



Concurrentie op de postmarkt

- Analyse en advies -



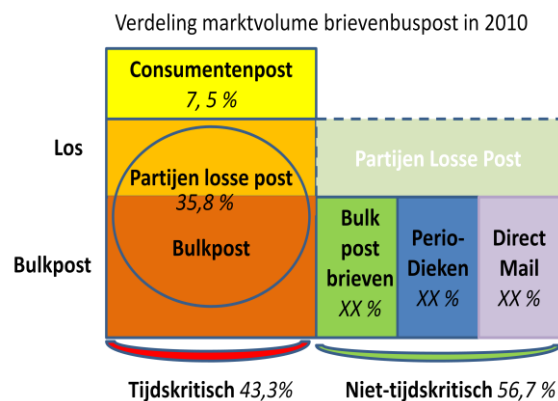
Samenvatting

Inleiding

1. Op 31 maart 2010 heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) een evaluatieonderzoek met betrekking tot artikel 9 van de Postwet 2009 aangeboden aan de minister van Economische Zaken. In dit onderzoek concludeert het college dat deze bepaling slechts een beperkt effect heeft op de concurrentie in de Nederlandse postmarkt. Aangezien er in de postmarkt sprake is van een ongelijk speelveld en aangezien PostNL slechts in een deel van de markt concurrentiedruk voelt, kunnen andere aspecten dan toegangsbelemmeringen de ontwikkeling van concurrentie beperken. Het college heeft derhalve aangegeven dat het wenselijk zou zijn om nader onderzoek te doen naar de problemen met betrekking tot de verdere ontwikkeling van concurrentie en naar de instrumenten waarmee deze problemen – voor zover aanwezig – afdoende kunnen worden aangepakt.
2. In dit rapport analyseert het college de nationale retailmarkt voor brievenbuspost. Binnen deze markt onderzoekt het college in hoeverre er in potentie mededingingsproblemen optreden. Het uitgangspunt dat hij hierbij hanteert is het vigerend juridisch kader.

Marktbeschrijving

3. In dit onderzoek wordt eerst een beschrijving gegeven van de postmarkt en de verschillende segmenten waaruit zij bestaat. Er worden vier segmenteringscriteria gehanteerd: naar type klant (consument en zakelijk), naar bezorgtijd (tijds kritisch en niet-tijds kritisch), naar wijze van aanlevering (losse post en bulkpost) en naar inhoud (brieven, periodieken en direct mail). Op basis hiervan komt het college tot de volgende schematische weergave van de markt, met daarin de marktvolumes binnen de onderscheiden segmenten:



Figuur 1: Verdeling marktvolumes en segmenten in 2010. [Percentages van subsegmenten van zakelijke niet-tijds kritische post zijn hierin vertrouwelijk.]

Concurrentiesituatie

4. Vervolgens is per segment een analyse gemaakt van de concurrentiesituatie. Bij de beoordeling van de concurrentiesituatie is elektronische substitutie een belangrijke factor. Elektronische substitutie wordt ingegeven door ontwikkelingen waarop postvervoerders in belangrijke mate geen invloed hebben. Enerzijds is er meer digitaal aanbod, zoals e-mails, e-books, digitale nieuwsbrieven en de mogelijkheid om te internetbankieren. Anderzijds is er meer vraag naar deze digitale diensten. Elektronische substitutie betekent per definitie dat het volume van de markt voor brievenbuspost afneemt. Het gevolg van deze daling is dat elk van de op de markt aanwezige partijen minder volume te verwerken krijgt. Omdat het merendeel van de kosten onafhankelijk is van het aantal brieven dat wordt bezorgd, betekent dit dat de kosten gespreid moeten worden over minder poststukken. Dit kan gevolgen hebben voor het aantal postvervoerders dat actief kan blijven op de markt. De overname van de Selekt Mail door Sandd is naar het oordeel van het college een indicatie hiervan.

5. Uit de analyse blijkt dat er op de segmenten consumentenpost en zakelijke tijdskritische post geen concurrentie is. Op deze segmenten zijn toetredingsdrempels zeer hoog. Dit komt door hoge kosten voor het neerzetten en het in stand houden van een landelijk netwerk met dagelijkse bezorging, collectie en sortering. Om een dergelijk netwerk economisch rendabel in stand te houden, is postvolume nodig. Aangezien het volume op de postmarkt daalt, is het naar het oordeel van het college niet waarschijnlijk dat op dit segment zal worden togetreden. Het college concludeert daarom dat PostNL op deze segmenten dominant is.

6. Op de zakelijke niet-tijdskritische post (56,7% van de markt) zijn concurrenten wel togetreden. PostNL geniet op dit segment het voordeel dat ze op de eerdergenoemde segmenten al postdiensten aanbiedt. Hierdoor heeft ze enerzijds een groter postvolume met daaruit resulterende dichtheids-, schaal- en breedtevoordelen. De incrementele kosten voor het bezorgen van een poststuk zijn voor PostNL daardoor lager dan voor concurrenten. Anderzijds heeft PostNL het voordeel dat zij reeds een klantenrelatie heeft opgebouwd en klanten meestal – zelfs bij een overstap – diensten blijven afnemen bij PostNL. PostNL kan zodoende totaaloplossingen aan zakelijke klanten bieden waarin tijdskritische post, aangetekende zendingen, antwoordnummers en dergelijke worden gebundeld. Dit is voor concurrenten niet mogelijk. Het college is van oordeel dat het hiernaast waarschijnlijk is dat partijen, zowel landelijk als lokaal, hebben kunnen toetreden door het beperken van de vaste kosten van het bezorgnetwerk door het hanteren van Overeenkomsten van Opdracht. Doordat in de toekomst 80% van de werknemers een vast contract moeten hebben, zal het belang om volume te behalen en/of te behouden toenemen. De hiervoor genoemde factoren, evenals het zeer hoge marktaandeel zijn sterke indicatoren voor dominantie van PostNL op het niet-tijdskritische segment.

Potentiële mededingingsproblemen

7. Uit het voorgaande blijkt dat de mate van concurrentie verschilt per marktsegment. Hierdoor kan PostNL als dominante speler marktmacht overhevelen naar een gerelateerde

andere markt. Daarnaast kan PostNL haar dominante positie gebruiken op de eigen markt. Zo is er een risico op de marktsegmenten consumentenpost en zakelijk tijdskritische post dat PostNL buitensporig hoge prijzen vraagt, omdat zij een monopoliepositie heeft op deze segmenten. Dit risico wordt slechts voor een deel beperkt door de postwetgeving. Hiernaast bestaat het risico dat PostNL eindgebruikers door selectief hoge prijzen te vragen, uitbuit en minder streeft naar hoge kwaliteit dan zij zou doen in een concurrerende markt.

8. Naast de bovengenoemde twee potentiële mededingingsproblemen zijn er ook mededingingsproblemen die grotendeels gericht zijn op het beperken van de concurrentie. Zo bestaat er een risico op het bundelen van concurrerende diensten en niet-concurrerende diensten en is er een risico op kruissubsidiëring tussen deze diensten. Hiernaast zouden (selectieve) roofprijzen kunnen worden gehanteerd die een concurrent doen uittreden. Hiernaast bestaat er ook een risico op het hanteren van contractuele voorwaarden die de overstapkosten voor eindgebruikers verhogen. Ook als gevolg hiervan zouden concurrenten op termijn uit de markt kunnen worden gedreven, waarna monopolietarieven kunnen worden gerekend. Schematisch samengevat concludeert het college het volgende:

Potentiële mededingingsproblemen	Consumentenpost	Tijdskritische zakelijke post	Niet-tijdskritische zakelijke post
Buitensporig hoge prijzen	Beperkt door UD	Beperkt door UD	Niet aanwezig
Roofprijzen	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Beperkt aanwezig
Kruissubsidie	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Prijstdiscriminatie	Niet aanwezig door UD	Aanwezig	Aanwezig
Koppelverkoop	Niet aanwezig door UD	Aanwezig	Aanwezig
Contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen	Niet aanwezig door UD	Aanwezig	Aanwezig
Lage kwaliteit	Beperkt door UD	Niet aanwezig	Niet aanwezig

Tabel 1: Risico op betreffende mededingingsproblemen per segment.

Passende verplichtingen en advies

9. Om de genoemde potentiële mededingingsproblemen te remediëren, draagt het college verschillende oplossingen aan. De maatregelen die het college passend acht, zijn de onderstaande:

- een transparantieplichting: dit betekent dat de daadwerkelijk gehanteerde tarieven, voorwaarden en kortingen vooraf transparant moeten zijn en op de website moeten verschijnen, zodat een klant aan de hand van de op de website aanwezige informatie in alle gevallen zijn tarief kan bepalen;
- een uitgebreide non-discriminatiemaatregel: dit voorkomt mededingingsbeperkende prijsdiscriminatie, koppelverkoop en contractuele voorwaarden die de overstapkosten van eindgebruikers verhogen. Concreet behelst dit een verbod op selectieve prijsdifferentiatie. Hiernaast betekent dit een verbod op het differentiëren van prijzen in zoverre dat diensten waar geen concurrentie op plaatsvindt in een bundel tegen een lager tarief worden aangeboden dan de prijs van een bundel zonder deze niet-concurrerende dienst met een aparte afname van deze niet-concurrerende dienst. Tevens behelst dit een verbod op loyaliteitskortingen en andere kortingen die de overstapkosten van eindgebruikers verhogen. De bedoelde transparantie- en non-discriminatiemaatregelen zouden gezien kunnen worden als een verbreding van het bestaande artikel 9 van de Postwet 2009;
- het specificeren van de kostenoriëntatie zoals deze in de huidige postwetgeving is opgelegd: dit behelst het opleggen van een kostentoerekeningssysteem, een systeem van boekhouding en een kostenoriëntatiemaatregel per afzonderlijke dienst. Hiermee kunnen kruissubsidiëring en buitensporig hoge prijzen worden voorkomen. Deze verplichting geldt voor het toerekenen van kosten voor alle diensten die verricht worden door gebruik te maken van de gemeenschappelijke infrastructuur. Voor het toerekenen van de opbrengsten kan volstaan worden met het toerekenen van alle opbrengsten die onder de universele dienst vallen aan de afzonderlijke diensten. Hierbij is het noodzakelijk dat keuzes over de toerekening van kosten en opbrengsten, boekhouding en de (financiële rapportage) ter goedkeuring aan de toezichthouder worden voorgelegd. De toezichthouder kan hieraan voorschriften en aanwijzingen – vooraf dan wel achteraf – verbinden. Daarnaast is een expliciet verbod op kruissubsidiëring noodzakelijk;
- kwaliteitsnormen in aanvulling op de al aanwezige normen. Dit ten behoeve van het remediëren van verlaagde kwaliteit. Deze aanvullende normen zouden wat het college betreft in ieder geval betrekking moeten hebben op beschadigde en kwijtgeraakte post.

10. Indien de in deze rapportage geïdentificeerde (potentiële) mededingingsproblemen van dien aard worden geacht dat deze effectief dienen te worden geredieerd, dan kunnen de door het college voorgestelde maatregelen in de wet worden opgenomen, of kan de toezichthouder de mogelijkheid worden gegeven om – afhankelijk van de marktsituatie – deze maatregelen op te leggen. Het kunnen opleggen van de voorgestelde maatregelen kan afhankelijk gemaakt worden van vastgestelde dominantie op een segment.

11. Het college is van oordeel dat met de in deze rapportage genoemde maatregelen de concurrentie wordt gestimuleerd en de eindgebruiker wordt beschermd. Daarom adviseert hij de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om rekening te houden met het hierboven genoemde in aanpassing van wet- en regelgeving.

12. De verplichtingen in de Postwet 2009 zijn van toepassing op de verlener van de universele postdienst. Met de inwerkingtreding van de Postwet 2009 is niet langer PostNL N.V. (voorheen TNT N.V.), maar PostNL B.V. (voorheen TNT Post B.V.) de als verlener van de universele postdienst aangewezen rechtspersoon. Nu PostNL N.V. de postvervoeractiviteiten van PostNL B.V. heeft ondergebracht in aparte juridische entiteiten, koopt PostNL B.V. de feitelijke postale activiteiten voor de uitvoering van de universele postdienstverlening in bij andere bedrijfsonderdelen van PostNL N.V. Hierdoor zijn veel van de huidige wettelijke verplichtingen die bedoeld zijn om kostengeoriënteerde tarieven van de universele postdienst te waarborgen in feite betekenisloos geworden. Het college adviseert daarom om duidelijk in de Postwet op te nemen dat de verplichtingen en aanwijzingen van toepassing zijn op die rechtspersoon of rechtspersonen en hun groepsmaatschappijen die daadwerkelijk de handelingen verrichten waarmee de universele postdienst wordt uitgevoerd en niet alleen op PostNL B.V.

13. Om de toezichtstaak op een effectieve wijze uit te kunnen voeren, dient de toezichthouder te allen tijde alle informatie die hij voor het toezicht redelijkerwijs relevant acht van betrokkenen te kunnen vorderen. In dat verband acht het college het wenselijk om artikel 39, lid 1, van de Postwet te herformuleren overeenkomstig het bepaalde in artikel 18.7, lid 1, van de Telecommunicatiewet.

14. Ten slotte acht het college het niet uitgesloten dat alternatieve postvervoerders in de toekomst – als gevolg van de krimpende markt – om hun postdiensten te kunnen blijven aanbieden, afhankelijker zullen worden van de dienstverlening door PostNL. Het college is dan ook van mening dat het aanbeveling verdient om alert te blijven op de wenselijkheid van verbreding van de huidige wholesaleregulering. Zo zouden wholesaletarieven zodanig gereguleerd kunnen worden, dat postvervoerders marge kunnen behalen op van toegang afhankelijke dienstverlening.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Afbakening onderzoek	8
1.3 Proces	11
1.4 Juridisch kader	11
1.5 Leeswijzer.....	12
2 Postmarkt	13
2.1 Marktbeschrijving.....	13
2.1.1 Inleiding	13
2.1.2 Analyse.....	16
2.1.3 Conclusie.....	22
2.2 Beschrijving concurrentiesituatie	23
2.2.1 Inleiding	23
2.2.2 Analyse.....	24
2.3 Conclusie.....	36
3 Potentiële mededingingsproblemen	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Buitensporig hoge prijzen	38
3.2.1 Theorie	38
3.2.2 Analyse risico op de postmarkt.....	39
3.2.3 Conclusie.....	43
3.3 Roofprijzen	43
3.3.1 Theorie	43
3.3.2 Analyse risico op de postmarkt.....	45
3.3.3 Conclusie.....	48
3.4 Kruissubsidie	49
3.4.1 Theorie	49
3.4.2 Analyse risico op de postmarkt.....	49
3.4.3 Conclusie.....	52
3.5 Prijsdiscriminatie.....	52
3.5.1 Theorie	52
3.5.2 Analyse risico op de postmarkt.....	53
3.5.3 Conclusie.....	55
3.6 Koppelverkoop.....	55
3.6.1 Theorie	55
3.6.2 Analyse risico op de postmarkt.....	56
3.6.3 Conclusie.....	58
3.7 Contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen	58
3.7.1 Theorie	58
3.7.2 Analyse risico op de postmarkt.....	59
3.7.3 Conclusie.....	60
3.8 Lage kwaliteit	61
3.8.1 Theorie	61
3.8.2 Analyse risico op de postmarkt.....	61

3.8.3	Conclusie.....	63
3.9	Conclusie.....	63
4	Passende maatregelen	65
4.1	Inleiding	65
4.2	Twee randvoorwaarden voor effectief functioneren maatregelen	65
4.2.1	Aanwijzing rechtspersoon	65
4.2.2	Informatievordering	68
4.3	Maatregelen ter voorkoming van potentiële mededingingsproblemen.....	69
4.3.1	Mogelijke maatregelen.....	69
4.3.2	Proportionele maatregelen.....	70
4.4	Beoordeling passendheid maatregelen	72
4.4.1	Kruissubsidie	73
4.4.2	Buitensporig hoge prijzen (en directe kruissubsidie).....	77
4.4.3	Roofprijzen op de niet-tijdskritische post	83
4.4.4	Prijsdiscriminatie op zakelijke post	85
4.4.5	Koppelverkoop op zakelijke post	87
4.4.6	Contractuele voorwaarden om overstapkosten te verhogen op zakelijke post	89
4.4.7	Lage kwaliteit op consumentenpost	91
4.5	Wholesalemaatregelen	93
4.6	Conclusie.....	94
5	Advies	97
Annex A	Verslagen gesprekken met marktpartijen	100
A.1	Gespreksverslag Sandd 18 april.....	100
A.2	Gespreksverslag Selekt Mail 19 april.....	104
A.3	Gespreksverslag PostNL 26 april	106
A.4	Gespreksverslag VGP 14 april	109
A.5	Gespreksverslag Van Straaten Post 14 april	112
Annex B	Samenvattingen maatregelen	114
B.1	Transparantie en informatievordering.....	114
B.2	Kostenoriëntatie en kostentoerekening.....	115
B.3	Boekhoudkundige scheiding.....	116
B.4	Non-discriminatie	117
B.5	Kwaliteitsnorm	118

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

15. Met de invoering van de Postwet 2009 heeft de wetgever beoogd meer ruimte te ontwikkelen voor concurrentie op de postmarkt. Door de postmarkt volledig te liberaliseren, zouden de keuzemogelijkheden voor de (zakelijke) gebruiker moeten toenemen, de prijzen moeten dalen en de kwaliteit moeten verbeteren. Gezien de aard van postvervoerdiensten kan het voor nieuwkomers lastig zijn om een levensvatbaar netwerk te ontwikkelen. De Postwet bevat daarom een aantal bepalingen die gericht zijn op het slechten van toetredingsbarrières. Een van deze bepalingen betreft de verplichting voor PostNL¹ om non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven te hanteren voor toegang tot haar bezorgnetwerk (artikel 9 Postwet 2009).

