

Marktanalysebesluit

24-uurs zakelijke post

CONSULTATIE MEDEDINGINGSPROBLEMEN,
VERPLICHTINGEN EN EFFECTENTOETS

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, 6 april 2017
Kenmerk: ACM/DTVP/2017/202104_OV
Zaaknummer: 14.0296.36
OPENBARE VERSIE

Ontwerpbesluit «openbare versie»

**Pagina
1/99**

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

Inhoudsopgave

1	Potentiële mededingingsproblemen	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Analysekader voor mededingingsproblemen	4
1.3	Onderzoeksopzet	5
1.4	Toegangsweigeringsproblemen	7
1.5	Toegangsgerelateerde mededingingsproblemen	8
1.6	Prijsgerelateerde mededingingsproblemen	16
1.6.1	Prijstdiscriminatie	16
1.6.2	Marge-utholling	18
1.7	Conclusie	20
2	Verplichtingen	21
2.1	Inleiding	21
2.2	Beoordelingskader verplichtingen	21
2.3	Toegangsverplichting	23
2.3.1	Noodzaak en geschiktheid van een toegangsverplichting	23
2.3.2	Vorm van toegang en passendheid	24
2.3.3	Redelijke verzoeken	24
2.3.4	Inperking van de toegang voor 24-uurs partijenpost tot het netwerk van PostNL	33
2.3.5	Voorschriften bij de toegangsverplichting	33
2.3.6	De non-discriminatieverplichting	37
2.3.7	Conclusie toegangsverplichting	38
2.4	Tariefverplichting	39
2.4.1	Noodzaak en geschiktheid van een tariefverplichting	40
2.4.2	Verschillende invullingen van de tariefverplichting	41
2.4.3	Afweging van de alternatieven	45
2.5	Invulling kostenoriëntatie wholesale tarieven	49
2.5.1	Uitgangspunten bij toerekening van de kosten	50
2.5.2	Wijze van toerekenen van de kosten	52
2.5.3	Rendementsvergoeding	53
2.5.4	Jaarlijkse kostenoriëntatietoets of meerjarige tariefregulering	54
2.5.5	Indexering meerjaarlijkse tarieven	55
2.6	Voorschriften bij de opgelegde tariefverplichting	56
2.6.1	Voorschriften voor het berekenen van de wholesale tarieven	56
2.6.2	Voorschriften voor het kostentoerekeningsysteem	59
2.6.3	Voorschriften inzake voorlopige wholesale tarieven	61
2.6.4	Voorschriften ten aanzien van de tarieven voor nieuwe diensten	62
2.7	Verplichting tot het bekendmaken van informatie en van een referentieaanbod (transparantieplichtingen)	63
2.7.1	Noodzaak, geschiktheid en passendheid transparantieplichtingen	63
2.7.2	Invulling algemene transparantieplichting en wijze van bekendmaking	64
2.7.3	Invulling verplichting referentieaanbod	66

Ontwerpbesluit «openbare versie»

2.7.4	Voorschriften ten aanzien van de wijze van bekendmaking van het referentieaanbod	66
2.8	Inwerkingtreding van de verplichtingen	67
2.9	Overzicht mededingingsproblemen en verplichtingen	68
2.10	Afsluiting	68
3	Effectentoets	70
3.1	Inleiding	70
3.2	Beleidsregel	70
3.3	Methode van kwantitatieve effectentoets	71
3.3.1	Inleiding	71
3.3.2	Economisch model	72
3.3.3	Bepaling reguleringskosten	75
3.3.4	Welvaartseffecten	76
3.4	Economische effecten van de verschillende invulling van de tariefverplichting	76
3.5	Welvaartsanalyse van de gekozen invulling van de verplichtingen	79
3.5.1	Economische effecten op de afgebakende relevante markten	80
3.5.2	Reguleringskosten	82
3.5.3	Welvaartseffecten	83
3.5.4	Overige aspecten	84
3.5.5	Conclusie	86
3.6	Effect op de universele postdienstverlening	86
3.6.1	Tariefregulering UPD	86
3.6.2	Analyse met behulp van tariefruimteberekening voor 2017	87
3.6.3	Effect op financiële houdbaarheid UPD	88
	Bijlage 1: voorlopige tarieven	90
	Bijlage 2: kwantitatieve effectentoets	92
	Inleiding	92
	Postvervoerbedrijven en positionering	92
	Scenario's in model	92
	Inschattingen hoogte gemiddelde wholesale tarieven	97

1 Potentiële mededingingsproblemen

1.1 Inleiding

1. In het eerdere ontwerpbesluit van 9 juni 2016 is de ACM tot de conclusie gekomen dat PostNL over AMM beschikt op de drie afgebakende relevante markten. Dit betekent dat deze aanbieder in staat is op die relevante markten gedrag te vertonen dat de mededinging belemmert (hierna: mededingingsbeperkend gedrag) hetgeen kan leiden tot mededingingsproblemen. Dit hoofdstuk gaat in op potentiële mededingingsproblemen.
2. In paragraaf 1.2 wordt het analysekader van de potentiële mededingingsproblemen uiteengezet. Vervolgens beschrijft de ACM in paragraaf 1.3 hoe zij deze problemen heeft geïdentificeerd. In paragraaf 1.4 tot en met 1.6 bepaalt de ACM of PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om mededingingsbeperkend gedrag te vertonen. In paragraaf 1.7 volgt de conclusie.

1.2 Analyse kader voor mededingingsproblemen

3. De ACM onderzoekt in dit hoofdstuk of er mededingingsproblemen zijn die zich kunnen voordoen als gevolg van AMM van PostNL op de drie afgebakende relevante markten.
4. 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.¹ De ACM sluit, in navolging van de toelichting van de wetgever², voor de invulling van haar beoordeling van de potentiële mededingingsproblemen aan bij de rechtspraak uit het telecomrecht. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) heeft in dat kader in verschillende uitspraken bevestigd dat de 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.³ De ACM mag de prikkel vaststellen op grond van algemene overwegingen over het rationele gedrag van op winstmaximalisering gerichte ondernemingen.⁴ Een marktpartij met AMM hoeft geen concrete plannen te hebben om over te gaan tot het

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, o.m. blz. 7

² Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, o.m. blz. 9-10.

³ 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.

⁴ ECLI:NL:CBb:2011:BT6098, r.o. 10.9.8.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

mededingingsbeperkende gedrag⁵ en de ACM hoeft niet aan te tonen dat de mededingingsproblemen zich met absolute zekerheid (zullen) voordoen.⁶

5. De ACM onderzoekt dan ook of PostNL de *prikkel en de mogelijkheid* heeft om mededingingsbeperkend gedrag te vertonen.
6. Of PostNL de mogelijkheid heeft om bepaald mededingingsbeperkend gedrag te vertonen wordt mede bepaald door het van kracht zijn van bepaalde wet- en regelgeving. In dit verband brengt de ACM in herinnering dat de analyse wordt uitgevoerd onder de hypothese van afwezigheid van artikel 9 van de Postwet. De vraag of PostNL de mogelijkheid heeft om mededingingsbeperkend gedrag te vertonen moet daarom ook worden beantwoord ervan uitgaande dat artikel 9 van de Postwet niet meer geldt.

5/99

1.3 Onderzoeksopzet

7. De ACM sluit bij het identificeren van de potentiële mededingingsproblemen in eerste instantie aan bij de uitkomsten van de openbare consultatie van begin 2014 (hierna: probleeminventarisatie)⁷, waarmee is geïnterviewd welke problemen zich voordoen in de postsector. Daarnaast heeft de ACM een vragenlijst naar postvervoerbedrijven gestuurd en hierop reacties ontvangen over mededingingsproblemen die zich mogelijk kunnen voordoen.⁸
8. Vanaf 2013 heeft de ACM daarnaast verschillende onderzoeken naar de naleving van artikel 9 van de Postwet uitgevoerd. In dit kader heeft de ACM ook verschillende daadwerkelijk mededingingsbeperkende gedragingen van PostNL geïdentificeerd. Deze geven inzicht in potentiële mededingingsproblemen en zijn eveneens meegenomen in de analyse van potentiële mededingingsproblemen.
9. De ACM identificeert in de volgende paragrafen welke potentiële mededingingsproblemen zich als gevolg van AMM van PostNL op de drie afgebakende relevante markten voordoen. In dit verband stelt de ACM in de volgende paragrafen vast of PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om met zijn gedrag de mededinging te beperken. Daarbij beschrijft de ACM zoveel mogelijk de concrete mededingingsbeperkende gedragingen en de daartoe leidende potentiële mededingingsproblemen.

⁵ ECLI:NL:CBb:2011:BT6098, r.o. 10.9.8.

⁶ ECLI:NL:CBb:2007:BB0186.

⁷ In het ontwerpbesluit van 9 juni 2016 heeft de ACM dit in hoofdstuk 1 toegelicht.

⁸ Vragenlijst over mogelijke verplichtingen van 24 juni 2014.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

10. De analyse van de potentiële mededingingsproblemen betreft het vervoer van 24-uurs partijpost brievenbuszendingen nationaal (hierna: 24-uurs partijpost). Uit de aan dit marktanalysebesluit voorafgaande probleeminventarisatie is naar voren is gekomen dat zich voor deze diensten potentiële mededingingsproblemen voordoen. Dit sluit niet uit dat er zich ook voor andere typen partijpost potentiële mededingingsproblemen voordoen. Die zijn in deze marktanalyse echter niet onderzocht.
11. De ACM heeft bij het onderzoeken van potentiële aan toegang gerelateerde mededingingsproblemen geen verschillen vastgesteld tussen de kleinzakelijke, middenzakelijke en grootzakelijke postmarkt. De ACM heeft onderzocht in hoeverre er op de drie markten een alternatief bestaat voor PostNL. Hierbij is de ACM tot de conclusie gekomen dat, zoals de ACM ook uiteenzet in haar dominantieanalyse, er meerdere indicatoren zijn die een gebrek aan alternatieven en de dominantie van PostNL in de verschillende markten aantonen. Omdat de drie markten een grote mate van gelijkenis vertonen, zullen de prikkel en de mogelijkheid om toegangsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen ten uitvoering te brengen zich ook in nagenoeg gelijke mate voordoen. Daarbij merkt de ACM nog op dat het onderscheid tussen de verschillende drie markten voornamelijk ligt in de grootte van de aangeboden postvolumes. Voor toegangsgerelateerde mededingingsproblemen is het volume in beginsel minder relevant. Als een postvervoerbedrijf toegang wordt geweigerd is het immers niet van belang of hij 100.000 of 1.000.000 poststukken wenst onder te brengen bij PostNL. Daarom behandelt de ACM de potentiële mededingingsproblemen integraal voor de drie afgebakende relevante markten. Ten aanzien van de hieronder beschreven prijsgerelateerde mededingingsproblemen bestaan er wel specifieke verschillen tussen de drie afgebakende relevante markten. Deze verschillen beschrijft de ACM bij het desbetreffende potentiële mededingingsprobleem.
12. Uit de probleeminventarisatie en de antwoorden op de vragenlijst komt naar voren dat marktpartijen (een risico op) de volgende mededingingsbeperkende gedragingen van PostNL ten aanzien van 24-uurs partijpost zien:
 - 1) Leveringsweigering/toegangswegering (hierna: toegangswegering);
 - 2) Toegangsgerelateerde mededingingsproblemen:
 - discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie;
 - oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten;
 - vertragingstactieken;
 - onbillijke voorwaarden;
 - kwaliteitsdiscriminatie;
 - koppelverkoop; en

Ontwerpbesluit «openbare versie»

- strategisch productontwerp.
- 3) Prijsgerelateerde mededingingsproblemen:
 - Prijsdiscriminatie; en
 - marge-uitholling.

1.4 Toegangsweigering

13. Een verticaal geïntegreerd postvervoerbedrijf met AMM dat de controle heeft over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur heeft een prikkel om toegang tot zijn postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten te weigeren. Indien een postvervoerbedrijf met AMM weigert andere postvervoerbedrijven toe te laten tot zijn postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten, ontnemt hij deze andere postvervoerbedrijven de mogelijkheid om met hem te concurreren. Deze toegangsweigering is daarmee een mededingingsbeperkende gedraging.
14. Zoals reeds de ACM bij de dominantieanalyse heeft vastgesteld, beschikt PostNL met zijn fijnmazige collectie-, transport-, sorteer- en bezorgnetwerk dat heel Nederland bestrijkt over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur. De dekking van het collectie-, transport-, sorteer- en bezorgnetwerk van andere postvervoerbedrijven is veel beperkter. Aangezien nagenoeg alle zakelijke afzenders partijenpost willen afnemen met bezorging in heel Nederland, is het kunnen aanbieden van landelijke 24-uurs partijenpost een vereiste voor postvervoerbedrijven. Zelfs wanneer de andere postvervoerbedrijven zouden samenwerken, blijft – voor het aanbieden van landelijke 24-uurs partijenpost – een aanzienlijke afhankelijkheid van PostNL bestaan voor de bezorging buiten het gezamenlijke bezorgdekkingsgebied. PostNL heeft een prikkel om toegang tot zijn postvervoernetwerk te weigeren waardoor het voor concurrerende postvervoerbedrijven onmogelijk wordt om landelijke 24-uurs partijenpost aan hun zakelijke klanten te (blijven) leveren. Dit leidt ertoe dat andere postvervoerbedrijven ernstig worden beperkt in hun concurrentiemogelijkheden en zij mogelijk zelfs hun postvervoersactiviteiten op het gebied van 24-uurs partijenpost noodgedwongen moeten staken en uit zullen treden. In dat geval kunnen zakelijke afzenders hun 24-uurs partijenpost slechts laten vervoeren door PostNL. Hiermee kan PostNL de prijs voor deze postvervoerdiensten hoog houden en/of verhogen en de kwaliteit van deze diensten verminderen. Het voorgaande illustreert dat PostNL de prikkel heeft om zijn AMM op de afgebakende relevante markten te behouden en/of te versterken door toegang te weigeren. Door toegangsweigering drukt PostNL (bepaalde) concurrenten immers van de markt, hetgeen er in resulteert dat PostNL zijn marktaandeel kan vergroten.

7/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

15. Omdat artikel 9 van de Postwet komt te vervallen, heeft PostNL ook daadwerkelijk de mogelijkheid om de toegang tot zijn postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten te weigeren. Immers, er bestaat voor PostNL dan niet langer de verplichting om zijn postvervoerdiensten die hij tegen speciale voorwaarden en tarieven verricht aan elk postvervoerbedrijf non-discriminatoir en tegen transparante voorwaarden en tarieven ten opzichte van andere afzenders en postvervoerbedrijven aan te bieden. PostNL heeft de prikkel om (bepaalde) concurrenten te weigeren als klant omdat deze klanten op die manier geen compleet dienstenaanbod kunnen bieden aan hun klanten en daarmee minder aantrekkelijk zijn ten opzichte van PostNL.

Conclusie

16. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om toegang tot zijn postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten voor 24-uurs partijenpost te weigeren aan postvervoerbedrijven. Het effect hiervan is een belemmering van de mededinging op de afgebakende relevante markten, wat in het nadeel is van postvervoerbedrijven en eindgebruikers.

1.5 Toegangsgerelateerde mededingingsproblemen

17. De ACM heeft in de voorgaande paragraaf geconcludeerd dat toegangswegering een potentieel mededingingsprobleem oplevert. De ACM stelt vast dat PostNL op de afgebakende relevante markten ook de prikkel en de mogelijkheid heeft om gedragingen te vertonen die toegang bemoeilijken. Dit heeft hetzelfde effect, namelijk dat postvervoerbedrijven die afhankelijk zijn van toegang tot het postvervoernetwerk *de facto* worden uitgesloten van toegang tot het postvervoernetwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL. Op die manier ontstaat een situatie waarin PostNL weliswaar op papier toegang levert tot zijn postvervoernetwerk, maar waarin die toegang zo is vormgegeven dat het effectief gebruik ervan voor andere postvervoerbedrijven wordt verhinderd of gefrustreerd. Hierdoor kunnen deze postvervoerbedrijven niet of onvoldoende concurreren met PostNL in het aanbieden van 24-uurs partijenpost aan zakelijke afzenders.
18. Op de afgebakende relevante markten ziet de ACM de volgende toegangsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen:

8/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

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

Ad 1) Discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie

19. Een postvervoerbedrijf met AMM dat toegang biedt tot zijn postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten beschikt over informatie die nodig is voor het doelmatig afnemen van die toegang. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over de aanleverlocaties, de aanlevervoorwaarden, wijzigingen en vernieuwingen in het productaanbod of wijzigingen en veranderingen in het postvervoernetwerk. Door deze informatie achter te houden voor postvervoerbedrijven of discriminatoir te verstrekken, kan een postvervoerbedrijf met AMM toegang belemmeren of zelfs onmogelijk maken.
20. Het is essentieel dat andere postvervoerbedrijven ook beschikken over de hiervoor bedoelde informatie. Alleen dan zijn zij in staat om ten behoeve van hun eigen zakelijke klanten daadwerkelijk op doelmatige wijze 24-uurs partijenpost van PostNL af te nemen. Daarbij moet bijvoorbeeld ook gedacht worden aan het tijdig beschikbaar stellen van wijzigingen in de (product)voorwaarden en prijsstellingen.
21. Doordat PostNL vrijelijk en zelfstandig zijn postvervoernetwerk en logistieke organisatie en processen kan inrichten en hier wijzigingen in kan doorvoeren, heeft PostNL de mogelijkheid om informatie discriminatoir te verstrekken of achter te houden. Dit kan leiden tot een informatieachterstand bij concurrerende postvervoerbedrijven, waardoor zij worden belemmerd in hun concurrentie met PostNL op de afgebakende relevante markten.
22. Bij het verstrekken van informatie over plannen of wijzigingen is het verder 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 informatiegebrek of -achterstand ontstaat voor concurrerende postvervoerbedrijven.
23. Het is voor postvervoerbedrijven van het grootste belang om inzicht te hebben in de tarieven die zij van PostNL aangerekend krijgen en in de voorwaarden waaronder die

9/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

tarieven van toepassing zijn. Postvervoerbedrijven krijgen momenteel een aanbod van PostNL op basis van het vigerende afnameniveau, maar als een postvervoerbedrijf een grote zakelijke klant probeert te contracteren, heeft hij geen of slechts beperkt inzicht in wat de gevolgen zijn voor de tarieven die hij door PostNL aangerekend zal krijgen. Hierdoor is het voor postvervoerbedrijven moeilijker om een scherp aanbod formuleren dan voor PostNL zelf.

24. De ACM heeft naar aanleiding van een aantal handhavingsonderzoeken vastgesteld dat PostNL, ondanks dat hij hier op basis van artikel 9 van de Postwet toe verplicht was, postvervoerbedrijven niet op de juiste wijze heeft geïnformeerd over de voor hen van belang zijnde informatie.
25. In april 2015 heeft de ACM aan PostNL in het kader van de aanbesteding van postvervoerdiensten van de gemeente Rotterdam een last onder dwangsom opgelegd.⁹ PostNL had onder andere nagelaten de speciale voorwaarden en tarieven die hij aan de gemeente Rotterdam had geboden op non-discriminatoire wijze transparant en kenbaar te maken aan andere postvervoerbedrijven.
26. Daarnaast heeft de ACM in oktober 2015 eveneens een last onder dwangsom opgelegd met betrekking tot de zogenoemde Interne Tarievenbrochure (hierna: de ITB) die PostNL hanteert.¹⁰ PostNL maakt gebruik van een openbaar tarievenboekje, waarin de tarieven voor onder meer 24-uurs partijenpost zijn opgenomen. Dit tarievenboekje is onder meer beschikbaar op de website van PostNL. In de praktijk hanteren de accountmanagers van PostNL in de onderhandeling met (potentiële) zakelijke klanten de ITB. De ITB wijkt echter af van het openbare tarievenboekje. Daardoor wisten postvervoerbedrijven niet op voorhand welke postvervoerproducten PostNL aanbiedt en evenmin wat de tarieven en voorwaarden voor deze producten zijn.
27. Ten slotte heeft de ACM bij **[vertrouwelijk]**:

10/99

⁹ ACM/DTVP/2015/201093/OV, 15 april 2015.

¹⁰ ACM/DTVP/2015/205887_OV, 16 oktober 2015.

1.

28. Het voorgaande illustreert dat PostNL de mogelijkheid heeft om informatie achter te houden of discriminatoir te gebruiken. Op deze manier is PostNL in zijn aanbod aan (potentiële) zakelijke klanten in staat eerder gebruik te maken van of in te spelen op wijzigingen in de aanlevervoorwaarden of prijsstelling, waardoor concurrerende postvervoerbedrijven achterlopen in het aanpassen van hun eigen producten en voorwaarden en logistieke inrichting en daardoor niet (langer) effectief kunnen concurreren met PostNL. PostNL heeft een prikkel om dit gedrag te vertonen aangezien het achterhouden of discriminatoir gebruiken van informatie PostNL een voorsprong op zijn concurrenten geeft en hij zo een vollediger en gunstiger aanbod kan doen aan (potentiële) zakelijke klanten.

11/99

Ad 2) Oneigenlijk gebruik van informatie

29. Een postvervoerbedrijf met AMM die toegang tot zijn postvervoernetwerk aanbiedt en levert, krijgt daarmee de beschikking over informatie en gegevens van concurrerende postvervoerbedrijven die actief zijn op de afgebakende relevante markten. Het postvervoerbedrijf met AMM kan die informatie oneigenlijk gebruiken om zijn positie ten opzichte van zijn concurrenten te versterken of zijn concurrenten te verzwakken.
30. PostNL kan de beschikking krijgen over informatie over de zakelijke klanten van concurrerende postvervoerbedrijven. Met deze informatie kan PostNL zogenoemde *winback*-activiteiten ontplooiën. In dit verband merkt de ACM op dat zij heeft geconstateerd dat in sommige overeenkomsten tussen PostNL en andere postvervoerbedrijven bepaald is dat partijenpost van een specifieke zakelijke klant van dat andere postvervoerbedrijf door dit postvervoerbedrijf onder een afzonderlijk klantnummer dient te worden aangeleverd bij PostNL. Hoewel dit gegeven niet noodzakelijkerwijs leidt tot de conclusie dat deze informatie oneigenlijk zal worden gebruikt door PostNL, doet zich dit hierdoor wel als mogelijkheid voor. De prikkel voor het oneigenlijk gebruiken van informatie is gelegen in de beschreven *winback*-activiteiten. PostNL kan informatie over de zakelijke klanten van zijn concurrenten immers gebruiken om deze klanten gericht een beter aanbod te doen om zo zijn marktaandeel te vergroten.

Ad 3) Vertragingstactieken

31. Vertragingstactieken van een postvervoerbedrijf met AMM beogen te verhinderen dat andere postvervoerbedrijven binnen een redelijke termijn toegang tot zijn

Ontwerpbesluit «openbare versie»

postvervoernetwerk kunnen afnemen. Een postvervoerbedrijf met AMM voorkomt daarmee dat een postvervoerbedrijf toegang op een effectieve en efficiënte wijze kan afnemen. Een postvervoerbedrijf met AMM zorgt hierdoor voor onzekerheid en benadeelt daarmee deze postvervoerbedrijven waarmee hij concurreert om de gunst van de zakelijke klant. Op deze wijze belemmert hij de totstandkoming van effectieve concurrentie.

32. PostNL heeft als postvervoerbedrijf met AMM de mogelijkheid om vertragingstactieken toe te passen. Vertragingstactieken die PostNL kan toepassen zijn bijvoorbeeld het rekken van onderhandelingen of het aanvoeren van vermeende (technische) problemen bij toegang. Een andere vertragingstactiek is het met vertraging leveren van diensten en hulpmiddelen aan postvervoerbedrijven ten behoeve van toegang. Ook het te laat leveren van de benodigde informatie is een vertragingstactiek.¹¹ De prikkel voor PostNL om vertragingstechnieken toe te passen is gelegen in het feit dat PostNL op die manier voorkomt dat zijn concurrenten toegang hebben tot de markt en PostNL daarom klanten aan zich kan binden voordat andere postvervoerbedrijven een aanbod kunnen doen (*lock-in*).

Ad 4) Onbillijke voorwaarden

33. Een postvervoerbedrijf met AMM kan onbillijke voorwaarden stellen aan het afnemen van postvervoerdiensten door postvervoerbedrijven. Dit zijn bijvoorbeeld contractvoorwaarden die aan postvervoerbedrijven eisen stellen die niet nodig zijn voor het afnemen van postvervoerdiensten, maar de kosten van de afnemer verhogen of de afname van postvervoerdiensten beperken. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het verlangen van onredelijk hoge zekerheidsstellingen of het hanteren van onredelijke afnamegaranties.
34. Als postvervoerbedrijf met AMM heeft PostNL de mogelijkheid om onbillijke voorwaarden te hanteren. Zo kan PostNL door het stellen van onbillijke voorwaarden de kosten van concurrerende postvervoerbedrijven verhogen of bewerkstelligen dat postvervoerbedrijven hun zakelijke klanten niet goed kunnen bedienen. Het voorgaande illustreert de prikkel voor PostNL om zijn eigen concurrentiepositie op de afgebakende relevante markten te versterken door de afname van de diensten van de postvervoerbedrijven te frustreren. Het effect van onbillijke voorwaarden is dat de mededinging wordt belemmerd.

¹¹ Zie reacties op vragenlijst over mogelijke verplichtingen, vraag 7.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

35. Een voorbeeld van dergelijk gedrag betreft de invoering van een toeslag voor poststukken die na 19:30 uur (tot uiterlijk 21.00 uur) bij de business balie van de sorteercentra van PostNL worden aangeleverd. Op 1 juli 2015 heeft PostNL deze toeslag van 7,5% ingevoerd. Het voornaamste argument van PostNL was dat deze maatregel een verstoring van het postverwerkingsproces van PostNL moest tegengaan. In de praktijk betekende deze gewijzigde voorwaarde dat voornamelijk postvervoerbedrijven een toeslag zouden gaan betalen bij de aanlevering van post omdat partijenpost van postvervoerbedrijven veelal bestaat uit post van verschillende zakelijke klanten van die postvervoerbedrijven. Omdat postvervoerbedrijven vervolgens de post van achterliggende klanten moeten samenvoegen en sorteren, hebben postvervoerbedrijven meer tijd nodig om een partij post samen te stellen. **[vertrouwelijk:**

] heeft PostNL besloten om de regeling in te trekken.

Ad 5) Kwaliteitsdiscriminatie

36. Een postvervoerbedrijf met AMM heeft de mogelijkheid om te discrimineren op het gebied van de kwaliteit van de geleverde 24-uurs partijenpostdiensten aan verschillende afnemers. Daarmee kan een postvervoerbedrijf met AMM het concurrerende postvervoerbedrijven, die gebruik maken van toegang tot zijn postvervoernetwerk, moeilijk of zelfs geheel onmogelijk maken om te concurreren. Een voorbeeld is wanneer een postvervoerdienst van PostNL die door concurrerende postvervoerbedrijven wordt gebruikt een slechtere kwaliteit heeft dan dezelfde dienst die PostNL aan zijn eigen zakelijke klanten biedt. Zakelijke afzenders zullen bij een verschil in de kwaliteit van het aanbod van postvervoerbedrijven dan eerder gebruik maken van de postvervoerdiensten van PostNL. De prikkel voor PostNL is dus gelegen in het feit dat PostNL via zulke gedragingen ervoor zorgt dat hij altijd een beter aanbod kan doen aan zijn (potentiële) zakelijke klanten dan andere postvervoerbedrijven.
37. De betrouwbaarheid van de afgesproken overkomstduur (percentage van de aangeleverde post binnen het afgesproken servicekader bezorgd) en de betrouwbaarheid van de bezorging (percentage van de aangeleverde post op het correcte adres bezorgd) zijn voorbeelden van kwaliteitsaspecten waarmee PostNL kan discrimineren. Zo kan PostNL 24-uurs partijenpost die door zakelijke klanten bij PostNL is aangeleverd bij de verdere verwerking voorrang geven op post die is aangeleverd door andere postvervoerbedrijven.

13/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

38. In de praktijk constateert de ACM dat **[vertrouwelijk:**

1.

