


Postbus 90420
2509 LK Den Haag
Telefoon (070) 315 35 00
Fax (070) 315 35 01
E-mail mail@opta.nl
www.opta.nl

Bezoekadres
Zurichtoren
Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag

Ministerie van Economische Zaken
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Postbus 20101
2500 EC 'S-GRAVENHAGE


Contactpersoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Doorkiesnummer
mr. S.R. Formsma	OPTA/AM/2010/201110		(070) 315 92 19
Datum	Onderwerp		Bijlage(n)
31 MAART 2010	Evaluatie artikel 9 Postwet 2009		1

Geachte mevrouw Van der Hoeven,

Hierbij stuurt het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) u het evaluatierapport over artikel 9 van de Postwet 2009. Het college heeft deze evaluatie verricht vanuit zijn toezichtstaak ten aanzien van de naleving van de bepalingen van de Postwet 2009 en ter uitvoering van het vijfde lid van artikel 9. Daarin staat dat het college uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van de Postwet 2009 verslag uitbrengt over de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van artikel 9, eerste lid, en daarbij adviseert over de wenselijkheid van aanvullende regels om toegang tot het netwerk van TNT Post te bevorderen.

Artikel 9, eerste lid, regelt de toegang tot het netwerk van TNT Post. Het artikel bevat een non-discriminatie- en transparantieplichting met betrekking tot het hanteren van speciale voorwaarden en tarieven voor postvervoerdiensten. Deze verplichting geldt voor het postvervoerbedrijf dat beschikt over een netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland. Momenteel beschikt alleen TNT Post over een dergelijk netwerk.

Met de invoering van de Postwet 2009 is gekozen voor meer ruimte voor concurrentie op de zakelijke markt. Doelstelling is onder meer dat de zakelijke gebruiker daardoor meer waar voor zijn geld krijgt: meer keuzemogelijkheden, lagere prijzen en betere kwaliteit. Voor de ontwikkeling van concurrentie is een aandachtspunt dat nieuwe postvervoerbedrijven moeilijk een levensvatbaar netwerk kunnen ontwikkelen voor de bezorging van poststukken, doordat ze in de aanvangsfase een beperkt klantenbestand hebben.

Om de concurrentie op de postmarkt te bevorderen is daarom artikel 9 opgenomen in de Postwet 2009. De veronderstelling daarbij is dat de concurrentie kan worden bevorderd door

postvervoerbedrijven toegang te bieden tot het bezorgnetwerk van TNT Post. Artikel 9 beoogt deze toegang te verbeteren via een verplichting voor TNT Post om non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven te hanteren voor toegang tot haar netwerk.

De evaluatie heeft geleid tot twee belangrijke conclusies:

- Artikel 9 heeft, vanwege de beperkte behoefte aan toegang tot het netwerk van TNT Post bij andere postvervoerbedrijven, slechts een beperkt effect op toegang tot het netwerk van TNT Post en (daarmee) op de concurrentie in de Nederlandse postmarkt.
- Doordat in de postmarkt sprake is van een ongelijk speelveld en doordat TNT Post slechts in een deel van de markt concurrentiedruk voelt, zijn er andere factoren die de ontwikkeling van concurrentie kunnen beperken.

Het college licht de belangrijkste conclusies hieronder toe.

Doeltreffendheid en effecten van artikel 9 op toegang

De effecten van artikel 9 zijn beperkt, doordat nieuwe postvervoerbedrijven beperkt behoefte hebben aan toegang tot het netwerk van TNT Post en doordat ze gebruik kunnen maken van netwerken van andere nieuwe postvervoerbedrijven. Uit de evaluatie komt naar voren dat nieuwe postvervoerbedrijven in 2009 71% van hun poststukken zelf bezorgen. Van de resterende post laten ze 18% bezorgen via het netwerk van TNT Post en 82% via netwerken van andere nieuwe postvervoerbedrijven. De beperkte behoefte aan (en afhankelijkheid van) toegang tot het netwerk van TNT Post komt doordat nieuwe postvervoerbedrijven in bijna heel Nederland een bezorgnetwerk hebben uitgerold.

Overigens lijken de condities waarop postvervoerbedrijven gebruik kunnen maken van het netwerk van TNT Post, mede dankzij artikel 9, tot op grote hoogte in orde. In die zin is artikel 9 wel doeltreffend. De doeltreffendheid kan verder verbeteren door bij de bepalingen omtrent artikel 9 aan te sluiten bij het mededingingsrecht. Daarbij gaat het in ieder geval om het ondernemingsbegrip. Om het gedrag van TNT Post effectief te reguleren dient namelijk ook te worden voorkomen dat TNT Post deze regulering via groepsmaatschappijen kan omzeilen. Instrumenten in de Postwet gericht op het bevorderen van concurrentie dienen zich dus te richten op de groep en alle groepsmaatschappijen, zoals gedefinieerd in het ondernemingsbegrip van de Mededingingswet. De ruimte voor TNT Post om de concurrentie te beperken neemt daardoor af.