16. Op 31 maart 2010 heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) een evaluatieonderzoek met betrekking tot artikel 9 van de Postwet 2009 (hierna: het artikel 9-onderzoek) aangeboden aan de minister van Economische Zaken.² In dit onderzoek concludeert het college dat deze bepaling slechts een beperkt effect heeft op de concurrentie in de Nederlandse postmarkt. Aangezien er in de postmarkt sprake is van een ongelijk speelveld en aangezien PostNL slechts in een deel van de markt concurrentiedruk voelt, kunnen andere aspecten dan toegangsbelemmeringen de ontwikkeling van concurrentie beperken. Het college heeft toentertijd derhalve aangegeven dat het wenselijk zou zijn om nader onderzoek te doen naar de problemen met betrekking tot de verdere ontwikkeling van concurrentie en naar de instrumenten waarmee deze problemen – voor zover aanwezig – afdoende kunnen worden aangepakt.

17. De minister en staatsecretaris van Economische Zaken hebben aangegeven belang te hechten aan dit onderzoek en hebben aangegeven dat mede op basis van de resultaten van dit onderzoek zal moeten worden bezien of de Postwet op het terrein van toezicht moet worden gewijzigd.³ De uitvoering van het onderzoek – waarmee het college met het onderhavige rapport invulling geeft – dient dan ook mede te worden bezien tegen deze achtergrond.

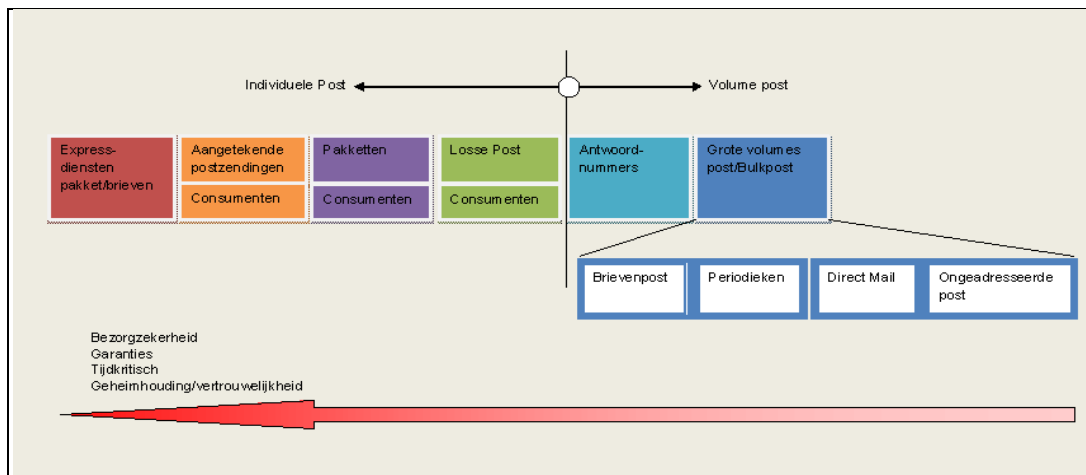
1.2 Afbakening onderzoek

18. In de postmarkt worden verschillende diensten aangeboden. Een globaal overzicht van deze diensten staat in Figuur 2. Het college beperkt dit onderzoek tot de nationale retailmarkt voor brievenbuspost. Onderstaand licht hij deze afbakening toe.

¹ PostNL heette voorheen TNT Post. Op 26 mei 2011 hebben de aandeelhouders van TNT N.V. besloten om van deze N.V. twee aparte beursgenoteerde bedrijven te maken: PostNL en TNT Express. TNT Post B.V. heeft dan ook een naamsverandering ondergaan en heet thans PostNL. Het college hanteert daarom in dit rapport de naam PostNL.

² OPTA/AM/2010/201110.

³ Kamerstukken II, 2010-2011, 30 536, nr. 125 en Kamerstukken II, 2010-2011, 29 502, nr.58.



Figuur 2: Overzicht van postvervoerdiensten

Reguliere post versus elektronische post

19. In bepaalde mate vindt er (eenzijdige) substitutie plaats tussen reguliere post en elektronische post. Dit betekent dat steeds meer correspondentie plaatsvindt op een digitale manier en dat het volume aan fysieke poststukken (als een gevolg hiervan) daalt. Het college beperkt zich in dit onderzoek tot de reguliere postmarkt. Hieraan ligt ten grondslag dat reguliere en elektronische post twee compleet verschillende diensten zijn en dat de netwerken waarover deze diensten worden geleverd ook verschillen. Elektronische post wordt derhalve uitsluitend besproken voor zover dit invloed heeft op de concurrentiesituatie en de dominantiepositie.⁴

Nationale postmarkt versus internationale markt

20. Het toezichtdomein van het college beperkt zich tot de nationale postmarkt. In zijn Marktmonitor Post onderzoekt het college – conform artikel 33 van de Postwet 2009 – dan ook uitsluitend de nationale postmarkt.⁵ Ook in dit onderzoek beperkt het college zich tot de nationale postmarkt, oftewel poststukken die vanuit Nederland naar Nederlandse adressen worden verstuurd.

Retailmarkt versus wholesalemarkt

21. In het artikel 9-onderzoek heeft het college geconcludeerd dat de wholesalepostmarkt⁶ een beperkte omvang heeft. Bovendien heeft het college in dit onderzoek geconstateerd dat concurrerende marktpartijen voor slechts een beperkt deel van de aan hen toevertrouwde poststukken afhankelijk zijn van het bezorgnetwerk van PostNL. Op grond hiervan ziet het college op dit moment geen aanleiding om onderzoek te doen naar de wholesalepostmarkt.

⁴ Zie hiervoor paragraaf 2.2.2.1.

⁵ De Marktmonitor Post vormt de invulling van artikel 33 van de Postwet 2009. Op grond van deze bepaling dient het college jaarlijks inlichtingen en gegevens met betrekking tot de werking van de nationale postmarkt te verzamelen, te analyseren en te bewerken.

⁶ De wholesalepostmarkt is de markt waarin de afnemers zelf ook postvervoerders zijn.

22. De concurrentiebelemmerende factoren die het college in het artikel 9-onderzoek heeft gesignaleerd, hebben uitsluitend betrekking op de retailpostmarkt. Op grond hiervan acht het college nader onderzoek naar potentiële mededingingsproblemen op dit deel van de postmarkt wel relevant.

Brievenbuspost versus pakketpost en expresspost

23. In de Marktmonitor Post maakt het college een onderscheid tussen brievenbus- en pakketpost. Brievenbuspost definieert het college als poststukken die passen door de voor aflevering van poststukken bestemde brievenbussen.⁷ Pakketpost definieert het college als poststukken die niet door de voor de aflevering van poststukken bestemde brievenbussen passen. Aangezien in het artikel 9-onderzoek geconstateerd is dat er mogelijk belemmeringen zijn voor de ontwikkeling van de concurrentie op de markt voor brievenbuspost, acht het college mededingingsproblemen in deze markt denkbaar. Het college heeft geen aanwijzingen dat dergelijke problemen optreden op de pakketpostmarkt. Het college beperkt zich dan ook tot de markt voor brievenbuspost.

24. Expressdiensten betreffen aanvullende diensten ten opzichte van standaarddiensten tegen een hogere prijs. Op grond van de Postwet 2009 vallen expressdiensten buiten het wettelijk gedefinieerde postvervoer. Het college neemt hierom en gezien de hiervoor bedoelde verschillende marktkenmerken de markt voor expressdiensten niet mee in het onderzoek.

Geadresseerde post versus ongeadresseerde post

25. De reikwijdte van de Postwet 2009 – en daarmee het domein waarop het college toezicht houdt – is beperkt tot geadresseerde post. In dit licht en gezien de door hem verwachte verschillende marktkenmerken tussen ongeadresseerde en geadresseerde post betreft het college ongeadresseerde post niet in dit onderzoek.

Antwoordnummers

26. In tegenstelling tot de andere diensten die in de postmarkt worden aangeboden, betalen in het kader van antwoordnummers niet de verzenders van de poststukken, maar de ontvangers. Hoewel de verzenders veelal consumenten zijn, dient deze dienst op basis hiervan tot de zakelijke markt gerekend te worden.⁸ Op grond van het feit dat de dienst antwoordnummers zich daarmee wezenlijk onderscheidt van andere diensten binnen de postmarkt, betreft het college deze dienst niet in zijn onderzoek. Het volume van de dienst is overigens gering.

Domeinafbakening

27. Gezien bovenstaande overwegingen hanteert het college de nationale retailmarkt voor brievenbuspost als het domein voor zijn onderzoek.

⁷ Hiermee worden brievenbussen bedoeld waarvan de inwerpopening voldoet aan de in artikel 6 van de Postregeling 2009 opgenomen voorwaarden.

⁸ Zie hiervoor randnummer 43.

28. In dit rapport onderzoekt het college of er op deze nationale retailmarkt voor brievenbuspost sprake is van bepaalde potentiële mededingingsproblemen. Binnen een dergelijk *ex ante* onderzoek hoeft niet te worden aangetoond dat mededingingsproblemen zich ook daadwerkelijk hebben voorgedaan, maar kan worden volstaan met een oordeel over de potentiële aanwezigheid van deze mededingingsproblemen. Dit betekent dat dit onderzoek minder hoeft te leunen op gegevens over de daadwerkelijke gedragingen van marktspelers dan het geval zou zijn bij een *ex post* onderzoek, zoals dat bijvoorbeeld door de Nederlandse Mededingingsautoriteit wordt uitgevoerd.⁹ Aan de hand van een beoordeling van de aanwezigheid van potentiële mededingingsproblemen inventariseert het college vervolgens welke verplichtingen met het oog hierop passend zouden zijn.

1.3 Proces

29. Het concept van de eerste drie hoofdstukken van het onderzoek is toegestuurd aan PostNL, Sandd, Selekt Mail Nederland (hierna: Selekt Mail), Van Straaten Post en de Vereniging Grootgebruikers Post (hierna: VGP). Medewerkers van het college hebben vervolgens gesprekken gevoerd met deze partijen. Een verslag van elk gesprek is te vinden in Annex A. Van PostNL¹⁰ en Sandd¹¹ heeft het college tevens een schriftelijke reactie op het concept ontvangen.

30. De hoofdpunten uit de gesprekken en de ontvangen schriftelijke reacties staan hieronder opgesomd. Tussen haakjes staat vermeld waar in dit rapport deze punten worden geadresseerd.

- het juridisch kader (paragraaf 1.4);
- het effect van elektronische substitutie (paragraaf 2.2.2);
- het belang van volume in de postmarkt (paragraaf 2.2.2);
- het verschil in marktsegmenten tussen tijdskritische en niet-tijdskritische post (paragraaf 2.1);
- het effect van de arbeidsvoorwaardensystematiek (randnummers 121 en 122);
- de mogelijkheid van PostNL om totaaloplossingen te bieden en diensten te bundelen (randnummer 123 en paragraaf 3.6.2);
- de fusie van Sandd en Selekt Mail (paragraaf 2.2.2);
- de visie van marktpartijen op de potentie en het daadwerkelijk optreden van mededingingsproblemen (laatste randnummers in betreffende paragrafen van hoofdstuk 3).

1.4 Juridisch kader

31. Het uitgangspunt van het college is het vigerend juridisch kader. Dit betreft de Postwet 2009, het Postbesluit 2009 en de Postregeling 2009. In dit rapport zal waar relevant ingegaan worden op dit kader.

⁹ Overigens heeft de NMa geconcludeerd dat er mogelijke risico's voor de concurrentie in de postsector zijn die niet op basis van de Mededingingswet geadresseerd kunnen worden, zie hiervoor Toelichting besluit NMa inzake postmarkt, kenmerk 6207/235.b1279.

¹⁰ Per brief van 27 april 2011.

¹¹ Per brief van 10 mei 2011.

32. PostNL heeft in haar reactie op de conceptrapportage aangegeven dat voor aanvullende *ex ante* regulering ter voorkoming van mededingingsproblemen de juridische basis in de Postrichtlijn ontbreekt.¹² Het onderhavige onderzoek voert het college echter uit in het kader van zijn brede taakopvatting. Dit ook gezien het feit dat de minister en staatsecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie hebben aangegeven belang te hechten aan dit onderzoek. Het onderzoek betreft nadrukkelijk geen marktanalyse zoals het college deze uitvoert op basis van de Telecommunicatiewet. Het onderzoek betreft dan ook geen besluit op grond waarvan verplichtingen worden opgelegd, maar een analyse waarin het college een advies uitbrengt. De bevoegdheidsvraag die PostNL opwerpt, is hier naar het oordeel van het college dan ook niet relevant.

33. In dit kader acht het college het van belang om aan te geven dat het onderhavige onderzoek gericht is op het identificeren van problemen met betrekking tot de verdere ontwikkeling van concurrentie en het identificeren van de instrumenten waarmee deze problemen – voor zover aanwezig – afdoende kunnen worden aangepakt. Het onderzoek betreft een onderzoek op hoofdlijnen en de conclusies zijn ook langs deze lijn vormgegeven.

34. PostNL heeft voorts aangegeven dat het college in zijn onderzoek ten onrechte voorbijgaat aan bestaande bepalingen in de Postwet 2009 en in de Mededingingswet. Volgens PostNL wordt kruissubsidiëring met één van de meest gedetailleerde regelingen van Europa op dit gebied effectief verhinderd. Op basis van de Mededingingswet zouden eventuele verstoringen van de mededinging effectief worden aangepakt. Bovendien gaat er volgens PostNL tevens een preventieve werking van de Mededingingswet uit. Het college neemt het in de Postwet 2009 bepaalde echter mee in zijn analyse. Daar waar naar het oordeel van het college een risico bestaat op het optreden van een bepaald mededingingsprobleem, is dit in aanwezigheid van de huidige regulering.¹³ Met betrekking tot de Mededingingswet wijst het college op de Toelichting besluit NMa inzake postmarkt.¹⁴ Hierin stelt de NMa dat er mogelijke risico's voor de concurrentie in de postsector zijn die niet op basis van de Mededingingswet geadresseerd kunnen worden.

1.5 Leeswijzer

35. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de postmarkt en de verschillende segmenten waaruit zij bestaat. Vervolgens wordt de concurrentiesituatie in deze marktsegmenten weergegeven. In hoofdstuk 3 wordt onderzocht in hoeverre verschillende mededingingsproblemen in potentie in deze marktsegmenten aanwezig zijn. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op passende verplichtingen ten aanzien van de geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen. Hoofdstuk 5 bevat ten slotte het advies.

¹² In het interview te vinden in Annex A.3.

¹³ Zie bijvoorbeeld randnummer 206.

¹⁴ Kenmerk 6207/235.b1279.

2 Postmarkt

36. In dit hoofdstuk geeft het college een beschrijving van de postmarkt (paragraaf 2.1). Vervolgens schetst hij de concurrentiesituatie in de postmarkt (paragraaf 2.2). De hier gebruikte gegevens zijn afkomstig uit de Marktmonitor Post 2008-2009¹⁵ en de Marktmonitor Post 2010¹⁶.

2.1 Marktbeschrijving

2.1.1 Inleiding

37. In hoofdstuk 1 heeft het college het domein van dit onderzoek afgebakend als de nationale retailmarkt voor brievenbuspost. In 2010 bestond het volume van deze markt uit ruim 4,5 miljard poststukken. Sinds 2005 is het totale jaarlijkse volume met 1 miljard stuks – oftewel met 18 procent – gedaald.

38. De retailmarkt voor nationale brievenbuspost kan vanuit verschillende invalshoeken worden gesegmenteerd. Met behulp van toepassing van verschillende segmenteringscriteria kan het college bepalen of de postvervoersdiensten die binnen het domein van dit onderzoek vallen tot hetzelfde marktsegment behoren. Dit is van belang met het oog op het al dan niet in potentie aanwezig zijn van mededingingsproblemen in deze marktsegment(en). Onderstaand bepaalt het college op basis van welke kenmerken postvervoersdiensten gesegmenteerd kunnen worden.¹⁷

39. In onderzoek door RBB Economics¹⁸ wordt de postmarkt vanuit de vraagzijde gesegmenteerd naar:

- pakketten en brieven;
- expressdiensten, standaarddiensten en minder frequente diensten;
- lokale, nationale en internationale diensten;
- geadresseerde en ongeadresseerde diensten;
- hoog- (zakelijke) en laagvolume diensten.

40. In onderzoek door Ecorys¹⁹ is aangegeven dat de postmarkt gesegmenteerd kan worden door een onderscheid te maken naar:

- type product (zoals brieven, geadresseerde zendingen, kranten en ongeadresseerde zendingen);
- zender en ontvanger (B2B, B2C, C2B en C2C²⁰);

¹⁵ OPTA/AM/2010/202063.

¹⁶ OPTA/AM/2011/202009.

¹⁷ Deze paragraaf is aangepast en uitgebreid naar aanleiding van de gesprekken met marktpartijen.

¹⁸ RBB Economics, Entry barriers in the Dutch postal market, februari 2003.

¹⁹ Ecorys, Development of competition in the European postal sector, juli 2005.

- overkomstduur (binnen 24 uur bezorgd of bezorgd na 24 uur) en planbaarheid van de te bezorgen post;
- hoeveelheid aangeboden post en mate van sortering (individuele/ongesorteerde poststukken en gesorteerde bulkpost).

41. In onderzoek door EIM is voor de postmarkt een onderscheid gemaakt naar de volgende segmenteringscriteria:²¹

- zender en ontvanger (B2B, B2C, C2B, C2C);
- type verzenders (particulieren, MKB en grootzakelijk);
- type post (brieven < 100 gram, brieven > 100 gram, geadresseerde direct mail en periodieken);
- aanbiedingsvorm van post (losse post en partijenpost);
- overkomstduur (een overkomstduur van 24 uur, 48 uur en > 48 uur).

42. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat er vier verschillende segmenteringscriteria kunnen worden gehanteerd: naar type klant/verzender, naar bezorgtijd/overkomstduur, naar wijze van aanlevering/aanbiedingsvorm en naar inhoud/type product.