Ad 6) Koppelverkoop

39. Koppelverkoop houdt in dat een postvervoerbedrijf met AMM andere postvervoerbedrijven bij de afname van 24-uurs partijenpost verplicht één of meer andere diensten af te nemen. Omdat PostNL op alle afgebakende markten op het 24-uurssegment een dominante positie heeft, heeft hij de mogelijkheid om 24-uursdiensten te koppelen aan 48- en 72+-uursdiensten op alle afgebakende markten. Een dergelijke praktijk kan op twee manieren de mededinging beperken. De prikkel voor dit gedrag blijkt in de eerste plaats uit het feit dat PostNL door het koppelen van zijn 24-uurs partijenpost aan andere diensten zijn marktmacht mogelijk (verder) kan overhevelen naar andere markten om de concurrentie op die markten te beperken. In de tweede plaats worden andere postvervoerbedrijven gedwongen te betalen voor extra diensten die zij niet nodig hebben waardoor hun kosten worden verhoogd en zij minder goed kunnen concurreren met PostNL.
40. De afname van de 24-uurs partijenpost door postvervoerbedrijven zou gekoppeld kunnen worden aan de afname van één of meerdere andere diensten (bijvoorbeeld 48- en 72+-uurs diensten), waarmee de kosten van postvervoerbedrijven onnodig zouden worden verhoogd.

Ad 7) Strategisch productontwerp

41. Een postvervoerbedrijf met AMM heeft de mogelijkheid zijn aanbod van postvervoerdiensten en dienstverlening strategisch te ontwerpen. Het postvervoerbedrijf met AMM ontwerpt zijn toegangsdienst dan zo dat concurrerende postvervoerbedrijven alleen tegen hoge kosten of pas na lange tijd gebruik kunnen maken van deze dienstverlening. Een postvervoerbedrijf met AMM heeft de prikkel om zijn producten strategisch te ontwerpen om zo toegang te frustreren en postvervoerbedrijven bij de afname van toegang te benadelen ten opzichte van (potentiële) zakelijke klanten die hij zelf bedient.

14/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

15/99

42. In het geval dat PostNL zijn logistieke inrichting en proces van postvervoer aanpast, kan hij door geen rekening te houden met toegang voor postvervoerbedrijven de kosten voor deze postvervoerbedrijven om toegang voor 24-uurs partijenpost te realiseren aanmerkelijk verhogen. PostNL kan ook bewust de logistieke inrichting van het postvervoer zodanig (her)inrichten dat de kosten voor postvervoerbedrijven om toegang af te nemen aanmerkelijk worden verhoogd. Deze dienst wordt dan minder aantrekkelijk of zelfs in het geheel niet meer afneembaar.
43. PostNL kan bijvoorbeeld de aanlevertijden zodanig vaststellen dat postvervoerbedrijven onvoldoende tijd hebben om de sortering van de verzamelde partijenpost van hun eigen klanten af te ronden.¹² Dit heeft tot gevolg dat de zakelijke klanten van concurrerende postvervoerbedrijven hun partijenpost ook eerder moeten aanleveren, waardoor de dienstverlening door die postvervoerbedrijven voor hen minder aantrekkelijk wordt.
44. PostNL kan ook strategische beperkingen aanbrengen door onredelijke eisen te stellen aan de eigenschappen van de door postvervoerbedrijven als afnemers van toegang aangeleverde partijenpost. Bijvoorbeeld bepaalde eisen aan het uiterlijk en de opdruk, het gewicht, de dikte, de soort verpakking, de vorm en het formaat.
45. Als voorbeeld van een dergelijke strategische beperking wijst de ACM op de invoering van de *per sender* voorwaarde met betrekking tot de door PostNL gehanteerde jaarvolumekorting. Deze voorwaarde raakt (nagenoeg) alleen andere postvervoerbedrijven en leidt ertoe dat zij slechts in aanmerking komen voor lagere kortingen dan de kortingen waar hun individuele zakelijke klanten aanspraak op zouden maken bij PostNL, wanneer deze klanten postvervoerdiensten direct bij PostNL zouden afnemen. Op deze manier zorgt PostNL ervoor dat andere postvervoerbedrijven nooit een commercieel aantrekkelijk aanbod kunnen doen aan hun zakelijke klanten.
46. Daarbij geldt ook dat om in aanmerking te komen voor deze *per sender* kortingen de post per individuele afzender van het postvervoerbedrijf dient te worden aangeleverd bij PostNL, hetgeen haaks staat op het postverwerkingsproces van concurrerende postvervoerbedrijven. Deze postvervoerbedrijven voegen nu juist de post van verschillende afzenders, na deze gesplitst te hebben in eigen bezorging en bezorging door PostNL, bij elkaar in de aanlevering aan PostNL.
47. Onder een dergelijke *per sender* voorwaarde voor de wholesale toegang is dus sprake van *de facto* toegangsweigering, omdat er daardoor geen reële businesscase meer

¹² Zie reacties op vragenlijst over mededingingsproblemen en verplichtingen, vraag 7 en 8.

bestaat voor concurrerende postvervoerbedrijven om van deze toegang gebruik te maken.

Conclusie

48. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om gedragingen te vertonen die kunnen leiden tot ieder van de hiervoor vermelde toegangsgelateerde mededingingsproblemen. Het effect hiervan is een belemmering van de mededinging op de afgebakende relevante markten, hetgeen in het nadeel is van postvervoerbedrijven en eindgebruikers.

1.6 Prijsgerelateerde mededingingsproblemen

49. Een postvervoerbedrijf met AMM kan door zijn prijzen op een bepaalde wijze vast te stellen, de concurrentiepositie van andere postvervoerbedrijven ondermijnen en klantengroepen uitbuiten. Hierna zal de ACM de prijsgerelateerde mededingingsproblemen prijsdiscriminatie (uitbuitend effect) en marge-utholling (uitsluitend effect) bespreken.
50. Hoewel deze prijsgerelateerde mededingingsproblemen zich in meer of mindere mate voordoen in alle afgebakende relevante markten bestaan er verschillen in concurrentieomstandigheden op deze markten die bepaalde gedragingen in meer of mindere mate mogelijk maken. Een verschil betreft de aanwezigheid van Sandd als postvervoerbedrijf met een eigen landelijk postvervoernetwerk die een verschillende positie op de drie afgebakende markten inneemt. Deze verschillen worden (voor zover relevant) besproken bij de afzonderlijke prijsgerelateerde mededingingsproblemen.

1.6.1 Prijsdiscriminatie

51. Bij prijsdiscriminatie hanteert een postvervoerbedrijf met AMM verschillende tarieven ten opzichte van verschillende (categorieën van) zakelijke afzenders. Het hanteren van prijsdiscriminatie stelt PostNL als gevolg van beperkte mededinging in staat om bepaalde klantengroepen uit te buiten. Het potentiële mededingingsprobleem dat bestaat voor 24-uurs partijenpost ziet op het uitbuiten van (groepen van) klanten.

Prikkel en mogelijkheid om de tarieven van 24-uurs partijenpost hoog vast te stellen

52. Bovenstaande illustreert dat PostNL de prikkel heeft tot prijsdiscriminatie om zo bepaalde (groepen van) klanten uit te buiten door middel van het vaststellen van retailtarieven boven het competitieve prijsniveau. Bij beperkte concurrentie levert een prijsverhoging in beginsel immers een omzetstijging op. Voorts heeft PostNL in alle afgebakende relevante

Ontwerpbesluit «openbare versie»

markten AMM. Daarom heeft PostNL ook de mogelijkheid om bepaalde (groepen van) klanten uit te buiten. Dit wordt hieronder verder toegelicht.

53. In de kleinzakelijke postmarkt zijn er zonder gereguleerde toegang tot het postvervoernetwerk van PostNL zeer weinig mogelijkheden voor zakelijke afzenders om te kiezen voor een ander postvervoerbedrijf dat hun post landelijk kan vervoeren. Bij kleine volumes is Sandd in slechts zeer uitzonderlijke gevallen een alternatief. In de kleinzakelijke postmarkt is PostNL dan ook sterk vergelijkbaar met een monopolist. De enige begrenzing die PostNL heeft in het verhogen van de tarieven betreft de vastgestelde (enkelstuks) frankeermachinetarieven omdat deze tarieven onderdeel uitmaken van de UPD en dus onderhevig zijn aan een prijsplafond.
54. In de middenzakelijke postmarkt ondervindt PostNL enige concurrentie van Sandd. Voor de grotere zakelijke afzenders in deze markt is Sandd in enige mate een alternatief voor een deel van de behoefte aan het versturen van partijenpost. Het aanbod van Sandd bestaat voornamelijk uit het vervoeren van grote partijen post (gecodeerde en gesorteerde) post met een 72+-uurservicekader. Klanten zien Sandd als mogelijk alternatief voor een deel van hun behoefte aan postvervoer wanneer: (1) een 72+-uurs servicekader geen belemmering vormt, (2) het centraal aanleveren van post geen onevenredige hoge kosten met zich meebrengt, en (3) een zakelijke afzender bereid is en het hem mogelijk wordt gemaakt een deel van zijn behoefte aan postvervoer uit te besteden aan een ander postvervoerbedrijf en dus te kiezen voor een *multi-vendor* beleid. Een groot deel van de vraag van zakelijke afzenders in de middenzakelijke postmarkt voldoet niet aan bovenstaande criteria. Door de vele mogelijkheden die PostNL heeft om zijn prijzen te differentiëren zal PostNL voor het betwiste deel van de markt zijn prijzen mogelijk verlagen onder druk van concurrentie en voor het niet betwiste deel van de markt, waar geen of veel minder concurrentie is, zijn prijzen hoog houden. De mogelijkheid bestaat dus in de middenzakelijke markt om via prijsdiscriminatie de tarieven hoog te houden, zij het in mindere mate dan in de kleinzakelijke postmarkt.
55. De grootzakelijke postmarkt bestaat uit zakelijke afzenders (zoals banken, verzekeraars, energie- en telecombedrijven en de specifieke klantgroep mailinghuizen) die grote tot zeer grote hoeveelheden partijenpost verzenden. In de grootzakelijke postmarkt ondervindt PostNL eveneens concurrentie van Sandd. Aan de bovenstaande drie criteria om over te stappen naar Sandd wordt in deze markt vaker voldaan. Ook in de grootzakelijke postmarkt zijn er echter nog voldoende zakelijke afzenders met een bepaalde behoefte aan postvervoer, zoals een 24-uurs servicekader, die afhankelijk blijven van een aanbod van PostNL. Omdat PostNL voor de klanten in deze markt op

17/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

individuele basis een aanbod doet, heeft PostNL de mogelijkheid om via prijsdiscriminatie de prijzen boven het competitieve niveau te houden.

Conclusie

56. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om prijsdiscriminatie toe te passen en prijzen boven het competitieve niveau te vragen aan bepaalde klantengroepen. Deze mogelijkheden zijn het grootst in de kleinzakelijke en middenzakelijke postmarkt. In beperkte mate zijn deze mogelijkheden aanwezig in de grootzakelijke postmarkt. Het effect hiervan is het potentiële mededingingsprobleem uitbuiting van (groepen van) klanten.

1.6.2 Marge-utholling

57. Een postvervoerbedrijf met AMM kan de marges van concurrerende postvervoerbedrijven uthollen door een zodanige combinatie van retail tarieven en tarieven voor postvervoerbedrijven te hanteren, dat er voor deze concurrerende postvervoerbedrijven onvoldoende marge overblijft om te kunnen concurreren.¹³ Het kan gaan om hoge tarieven die in rekening worden gebracht aan postvervoerbedrijven (de afnemers van toegang), (selectief) lage prijzen voor zakelijke klanten, dan wel een combinatie van beide.
58. De tarieven die in rekening worden gebracht aan postvervoerbedrijven hoeven niet het karakter te hebben van buitensporig hoge prijzen en de tarieven voor klanten hoeven niet het karakter te krijgen van rooftprijzen om te kunnen spreken van marge-utholling. Ook lagere dan buitensporig hoge prijzen en tarieven boven het niveau van rooftprijzen, kunnen leiden tot marge-utholling bij concurrerende postvervoerbedrijven en een uitsluitend effect op andere postvervoerbedrijven hebben voor het vervoer van 24-uurs partijenpost.
59. Om daadwerkelijk te kunnen concurreren met PostNL moeten postvervoerbedrijven in staat zijn om 24-uurs partijenpost aan te bieden. Voor het verdere vervoer van 24-uurs partijenpost buiten hun eigen bezorgingsgebied zijn zij afhankelijk van toegang tot het

¹³ Het potentiële mededingingsprobleem van marge-utholling wordt specifiek genoemd in artikel 13f van de Postwet. 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 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie VWEU kan vormen. 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.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

postvervoernetwerk van PostNL. Een (te) hoog wholesaletarief verhoogt de kosten voor postvervoerbedrijven die afhankelijk zijn van het netwerk van PostNL en zorgt er dus voor dat andere postvervoerbedrijven geen met PostNL concurrerend aanbod kunnen doen. PostNL heeft zodoende de prikkel om deze concurrerende postvervoerbedrijven een hoog wholesaletarief te rekenen om op die manier de marge van zijn concurrenten uit te hollen. De bedoelde afhankelijkheidsrelatie zorgt er ook voor dat PostNL de mogelijkheid heeft om dergelijke tarieven in rekening te brengen. Alternatieven voor het onderbrengen van 24-uurs partijpost voor het verdere vervoer in Nederland hebben de betrokken postvervoerbedrijven immers onvoldoende of niet.

19/99

60. Uit de ACM verrichte onderzoeken naar de naleving door PostNL van artikel 9 van de Postwet blijkt dat PostNL het hier bedoelde gedrag in de praktijk ook daadwerkelijk laat zien. Ter illustratie, de introductie van *per sender* als voorwaarde voor het verkrijgen van bepaalde kortingen voor partijpost heeft een kostenverhogend en daarmee marge-uthollend effect voor concurrerende postvervoerbedrijven.
61. Naast een verhoging van de wholesaletarieven kan marge-utholling ook ontstaan door het (selectief) verlagen van de retailprijzen waardoor concurrerende postvervoerbedrijven niet in staat zijn bepaalde afzenders een concurrerend aanbod te doen. De prikkel en de mogelijkheid tot dit gedrag is vooral groot in markten waar individuele prijzen worden afgesproken en daarmee deze prijzen niet transparant zijn. Dit betreft de midden- en grootzakelijke postmarkten. Ook heeft PostNL een prikkel tot het hanteren van strategische *win-back* actieprijzen gericht op bepaalde klanten van concurrenten of het *inlocken* van bepaalde strategische klanten (behoud door middel van het verstrekken van lagere prijzen voor langlopende contracten) waarmee de verdere groei van concurrerende postvervoerbedrijven wordt gehinderd en de toetreding van concurrerende postvervoerbedrijven op de midden- en grootzakelijke postmarkten vanuit de kleinzakelijke postmarkt (bijvoorbeeld door het verder uitbouwen van hun bezorgnetwerk) wordt voorkomen.
62. PostNL heeft ook de mogelijkheid om in de midden- en grootzakelijke postmarkten selectief lage prijzen te hanteren. In deze markten heeft PostNL een accountrelatie met zijn klanten en worden prijzen vaak individueel afgesproken.
63. In de kleinzakelijke postmarkt zijn deze mogelijkheden beperkter omdat tarieven en voorwaarden vaak standaard zijn en er vaak ook geen accountrelatie bestaat tussen PostNL en de klant. Hierdoor zijn selectieve prijsverlagingen minder gemakkelijk door te voeren. Er bestaat dan namelijk een reëel risico dat prijsverlagingen leiden tot kannibalisatie van het eigen (met hogere tarieven bediende) klantenbestand. Toch zijn er

Ontwerpbesluit «openbare versie»

ook andere mogelijkheden om met de prijzen te discrimineren, bijvoorbeeld door het inrichten van een 'B-merk' (als prijsvechtersmerk), gerichte marketingcampagnes op het terugwinnen van klanten, etc.

64. In de praktijk ziet de ACM ook **[vertrouwelijk:**

].

Conclusie

65. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft tot marge-utholling. Het effect hiervan is een belemmering van de mededinging op de afgebakende relevante markten, hetgeen in het nadeel is van postvervoerbedrijven en eindgebruikers.

1.7 Conclusie

66. De ACM concludeert dat PostNL op de afgebakende relevante 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 Postwet. Het gaat om de volgende potentiële mededingingsproblemen:

- toegangswegering;
- discriminatoir gebruik of achterhouden van informatie;
- oneigenlijk gebruik van informatie
- verdragingsacties;
- onbillijke voorwaarden;
- kwaliteitsdiscriminatie;
- koppelverkoop;
- strategisch productontwerp;
- prijsdiscriminatie; en
- marge-utholling.

20/99

2 Verplichtingen

2.1 Inleiding

68. In dit hoofdstuk bepaalt de ACM of en welke verplichtingen aan PostNL moeten worden opgelegd om de in het voorgaande hoofdstuk geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen te voorkomen.
69. Daartoe geeft de ACM eerst het beoordelingskader weer dat bij het bepalen van de op te leggen verplichtingen is toegepast (paragraaf 2.2). Vervolgens beschrijft de ACM welke verplichtingen aan PostNL worden opgelegd en welke voorschriften daaraan verbonden worden (paragraaf 2.3 tot en met 2.7). Daarna gaat de ACM in paragraaf 2.8 in op de inwerkingtreding van de verplichtingen. In paragraaf 2.9 presenteert de ACM tenslotte een overzichtstabel van de verplichtingen behorend bij de potentiële mededingingsproblemen. De onderbouwing van de opgelegde verplichtingen, inclusief de kwantitatieve effectentoets, conform de Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken over het *ex ante* toezicht op grond van de Postwet 2009¹⁴ (hierna: de Beleidsregel) is opgenomen bij de afzonderlijke verplichtingen alsmede in hoofdstuk 3.

2.2 Beoordelingskader verplichtingen

70. Indien de ACM op basis van een marktanalyse van oordeel is dat een postvervoerbedrijf beschikt over AMM kan zij op basis van artikel 13b van de Postwet dat postvervoerbedrijf één of meer verplichtingen opleggen als bedoeld in de artikelen 13e tot en met 13k van de Postwet. Het opleggen van verplichtingen heeft daarbij als doel om potentiële mededingingsproblemen te voorkomen.¹⁵ Op grond van artikel 13b, derde lid, van de Postwet neemt de ACM bij het opleggen van verplichtingen de eisen van proportionaliteit in acht.
71. Blijkens de wetsgeschiedenis houdt het proportionaliteitsvereiste in dat de ACM dient af te wegen of een verplichting in een concreet geval van AMM, gelet op het potentiële mededingingsprobleem dat is geïdentificeerd, noodzakelijk, geschikt en passend is. Een verplichting is noodzakelijk, geschikt en passend indien deze is gebaseerd op de aard van het geconstateerde probleem en in het licht van de door de wetgever beoogde doelstellingen proportioneel en gerechtvaardigd is.¹⁶

¹⁴ Beleidsregel van 18 december 2016, nr. WJZ / 16194652, Stcrt. 2016 nr. 70314.

¹⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 6.

¹⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 7 en 22.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

22/99

72. Nadere invulling van het beoordelingskader voor het opleggen van een of meer verplichtingen als bedoeld in de artikelen 13e tot en met 13k van de Postwet wordt gegeven door de Beleidsregel.
73. Dat beoordelingskader vraagt volgens de Minister om een Beleidsregel die enerzijds een verduidelijking van de doelstellingen van het AMM-instrument en anderzijds een nadere uitwerking van de daarbij geldende proportionaliteitseis geeft. Beoogd is om onwenselijke effecten voor de lange termijn te voorkomen en reguleringszekerheid te bieden aan marktpartijen. De Beleidsregel beoogt daarbij sturing te geven aan de ACM bij het toepassen van het AMM-instrument zodat het handelen van de ACM is afgestemd op het beleid van de Minister.
74. In het licht van de doelen van het ex ante toezicht schrijft de Beleidsregel in artikel 2, eerste lid, voor dat de ACM ervoor zorgt dat haar AMM-besluiten niet verder strekken dan nodig is om potentiële mededingingsproblemen op een door de ACM afgebakende relevante markt voor postvervoerdiensten te adresseren en statische en dynamische efficiëntie op de markt voor postvervoerdiensten te borgen. Ter verwezenlijking van die doelen moeten de besluiten van de ACM er volgens artikel 2, tweede lid, toe bijdragen dat postvervoerbedrijven ook op de lange termijn kunnen innoveren en investeren in hun netwerk en met betrekking tot de postvervoerdiensten kunnen concurreren op zowel kwaliteit als prijs.
75. In het kader van de proportionaliteitseis bepaalt de Beleidsregel in artikel 3, eerste lid, dat de ACM uitsluitend verplichtingen oplegt die noodzakelijk en geschikt zijn en het minst vergaande middel zijn om de in randnummer 74 genoemde doelen te bereiken. Dat betekent volgens artikel 3, tweede lid, dat de ACM geen verplichtingen oplegt die verder gaan dan nodig is om andere postvervoerbedrijven op de afgebakende relevante markt in staat te stellen op de lange termijn met de AMM-partij te concurreren of die tot effect hebben dat de financiële situatie van het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht zodanig verstoord wordt dat financiële instabiliteit dreigt.
76. Artikel 4 van de Beleidsregel verplicht de ACM ten slotte om bij de onderbouwing van de verplichtingen in het licht van bovenstaande een zoveel mogelijk kwantitatieve impactanalyse aan te leveren van de economische effecten op de postmarkt en van de reguleringskosten van het besluit.
77. Met het opleggen van de navolgende verplichtingen beoogt de ACM effectieve en duurzame concurrentie op de relevante markten te bevorderen. Deze concurrentie betekent dat eindgebruikers de keuze hebben tussen verschillende aanbieders van 24-

uurs postvervoerdiensten. Dit leidt tot lagere prijzen en heeft een betere kwaliteit van dienstverlening tot gevolg. Bij de beoordeling van de proportionaliteit van de verplichtingen heeft de ACM eveneens de doelstelling van infrastructuurconcurrentie en de Beleidsregel betrokken.

2.3 Toegangsverplichting

78. De ACM kan op grond van artikel 13e, eerste lid, van de Postwet de verplichting opleggen om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door de ACM te bepalen vormen van toegang. Dit kan als de ACM oordeelt dat het weigeren van toegang of andere toegangsgerelateerde mededingingsproblemen de ontwikkeling van een duurzaam concurrerende retailmarkt belemmeren en/of niet in het belang van de eindgebruiker is. In deze paragraaf onderzoekt de ACM of het opleggen van een toegangsverplichting een noodzakelijke, geschikte en passende verplichting is.

2.3.1 Noodzaak en geschiktheid van een toegangsverplichting

79. De ACM heeft geconcludeerd dat PostNL op de afgebakende relevante markten de prikkel en de mogelijkheid heeft om onder meer de volgende mededingingsbeperkende gedragingen te vertonen:

- toegangswegering;
- discriminatoir gebruik of achterhouden van informatie;
- oneigenlijk gebruik van informatie;
- vertragingstactieken;
- onbillijke voorwaarden;
- kwaliteitsdiscriminatie;
- koppelverkoop; en
- strategisch productontwerp.

80. Gelet op het bestaan van deze potentiële mededingingsproblemen is het noodzakelijk om een toegangsverplichting op te leggen. De toegangsverplichting is geschikt om het potentiële mededingingsprobleem van toegangswegering en andere toegangsgerelateerde mededingingsproblemen op de relevante markten te adresseren. De toegangsverplichting stelt namelijk andere postvervoerbedrijven in staat om de afgebakende markten te betreden, dan wel op die markten actief te blijven, en met PostNL te kunnen (blijven) concurreren.

Conclusie

Ontwerpbesluit «openbare versie»

81. De ACM concludeert dat het opleggen van een toegangsverplichting noodzakelijk en geschikt is voor het voorkomen van toegangswegering en andere toegangsgerelateerde mededingingsproblemen.

2.3.2 Vorm van toegang en passendheid

82. Op grond van artikel 13e, eerste lid, van de Postwet dient de ACM te bepalen op welke vorm van toegang de verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken ziet. Gelet op de conclusie dat het opleggen van een toegangsverplichting noodzakelijk en geschikt is ter voorkoming van potentiële mededingingsproblemen die het gevolg zijn van toegangswegering en andere toegangsgerelateerde mededingingsproblemen, beoordeelt de ACM navolgend, met inachtneming van de in de Beleidsregel gestelde eisen, welke vorm van toegang passend is.
83. In de analyse van de potentiële mededingingsproblemen heeft de ACM vastgesteld dat toegangswegering en de andere toegangsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen mededingingsproblemen kunnen veroorzaken ten aanzien van 24-uurs partijpost. Op grond van deze analyse bepaalt de ACM dan ook dat de vorm van toegang die PostNL tot zijn postvervoernetwerk dient te verlenen 24-uurs partijpost (hierna: toegang voor 24-uurs partijpost) is. Nu deze vorm van toegang is toegespitst op de dienstverlening waarop de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen zien, concludeert de ACM dat dit een passende vorm van toegang is. Er is, zoals de ACM op grond van artikel 3 van de Beleidsregel in haar overweging moet meenemen, geen minder vergaande vorm van toegang die het mededingingsprobleem toegangswegering en de andere toegangsgerelateerde mededingingsproblemen voldoende wegneemt.

Conclusie

84. De door de ACM bepaalde vorm van toegang, zoals bedoeld in artikel 13e, eerste lid, van de Postwet, is de toegang voor 24-uurs partijpost. Op grond daarvan wordt PostNL verplicht te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang voor 24-uurs partijpost.

2.3.3 Redelijke verzoeken

85. PostNL is verplicht te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang voor 24-uurs partijpost. Uit de analyse en eerdere handhavingsonderzoeken van de ACM in het kader van artikel 9 van de Postwet, is een aantal specifieke problemen naar voren gekomen ten aanzien van de voorwaarden die PostNL stelde voor toegang tot zijn netwerk.

24/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

25/99

86. Om toegang voor 24-uurs partijenpost te waarborgen, zal de ACM navolgend aangeven welk verzoek om toegang zij in ieder geval redelijk vindt.
87. De ACM bepaalt hierbij dat een verzoek om toegang voor 24-uurs partijenpost in ieder geval een redelijk verzoek is als bedoeld in artikel 13e, eerste lid, van de Postwet, indien wordt verzocht om:
- (i) het kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost in de volgende categorieën¹⁷:
 - a. “Wholesale Klein”
 - b. “Wholesale Groot”
 - c. “Wholesale Bijzonder”
 - d. “Wholesale Gemengd”
 - e. “Wholesale Brievenbuspakjes+”;
 - (ii) het kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost in de onder (i) genoemde categorieën op één van de aanleverlocaties van PostNL¹⁸;
 - (iii) het kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost in de onder (i) genoemde categorieën op de wijze, de dagen en de uiterste aanlevertijden op de verschillende aanleverlocaties van PostNL, zoals PostNL die toepast ten behoeve van zijn dienstverlening voor zakelijke klanten. Met betrekking tot de categorie aanleverlocatie “business balie van een sorteercentrum buszendingen” geldt dat de uiterste aanlevertijd voor aangeleverde 24-uurspartijenpost niet voor 21.00 uur mag liggen.
88. Ad (i): In zijn aanbod aan zakelijke klanten stelt PostNL momenteel aan de samenstelling van 24-uurs partijenpost Klein, Groot en Bijzonder de voorwaarden dat het uiterlijk, het formaat en de afzender van de poststukken in een partij identiek moeten zijn¹⁹ en dat de afzonderlijke poststukken in dezelfde gewichtstrap²⁰ moeten vallen. Met betrekking tot de

¹⁷ De betreffende categorieën zijn hierna nader uitgewerkt in Ad (i) en in Tabel 2.1.

¹⁸ Zie voor aanlevering op de PostNL-locaties de PostNL-brochure ‘Posttarieven Per januari 2017’ (Tarievenboekje PostNL 2017), blz. 12

¹⁹ Tarievenboekje PostNL 2017, blz. 8, 10 en 15.

²⁰ Bijvoorbeeld 30-40 gram. PostNL-brochure ‘Posttarieven Per januari 2017’ (Tarievenboekje PostNL 2017), blz. 15 en 19).