Doeltreffendheid en effecten van artikel 9 op concurrentie

Doordat nieuwe postvervoerbedrijven niet afhankelijk zijn van het netwerk van TNT Post om te kunnen toetreden tot de postmarkt, is artikel 9 geen doeltreffend instrument om concurrentie te bevorderen. Ook blijkt uit de evaluatie dat artikel 9 weinig effect heeft op de prijsstelling, kwaliteit en ontwikkeling van nieuwe producten door nieuwe postvervoerbedrijven.

Wenselijkheid aanvullende regels

Gelet op de beperkte effecten van artikel 9 op toegang tot het netwerk van TNT Post en de concurrentie, acht het college aanvullende regels om toegang tot het netwerk van TNT Post te bevorderen niet nodig. Nieuwe postvervoerbedrijven zijn immers niet afhankelijk van het netwerk van TNT Post om te kunnen toetreden tot de postmarkt. Nieuwe postvervoerbedrijven hebben beperkt behoefte aan toegang tot het netwerk van TNT Post, omdat ze alternatieve mogelijkheden hebben om postvervoer uit te besteden. Voor zover artikel 9 wordt gebruikt in de markt is het een doeltreffend instrument om non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven voor toegang tot het netwerk van TNT Post te borgen. Ook vanuit die optiek ziet het college geen noodzaak voor aanvullende regels.

Andere concurrentiebelemmerende factoren

Tegelijkertijd vraagt het college evenwel uw aandacht voor andere factoren die bij het onderzoek naar voren zijn gekomen en die de ontwikkeling van concurrentie kunnen beperken, maar die buiten de sfeer van artikel 9 vallen. In de eerste plaats was in de postsector sprake van een wettelijk monopolie dat thans onder concurrentie wordt gebracht door liberalisering. TNT Post heeft in de periode vóór liberalisering een klantenbestand en een sorteer- en distributienetwerk kunnen opbouwen. Dit leidt tot een ongelijk speelveld. In de tweede plaats blijkt in de praktijk dat TNT Post maar bij een deel van haar activiteiten concurrentiedruk voelt. Op grond van de beschikbare informatie verwacht het college dat er in de marktsegmenten voor tijdkritische post (bezorging binnen 24 uur) en consumentenpost op afzienbare termijn geen sprake zal zijn van daadwerkelijke concurrentie. De concurrentie in de postmarkt beperkt zich hoofdzakelijk tot het zakelijke marktsegment voor niet-tijdkritische post (bezorging na 24 uur). Door de combinatie van een ongelijk speelveld en concurrentiedruk bij slechts een deel van haar activiteiten heeft TNT Post de reële mogelijkheid en de prikkel om prijzen in het segment van tijdkritische post en consumentenpost te hoog te zetten om daarmee in het niet-tijdkritische segment een lagere prijs te kunnen voeren. Een dergelijke kruissubsidiëring belemmert de ontwikkeling en eventuele toetreding tot de markt van nieuwe postvervoerbedrijven.

In het licht van zijn taken ter uitvoering van de Postwet 2009 acht het college het, mede naar aanleiding van de in het kader van de onderhavige evaluatie verkregen informatie, wenselijk om nader onderzoek te doen naar de precieze aard en omvang van de problemen met betrekking tot de verdere ontwikkeling van concurrentie en met behulp van welke instrumenten deze problemen afdoende kunnen worden aangepakt. Het college merkt hierbij op dat de volledige liberalisering van de postmarkt eerst recent heeft plaatsgevonden en dat niet alle effecten daarvan al manifest zijn. De bedoelde problemen komen voort uit de ongelijkheid van het speelveld en de slechts partiële concurrentiedruk die TNT Post in de markt ondervindt en mogelijke vormen van discriminatie en selectieve informatieverstrekking die niet binnen de reikwijdte van artikel 9 van de Postwet 2009 vallen en waarvoor de Postwet 2009 naar het inzicht van het college op dit moment ook overigens onvoldoende mogelijkheden biedt om ze te adresseren. Ook de NMa wees er in haar brief met toelichting op het besluit inzake postmarkt van december 2009 op dat zij geen handvatten heeft om in de bovenbeschreven situatie op te treden.

Tegen die achtergrond en gegeven het uiteenlopende karakter van mogelijke problemen die zich kunnen voordoen, alsmede het feit dat de postmarkt nog volop in beweging is als gevolg van externe ontwikkelingen die bijvoorbeeld van invloed zijn op het postvolume en de kosten van postvervoerbedrijven, acht het college het wenselijk dat instrumenten om in de markt te interveniëren flexibel kunnen worden ingezet. Het college denkt daarbij aan een "gereedschapkast" aan instrumenten zoals die in andere markten reeds beproefd en erkend is en die kan worden aangewend al naar gelang de problematiek in elke fase van de ontwikkeling naar een volledig concurrerende markt vereist. Een dergelijk instrumentarium kan het college in staat stellen om er, in het belang van een goede werking van de markt, voor te zorgen dat TNT Post een proportioneel deel van de kosten van haar netwerk toedeelt aan het zakelijke marktsegment of om vormen van kruissubsidiëring tussen het UD-segment en het vrije concurrerende segment tegen te gaan.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,



mr. C.A. Fonteijn, voorzitter