Type klant/verzender

43. Leidend in de segmentering naar type klant of verzender is wie met het postvervoerbedrijf een overeenkomst sluit over het leveren van postvervoerdiensten en tevens voor deze diensten betaalt. In de praktijk betekent dit dat de verzender van een poststuk als klant wordt gezien.²² Een nader onderscheid naar de ontvanger van een postdienst acht het college hierbij niet relevant. De ontvanger bepaalt immers slechts indirect (via een behoefte) of en welk type postdienst door een verzender bij een postvervoerbedrijf wordt afgenomen. Wanneer uitsluitend uitgegaan wordt van het type klant of verzender, kan een onderscheid worden gemaakt tussen zakelijke klanten en consumenten (particulieren).

44. In de Marktmonitor Post maakt het college een nader onderscheid naar grootzakelijke en overige zakelijk klanten. Grootzakelijke klanten zijn klanten die een groot volume post ter vervoer aanbieden en die daardoor diensten aangeboden krijgen die niet voor kleinere klanten beschikbaar zijn. Het verschil in vraagprofiel tussen grootzakelijke en zakelijke klanten komt echter ook aan de hand van het criterium aanbiedingsvorm of wijze van aanlevering²³ naar voren en is daarom hier

²⁰ Business to Business (B2B), Business to Consumer (B2C), Consumer to Business (C2B), Consumer to Consumer (C2C).

²¹ EIM, De postmarkt in 2007: transitie naar een geliberaliseerde postmarkt, september 2005. Voor deze segmenteringscriteria baseert EIM zich onder meer op het rapport van SEO 'Tante Post krijgt concurrentie', september 2003.

²² Antwoordnummerpost is een uitzondering hierop, deze post wordt echter niet in dit onderzoek meegenomen. Zie hiervoor randnummer 26.

²³ Zie hiervoor randnummers 46 en 47.

niet meegenomen. Het college gaat daarom uit van twee typen klanten: zakelijke klanten²⁴ en consumenten (particulieren).²⁵

Bezorgtijd/overkomstduur

45. Het volgende criterium is het onderscheid naar de bezorgtijd of overkomstduur. In de Marktmonitor Post heeft het college voor dit criterium een onderscheid gemaakt in tijdskritische post en niet-tijdskritische post. Hierbij heeft het college tijdskritische post beschouwd als post met bezorging op de dag na aanlevering (afgesproken of wettelijk bepaald). Niet-tijdskritische post is post met afgesproken bezorging na meer dan een dag.

Wijze van aanlevering

46. Naar wijze van aanlevering onderscheidt het college losse post van bulkpost (partijenpost). Losse post betreft individueel aangeboden poststukken. Losse post wordt door consumenten aangeboden via de brievenbus, postkantoor of een ander dienstverleningspunt. Ook zakelijke klanten bieden losse post aan. Deze zakelijke vorm van losse post kan ook poststukken bevatten die gebundeld worden en in één keer voor verzending worden aangeboden. Hier is dan sprake van een partij van losse post. Deze gebundelde postvorm is – in tegenstelling tot bulkpost – niet homogeen van aard. Bulkpost betreft grotere volumes homogene poststukken, die in één keer voor verzending worden aangeboden. Dit zijn ‘in te plannen’ poststukken zodat vooraanmelding van het volume voorafgaand aan de aanlevering bij de postvervoerder mogelijk is. Daarnaast kunnen voor bulkpost specifieke afspraken worden gemaakt over (de mate van) sortering en bundeling en de tijd en plaats van aanlevering.

47. In de Marktmonitor Post heeft het college voor de wijze van aanlevering een onderscheid gemaakt naar gesorteerde en ongesorteerde post. Losse post is post die ongesorteerd wordt aangeleverd en bulkpost heeft betrekking op gesorteerde post of op de mogelijkheid tot een mate van sortering van een postvolume dat als een (bulk)partij wordt aangeleverd. Hierbij is relevant dat losse post van bulkpost kan worden onderscheiden met betrekking tot de mate van planbaarheid van de poststroom.

Inhoud/type product

48. Naar inhoud of type product maakt het college onderscheid tussen periodieken, direct mail en brieven. Periodieken zijn brievenbusstukken die met een bepaalde frequentie worden uitgegeven en bezorgd. Hieronder vallen onder meer tijdschriften en kranten. Direct mail is post die bestaat uit een groot aantal brievenbusstukken waarvan de inhoud – los van de adressering – identiek is en die niet tot periodieken wordt gerekend. Brieven zijn op een fysieke drager aangebrachte geadresseerde schriftelijke mededelingen niet zijnde periodieken of direct mail.²⁶ Brieven betreffen een unieke, individuele boodschap aan de geadresseerde. Het hier gehanteerde onderscheid sluit

²⁴ Er zijn (kleine) zakelijke afnemers die gebruik maken van standaardpostdiensten gericht op particulieren. Een dergelijke afname of vraagpatroon valt dan onder het consumentensegment.

²⁵ Dit onderscheid wordt door de geconsulteerde partijen onderschreven.

²⁶ Hiervoor wordt ook wel de term transactiepost gehanteerd.

aan bij het onderscheid dat de Europese Commissie heeft gemaakt in haar beschikking uit 2009 over de fusie tussen Posten AB en Post Danmark.²⁷ Binnen het segment van zakelijke post onderscheidde de Commissie 1) administratieve post zoals bankafschriften en facturen, 2) geadresseerde magazines en periodieken en 3) direct mail.

Relevante marktsegmentering

49. Op grond van de hiervoor genoemde criteria voor segmentering kan de postmarkt theoretisch gezien worden onderverdeeld in 24 segmenten. Echter, niet in alle segmenten worden momenteel postdiensten aangeboden of gevraagd. Deze segmenten zijn voor dit onderzoek niet relevant. Het onderzoek beperkt zich tot de segmenten die op dit moment op de markt te onderscheiden zijn.

50. Teneinde de relevante marktsegmenten te onderscheiden, beschrijft het college in de navolgende paragraaf welke segmentering mogelijk is. Als vertrekpunt hanteert het college het onderscheid tussen zakelijke klanten en consumenten. Vervolgens wordt per segment nagegaan in hoeverre nadere segmentering relevant is.

2.1.2 Analyse

Onderscheid tussen consumentenpost en zakelijke post

51. Vanuit de aanbodzijde gelden voor consumenten standaardtarieven en -postdiensten die via postvestigingen worden aangeboden. Dit betreffen producten die tot de universele dienst behoren. Gezien de grotere volumes post die zakelijke afnemers aan postvervoerbedrijven aanbieden, zijn postvervoerbedrijven bereid om – op basis van individuele overeenkomsten met deze afnemers – hun diensten te differentiëren in wijze en moment van aanlevering, locatie (collectienetwerk) en in wijze van betaling (factuur of frankering via een frankeermachine). Tevens zijn postvervoerbedrijven bereid om kortingen te geven. Zakelijke klanten trachten door middel van vraagbundeling hun kopersmacht te vergroten. Deze praktijk versterkt het onderscheid vanuit de aanbodzijde tussen consumenten en zakelijke klanten. Op grond van de hieruit voortkomende verschillende kenmerken van postvervoerdiensten (zoals de mate van fijnmazigheid van het collectienetwerk) is er beperkte aanbods substitutie tussen consumentenpost en zakelijke post.

52. Vanuit de vraagzijde zijn er verschillende behoeften aan postvervoerdiensten. Deze behoefteverschillen komen onder andere voort uit de verschillen in volume van de aangeboden poststukken tussen consumenten en zakelijke klanten en de hiermee samenhangende prijzen die worden betaald.²⁸ Zo zullen consumenten minder bereid zijn dan zakelijke klanten om hun poststukken af te leveren op een locatie die verder weg ligt.

²⁷ Casus COMP/M.5152 – Posten AB / Post Danmark van 21/04/2009, randnummer 18.

²⁸ Hieruit volgt dat zakelijke klanten met een beperkt postvolume veelal het standaardaanbod voor consumenten afnemen.

53. Gezien de geringe vraag- en aanbodsubstitutie is het college van mening dat zakelijke en consumentenpostdiensten niet tot hetzelfde marktsegment behoren. De Europese Commissie heeft in een aantal mededingingszaken hetzelfde onderscheid gehanteerd.²⁹

54. Op grond van de segmentering naar zakelijke en consumentenpost, bespreekt het college onderstaand in hoeverre binnen deze segmenten verdere segmentering relevant is naar bezorgtijd, naar wijze van aanlevering en naar inhoud.

2.1.2.1 Consumentenpost

Bezorgtijd

55. Momenteel wordt consumentenpost aangeboden met een wettelijk bepaalde, gemiddelde overkomstduur voor bezorging op de volgende dag (dat wil zeggen tijdskritisch). PostNL is als wettelijk aangewezen verlener van de universele dienst in de zin van artikel 15, eerste lid, van de Postwet 2009 verplicht om deze dienst te leveren.

56. Mogelijk zijn consumenten geïnteresseerd in brievenbuspostdiensten (tegen lagere prijzen) waarbij de bezorging niet de volgende dag plaatsvindt.³⁰ Dergelijke postdiensten worden thans echter niet aangeboden, waardoor dit buiten beschouwing kan worden gelaten.

57. Op grond hiervan constateert het college dat verdere segmentering naar bezorgtijd niet relevant is op het segment van consumentenpost.

Wijze van aanlevering

58. Consumenten kunnen brievenbuspost momenteel uitsluitend bij PostNL aanbieden voor collectie conform de universele dienstverplichting. Dit wil zeggen middels voor het publiek bestemde brievenbussen dan wel middels andere daartoe bestemde inrichtingen (zoals postagentschappen). Gezien het beperkte volume van de door consumenten aangeboden post, is bundeling en het in bulkvorm aanbieden hiervan niet goed denkbaar.³¹ Consumenten bieden hun post in de praktijk dan ook uitsluitend als losse post aan.

59. Op grond hiervan constateert het college dat verdere segmentering naar wijze van aanlevering niet relevant is op het segment van consumentenpost.

²⁹ Vergelijk bijvoorbeeld Casus M1915 – The Postoffice/TPG/SPPL, paragraaf 35 en Casus COMP/M.5152 – Posten AB / Post Danmark van 21/04/2009, randnummer 15.

³⁰ Bij kerstkaarten is dit feitelijk reeds het geval. Hierbij is er sprake van lagere tarifiering waarbij de bezorging doorgaans langer dan één dag duurt. Op nationaal niveau biedt alleen PostNL kerstpost aan.

³¹ PostNL hanteert in 2011 een minimum van 250 poststukken om gebruik te kunnen maken van kortingsregelingen.

Inhoud

60. Het college acht het niet goed voorstelbaar dat consumenten andere poststukken dan brieven versturen.³² De aard van direct mail en periodieken leent zich gezien inhoud en volume immers niet voor particulier gebruik.

61. Op grond hiervan constateert het college dat verdere segmentering naar inhoud niet relevant is op het segment van consumentenpost.

Conclusie

62. Gezien bovenstaande overwegingen stelt het college dat het marktsegment consumentenbrievenbuspost niet uit nadere subsegmenten bestaat.

2.1.2.2 Zakelijke post

Bezorgtijd

63. Een deel van de zakelijke post, namelijk brievenbuspost gefrankeerd door een frankeermachine, valt onder de universele dienst. De bezorgtijd van deze post is hierdoor per definitie tijdskritisch.³³ Voor een deel van de zakelijke post maken klant en postvervoerder afspraken over de bezorgtijd. Deze bezorging kan de volgende dag zijn (dat wil zeggen tijdskritisch³⁴), of na meer dan een dag (dat wil zeggen niet-tijdskritisch³⁵).

64. Een deel van de zakelijke post die nu als tijdskritisch wordt aangeboden, kan waarschijnlijk vanuit de vraagzijde ook als niet-tijdskritisch worden aangeleverd. In 2010 werd 56,7%³⁶ van de nationale brievenbuspost als niet-tijdskritisch aangeboden. In een onderzoek van EIM is gesteld dat het aandeel zou kunnen groeien tot ongeveer tweederde van het postvolume.³⁷ Het college verwacht dat, ondanks een verschuiving naar niet-tijdskritische post, er een blijvende behoefte zal zijn aan tijdskritische post waarvoor afnemers bereid zijn een hogere prijs te betalen. De desbetreffende poststukken zijn niet substitueerbaar door niet-tijdskritische post. Dit kan een verklaring zijn voor het relatief grote prijsverschil tussen tijdskritische en niet-tijdskritische post (gemiddeld in 2010 [**vertrouwelijk**: XX] versus [**vertrouwelijk**: XX] cent). Daarnaast vormen de verschillen in de tarief- en volumeontwikkelingen tussen tijdskritische en niet-tijdskritische post een indicatie dat het twee segmenten zijn. Zo is de afgelopen jaren het gemiddelde tarief van tijdskritische post gestegen en het gemiddelde tarief van niet-tijdskritische post gedaald. Hier komt bij dat het afgelopen jaar het volume van tijdskritische post minder is gedaald dan het volume van niet-tijdskritische post.

³² Consumenten sturen wel pakketten, maar dit behoort tot een andere markt. Zie hiervoor randnummer 23.

³³ Er is een wettelijke verplichting om brieven die tegen een enkelstukstarief worden verzonden in gemiddeld 95% van de gevallen de volgende dag te bezorgen.

³⁴ Onder tijdskritische post wordt post verstaan met een afgesproken bezorgtijd binnen 24 uur na aanlevering.

³⁵ Onder niet-tijdskritische post wordt post verstaan met een afgesproken bezorgtijd van meer dan 24 uur na aanlevering.

³⁶ Uit de Marktmonitor Post 2010.

³⁷ EIM, De postmarkt in 2007: transitie naar een geliberaliseerde postmarkt', 2005, pagina 25.

65. Het merendeel van de geconsulteerde partijen kon zich vinden in de gehanteerde afbakening. PostNL heeft echter betoogd dat het onderscheid tussen tijdskritische post en niet-tijdskritische post niet langer relevant is.³⁸ Hiervoor heeft zij twee argumenten aangedragen. Ten eerste wordt volgens PostNL voor tijdskritische poststukken steeds meer gebruik gemaakt van elektronische substituten. Ten tweede wordt volgens PostNL bij het verzenden van poststukken een afweging gemaakt tussen een servicekader en de prijs hiervoor. Onderstaand gaat het college op deze argumenten in.

66. Naar het oordeel van het college is het gebruik van elektronische substituten voor tijdskritische post geen reden om tijdskritische post niet als segment te onderscheiden. Integendeel, de stelling dat elektronische substituten voor tijdskritische post in grotere mate een substituuut vormen dan voor niet-tijdskritische post, vormt juist een reden om deze segmentering te hanteren. Ten eerste betekent het feit dat elektronische diensten juist voor tijdskritische postdiensten substituten vormen namelijk dat tijdskritische diensten zich anders kenmerken dan niet-tijdskritische diensten. Ten tweede betekent dit dat de concurrentiesituatie op het segment van tijdskritische post verschilt van de concurrentiesituatie op het segment van niet-tijdskritische post.

67. Met haar tweede argument stelt PostNL dat er sprake is van een keten van diensten waarbij een zakelijke klant een dienst kiest op basis van een afweging tussen prijs en servicekader. Naar het oordeel van het college betekent dit argument dat er sprake zou zijn van ketensubstitutie.³⁹ In dit kader wijst het college op de tariefverschillen tussen tijdskritische en niet-tijdskritische post. Deze prijsverschillen wijzen naar het oordeel van het college op zich al op het bestaan van twee aparte segmenten. Indien er daadwerkelijk sprake zou zijn van ketensubstitutie (en dus één segment), zouden afnemers – gezien het prijsverschil – in belangrijke mate overstappen naar niet-tijdskritische diensten. Zoals het college reeds in randnummer 64 heeft aangegeven, is er echter een blijvende vraag naar tijdskritische diensten. Wanneer de tarieven op het tijdskritische segment boven concurrerend niveau liggen, zal de overstapbereidheid van afnemers hoger worden. Dit betekent dat afnemers in bepaalde mate toch zullen overstappen van tijdskritische naar niet-tijdskritische diensten. Dit betekent echter niet dat de diensten tot hetzelfde marktsegment behoren.⁴⁰

³⁸ In de interviews, waarvan een verslag is te vinden in Annex A. Deze paragraaf is naar aanleiding van die gesprekken aangepast en uitgebreid.

³⁹ Er is sprake van ketensubstitutie wanneer kan worden aangetoond dat alhoewel product A en product C geen directe substituten zijn, product B toch een substituuut is voor zowel product A als product C. Hierdoor behoren product A en C tot dezelfde productmarkt, aangezien hun prijsstelling beïnvloed kan worden door de prijsstelling van product B.

⁴⁰ In het rapport van RBB Economics, *Entry barriers in the Dutch postal market*, februari 2003 is op pagina 8 aangegeven: 'The basis for the market definition test is the impact of price rise from an initial competitive benchmark. To the extent that the willingness to substitute (or elasticity of substitution) is high because prices are already above competitive levels, this should not imply that a broader market definition is appropriate. Conversely, where prices are below competitive levels (supported by cross subsidies, for instance), the propensity to substitute, and hence breadth of the market, may be underestimated.'

68. Naast de hiervoor genoemde argumenten speelt ook mee dat het tijdskritische segment en het niet-tijdskritische segment vanuit de aanbodzijde andere kenmerken hebben en niet zomaar gesubstitueerd kunnen worden. Het feit dat concurrenten van PostNL geen tijdskritische post verwerken, wijst hier al op. Voor het kunnen aanbieden van deze dienst zijn andere toegangsdrempels relevant dan die relevant zijn bij niet-tijdskritische post.⁴¹

69. Naast PostNL heeft Van Straaten Post kanttekeningen gemaakt bij de door het college gehanteerde segmentering. Van Straaten Post heeft aangegeven dat concurrenten van PostNL geen 48-uursdiensten kunnen leveren. In die zin zouden 48-uurs postdiensten ook als tijdskritisch aangemerkt moeten worden. Het college kan zich vinden in de redenering dat de concurrentiesituatie een aanwijzing zou kunnen zijn dat 48-uursdiensten niet tot het segment niet-tijdskritische post behoren en op basis van het aanbod tot de tijdskritische marktsegment dienen te worden gerekend. Dit laat echter onverlet dat er vanuit de vraagzijde grote verschillen in tarieven zijn tussen de 24-uurs- en 48-uursdienst. Hiernaast is de potentie tot aanbodssubstitutie voor deze twee diensten verschillend. Zo zou een aanbieder 48-uurspost kunnen bezorgen door één bezorgdag toe te voegen aan zijn huidige tweedaagse bezorging. Bij het aanbieden van een 24-uursdienst is de aanbodssubstitutie moeilijker. Voor een postvervoerder die niet-tijdskritische diensten levert zijn namelijk extra investeringen nodig om over te gaan op een dagelijkse bezorging.