Ontwerpbesluit «openbare versie»

samenstelling van 24-uurs partijenpost Gemengd en Brievenbuspakjes+ stelt PostNL momenteel de voorwaarde dat de afzender van de poststukken in een partij identiek moet zijn.²¹

89. Postvervoerbedrijven leveren 24-uurs partijenpost bij PostNL aan bestaande uit poststukken van verschillende klanten, hetgeen betekent dat de poststukken in een partij post die uit deze poststukken is samengesteld qua uiterlijk, gewichtstrap, formaat en afzender zullen verschillen. Het gevolg is dat, indien een partij één of meer poststukken bevat die niet binnen de gewichts- of afmetingsgrenzen van de voornoemde categorieën valt, deze partij moet worden aangeboden als een gemengde partij of als meerdere gescheiden partijen, waarbij de gewichts- en afmetingsgrenzen niet worden overschreden. De ACM is van oordeel dat de door PostNL gehanteerde stringente voorwaarden de toegang voor postvervoerbedrijven onnodig belemmeren. Deze voorwaarden zijn ook niet noodzakelijk om 24-uurs partijenpost te verwerken.
90. Gelet op het vorenstaande is de ACM van oordeel dat een verzoek om toegang inhoudende de afname van 24-uurs partijenpost Klein, Groot of Bijzonder, zonder de voorwaarden van identiek uiterlijk, gewichtstrap, formaat en afzender van de afzonderlijke poststukken in een partij redelijk is. Met betrekking tot een verzoek om toegang inhoudende de afname van partijenpost Gemengd en Brievenbuspakjes+ is de ACM van oordeel dat dit redelijk is voor zover de afzender binnen een partij verschilt.
91. Het gevolg van het vorenstaande is dat PostNL in ieder geval toegang voor vijf 24-uurs partijenpost producten moet bieden, namelijk “Wholesale Klein”, “Wholesale Groot”, “Wholesale Bijzonder”, “Wholesale Gemengd” en “Wholesale Brievenbuspakjes+”. Omdat deze diensten op sommige punten afwijken van de productindelingen op retailniveau is in de benamingen “Wholesale” toegevoegd.
92. In het hierboven beschreven wholesaleaanbod wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de kenmerken van de verschillende 24-uursproducten uit het huidige retailaanbod van PostNL, zoals dit volgt uit het Openbare Tarievenboekje 2017. Er wordt ook zoveel mogelijk rekening gehouden met de wijze waarop partijen post van postvervoerbedrijven, gezien het feit dat zij meerdere klanten hebben, zijn samengesteld. In Tabel 2.1 is weergegeven welke kenmerken de verschillende wholesaletoegangsproducten hebben. Daarbij geldt dat voor zover een afzonderlijk poststuk voldoet aan de kenmerken van de

26/99

²¹ Uiterlijk, formaat en gewicht mogen verschillen. Met betrekking tot het formaat gelden minimale en maximale afmetingen en er wordt voor Gemengd gewerkt met verschillende gewichtstrappen, die worden bepaald op basis van het gemiddelde gewicht van de afzonderlijke poststukken van de partij.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

categorie Wholesale Klein, Wholesale Groot of Wholesale Bijzonder, dit poststuk niet mag worden ingebracht in een partij post waarbij de kenmerken van de afzonderlijke poststukken in die partij overeenkomen met één van de twee andere categorieën (bijvoorbeeld een poststuk Wholesale Klein mag niet in een partij post Wholesale Groot en een poststuk Wholesale Groot mag niet in een partij post Wholesale Bijzonder). Dergelijke poststukken kunnen wel worden ingebracht in een partij post Wholesale Gemengd. Wholesale Brievbuspakjes+ vormt een geheel aparte categorie vanwege de functionaliteit *track & trace*; een afzonderlijk Brievbuspakje+ kan daarom niet worden ingebracht in een partij post Wholesale Gemengd.

27/99

93. Ad (ii): Postvervoerbedrijven kunnen momenteel op grond van artikel 9 van de Postwet op al deze locaties hun 24-uurs partijenpost aanleveren. Bij het wegvallen van artikel 9 kan PostNL de toegang frustreren door op bepaalde aanleverlocaties geen 24-uurs partijenpost aan te nemen van postvervoerbedrijven. De impact hiervan op postvervoerbedrijven is groot. Het is daarom van wezenlijk belang dat postvervoerbedrijven op alle beschikbare aanleverlocaties van PostNL hun 24-uurs partijenpost kunnen aanbieden. De verplichting is ook niet belastend voor PostNL, omdat deze aansluit bij de toegang die PostNL thans op grond artikel 9 van de Postwet moet bieden en zakelijke klanten momenteel ook hun partijenpost op deze aanleverlocaties aanbieden.
94. Ad (iii): De ACM acht het redelijk dat postvervoerbedrijven hun 24-uurs partijenpost op dezelfde dagen, uiterste aanlevertijden en wijze als zakelijke klanten moeten kunnen aanleveren.
95. In de voorwaarden voor zakelijke klanten en postvervoerbedrijven heeft PostNL het volgende bepaald: 'onder voorbehoud van beschikbare capaciteit is er de mogelijkheid om na sluitingstijd tussen 19.30 en 21.00 uur op een van de sorteercentra partijenpost aan te bieden'²². De ACM is van oordeel dat een dergelijke voorwaarde onvoldoende waarborgen biedt voor postvervoerbedrijven die een beroep doen op de toegangsverplichting van PostNL dat hun aangeleverde 24-uurs partijenpost altijd als 24-uurs partijenpost wordt verwerkt. De aard van het postverwerkingsproces van postvervoerbedrijven maakt dat zij enige tijd nodig hebben om de post te verwerken en te transporteren naar de aanleverlocaties van PostNL. Het uiterlijk om 21.00 uur kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost bij de sorteercentra van PostNL is dan ook een vereiste om te kunnen concurreren met PostNL.

²² PostNL-brochure Posttarieven Per januari 2017 (Tarievenboekje PostNL 2017), blz. 12.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

96. In Tabel 2.1 worden de kenmerken van de verschillende wholesaletoegangsproducten, zoals uiteengezet onder punt (i), (ii) en (iii), schematisch weergegeven. Daarbij is volledigheidshalve ook een vergelijking gemaakt met het vigerende retailaanbod van PostNL, zoals dit beschreven staat in het Openbare Tarievenboekje 2017.

Tabel 2.1. Kenmerken de verschillende wholesaletoegangsproducten en vergelijking met retailaanbod

Retailaanbod 24-uurs partijenpost	Wholesaleaanbod 24-uurs partijenpost
<p><i>Klein</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uiterlijk, formaat en Afzender hetzelfde en alle zendingen binnen zelfde gewichtstrap • Minimum aantal: 250 • Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel • Minimum afmeting: 140 x 90 mm • Maximum afmeting: 162 x 229 mm • Maximum dikte: 5 mm • Vier gewichtstrappen, maximum gewicht: 50 gram • Inhoud: papier • Soort verpakking: gesloten envelop, kaart, selfmailer • Wijze van aanleveren: conform de "Voorwaarden aanleveren Partijenpost", meest recente versie, van PostNL • Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde buba²³: sluitingstijd • Uiterste aanlevertijd buba: 19.30 uur, maar onder voorbehoud van beschikbare capaciteit is er de mogelijkheid om na sluitingstijd buba om 19.30 en voor 21.00 op de buba aan te bieden. 	<p><i>Klein</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uiterlijk, formaat, gewicht en Afzender mogen verschillen • Minimum aantal: 250 • Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel • Minimum afmeting: 140 x 90 mm • Maximum afmeting: 162 x 229 mm • Maximum dikte: 5 mm • Maximum gewicht: 50 gram • Inhoud: papier • Soort verpakking: gesloten envelop, kaart, selfmailer • Wijze van aanleveren: postzak, postbak en/of rolcontainer • Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde buba: sluitingstijd • Uiterste aanlevertijd buba: 21.00 uur

28/99

²³ De businessbalie op de sorteercentra buszendingen van PostNL

Ontwerpbesluit «openbare versie»

<p><i>Groot</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Uiterlijk, formaat en Afzender hetzelfde en alle zendingen binnen zelfde gewichtstrap• Minimum aantal: 250• Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel• Minimum afmeting: 140 x 90 mm• Maximum afmeting: 229 x 324 mm• Maximum dikte: 10 mm• Zeven gewichtstrappen, maximum gewicht: 350 gram• Inhoud: papier• Soort verpakking: gesloten envelop, kaart, selfmailer• Wijze van aanleveren: conform de “Voorwaarden aanleveren Partijpost”, meest recente versie van PostNL• Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde buba: sluitingstijd• Uiterste aanlevertijd buba: 19.30 uur, maar onder voorbehoud van beschikbare capaciteit is er de mogelijkheid om na sluitingstijd buba om 19.30 en voor 21.00 op de op de buba aan te bieden.	<p><i>Groot</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Uiterlijk, formaat, gewicht en Afzender mogen verschillen• Minimum aantal: 250• Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel• Minimum afmeting: 140 x 90• Maximum afmeting: 229 x 324 mm• Maximum dikte: 10 mm• Maximum gewicht: 350 gram• Inhoud: papier• Soort verpakking: gesloten envelop, kaart, selfmailer• Wijze van aanleveren: postzak, postbak en/of rolcontainer• Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde buba: sluitingstijd• Uiterste aanlevertijd buba: 21.00 uur
---	---

29/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

<p><i>Bijzonder</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Uiterlijk, formaat en Afzender hetzelfde en alle zendingen binnen zelfde gewichtstrap• Minimum aantal: 250• Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel• Minimum afmeting: 140 x 90 mm• Maximum afmeting: 380 x 265 mm• Maximum dikte: 32 mm• Tien gewichtstrappen, maximum gewicht: 2000 gram• Inhoud: alle soorten, ook goederen• Soort verpakking: alle soorten• Wijze van aanleveren: conform de “Voorwaarden aanleveren Partijpost”, meest recente versie van PostNL• Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde buba: sluitingstijd• Uiterste aanlevertijd buba: 19.30 uur, maar onder voorbehoud van beschikbare capaciteit is er de mogelijkheid om na sluitingstijd buba om 19.30 en voor 21.00 op de buba aan te bieden.	<p><i>Bijzonder</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Uiterlijk, formaat, gewicht en Afzender mogen verschillen• Minimum aantal: 250• Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel• Minimum afmeting: 140 x 90 mm• Maximum afmeting: 380 x 265 mm• Maximum dikte: 32 mm• Maximum gewicht: 2000 gram• Inhoud: alle soorten, ook goederen• Soort verpakking: alle soorten• Wijze van aanleveren: postzak, postbak en/of rolcontainer• Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde buba: sluitingstijd• Uiterste aanlevertijd buba: 21.00 uur
--	--

30/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

<p><i>Gemengd</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Uiterlijk, formaat en gewicht mogen verschillen.• Afzender hetzelfde• Minimum aantal: 250• Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel• Minimum afmeting: 140 x 90 mm• Maximum afmeting: 380 x 265 mm• Maximum dikte: 32 mm• Negen gewichtstrappen, maximum gewicht: 2000 gram• Inhoud: alle soorten, ook goederen• Soort verpakking: alle soorten• Wijze van aanleveren: conform de "Voorwaarden aanleveren Partijpost", meest recente versie van PostNL• Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde buba: sluitingstijd• Uiterste aanlevertijd buba: 19.30 uur, maar onder voorbehoud van beschikbare capaciteit is er de mogelijkheid om na sluitingstijd buba om 19.30 en voor 21.00 op de buba aan te bieden.	<p><i>Gemengd</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Uiterlijk, formaat en gewicht mogen verschillen• Afzender: mag verschillen• Minimum aantal: 250• Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel• Minimum afmeting: 140 x 90 mm• Maximum afmeting: 380 x 265 mm• Maximum dikte: 32 mm• Maximum gewicht: 2000 gram• Inhoud: alle soorten, ook goederen• Soort verpakking: alle soorten• Wijze van aanleveren: postzak, postbak en/of rolcontainer• Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde buba: sluitingstijd• Uiterste aanlevertijd buba: 21.00 uur
---	--

31/99

Ontwerpbesluit
«openbare versie»

<p><i>Brievenbuspakjes+</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Uiterlijk, formaat en gewicht mogen verschillen• Afzender: hetzelfde• Minimum aantal: 1• Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel• Minimum afmeting: 140 x 90 mm• Maximum afmeting: 380 x 265 mm (brievenbusformaat)• Maximum dikte: 32 mm (brievenbusformaat)• Maximum gewicht: 2000 gram • Inhoud: alle soorten, ook goederen• Soort verpakking: beschermende verpakking• Track & Trace• Wijze van aanleveren: conform de "Voorwaarden aanleveren Partijpost", meest recente versie van PostNL• Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde buba: sluitingstijd• Uiterste aanlevertijd buba: 19.30 uur, maar onder voorbehoud van beschikbare capaciteit is er de mogelijkheid om na sluitingstijd buba om 19.30 en voor 21.00 op de buba aan te bieden.	<p><i>Brievenbuspakjes+</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Uiterlijk, formaat en gewicht mogen verschillen• Afzender: mag verschillen• Minimum aantal: 1• Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel• Minimum afmeting: 140 x 90 mm• Maximum afmeting: 380 x 265 mm (brievenbusformaat)• Maximum dikte: 32 mm (brievenbusformaat)• Maximum gewicht: 2000 gram• Eén tarief• Inhoud: alle soorten, ook goederen• Soort verpakking: beschermende verpakking• Track & Trace• Wijze van aanleveren: postzak, postbak en/of rolcontainer • Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde buba: sluitingstijd• Uiterste aanlevertijd buba: 21.00 uur
--	---

32/99

97. In het bovenstaande en in de randnummers 113, 116 en 117 in de non-discrimatieverplichting) heeft de ACM aangegeven welke verzoeken tot toegang voor 24-uurs partijpost in ieder geval als een redelijk verzoek als bedoeld in artikel 13e, eerste lid, van de Postwet moeten worden aangemerkt. Dat laat onverlet dat een postvervoerbedrijf een daarvan afwijkend verzoek tot toegang voor 24-uurs partijpost bij PostNL kan doen. Een dergelijk verzoek wordt in eerste instantie door PostNL getoetst aan het redelijkheids criterium van artikel 13e, eerste lid, van de Postwet. Geschillenbeslechting met betrekking tot een dergelijk verzoek kan op aanvraag van het postvervoerbedrijf of van PostNL plaatsvinden door de ACM overeenkomstig hoofdstuk 8 van de Postwet.
98. Los van bovenstaande is een verzoek tot toegang voor 24-uurs partijpost ook redelijk voor zover dat voortvloeit uit de non-discrimatieverplichting in artikel 13 e, tweede lid van de Postwet, die hierna wordt behandeld in paragraaf 2.3.3.

2.3.4 Inperking van de toegang voor 24-uurs partijenpost tot het netwerk van PostNL

99. Gelet op de in de Beleidsregel genoemde doelstelling van infrastructuurconcurrentie²⁴ is de ACM van oordeel dat een verzoek om toegang voor 24-uurs partijenpost niet als redelijk kan worden aangemerkt, indien de verzoekende onderneming geen enkele postvervoerdienst op het gebied van 24-uurs partijenpost zelf uitvoert. Een onderneming die al zijn aangeboden postvervoerdiensten, zoals bedoeld in artikel 2, lid, onder d, van de Postwet, uitbestedt aan een derde, kan dus geen aanspraak maken op toegang tot het netwerk van PostNL.
100. Voorts oordeelt de ACM dat een verzoek om toegang voor 24-uurs partijenpost van een postvervoerbedrijf niet als redelijk kan worden aangemerkt voor zover bij honorering van dat verzoek binnen een tijdsbestek van één jaar nadat er toegang conform dit besluit aan het betreffende postvervoerbedrijf is verleend het percentage 24-uurs partijenpost dat door PostNL verder wordt vervoerd ten opzichte van het totale volume 24-uurs partijenpost van dat postvervoerbedrijf 70 procent overschrijdt. De reden hiervan is dat de ACM infrastructuurconcurrentie wil bevorderen.
101. Op het moment dat een postvervoerbedrijf een verzoek om toegang voor 24-uurs partijenpost doet is het voor PostNL niet duidelijk of aan het 70 procent criterium zal worden voldaan en kan PostNL dus niet beoordelen of een dergelijk verzoek redelijk is. Dit betekent dat een verzoek om toegang voor 24-uurs partijenpost door PostNL niet op die grond kan worden geweigerd. Een postvervoerbedrijf dient door middel van een accountantsverklaring binnen vier weken na afloop van het jaar als bedoeld in het vorige randnummer aan te tonen dat het percentage van zijn totale volume 24-uurs partijenpost dat hij heeft ondergebracht bij PostNL voor verder vervoer niet hoger ligt dan 70 procent. Als dat wel zo was, was het verzoek om toegang met terugwerkende kracht een onredelijk verzoek. Consequentie hiervan is dat met betrekking tot het volledige aangeleverde 24-uurs partijenpostvolume PostNL niet gehouden is om wholesaletarieven in rekening te brengen.

2.3.5 Voorschriften bij de toegangsverplichting

102. Op grond van artikel 13e, derde lid, van de Postwet kan de ACM aan de toegangsverplichting voorschriften verbinden betreffende billijkheid, redelijkheid en opportuniteit. Uit hoofdstuk 1 van dit besluit blijkt dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om toegang te weigeren of gedragingen te vertonen of voorwaarden te hanteren waarmee het effectief gebruik van toegang wordt verhinderd of gefrustreerd.

²⁴ Zie artikel 2 van de Beleidsregel.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

103. Om dit te voorkomen acht de ACM het noodzakelijk, geschikt en passend om de hierna genoemde voorschriften te verbinden aan de toegangsverplichting.
- a) PostNL mag aan de toegang geen beperkingen opleggen, tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat;
 - b) PostNL moet informatie die een postvervoerbedrijf nodig heeft om een voldoende gespecificeerd verzoek om toegang te doen, op verzoek tijdig en volledig verstrekken;
 - c) PostNL mag informatie die hij door het verlenen van toegang verkrijgt, en waarvan PostNL redelijkerwijs kan aannemen dat deze vertrouwelijk is, niet delen met derden (waaronder zijn eigen retailorganisatie, dochter- en partnerondernemingen) of gebruiken voor andere doelen dan voor het verlenen van toegang;
 - d) PostNL moet te goeder trouw onderhandelen met postvervoerbedrijven die verzoeken om toegang;
 - e) PostNL moet verzoeken om toegang tijdig en adequaat in behandeling nemen en zo nodig met het verzoekende postvervoerbedrijf bespreken. Een schriftelijke en inhoudelijke reactie op het verzoek om toegang dient binnen een redelijke termijn aan het postvervoerbedrijf te worden verstrekt. De 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, dan dient hij dat uiterlijk binnen een week na ontvangst van het verzoek gemotiveerd aan het verzoekende postvervoerbedrijf schriftelijk kenbaar te maken. Tevens dient hij in dat geval aan te geven op welke termijn het verzoekende postvervoerbedrijf een inhoudelijke reactie zal ontvangen;
 - f) PostNL moet een duidelijke procedure opstellen en gebruiken voor het behandelen van verzoeken om toegang. In deze procedure neemt PostNL ten minste op en werkt hij uit:
 - o dat PostNL binnen een redelijke termijn reageert op een verzoek om toegang;
 - o dat PostNL, als een verzoek onvoldoende gespecificeerd is, aangeeft op welke punten dit verzoek aangevuld dient te worden;
 - o dat PostNL alleen verzoeken afwijst op basis van objectieve en gerechtvaardigde redenen. PostNL zal een dergelijke afwijzing grondig en deugdelijk motiveren; en
 - o op welke wijze PostNL in onderhandeling treedt met een postvervoerbedrijf als er op verzoek van dat postvervoerbedrijf of PostNL nadere afspraken gemaakt

34/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

moeten worden over de gevraagde toegang.

- g) De voorwaarden die PostNL opstelt en hanteert voor het verlenen van toegang dienen redelijk en billijk te zijn. PostNL dient in ieder geval:
- o redelijke betalingsvoorwaarden, met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures op te stellen en te hanteren;
 - o een wijzigingsprocedure die redelijke bepalingen bevat over de mogelijkheden tot wijziging van de toegang op te stellen en te hanteren;
 - o redelijke voorwaarden betreffende contractherzieningen op te stellen en te hanteren;
 - o redelijke voorwaarden betreffende beëindiging van een toegangsovereenkomst en opschorting van diensten op te stellen en te hanteren;
 - o een geschilbeslechtsingsprocedure op te stellen en te hanteren met adequate reactietermijnen, die geen inbreuk maakt op de rechten van postvervoerbedrijven om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij de ACM aanhangig te maken;
 - o een regeling inhoudende retourneren van post naar het postvervoerbedrijf op te stellen en te hanteren.
- h) PostNL dient een kwaliteitsniveau van de toegangsdienst voor 24-uurs partijenpost aan te bieden, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van tijdige bezorging en de kwaliteit van bezorging op het juiste adres. Dit kwaliteitsniveau dient minimaal gelijk te zijn aan de kwaliteit zoals deze in de praktijk wordt gerealiseerd door PostNL voor de levering van 24-uurs partijenpost aan (groot)zakelijke klanten.
- i) PostNL mag de toegang niet strategisch ontwerpen. Dit betekent dat de inrichting van het postvervoernetwerk niet zodanig ontworpen mag zijn dat als gevolg daarvan de beschikbaarheid van de toegang voor 24-uurs partijenpost en het effectief gebruik daarvan door andere postvervoerbedrijven wordt belemmerd. Het van andere postvervoerbedrijven verlangen dat door hen aangeleverde poststukken binnen een partij afkomstig zijn van of voorzien zijn van hetzelfde afzenderadres, beschouwt de ACM als strategisch productontwerp. Het is PostNL dus niet toegestaan dergelijke voorwaarden in zijn referentieaanbod op te nemen. Het verbod op strategisch productontwerp betekent ook dat het PostNL niet is toegestaan om door middel van pilots en experimenten met zakelijke klanten de concurrentieverhoudingen te beïnvloeden.

35/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

- j) PostNL mag met betrekking tot de toegang voor 24-uurs partijenpost geen koppelverkoop toepassen.
104. Hieronder licht de ACM toe welke potentiële mededingingsproblemen de voorschriften adresseren.
105. Ad a. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van toegangswegering. Het opleggen van beperkingen zonder een objectieve rechtvaardiging kan tot willekeur leiden en met het opleggen van selectieve beperkingen kan PostNL concurrerende postvervoerbedrijven uit de markt weren.
106. Ad b. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van het achterhouden van informatie.
107. Ad c. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van het oneigenlijk gebruik van informatie.
108. Ad d, e en f. Deze voorschriften adresseren het potentiële mededingingsprobleem van vertragingstactieken. Als PostNL niet te goeder trouw onderhandelt met postvervoerbedrijven of verzoeken niet tijdig of adequaat in behandeling neemt, kan PostNL onderhandelingsprocessen vertragen. Toegang is dan ineffectief of inefficiënt. 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. 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.
109. Ad g. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van het opstellen en hanteren van onbillijke voorwaarden. De ACM acht het proportioneel om PostNL te verplichten ten aanzien van de te verlenen toegang redelijke voorwaarden te hanteren. Het gaat hier om wezenlijke aspecten van de toegang die ervoor zorgen dat andere postvervoerbedrijven op gelijke voet met PostNL kunnen concurreren.
110. Ad h. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van kwaliteitsdiscriminatie.

36/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

111. Ad i. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van strategisch productontwerp. Het voorkomt het verhinderen of frustreren van een effectief gebruik van toegang en maakt dit toetsbaar.
112. Ad j. Dit voorschrift adresseert de potentiële mededingingsproblemen van koppelverkoop. Dit voorschrift dient om te voorkomen dat postvervoerbedrijven moeten betalen voor onderdelen of faciliteiten die niet nodig zijn om de beoogde toegang af te nemen. Postvervoerbedrijven zouden immers niet hoeven te betalen voor onderdelen of faciliteiten van het postvervoernetwerk die niet nodig zijn om de door hen beoogde retaildiensten te kunnen verlenen.

2.3.6 De non-discriminatieverplichting

113. De aan PostNL opgelegde toegangsverplichting brengt op grond van artikel 13e, tweede lid, van de Postwet 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 (hierna: de non-discriminatieverplichting). Dit betekent dat een verzoek om toegang voor een bepaalde 24-uurs partijenpostdienst een redelijk verzoek is als bedoeld in artikel 13e, eerste lid, van de Postwet voor zover PostNL eerder na een verzoek tot toegang van een postvervoerbedrijf toegang heeft verleend of voor zover PostNL, een dochteronderneming of partneronderneming die bepaalde 24-uurs partijenpostdienst zelf aan zakelijke afzenders aanbiedt en/of levert.
114. De non-discriminatieverplichting adresseert de volgende mededingingsproblemen die er toe leiden dat toegang wordt verhinderd of bemoeilijkt: vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, discriminatoir gebruik of achterhouden van informatie, koppelverkoop, strategisch productontwerp en kwaliteitsdiscriminatie.
115. Aangezien PostNL zelf actief is op de retailmarkten die door de toegang tot zijn postvervoernetwerk ten behoeve van 24-uurs partijenpost worden bediend, heeft PostNL ten opzichte van zijn eigen retailorganisatie, zijn dochterondernemingen of zijn partnerondernemingen de prikkel om deze te bevoordelen. Het is evident dat dergelijk gedrag schadelijk is voor de concurrentiepositie van postvervoerbedrijven die afhankelijk zijn van PostNL. Door de non-discriminatieverplichting worden de mogelijkheden voor PostNL om toegang tot 24-uurs partijenpostdiensten voor postvervoerbedrijven te frustreren beperkt en kan geen bevoordeling plaatsvinden van de eigen retailorganisatie van PostNL, noch van haar dochterondernemingen en partnerondernemingen.

37/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

38/99

116. De ACM zal navolgend toelichten wat zij verstaat onder de non-discriminatoire toegangsverplichting van PostNL voor “hemzelf”. Dit begrip is van belang omdat PostNL een verticaal geïntegreerd bedrijf is, waarbij retail- en wholesaleactiviteiten in één organisatie zijn ondergebracht. Nu deze activiteiten binnen één organisatie plaatsvinden, is er geen sprake van een toegangsovereenkomst (en dus geen inkooprelatie) tussen de wholesale- en retailorganisatie van PostNL. Echter de mededingingsproblemen die kunnen voortvloeien uit de prikkel van PostNL om zijn eigen retailorganisatie te bevoordelen blijven bestaan. Hierdoor is het op basis van de non-discriminatieverplichting noodzakelijk dat de wholesalelevering aan postvervoerbedrijven onder gelijke omstandigheden als bij wholesalelevering aan hemzelf onder gelijke voorwaarden moet plaatsvinden. Met andere woorden, het retailaanbod van PostNL moet kunnen worden gerepliceerd op basis van afname van het gepubliceerde wholesaleaanbod. Deze replicerbaarheid ziet op alle elementen van het aanbod van PostNL aan zijn zakelijke klanten, ook als dat maatwerk betreft.
117. De non-discriminatieverplichting heeft ook betrekking op de beschikbaarheid voor postvervoerbedrijven van een nieuwe of gewijzigde 24-uurs partijenpostdienst van PostNL op de retailmarkten. Voorafgaand aan en tijdens de aankondigingstermijn²⁵ van een nieuwe of gewijzigde 24-uurs partijenpostdienst mag de betreffende nieuwe of gewijzigde dienst door PostNL nog niet worden aangeboden en/of geleverd aan zakelijke klanten. PostNL moet ervoor zorgdragen dat een nieuwe of gewijzigde 24-uurs partijenpostdienst per de datum waarop deze door PostNL op de retailmarkten wordt aangeboden ook door postvervoerbedrijven kan worden aangeboden.