70. Het college heeft onvoldoende gegevens om op basis van vraagsubstitutie een afzonderlijk segment voor 48-uurspost te kunnen onderscheiden. Wel ziet hij dat er een prijsverschil bestaat tussen 48-uurspost en 72-uurspost⁴² en dat aanbodssubstitutie mogelijk lijkt. In paragraaf 2.2 gaat het college bij het beschrijven van de concurrentiesituatie specifiek in op 48-uurspost.

71. Op basis van het voorgaande acht het college het relevant om het marktsegment zakelijke post verder te segmenteren naar de bezorgtijd, dat wil zeggen naar tijdskritische en niet-tijdskritische post.

Wijze van aanlevering

72. In tegenstelling tot consumenten hebben zakelijke klanten de mogelijkheid om hun post aan te bieden tegen andere aanleveragevoorwaarden dan die gelden voor consumentenpost, zoals met betrekking tot de locatie en het moment van aanbieding, bundeling en de mate van sortering. Het college ziet in de markt twee vormen van aanlevering: losse post en bulkpost.

73. Losse post van zakelijke afnemers omvat unieke, geadresseerde, schriftelijke mededelingen en kan vanwege de aard van de mededeling, het geringe volume en de beperkte planbaarheid niet in bulk aangeboden worden ter verzending. Deze post kenmerkt zich door de diversiteit van de poststukken, zowel qua inhoud, qua formaat als qua gewichtsklasse (heterogene poststukken). De

⁴¹ Zie hiervoor randnummer 104.

⁴² In 2010 is de gemiddelde prijs van 48-uurspost [**vertrouwelijk**: XXXX] cent en de prijs van post met een langere bezorgduur is gemiddeld [**vertrouwelijk**: XXXX] cent

diensten 'Port Betaald Gemengd' en frankeermachinepost van PostNL kunnen onder zakelijke losse post worden geschaard. Deze post wordt dan ook als een ongesorteerde partij aangeleverd.

74. Bulkpost kenmerkt zich door homogeniteit, waardoor deze in grote volumes gegenereerd kan worden en voorzien kan worden van een sortingscode. Als gevolg daarvan kan bulkpost in tegenstelling tot losse post gesorteerd worden aangeboden aan een postvervoerbedrijf.

75. Het college acht het op grond van het bovenstaande relevant om het marktsegment zakelijke post verder te segmenteren naar wijze van aanlevering.

Inhoud

76. Zakelijke post omvat in tegenstelling tot consumentenpost niet uitsluitend brieven, maar ook direct mail en periodieken. Deze producten verschillen in de kwaliteitseisen die aan deze postproducten worden gesteld. Uit de gesprekken met marktpartijen is naar voren gekomen dat voor zakelijke klanten voornamelijk de bezorgzekerheid (zekerheid over de bezorgdag of zekerheid over de overkomstduur) van belang is. Het lijkt erop dat deze verschillen in bezorgzekerheid aansluiten bij het onderscheid tussen brieven, direct mail en periodieken. Voorts zijn er kenmerken die verschillen tussen deze typen producten. Zo is bij direct mail sprake van identieke zendingen die op één moment worden verstuurd, is bij periodieken sprake van een bepaalde uitgiftefrequentie en bij brieven sprake van een individuele boodschap.

77. Het college acht het op grond van het bovenstaande relevant om het marktsegment zakelijke post verder te segmenteren naar inhoud.

78. Op grond van de constatering dat verdere segmentering binnen het zakelijke postsegment naar bezorgtijd, naar wijze van aanlevering en naar inhoud relevant kan zijn, acht het college het van belang om na te gaan binnen welke segmenten er in de praktijk postdiensten aangeboden worden. Alleen in deze segmenten kan er immers sprake zijn van potentiële mededingingsproblemen.

79. Onderstaand segmenteert het college de zakelijke postmarkt naar bezorgtijd, dat wil zeggen onderscheidt hij een zakelijke tijdskritische postmarkt van een zakelijke niet-tijdskritische postmarkt. Binnen deze segmenten wordt vervolgens onderzocht in hoeverre segmentering naar wijze van aanlevering en naar inhoud relevant is.

Zakelijke tijdskritische post

80. Thans biedt nagenoeg uitsluitend PostNL diensten aan binnen het zakelijke tijdskritische postsegment. Dit betekent dat het voor het bepalen van potentiële mededingingsproblemen niet relevant is dit segment verder te segmenteren. De concurrentiesituatie is binnen het gehele zakelijke tijdskritische postsegment immers hetzelfde.

Zakelijke niet-tijdskritische post

81. Het college stelt vast dat thans op de postmarkt geen losse niet-tijdskritische post wordt aangeboden. Een dergelijke dienst kan alleen aangeboden worden door PostNL of door overige postvervoerbedrijven indien deze overige postvervoerbedrijven investeren in sorteermachines voor

het sorteren van losse post. Dit is dus een productsegment dat in de toekomst in potentie concurrentiedruk kan uitoefenen op het marktsegment voor de tijdskritische (ongesorteerde) partijen losse post. Aangezien niet-tijdskritische losse post (nog) niet bestaat, acht het college het nu niet relevant om dit productsegment te onderscheiden. Sandd heeft wel aangegeven dat zij een pilot zal beginnen om niet-tijdskritische losse post als dienst te leveren.

82. Binnen het segment niet-tijdskritische zakelijke bulkpost acht het college het in randnummer 76 gemaakte onderscheid naar inhoud – tussen brieven, direct mail en periodieken – wel relevant. Bulkpost brieven zijn hierbij unieke, voor de geadresseerde bestemde, schriftelijke mededelingen die in grote volumes worden geprint en voor verzending worden aangeboden (homogene poststukken). Voorbeelden hiervan zijn energierekeningen, bankafschriften, belastingaanslagen of kieskaarten. Thans worden deze diensten door zowel PostNL als door andere postvervoerbedrijven aangeboden.

83. Sandd en PostNL⁴³ hebben aangegeven vraagtekens te zetten bij het onderscheiden van deze (sub)segmenten. Alle geconsulteerde partijen geven echter aan dat deze producten verschillende kenmerken hebben en verschillende concurrentieomstandigheden kennen. Het college ziet bovendien dat de productkenmerken en vraagsubstitutie van deze subsegmenten verschillend zijn binnen niet-tijdskritische post. Partijen gaven bijvoorbeeld aan dat er verschillende eisen aan bezorgzekerheid worden gesteld bij direct mail en bij periodieken.

84. Daarnaast stelt Sandd in haar schriftelijke reactie dat de term segmenten 'breed' opgevat moet worden. Deze term kan slaan op het segment tijdskritische post, maar ook op een productgroep of zelfs op een groot account. Sandd meent dat een dergelijke brede benadering relevant is voor de beoordeling van mededingingsproblemen. Het college is van mening dat door het onderscheiden van subsegmenten van niet-tijdskritische post en het segment zakelijke tijdskritische post de belangrijkste productgroepen voor zakelijke post geadresseerd worden.

85. Op grond van het voorgaande onderscheidt het college niet-tijdskritische zakelijke post in de subsegmenten bulkpost brieven, direct mail en periodieken.

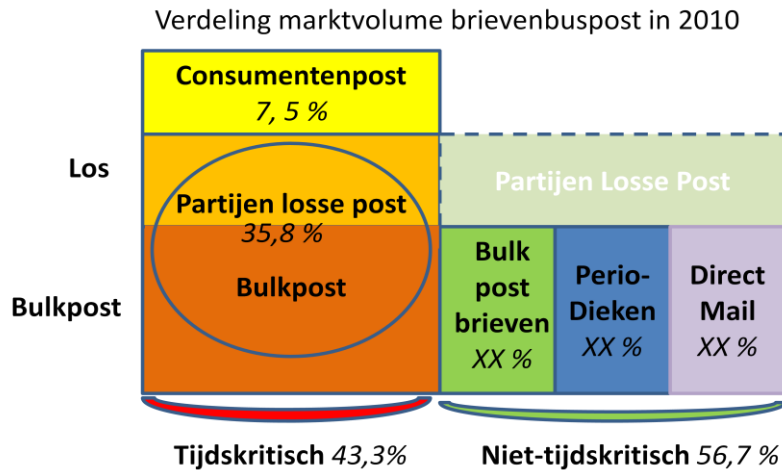
2.1.3 Conclusie

86. Op grond van het voorgaande onderscheidt het college de volgende segmenten op de retailmarkt voor nationale brievenbuspost:

- Consumentenpost;
- Zakelijke tijdskritische post (bulkpost brieven en partijen losse post);
- Bulkpost brieven (zakelijk niet-tijdskritisch);
- Periodieken (zakelijk niet-tijdskritisch);
- Direct mail (zakelijk niet-tijdskritisch).

⁴³ In de interviews, waarvan een verslag is te vinden in Annex A. Deze paragraaf is naar aanleiding daarvan aangepast.

87. Deze segmenten en de marktvolumes binnen deze segmenten als percentage van de totale brievenbuspost worden in figuur 3 weergegeven: **[vertrouwelijk:**



Figuur 3: Verdeling marktvolumes en segmenten in 2010. Percentages van subsegmenten van zakelijke niet-tijdskritische post zijn hierin vertrouwelijk.]

2.2 Beschrijving concurrentiesituatie

2.2.1 Inleiding

88. In deze paragraaf beschrijft het college de concurrentiesituatie binnen de onderscheiden marktsegmenten. Hierbij maakt hij gebruik van de richtsnoeren aangaande de elektronische communicatiemarkten.⁴⁴ Hierin staan criteria aan de hand waarvan de concurrentiesituatie kan worden beschreven en dominantie kan worden aangetoond. Op grond van een concurrentieanalyse kan worden geanalyseerd in hoeverre er sprake is van potentiële mededingingsproblemen in een bepaald marktsegment.

89. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicator van de marktmacht en dus van dominantie op een marktsegment. Naast het marktaandeel worden in de richtsnoeren de volgende criteria genoemd op basis waarvan dominantie kan worden geanalyseerd:

- de totale omvang van de onderneming;
- de controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur;
- de technologische voorsprong of superioriteit;
- het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen;
- gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten/financiële middelen;
- product-/dienstendiversificatie (bijvoorbeeld bundeling van producten of diensten);
- schaalvoordelen;

⁴⁴ Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, PbEG C 165/03 van 11 juli 2002.

- breedtevoordelen;
- verticale integratie;
- een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk;
- het ontbreken van potentiële concurrentie;
- grenzen aan de expansie;
- toetredingsdrempels.

2.2.2 Analyse

90. In deze paragraaf wordt aan de hand van de hiervoor genoemde criteria – voor zover deze relevant zijn – per segment een analyse gemaakt van de concurrentiesituatie. Voordat het college hieraan toekomt, staat hij stil bij de gevolgen van elektronische substitutie voor de concurrentiesituatie.

2.2.2.1 Elektronische substitutie

91. Elektronische substitutie is een belangrijke factor op de postmarkt.⁴⁵ Dit houdt verband met het belang van volume voor het kunnen aanbieden van postdiensten. Elektronische substitutie wordt ingegeven door ontwikkelingen waarop postvervoerders in belangrijke mate geen invloed hebben. Enerzijds is er meer digitaal aanbod, zoals e-mails, e-books, digitale nieuwsbrieven en de mogelijkheid om te internetbankieren. Anderzijds is er meer vraag naar deze digitale diensten. Deze vraag is in belangrijke mate ingegeven door de aanvullende mogelijkheden van deze diensten, maar ook door de kostenbesparingen die digitale diensten mogelijk maken. Zo heeft PostNL aangegeven dat het verwerken van een papieren factuur 30 euro kost, terwijl het verwerken van een elektronische factuur 6 euro kost. Een gevolg van deze ontwikkeling kan zijn dat banken niet meer per mutatie een papieren afschrift per post naar hun klanten versturen of juist klanten voor dit afschrift laten betalen. Een andere trend van de laatste jaren is het Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). De CO₂-footprint van ondernemingen kan worden gereduceerd door het verminderen van papiergebruik en poststromen.

92. Dat de bovengenoemde ontwikkelingen zich voordoen, betekent niet dat er sprake is van één markt voor post en elektronische post. Zoals het college reeds in randnummer 19 heeft aangegeven, zijn reguliere en elektronische post twee compleet verschillende diensten en is er ook sprake van verschillende netwerken waarover deze diensten worden geleverd. Derhalve wijkt de aanbodzijde van reguliere post af van die van elektronische post. In de consultatie is bevestigd dat de komende jaren vraag zal blijven bestaan naar brievenbuspost. Zo gaf VGP aan dat organisaties niet voor een keuze staan tussen het versturen met de reguliere post of elektronische post, maar dat de stromen complementair aan elkaar zijn. Van Straaten Post gaf aan dat bepaalde stromen niet vervangen kunnen worden door een elektronische variant. Ook vanuit de vraagzijde lijkt er derhalve sprake te zijn van twee aparte markten.

93. Elektronische substitutie betekent per definitie dat het volume van de markt voor brievenbuspost afneemt. In zijn Marktmonitor Post heeft het college geconstateerd dat het totale volume van de

⁴⁵ Deze paragraaf is aangepast en uitgebreid naar aanleiding van de gesprekken met marktpartijen (te vinden in Annex A).

nationale markt voor brievenbuspost tussen 2009 en 2010 met 6% is gedaald.⁴⁶ PostNL heeft aangegeven dat haar volume de afgelopen 10 jaar met gemiddeld 3% per jaar is gedaald. Ongeveer de helft van deze volumedaling zou door elektronische substitutie komen. De volumedaling en het aandeel van elektronische substitutie als verklarende factor hiervoor zijn volgens PostNL aan het versnellen. In 2010 zegt PostNL 9% van haar volume te hebben verloren, waarvan tweederde door elektronische substitutie verklaard zou kunnen worden. Over de periode 2011-2015 verwacht PostNL een verdere volumedaling van gemiddeld 6% per jaar.⁴⁷ Andere postvervoerbedrijven verwachten dat de totale markt tussen 2009 en 2013 met bijna 20% zal dalen.⁴⁸

94. Een gevolg van de volumedaling op de totale markt is dat elk van de op de markt aanwezige partijen minder volume te verwerken krijgt. Dit betekent dat de kosten voor het onderhouden van het voor het kunnen verlenen van postdiensten benodigde netwerk, gespreid moeten worden over minder poststukken. Het merendeel van de kosten is namelijk onafhankelijk van het aantal brieven dat wordt bezorgd. Dit betekent dat het economisch rendabel onderhouden van een netwerk voor het kunnen aanbieden van postdiensten wordt bemoeilijkt. Dit kan gevolgen hebben voor het aantal postvervoerders dat actief kan blijven op de markt. Alle geconsulteerde partijen beaamden dat het door deze factoren niet waarschijnlijk is dat er meer dan twee landelijke netwerken kunnen blijven bestaan. De overname van de Selekt Mail door Sandd is naar het oordeel van het college een indicatie van deze ontwikkeling.⁴⁹ De NMa heeft in april bepaald dat Sandd Selekt Mail mag overnemen, aangezien het onvermijdelijk was dat Selekt Mail van de Nederlandse markt zou verdwijnen.⁵⁰ Er is – volgens de NMa – geen realistisch scenario waarin zonder deze overname meer dan twee landelijke spelers op de Nederlandse postmarkt overblijven.

95. Elektronische substitutie kan de mogelijkheid beperken van een op de postmarkt dominante speler om zich onafhankelijk te gedragen tegenover eindgebruikers.⁵¹ Indien de dominante speler zijn tarieven tot een bepaald niveau zou doen stijgen, zouden eindgebruikers immers kunnen overstappen op elektronische substituten. De dreiging hiervan heeft enige disciplinerende werking op aanbieders in de reguliere postmarkt. Aan de andere kant zorgt de toenemende mogelijkheid van elektronische substitutie ervoor dat klanten bij de keuze voor een communicatiemedium kijken naar de gebruiksvriendelijkheid en betrouwbaarheid en in afnemende mate naar de prijs van

⁴⁶ In hoeverre deze daling te wijten is aan elektronische substitutie, of dat er (ook) andere factoren zijn die deze daling veroorzaken, is onduidelijk.

⁴⁷ Jaarverslagen TNT Post en analistenpresentatie TNT Post december 2010.

⁴⁸ SEO, evaluatie ingroeimodel, 31 maart 2010.

⁴⁹ Sandd geeft aan dat dit zeker niet de enige oorzaak is. Belangrijker nog zijn de prijsopbiedingen op het zakelijke niet-tijdskritische marktsegment en de verplichting om met ten minste 80% van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst te sluiten.

⁵⁰ Besluit NMa, 7124/83 Sandd – Selekt Mail.

⁵¹ Onder een eindgebruiker wordt de afnemer van een product of dienst verstaan. Een eindgebruiker kan zowel een zakelijke klant als een consument zijn.

fysieke post.⁵² De prijselasticiteit van de klanten zou dan juist afnemen. Dit zou per segment op basis van de kenmerken van de segmenten verschillen.

96. Uit de gesprekken met marktpartijen kwam naar voren dat de mate waarin elektronische substitutie plaatsvindt – en dus de mate waarin partijen hierdoor worden gedisciplineerd – verschilt per onderscheiden marktsegment. Zo geeft PostNL aan dat de ontwikkeling zich eerst aftekende bij transactiepost (bulkpost brieven) en recenter ook in de segmenten direct mail en periodieken. In 2010 is deze volumedaling bij PostNL respectievelijk **[vertrouwelijk: XXXXXXXXXXXXX]**. Selekt Mail geeft aan dat voornamelijk op de segmenten direct mail en transactiepost de gevolgen van elektronische substitutie merkbaar zijn. Hier staat tegenover dat kleine, specifiek op de eindgebruiker gerichte volumes direct mail terugkomen van internetbedrijven.

2.2.2.2 Consumentenpost

97. In 2010 betrof de consumentenpost 7,5% van het totale volume van de nationale brievenbuspost. Het volume was in 2010 350 miljoen stuks, een daling van 4,0% ten opzichte van 2009.⁵³ De gemiddelde prijs per poststuk was hierbij **[vertrouwelijk: XX]** cent. Tot 1 april 2009 viel het grootste gedeelte van dit segment (brieven tot 50g) onder het wettelijke monopolie.⁵⁴ Consumentenpost wordt uitsluitend door PostNL vervoerd en valt geheel onder de universele postdienst. Op grond van diens universele dienstverplichting is PostNL wettelijk verplicht om zesdaagse bezorging te verrichten.

98. Toetredingsdrempels op consumentenpost zijn hoog. Omdat consumenten geografisch zeer verspreid zijn, is er namelijk een uitgebreid collectienetwerk nodig. De kosten van het neerzetten en in stand houden van een dergelijk collectienetwerk zijn hoog. Ook is consumentenpost heterogeen qua formaat, vorm en gewicht en wordt deze post ongesorteerd aangeleverd. Daarnaast bevat een deel van de consumentenpost handgeschreven adressering en is deze post incidenteel niet voorzien van een postcode. Hierdoor brengt verwerking van consumentenpost hogere kosten met zich mee dan de verwerking van zakelijke post. Concurrenten van PostNL zouden om consumentenpostdiensten te kunnen aanbieden bovendien hun sorteerproces moeten aanpassen. Gegeven de in verhouding met zakelijke post lage volumes en hieruit voortvloeiende beperktere omzet, acht het college het dan ook niet waarschijnlijk dat er op dit segment toetreding plaatsvindt met een eigen collectienetwerk.⁵⁵

⁵² Heikki Nikali, *Does the level of price elasticity change with the progression of substitution?* In: Reinventing the Postal Sector in an Electronic Age. 2011.

⁵³ Tussen 2008 en 2009 was de daling 6,2 procent.

⁵⁴ **[vertrouwelijk: XXX]** (bron: Concessierapportage TNT Post 2007).

⁵⁵ Een mogelijkheid om toe te treden is met elektronische aanlevering. Een andere mogelijkheid is dat er in periodes waar veel particulieren post versturen – bijvoorbeeld rond de kerstdagen – tijdelijke collectiepunten (bijvoorbeeld in supermarkten) door concurrenten worden opgezet. Het is de vraag of deze mogelijkheden door eerdergenoemde factoren zullen worden ingezet.

99. Wanneer consumenten genoeg zouden nemen met een beperkter aantal punten waar zij hun poststukken kunnen aanbieden en met niet-tijdskritische bezorging van deze poststukken, zouden toetredingsdrempels lager zijn. In hoeverre consumenten hiervan gebruik zouden maken, is echter niet duidelijk.

100. Het is onwaarschijnlijk dat consumenten kopersmacht kunnen uitoefenen. Zij hebben immers geen vaste relatie met PostNL en leveren niet voldoende volume om een tegenwicht aan de postvervoerder te bieden. Hiernaast is PostNL de enige aanbieder van consumentenpost, waardoor consumenten geen geloofwaardige overstapdreiging hebben.⁵⁶

101. PostNL heeft op het segment van consumentenpost een monopolie. Er zijn op dit moment immers geen concurrenten op dit segment. Voorts wordt PostNL naar het oordeel van het college niet gedisciplineerd door potentiële toetreding op het segment of door kopersmacht. Op grond hiervan concludeert het college dat PostNL een dominante positie heeft op het marktsegment voor consumentenpost.

2.2.2.3 Zakelijke tijdskritische post

102. In 2010 betrof de tijdskritische zakelijke post 35,8% van het volume nationale brievenbuspost op de postmarkt. Het volume in 2010 was circa 1,7 miljard poststukken. Er is in de periode van 2008 tot 2009 sprake van een daling van 6% en van 2009 tot 2010 sprake van een daling van 2%. De gemiddelde prijs lag in 2008 rond de **[vertrouwelijk: XXX]** cent, in 2009 rond de **[vertrouwelijk: XX]** cent en in 2010 is de prijs gestegen tot **[vertrouwelijk: XX]** cent per poststuk.

103. PostNL is de enige landelijke postvervoerder met een bezorgnetwerk waarmee zes dagen per week bezorgd kan worden. Hierdoor is het marktaandeel van PostNL op het segment zakelijke tijdskritische post vrijwel 100%. De belangrijkste concurrenten van PostNL – Sandd en (voor de overname) Selekt Mail – bezorgen twee keer per week. Deze postvervoerders nemen ook post voor bezorging de volgende dag aan. Deze post moet echter voor een vaste bezorgdag worden aangeleverd. Het volume van deze post is dan ook gering. Hiernaast zijn er kleine lokale partijen die in een beperkt geografisch gebied vijf dagen per week bezorgen. De volumes van deze partijen zijn echter klein. Al met al is het aandeel zakelijke tijdskritische post dat door concurrenten van PostNL wordt vervoerd verwaarloosbaar.

104. Toetredingsdrempels op het segment zakelijke tijdskritische post zijn – evenals in het consumentensegment – hoog.⁵⁷ Dit komt ook in dit segment door hoge kosten voor het neerzetten en het in stand houden van een landelijk netwerk met zes- (of vijf)daagse bezorging, collectie en sortering. Voor het rendabel maken van een dergelijk netwerk is volume nodig. Het volume op dit segment is echter gedaald. Het college acht het dan ook niet waarschijnlijk dat de grotere

⁵⁶ In randnummer 92 is besproken dat elektronische substituten geen volwaardige alternatieven zijn voor fysieke post. Deze post betreft dan de post die consumenten niet willen of kunnen substitueren door elektronische post.

⁵⁷ In EIM, *De postmarkt in 2007: transitie naar een geliberaliseerde postmarkt*, 2005, pagina 33 wordt geconcludeerd: 'Op basis van het bovenstaande concluderen we dat volume en de daarmee gerelateerde schaalvoordelen en aanloopverliezen wel degelijk gezien moeten worden als toetredingsbarrière.'

109. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat PostNL op het segment van zakelijke tijdskritische post dominant is. PostNL heeft immers een marktaandeel van vrijwel 100% en wordt niet gedisciplineerd door potentiële toetreding of door kopersmacht.

2.2.2.4 Zakelijke niet-tijdskritische post

110. Onderstaand gaat het college allereerst in op de algemene situatie op het zakelijke niet-tijdskritische marktsegment. Hierna gaat hij per subsegment in op de specifieke marktsituatie.⁶⁰

111. Het volume van zakelijke niet-tijdskritische post bedroeg in 2010 circa 2,6 miljard poststukken, ofwel 56,7% van het volume van de totale postmarkt. Het volume in dit segment is in de periode van 2008 tot 2009 met 4% gedaald en van 2009 tot 2010 met 9% gedaald.

112. Op het segment zakelijke niet-tijdskritische post zijn toetredingsdrempels lager dan op consumentenpost of zakelijke tijdskritische post. Er is geen uitgebreid collectienetwerk nodig zoals bij consumentenpost, en geen bezorgnetwerk met zes- of vijfdaagse bezorging. Op dit segment zijn dan ook daadwerkelijk partijen toegetreden met een eigen netwerk. Zodoende is infrastructuurconcurrentie ontstaan. Een aantal concurrerende netwerken heeft een bijna volledige geografische dekking. Concurrenten besteedden in 2010 van de totale volume aan poststukken in Nederland maar een klein deel van hun post (4%) uit aan PostNL.

113. PostNL heeft in haar interview aangegeven dat op de postmarkt geen sprake is van hoge toetredingsdrempels. De postmarkt is relatief eenvoudig te betreden. Het bewijs hiervoor is naar de mening van PostNL geleverd door toetreding in de afgelopen jaren van partijen die lokaal opereren en van landelijke postvervoerbedrijven met eigen rendabele netwerken op het segment niet-tijdskritische post. PostNL meent dat een postnetwerk veel minder investeringen vergt dan een telecommunicatienetwerk en dat de investeringen andersoortig zijn en daarom niet als 'sunk costs'⁶¹ kunnen worden beschouwd. Hierbij verwijst PostNL naar de conclusie uit een rapport van TILEC⁶² dat de postsector geen onoverkoombare toetredingsdrempels of structureigenschappen heeft die daadwerkelijke mededinging binnen een redelijke termijn zouden kunnen belemmeren.

114. Sandd heeft aangegeven dat de postmarkt een schaalgedreven markt is waarbij het volume van grote klanten cruciaal is en waarbij het aantal grootzakelijke klanten beperkt is. Sandd geeft hierbij aan dat niet alleen schaalvoordelen⁶³ maar ook dichtheidsvoordelen⁶⁴ in de postmarkt een rol spelen, waardoor postbedrijven een natuurlijke prikkel hebben om zoveel mogelijk volume naar

⁶⁰ Deze paragraaf is aangepast en uitgebreid naar aanleiding van de gesprekken met marktpartijen.

⁶¹ Sunk costs zijn kosten die al gemaakt zijn en niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt.

⁶² De Bijl, Van Damme en Larouche, *Op weg naar een vrije postmarkt*, juni 2003.

⁶³ Sandd geeft in haar schriftelijke reactie over schaalvoordelen aan dat deze samenhangen met de omvang van het netwerk: hoe groter het netwerk, hoe hoger het te bezorgen postvolume, hoe hoger het aantal adressen/huishoudens waar per uur kan worden bezorgd, en hoe lager de kosten per eenheid.

⁶⁴ Sandd geeft in haar schriftelijke reactie over dichtheidsvoordelen aan dat dichtheidsvoordelen betrekking hebben op de benutting (het aantal poststukken per adres; overlapfactor): hoe intensiever de benutting, hoe lager de kosten per eenheid.

zich toe te trekken. Hierbij geeft Sandd aan dat dit volume niet alleen nodig is om schaal- en dichtheidsvoordelen te behalen, maar tevens om de vaste kosten te dekken en om te kunnen investeren in kwaliteit.

115. In haar rapport geeft RBB⁶⁵ aan dat in de postmarkt schaalvoordelen (economies of scale), breedte- of toepassingsvoordelen (economies of scope) en dichtheidsvoordelen (economies of density) relevant zijn voor ieder belangrijk onderdeel van het proces vanaf de collectie tot en met de bezorging. Zo geeft RBB aan dat de kosten voor collectie en bezorging onafhankelijk zijn van het volume, zeker in het geval van hoge volumes. Dit betekent dat de incrementele kosten⁶⁶ per poststuk voor bezorging laag zijn. Om deze reden kan verwacht worden dat PostNL gezien haar volume schaalvoordelen geniet, mede als gevolg van haar voormalige wettelijk monopoliepositie. Hierdoor kan zij tegen lage incrementele kosten een kwalitatief hoogwaardige dienst leveren. Over economies of scope geeft RBB aan dat hiervan sprake is als verschillende postdiensten gezamenlijk kunnen worden aangeboden.⁶⁷ Een substantieel deel van de kosten van het postproces zijn gezamenlijke kosten. De incrementele kosten voor het bezorgen van een poststuk zijn voor PostNL met haar bestaande infrastructuur en een compleet aanbod van diensten waarschijnlijk vele malen lager dan voor concurrenten die een beperkter dienstenaanbod hebben, waardoor PostNL een significant concurrentievoordeel geniet. En over dichtheidsvoordelen geeft RBB aan dat de kosten voor een postaal netwerk voornamelijk vaste kosten zijn, zodat een concurrent met een veel lager volume proportioneel gezien niet heel veel lagere totale kosten heeft. Tevens zullen de gemiddelde kosten per poststuk veel lager zijn als de dichtheid van de bezorgadressen toeneemt. RBB geeft dan ook aan dat het voor een nieuwe toetreders moeilijk kan zijn om het volume te behalen dat noodzakelijk is om de potentiële schaal-, breedte- en dichtheidsvoordelen te benutten.

116. EIM⁶⁸ gaat in haar rapport in op de conclusie van SEO over het onderzoek van TILEC (Van Damme): *“Van Damme komt tot de conclusie dat er nagenoeg geen verzonken kosten zijn op de postmarkt. Er zijn dan ook (nagenoeg) geen toetredingsbarrières. Er is volgens Van Damme dan ook geen toegangsregulering nodig. Als de schaal van toetreding groot genoeg is, heeft de toetreders geen kostennadeel ten opzichte van de incumbent. Het is echter niet realistisch te veronderstellen dat een toetreders direct op de 'juiste' schaal kan toetreden. Er zullen aanloopverliezen worden gemaakt en deze aanloopverliezen zijn verzonken kosten.”* EIM

⁶⁵ RBB, Entry barriers in the Dutch Postal Market, 2003, pagina's 25 t/m 29.

⁶⁶ Incrementele kosten zijn kosten die gemaakt moeten worden om de betreffende eenheden te kunnen aanbieden.

⁶⁷ Een voorbeeld hiervan is het combineren van de bezorging van geadresseerde postzendingen en ongeadresseerde reclamefolders.

⁶⁸ EIM, *De postmarkt in 2007: transitie naar een geliberaliseerde postmarkt*, september 2005. Hierin vergelijkt EIM de studies van SEO en Van Damme met betrekking tot de vraag of schaalvoordelen een toetredingsbarrière vormen of niet.

onderschrijft de conclusie van SEO⁶⁹ dat schaalvoordelen en toegang tot het netwerk van PostNL de belangrijkste toetredingsbelemmeringen opleveren.

117. Op grond van het vorenstaande concludeert het college dat op het segment van niet-tijdskritische post wel degelijk sprake is van toetredingsdrempels, hoewel deze lager zijn dan op het segment voor tijdskritische post.

118. Wanneer het college kijkt naar de marktaandelen op het segment niet-tijdskritische post, dan ziet hij dat de concurrenten sinds 2000 weliswaar marktaandeel hebben kunnen verwerven, maar dat er in 2006 een kentering is gekomen. De marktvolumes van de concurrenten groeiden sinds 2005 steeds minder en het marktvolume van Selekt Mail daalt sinds 2008. Gezien de groei van het marktvolume van Netwerk VSP, onderdeel van dezelfde groepsmaatschappij als PostNL, duidt dit erop dat sinds de toetreding van Netwerk VSP in 2006 de concurrentiestrijd op dit segment verhevigd is.

119. Zoals hiervoor aangegeven, heeft PostNL – mede als gevolg van het voorheen wettelijk brievenmonopolie – thans nog steeds nagenoeg een monopolie op het segment consumentenpost en zakelijke tijdskritische post. Deze twee segmenten tezamen betreffen 42,3% van het marktvolume. Doordat PostNL op andere segmenten al een groot volume heeft, zorgt dit ervoor dat zij ook genoemde schaal-, dichtheids- en breedtevoordelen heeft ten opzichte van concurrenten op het niet-tijdskritische segment. Op de gehele postmarkt heeft PostNL een marktaandeel in 2010 van **[vertrouwelijk: 80-90%]** in volume en **[vertrouwelijk: XX]** in omzet. Dat dit genoemde voordeel van PostNL aanwezig is, wordt naar het oordeel van het college bevestigd door de laatste stand van zaken in de concurrentiesituatie op het segment niet-tijdskritische post. Selekt Mail is immers uitgetreden. Hieruit leidt het college af dat het lastig is voor een toetredende partij om het noodzakelijke volume te behalen en te behouden, zodat de potentiële schaal-, breedte- en dichtheidsvoordelen benut kunnen worden, ook als er sprake is van een beperkte bezorgfrequentie. Dit fenomeen wordt versterkt doordat er sprake is van een krimpende markt.

120. Door deze schaal-, breedte- en dichtheidsvoordelen is het volume op de postmarkt derhalve van essentieel belang. Hierbij speelt mee dat grote contracten vooral van belang zijn binnen dit segment. Een kleine groep bedrijven verzendt de helft van het volume op dit segment. Bij het binnenhalen van deze contracten kan in één keer veel volume worden gegenereerd. Als gevolg van de fusie tussen Sandd en Selekt Mail zullen er in essentie twee landelijke aanbieders actief zijn waar verzenders uit kunnen kiezen.

121. In haar interview geeft PostNL aan dat zij een nadeel heeft ten opzichte van de concurrenten, omdat zij haar postbezorgers meer betaalt dan haar concurrenten hun bezorgers betalen. Dit komt voort uit de arbeidsvoorwaarden van het vroegere Staatsbedrijf. PostNL geeft aan dat de nieuwe toetreders daarentegen niet vanuit een dergelijke cao werken maar hun bezorgers stukloon betalen op basis van een individuele Overeenkomst van Opdracht (OvO).

⁶⁹ SEO, Tante Post krijgt concurrentie, september 2003.