2.3.7 Conclusie toegangsverplichting

118. In het voorgaande heeft de ACM geconcludeerd dat het opleggen aan PostNL van de verplichting tot het voldoen aan redelijke verzoeken om toegang een noodzakelijke, geschikte en passende maatregel is.
119. Voorts heeft de ACM bepaald dat de vorm van toegang, zoals bedoeld in artikel 13e, eerste lid, van de Postwet, 24-uurs partijenpost is. Op grond daarvan wordt PostNL verplicht te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang voor 24-uurs partijenpost.
120. De ACM heeft bepaald dat een verzoek om toegang voor 24-uurs partijenpost in ieder geval een redelijk verzoek is indien wordt verzocht om:

- (i) het kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost in de volgende categorieën:

²⁵ Zie randnummer 235

Ontwerpbesluit «openbare versie»

- a. “Wholesale Klein”
 - b. “Wholesale Groot”
 - c. “Wholesale Bijzonder”
 - d. “Wholesale Gemengd”
 - e. “Wholesale Brievenbuspakjes+”;
- (ii) het kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost in de onder (i) genoemde categorieën op een van de aanleverlocaties van PostNL;
- (iii) het kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost in de onder (i) genoemde categorieën op de wijze, de dagen en de uiterste aanlevertijden op de verschillende aanleverlocaties van PostNL, zoals PostNL die toepast ten behoeve van zijn dienstverlening voor zakelijke klanten. Met betrekking tot de aanleverlocatie “business balie van een sorteercentrum buszendingen” geldt dat de uiterste aanlevertijd niet voor 21.00 uur mag liggen.
121. De ACM heeft geconcludeerd dat de toegangsverplichting voor 24-uurs partijenpost en de daaraan verbonden voorschriften passend zijn.
122. Uit artikel 13e, tweede lid, van de Postwet volgt dat PostNL de toegang voor 24-uurs partijenpost non-discriminatoir dient te verlenen.

2.4 Tariefverplichting

123. In deze paragraaf onderzoekt de ACM of aan PostNL een verplichting moet worden opgelegd betreffende de door hem aan postvervoerbedrijven in rekening te brengen tarieven voor de aan hen verleende toegang, in dit besluit verder aangeduid als wholesale tarieven. Daartoe onderzoekt de ACM eerst in hoeverre een dergelijke verplichting nodig en geschikt is om de in hoofdstuk 1 beschreven potentiële mededingingsproblemen te voorkomen. Vervolgens bespreekt de ACM in paragraaf 2.4.2 en 2.4.3 de mogelijke invullingen van de tariefverplichting en welke daarvan als meest passend moet worden aangemerkt. In paragraaf 2.5 gaat de ACM in op de concrete inhoud van de tariefverplichting en de wijze waarop de wholesale tarieven worden bepaald. In paragraaf 2.6.1 ten slotte bepaalt de ACM welke voorschriften aan de tariefverplichting worden verbonden.

39/99

2.4.1 Noodzaak en geschiktheid van een tariefverplichting

124. Uit artikel 13f, eerste lid, van de Postwet volgt dat de ACM voor door haar te bepalen vormen van toegang een verplichting kan opleggen betreffende de voor die toegang te berekenen tarieven of de kostentoe rekening. Deze verplichting kan volgens het tweede lid van het artikel inhouden dat voor toegang een kostengeoriënteerd tarief moet worden gerekend of dat een door de ACM te bepalen of goed te keuren kostentoe rekeningsysteem moet worden gehanteerd.
125. In paragraaf 1.6 van dit besluit heeft de ACM vastgesteld dat PostNL de 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 met PostNL kunnen concurreren op de afgebakende relevante markten.
126. Ook in de situatie waarin er een verplichting geldt tot het (non-discriminatoir) verlenen van toegang aan postvervoerbedrijven (zie hierboven, paragraaf 2.3.6) en de voorwaarden hiervoor transparant zijn gemaakt (zie hieronder, paragraaf 2.7), blijft het risico op prijsdiscriminatie, marge-utholling en strategisch ontwerp van de prijsstelling bestaan. De toegangsverplichting en transparantieverplichting beletten PostNL immers niet dat hij prijsdiscriminatie toepast in zijn retailprijzen of zijn retailprijzen selectief verlaagt. Ze voorkomen evenmin dat PostNL door de toegangstarieven op een bepaald niveau vast te stellen of via een strategische inrichting van zijn tarief- en kortingenstructuur een kostenverhogende uitwerking kan realiseren voor andere postvervoerbedrijven die toegang afnemen. Om deze prijsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen te voorkomen is het noodzakelijk om in aanvulling op de toegangs- en transparantieverplichtingen een tariefverplichting voor de door PostNL te verlenen toegang op te leggen.
127. Het opleggen van een tariefverplichting is ook een geschikte maatregel omdat deze de potentiële mededingingsproblemen van prijsdiscriminatie en marge-utholling adresseert. Zo beperkt het in acht nemen van een tariefplafond of het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven de mogelijkheden tot prijsdiscriminatie en marge-utholling door PostNL. Beide maatregelen stellen grenzen aan de tarieven die PostNL aan andere postvervoerbedrijven in rekening brengt.

Conclusie noodzaak en geschiktheid

128. De ACM concludeert dat het in verband met de prijsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen noodzakelijk en geschikt is om op grond van artikel 13f, eerste

lid, van de Postwet aan PostNL een verplichting op te leggen ten aanzien van de door hem in rekening te brengen tarieven voor de aan postvervoerbedrijven verleende toegang als beschreven in paragraaf 2.3 van dit besluit.

2.4.2 Verschillende invullingen van de tariefverplichting

129. De ACM heeft in de voorgaande paragraaf geconstateerd dat het noodzakelijk en geschikt is om een tariefverplichting op te leggen ter remediëring van de geconstateerde prijsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen. Op grond van de Beleidsregel onderbouwt de ACM ten aanzien van de opgelegde tariefverplichting dat deze naast noodzakelijk en geschikt ook passend is. In dit kader is in het proces voorafgaand aan dit besluit een aantal verschillende invullingen van de tariefverplichting aan de orde geweest. De ACM beschrijft hierna deze verschillende invullingen van de tariefverplichting.

- I. de wholesale tarieven voor 24-uurs partijenpost worden vastgesteld op basis van kostenoriëntatie;
- II. de wholesale tarieven voor 24-uurs partijenpost worden gelijkgesteld aan de meest gunstige retailprijzen voor 24-uurs partijenpost voor zakelijke klanten van PostNL.
- III. de wholesale tarieven voor 24-uurs partijenpost worden gelijkgesteld aan de retail tarieven voor 24-uurs partijenpost voor zakelijke klanten van PostNL, met dien verstande dat deze tarieven “*per sender*” worden toegepast. Met *per sender* wordt in dit verband bedoeld dat de wholesale tarieven in rekening worden gebracht op basis van het partij- en jaarvolume per individuele klant van het postvervoerbedrijf en niet op basis van het partij- en jaarvolume van dat postvervoerbedrijf;
- IV. de wholesale tarieven voor 24-uurs partijenpost worden vastgesteld op basis van de gemiddelde door PostNL gehanteerde retailprijs voor 24-uurs partijenpost.

130. De ACM onderkent dat er meerdere andere alternatieven mogelijk zijn. Deze zullen praktisch gezien echter neerkomen op een variant op of combinatie van de bovenstaande alternatieven. De ACM acht het daarom niet nodig om dergelijke alternatieven hier te behandelen.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

Alternatief I: Wholesale tarief is kostengeoriënteerd

131. Artikel 13f, tweede lid, van de Postwet wijst op de mogelijkheid om PostNL te verplichten om voor de toegang een kostengeoriënteerd tarief te rekenen. Bij kostenoriëntatie betalen postvervoerbedrijven die toegang afnemen bij PostNL daarvoor maximaal een vergoeding ter dekking van de daarmee gemoeide kosten en een hierop te behalen redelijk rendement.
132. Om tot kostengeoriënteerde wholesale tarieven te komen moet worden bepaald welke kosten relevant zijn voor het voortbrengen van de in paragraaf 2.3 beschreven toegangsdiensten. Verder is een kostentoerekeningsstelsel nodig om een consistente toerekening van deze kosten aan de beschreven toegangsdiensten te waarborgen. Ook moet worden bepaald hoe het redelijk rendement wordt berekend
133. Deze invulling van de tariefverplichting leidt ertoe dat PostNL niet zodanig hoge wholesale tarieven kan hanteren dat de marges van postvervoerbedrijven die toegang afnemen daardoor worden uitgehold. Ook draagt het bij aan het oplossen van het potentiële probleem van prijsdiscriminatie.
134. Daarmee is deze maatregel naar het oordeel van de ACM aan te merken als een geschikte invulling van de tariefverplichting omdat deze bijdraagt aan het remediëren van de geconstateerde prijsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen.

Alternatief II: Wholesale tarief gelijk aan gunstigste retailprijs

135. Artikel 9 van de Postwet houdt in dat PostNL de tarieven en voorwaarden die hij hanteert voor zijn zakelijke klanten op non-discriminatoire wijze moet toepassen ten aanzien van andere postvervoerbedrijven. Dit betekent dat andere postvervoerbedrijven aanspraak kunnen maken op de beste tarieven en voorwaarden die PostNL in vergelijkbare omstandigheden aan zakelijke klanten biedt.
136. Een tariefverplichting waarbij andere postvervoerbedrijven aanspraak kunnen maken op de gunstigste prijzen en voorwaarden die PostNL in vergelijkbare omstandigheden aan zakelijke klanten biedt, leidt, bijvoorbeeld op basis van verschillende partijgroottes, tot verschillende wholesale tarieven.
137. Deze invulling van de tariefverplichting doet het risico op marge-utholling teniet. PostNL zal immers de laagste prijs die hij in de markt aan zakelijke klanten biedt, in vergelijkbare gevallen ook aan andere postvervoerbedrijven moeten bieden. Daarnaast voorkomt deze invulling ook het risico op prijsdiscriminatie. Postvervoerbedrijven, die gebruik maken van

42/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

het beste retailprijstaanbod als wholesale tarief, kunnen daardoor gemakkelijker concurreren en verder toetreden tot de middenzakelijke postmarkt en de grootzakelijke postmarkt. Hierdoor ontstaat op een groter deel van de gehele markt een reëel alternatief voor zakelijke afzenders. Daarmee ontstaat prijsdruk op een groot deel van de markt. Dit neemt de mogelijkheid weg voor PostNL om prijsdiscriminerend gedrag te vertonen en daarmee bepaalde groepen klanten een hoge prijs te rekenen.

138. Nu deze invulling van de tariefverplichting de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen remedieert, is deze naar het oordeel van de ACM als een geschikte maatregel aan te merken.

Alternatief III: Wholesale tarief gelijk aan het retail tarief per sender

139. PostNL heeft bij de ACM het belang benadrukt van de mogelijkheid om bij het bepalen van de wholesale tarieven voor postvervoerbedrijven een zogenoemd 'per sender model' te hanteren. In dit per sender model betaalt een postvervoerbedrijf voor toegang van 24-uurs partijenpost een wholesale tarief dat per individuele retailklant van dat postvervoerbedrijf wordt berekend en dat gelijk is aan de retailprijs van PostNL voor het volume partijenpost van die desbetreffende klant dat het postvervoerbedrijf voor verder vervoer aan PostNL aanbiedt.
140. De ACM is van oordeel dat deze invulling van de tariefverplichting niet geschikt is ter remediëring van de geconstateerde prijsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen.
141. De belangrijkste reden hiervoor is dat deze invulling van de tariefverplichting ertoe leidt dat prijsdiscriminatie, die plaatsvindt ten aanzien van zakelijke klanten in de afgebakende relevante markten, één op één wordt weerspiegeld in de wholesale tarieven voor postvervoerbedrijven. Hierdoor blijft PostNL in staat om met name in de kleinzakelijke en de middenzakelijke postmarkten prijzen te realiseren die liggen boven het competitieve niveau. Het model leidt ertoe dat postvervoerbedrijven, die voor het aanbieden van vervoer van 24-uurspost met bezorging in heel Nederland afhankelijk zijn van toegang tot het postvervoernetwerk van PostNL, geen reële mogelijkheid zullen hebben om daarvoor aan zakelijke afzenders een met PostNL concurrerend aanbod te doen.
142. Daarnaast leidt het per sender model tot belangrijke mededingingsrechtelijke en operationele bezwaren.
143. Willen andere postvervoerbedrijven aan hun zakelijke klanten een concurrerend aanbod kunnen doen, dan is het noodzakelijk dat zij vooraf kunnen inschatten wat de wholesale tarieven zijn waarmee zij bij dat aanbod rekening moeten houden. Dit betekent dat zij

Ontwerpbesluit «openbare versie»

voorafgaand aan hun aanbod informatie over hun klanten met PostNL zullen moeten delen. Dit model brengt daardoor met zich mee dat PostNL inzicht kan krijgen in de klanten waaraan andere postvervoerbedrijven een aanbod willen doen. Met deze informatie kan PostNL dergelijke klanten gericht een beter aanbod doen. Wanneer een ander postvervoerbedrijf eenmaal een klant bedient, zal PostNL voor de toepassing van het *per sender* model ook op de hoogte moeten zijn van het postvolume van die individuele klant. Uit het oogpunt van evenwichtige concurrentieverhoudingen is dit een onwenselijk gevolg van deze invulling van de tariefverplichting.

144. Daarnaast is een belangrijk operationeel bezwaar dat het *per sender* model geen antwoord geeft op de vraag van welke prijs moet worden uitgegaan op het moment dat een zakelijke verzender van partijenpost geen klant is van PostNL. Dit speelt met name in die gevallen waarin de retailprijs die een zakelijke afzender bij PostNL dient te betalen tot stand komt in onderhandeling tussen PostNL en de desbetreffende zakelijke klant.

Alternatief IV: Aansluiting bij gewogen gemiddelde retailprijs

145. Als vierde alternatief heeft de ACM gekeken naar de mogelijkheid om de wholesale tarieven voor 24-uurs partijenpostdiensten te bepalen op basis van een per afgebakende markt te bepalen gewogen gemiddelde van de door PostNL gehanteerde netto retailprijzen voor de met de partijenpostdiensten in de retailmarkt corresponderende diensten.
146. Het bepalen van een wholesale tarief op basis van een gewogen gemiddelde retailprijs betekent ten opzichte van alternatief II dat geen sprake is van een directe koppeling tussen een individueel aanbod van PostNL aan een zakelijke klant met het op basis daarvan te hanteren wholesale tarief. Nieuwe door PostNL met zakelijke klanten gesloten overeenkomsten zullen echter wel steeds een invloed hebben voor het mede op basis daarvan te berekenen wholesale tarief.
147. Bij dit alternatief IV komen postvervoerbedrijven in aanmerking voor de wholesale tarieven van die afgebakende markt, waarin zij gelet op hun volume aan 24-uurs partijenpost vallen. Dit houdt in dat postvervoerbedrijven die een jaarlijks volume hebben van 2,5 miljoen of meer poststukken binnen door hen bij PostNL afgenomen 24-uurs partijenpost voor dat volume aanspraak maken op de wholesale tarieven voor de grootzakelijke postmarkt.
148. Deze invulling van de tariefverplichting biedt een oplossing voor de potentiële mededingingsproblemen van prijsdiscriminatie en marge-utholling als gevolg van het

44/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

hanteren van (buitensporig) hoge wholesale tarieven. Ook draagt zij bij aan het voorkomen van marge-uitholling als gevolg van het (selectief) verlagen van de retailprijzen. Daarmee is alternatief IV naar het oordeel van de ACM eveneens een geschikte maatregel om de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen op te lossen.

2.4.3 Afweging van de alternatieven

149. In de voorgaande paragraaf heeft de ACM de volgens haar relevante alternatieven beschreven waarmee de in het besluit op te nemen tariefverplichting invulling zou kunnen krijgen. In deze paragraaf bepaalt de ACM welke van deze alternatieven in het kader van het proportionaliteitsvereiste als meest passend is aan te merken.

Alternatief III is niet geschikt

150. Zoals de ACM in randnummer 140 e.v. reeds heeft overwogen is *Alternatief III* niet geschikt om het potentiële mededingingsprobleem van prijsdiscriminatie te adresseren. Ook beperkt dit alternatief andere postvervoerbedrijven in hun mogelijkheden om aan klanten een met PostNL concurrerend aanbod te doen. Bovendien kleven aan dit alternatief de nodige mededingingsrechtelijke en operationele bezwaren.

Alternatief II is niet proportioneel

151. Een wholesale tarief dat gelijk is aan de gunstigste retailprijs, zoals beschreven onder *Alternatief II* lost de in paragraaf 1.6 gesignaleerde potentiële mededingingsproblemen geheel op. De ACM acht het echter om de hierna volgende redenen niet proportioneel om de aan PostNL op te leggen tariefverplichting op deze wijze in te vullen.
152. Bij een verdergaande mate van prijsdifferentiatie voor 24-uurs partijenpostproducten en een groeiend volume van concurrerende postvervoerbedrijven is niet uit te sluiten dat door het hanteren van het gunstigste prijsaanbod de wholesale tarieven in de grootzakelijke postmarkt onder de integrale kostprijs komen te liggen. Daardoor zal PostNL mogelijk niet meer in staat zijn om zijn kosten terug te verdienen op de toegangsdiensten.
153. Te lage wholesale tarieven geven een risico op het wegvallen van de prikkel voor postvervoerbedrijven om hun eigen postvervoernetwerk en bezorggebied uit te breiden, dan wel de bezorging bij andere postvervoerbedrijven onder te brengen. De hoogte van de wholesale tarieven is namelijk een belangrijke factor bij de *make-or-buy* afweging door postvervoerbedrijven. Gegeven de bestaande tarief- en kortingenstructuur van PostNL

Ontwerpbesluit «openbare versie»

wordt het wholesale tarief in dit alternatief bovendien lager naarmate het postvolume dat een postvervoerbedrijf bij PostNL aanlevert, toeneemt. Het op de hier bedoelde wijze vaststellen van de wholesale tarieven draagt daarmee niet bij aan de reguleringsdoelstelling van het bevorderen van infrastructuurconcurrentie.

154. Ten slotte heeft het gelijkstellen van het wholesale tarief aan de meest gunstige retailprijs als belangrijk nadeel dat dit de commerciële vrijheid van PostNL in het hanteren van tarieven voor zakelijke klanten beperkt. Bij het aanbieden van 24-uurs partijenpost diensten zal PostNL steeds moeten overwegen welke gevolgen het aanbod aan zijn zakelijke klant heeft voor de hoogte van de wholesale tarieven. Dat kan betekenen dat PostNL vanwege die gevolgen in voorkomende gevallen besluit een minder gunstige retailprijs aan de betrokken klant te bieden. Het gelijkstellen van het wholesale tarief aan de gunstigste retailprijs levert in dat geval een nadelig effect op voor de desbetreffende zakelijke verzenders.

46/99

Beoordeling alternatieven I en IV

155. Uit het voorgaande volgt dat van de in paragraaf 2.4.2 genoemde alternatieven zowel een wholesale tarief op basis van kostenoriëntatie (*Alternatief I*) als een wholesale tarief op basis van de gemiddelde netto retailprijs per afgebakende markt (*Alternatief IV*) geschikt is om de aan PostNL op te leggen tariefverplichting in te vullen. Hierna beoordeelt de ACM beide alternatieven op concurrentiële aspecten, gevolgen voor PostNL en gevolgen voor de UPD.
156. Daarbij toetst de ACM deze alternatieven aan het proportionaliteitsvereiste zoals dat is neergelegd in artikel 13b van de Postwet en nader is uitgewerkt in de Beleidsregel. Dit vereiste brengt met zich mee dat de ACM bij het opleggen van verplichtingen het minst vergaande middel moet kiezen om het beoogde doel te bereiken. De Beleidsregel draagt daarbij aan de ACM onder meer op om geen verplichtingen op te leggen die verder gaan dan nodig is om andere postvervoerbedrijven in staat te stellen op de lange termijn met PostNL te concurreren²⁶. Verder mag een opgelegde verplichting volgens de Beleidsregel er niet toe leiden dat de invulling hiervan een verstoring van de financiële situatie van PostNL kan opleveren die een bedreiging vormt voor diens financiële stabiliteit.²⁷ Ook bespreekt de ACM in hoeverre de te beoordelen alternatieven bijdragen aan de beleidsdoelstelling van infrastructuurconcurrentie.

²⁶ Artikel 3, tweede lid, onder a, van de Beleidsregel.

²⁷ Artikel 3, tweede lid, onder b, van de Beleidsregel.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

Concurrentiële aspecten

157. Zowel in alternatief I als alternatief IV bestaat er voor PostNL de mogelijkheid zelf zijn retailprijzen vast te stellen doordat er in beide alternatieven geen directe koppeling bestaat tussen de retail- en de wholesale tarieven. Dat brengt mee dat PostNL ook de mogelijkheid heeft om andere postvervoerbedrijven te onderbieden. Van andere postvervoerbedrijven mag echter verwacht worden dat zij het nodige zullen doen om tegenwicht te bieden aan de commerciële vrijheid van PostNL. In beide alternatieven houden andere postvervoerbedrijven nog mogelijkheden om met name in de kleinzakelijke en de middenzakelijke postmarkten een klantenbestand op te bouwen op basis waarvan zij in staat mogen worden geacht om op termijn ook in de grootzakelijke markt met PostNL in concurrentie te treden. Door voor een belangrijk deel de post ook zelf te bezorgen in hun eigen bezorggebied, mogen zij ook in staat worden geacht en hebben zij ook de prikkel om de tarieven aan hun zakelijke klanten te differentiëren en sommige (potentiële) klanten een hogere en andere (potentiële) klanten een lagere prijs te bieden. Daarmee kunnen zij ook grotere (potentiële) klanten bedienen, die mogelijk vragen om een lagere prijs dan de wholesale tarieven.
158. De ACM stelt verder vast dat in beide alternatieven voor andere postvervoerbedrijven een prikkel bestaat om het eigen netwerk (verder) uit te rollen. Daardoor kunnen zij immers meer marge ontwikkelen en de afhankelijkheid van PostNL verminderen. Uit de effectentoets blijkt in dit verband dat de kostengeoriënteerde wholesale tarieven hoger liggen dan de gewogen gemiddelde retailprijs in de grootzakelijk markt. Van kostengeoriënteerde wholesale tarieven zal daardoor in verhouding een grotere prikkel uitgaan om het eigen netwerk en bezorggebied uit te breiden of te investeren in eigen postvervoeractiviteiten dan van wholesale tarieven als bedoeld in *Alternatief IV*. Dit is in lijn met de doelstellingen op het vlak van infrastructuurconcurrentie zoals die in de Beleidsregel zijn uitgewerkt
159. Verder geldt voor andere postvervoerbedrijven die wat betreft het door hen verwerkte totale volume aan 24 uren poststukken behoren tot de kleinzakelijke of de middenzakelijke postmarkt, dat een wholesale tarief op basis van kostenoriëntatie als voordeel heeft dat zij beter kunnen concurreren met een postvervoerbedrijf dat behoort tot de grootzakelijke postmarkt. De laatste zal immers een (lager) wholesale tarief op basis van de gewogen gemiddelde retailprijs in de grootzakelijke markt ook inzetten in de andere afgebakende postmarkten. Een kostengeoriënteerd wholesale tarief geeft die mogelijkheid niet. In dat geval krijgen alle postvervoerbedrijven immers toegang tot het netwerk van PostNL onder gelijke tariefcondities.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

48/99

Gevolgen voor PostNL

160. Een wholesale tarief op basis van kostenoriëntatie betekent dat PostNL zijn voor het verlenen van toegangsdiensten gemaakte kosten steeds kan terugverdienen en daarop ook een redelijk rendement kan behalen. Doordat kostengeoriënteerde wholesale tarieven niet zijn gerelateerd aan de prijzen op retailniveau, geeft dit alternatief meer ruimte aan PostNL om die retailprijzen in commerciële vrijheid te bepalen dan een wholesale tarief op basis van het gewogen gemiddelde van de retailprijzen. In dat laatste geval zal elke door PostNL met zijn zakelijke klanten overeengekomen prijs immers van invloed zijn op de berekening van het gewogen gemiddelde en daarmee op de hoogte van het desbetreffende wholesale tarief. Ten aanzien van dit aspect constateert de ACM dat wholesale tarieven op basis van kostenoriëntatie voor PostNL minder vergaand zijn en daarmee beter beantwoorden aan het vereiste van proportionaliteit dan alternatief IV.
161. Bij de voorbereiding van dit besluit heeft PostNL heeft gewezen op het risico dat een invulling op basis van de gewogen gemiddelde retailprijs per relevante afgebakende markt ertoe leidt dat de wholesale tarieven in een neerwaartse spiraal terecht zullen komen. Het wholesale tarief zal daardoor volgens PostNL uiteindelijk uitkomen op het laagste eenheidstarief in de grootzakelijke postmarkt. Ook in de Beleidsregel wordt gewezen op de noodzaak om het risico op het ontstaan van een dergelijke neerwaartse spiraal te voorkomen.²⁸ Daargelaten in hoeverre een dergelijke ontwikkeling zich inderdaad zou voordoen, wijst de ACM erop dat daarvan bij een wholesale tarifiering op basis van kostenoriëntatie in ieder geval geen sprake kan zijn. Het wholesale tarief ligt dan immers steeds op het niveau van de kosten vermeerderd met een redelijk rendement, waarmee deze invulling van de tariefverplichting als zodanig geen verstoring van de financiële situatie van PostNL kan opleveren die een bedreiging vormt voor diens financiële stabiliteit. In zoverre voldoet dit besluit aan de door de Beleidsregel gestelde eisen.

Gevolgen voor de UPD

162. Ten slotte wijst de ACM er nog op dat van wholesale tarieven op basis van kostenoriëntatie als zodanig geen disproportioneel negatief effect uitgaat op de uitvoering van de universele postdienst. Omdat de toegangsdiensten die PostNL aanbiedt in dat geval per definitie rendabel zijn, zullen toegang vragende postvervoerbedrijven de infrastructuur van PostNL niet kunnen uithollen. Daarmee kan de betaalbaarheid en de

²⁸ Stcrt. 2016 nr. 70314, blz. 8.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

uitvoering van de universele postdienst evenmin in het geding komen. In dit verband verwijst de ACM ook naar de effectentoets in hoofdstuk 3.

Conclusie

163. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen concludeert de ACM dat een invulling van de tariefverplichting, waarbij de wholesale tarieven worden vastgesteld op basis van de onderliggende kosten van toegang vermeerderd met een redelijk rendement, de meest passende maatregel is. Hierbij wordt enerzijds aan PostNL ruimte gelaten om in vrijheid zijn retailprijzen te bepalen en anderzijds wordt aan andere postvervoerbedrijven de mogelijkheid gegeven om op basis van een eenduidig wholesale tarief hun toegang bij PostNL in te kopen. Bovendien kunnen postvervoerbedrijven die toegang afnemen bij PostNL hun eigen bedrijfsbeslissingen nemen op basis van een meer bestendige tariefstelling.
164. Uit de door de ACM uitgevoerde effectentoets zoals opgenomen in hoofdstuk 3 blijkt ook dat het alternatief waarbij de wholesale tarieven op basis van kostenoriëntatie worden vastgesteld de potentiële mededingingsproblemen zoveel mogelijk adresseert op de voor PostNL minst ingrijpende manier.

2.5 Invulling kostenoriëntatie wholesale tarieven

165. De aan PostNL opgelegde tariefverplichting houdt in dat PostNL aan postvervoerbedrijven voor de in paragraaf 2.3.3 onderscheiden toegangsdiensten voor 24-uurs partijenpost een kostengeoriënteerd tarief²⁹ dient te hanteren. In deze paragraaf werkt de ACM deze verplichting verder uit.
166. Voor het berekenen van kostengeoriënteerde wholesale tarieven is in de eerste plaats nodig vast te stellen op basis van welke kosten, volgens welke principes en op welke wijze die berekening moet plaatsvinden. In de tweede plaats moet worden vastgesteld volgens welke methode het door PostNL te behalen redelijk rendement is te berekenen.
167. In deze paragraaf bespreekt de ACM eerst de uitgangspunten en principes op basis waarvan PostNL kosten aan de toegangsdiensten dient toe te rekenen. Die toerekening zal ook moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit. Dat betekent dat de systematiek van kostentoerekening op de voor PostNL minst belastende wijze moet worden ingevuld. Paragraaf 2.6 bevat de voorschriften die de ACM aan de tariefverplichting verbindt op grond van artikel 13f, vierde lid, van de Postwet.

²⁹ Exclusief BTW.

2.5.1 Uitgangspunten bij toerekening van de kosten

Integrale kosten

168. In het onderstaande bepaalt de ACM volgens welke principes de aan de toegangsdiensten toe te rekenen kosten moeten worden bepaald en hoe die toerekening moet plaatsvinden. De ACM is van oordeel dat daarbij dient te worden uitgegaan van de integrale kosten³⁰ die PostNL daadwerkelijk maakt voor het verlenen van de toegangsdiensten, tenzij er redenen zijn om daarvan af te wijken.

Top down versus bottom up

169. De ACM heeft eerst gezien of moet worden uitgegaan van de werkelijke kosten zoals die in de boekhouding van PostNL zijn verwerkt (*top down*) of van de kosten van een hypothetisch efficiënt netwerk voor het vervoer van post (*bottom up*). Normaliter dienen de *top-down*kosten van PostNL als uitgangspunt bij de berekening van integrale kosten. Pas als er redenen zijn om van deze werkelijke kosten af te wijken, komen hypothetische kosten in beeld. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als er bij PostNL sprake zou zijn van een verouderd netwerk dat structureel hogere kosten met zich meebrengt dan een eigentijds netwerk en daardoor zou leiden tot onredelijk hoge toegangstarieven.

170. De hoofdstructuur van het netwerk van PostNL is niet (of slechts beperkt) vastgelegd door investeringen in vaste activa, zoals bijvoorbeeld bij telecom- en energienetwerken wel het geval is. PostNL past de structuur en de werkwijzen steeds aan de veranderde omstandigheden aan. Er is voor zover de ACM bekend geen sprake van structurele inefficiënties en daarom acht de ACM het niet opportuun om uit te gaan van een *bottom-up* model. De ACM concludeert dan ook dat bij het bepalen van de integrale kosten moet worden uitgegaan van de *top-down*kosten van PostNL.

Actuele waarde van activa versus daadwerkelijke historische uitgaafprijs

171. Bij een snelle prijsontwikkeling van activa, bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen, kan het nuttig zijn de activa niet op basis van de historische uitgaafprijs te waarderen, maar op basis van de vervangingswaarde (actuele waarde). Dit kan vooral relevant zijn in kapitaalintensieve sectoren, waar het merendeel van de kosten wordt veroorzaakt door het gebruik van duurzame activa. Aangezien er bij PostNL geen sprake is van een kapitaalintensief netwerk voor het vervoer van post en er ook geen sprake is van snelle prijsontwikkelingen van activa, oordeelt de ACM dat het niet nodig is de activa

³⁰ Ook wel aangeduid als *fully allocated costs*.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

te waarden op actuele waarde. De ACM concludeert derhalve dat voor de bepaling van de integrale kosten moet worden uitgegaan van de historische uitgaafprijs.

Kostencausaliteit

172. De kostentoerekening dient plaats te vinden op basis van het causaliteitsbeginsel. Dit betekent dat de toerekening van kosten van de verschillende onderdelen van het gezamenlijke voortbrengingsproces moet plaatsvinden op basis van het gebruik dat van die verschillende onderdelen wordt gemaakt ten behoeve van het verlenen van de toegangsdiensten (*activity based costing*). Uitsluitend de kosten die direct of indirect veroorzaakt worden door de toegangsdiensten mogen aan deze diensten worden toegerekend.
173. Op grond van de Postregeling 2009 is PostNL gehouden om bij de toerekening van kosten aan de universele postdienst bepaalde toerekeningprincipes te volgen en een kostentoerekeningsstelsel te hanteren dat door de ACM wordt beoordeeld op het voldoen aan de in de Postregeling 2009 gestelde eisen. De ACM acht het redelijk en wenselijk dat de invulling van de kostentoerekening voor de wholesale toegangsdiensten aansluit bij de toerekeningprincipes van het kostentoerekeningsstelsel voor de UPD. Dit bevordert een onderling consistente toepassing van beide systemen en helpt om te voorkomen dat kosten niet of dubbel worden gedekt. Verder zorgt het ervoor dat de voor PostNL uit dit besluit voortvloeiende administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven.
174. De wenselijkheid om aan te sluiten bij het kostentoerekeningsstelsel voor de UPD betreft ook de in de artikelen 7c, derde lid, en 7d van de Postregeling 2009 vervatte regeling. Dat houdt enerzijds in dat PostNL in het kader van de wholesale toegang de gemeenschappelijke kosten toerekent op basis van omzet.
175. Anderzijds mag PostNL het aandeel van de gezamenlijk kosten dat aan de *basic service*³¹ wordt toegerekend, beperken tot dat deel van die kosten dat zou zijn gemaakt als de *basic service* vanuit een zelfstandige onderneming zou worden aangeboden. Dat PostNL de *basic service* levert met het gezamenlijke netwerk, levert namelijk een kostenvoordeel op, omdat de totale capaciteit van het gezamenlijke netwerk daardoor beter benut wordt. De ACM acht het daarom redelijk dat PostNL de gezamenlijk kosten van het verlenen van wholesale toegang op dezelfde wijze toerekent als bij de UPD het geval is.

51/99

³¹ De *basic service* omvat alle niet-24-uurs postdiensten.

2.5.2 Wijze van toerekenen van de kosten

176. In deze paragraaf behandelt de ACM de wijze waarop de kosten moeten worden toegerekend. Voor een goed begrip daarvan gaat de ACM hieronder eerst in op enkele aspecten van de wijze waarop PostNL kosten toerekent aan de door hem verleende postvervoerdiensten.

Onderscheid verkeersafhankelijke en verkeersonafhankelijke kosten

177. Een van de functies van het hiervoor genoemde kostentoerekeningsstelsel voor de UPD is het verdelen van de totale kosten in kosten die aan de UPD (als geheel) moeten worden toegerekend en kosten die aan de niet-UPD worden toegerekend.

178. Voor de toerekening van de aldus bepaalde kosten aan zijn postvervoerdiensten maakt PostNL al heel lang een onderscheid tussen de zogenoemde verkeersafhankelijke (hierna: VA) kosten van de verkeersonafhankelijke (hierna: VO) kosten. De VA kosten variëren met het volume en kunnen daardoor rechtstreeks toegerekend worden aan individuele diensten. De VO kosten variëren niet met het volume en kunnen dus niet rechtstreeks aan diensten worden toegerekend. PostNL gebruikt het begrip VA kosten als synoniem voor directe kosten als bedoeld in de Postregeling 2009 en het begrip VO kosten als synoniem voor de gezamenlijke kosten.

179. Het bedrag dat uiteindelijk wordt toegerekend aan de 24-uurs partijenpostdiensten bestaat uit de VA kosten van de desbetreffende diensten, een naar rato van de VA kosten toegerekend deel van de VO kosten van het gezamenlijke netwerk en een naar rato van de omzet toegerekend deel van de gemeenschappelijke kosten.

180. De gemeenschappelijke kosten maken slechts een klein deel uit van de totale kosten. Het merendeel van de kosten, te weten de VO kosten, wordt dus naar rato van de VA kosten toegerekend.

Kostentoerekening voor wholesale toegang

181. Bij de tariefregulering voor de UPD is het niet nodig de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten verder toe te rekenen dan naar het niveau van de UPD en niet-UPD als geheel. Bij het bepalen van kostengeoriënteerde wholesale tarieven voor 24-uurs partijenpost is het echter nodig deze kosten naar elke in paragraaf 2.3.3 onderscheiden toegangsdienst toe te rekenen. Gelet op het uitgangspunt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de systematiek voor toerekening van kosten aan de UPD, dienen naar het oordeel van de ACM ook hier de gezamenlijke kosten te worden

Ontwerpbesluit «openbare versie»

toegerekend op basis van de directe kosten en de gemeenschappelijke kosten naar rato van de omzet.

182. In de door PostNL gehanteerde tariefstructuur voor 24-uurs partijenpostdiensten worden de tarieven gedifferentieerd naar gemiddeld gewicht van het poststuk binnen de partij. In beginsel is elke dienstcategorie daarbij onderverdeeld in gewichtstrappen die per dienstcategorie verschillen. Op basis van de haar ter beschikking staande gegevens stelt de ACM vast dat er, met uitzondering van de zwaardere gewichtstrappen in de categorieën Bijzonder en Gemengd, geen significante kostenverschillen bestaan tussen de binnen de dienstcategorieën onderscheiden gewichtstrappen. De ACM ziet dan ook geen aanleiding om de kosten van wholesale toegang binnen de te leveren dienstcategorieën verder te differentiëren. Dat betekent dat PostNL voor elke onder de toegangsverplichting te leveren dienstcategorie slechts één wholesale tarief dient vast te stellen, met uitzondering van de categorieën Bijzonder en Gemengd waarin voor de zwaardere gewichtstrappen afwijkende tarieven worden vastgesteld.

2.5.3 Rendementsvergoeding

183. PostNL heeft veel in zijn postvervoernetwerk geïnvesteerd. Het is dan ook redelijk dat PostNL een vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen ontvangt. Deze is bedoeld om de verschaffers van eigen en vreemd vermogen een vergoeding te kunnen verstrekken voor het ter beschikking stellen van vermogen (de vermogenskosten).
184. De vermogenskosten worden niet intracomptabel in de boekhouding van PostNL geregistreerd. Daarom dienen deze vermogenskosten separaat te worden berekend. De vermogenskostenvergoeding komt in de plaats van de werkelijk betaalde rente en dividenden, die niet mogen worden meegenomen in de kostenbasis.
185. De ACM hanteert in gereguleerde sectoren in beginsel de *Weighted Average Cost of Capital* (hierna: WACC) voor de bepaling van het redelijk rendement, tenzij de desbetreffende regelgeving anders voorschrijft. De toe te rekenen vermogenskosten zijn gelijk aan de in gereguleerde diensten geïnvesteerd vermogen vermenigvuldigd met de WACC.
186. De WACC is het gewogen gemiddelde van de kapitaalkosten van het eigen en het vreemd vermogen. De kosten van beide onderdelen worden gewogen door middel van de *gearing*. De *gearing* is de verhouding vreemd vermogen ten opzichte van het totale vermogen van de onderneming. De ACM is van oordeel dat de WACC ook dient te worden gehanteerd voor het bepalen van het op het verlenen van wholesale

Ontwerpbesluit «openbare versie»

toegangsdiensten voor 24-uurs partijenpost te behalen redelijk rendement. De CERP en de ERGP geven voor de postsector eveneens de voorkeur aan de WACC.³²

187. In het op basis van dit besluit te nemen tariefbesluit zal de ACM de door PostNL voor de wholesale toegangsdiensten voor 24-uurs partijenpost te hanteren WACC vaststellen.

2.5.4 Jaarlijkse kostenoriëntatietoets of meerjarige tariefregulering

188. De ACM is van oordeel dat een stelsel van wholesale tarieven die voor meerdere jaren gelden de voorkeur verdient boven een jaarlijks terugkerende beoordeling van de kostenoriëntatie van de wholesale tarieven.
189. In vergelijking met het jaarlijks opnieuw berekenen van de wholesale tarieven, heeft het vastleggen van de tarieven voor een langere periode verschillende voordelen. Postvervoerbedrijven hebben in dat laatste geval bij de inrichting van hun businessplan gedurende een langere periode zekerheid over de tarieven die zij voor wholesale toegang aan PostNL moeten betalen. Dit zorgt voor de nodige zekerheid bij het vaststellen van de retailprijzen die een postvervoerbedrijf wil aanbieden, bij het sluiten van (lange termijn) contracten met klanten en bij het nemen van beslissingen over investeringen in hun netwerk. Dit maakt het voor die postvervoerbedrijven gemakkelijker om de nodige investeringen te doen om actief te blijven in 24-uurs post. Een systematiek van meerjarige wholesaleregulering draagt daarmee tevens bij aan de door de Beleidsregel geformuleerde doelen van het *ex ante* toezicht.³³
190. In vergelijking met een systeem van het jaarlijks vaststellen van de wholesale tarieven levert het vaststellen van die tarieven voor een langere periode bovendien minder administratieve lasten op voor PostNL.
191. De ACM verwacht niet dat er in de komende drie jaren sprake zal zijn van zodanige technische of andere ontwikkelingen ten aanzien van het verlenen van toegangsdiensten dat deze binnen die termijn leiden tot ingrijpende wijzigingen in de kosten of kostenstructuur van PostNL. Voor het vastleggen van de wholesale tarieven voor een kortere termijn dan de door de wetgever voorziene reguleringsperiode ziet de ACM daarom geen aanleiding.
192. Op basis van het bovenstaande acht de ACM het redelijk en verantwoord de vastgestelde kostengeoriënteerde wholesale tarieven te laten gelden voor de duur van dit

54/99

³² CERP Recommendation on best Practices for Cost Accounting Rules III, 7 mei 2009. ERGP report on tariff regulation in a context of declining volumes. ERGP (14) 22 – draft report – tariff regulation / Ares(2015)5586116 - 04/12/2015

³³ Zie artikel 2 van de Beleidsregel.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

besluit. Omdat de vastgestelde tarieven daarmee voor langere tijd gevolgen zullen hebben voor de betrokken postvervoerbedrijven en het van belang is dat er voldoende zekerheid bestaat over de geldigheid van die tarieven, acht de ACM het nodig dat deze tarieven door PostNL vooraf ter goedkeuring aan de ACM worden voorgelegd.

2.5.5 Indexering meerjaarlijkse tarieven

193. Bij het voor meerdere jaren vastleggen van de wholesale tarieven dient wel de mogelijkheid bestaan om deze tussentijds aan te passen aan de ontwikkeling van het algemene prijsniveau in de markt. De door PostNL te hanteren tarieven voor wholesale toegangsdiensten hebben gelding voor de duur van dit besluit waarbij deze tarieven fungeren als tariefplafond.
194. Voor de invulling van de te hanteren indexatie bestaat een aantal mogelijkheden: NEA; CPI (de algemene consumentenprijsindex); de jaarlijkse stijging van de UPD-tarieven en de periodiek door PostNL aangekondigde generieke verhoging van de tarieven voor partijenpost.
195. De NEA index is een indexatie die specifiek is gerelateerd aan de vervoerssector. De index voor de deelsector 'fijnmazige distributie' (collo) sluit nauw aan bij de activiteiten van postvervoerbedrijven. **[Vertrouwelijk:**
-].
- Daarbij wordt deze index vastgesteld door een onafhankelijk instituut. De NEA index biedt naar het oordeel van de ACM de beste invulling voor de te hanteren indexatie.
196. De CPI is een generieke indexatie die naar het oordeel van de ACM niet in verhouding staat tot de ontwikkelingen in het vervoer van partijenpost. De stijging van de postzegelprijs (of de frankeermachine enkelstuksprijs) is evenmin een bruikbare indexatie. De gemiddelde prijsverhogingen voor postvervoer zijn over het algemeen lager dan de stijging van de postzegeltarieven. Bij deze indexatie zouden postvervoerbedrijven dus teveel betalen voor de toegang.
197. De ACM concludeert dat de NEA index, zoals gehanteerd voor de deelsector 'fijnmazige distributie' (collo), een goede invulling is voor het indexeren van de op basis van het voorafgaande kalenderjaar berekende wholesale tarieven. De NEA index houdt evenwel geen rekening met een specifieke eigenschap van postvervoer, namelijk dat daarbij sprake is van een krimpend volume. De ACM acht het redelijk om PostNL daarvoor compensatie te bieden door een opslag van 2 procentpunten bovenop de NEA index te hanteren. De relevante index is derhalve NEA+2.

55/99

2.6 Voorschriften bij de opgelegde tariefverplichting

198. Op grond van artikel 13f, vierde lid, van de Postwet verbindt de ACM de volgende voorschriften aan de aan PostNL opgelegde verplichting betreffende de door hem te berekenen wholesale tarieven. Deze voorschriften zijn 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.
199. De ACM stelt in deze paragraaf eerst de voorschriften vast die gelden voor het berekenen van de wholesale tarieven en het daarvoor te hanteren kostentoerekeningsysteem. Voorts bevat deze paragraaf voorschriften voor de door PostNL te hanteren voorlopige wholesale tarieven die gelden voor de periode na de inwerkingtreding van dit besluit totdat de definitieve kostengeoriënteerde tarieven zullen zijn vastgesteld. Ten slotte bevat deze paragraaf voorschriften ten aanzien van de tarieven voor nieuwe diensten.

2.6.1 Voorschriften voor het berekenen van de wholesale tarieven

200. Binnen twee maanden na de datum van inwerkingtreding van het definitieve marktanalysebesluit dient PostNL bij de ACM een voorstel in te dienen (hierna: het Tariefvoorstel) voor de aan andere postvervoerbedrijven voor het verkrijgen van toegang tot het netwerk van PostNL in rekening te brengen wholesale tarieven voor 24-uurs partijenpost.
201. De wholesale tarieven dienen te zijn berekend met inachtneming van het gestelde in paragraaf 2.5 en vergezeld te gaan van een gedetailleerde berekening en onderbouwing waaruit zulks genoegzaam blijkt. Het Tariefvoorstel dient tevens vergezeld te gaan van een gedetailleerde beschrijving van het toegepaste systeem van kostentoerekening dat voldoet aan de in paragraaf 2.6.2 gestelde voorschriften.
202. Uitsluitend de kosten die direct of indirect veroorzaakt worden door de in paragraaf 2.3.3 bedoelde toegangsdiensten mogen aan deze diensten worden toegerekend. Dat betekent dat:
- (1) PostNL in ieder geval de volgende kosten mag meenemen in de toerekening aan de whosale toegangsdiensten:
 - o de directe kosten van de wholesale toegangsdiensten;
 - o de gezamenlijke kosten van het netwerk dat wordt gebruikt voor de levering van 24-uurs partijenpostdiensten;

Ontwerpbesluit «openbare versie»

Hier wordt met gezamenlijke kosten bedoeld op de kosten die gezamenlijk zijn voor de UPD en de niet-UPD binnen de 24-uurs postdienst. Deze mogen naar rato van het gebruik worden toegerekend, met inachtneming van het in de randnummers 177 tot en met 182 bepaalde;

- o de gemeenschappelijke kosten;
Dit zijn de kosten van zogenoemde overhead, die niet direct met de gezamenlijke productie van diensten samenhangen. Te denken valt aan de management-overhead op concernniveau en de kosten van HRM en administratie. Deze gemeenschappelijke kosten mogen naar rato worden toegerekend, met inachtneming van het in de randnummers 177 tot en met 182 bepaalde;
- o de eventuele kosten die PostNL specifiek maakt om wholesale toegang mogelijk te maken;
Deze kosten mogen worden toegerekend, met dien verstande dat ook de 24-uurs partijpostdiensten van PostNL aan zakelijke afzenders een naar rato deel van deze kosten moeten krijgen aangerekend. Dit is nodig om een gelijk speelveld te creëren en om een prikkel in te bouwen voor PostNL om deze kosten zo laag mogelijk te houden.

(2) het PostNL in ieder geval niet is toegestaan om de volgende kosten mee te nemen in de toerekening aan wholesale toegangsdiensten:

- o kosten die uitsluitend verband houden met de retailactiviteiten van PostNL, zoals marktwerkingskosten;
- o kosten die uitsluitend verband houden met het verlenen van universele postdiensten, waaronder de kosten van het brievenbusnetwerk en van de postvestigingen en alle andere kosten die al aan de UPD worden toegerekend;
- o kosten van de businessbalies, voor zover die niet gebruikt worden voor het verlenen van wholesale toegangsdiensten;
- o de kosten van eventuele andere delen van het netwerk van PostNL die niet geheel of gedeeltelijk gebruikt worden voor het verlenen van wholesale toegangsdiensten;
- o de kosten van het verlenen van niet-24-uurs partijpostdiensten (*basic service*; 48-uurs en 72+-uurs partijpostdiensten). Dit met inachtneming van het in de randnummers 177 tot en met 182 bepaalde;
- o de kosten van differentiële diensten, zoals haal- en brengdiensten en de exploitatie van postbussen;
- o niet eerder genoemde kosten die uitsluitend verband houden met activiteiten die buiten de 24-uurs partijpostdienst vallen;

57/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

58/99

- o de betaalde rentekosten en dividenduitkeringen.
203. Voor de berekening van de kosten dient PostNL uit te gaan van de kosten zoals die zijn gemaakt in het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin het Tariefvoorstel wordt ingediend.
204. De berekening van de wholesale tarieven dient overeenkomstig de in randnummer 219 bedoelde tabel te resulteren in een tarief voor elk van de dienstcategorieën Wholesale Klein, Wholesale Groot, Wholesale Bijzonder, Wholesale Gemengd en Brievenbuspakjes+, met dien verstande dat vanwege de meerkosten van zwaardere poststukken:
- a. in de dienstcategorie Wholesale Bijzonder afwijkende tarieven kunnen worden vastgesteld voor partijen post 24-uur waarvan het gemiddelde gewicht hoger is dan 500 gram;
 - b. in de dienstcategorie Wholesale Gemengd een tarief wordt vastgesteld voor partijen post 24-uur waarvan het gemiddelde gewicht 50 gram is of lager en voor partijen post 24-uur waarvan het gemiddelde gewicht ligt tussen 50 gram en 350 gram en afwijkende tarieven kunnen worden vastgesteld voor partijen post 24-uur waarvan het gemiddelde gewicht hoger is dan 350 gram.
205. Het Tariefvoorstel kent ook een opslag voor redelijk rendement. Dit rendement wordt zoals in 2.5.3 aangegeven bepaald op basis van de WACC. In het Tariefbesluit zal de ACM de exacte methode van het bepalen van alsmede de hoogte van de WACC vastleggen. De hoogte van de WACC zal voorafgaand aan het opstellen van het Tariefvoorstel aan PostNL kenbaar worden gemaakt zodat hij deze in zijn berekeningen mee kan nemen.
206. De tarieven van de wholesale toegangsdiensten die na de inwerkingtreding van dit besluit dienen te gelden, worden voor het eerste jaar na die inwerkingtreding gebaseerd op de kosten, met behulp van indexering op lopend prijspeil gebracht en verhoogd met het redelijk rendement. De tarieven voor wholesale toegangsdiensten die lopende de reguleringsperiode voor het eerst worden aangeboden, worden in het jaar van eerste aanbidding gebaseerd op de kosten op lopend prijspeil, verhoogd met het redelijk rendement. Voor ieder volgend jaar worden de tarieven via indexatie opnieuw op lopend prijspeil gebracht.
207. Het Tariefvoorstel dient vergezeld te gaan van een accountantsverklaring. Uit deze verklaring dient te blijken dat de accountant heeft gecontroleerd en vastgesteld dat:

Ontwerpbesluit «openbare versie»

- de berekeningen correct en volgens de in dit besluit gestelde voorschriften zijn uitgevoerd;
- de gehanteerde data correct en volledig zijn en aansluiten bij de financiële administratie van PostNL.

208. De in het Tariefvoorstel voorgestelde wholesale tarieven moeten worden goedgekeurd door de ACM. PostNL past de tarieven niet toe voordat die goedkeuring is verleend. De ACM zal die goedkeuring vastleggen in een op basis van het definitieve Marktanalysebesluit te nemen Tariefbesluit.
209. In het kader van de beoordeling van het Tariefvoorstel en het door de ACM te nemen Tariefbesluit dient PostNL binnen de daarvoor door de ACM gestelde termijnen te voldoen aan verzoeken om aanvullende informatie of om herberekeningen uit voeren ten aanzien van de in of bij het Tariefvoorstel opgeleverde gegevens.
210. Met het door de ACM te nemen Tariefbesluit komen de door PostNL te hanteren kostengeoriënteerde wholesale tarieven vast te staan. De aldus vastgestelde wholesale tarieven gelden, onverminderd het bepaalde in paragraaf 2.6.3, met terugwerkende kracht vanaf het moment van inwerkingtreding van dit marktanalysebesluit.

2.6.2 Voorschriften voor het kostentoerekeningsysteem

211. Het door PostNL voor de berekening van de wholesale tarieven gehanteerde kostentoerekeningsysteem dient de volgende elementen te bevatten:
- a) Een overzicht waaruit blijkt dat de integrale kosten juist worden toegerekend. Dat wil zeggen dat duidelijk wordt dat de input van het systeem (oftewel de kosten die het systeem ingaan) zo dicht mogelijk bij de integrale kosten liggen en dat de output van het systeem (de tarieven) de integrale kosten bevat van de diensten waarvoor de tarieven worden bepaald.
 - b) De verdeelsleutels die gebruikt zijn bij het verdelen van de directe en indirecte kosten. PostNL dient hierbij toe te lichten hoe deze verdeelsleutels tot stand zijn gekomen, waarom dit de best beschikbare verdeelsleutels zijn en op welke wijze en met welke frequentie de brongegevens voor de sleutels zijn onderbouwd.

59/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

212. Het kostentoerekeningsysteem dient daarnaast aan de volgende kwaliteitseisen te voldoen:

- i. Het systeem is consistent:
De keuzes voor de uitgangspunten zijn gemotiveerd en aan de keuzes wordt in het gehele systeem vastgehouden. Waar eventueel toch is afgeweken van gemaakte keuzes is gemotiveerd waarom het vasthouden aan de keuze niet mogelijk is.
- ii. Het systeem is transparant:
Het systeem bevat alle benodigde informatie, is toegankelijk, volledig en juist en sluit aan bij bestaande interne processen en besluitvorming, zoals de organisatie, de begrotingscyclus, de boekhouding, etc. Hierbij dient het volgende voldoende duidelijk te zijn:
 - De verschillende soorten en categorieën van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan de diensten worden toegerekend.
 - De methodiek van kostentoerekening, inclusief de belangrijkste kostenplaatsen en kostenverdeelsleutels. Uitgaande van de kosten zoals die ontstaan, dient duidelijk te zijn hoe deze kosten aan diensten en markten toegerekend worden. Hierbij dient duidelijk te zijn of sprake is van directe toerekening, toerekening op basis van *cost drivers* of kostenverdeelsleutels of van toerekening via een opslag. Als sprake is van toerekening via *cost drivers* of kostenverdeelsleutels dient duidelijk te zijn welke kostenpools en welke *cost drivers* of kostenverdeelsleutels gehanteerd worden. Als sprake is van toerekening via opslagen dient duidelijk te zijn hoe deze opslagen precies berekend worden.
 - De bronnen van de gegevens. Hierbij gaat het enerzijds om de bronnen van de financiële gegevens en anderzijds om de bronnen van de niet-financiële gegevens. Hierbij dient duidelijk te zijn in hoeverre deze gegevens via geautomatiseerde processen tot stand komen of op inschattingen van medewerkers worden gebaseerd.

66/09

Ontwerpbesluit «openbare versie»

- iii. Het systeem is navolgbaar.
Om te kunnen beoordelen of het systeem inderdaad leidt tot de beoogde output, moeten alle stappen van de input tot de output navolgbaar zijn. Zo moeten berekeningswijzen en sommen kloppen, mogen er geen stappen ontbreken en mogen er geen innerlijke tegenstrijdigheden in zitten.

213. Het kostentoerekeningsstelsel moet door de ACM worden goedgekeurd. Ten behoeve daarvan dient PostNL te voldoen aan de door de ACM gegeven aanwijzingen tot aanpassing van het stelsel.

2.6.3 Voorschriften inzake voorlopige wholesale tarieven

214. De ACM stelt vast dat PostNL na de inwerkingtreding van dit marktanalysebesluit nog een kostentoerekeningsstelsel voor het vaststellen van kostengeoriënteerde wholesale tarieven moet realiseren en een tariefvoorstel moet opstellen. Ook de goedkeuring van het kostentoerekeningsstelsel en van de wholesale tarieven door de ACM zal enige tijd vergen.

215. De ACM is niettemin van oordeel dat postvervoerbedrijven in de periode tussen inwerkingtreding van dit marktanalysebesluit en de definitieve vaststelling van de wholesale tarieven al zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid moeten hebben omtrent de verschuldigde bedragen. **[Vertrouwelijk:**

]

216. **[Vertrouwelijk:**

].

217. **[Vertrouwelijk:**

34

35].

³⁴ **[vertrouwelijk:**

]

³⁵ **[vertrouwelijk:**

**Ontwerpbesluit
«openbare versie»**

218. [Vertrouwelijk:

].