122. Het college is van oordeel dat het waarschijnlijk is dat partijen, zowel landelijk als lokaal, hebben kunnen toetreden door het beperken van de vaste kosten van het bezorgnetwerk door het hanteren van OvO's. Echter, PostNL heeft eveneens – via haar dochtermaatschappij Netwerk VSP – van dergelijke overeenkomsten gebruikgemaakt om deze concurrenten het hoofd te bieden. Daarnaast kan het college de situatie rondom de arbeidsvoorwaarden niet los zien van de afspraken die gemaakt zijn met sociale partners bij het moment van volledige liberalisering om toe te werken naar een situatie waarbij 80% van de postbezorgers werkt op basis van een arbeidsovereenkomst, en de AMvB⁷⁰ waarmee dit zou worden afgedwongen. In het advies van Vreeman⁷¹ van 11 januari 2011 wordt geconcludeerd dat er sprake is van een krimpende postmarkt waarbij het voor nieuwe spelers moeilijk is om voldoende marktaandeel te verwerven. Vreeman concludeert dat de financiële slagkracht, als een gevolg van de prijzenslag, het voor de postvervoerders lastig maakt om arbeidsovereenkomsten met hun werknemers af te sluiten. Gelet op het vorenstaande concludeert het college dat het concurrentienadeel eerder ligt bij de nieuwe postbedrijven dan bij PostNL. Nu op 31 maart 2011 de nieuwe postbedrijven een akkoord hebben bereikt met de vakbonden om uiterlijk eind 2013 ervoor te zorgen dat 80% van de werknemers een vast contract heeft, beschouwt het college dit als een factor die de kosten voor de nieuwe postvervoerbedrijven zal verhogen en hiermee tevens het belang om volume te behalen en/of te behouden, verhoogt. VGP geeft ook aan dat de arbeidsvoorwaarden bijdragen aan de dominantie van PostNL en dat het voor de concurrenten van PostNL veel moeilijker is om mensen in vaste dienst te nemen. Hiernaast noemt Sandd⁷² dit als één van de oorzaken voor het uitreden van Selekt Mail.

123. Daarnaast heeft PostNL het voordeel dat zij thans als *de facto* monopolist op de zakelijke tijdskritische post direct toegang heeft tot en reeds een klantrelatie heeft opgebouwd met waarschijnlijk alle verzenders van grote partijen post op de postmarkt. PostNL heeft hierdoor meer mogelijkheden dan haar concurrenten om in een vroeg stadium informatie te vergaren over de klantvraag en -behoeften en hierop gepaste aanbiedingen te doen, ook voor het segment zakelijke niet-tijdskritische post. Hiernaast bleek ook uit de gesprekken met marktpartijen dat klanten behoefte hebben aan totaaloplossingen. Alleen PostNL kan deze totaaloplossingen bieden. Het gaat daarbij onder meer om de tijdskritische poststroom, antwoordnummers, aangetekend verzenden van poststukken, ongesorteerd aanleveren van stukken en ook 48-uurspost. Feit is dat slechts PostNL dit levert, ook al zou bijvoorbeeld de 48-uurs poststroom en het ongesorteerd verzenden van poststukken in de toekomst door een concurrent kunnen worden aangeboden. Dit levert PostNL een groot concurrentievoordeel op.

124. Het college ziet dat concurrenten in de toekomst een 48-uurspostdienst zouden kunnen aanbieden. Nu bezorgt Sandd twee dagen per week (en Selekt Mail voorheen ook twee dagen). Na

⁷⁰ AMvB van 29 maart 2011, *Stb.* 2011, 159.

⁷¹ Vreeman was door de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangesteld als verkenner voor de postmarkt, met de opdracht om mogelijkheden te onderzoeken om uit de ontstane impasse rondom de arbeidsvoorwaarden op de postmarkt te komen in het licht van de ontwikkelingen op de postmarkt.

⁷² In haar schriftelijke reactie.

de fusie zou Sandd wellicht één extra dag in de week kunnen gaan bezorgen, waardoor zij ook in staat is om 48-uurspost te leveren. Het is echter wel de vraag of dit zal gebeuren, gezien het dalende volume in de postmarkt.

125. Verder heeft PostNL, zoals ook in randnummer 104, 105, 106 en 107 besproken, een concurrentievoordeel, doordat PostNL een breder productaanbod, een veel groter postvolume en schaal-, breedte- en dichtheidsvoordelen heeft. Verder is PostNL ook verticaal geïntegreerd en heeft zij een fijnmaziger collectienetwerk.

126. De hiervoor genoemde factoren, evenals het marktaandeel op het niet-tijdskritische segment van **[vertrouwelijk: 70-80%]**⁷³ in 2010 zijn sterke indicatoren voor dominantie van PostNL op het niet-tijdskritische segment. Onderstaand analyseert het college per segment (bulkpost brieven, direct mail en periodieken) de situatie en concludeert of dit per subsegment daadwerkelijk het geval is.

Bulkpost brieven (niet-tijdskritisch)

127. Het volume van het segment voor bulkpost brieven ligt op **[vertrouwelijk: XXX]** miljoen poststukken in 2010. Op dit segment heeft PostNL een marktaandeel van bijna 100%. De prijzen per poststuk waren gemiddeld in 2008 en 2009 **[vertrouwelijk: XX]** cent en in 2010 **[vertrouwelijk: XX]** cent. Ondanks het marktaandeel van bijna 100% op dit subsegment van PostNL, is de gemiddelde prijs gedaald.

128. Uit de gegevens over het marktvolume van gesorteerde post versus het marktvolume van ongesorteerde post leidt het college af dat het merendeel van de bulkpost brieven door PostNL als ongesorteerde post verwerkt wordt. De bezorgduur van post op dit subsegment (die PostNL aanbiedt) is 48 uur.⁷⁴ Dit subsegment bulkpost brieven betreft het niet-tijdskritische deel en deze post zou gesorteerd aangeleverd kunnen worden. Hierdoor kunnen concurrenten met een reeds bestaande infrastructuur makkelijk op dit segment toetreden.

129. Het marktvolume van dit subsegment viel tot 1 april 2009 grotendeels onder het brievenmonopolie van PostNL. Vanwege het moment van liberalisering en de onzekerheid hierover hadden veel zakelijke afnemers voor de bulkpost reeds overeenkomsten gesloten met PostNL. Hierdoor was overstappen naar een concurrent in 2009 nog niet mogelijk. Het is nog onduidelijk hoe de concurrentiesituatie zich op dit subsegment gaat ontwikkelen. Het college verwacht echter dat toetreding op korte termijn mogelijk is. In 2010 is op zeer beperkte schaal tot dit subsegment toegetreden.

130. Het college constateert op grond van het voorgaande dat op dit segment sterke indicaties aanwezig zijn voor dominantie van PostNL.

⁷³ Voor 48-uurs post is dit zelfs **[vertrouwelijk: XXX]**.

⁷⁴ Per 1 januari 2011 heeft PostNL op dit subsegment de dienst Basic geïntroduceerd met een bezorgduur van 72 uur.

Direct mail (niet-tijdskritisch)

131. Het volume op het segment direct mail is in 2010 **[vertrouwelijk: XXXX]** miljoen en de gemiddelde prijs was in 2008 **[vertrouwelijk: XX]** cent, in 2009 **[vertrouwelijk: XX]** cent en in 2010 **[vertrouwelijk: XX]** cent per poststuk. De marktaandelen van dit segment staan in tabel 2.

Direct mail % volume	Volume 2008	Volume 2009	Volume 2010	Omzet 2008	Omzet 2009	Omzet 2010
Netwerk VSP	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]
Sandd	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]
Selekt Mail	[20-30%]	[10-20%]	[10-20%]	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]
PostNL (inclusief Netwerk VSP)	[70-80%]	[70-80%]	[70-80%]	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]

Tabel 2: Marktaandelen in het segment direct mail. [percentages vertrouwelijk]

132. Op dit segment heeft PostNL, zonder Netwerk VSP, in 2010 een marktaandeel van **[vertrouwelijk: XXX]** in marktvolume en **[vertrouwelijk: XXX]** in omzet. Selekt Mail was de grootste concurrent van PostNL op dit subsegment, maar zij ziet haar marktaandeel in omzet en volume dalen. Het marktaandeel van Sandd blijft stabiel. Dit is opvallend, omdat PostNL ook gemiddeld genomen hogere tarieven heeft kunnen rekenen.

133. Dit segment is het enige segment waarop PostNL actief is met haar dochter Netwerk VSP. Netwerk VSP heeft in 2010 **[vertrouwelijk: XXX]** van het marktvolume op dit subsegment weten te behalen. De volumes van Netwerk VSP zijn ten opzichte van 2008 gestegen met **[vertrouwelijk: XXXX]** en de gemiddelde prijs van de poststukken van Netwerk VSP was in 2010 **[vertrouwelijk: XX]** cent, wat lager ligt dan het marktgemiddelde van **[vertrouwelijk: XX]** cent.

134. De groei in marktvolume en omzet van PostNL en Netwerk VSP tezamen op dit subsegment duiden op een verbetering van hun concurrentiepositie ten opzichte van de relatieve nieuwkomers op dit subsegment Sandd en Selekt Mail. Dit wordt veroorzaakt door een stijging van de omzet van Netwerk VSP. Inclusief Netwerk VSP heeft PostNL in 2010 een marktaandeel van **[vertrouwelijk: 70-80%]** in volume en van **[vertrouwelijk: XXX]** in omzet. Gezien de daling van het volume van de postmarkt als geheel, acht het college het niet waarschijnlijk dat er toetreding van een nieuwe concurrent (met een landelijk dekkend netwerk) zal plaatsvinden. Met dalende volumes in dit subsegment en toenemende prijsdruk is het waarschijnlijker dat een partij uittreedt. De eerdergenoemde overname per 1 mei 2011 van Selekt Mail door Sandd is een indicatie van deze ontwikkeling.⁷⁵

135. Het feit dat PostNL haar klanten kan ondersteunen bij het plannen en uitvoeren van een direct mailing, bijvoorbeeld analyseren, selecteren en opstellen van adressenbestanden naar doelgroepen via de merknaam Cendris, is op dit subsegment een concurrentievoordeel voor PostNL.

⁷⁵ In het besluit van de NMa van 8 april 2011 met kenmerk 7124/83 over de overname van Selekt Mail NL door Sandd is aangegeven dat Selekt Mail van plan was om zich terug te trekken uit de landelijke markt voor geadresseerde zendingen en dat de voorbereidingen hiertoe reeds medio 2010 zijn getroffen.

136. Het college is van mening dat er op het segment van direct mail zowel op grond van het huidige en toenemende marktaandeel, als van de hiervoor genoemde factoren, sterke indicaties zijn dat PostNL dominant is.

Periodieken (niet-tijdskritisch)

137. Het volume op het segment periodieken was in 2010 **[vertrouwelijk: XXX]** miljoen poststukken en de gemiddelde prijs was in 2008 **[vertrouwelijk: XX]** cent, in 2009 **[vertrouwelijk: XX]** cent en in 2010 **[vertrouwelijk: XX]** cent per poststuk. De marktaandelen van dit segment staan in Tabel 3.

Periodieken % volume	Volume 2008	Volume 2009	Volume 2010	Omzet 2008	Omzet 2009	Omzet 2010
Sandd	[40-50%]	[40-50%]	[40-50%]	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]
Selekt Mail	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]
PostNL (inclusief Netwerk VSP)	[50-60%]	[50-60%]	[50-60%]	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]

Tabel 3: Marktaandelen in het segment periodieken. [Percentages vertrouwelijk]

138. Het college ziet dat er op dit subsegment twee relevante spelers zijn: Sandd en PostNL. PostNL heeft op dit segment een marktaandeel van **[vertrouwelijk: 50-60%]** wat betreft volume. Dit marktaandeel is gedaald. De daling van de gemiddelde prijs in 2009 ten opzichte van 2008 zou kunnen duiden op een verhoogde prijsdruk op dit subsegment. In 2010 ligt de gemiddelde prijs echter weer op hetzelfde niveau als in 2009.

139. Hiertegenover staat dat PostNL een hoger gemiddeld tarief heeft kunnen rekenen en Sandd lagere tarieven heeft moeten hanteren om marktaandeel wat betreft volumes te winnen. Dit wijst erop dat PostNL zich in een sterkere positie bevindt. Het college constateert dus dat PostNL in omzet en volume meer dan 50% marktaandeel heeft en PostNL hogere tarieven kan vragen. Verder heeft zij door schaalvoordelen waarschijnlijk lagere kosten en heeft PostNL het concurrentievoordeel van een zesdaagse bezorging. Hoewel het op dit segment om niet-tijdskritische post gaat, kan een klant bij PostNL wel ervoor kiezen om het op een specifieke dag (bijvoorbeeld zaterdag) te laten bezorgen.

140. Doordat PostNL in staat is om hogere tarieven te rekenen, op grond van haar huidige marktaandeel, alsmede op grond van de hiervoor genoemde factoren, constateert het college dat er ook op dit segment sterke indicaties zijn voor dominantie van PostNL.

2.3 Conclusie

141. Het college heeft in dit hoofdstuk verschillende marktsegmenten gedefinieerd en de concurrentiesituatie per segment beschreven. Het college is tot de conclusie gekomen dat er in verschillende mate sprake is van concurrentiedruk. Zo is er op zowel de markt voor consumentenpost als de markt voor zakelijke tijdskritische post sprake van een monopolie. Het college is tot de conclusie gekomen dat er op de volgende segmenten sterke indicaties zijn voor dominantie van PostNL:

- Consumentenpost;
- Zakelijke tijdskritische post (bulkpost brieven en partijen losse post);
- Bulkpost brieven (zakelijk niet-tijdskritisch);
- Periodieken (zakelijk niet-tijdskritisch);
- Direct mail (zakelijk niet-tijdskritisch).

3 Potentiële mededingingsproblemen

3.1 Inleiding

142. Op grond van de in hoofdstuk 2 vastgestelde (sterke indicaties van) dominantie, acht het college twee categorieën van marktgedragingen relevant. Ten eerste kan er sprake zijn van het overhevelen van marktmacht naar een gerelateerd ander marktsegment. Ten tweede kan marktdominantie worden gebruikt op het eigen marktsegment. Deze marktgedragingen zijn relevant, omdat PostNL op deze manier in staat is om misbruik te maken van haar mogelijk dominante positie op de verschillende marktsegmenten van de postmarkt.

143. De hierboven genoemde marktgedragingen sluiten aan bij twee ideaaltypische marktconstellaties die de *European Regulators Group* (hierna: ERG) in haar *common position-document*⁷⁶ heeft beschreven:

- het overhevelen van marktmacht naar een niet verticaal gerelateerde andere markt ('horizontal leveraging'): problemen die ontstaan uit gedrag dat erop gericht is concurrentie op de betreffende markt uit te sluiten;
- het gebruik van enkelvoudige marktdominantie ('single market dominance') in de markt zelf: problemen kunnen ontstaan door gedrag gericht op het belemmeren van markttoetreding, door het gebruik van buitensporig hoge tarieven en door het bestaan van productieve inefficiënties in de betreffende markt.

144. De ERG onderscheidt bij deze twee marktconstellaties de volgende potentiële mededingingsproblemen:

- a. buitensporig hoge prijzen;
- b. roofprijzen;
- c. kruissubsidie;
- d. prijsdiscriminatie;
- e. koppelverkoop;
- f. contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen;
- g. lage kwaliteit.

145. In zijn verdere analyse hanteert het college deze mededingingsproblemen als uitgangspunt.⁷⁷ In dit hoofdstuk wordt per mededingingsprobleem de potentiële aanwezigheid ervan geanalyseerd. Deze analyse wordt uitgevoerd op basis van de marktsegmenten en marktomstandigheden zoals

⁷⁶ ERG, "Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework", ERG(06)33, Mei 2006.

⁷⁷ Het college neemt deze mededingingsproblemen ook als uitgangspunt in de marktanalyses die hij op basis van de Telecommunicatiewet uitvoert. Zie ook het OPTA Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen, blz. 16-17, 22 december 2004, OPTA/EGM/2004/204404.

deze in hoofdstuk 2 zijn geschetst. Daar waar het college in dat hoofdstuk sterke indicaties voor dominantie heeft vastgesteld, hanteert hij in dit hoofdstuk het uitgangspunt dat er in het betreffende marktsegment daadwerkelijk sprake is van dominantie. Gezien de vergelijkbare concurrentiesituatie in de verschillende niet-tijdskritische segmenten, worden deze segmenten waar mogelijk in de analyse samengenomen.

146. Het college zal, nadat hij heeft geconcludeerd of een probleem in potentie aanwezig is, benoemen of hij indicaties heeft van het daadwerkelijk optreden van dit mededingingsprobleem.

3.2 Buitensporig hoge prijzen

3.2.1 Theorie

147. Er bestaat geen eenduidige definitie, juridisch of economisch, van buitensporig hoge prijzen. Vaak worden met buitensporig hoge prijzen die prijzen bedoeld die ver boven de kosten liggen, of die boven het niveau liggen dat zou ontstaan in een concurrerende markt. Als buitensporig hoge prijzen gedefinieerd worden door een vergelijking met kosten, dan is het van belang dat ook de vaste kosten, investeringskosten, normale winst (kapitaalkosten) en risicopremie worden meegenomen.

148. Omdat in een concurrerende markt prijzen naar het kostenniveau neigen, overlapt de definitie van buitensporig hoge prijzen als prijzen boven concurrerend niveau met de definitie van prijzen die ver boven de kosten liggen. Er zijn echter ook bepaalde verschillen:

- Volgens de definitie van prijzen boven concurrerende niveaus kan een prijs gelijk aan de kosten ook buitensporig zijn, als dat het gevolg is van hoge kosten door inefficiënties als gevolg van gebrek aan concurrentie;
- Ook kan volgens deze definitie een prijs die boven het kostenniveau ligt niet buitensporig zijn, als dat het gevolg is van hoge efficiëntie (in een concurrerende markt hebben efficiëntere aanbieders hogere marges).

149. Het college zal het uitgangspunt hanteren dat prijzen excessief zijn als deze (ruim) boven het niveau liggen van de prijzen die gehanteerd zouden worden in een concurrerende markt. Uit economische theorie volgt namelijk dat in een concurrerende markt, waarin producenten van gelijke grootte zijn, en er dus geen dominantie bestaat, de prijs gelijk zal zijn aan de marginale kosten voor alle marktspelers. Op het moment dat de prijs dus boven de competitieve prijs ligt, maakt de producent winst. Deze winst kan zodanig groot worden dat sprake is van buitensporig hoge prijzen.

150. Te hoge prijzen hebben nadelige effecten voor de eindgebruikers en voor de welvaart. Naast het feit dat eindgebruikers meer moeten betalen, leidt een te hoge prijs tot een te lage afzet. Dit leidt vervolgens tot een welvaartsverlies.