219. [Vertrouwelijk:

].

220. PostNL dient vanaf de inwerkingtreding van dit marktanalysebesluit de in bijlage 1 genoemde tarieven te hanteren voor de aan andere postvervoerbedrijven, die daarvoor volgens dit besluit in aanmerking komen, te verlenen wholesale toegangsdiensten. Nadat de desbetreffende wholesale tarieven definitief zijn komen vast te staan, dient PostNL deze met de aan betrokken afnemers in rekening gebrachte voorlopige tarieven met terugwerkende kracht te verrekenen overeenkomstig het gestelde in paragraaf 2.8.

221. Met het oog op de in het vorige randnummer bedoelde verrekening dient PostNL in het Tariefvoorstel een beschrijving op te nemen van de wijze waarop deze verrekening zal plaatsvinden.

2.6.4 Voorschriften ten aanzien van de tarieven voor nieuwe diensten

222. Indien PostNL voor zakelijke klanten of op basis van een daartoe ingediend redelijk verzoek om toegang, nieuwe of gewijzigde 24-uurs partijenpostdiensten introduceert, die door postvervoerbedrijven niet te repliceren zijn op basis van het geldende wholesale referentie-aanbod³⁶, dient PostNL hiervoor overeenkomstig en met inachtneming van de in deze paragraaf opgenomen voorschriften een wholesale tarief te berekenen en

].

³⁶ Hieronder valt niet de economische repliceerbaarheid op basis van de van toepassing zijnde toegangstarieven.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

daarvoor een tariefvoorstel, zoals hierboven omschreven, in te dienen bij de ACM. Ten aanzien van dit Tariefvoorstel neemt de ACM een afzonderlijk tariefbesluit.

223. Nieuw geïntroduceerde of gewijzigde 24-uurs partijenpostdiensten als in het vorige randnummer bedoeld mogen niet van zodanige inhoud zijn dan wel zodanig zijn vormgegeven dat door het hanteren van de daarop gebaseerde wholesale tarieven de mededinging wordt belemmerd of beperkt.

2.7 Verplichting tot het bekendmaken van informatie en van een referentieaanbod (transparantieverplichtingen)

224. De ACM kan op grond van artikel 13g, eerste lid, van de Postwet de verplichting opleggen om door de ACM nader te bepalen informatie bekend te maken op een door haar te bepalen wijze (hierna: algemene transparantieverplichting).
225. De ACM kan op grond van artikel 13g, tweede lid, van de Postwet de verplichting opleggen om een referentieaanbod bekend te maken waarin een omschrijving is opgenomen van door de ACM te bepalen vormen van toegang en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden.
226. Artikel 13h, eerste lid, van de Postwet bepaalt dat de ACM aan een verplichting als bedoeld in het eerste of tweede lid voorschriften kan verbinden met betrekking tot de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking.
227. Hieronder onderzoekt de ACM of het opleggen van een algemene transparantieverplichting en een verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod noodzakelijk, geschikt en passend zijn. Daarnaast stelt de ACM vast op welke wijze PostNL de informatie en het referentieaanbod bekend moet maken en binnen welke termijn dit dient plaats te vinden.

2.7.1 Noodzaak, geschiktheid en passendheid transparantieverplichtingen

228. De functie van zowel de algemene transparantieverplichting als de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod is het verschaffen van informatie die postvervoerbedrijven nodig hebben voor het afnemen van toegang voor 24-uurs partijenpost. Een noodzakelijke voorwaarde voor het effectief en efficiënt gebruik van toegang voor 24-uurs partijenpost is dat de postvervoerbedrijven over alle voor die toegang relevante informatie beschikken. In paragraaf 1.5 heeft de ACM geconcludeerd dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om relevante informatie achter te houden of discriminatoir te gebruiken, hetgeen potentiële mededingingsproblemen oplevert.

63/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

64/99

229. De algemene transparantieplichting en de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod zijn geschikt om de potentiële mededingingsproblemen van het achterhouden of discriminatoir gebruiken van informatie te adresseren. De verplichting bewerkstelligt immers dat voor toegang relevante informatie bekend wordt gemaakt en beperkt de mogelijkheden voor PostNL om het afnemen van toegang door andere postvervoerbedrijven te bemoeilijken of te frustreren.
230. De algemene transparantieplichting in combinatie met de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod zijn noodzakelijk voor het remediëren van de genoemde potentiële mededingingsproblemen. De afzonderlijke verplichtingen zijn op zich niet voldoende. De algemene transparantieplichting leidt er niet toe dat de relevante informatie in een zodanige vorm beschikbaar wordt dat op basis van deze informatie eenvoudig en snel een toegangsovereenkomst kan worden aangegaan tussen PostNL en postvervoerbedrijven. Daarnaast stelt de algemene transparantieplichting postvervoerbedrijven niet in staat om snel te kunnen constateren of zij benadeeld worden ten opzichte van andere postvervoerbedrijven, PostNL zelf, zijn dochtermaatschappijen of partnerondernemingen. Bovendien draagt alleen de combinatie van beide verplichtingen voldoende bij aan het voorkomen van koppelverkoop, vertragingstechnieken, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en onbillijke voorwaarden. De algemene transparantieplichting is daarom niet toereikend.
231. Er bestaan geen minder belastende verplichtingen om de hierboven genoemde mededingingsproblemen te voorkomen en de verplichtingen zijn dus passend. Bovendien geldt dat de opgelegde toegangsverplichting en de opgelegde tariefverplichting niet zeker stellen dat de postvervoerbedrijven die toegang wensen voor hun 24-uurs partijenpost over alle informatie die zij daarvoor nodig hebben beschikken.

Conclusie

232. De ACM concludeert dat een algemene transparantieplichting en de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod noodzakelijke, geschikte en passende verplichtingen zijn. De ACM legt daarom aan PostNL op grond van artikel 13g, eerste en tweede lid, van de Postwet een algemene transparantieplichting, respectievelijk de verplichting om een referentieaanbod bekend te maken op.

2.7.2 Invulling algemene transparantieplichting en wijze van bekendmaking

233. PostNL dient in het kader van de algemene transparantieplichting de volgende informatie aan postvervoerbedrijven bekend te maken:

Ontwerpbesluit «openbare versie»

65/99

- a) Een algemene beschrijving van de toegangsverplichting van PostNL ten opzichte van postvervoerbedrijven voor 24-uurs partijpostdiensten, die overeenkomt met hetgeen bepaald is in het besluit;
- b) De procedure voor het behandelen van verzoeken om toegang (zie hierboven randnummer 103 onder f);
- c) De wijze waarop debitering dan wel creditering plaatsvindt na vaststelling door de ACM van de definitieve wholesale tarieven;
- d) De wijze waarop en de procedure waarmee bij overschrijding van het 70% criterium als bedoeld in randnummer 100 facturering plaatsvindt.
- e) Alle overige informatie die nodig is om postvervoerbedrijven op een eenvoudige manier toegang te laten krijgen en behouden tot het netwerk van PostNL ten behoeve van 24-uurs partijpostdiensten, voor zover niet reeds opgenomen in de informatie in dit randnummer of in het referentieaanbod;
- f) Alle wijzigingen met betrekking tot de informatie als bedoeld onder a) tot en met e) in dit randnummer;
- g) Wijzigingen in de voorwaarden voor toegang voor 24-uurs partijpost en de hiermee gepaard gaande praktische en procesmatige gevolgen voor postvervoerbedrijven;
- h) Informatie over de introductie van nieuwe 24-uurs partijpostdiensten en het wijzigen of vervallen van bestaande 24-uurs partijpostdiensten. Een pilot of experiment van PostNL met betrekking tot een 24-uurs partijpostdienst wordt niet gezien als een nieuwe 24-uurs partijpostdienst voor zover het een kortlopende pilot is voor een beperkt aantal zakelijke klanten van PostNL en voor zover de pilot of het experiment niet onnodig postvervoerbedrijven uitsluit en niet het effect heeft dat de concurrentie met andere postvervoerbedrijven wordt belemmerd.

234. PostNL dient de in het vorige randnummer genoemde informatie bekend te maken op zijn website. De ACM vindt het niet onredelijk dat dit gebeurt op een slechts voor postvervoerbedrijven toegankelijke website.

235. De informatie als bedoeld in randnummer 233 a) tot en met e) dient ten hoogste twee maanden na het van kracht worden van dit besluit op de website van PostNL bekend te worden gemaakt. Wijzigingen als bedoeld in f) tot en met h) dienen ten minste twee maanden voorafgaand aan het tijdstip waarop PostNL deze wijzigingen doorvoert op de website bekend te worden gemaakt. De ACM heeft daarbij afgewogen dat postvervoerbedrijven voldoende tijd moeten hebben om hierop in te spelen, maar dat deze termijn ook niet langer dan strikt noodzakelijk moet zijn, om te voorkomen dat PostNL onnodig lang moet wachten met bijvoorbeeld de introductie van een nieuwe 24-

Ontwerpbesluit «openbare versie»

uurs partijenpostdienst in de retailmarkt. Voorts hebben postvervoerbedrijven op deze manier voldoende tijd om hun productportfolio aan te passen.

236. Daarnaast dient PostNL de wijzigingen als bedoeld in f) tot en met h) op dezelfde datum via een elektronische nieuwsbrief bekend te maken aan postvervoerbedrijven alsmede aan de ACM.

2.7.3 Invulling verplichting referentieaanbod

237. PostNL stelt een referentieaanbod op met daarin ten minste opgenomen:

- a) Een beschrijving van de toegang voor 24-uurs partijenpost, waaronder ten minste:
 - o de toegang voor 24-uurs partijenpost ten aanzien waarvan de ACM in randnummer 87 reeds heeft vastgesteld dat een verzoek daartoe door een postvervoerbedrijf een redelijk verzoek is als bedoeld in artikel 13e, eerste lid, van de Postwet.
 - o de toegang voor 24-uurs partijenpost die voortvloeit uit de non-discriminatieverplichting (zie randnummers 113, 116 en 117);
- b) Een standaard contract voor toegang voor 24-uurs partijenpost;
- c) De voorwaarden die PostNL hanteert voor het verlenen van toegang voor 24-uurs partijenpost; (zie hierboven randnummer 103 onder g);
- d) Alle (voorlopige) wholesale tarieven volgens het format zoals opgenomen in Bijlage 1;
- e) De aanleverlocaties voor postvervoerbedrijven, met inachtneming van het bepaalde in randnummer 87 onder (ii);
- f) De uiterste aanlevertijden op de aanleverlocaties voor postvervoerbedrijven, met inachtneming van het bepaalde in randnummer 87 onder (iii);
- g) De wijze van aanleveren van 24-uurs partijenpost;
- h) Voorwaarden ten aanzien van de samenstelling van partijen 24-uurs partijenpost.

2.7.4 Voorschriften ten aanzien van de wijze van bekendmaking van het referentieaanbod

238. De ACM verbindt op grond van artikel 13g, derde lid, van de Postwet aan de verplichting om een referentieaanbod bekend te maken de volgende voorschriften met betrekking tot de wijze van bekendmaking:

- a) PostNL dient het referentieaanbod bekend te maken op zijn website; de ACM vindt het niet onredelijk dat dit gebeurt op een slechts voor postvervoerbedrijven toegankelijke website.

66/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

- b) Het referentieaanbod dient ten hoogste twee maanden na het in werking treden van dit besluit op de website bekend te worden gemaakt. De ACM is van oordeel dat deze termijn van twee maanden voldoende is om PostNL in staat te stellen een referentieaanbod uit te werken.
- c) Een wijziging in het referentieaanbod dient ten minste twee maanden voorafgaand aan het tijdstip waarop PostNL deze wijziging doorvoert op de website bekend te worden gemaakt. Voor zover een wijziging in het referentieaanbod het opheffen van een aanleverlocatie betreft dient PostNL een termijn van ten minste zes maanden in acht te nemen. De ACM acht in dat geval een termijn van zes maanden gerechtvaardigd, omdat een dergelijke wijziging substantiële gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering van postvervoerbedrijven.
- d) Daarnaast dient PostNL een wijziging als bedoeld in punt c op dezelfde datum via een elektronische nieuwsbrief bekend te maken aan afnemers van de 24-uurs partijenpost alsmede aan de ACM.

67/99

2.8 Inwerkingtreding van de verplichtingen

- 239. Dit besluit treedt in werking per 1 juli 2017. Met betrekking tot de transparantieplichting houdt dat in dat de informatie en het referentieaanbod zoals bedoeld in paragraaf 2.7 uiterlijk op 1 september 2017 door PostNL bekend moet zijn gemaakt op de wijze zoals bepaald in die paragraaf.
- 240. Voor zover het voor PostNL per 1 juli 2017 niet mogelijk is om één of meerdere categorieën 24-uurs partijenpost zoals bedoeld in randnummer 87 bij de aanneming te onderscheiden en daarop de toepasselijke voorlopige wholesaletarieven als bedoeld in randnummer **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** toe te passen, gelden met betrekking tot die categorie(ën) voor de periode tot uiterlijk 1 september 2017 de voorlopige wholesaletarieven voor de categorie Wholesale Gemengd.
- 241. Dat betekent dat PostNL uiterlijk per 1 september 2017 in staat moet zijn om de categorieën 24-uurs partijenpost te onderscheiden en daarop de voorlopige wholesaletarieven toe te passen.
- 242. Na vaststelling van de definitieve wholesaletarieven op basis van het bepaalde in paragraaf 2.5 zal PostNL deze met terugwerkende kracht verrekenen met de in de daaraan voorafgaande periode in rekening gebrachte voorlopige wholesaletarieven.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

243. Voor zover PostNL met betrekking tot een categorie 24-uurs partijenpost gebruik heeft gemaakt van het bepaalde in randnummer 240 kan de verrekening als bedoeld in randnummer 242 ten aanzien van die categorie slechts terugwerken tot aan het moment waarop die categorie door PostNL kan worden onderscheiden.

2.9 Overzicht mededingingsproblemen en verplichtingen

244. In de onderstaande tabel 2.1 worden de vastgestelde potentiële mededingingsproblemen en de opgelegde verplichtingen die een bijdrage leveren aan het voorkomen van de vastgestelde potentiële mededingingsproblemen overzichtelijk gepresenteerd.

Tabel 2.1: Potentiële mededingingsproblemen en opgelegde verplichtingen

Verplichtingen	Toegang	Transparantie	Non-discriminatie	Tarief
Potentiële mededingingsproblemen				
Toegangsweigering	X			
Toegangsgelateerd				
Discriminatoir gebruik of achterhouden van informatie	X	X	X	
Oneigenlijk gebruik van informatie	X			
Vertragingstactieken	X	X	X	
onbillijke voorwaarden	X	X	X	
kwaliteitsdiscriminatie	X	X	X	
koppelverkoop	X	X		
strategisch productontwerp	X	X		
Prijsgelateerd				
Prijdiscriminatie				X
Marge-utholling				X

2.10 Afsluiting

245. In de voorgaande paragrafen heeft de ACM bepaald welke verplichtingen aan PostNL als postvervoerbedrijf met AMM worden opgelegd. Daarbij heeft de ACM vastgesteld dat die afzonderlijke verplichtingen noodzakelijk, geschikt en passend zijn om de geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen te voorkomen.

246. De doelstelling van dit marktanalysebesluit is het tot stand brengen van effectieve en duurzame concurrentie. Met de opgelegde verplichtingen wordt dit naar de verwachting

68/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

van de ACM bereikt. Postvervoerbedrijven houden net als onder artikel 9 toegang tot het netwerk van PostNL voor 24-uurs partijenpost. De toegangsverplichting verhindert dat PostNL nadelige voorwaarden voor postvervoerbedrijven kan introduceren. Dit is nodig omdat PostNL de laatste jaren diverse malen voorwaarden heeft geïntroduceerd om postvervoerbedrijven te benadelen.

247. De tariefverplichting is anders vormgegeven dan onder artikel 9 van de Postwet. De tariefverplichting geeft postvervoerbedrijven meer dan onder artikel 9 de prikkel om zoveel mogelijk postvervoerdiensten zelf te verrichten. Voor zover ze toegang nodig hebben tot het netwerk van PostNL neemt het gereguleerde tarief het nadeel weg dat postvervoerbedrijven hebben ten opzichte van PostNL. PostNL krijgt in vergelijking met artikel 9 meer vrijheidsgraden in de vormgeving van haar retailprijzen.
248. De verplichtingen leiden tot effectieve en duurzame concurrentie. Dit leidt daarom tot meer keuze, lagere prijzen en een betere kwaliteit van dienstverlening voor eindgebruikers. Ook geven effectieve en duurzame concurrentie de meeste prikkels om te komen tot efficiëntieverbeteringen en innovatie op het gebied van het vervoer van post. Deze positieve gevolgen van regulering voor eindgebruikers als gevolg van de concurrerende postmarkten kwalificeert de ACM als het beoogde en verwachte effect van het opleggen van verplichtingen.

66/69

3 Effectentoets

3.1 Inleiding

249. In dit hoofdstuk presenteert de ACM de uitkomsten van de kwantitatieve effectentoets ten behoeve van de beoordeling van de effecten van de opgelegde verplichtingen. Deze uitkomsten zijn in het vorige hoofdstuk betrokken bij de beoordeling van de proportionaliteit van de op te leggen verplichtingen, concreet bij de beoordeling van de invulling van de tariefverplichting. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de kwantitatieve effecten van de opgelegde gezamenlijke verplichtingen op de afgebakende markten weergegeven.
250. Paragraaf 3.2 start met een beschrijving van de eisen die worden gesteld in de Beleidsregel ten aanzien van de onderbouwing van de verplichtingen. Paragraaf 3.3 geeft een uitleg van de methode van de kwantitatieve effectentoets en wordt het economische model voor de kwantitatieve analyse van de verplichtingen nader toegelicht. Vervolgens worden in paragraaf 3.4 de uitkomsten van de kwantitatieve effectentoets bij de verschillende mogelijke tariefverplichtingen, de toegangsverplichting en de transparantieverplichtingen weergegeven die dienen ter onderbouwing van de keuze van de invulling van de verplichtingen. Vervolgens wordt voor de gekozen invulling van de verplichtingen de welvaartsanalyse toegelicht in paragraaf 3.5. Daarna wordt in paragraaf 3.6 ingegaan op de gevolgen voor de universele postdienst.

3.2 Beleidsregel

251. Op 18 december 2016 heeft de Minister van Economische Zaken de Beleidsregel gepubliceerd. Artikel 4 van de Beleidsregel schrijft voor dat de ACM onderbouwt dat de opgelegde verplichtingen noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn voor het bereiken van de in artikel 2 van de Beleidsregel genoemde doelstellingen en dat andere minder ingrijpende maatregelen niet effectief zijn en de ACM hiertoe een analyse uitvoert, zoveel mogelijk in kwantitatieve zin, van de economische effecten op de postmarkt en van de met het besluit gemoeide reguleringskosten. Onder de genoemde doelstellingen verstaat de Minister het adresseren van potentiële mededingingsproblemen en het borgen van statische en dynamische efficiëntie op de afgebakende markt voor postvervoerdiensten. In de toelichting op de Beleidsregel geeft de minister een nadere uitleg van de uit te voeren analyse van de effecten van de opgelegde verplichtingen.
252. De Minister schrijft in deze toelichting op de Beleidsregel dat de situatie in aanwezigheid van de op te leggen verplichtingen wordt afgezet tegen een situatie in afwezigheid van *ex ante* regulering. Voor een beoordeling van de effecten van de op te leggen verplichtingen moeten de verwachte uitkomsten van *ex ante* regulering dus worden afgezet tegen de

verwachte uitkomsten van een situatie zonder *ex ante* regulering op grond van artikel 13a e.v. en in afwezigheid van artikel 9 van de Postwet.

253. In de toelichting op de Beleidsregel wordt ook gesteld dat een kwantitatieve analyse moet worden uitgevoerd waarin zoveel als mogelijk inzichtelijk wordt gemaakt hoeveel kosten en baten de voorgenomen verplichtingen opleveren voor in ieder geval de postvervoerbedrijven en voor eindgebruikers. Volgens de Beleidsregel kan bij kwantificering van de effecten van de voorgenomen verplichtingen worden gedacht aan de kosten en baten van de maatregelen, zoals toe- of afname in producenten- en consumentensurplus en uitvoerings- en compliancekosten van respectievelijk de toezichthouder en postvervoerbedrijven. Ook dient de ACM volgens de Beleidsregel rekening te houden met neveneffecten zoals effecten op toetreding en uittreding, investeringen en kwaliteit.

3.3 Methode van kwantitatieve effectentoets

3.3.1 Inleiding

254. De ACM geeft uitvoering aan de Beleidsregel door de economische effecten van de op te leggen verplichtingen zo goed als mogelijk te kwantificeren. De ACM past hierbij een analyse van de economische effecten toe door de invloed van de *ex ante* regulering op zakelijke afzenders van partijpost, het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht (PostNL) en de andere postvervoerbedrijven kwantitatief te bepalen voor de jaren gedurende de reguleringsperiode. Deze analyse van economische effecten vertaalt zich in een berekening van het consumentensurplus (voor zakelijke afzenders van partijpost), het producentensurplus (voor PostNL en andere postvervoerbedrijven) en het totale surplus. Daarnaast berekent de ACM de met de *ex ante* regulering gemoeide reguleringskosten om te komen tot een welvaartsanalyse voor de afgebakende relevante markten.
255. De ACM heeft ten behoeve van de kwantitatieve effectentoets het onderzoeks- en adviesbureau Frontier Economics opdracht gegeven tot het ontwikkelen van een economisch model.³⁷ Met behulp van dit economisch model kan de ACM de economische effecten van de op te leggen verplichtingen op de afgebakende markten zoveel mogelijk kwantificeren. De uitkomsten van dit economisch model vormen een belangrijk aspect dat de ACM meeweegt in de beoordeling van de proportionaliteit van de op te leggen verplichtingen.

³⁷ Frontier Economics is een internationaal economisch onderzoeks- en adviesbureau. Voor meer informatie: <http://www.frontier-economics.com/>

3.3.2 Economisch model

256. Om de economische effecten van de op te leggen verplichtingen op de markten en de effecten op postvervoerbedrijven zo goed mogelijk te kwantificeren is een economisch model nodig dat analyseert hoe postvervoerbedrijven reageren op het wholesale toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost en op wijzigingen hiervan. Frontier Economics heeft een economisch model ontwikkeld om de invloed van een wholesale toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met de opties voor tariefverplichtingen op de prijzen van postvervoerbedrijven aan zakelijke afzenders en op de afzet van postvervoerbedrijven te bepalen.
257. Frontier Economics heeft hiertoe een zogenaamd gedifferentieerd Bertrand model voor de Nederlandse postsector ontwikkeld. Dit economisch model vormt volgens Frontier Economics het meest geschikte economische analysekader om concurrentie tussen postvervoerbedrijven in de Nederlandse postsector te onderzoeken. De toepasselijkheid van het gedifferentieerde Bertrand model wordt hieronder nader gemotiveerd.
258. In Nederland zijn verschillende postvervoerbedrijven actief die met elkaar op prijs concurreren op basis van een gedifferentieerd aanbod. Postvervoerbedrijven concurreren met een gedifferentieerd aanbod op het gebied van servicekaders, kwaliteit, merk en imago. In de bijlage bij de kwantitatieve effectentoets wordt een nadere uitleg gegeven over het type spelers en de verschillen in positionering van postvervoerbedrijven in het economisch model.
259. In een gedifferentieerd Bertrand model kiest elk postvervoerbedrijf een prijsstelling die zijn winst maximaliseert waarbij de prijsstelling van concurrerende postvervoerbedrijven als gegeven wordt beschouwd. Vervolgens ontstaat na iteratie een evenwichtssituatie waarin elk postvervoerbedrijf een prijs kiest die de beste reactie is op de prijzen die gekozen zijn door alle concurrerende postvervoerbedrijven. In een dergelijk model worden marktmacht en de afstand van concurrenten tot elkaar meegenomen. De afstand van concurrenten en dus tussen verschillende postvervoerbedrijven refereert hierbij aan de bereidheid van zakelijke afzenders om over te stappen naar een ander postvervoerbedrijf in het geval van een gedifferentieerd productaanbod. In een gedifferentieerd Bertrand model wordt dit weergegeven met *diversion ratios*. Deze *diversion ratios* weerspiegelen de voorkeuren van een zakelijke afzender voor de keuze van een tweede product en aanbieder als zij stoppen met het afnemen van het huidige product van een postvervoerbedrijf als gevolg van een prijsverhoging.
260. Het economisch model schat dus in wat de beste reactie is van een postvervoerbedrijf op de prijsstelling van concurrerende postvervoerbedrijven. Praktisch gezien betekent dit dat

Ontwerpbesluit «openbare versie»

een postvervoerbedrijf bekijkt hoe hij zijn prijs moet zetten om zijn winst te optimaliseren. Op zijn eigen klanten behaalt hij bij een prijsverlaging een lagere marge wat gecompenseerd moet worden door de marge die behaald wordt op nieuwe klanten. Daarvoor zullen door dit postvervoerbedrijf de prijselasticiteit van zakelijke afzenders en de mate van marktmacht van concurrerende postvervoerbedrijven meegewogen moeten worden.

261. Het model analyseert wat de meest winstgevende reactie van alle postvervoerbedrijven is wanneer zij voor een deel van hun 24-uurs postvervoer toegang afnemen bij PostNL. De uitkomsten van het Bertrand model leveren retailprijzen voor 24-uurs partijenpost op die in een evenwicht tot stand komen op het moment dat alle postvervoerbedrijven hun optimale prijs hebben gezet. Deze prijszetting resulteert ook in een verdeling van het totale volume aan 24-uurs partijenpost over de verschillende postvervoerbedrijven, zoals uitgedrukt in marktaandelen. In combinatie met de prijselasticiteit van de vraag wordt vervolgens ook het volume-effect in de markt berekend.
262. De ACM gebruikt het gedifferentieerde Bertrand model om in te schatten wat de reactie van postvervoerbedrijven is bij een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met verschillende gemiddelde wholesale tarieven. Deze verschillende gemiddelde wholesale tarieven volgen uit de mogelijke invullingen van de tariefverplichting zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. De hoogte van het gemiddeld wholesale tarief is een input voor het model en de ACM heeft een inschatting van deze hoogte gemaakt voor de mogelijke invulling van de verplichtingen. Hierbij is relevant dat de bij de op te leggen mogelijke verplichtingen de variatie wordt bepaald door de invulling van de tariefverplichting.
263. In het door Frontier Economics ontwikkelde model worden de uitkomsten van de prijzen voor 24-uurs partijenpost en de afzet, uitgedrukt in marktaandelen, in vijf scenario's uiteengezet. Vier scenario's betreffen de situaties met de verschillende opties voor de invulling van het toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met gemiddelde wholesale tarieven. Daarnaast is er een scenario in afwezigheid van regulering, dus zonder verplichtingen en artikel 9 van de Postwet.³⁸
264. Frontier Economics heeft daarnaast een basisscenario gemodelleerd waarin de *status quo* van de huidige marktsituatie wordt doorgetrokken voor de jaren gedurende de reguleringsperiode. Dit scenario is behulpzaam bij het bepalen van de effecten van de

³⁸ Bij het scenario zonder regulering heeft de ACM niet vooraf getoetst of een toegangs aanbod voor postvervoerbedrijven al dan niet in strijd is met art. 24 van de Mededingingswet. De analyse van de hypothetische situatie zonder regulering is voor het doeleinde van het modelleren en analyseren van de effecten van de verplichting uitgevoerd.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

verplichtingen omdat een vergelijking tussen een scenario met regulering op basis van een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met een gemiddeld wholesale tarief met een scenario zonder regulering in het model niet in één stap geanalyseerd kan worden. Dit komt doordat een gedifferentieerd Bertrand model uitgaat van een uitgangssituatie waarbij postvervoerbedrijven en een bepaald type postvervoerbedrijven reeds actief zijn op de markt en in een scenario zonder regulering zou dit een situatie zijn waarin andere postvervoerbedrijven effectief niet kunnen concurreren met PostNL voor 24-uurs partijenpost en van de markt zouden verdwijnen. Deze situatie waarbij de ACM een inschatting moet maken de marktsituatie in afwezigheid van regulering kan daarom niet direct als uitgangspunt genomen worden. In de bijlage van de kwantitatieve effectentoets worden de inschattingen bij de invulling van het basisscenario toegelicht.

74/99

265. Voor de verschillende scenario's in het model worden op basis van de uitkomsten van de prijzen en de afzet, uitgedrukt in marktaandeelen, vervolgens per afzonderlijk jaar van de driejarige reguleringsperiode het consumentensurplus, het producentensurplus van PostNL en het producentensurplus van de andere postvervoerbedrijven berekend. De optelsom van het consumentensurplus en het producentensurplus van alle postvervoerbedrijven vormt het totale surplus.
266. Frontier Economics heeft het gedifferentieerde Bertrand model in een *spreadsheet* gebouwd en dit model gevuld met vertrouwelijke informatie van de ACM over volumes, gemiddelde opbrengsten, marktaandeelen en de kosten om te komen tot een kwantitatieve inschatting van de gemiddelde opbrengsten uit postvervoer, de afzet, uitgedrukt in marktaandeelen, en uiteindelijk op basis van deze gegevens het consumenten- en producentensurplus gedurende de reguleringsperiode. Het door Frontier Economics model biedt de mogelijkheid om meer actuele informatie over onder meer volumes en gemiddelde opbrengsten toe te voegen.
267. Bij de kwantitatieve inschatting van de effecten van de op te leggen verplichtingen gaat de ACM uit van de klein-, midden- en grootzakelijke markten zoals deze bij de marktafbakening in het ontwerpbesluit van 9 juni 2016 zijn bepaald. Hoewel de verplichtingen alleen betrekking hebben op wholesale toegang van postvervoerbedrijven voor 24-uurs partijenpost en niet op 48- en 72+-uurs partijenpost, kunnen de effecten van de op te leggen verplichtingen zich ook uitstrekken tot niet-24-uurs partijenpost. Bij een lager gemiddeld wholesale tarief kan 24-uurs partijenpost immers relatief aantrekkelijker worden dan niet-24-uurs partijenpost waardoor zakelijke afzenders minder snel zullen overstappen op deze diensten. Derhalve vormen bij de kwantitatieve effectentoets de drie markten één geheel.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

75/99

268. In het door Frontier Economics ontwikkelde model zijn de kleinzakelijke en middenzakelijke markten afzonderlijk gemodelleerd. Voor de grootzakelijke markt heeft Frontier Economics geen modellering uitgevoerd. Dit komt doordat het gedifferentieerde Bertrand model uitgaat van de reacties van postvervoerbedrijven op elkaars prijzen en afzet op basis van de gegevens van de Postmonitor van de ACM uit 2015. In dit jaar was PostNL feitelijk de enige aanbieder van 24-uurs partijenpost aan grootzakelijke afzenders. Het gedifferentieerde Bertrand model gaat uit van verhoudingen tussen bestaande marktpartijen en houdt daarom geen rekening met toetreding van nieuwe aanbieders.
269. Bij de beoordeling van de verplichtingen is ten slotte relevant dat de ACM in principe voor de duur van drie jaar verplichtingen oplegt aan PostNL. De kwantitatieve effecten van de op te leggen verplichtingen worden om deze reden in kaart gebracht voor de duur van deze reguleringsperiode. Aangezien de verplichtingen na drie jaar heroverwogen moeten worden, kijkt de ACM voor de kwantificering van de effecten van deze verplichtingen niet naar de periode na de reguleringsperiode van drie jaar. Bij de inschatting van de kwantitatieve effecten van op te leggen verplichtingen wordt voor ieder afzonderlijk jaar van de reguleringsperiode bepaald wat de uitkomsten zijn.

3.3.3 Bepaling reguleringskosten

270. Naast de economische effecten van de op te leggen verplichtingen voor zakelijke afzenders van partijenpost – uitgedrukt in het consumentensurplus -, PostNL en de andere postvervoerbedrijven - uitgedrukt in de producentensurplus - zijn de reguleringskosten van belang bij een kwantitatieve analyse. De met dit besluit gemoeide reguleringskosten leiden immers tot een verlies aan surplus. Voor de beoordeling is daarom de hoogte van de reguleringskosten van belang.
271. Het onderzoeksbureau Oxera heeft in het verleden in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken onafhankelijk onderzoek gedaan naar de kosten en baten van markttoezichthouders, waaronder destijds die van OPTA.³⁹ In het door Oxera ontwikkelde raamwerk wordt een benaderingswijze voor de reguleringskosten beschreven. De ACM acht de door Oxera beschreven methode een bruikbare methode om de directe reguleringskosten te berekenen. Deze methode is in het verleden ook toegepast in het kader van de effectentoets bij de marktanalyses voor de elektronische communicatiesector. Deze methode wordt in het onderstaande uiteengezet.

³⁹ Oxera, Costs and benefits of market regulators, study for the Ministry of Economic Affairs, 2004.

272. De directe reguleringskosten vallen uiteen in twee soorten kosten, namelijk de directe kosten van de ACM en de nalevingskosten van de gereguleerde marktpartij. De directe reguleringskosten betreffen de kosten die de ACM dient te maken voor de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van de voorgenomen verplichtingen. Deze kosten betreffen onder andere de kosten van de beoordeling en de vaststelling door de ACM van de voorwaarden en tarieven voor postvervoerbedrijven. Daarnaast gaat het om kosten die gemoeid zijn met de implementatie van de voorgenomen verplichtingen, zoals de kosten voor het beslechten van eventuele geschillen en voorlichting aan marktpartijen. De ACM dient de hoogte van deze reguleringskosten in te schatten. De reguleringskosten worden per jaar berekend.

3.3.4 Welvaartseffecten

273. De welvaartseffecten van de op te leggen verplichtingen bestaan ten slotte uit de optelsom van de economische effecten en de met het besluit gemoeide reguleringskosten. De welvaartseffecten van de op te leggen verplichtingen worden voor de gehele reguleringsperiode berekend door van de economische effecten (het totale surplus) de reguleringskosten af te trekken. Hierbij worden het surplus en de kosten verdisconteerd met een rentevoet.

3.4 Economische effecten van de verschillende invulling van de tariefverplichting

274. De Postwet stelt als eis dat de ACM bij de beoordeling van de proportionaliteit van verplichtingen nagaat of zij noodzakelijk, geschikt en passend zijn om de potentiële mededingingsproblemen op te lossen en of de verplichtingen de minst ingrijpende maatregel zijn. Een effectentoets moet dit volgens de Beleidsregel zo goed mogelijk kwantitatief onderbouwen.

275. De ACM heeft het door Frontier Economics ontwikkelde model gebruikt voor de bepaling van de economische effecten van de verschillende alternatieven van de op te leggen verplichtingen op PostNL en andere postvervoerbedrijven. Zoals vermeld in het hoofdstuk over de verplichtingen zijn er verschillende mogelijke invullingen van de tariefverplichting bij een gegeven toegangs aanbod van 24-uurs partijenpost voor postvervoerbedrijven.

276. De op te leggen verplichtingen moeten voor andere postvervoerbedrijven ervoor zorgen dat zij ruimte behouden om te kunnen concurreren en dus de mogelijkheid hebben om een marge te behalen op hun postvervoer. Voor PostNL moeten de op te leggen verplichtingen op de minst belastende wijze ingevuld worden. Dit vertaalt zich volgens de ACM tot een invulling van de verplichtingen die de potentiële mededingingsproblemen

Ontwerpbesluit «openbare versie»

oplost en een – in economische zin - zo min mogelijke negatieve invloed heeft op de winstgevendheid van PostNL.

277. De ACM kwantificeert in het model de effecten van de verplichtingen voor de toegang-, tarief- en transparantieplichtingen tezamen. Het afzonderlijk kwantitatief in kaart brengen van de effecten van een individuele verplichting is niet mogelijk omdat de verplichtingen met elkaar samenhangen. Zo is bijvoorbeeld een toegangsverplichting zonder tariefverplichting geen reële op te leggen verplichting omdat de prikkel en mogelijkheid om een te hoog tarief voor toegang te vragen deze toegang effectief onmogelijk maakt.
278. Gezien de mogelijke invulling van de toegang-, tarief en transparantieplichting, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, stelt de ACM vast dat voor de kwantificering van de economische effecten alleen de invulling van de tariefverplichting onderscheidend is. Voor de invulling van de toegangs- en de transparantieplichting zijn immers geen alternatieven bepaald.
279. De ACM heeft voor de invulling van de tariefverplichting vier alternatieven beoordeeld. Dit betreft een transparant wholesale toegangs aanbod van 24-uurs partijenpost voor postvervoerbedrijven met de volgende alternatieven voor de invulling van de tariefverplichting:
- A: wholesale tarief is kostengeoriënteerd
 - B: wholesale tarief is gemiddelde door PostNL gehanteerde retailprijs
 - C: wholesale tarief is gelijk aan gunstigste retailprijs
 - D: wholesale tarief *per sender*

Deze alternatieven voor de tariefverplichting leiden tot verschillende hoogtes van de gemiddelde wholesale tarieven die postvervoerbedrijven betalen voor toegang voor 24-uurs partijenpost. Daarnaast bestaat Z; de situatie van geen regulering en dus de afwezigheid van *ex ante* verplichtingen en van artikel 9 van de Postwet.

280. In de bijlage van de kwantitatieve effectentoets wordt de hoogte van de ingeschatte gemiddelde wholesale tarieven gepresenteerd. Bij de kwantificering van de effecten van deze opties gaat de ACM uit van de gemiddelde wholesaletarieven.

77/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

78/99

281. Tabel 3.1 presenteert de uitkomsten van het producentensurplus van PostNL en de andere postvervoerbedrijven voor de verschillende alternatieven voor de invulling van de tariefverplichting. Het producentensurplus is de verandering in de marge die PostNL en andere postvervoerbedrijven maken ten opzichte van het basisscenario. Daarnaast worden in deze tabel ook de resultaten van het consumentensurplus en het totale surplus onder de verschillende scenario's ten opzichte van het basisscenario weergegeven. Ook de situatie zonder regulering wordt vergeleken met het basisscenario. De gepresenteerde surplus zijn de netto contante waarde van de surplus per jaar over de gehele reguleringsperiode (2018 tot en met 2020)⁴⁰ verdisconteerd met een rentevoet van 3%⁴¹.

Tabel 3.1: Overzicht van de ontwikkeling van het surplus onder de verschillende opties

Optie	Producenten surplus PostNL	Producenten surplus anderen	Consumenten surplus	Totale surplus
A – kostenoriëntatie	-17,4	1,8	27,8	12,2
B – gemiddelde retailprijs	-25,5	2,7	40,6	17,8
C – gunstigste retailprijs	-31,1	3,4	49,3	21,6
D – <i>per sender</i>	13,6	-1,3	-22,1	-9,8
Z – geen regulering	17,3	-1,6	-28,0	-12,3

Noot: waarden in mln euro's voor de periode 2018-2020

282. De resultaten laten zien dat opties A, B en C voor de invulling van de verplichtingen geen verslechtering van het producentensurplus van andere postvervoerbedrijven ten opzichte van de huidige situatie – het basisscenario – inhouden in tegenstelling tot het gebruik van *per sender* wholesale tarieven (optie D) of bij afwezigheid van regulering (optie Z). Voor PostNL zijn de uitkomsten precies omgekeerd. De winstgevendheid neemt toe bij afwezigheid van regulering (optie Z) of een toegangs aanbod op basis van *per sender* wholesale tarieven (optie D) terwijl bij de overige opties de winstgevendheid als gevolg van het opleggen van deze verplichtingen afneemt. De winstgevendheid neemt het meeste af bij het opleggen van een toegangs aanbod met wholesale tarieven op basis van de gunstigste retailprijs (optie C) en het minste op basis van een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met wholesale tarieven op basis van kostenoriëntatie (optie A).

283. Uit de resultaten volgt verder dat de verandering in consumentensurplus voor elk van de opties voor invulling van de verplichtingen parallel loopt met de verandering in het

⁴⁰ Omdat het model van Frontier werkt met gehele jaren is voor het bepalen van de uitkomsten gekozen voor een periode van 2018 tot en met 2020 in plaats van halverwege 2017 tot en met halverwege 2020. De bereedeneerde aanname van de ACM is dat dit geen grote of relevante verschillen veroorzaakt.

⁴¹ Bron: Pagina 11 van het Rapport werkgroep discontovoet 2015,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/13/rapport-werkgroep-discontovoet-2015-bijlage>).

Ontwerpbesluit «openbare versie»

producentensurplus van andere postvervoerbedrijven. Dit is een voordeel (bij optie A, B en C) door lagere prijzen die zakelijke afzenders betalen voor 24-uurs partijenpost en een nadeel (bij optie D en Z) door hogere prijzen.

284. Uit deze kwantitatieve effectentoets volgt dat de invulling van een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost op basis van kostenoriëntatie (optie A) leidt tot een situatie waarin de potentiële mededingingsproblemen zoveel mogelijk geadresseerd worden voor andere postvervoerbedrijven op de manier die voor PostNL het minst belastend is. De potentiële mededingingsproblemen voor andere postvervoerbedrijven worden opgelost. Voor PostNL is de invulling het minst belastend omdat de marges en dus de winstgevendheid het minst negatief wordt beïnvloed door de invulling van de tariefverplichting op basis van kostenoriëntatie. De overige alternatieven voor de invulling van de tariefverplichting leiden tot slechtere uitkomsten in het licht van de eisen van de Postwet en de Beleidsregel.
285. Deze uitkomst van de keuze van voor de invulling van een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met wholesale tarieven op basis van kostenoriëntatie (optie A) wordt ook niet beïnvloed door wijzigingen in de gehanteerde aannames van het model ter bepaling van de economische effecten of door realistische afwijkingen in de hoogten van de gemiddelde wholesale tarieven. De rangorde van de opties verandert niet bij wijzigingen in aannames.

3.5 Welvaartsanalyse van de gekozen invulling van de verplichtingen

286. Uit de beoordeling van de kwantitatieve effectentoets volgt dat een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost op basis van kostenoriëntatie, van de verschillende alternatieven, de meeste proportionele invulling geeft van de tariefverplichting. De Beleidsregel stelt echter ook verdere eisen aan de onderbouwing van de gekozen verplichtingen. De verplichtingen dienen ervoor te zorgen dat postvervoerbedrijven op lange termijn kunnen concurreren en de statische en de dynamische efficiëntie op de markten voor postvervoerdiensten geborgd wordt. Ook dienen de met de regulering gemoeide reguleringskosten betrokken te worden bij de maatschappelijke gevolgen van het opleggen van de verplichtingen.
287. De kwantitatieve berekening van de welvaartseffecten op de afgebakende markten wordt bepaald door van de economische effecten (de baten van regulering), uitgedrukt in het totale surplus, de reguleringskosten af te trekken. In het geval het totale surplus minus de reguleringskosten een positieve waarde krijgt leidt het opleggen van de verplichtingen tot welvaartswinst. Deze benadering sluit aan bij de wijze waarop de OPTA, als voorganger

79/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

van de ACM, invulling gaf aan de effectentoets toen deze toets nog vereist was bij de onderbouwing van marktanalysebesluit in de elektronische communicatiesector.

3.5.1 Economische effecten op de afgebakende relevante markten

288. Een belangrijk effect van de introductie van een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost op basis van kostenoriëntatie in vergelijking met de huidige situatie, het basisscenario, is de daling van de prijzen voor 24-uurs partijenpost voor zakelijke afzenders. Uit de resultaten volgt dat de gemiddelde prijzen voor 24-uurs partijenpost in vergelijking met het basisscenario dalen. Tabel 3.2. presenteert de uitkomsten. Hieruit volgt dat de gemiddelde prijzen van 24-uurs partijenpost voor zakelijke afzenders op de klein- en middenzakelijke markt met enkele percentages dalen.

80/99

Tabel 3.2: gemiddelde prijsverandering voor 24-uurs partijenpost ten opzichte van basisscenario

Markten	2017	2018	2019	2020
Kleinzakelijke markt	-4,6%	-4,2%	-3,8%	-3,5%
Middenzakelijke markt	-2,4%	-2,2%	-2,1%	-1,9%

289. Uit deze daling van de gemiddelde prijzen voor 24-uurs partijenpost maakt de ACM op dat de introductie van tarieven voor wholesale toegang op basis van kostenoriëntatie niet leidt tot substantiële neerwaartse aanpassingen door postvervoerbedrijven van hun retailprijzen.

290. In Tabel 3.3 is nogmaals het verschil tussen het totale surplus en het consumentensurplus voor het toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost op basis kostenoriëntatie in vergelijking met het basisscenario uiteengezet. Daarnaast worden de surplus voor de drie verschillende relevante markten gepresenteerd.

Tabel 3.3: berekening totale surplus en consumentensurplus

Invulling verplichtingen, tariefverplichting o.b.v. kostenoriëntatie	Consumenten surplus	Totale surplus
Totaal markten:	27,8	12,2
Kleinzakelijke markt	16,1	7,1
Middenzakelijke markt	11,7	5,1
Grootzakelijke markt	-	-

Noot: waarden in mln euro's voor de periode 2018-2020

Ontwerpbesluit «openbare versie»

81/99

291. In het door Frontier Economics ontwikkelde model zijn de kleinzakelijke en middenzakelijke markten afzonderlijk gemodelleerd en zijn de uitkomsten in termen van de surplus bepaald (zie tabel 3.3). Voor de grootzakelijke markt heeft Frontier Economics, zoals eerder al toegelicht, geen modellering uitgevoerd.
292. Uit de uitkomsten volgt dat het opleggen van de verplichtingen op de kleinzakelijke markt een totaal surplus oplevert van 7,1 miljoen euro in de periode 2018-2020. Voor de middenzakelijke markt realiseert een toename van het surplus met 5,1 miljoen euro. Dit surplus is verdisconteerd.
293. Uit de meest recente gegevens uit de monitor van de postmarkt volgt dat op de grootzakelijke markt PostNL het enige actieve postvervoerbedrijf in 24-uurs partijenpost is. Volgens Frontier Economics is het, uitgaande van de beschikbare gegevens over de volumes, de gemiddelde opbrengsten en de variabele kosten van postvervoerbedrijven niet mogelijk voor andere postvervoerbedrijven dan PostNL om duurzaam en winstgevend actief te zijn in 24-uurs partijenpost voor grootzakelijke afzenders. Frontier Economics komt hiertoe door te berekenen of andere postvervoerbedrijven een positieve marge kunnen behalen op 24-uurs partijenpost voor grootzakelijke afzenders. Dit wil niet zeggen dat er geen sprake kan zijn van toetreding van postvervoerbedrijven op het segment van 24-uurs post voor grootzakelijke afzenders, maar deze toetreding zal marginaal zijn in termen van het te behalen volume en marktaandeel. De redenering hierachter is dat PostNL ruimte heeft om in reactie op potentiële toetreding van postvervoerbedrijven op dit segment zijn gemiddelde prijzen van 24-uurs partijenpost voor zakelijke afzenders aan te passen zodat toetreding zich niet duurzaam zal voordoen.
294. Aangezien het marktsegment van 24-uurs partijenpost voor grootzakelijke afzenders alleen betwistbaar zal zijn bij hoge retailprijzen voor deze afzenders, zal er een druk op PostNL om zijn retailprijzen als gevolg van de introductie van wholesale tarieven op basis van kostenoriëntatie enigszins lager zetten dan in de huidige situatie. Het gevolg hiervan kan zijn dat de marge van PostNL licht zal dalen ten bate van grootzakelijke afzenders en er een verschuiving optreedt van producentensurplus van PostNL naar het consumentensurplus van grootzakelijke afzenders. Per saldo kan dit dus leiden tot een stijging van het consumentensurplus en een vrijwel evenredige daling van het producentensurplus bij PostNL. Voor het totale surplus zullen er in dit geval (vrijwel) geen wijzigingen zijn net als bij het producentensurplus van andere postvervoerbedrijven. Aangezien de effecten van wholesale toegang op de grootzakelijke markt zonder

Ontwerpbesluit «openbare versie»

expliciete modellering extra onzeker zijn, neemt de ACM deze in de berekening van de economische effecten niet mee.

3.5.2 Reguleringskosten

295. Tabel 3.4 bevat een schatting van de kosten voor de ACM in de reguleringsperiode van drie jaar. De geschatte directe reguleringskosten voor de ACM bedragen naar schatting EUR 576.000 per jaar.

Tabel 3.4: inschatting reguleringskosten ACM

Kostencomponenten	Kosten in EUR per jaar	Bedrag in EUR per jaar
Interne kosten ACM	Berekening: ingeschatte mens-maanden (24) ingezet door de ACM * €00 per uur (ruime inschatting van personeelskosten plus overheadkosten) * 160 uur per maand	384.000
Kosten beroepsprocedures	Berekening: ingeschatte mens-maanden (12) ingezet door de ACM * €00 per uur (ruime inschatting van personeelskosten plus overheadkosten) * 160 uur per maand	192.000
Totale kosten	Berekening: som van interne kosten de ACM en kosten beroepsprocedures	576.000

296. De nalevingskosten voor postvervoerbedrijven zijn de kosten die postvervoerbedrijven niet zouden hoeven te maken indien ze niet gereguleerd zouden zijn. De relevante kosten zijn dus de incrementele kosten van naleving en regulering. Uit het genoemde onderzoek van Oxera blijkt dat de geschatte nalevingskosten van de marktpartijen drie tot vier maal de directe kosten van regulering bedragen. Deze factor wordt beschouwd als een vuistregel voor de verhouding tussen kosten van de toezichthouder en kosten van marktpartijen. De nalevingskosten voor marktpartijen bedragen derhalve bij een factor van vier EUR 2.304.000 per jaar.

297. Voor de totale reguleringskosten komt de ACM uit op een ruime schatting van in totaal 2,9 miljoen euro per jaar. Voor de reguleringsperiode 2018-2020 komen deze kosten uit op een netto contante waarde van 8,4 miljoen euro. Hierbij zijn de jaarlijkse reguleringskosten verdisconteerd met een rente van 3%. Hierbij merkt de ACM op dat zij uit oogpunt van prudentie een ruime schatting van de hoogte van de reguleringskosten heeft gemaakt.

82/99

3.5.3 Welvaartseffecten

298. Het welvaartseffect van het opleggen van de verplichting van het toegangs aanbod met de gemiddelde wholesale tarieven op basis van kostenoriëntatie is ten opzichte van de huidige situatie – het basisscenario - positief: het totale surplus van 11,9 miljoen euro minus de reguleringskosten van 8,4 miljoen euro bedragen 3,5 miljoen euro (op basis van de netto contante waarde voor de reguleringsperiode 2018-2020). Wanneer alleen wordt gekeken naar het consumentensurplus dan is de welvaartsbijdrage van het opleggen van de verplichtingen veel groter: het consumentensurplus bedraagt 27,8 miljoen euro (op basis van de netto contante waarde voor de reguleringsperiode 2018-2020). Dit betekent dat zakelijke afzenders van partijenpost profiteren van lagere prijzen.
299. Bij de bovenstaande berekening van het welvaartseffect wordt de situatie in aanwezigheid van de opgelegde verplichtingen vergeleken met de huidige situatie, het basisscenario. Van belang is echter, ook in het licht van de Beleidsregel, om een vergelijking te maken tussen de situatie in aanwezigheid van de opgelegde verplichtingen en de situatie zonder regulering en dus in afwezigheid van art. 9 van de Postwet. Deze vergelijking is echter zoals aangegeven in randnummer 264 niet zuiver te maken met behulp van de resultaten van de economische effecten uit het model.
300. Wel kan het verschil tussen het totale surplus in de situatie zonder regulering en dus in afwezigheid van art. 9 van de Postwet vergeleken met de huidige situatie, het basisscenario, worden gebruikt als indicatie voor de additionele grootte van het effect. Uit tabel 3.1 volgt dat dit verschil 12,3 miljoen euro is. Hoewel deze waarde niet direct mag worden gebruikt om het op te tellen bij het totale surplus van 11,9 miljoen euro, is de waarde naar het oordeel van de ACM wel richtinggevend voor de grootte van het welvaartseffect. De ACM concludeert in ieder geval dat het welvaartseffect uitgedrukt in het totale surplus in ieder geval ruim groter zal zijn dan de 3,5 miljoen uit de bovenstaande berekening.

Robuustheid van de analyse

301. De resultaten van de welvaartsanalyse zijn tot stand gekomen op basis van een aantal inschattingen. Deze inschattingen hebben betrekking op de verwachte volumedalingen aan post, de autonome gemiddelde prijsontwikkeling van postvervoer en de hoogte van de prijselasticiteit van de vraag van partijenpost. Frontier Economics en de ACM hebben deze inschattingen zo veel als mogelijk gebaseerd op externe bronnen. In de bijlage bij de effectentoets wordt dit toegelicht.
302. Om de volumedaling van postvervoer voor de komende jaren te bepalen gaat de ACM uit van de resultaten van de volumeontwikkeling in het verleden. Voor de autonome

Ontwerpbesluit «openbare versie»

prijsonwikkeling sluit de ACM aan bij de ontwikkelingen van de afgelopen jaren en trekt deze in het licht van de krimpende volumes door. Voor de prijselasticiteit van de vraag naar postvervoer voor partijenpost sluit de ACM aan bij de door Frontier Economics voorgestelde elasticiteit van -0.3 zoals deze ook uit de economische literatuur volgt.⁴²

303. Voor de robuustheid van de analyse van de welvaartseffecten heeft de ACM op basis van het door Frontier Economics ontwikkelde model gecontroleerd of een variatie in individuele aannames leidt tot een situatie waarin er geen sprake meer zou zijn van welvaartswinst. De ACM heeft hierbij gevarieerd met de volgende variabelen in het model: de diversion ratios vanuit 24-uurs partijenpost voor PostNL, een toename van de variabele kosten voor 24-uurs partijenpost voor PostNL, een afwijkende volumegroei van 24-uurs, 48-uurs en 72+-uurs partijenpost, een hogere gemiddelde opbrengst voor 24-uurs partijenpost en voor 24-uurs, 48-uurs en 72+-uurs partijenpost, hogere *upstream* operationele kosten en gewijzigde kostenverhoudingen tussen 48-uurs en 72+-uurs partijenpost ten opzichte van 24-uurs partijenpost.
304. Uit de resultaten van deze robuustheidsanalyse volgt dat de grootte van het totale surplus en het consumentensurplus hoger of lager kan liggen ten opzichte van de huidige situatie (het basisscenario) als gevarieerd wordt met individuele aannames. Onder de gekozen invulling van de verplichtingen blijft het welvaartseffect in vergelijking met het basisscenario in positief. Dit betekent in ieder geval ook dat het welvaartseffect positief blijft in vergelijking met de situatie in afwezigheid van regulering.

3.5.4 Overige aspecten

305. De Beleidsregel noemt een aantal elementen die bij de beoordeling van de effecten van de op te leggen verplichtingen betrokken moeten worden. Dit betreft de invloed van het opleggen van verplichtingen op toe- en uitreding van postvervoerbedrijven en op investeringen en innovatie. Hoewel deze aspecten impliciet onderdeel uitmaken van de welvaartsanalyse voor de reguleringsperiode gaat de ACM hier in het licht van de Beleidsregel expliciet op in.