151. Het risico op buitensporig hoge prijzen is vooral aanwezig op markt(segment)en waarop weinig concurrentie aanwezig is en waarop de positie van de dominante partij niet bedreigd wordt

door (potentiële) concurrenten. Het risico wordt verder verhoogd door factoren als de prijselasticiteit van de vraag, de aanbodselasticiteit van concurrenten, de rol van investeringen en capaciteitsbeperkingen.

152. Wanneer de prijzen in een bepaalde markt te hoog worden, kan (verdere) substitutie ontstaan en kunnen klanten als een gevolg overstappen naar een andere markt. Het risico op buitensporig hoge prijzen wordt verlaagd door een krimpemde markt. Lagere vraag leidt immers tot lagere prijzen en tot overcapaciteit. Voorts leiden dalende volumes in aanwezigheid van hoge vaste kosten tot hogere gemiddelde kosten. Hierdoor worden prijzen minder snel als excessief aangemerkt. Al met al kan worden verwacht dat het risico op buitensporig hoge prijzen in een krimpemde markt beperkter is dan in het geval een markt niet krimpt.

3.2.2 Analyse risico op de postmarkt

153. Hieronder wordt het risico op buitensporig hoge prijzen op de afzonderlijke marktsegmenten op de postmarkt geanalyseerd.

Consumentenpost

154. In paragraaf 2.2.2.2 is door het college geconcludeerd dat PostNL op het segment van consumentenpost dominant is. Momenteel zijn er ook geen (potentiële) concurrenten. Doordat toetreding op dit marktsegment bijna niet mogelijk is, kunnen klanten bij excessieve prijzen niet veranderen van aanbieder. Hierdoor zou PostNL (excessieve) prijsverhogingen winstgevend kunnen doorvoeren. Op het segment van consumentenpost heeft PostNL daarom een prikkel om buitensporig hoge prijzen te hanteren.

155. Het risico op buitensporig hoge prijzen op het consumentensegment wordt echter op twee wijzen beperkt. Ten eerste daalt de vraag naar consumentenpost (zie randnummer 97). Ten tweede zijn prijzen op dit segment – dat geheel onder de universele dienst valt – gereguleerd. De tarieven van de universele dienst dienen op grond van de Postwet 2009 kostengeoriënteerd te zijn.

156. Het college heeft in zijn besluit tot vaststelling van de starttarieven van 22 juli 2010⁷⁸ echter aangegeven dat hij zich geen definitief en volledig oordeel over de juistheid van de kostentoekening heeft kunnen vormen. Tevens stelt het college vast dat op grond van de gewijzigde Postregeling 2009 alleen de twee categorieën van diensten binnen de universele postdienst *als geheel* kostengeoriënteerd dienen te zijn. Hierdoor kunnen individuele producten boven het redelijk rendementsniveau worden geprijsd. Gegeven het voorgaande, bestaat het risico dat voor afzonderlijke diensten binnen de universele dienst te hoge tarieven kunnen worden gehanteerd.

157. Het college concludeert dat, indien prijzen van de consumentenpost op grond van regulering per dienst op kostengeoriënteerd niveau zouden worden vastgesteld, het risico op buitensporig hoge prijzen in beginsel wordt weggenomen. Omdat momenteel de universele postdienst voor de twee categorieën van de universele postdienst als geheel kostengeoriënteerd dient te zijn, is het

⁷⁸ OPTA/AM/2010/202039.

vergelijking met de standaardpostdienst ('retail minus'). Met de inwerkingtreding van de Postwet 2009 op 1 april 2009 zijn de tarieven voor de zakelijke tijdskritische post – met uitzondering van het frankeermachinetarief voor losse post voor zakelijke afnemers – niet langer gereguleerd.

162. De prijsregulering die voor de universele dienst geldt, heeft wel enig effect op de zakelijke tijdskritische post. Ofschoon de meeste zakelijke post niet direct onder de universele dienst valt, is het voor PostNL vrijwel onmogelijk om hogere prijzen te hanteren dan die voor de universele dienst gelden. Als PostNL te hoge prijzen zou hanteren, zouden zakelijke klanten hun (bulk) tijdskritische post aanbieden tegen het frankeermachinetarief voor losse post dat lager ligt dan het enkelstukstarief van de consumentenpost.⁸³ Klanten zouden ook in het uiterste geval kunnen overstappen op niet-tijdskritische post en dit zorgt ervoor dat er wel enige druk kan ontstaan op een buitensporig hoog tarief.

163. Ook al zou de universele dienst op kostenniveau gereguleerd zijn, het risico op prijzen boven de kosten verdwijnt niet helemaal. Dergelijke regulering is namelijk gebaseerd op kosten die ook de kosten van het uitgebreide collectienetwerk voor consumenten omvatten, terwijl dit collectienetwerk beperkt voor zakelijke post wordt gebruikt.⁸⁴ Hiernaast is er bij de zakelijke tijdskritische stromen sprake van veel grotere volumes per klant en resulterende schaalvoordelen, en daardoor is het de vraag hoe groot het verschil in kosten is tussen consumentenpost en zakelijke tijdskritische post. Bovendien is – zoals het college bovenstaand al heeft geconcludeerd – het risico op buitensporig hoge prijzen op individuele producten nog aanwezig, aangezien de universele postdienst als geheel⁸⁵ kostengeoriënteerd dient te zijn.

164. Het college concludeert dat er een risico bestaat op buitensporig hoge prijzen op het segment van zakelijke tijdskritische post, maar dat dit risico wordt beperkt door de mate waarin regulering van de universele postdienst op kostenniveau effectief aanwezig is (zie hiervoor de vorige paragraaf over consumentenpost).

165. Het college heeft voorts onderzocht in hoeverre er indicaties zijn dat er daadwerkelijk buitensporig hoge prijzen worden gehanteerd binnen het segment van zakelijke tijdskritische post. Ten opzichte van zakelijke niet-tijdskritische post zijn de gemiddelde prijzen op het marktsegment

productie- en handling-kosten van postzegels en (bij bepaalde zakelijke diensten) de kosten van de eerste sortering.

⁸³ Vanaf 1 januari 2011 is het enkelstukstarief voor een brief (kaart/drukwerk) t/m 20 gram voor consumenten 46 cent, het vergelijkbare frankeermachinetarief is 42 cent (9% lager). Het tarief voor (bulk) tijdskritische post varieert, omdat kortingen hierop afhankelijk zijn van het afgenomen jaarvolume en grootte van de partijen. Het tarief per poststuk ligt hierdoor lager dan het frankeermachinetarief.

⁸⁴ Postdiensten die door kleine zakelijke afnemers tegen enkelstukstarief bij een dienstverleningspunt worden afgenomen, vallen onder de consumentenpost.

⁸⁵ Met de inwerkingtreding van de gewijzigde postregeling 2009 per 27 april 2011 is de universele postdienst onderverdeeld in twee categorieën poststukken: brieven en niet-brieven. De kosten van de universele postdienst moeten aan deze twee categorieën worden toegerekend, dus dient de universele postdienst per één van deze twee categorieën op kosten gebaseerd te zijn. Het risico op buitensporig hoge tarieven wordt hiermee, zoals gezegd, beperkt, maar het risico op individuele producten blijft onverminderd aanwezig.

tijdskritische zakelijke post hoog. Een zakelijk tijdskritisch poststuk kostte in 2008 gemiddeld **[vertrouwelijk: XX]** cent, in 2009 **[vertrouwelijk: XX]** cent en in 2010 **[vertrouwelijk: XX]** cent, dit is hoger dan niet-tijdskritische poststukken (zie randnummer 169).⁸⁶ Deze relatief hoge prijs kan verklaard worden door gebrekkige concurrentie, maar ook door de hogere kosten van tijdskritische bezorging of een andere samenstelling van poststromen. Zonder kostengegevens kan het college ook in dit marktsegment niet beoordelen of er daadwerkelijk buitensporig hoge tarieven worden gehanteerd. Dit onderzoek heeft ook niet het doel dit daadwerkelijk vast te stellen.

166. Marktpartijen⁸⁷, met uitzondering van PostNL⁸⁸, beamen deze analyse. VGP geeft bijvoorbeeld aan dat zij ook ziet dat het risico op buitensporig hoge prijzen, tot op zekere hoogte, op tijdskritische zakelijke post thans wordt beperkt door de universele dienst. Partijen vinden het verder moeilijk te beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van buitensporig hoge tarieven. Zo is er op de zakelijke losse post waarschijnlijk wel sprake van een andere kostenstructuur die een hogere prijs vraagt maar gezien het prijsniveau is het aannemelijk dat de marges ruim zijn. Sommige diensten zoals PortBetaald-gemengd en aangetekende post hebben een hogere kostenstructuur. VGP geeft daarnaast aan dat zij moeilijk zicht kan krijgen op de tarieven. Er zit namelijk wel de nodige ruimte tussen het frankeermachinetarief en het tarief voor bulkpost.

Zakelijke niet-tijdskritische post (bulkpost brieven, periodieken en direct mail)

167. Op de segmenten bulkpost brieven, periodieken en direct mail concludeerde het college in paragraaf 2.2.2.4 dat hij sterke indicaties heeft dat PostNL dominant is. Dit leidt tot een theoretisch risico op buitensporig hoge prijzen. Aan de andere kant zijn ook deze marktsegmenten aan het krimpen, wat het risico vermindert.

168. Het college concludeert dat gezien de krimp op de segmenten bulkpost brieven, periodieken en direct mail er voldoende concurrentie is om het risico op buitensporig hoge prijzen te beperken. Hij merkt op dat de concurrentie op het segment bulkpost veel minder is, maar dat doordat partijen die op de andere segmenten actief zijn sinds april 2009 kunnen toetreden op de niet-tijdskritische brieven, het risico op buitensporig hoge prijzen zeer beperkt is.

169. Het college heeft voorts onderzocht in hoeverre er indicaties zijn dat er daadwerkelijk buitensporig hoge prijzen worden gehanteerd binnen het segment van zakelijke niet-tijdskritische post. De gemiddelde prijs per stuk op het segment van zakelijke tijdskritische post is in 2010 **[vertrouwelijk: XX]** hoger dan op het segment van zakelijke niet-tijdskritische post, namelijk **[vertrouwelijk: XX]** cent in 2008, **[vertrouwelijk: XX]** cent in 2009 en **[vertrouwelijk: XX]** cent in 2010. Voor periodieken is dit in 2010 **[vertrouwelijk: XX]** cent en voor direct mail **[vertrouwelijk: XX]** cent. Het verschil in gemiddelde prijs tussen tijdskritische en niet-tijdskritische post kan verklaard worden door sterkere concurrentie, maar ook door lagere kosten van niet-tijdskritische post. Verder is de gemiddelde prijs van PostNL hoger dan die van concurrenten. Dit kan wijzen op

⁸⁶ Overigens is het gemiddelde zakelijke tijdskritische tarief ook hoger dan het gemiddelde tarief voor de consumentenpost.

⁸⁷ In de interviews, waarvan een verslag is te vinden in Annex A.

⁸⁸ PostNL heeft niet op dit punt specifiek gereageerd en verwijst naar eerdergenoemde bezwaren.

grotere marktmacht, maar kan ook veroorzaakt worden door een andere samenstelling van poststromen met bijbehorende hogere kosten. In Tabel 4 volgen de gemiddelde prijzen voor niet-tijdskritische post.

	2008	2009	2010
PostNL	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]
Netwerk VSP	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]
Sandd	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]
Selekt Mail	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]

Tabel 4: Gemiddelde prijs per stuk niet-tijdskritische post [prijzen vertrouwelijk]

3.2.3 Conclusie

170. Het college concludeert dat het risico op buitensporig hoge prijzen aanwezig is op de segmenten van zakelijke tijdskritische post en consumentenpost, al worden deze risico's beperkt als gevolg van de regulering van de universele postdienst.

3.3 Roofprijzen

3.3.1 Theorie

171. In economische theorie worden roofprijzen gedefinieerd als prijzen die gericht zijn op het verdrijven van concurrenten uit de markt.⁸⁹ Voor de marktpartij die ze toepast leiden ze tot kortetermijnverliezen of tot lagere kortetermijnwinsten. Echter, als zij erin slaagt om de concurrenten uit de markt te drijven of te marginaliseren, krijgt deze partij een monopoliepositie en kan zij de verliezen of lagere winsten op langere termijn goedmaken door haar prijzen te verhogen. Op korte termijn hebben eindgebruikers voordeel van roofprijzen: ze betalen dan immers minder en consumeren meer. Als de strategie om concurrenten uit de markt te drijven succesvol is, dan lijden eindgebruikers op de langere termijn echter schade door de dan gehanteerde hogere prijzen.

172. Hierbij moet rekening worden gehouden met de aanwezigheid van toetredingsdrempels in een markt. Immers als toetredingsdrempels laag zijn, of zelfs ontbreken, is er geen prikkel voor de marktpartij om roofprijzen te hanteren. Roofprijzen onder de kostprijs leiden immers tot verliezen en wanneer de marktpartij de prijzen weer verhoogt zullen de concurrenten die eerder uit de markt waren gedreven, weer toetreden en is het effect van de roofprijzen voor de marktpartij alleen een kortetermijnverlies, terwijl hij zonder de roofprijzen gewoon (zijn gebruikelijke) winst had gemaakt. Wanneer er echter sprake is van relatief hoge toetredingsdrempels – denk hierbij aan significante kosten die gemaakt dienen te worden alvorens producenten tot de markt toe kunnen treden – kunnen roofprijzen voordelig uitvallen voor de marktpartij en op de lange termijn leiden tot een vergroting van de winst.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld Church J. en R. Ware, *Industrial Organization: A Strategic Approach*, Irwin McGraw-Hill, p.643.

173. In de mededingings- of reguleringstheorie worden rooftprijzen vaak gedefinieerd als prijzen die leiden tot uittreding of uittreding beogen van concurrenten die even efficiënt zijn als de dominante partij.⁹⁰ Deze definitie veronderstelt dus marktdominantie voorafgaand aan het toepassen van rooftprijzen. In een concurrerende markt met veel aanbieders zal de uittreding van een of meer concurrenten als gevolg van een rooftprijzenstrategie in het algemeen niet tot een zodanige vermindering van concurrentie leiden, dat de 'rover' in staat zal zijn de misgelopen inkomsten of opgelopen verliezen terug te verdienen.

174. De definitie van rooftprijzen als prijzen die tot uittreding van even efficiënte concurrenten leiden, impliceert kortetermijnverliezen van de dominante partij. Daarvan is in ieder geval sprake bij prijzen die onder het niveau van de vermijdbare kosten liggen van de productie van de betreffende eenheden. Vermijdbare kosten zijn kosten die vermeden zouden worden indien de betreffende eenheden niet geproduceerd zouden worden. Op korte termijn kan dat gelijkgesteld worden aan de gemiddelde variabele kosten, op lange termijn gaat het om gemiddelde lange termijn incrementele kosten. Dat laatste zijn kosten die op lange termijn gemaakt moeten worden om de betreffende eenheden te kunnen aanbieden. De definitie van lange termijn incrementele kosten wordt ook door de Commissie gehanteerd.⁹¹ Daarbij is het increment van belang. Het gaat dus om de kosten die op lange termijn wegvallen bij het niet meer aanbieden van een dienst. Hierbij is de aanname dat de andere diensten onveranderd worden aangeboden en afgenomen.

175. Het risico op rooftprijzen ontstaat vooral op marktsegmenten waarin enige concurrentie, of kans op concurrentie, bestaat. Het risico wordt beïnvloed door de volgende factoren:

- *Financiële draagkracht*: hoe groter de financiële draagkracht van de dominante partij en hoe kleiner die van concurrenten, hoe groter de prikkel van een dominante partij om rooftprijzen te hanteren. Als de financiële draagkracht van de concurrent klein is, is de mogelijkheid om deze de markt uit te prijzen immers eerder aanwezig. Als de dominante partij op andere segmenten een monopoliepositie heeft en daar buitensporig hoge prijzen kan hanteren, kan de partij haar financiële draagkracht vergroten en door middel van kruissubsidiëring lagere tarieven op de concurrerende markt rekenen.⁹²
- *Aanwezigheid van uittredingsdrempels (verzonken kosten)*. Hoe groter de uittredingsdrempels, hoe kleiner de kans op uittreding. Dit geldt zowel voor de dominante partij als voor de concurrenten. Hierdoor zullen rooftprijzen minder snel effect hebben en zodoende minder snel winstgevend zijn.
- *Aanwezigheid van toetredingsdrempels*: Hoe hoger de toetredingsdrempels, hoe hoger de kans dat er na uittreding voor lange termijn hoge tarieven door de dominante partij kunnen

⁹⁰ Hierbij moet worden aangetekend dat ook rekening dient te worden gehouden met efficiëntie die niet kan worden behaald, doordat de dominante partij actief is op monopoliesegmenten.

⁹¹ Bekendmaking betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector, Pb EG, 1998, C 265, p. 2.

⁹² Kruissubsidiëring als potentieel mededingingsprobleem wordt besproken in de volgende paragraaf.

worden gehanteerd. Een markt is namelijk makkelijker te monopoliseren bij hoge toetredingsdrempels.

- *Vraagontwikkeling.* Een krimpende vraag verlaagt de verwachte toekomstige winsten, zowel van de dominante partij als van de concurrenten. Aan de ene kant verhoogt dit de kans op uittreding van concurrenten, en maakt dit roofprijzen aantrekkelijker. Bovendien is het onwaarschijnlijk dat concurrenten, weer zullen toetreden tot de krimpende markt als de prijzen omhoog gaan. Aan de andere kant maakt het een strategie van opgeven van huidige winsten (bij hogere vraag) in ruil voor toekomstige winsten (bij lagere vraag) onaantrekkelijker.

3.3.2 Analyse risico op de postmarkt

176. Hieronder wordt het risico op roofprijzen per marktsegment geanalyseerd.

Consumentenpost

177. In dit segment heeft het college geconcludeerd dat er geen concurrentie aanwezig is en dat toetreding niet wordt verwacht. Bij gebrek aan concurrenten heeft PostNL geen prikkel om roofprijzen te hanteren, waardoor er geen risico op dit mededingingsprobleem is op dit segment.