⁴² Frontier Economics verwijst hierbij naar de volgende wetenschappelijke artikelen: Optimal pricing of mail in the transactional market and welfare for the wider communications market, by De Donder et al in Multi-modal competition and the future of mail, edited by Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer. http://idei.fr/sites/default/files/medias/doc/conf/pos/papers_2012/soteri.pdf; Letter traffic demand in the UK: some new evidence and review of econometric analysis over the past decade, Jarosik et al, in Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Substitution (2013), edited by Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer. Evaluating demand for letter price elasticities and technology impacts in an evolving communications market, Frédérique Fève, Jean-Pierre Florens, Frank Rodriguez, Soterios Soteri and Leticia Veruete-McKay.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

85/99

306. De ACM verwacht niet dat er de komende jaren als gevolg van de verplichtingen sprake zal zijn van veel toetreding van nieuwe postvervoerbedrijven. De eis van het maximaal uitbesteden van 70% van 24-uurs partijenpost aan PostNL die de ACM stelt aan een postvervoerbedrijf om aanspraak kunnen maken op een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost vormt een drempel om op een wat langere termijn duurzaam actief te zijn als postvervoerbedrijf in het geval een onderneming nog geen 24-uurs aanbod gestalte doet. De gekozen invulling van de verplichtingen zorgt ervoor dat er alleen voor postvervoerbedrijven met eigen fysieke activiteiten aan 24-uurs post ruimte is bij toegang tot het netwerk van PostNL.
307. De ACM sluit niet uit dat in de komende reguleringsperiode postvervoerbedrijven zullen uittreden. Het krimpend volume van 24-uurs post zorgt er voor dat er naast PostNL minder ruimte blijft voor de andere postvervoerbedrijven actief in het vervoer van 24-uurs post. Dit kan er toe leiden dat postvervoerbedrijven hun activiteiten staken of hun activiteiten worden overgenomen door andere postvervoerbedrijven. De verplichtingen zorgen er voor dat de bestaande andere postvervoerbedrijven op non-discriminatoire wijze gebruik kunnen maken van toegang tot het netwerk van PostNL. De ACM creëert op deze wijze een gelijk speelveld tussen de andere postvervoerbedrijven waardoor efficiënte postvervoerbedrijven in staat moeten zijn om te concurreren. Het is niet uit te sluiten dat minder efficiënte postvervoerbedrijven zullen uittreden.
308. De Beleidsregel vermeldt ten slotte ook dat de verplichtingen ervoor moeten zorgen dat er mogelijkheden blijven bestaan voor investeringen en innovatie om klaarblijkelijk dynamische efficiëntie op langere termijn te realiseren.
309. PostNL behoudt onder de invulling van de gekozen verplichtingen een marge op 24-uurs partijenpost. De invulling van kostenoriëntatie leidt er toe dat PostNL zijn kosten voor het verlenen van toegang tot 24-uurs partijenpost aan postvervoerbedrijven kan terugverdienen met een redelijk rendement. De marge van andere postvervoerbedrijven zal ten opzichte van de huidige situatie ook verbeteren. Zij zijn hierdoor in theorie in staat om hun aanbod aan 24-uurs partijenpost verder te ontwikkelen.
310. De ACM is onvoldoende in een positie om te beoordelen of de verplichtingen bijdragen aan investeringen en innovatie in het aanbod aan 24-uurs partijenpost. De ACM acht het mogelijk voor postvervoerbedrijven om verder te investeren en te innoveren in het aanbod aan 24-uurs partijenpost. Of postvervoerbedrijven daadwerkelijk de prikkel hebben om verder te investeren en te investeren zal moeten blijken. Wel ziet de ACM dat andere postvervoerbedrijven in de afgelopen jaren hebben geïnvesteerd in het uitbreiden van hun activiteiten en investeren in productiemiddelen zoals sorteermachines. De ACM

Ontwerpbesluit «openbare versie»

acht het aannemelijk dat deze ontwikkeling zich doorzet en postvervoerbedrijven geprikkeld blijven worden.

311. Uit de welvaartsanalyse van de ACM volgt dat het opleggen van de verplichtingen ervoor zorgt dat de welvaartseffecten positief zijn. PostNL en andere postvervoerbedrijven hebben en behouden een marge om in de komende jaren verder te investeren in hun netwerk en in innovaties van dienstverlening.

3.5.5 Conclusie

312. De ACM concludeert op basis van deze welvaartsanalyse dat het opleggen van de verplichtingen van het toegangs aanbod met de wholesale tarieven op basis van kostenoriëntatie een positief welvaartseffect heeft. Het totale surplus neemt als gevolg van het opleggen van de verplichtingen toe in vergelijking met de huidige situatie. Het consumentensurplus neemt als gevolg van het opleggen van de verplichtingen eveneens toe en wel in grotere mate dan het totale surplus in vergelijking met de huidige situatie. Deze conclusie geldt eveneens in het geval het totale surplus en het consumentensurplus in de situatie in aanwezigheid van de opgelegde verplichtingen in vergelijking met de situatie in afwezigheid van regulering. Hoewel de ACM hier geen concrete waarden aan kan verbinden is wel met zekerheid te stellen dat welvaartseffect positief zal zijn.

3.6 Effect op de universele postdienstverlening

313. In de toelichting van de Beleidsregel heeft de Minister van Economische Zaken aangegeven dat de eis van proportionaliteit inhoudt dat ook eventuele effecten van een voorgenomen besluit op de UPD-dienstverlening meegewogen moeten worden.
314. Zoals hieronder wordt toegelicht, is het effect van het opleggen van de verplichtingen voor 24-uurs partijenpost op de uitvoering van de UPD volgens de ACM zeer klein. Om dit toe te lichten zal eerst de tariefregulering van de UPD volgens de Postregeling 2009 uiteen worden gezet. Vervolgens wordt toegelicht op welke wijze een volumedaling van 24-uurs postdiensten buiten de UPD hier invloed op kan hebben.

3.6.1 Tariefregulering UPD

315. De tariefregulering van de UPD is door de Minister van Economische Zaken voorgeschreven in de Postregeling 2009. Hieruit volgt dat de enkelstukstarieven van de UPD worden gereguleerd door middel van een tariefruimte. Deze tariefruimte weerspiegelt een gewogen gemiddelde omzet die PostNL maximaal mag behalen op de desbetreffende UPD-diensten. De tariefruimte bestaat uit de eenmalig berekende basistarief ruimte en een jaarlijks berekende aanvullende tarief ruimte.

86/99

Ontwerpbesluit «openbare versie»

87/99

316. De basistariefriimte is door de ACM in 2015 berekend. Deze is gebaseerd op de Financiële Verantwoording van kosten en opbrengsten van de UPD over het jaar 2014. Wanneer in latere jaren de kosten of volumes van de UPD veranderen, wijzigt de basistariefriimte niet. Hieruit volgt dan ook dat de verplichtingen uit dit besluit geen effect kunnen hebben op de basistariefriimte van de UPD.
317. Naast de basistariefriimte wordt jaarlijks een aanvullende tariefriimte door de ACM berekend. Hiermee wordt de tariefriimte voor PostNL voor de UPD jaarlijks verruimd om rekening te houden met de volumedaling binnen de UPD, de inflatie en eventueel een correctie wanneer een overrendement op de UPD is behaald. De correctie voor de volumedaling binnen de UPD slaat daarbij alleen op de kosten die niet meebewegen met het volume. Voor de UPD nemen deze kosten in het kostentoerekeningsysteem dat PostNL hanteert relatief toe wanneer er vanwege een sterkere volumedaling buiten de UPD dan binnen de UPD relatief minder verkeersonafhankelijke kosten worden toegerekend buiten de UPD.
318. Wanneer er door de opgelegde verplichtingen meer ruimte ontstaat voor concurrentie, betekent dit dat PostNL buiten de UPD meer volume kan verliezen als gevolg van deze concurrentie. Dit verlies aan volume kan dus indirect een beperkte invloed hebben op de aanvullende tariefriimte van de UPD.

3.6.2 Analyse met behulp van tariefriimteberekening voor 2017

319. Om het effect van het hierboven beschreven mechanisme in te schatten, heeft de ACM een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd naar het effect van een volumedaling buiten de UPD op de tariefriimte van de UPD op basis van de tariefriimteberekening voor het jaar 2017. De tariefriimte voor 2017 is door de ACM op 31 augustus 2016 vastgesteld op € 1,4466. Deze is berekend door de basistariefriimte van € 2,844 te vermenigvuldigen met de aanvullende tariefriimten voor 2016 en 2017 van respectievelijk 1,0558 en 1,0667.⁴³
320. De aanvullende tariefriimte voor 2017 is gebaseerd op de Financiële Verantwoording van de UPD over het jaar 2015. De toegerekende kosten aan de UPD en 24-uurs niet-UPD diensten waren toen als volgt:

⁴³ Besluit van de ACM met kenmerk ACM/DTVP/2016/204888.

Tabel 3.4: overzicht toegerekende kosten UPD en niet-UPD [vertrouwelijk]

Kosten	UPD	Niet-UPD
Volume (mln.)		
Directe kosten (mln.)		
Gezamenlijk kosten (mln.)		
Gemeenschappelijke kosten (mln.)		
Totale kosten		

321. Wanneer er, bijvoorbeeld door concurrentieverlies, minder volume zou voorkomen buiten de UPD, zou dit resulteren in minder directe kosten en minder omzet buiten de UPD. Volgens het kostentoerekeningsysteem, zou dit vervolgens leiden tot een toerekening van relatief meer gezamenlijke kosten en meer gemeenschappelijke kosten aan de UPD.
322. De ACM heeft de toename van de tariefruimte van de UPD berekend in het geval dat alle gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten die in 2015 aan de 24-uurs postdiensten buiten de UPD zijn toegerekend aan de UPD zouden zijn toegerekend. Dit is een zeer extreme situatie omdat dit alleen voorkomt wanneer er helemaal geen volume meer over zou blijven bij 24-uurs postdiensten buiten de UPD. In dat geval zou de aanvullende tariefruimte stijgen tot 1,0821 en de totale tariefruimte zou uitkomen op 1,4674. Dit is een toename van de totale tariefruimte met slechts 1,4%.
323. Uit het bovenstaande volgt dat de tariefruimte van de UPD slechts in zeer kleine mate gevoelig is voor volumeverlies van PostNL door concurrentie buiten de UPD. Bovendien wordt de tariefruimte van de UPD veel sterker beïnvloed door de daling van het volume binnen de UPD door de autonome krimp van de markt. De ACM concludeert daarom dat de verplichtingen die de ACM oplegt aan PostNL nauwelijks gevolgen hebben voor de UPD en de betaalbaarheid van de UPD voor eindgebruikers.

3.6.3 Effect op financiële houdbaarheid UPD

324. De hierboven gemaakte analyse toont aan dat de betaalbaarheid van de UPD nauwelijks beïnvloed wordt door verplichtingen die de ACM oplegt aan PostNL. Wel kan het voorkomen dat er door de systematiek van kostentoerekening relatief meer verkeersonafhankelijke kosten aan de UPD worden toegerekend door een volumeverlies buiten de UPD. Omdat de tariefruimte hierdoor nauwelijks wordt beïnvloed, kan PostNL de tarieven binnen de UPD niet verhogen om dit te compenseren en staat hier geen directe omzetsijging voor PostNL tegenover. Dit effect vond al plaats in 2015 toen [vertrouwelijk]:

Ontwerpbesluit «openbare versie»

].

325. Door een verschuiving van gealloceerde kosten kan de marge die PostNL op de UPD behaalt dus kleiner worden. Echter, wanneer op een totaalniveau naar de verkeersonafhankelijke kosten van de 24-uurs postdiensten binnen en buiten de UPD wordt gekeken, veranderen deze niet. Het verlies van marge op de UPD is daarmee een effect dat op papier binnen de UPD plaats lijkt te vinden, maar in praktijk buiten de UPD plaatsvindt. Wel betekent een verlies van volume buiten de UPD dat het totaal van de volumeonafhankelijke kosten gedekt moet worden door de omzet die behaald wordt op een kleiner volume. Omdat de volumeverliezen relatief klein zijn ten opzichte van de totale volumes van PostNL buiten de UPD, is dit een relatief klein effect. PostNL kan dit relatief kleine verlies opvangen door zijn prijzen buiten de UPD op retailniveau te wijzigen. Dit mechanisme verandert niet ten opzichte van de huidige situatie.

89/99

Ontwerpbesluit
«openbare versie»

Bijlage 1: voorlopige tarieven

In de onderstaande tabel presenteert de ACM de voorlopige tarieven die gaan gelden met ingang van het definitieve marktanalysebesluit. Deze tarieven zijn uitdrukkelijk en uitsluitend voorlopige tarieven die zijn berekend op basis van de huidige ter beschikking staande informatie van de ACM.

Gewicht (in gram) t/m	Wholesale 24u Klein Tarief in eurocent
0-20	42,27
20-30	42,27
30-40	42,27
40-50	42,27

Gewicht (in gram) t/m	Wholesale 24u Groot Tarief in eurocent
0-20	100,89
20-30	100,89
30-40	100,89
40-50	100,89
50-100	100,89
100-200	100,89
200-350	100,89

Gewicht (in gram) t/m	Wholesale 24u Bijzonder Tarief in eurocent
0-20	183,05
20-30	183,05
30-40	183,05
40-50	183,05
50-100	183,05
100-200	183,05
200-350	183,05
350-500	183,05
500-1000	204,96
1000-2000	280,66

90/99

Ontwerpbesluit
«openbare versie»

Gewicht (in gram) t/m	Wholesale 24u Gemengd Tarief in eurocent
0-20	43,09
20-30	43,09
30-40	43,09
40-50	43,09
50-100	102,89
100-200	102,89
200-350	102,89
350-500	187,12
500-1000	212,63
1000-2000	300,95

Gewicht (in gram) t/m	Wholesale 24u Brievenbuspakjes+ Tarief in eurocent
0-2000	267,59

91/99

Bijlage 2: kwantitatieve effectentoets

Inleiding

1. In deze bijlage wordt nadere uitleg over de invulling van het door Frontier Economics ontwikkelde model gegeven. Eerst gaat de ACM kort in op de wijze waarop postvervoerbedrijven gecategoriseerd zijn in het door Frontier Economics ontwikkelde model. Daarna volgt een beschrijving van de verschillende scenario's in het model. Dit is het basisscenario en daarnaast zijn er scenario voor de verschillende invulling van de tariefverplichting. Tenslotte presenteert de ACM de inschatting van de hoogte van de gemiddelde wholesale tarieven.

Postvervoerbedrijven en positionering

2. In de Nederlandse postsector zijn verschillende typen spelers actief. In het door Frontier Economics ontwikkelde model worden zeven categorieën postvervoerbedrijven onderscheiden ten behoeve van de modellering. Deze categorieën van postvervoerbedrijven hebben een gedifferentieerd aanbod op het gebied van servicekaders, kwaliteit, merk en imago.
3. Voor 24-uurs post worden drie categorieën postvervoerbedrijven onderscheiden. PostNL als landelijke commerciële aanbieder met een landelijk dekkend postvervoernetwerk die klein-, midden- en grootzakelijke afzenders bedient (categorie PostNL 24 in het model). Lokale en regionale, sociale en minder commerciële postvervoerbedrijven met een regionale focus gericht op kleinzakelijke en in mindere mate middenzakelijke afzenders met een meer regionaal profiel van collectie en bezorging (categorie Other 2 24 in het model). Daarnaast is er de categorie commerciële postvervoerbedrijven met een meer landelijke oriëntatie op klein- en middenzakelijke afzenders met landelijke collectie en (boven)regionale bezorging (categorie Other 24 in het model). Voor de niet-24-uurs servicekaders zijn ook categorieën postvervoerbedrijven samengesteld: PostNL/Sandd 48, PostNL 72+, Sandd/other 72+.

Scenario's in model

Basisscenario

4. In het gedifferentieerde Bertrand model wordt het effect van de tariefverplichtingen berekend ten opzichte van een basisscenario. Het basisscenario waar het model mee rekent is de huidige marktsituatie. Door dit uitgangspunt te nemen kan de ACM bouwen op de historische en huidige markt cijfers. Om de ontwikkelingen uitgaande van de huidige marktsituatie in te schatten heeft de ACM een aantal aannames gemaakt. Dit betreft aannames over het

Ontwerpbesluit «openbare versie»

verwachte volume voor postvervoerbedrijven, de gemiddelde retail opbrengst, het gemiddelde wholesale tarief en de kosten. Deze worden hieronder toegelicht.

Volume

5. Een belangrijke ontwikkeling in het vervoer van nationale brievenbuspost is het krimpende volume. WIK⁴⁴ voorspelt dat de krimp in het vervoer van nationale brievenbuspost de komende jaren zal doorzetten en dat het tempo hiervan na 2020 zal afnemen. Tot en met 2020 zal volgens WIK het totale volume aan nationale brievenbuspost afnemen met 6 à 7% per jaar. De ACM gaat er vanuit dat de historische volumeontwikkelingen gedurende de reguleringsperiode zullen doorzetten. Volgens de cijfers uit de monitor van de ACM daalde in het vervoer van 24-uurs partijpost het volume tussen 2011 en 2015 met gemiddeld 11% per jaar. De ACM gaat ook uit van deze daling voor de reguleringsperiode. In het vervoer van niet-24-uurs partijpost gaat de ACM, op basis van de uit de monitor volgende volumedaling tussen 2014 en 2015 in deze segmenten, uit van een verdere jaarlijkse daling van 5,2%. Deze inschatting komt gezien de volumeverdeling van 24-uurs partijpost en niet-24-uurs partijpost in grote lijnen overeen met de inschatting van de volumedaling van WIK voor de periode 2015-2020.⁴⁵
6. Daarnaast wordt in het basisscenario verondersteld dat de volumes van de PostNL en andere postvervoerbedrijven in dezelfde mate dalen. Met andere woorden, de marktaandelen op basis van volume blijven onveranderd. Door het vermijden van aannames over de afzonderlijke volumeontwikkeling van PostNL en andere postvervoerbedrijven beoogt de ACM het effect van regulering zo zuiver mogelijk te meten.

Gemiddelde retailopbrengst

7. De gemiddelde retailopbrengsten van postvervoerbedrijven heeft de ACM bepaald op basis van gegevens uit de monitor van de ACM van de postmarkt. Over de ontwikkeling van de gemiddelde retailopbrengst van postvervoerbedrijven gedurende de reguleringsperiode moet de ACM een aanname maken. Uit de interne tarievenbrochure van PostNL voor het jaar 2017 blijkt dat PostNL zijn gemiddelde tarieven voor 24-uurs partijpost met **[vertrouwelijk:]%** en voor niet-24-uurs partijpost met **[vertrouwelijk:]%** heeft verhoogd per 1 januari 2017. Deze stijging is in lijn met eerdere prijsstijgingen. De ACM heeft geen reden om aan te nemen dat andere postvervoerbedrijven deze ontwikkeling niet zullen volgen, en gaat er daarom van

⁴⁴ WIK (2016), Future scenario developments in the Dutch postal market.

⁴⁵ Ibid, Figuur 13, p. 30.

Ontwerpbesluit «openbare versie»

uit dat de gemiddelde retailopbrengsten van alle postvervoerbedrijven jaarlijks met deze percentages toenemen.

Gemiddelde wholesale tarief

8. In de huidige situatie waarin artikel 9 van de Postwet geldt, bedragen de tarieven die PostNL voor 24-uurs partijenpost rekent aan andere postvervoerbedrijven gemiddeld € [vertrouwelijk:] (2015). Gezien de regulering van artikel 9, verwacht de ACM dat de gemiddelde wholesale tarieven van PostNL dezelfde ontwikkeling zullen volgen als de gemiddelde retailprijzen. Daarom gaat de ACM er vanuit dat de toegangstarieven in het basisscenario voor 24-uurs partijenpost jaarlijks met [vertrouwelijk:]% zullen toenemen. Tabel A.1 presenteert de gemiddelde wholesale tarieven.

Tabel A.1: inschatting van de gemiddelde wholesale tarieven in het basisscenario

	2017	2018	2019	2020
Basisscenario	€ ,76	€ ,79	€ ,83	€ ,86

Kosten

9. In het model van Frontier Economics wordt gebruik gemaakt van informatie en inschattingen over de hoogte van de variabele en volumeafhankelijke kosten van postvervoerbedrijven. Deze informatie over de volumeafhankelijke kosten van PostNL volgt uit de gegevens over 24-uurs partijenpost die PostNL heeft verstrekt bij de berekening van de tariefruimte voor de UPD voor het jaar 2017 gebaseerd op het jaar 2015. De hoogte van de variabele kosten van andere postvervoerbedrijven voor 24-uurs post zijn ingeschat op basis van beschikbare informatie over volumes, omzet en kosten. Voor niet-24-uurs partijenpost van PostNL is de informatie eveneens afkomstig uit de gegevens voor de berekening van de tariefruimte. Voor de kosten van niet-24-uurs partijenpost wordt een verhouding van [vertrouwelijk:]% voor 48-uurs en [vertrouwelijk:]% voor 72+-uurs partijenpost ten opzichte van de kosten voor 24-uurs partijenpost gehanteerd voor de andere postvervoerbedrijven.

Diversion ratios

10. De *diversion ratios* weerspiegelen de voorkeuren van een zakelijke afzender voor de keuze van een tweede product en aanbieder als zij stoppen met het afnemen van het huidige product als gevolg van een prijsverhoging.
11. De ACM heeft een inschatting gemaakt van de *diversion ratios* voor de kleinzakelijke en

94/99

Ontwerpbesluit
«openbare versie»

middenzakelijke markt. In tabel A.2 en A.3 worden deze weergegeven.

Tabel A.2: inschatting van de *diversion ratios* voor de kleinzakelijke markt

VAN NAAR	PostNL 24	PostNL/Sandd 48	Other 24	PostNL 72+	Sandd/other 72+	Other 2 24
PostNL 24	0	0,15	0,5	0,1	0,1	0,5
PostNL/Sandd 48	0,15	0	0,1	0,35	0,35	0,15
Other 24	0,45	0,1	0	0,05	0,05	0,25
PostNL 72+	0,075	0,35	0,1	0	0,5	0,05
Sandd/other 72+	0,075	0,35	0,1	0,5	0	0,05
Other 2 24	0,25	0,05	0,2	0	0	0

Tabel A.3: inschatting van de *diversion ratios* voor de middenzakelijke markt

VAN NAAR	PostNL 24	PostNL/Sandd 48	Other 24	PostNL 72+	Sandd/other 72+	Other 2 24
PostNL 24	0	0,15	0,5	0,1	0,1	0,5
PostNL/Sandd 48	0,25	0	0,1	0,35	0,35	0,15
Other 24	0,4	0,1	0	0,05	0,05	0,25
PostNL 72+	0,125	0,35	0,1	0	0,5	0,05
Sandd/other 72+	0,125	0,35	0,1	0,5	0	0,05
Other 2 24	0,1	0,05	0,2	0	0	0

12. De informatie in de tabellen dient als volgt geïnterpreteerd te worden. Stel dat zakelijke afzenders in de kleinzakelijke markt momenteel bij PostNL 24-uurs partijenpost afneemt, maar stoppen met het afnemen van dit product als gevolg van een prijsverhoging. Uit de tweede kolom van tabel A.2 is vervolgens af te leiden dat een bepaald percentage van deze zakelijke afzenders (of synoniem hieraan de kans dat een zakelijke afzender) uitwijkt naar de andere categorieën postvervoerbedrijven. Dit zijn 15% (0,15) naar PostNL/Sandd 48, 45% (0,45) naar Other 24, 7,5% (0,075) naar PostNL 72+ and Sandd/other 72+, en 25% (0,25) naar Other 2 24.

95/99

Scenario's met verschillende verplichtingen

13. Bij de tariefverplichting zijn vier alternatieven voor de invulling beschreven. In het model worden de effecten doorgerekend op basis van de geschatte hoogte van het gemiddelde wholesale tarief bij elk van de verschillende alternatieven voor verplichtingen. De inschatting van de gemiddelde wholesale tarieven wordt hieronder beschreven.

A: wholesale tarief is kostengeoriënteerd

14. Het op kostengeoriënteerde wholesale tarief chat de ACM in op basis van de gemiddelde kosten van PostNL. De hiervoor gebruikte kostengegevens zijn afkomstig uit de gegevens over 24-uurs partijenpost die PostNL heeft verstrekt bij de berekening van de tariefruimte voor de UPD voor het jaar 2017. Deze cijfers zijn gebaseerd op het jaar 2015. De ACM heeft hiervoor de gemiddelde totale kosten (volumeafhankelijk plus volumeonafhankelijke kosten) berekend voor (niet-UPD) 24-uurs partijenpost in het jaar 2015. Deze gemiddelde totale kosten zijn vervolgens geïndexeerd.

B: wholesale tarief is gemiddelde door PostNL gehanteerde retailprijs

15. De ACM schat het gemiddelde wholesale tarief van deze optie in door de gemiddelde retailopbrengsten uit grootzakelijke afzenders van PostNL over het jaar 2015 te vermeerderen met de hierboven genoemde **[vertrouwelijk:]%** per jaar. De ACM gaat uit van de gemiddelde retailprijs voor grootzakelijke afzenders.

C: wholesale tarief gelijk aan het gunstigste retailprijs

16. De ACM gaat hierbij uit van de gemiddelde retailopbrengsten van grootzakelijke klanten van PostNL over het jaar 2015 vermeerderd met de hierboven genoemde **[vertrouwelijk:]%** per jaar. Deze gemiddelde opbrengsten zijn verminderd met **[vertrouwelijk:]%** als schatting voor de maximale cumulatieve korting ten opzichte van de gemiddelde retailopbrengsten voor grootzakelijke afzenders.

D: wholesale tarief gelijk aan retail tarief per sender

17. Het gemiddelde wholesale tarief in een *per sender* model houdt in dat postvervoerbedrijven een tarief betalen op basis van het volume dat ze aanleveren bij PostNL per achterliggende klant. Dit werkt kostenverhogend voor postvervoerbedrijven ten opzichte van zakelijke afzenders omdat postvervoerbedrijven een deel van het volume via hun eigen netwerk bezorgen en dus per individuele afzender een kleiner volume bij PostNL aanleveren waardoor ze voor minder korting in aanmerking komen. Daarnaast zijn de klanten van

Ontwerpbesluit «openbare versie»

postvervoerbedrijven veel kleinzakelijke en in mindere mate middenzakelijke afzenders die lagere volumes aanbieden dan postvervoerbedrijven. De ACM benadert dit effect door uit te gaan van de gemiddelde retailopbrengsten van kleinzakelijke klanten van PostNL over het jaar 2015 vermeerderd met de hierboven genoemde **[vertrouwelijk:]**% per jaar. Deze gemiddelde opbrengsten zijn verminderd met **[vertrouwelijk:]**% als schatting voor de operationele korting die PostNL aan postvervoerbedrijven verstrekt.

Geen regulering

18. Als inschatting van het gedrag van PostNL in een situatie waarin de wholesale tarieven niet gereguleerd zouden worden, acht de ACM het aannemelijk dat PostNL dan de listprijzen uit het openbare tarievenboekje aan postvervoerbedrijven in rekening zal brengen. Op basis van informatie van postvervoerbedrijven blijkt dat postvervoerbedrijven voornamelijk 24-uurs partijenpost gemengd aanleveren in de gewichtsstafel van 0 tot 20 gram. Poststukken met zwaardere gewichten worden vooral aangeleverd in de gewichtsstafel van 100 tot 200 gram. Als inschatting voor het gemiddelde wholesale tarief hanteert de ACM een verhouding van ruwweg **[vertrouwelijk:]** tussen deze gewichtsstaffels en past dit toe op de listprijzen van de kleinste partijen 24-uurs partijenpost gemengd voor het jaar 2017. Dit (gemiddelde) wholesale tarief wordt jaarlijks vermeerderd met de hierboven vermelde **[vertrouwelijk:]**%.

Inschattingen hoogte gemiddelde wholesale tarieven

19. De ACM komt in tabel A.4 tot de volgende inschattingen voor toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met verschillende gemiddelde wholesale tarieven op basis van de alternatieven voor invulling van de tariefverplichting. Hierbij merkt de ACM op dat het gebruik van een gemiddeld wholesale tarief is een simplificatie van de realiteit. In de praktijk is er sprake van een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met een aantal toegangsvormen en verschillende wholesale tarieven. Door gebruik te maken van de gemiddelde hoogte van de wholesale tarieven onder de verschillende opties kunnen de effecten naar het oordeel van de ACM op een redelijk goede manier kwantitatief ingeschat worden.

97/99

Ontwerpbesluit
«openbare versie»

Tabel A.4: inschatting van de gemiddelde wholesale tarieven voor de verschillende opties

Optie	2017
<i>A: wholesale tarief is kostengeoriënteerd</i>	€0,58
<i>B: wholesale tarief is gemiddelde door PostNL gehanteerde retailprijs</i>	€0,47
<i>C: wholesale tarief gelijk aan gunstigste retailprijs</i>	€0,41
<i>D: wholesale tarief gelijk aan retail tarief 'per sender'</i>	€0,91
<i>Z - zonder regulering</i>	€0,96

98/99
66/86