Zakelijke tijdskritische post

178. Ook in dit segment heeft het college geconcludeerd dat er geen concurrentie aanwezig is. PostNL heeft daarom ook hier geen prikkel om roofprijzen te hanteren. Het college acht het mededingingsprobleem binnen dit segment dan ook niet relevant.

Zakelijke niet-tijdskritische post (bulkpost brieven, periodieken en direct mail)

179. In deze segmenten heeft het college geconcludeerd dat er sprake is van enige concurrentie, maar dat er sterke indicaties zijn voor een dominante positie van PostNL. Het risico op roofprijzen is hier derhalve wel aan de orde.

180. Allereerst moet bepaald worden wat precies de lange termijn incrementele kosten zijn in de context van de postmarkt. Daarvoor is het increment van belang. Indien naar het hele segment van niet-tijdskritische post wordt gekeken, dan zijn dat de kosten voor collectie, sortering of bezorging die op lange termijn worden bespaard indien dat hele segment weg zou vallen.

181. In het Besluit inzake de postmarkt,⁹³ heeft de NMa onderzocht of PostNL (destijds TNT Post) middels Netwerk VSP roofprijzen in de postmarkt hanteert. Hierbij vergeleek de NMa de gemiddelde prijzen van Netwerk VSP met de incrementele kosten van de output van Netwerk VSP. Het increment was dus de output van Netwerk VSP. Hierbij heeft de NMa geen netwerkkosten van PostNL als incrementeel aan de output van Netwerk VSP bestempeld. De reden was dat het volume van Netwerk VSP minder dan **[vertrouwelijk: XX]** van het volume van PostNL bedraagt, waardoor het niet aannemelijk was dat PostNL haar netwerk zou aanpassen als dat volume weg

⁹³ Besluit inzake postmarkt, NMa, 6207/235.b1279.

zou vallen. De incrementele kosten waren hierdoor laag. De NMa heeft dan ook geconcludeerd dat er geen aanleiding was om te concluderen dat PostNL met de tarieven van Netwerk VSP misbruik heeft gemaakt van haar machtspositie in de periode vanaf eind 2006 tot en met 2008.

182. In de analyse van het college gaat het echter om de lange termijn incrementele kosten van het marktsegment niet-tijdskritische post, dat een groot deel van het volume van PostNL omvat. Bij een dergelijke omvang is het wel aannemelijk dat de capaciteit van het netwerk van PostNL aangepast zou worden als dat volume weg zou vallen. Deze aanpassingen zouden vooral aan de kant van de collectie (aantal/grootte business points) en sortering te verwachten zijn. De mogelijkheden om het bezorgnetwerk aan te passen, zijn kleiner omdat PostNL tijdskritische post zal blijven leveren. Deze kosten blijven zodoende bestaan. Aan de andere kant is het denkbaar dat bij dalende volumes postbezorgers grotere wijken kunnen bedienen, waardoor er ook minder postbezorgers nodig zijn. PostNL heeft de laatste jaren de personeelskosten steeds meer gevariabiliseerd door de inzet van flexibele arbeidscontracten en de omzetting naar kleine parttime arbeidscontracten (< 25 uur). Hiermee is een steeds groter deel van de kosten van het netwerk van PostNL variabel geworden.

183. Het college concludeert dat de hiervoor genoemde bevinding van de NMa het bestaan van een risico op rooftprijzen op het segment van niet-tijdskritische post niet uitsluit. Doordat het niet-tijdskritische increment groot is, worden meer incrementele kosten aan de dienst toegerekend dan wanneer alleen uit wordt gegaan van het increment van het volume van Netwerk VSP. De consequentie hiervan is dat de norm die de NMa in dit onderzoek heeft gehanteerd hoger ligt dan wanneer naar een heel marktsegment wordt gekeken en daardoor is de prikkel om rooftprijzen te hanteren groter bij de norm betreffende het increment van een heel marktsegment. Hiernaast wordt in dit onderzoek geanalyseerd of er een *risico* op rooftprijzen bestaat en niet of dit daadwerkelijk het geval is.

184. Het college analyseert per in randnummer 175 genoemd criterium of er in deze segmenten sprake is van een risico op rooftprijzen. PostNL heeft door haar grootte en ook inkomsten op andere segmenten, waarop zij een onbedreigde monopoliepositie heeft, meer financiële mogelijkheden (eerste criterium van randnummer 175) om een periode van lage prijzen te doorstaan. Dit risico zou kunnen worden verkleind door prijsregulering op de monopoliesegmenten, vooral als de prijzen op het kostenniveau worden gereguleerd. Alleen voor consumentenpost zijn de tarieven wettelijk gereguleerd, hoewel het college onder randnummer 157 hiervoor heeft aangegeven dat er een beperkt risico is op te hoge tarieven. Dit heeft hij ook aangegeven voor het zakelijke tijdskritisch segment.

185. Vanwege de schaafeffecten kent de postmarkt hoge kosten voor het opzetten en in stand houden van een netwerk voor collectie, sortering en bezorging, maar deze kosten zijn waarschijnlijk in beperkte mate verzonken. De uittredingsdrempels zijn daarom waarschijnlijk beperkt. Hiertegenover staat wel dat de toetredingsdrempels voor nieuwe concurrenten vanwege

de schaafeffecten hoog zijn. Er moet namelijk een collectie-, bezorg- en sorteernetwerk⁹⁴ worden opgezet, terwijl de toetreders nog volume moet opbouwen. Dit verhoogt het risico op rooftprijzen.

186. Verder krimpt de postmarkt momenteel. Daardoor bestaat er meer kans dat concurrenten uittreden als gevolg van rooftprijzen. Aan de andere kant, door rooftprijzen toe te passen zou PostNL haar huidige winsten opgeven voor waarschijnlijk lagere en onzekere winsten in de kleinere toekomstige postmarkt. Het is dus niet duidelijk hoe de marktcrisis het risico op rooftprijzen beïnvloedt.

187. Op basis van de analyse van de in randnummer 175 genoemde criteria komt het college tot de conclusie dat er een risico bestaat op het hanteren van rooftprijzen.

188. Het college heeft vastgesteld dat op de verschillende segmenten er een verschillende mate van concurrentie is. Om winstgevend concurrenten uit de markt te drukken, zou PostNL zich kunnen concentreren op die segmenten waar zij concurrenten het meeste pijn zou kunnen doen, zodat deze concurrenten onder een kritische volumegrens terecht komen. Dit is een potentieel scenario op segmenten waar de concurrenten nog niet groot zijn, maar wel groeien. Dit zou het geval kunnen zijn op het subsegment direct mail. Hier zijn de prijzen gedaald. In de huidige markt blijkt ook dat PostNL binnen dit segment zowel hogere tarieven (bij klanten met een inelastische vraag) als lage tarieven (met Netwerk VSP) kan aanbieden. Verder constateert het college dat op het subsegment periodieken het prijsniveau lager ligt, terwijl te verwachten valt dat het hierbij meestal gaat om qua gewicht zwaardere poststukken waardoor de gemiddelde kosten juist hoger zouden liggen. Dit zou kunnen wijzen op de aanwezigheid van rooftprijzen.

189. Aan de andere kant kan PostNL, dankzij haar dominante positie, op verschillende segmenten hogere prijzen hanteren en is het de vraag of PostNL een prikkel heeft om in een marktsegment rooftprijzen te hanteren.

190. Het college concludeert dat er een beperkt risico bestaat op rooftprijzen. Hierbij verschilt het risico per segment.

191. Het college heeft voorts onderzocht in hoeverre er indicaties zijn dat er daadwerkelijk rooftprijzen worden gehanteerd binnen het segment van zakelijke tijdskritische post. De analyse van prijzen (zie paragraaf 3.2 over buitensporig hoge prijzen) laat zien dat de prijzen op het concurrerende segment van zakelijke niet-tijdskritische post veel lager zijn dan op de monopoliesegmenten (consumentenpost en tijdskritische zakelijke post). Dit kan een teken zijn van

⁹⁴ Direct mail en periodieken worden in het algemeen gesorteerd aangeleverd door verzenders, maar daarna is er altijd wel enige vorm van sortering of bundeling met overige partijen noodzakelijk. Dus derhalve is het opzetten van een sorteernetwerk nodig.

sterkere concurrentie. De gemiddelde prijs van PostNL is echter hoger dan de prijs van Sandd of Selekt Mail. Dit wijst niet op het toepassen van rooftprijzen.⁹⁵

192. Hiernaast laat Tabel 5 zien dat op het segment direct mail de gemiddelde prijs van Netwerk VSP onder het marktgemiddelde ligt [**vertrouwelijk: XX**]. Dit zou mogelijk kunnen wijzen op de toepassing van rooftprijzen via Netwerk VSP. De NMa heeft geconcludeerd dat hier geen aanwijzingen voor zijn. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de NMa zich heeft gebaseerd op de periode van 2006 tot en met 2008.

	2008	2009	2010
Netwerk VSP	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]
PostNL	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]
Sandd	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]
Selekt Mail	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]

Tabel 5: Prijzen op het segment direct mail. [prijzen vertrouwelijk]

193. Sandd⁹⁶ geeft aan dat de gemiddelde prijs geen garantie is dat er geen rooftprijzen worden toegepast. Selectieve prijsonderbieding is nog steeds mogelijk (bijvoorbeeld per groot account). Het college behandelt dit mededingingsprobleem in paragraaf 3.4.1, omdat het selectieve prijsdifferentiatie betreft.

194. Alle partijen⁹⁷, met uitzondering van PostNL⁹⁸, beamen dat dit risico bestaat. Partijen stellen zich de vraag of er daadwerkelijk rooftprijzen voorkomen en verwijzen daarbij specifiek naar Netwerk VSP en de groei van haar volume. Het ligt hierbij aan de hoogte van het tarief en de kosten wanneer sprake is van een rooftprijs. Voor het college is het uittreden van Selekt Mail wel een indicatie dat er sprake is van lage tarieven op de niet-tijdskritische markt.

3.3.3 Conclusie

195. Het college is van oordeel dat er een risico bestaat – zij het beperkt – op rooftprijzen in de niet-tijdskritische segmenten bulkpost brieven, periodieken en direct mail.

⁹⁵ Hierbij moet worden vermeld dat 48-uurspost wordt meegenomen in dit cijfer (weergegeven in paragraaf 3.2). PostNL is hier vrijwel de enige aanbieder van. De tarieven van 48-uurspost liggen hoger dan de tarieven voor post die een langere bezorgtijd kent.

⁹⁶ In haar schriftelijke reactie, te vinden in Annex A.3.

⁹⁷ In de interviews, waarvan een verslag is te vinden in Annex A.

⁹⁸ PostNL heeft niet op dit punt specifiek gereageerd en verwijst naar eerdergenoemde bezwaren.

3.4 Kruissubsidie

3.4.1 Theorie

196. Kruissubsidie heeft betrekking op de prijs op twee (of meer) marktsegmenten (directe vorm van kruissubsidie) of op de kosten die aan twee (of meer) marktsegmenten worden toegerekend. In het geval van directe kruissubsidie wordt in het ene marktsegment een prijs boven kosten gerekend terwijl in een andere markt een prijs onder kosten wordt gerekend. Deze laatstgenoemde prijs kan een prijs zijn die hoger ligt dan de eerder genoemde rooftprijs.⁹⁹ Er kan ook sprake zijn van indirecte kruissubsidie. Dit is het geval indien een onderneming de kosten van een activiteit op het ene marktsegment geheel of gedeeltelijk toerekent aan haar activiteit op een ander marktsegment. Het is derhalve van belang om goed om te gaan met de toerekening van gemeenschappelijke kosten, zodat kruissubsidiëring en hiermee potentieel oneerlijke mededinging kan worden voorkomen. Indien er op een markt sprake kan zijn van buitensporig hoge tarieven dan zal het risico op kruissubsidie op een andere gerelateerde markt eerder aanwezig zijn.

197. Kruissubsidiëring werkt concurrentieverstorend wanneer concurrenten uit de markt worden gedrukt dankzij aanbiedingen van een partij die niet mogelijk zijn op grond van efficiëntie (met inbegrip van *economies of scope*) en *performance* maar alleen vanwege het hanteren van kruissubsidies.¹⁰⁰

3.4.2 Analyse risico op de postmarkt

198. In paragraaf 2.2 heeft het college gesteld dat er op de markt voor tijdskritische zakelijke post en consumentenpost geen concurrentie is. In paragraaf 3.2 is daarom gesteld dat er een risico is op buitensporig hoge tarieven, zij het beperkt door regulering. Buitensporig hoge tarieven op de tijdskritische segmenten kunnen kruissubsidies van de tijdskritische segmenten (consumenten en zakelijk) naar het niet-tijdskritische segmenten (bulkpost, direct mail en periodieken) mogelijk maken. Hierdoor kan de mededinging op de niet-tijdskritische segmenten worden verstoord of belemmerd.

199. Kruissubsidiëring op de postmarkt wordt vooral mogelijk gemaakt door het feit dat er veel verschillende diensten over hetzelfde netwerk worden geleverd. Hierdoor is een groot deel van de kosten gemeenschappelijk aan de verschillende diensten. Dit maakt dat de wijze waarop de kosten van het gebruik van het netwerk en andere gemeenschappelijke kosten worden toegerekend aan de verschillende diensten van cruciaal belang is bij de vaststelling of sprake is van kruissubsidiëring. De mate waarin de toerekening van gemeenschappelijke kosten is genormeerd, bepaalt dan ook in grote mate het risico op mededingingsverstorende kruissubsidies.

⁹⁹ Bij rooftprijzen wordt in de context van het mededingingsrecht veelal de lange termijn gemiddelde incrementele kosten als norm gehanteerd terwijl in de analyse van kruissubsidies in de context van regulering veeleer wordt gewerkt met een norm waarin alle kosten zijn toegerekend.

¹⁰⁰ Mededeling van de Commissie over de toepassing van de mededingingsregels op de postsector en over de beoordeling van bepaalde overheidsmaatregelen met betrekking tot postdiensten. Publicatieblad Nr. C 039 van 06/02/1998 blz. 0002 – 0018.

200. Daarbij komt dat op de postmarkt ook sprake is van een universele dienst plicht. Het gevolg daarvan is dat de universele dienstverlener verplicht wordt om een bepaalde (over)capaciteit in stand te houden om te allen tijde te kunnen voldoen aan de universele dienst verplichtingen. Indien deze (over)capaciteit ook wordt gebruikt om niet-universele diensten te leveren wordt de toerekening van de kosten van deze capaciteit mede bepalend voor het risico op mededingingsversturende kruissubsidies. Indien de kosten van deze capaciteit volledig aan de universele dienst toegerekend mogen worden, betekent dit dat andere diensten tegen zeer lage, in potentie mededingingsversturende, tarieven kunnen worden aangeboden.

201. De Europese Commissie stelt in haar bekendmaking over de toepassing van de mededingingsregels op de postsector¹⁰¹ dat de tarieven voor de competitieve diensten die door de universele dienstverlener worden aangeboden, gezien de moeilijkheid van de toerekening van gemeenschappelijke kosten, in beginsel ten minste gelijk dienen te zijn aan de gemiddelde totale kosten van het verrichten ervan. Dit betekent dat de directe kosten gedekt moeten zijn, plus een passend deel van de gemeenschappelijke en de overheadkosten van de exploitant. De Commissie achtte dit cruciaal voor de ontwikkeling van de concurrentie.

202. In een beslissing van de Europese Commissie op grond van artikel 86 van het EG verdrag (nu artikel 102 TFEU) gaat de Commissie er vanuit dat de kosten van de capaciteit die moet worden aangehouden ten behoeve van de universele dienst niet aan de levering van niet-universele diensten hoeft te worden toegerekend. Zij stelt ook dat de prijzen van niet-universele diensten (in het specifieke geval pakketdiensten voor postorderbedrijven) slechts de incrementele kosten van die diensten hoeven te dekken.¹⁰² De NMa gaat in haar beschikking inzake vermeende kruissubsidiëring van Netwerk VSP uit van deze benadering.¹⁰³

203. Gelet op het voorgaande, is het college van mening dat de verhouding tussen concurrerende en niet-concurrerende segmenten een cruciale factor is in het risico op kruissubsidiëring in de postsector. Uitgaande van de hiervoor beschreven benadering vanuit het mededingingsrecht heeft een efficiënte operator die even efficiënt is als de verlener van de universele dienst een concurrentienadeel, omdat deze niet de gemeenschappelijke kosten bij een niet-concurrerende dienst kan dekken.

204. Het risico op kruissubsidiëring wordt derhalve vergroot doordat tijdskritische en niet-tijdskritische postdiensten worden verleend over dezelfde infrastructuur, doordat bepaalde kosten

¹⁰¹ Mededeling van de Commissie over de toepassing van de mededingingsregels op de postsector en over de beoordeling van bepaalde overheidsmaatregelen met betrekking tot postdiensten. Publicatieblad Nr. C 039 van 06/02/1998 blz. 0002 – 0018.

¹⁰² Beschikking van de Europese Commissie van 20 maart 2001 in zaak COMP/35.141, Pb EG, 2001, L 125/27.

¹⁰³ In dit besluit heeft de NMa geoordeeld dat zij geen aanwijzingen heeft voor het daadwerkelijk hanteren van rooiprijzen door Netwerk VSP aangezien de prijzen van VSP boven de incrementele kosten (LRAIC) liggen en dat er dus in die zin geen toepassing was van ongeoorloofde kruissubsidie. De NMa heeft aangegeven dat er mogelijk wel sprake is van een vorm van kruissubsidiëring tussen PostNL (destijds TNT Post) en Netwerk VSP, maar dat deze volgens de Mededingingswet niet ongeoorloofd is. Besluit inzake postmarkt, NMa, 6207/235.b1279.

gemeenschappelijk voor de verschillende delen gemaakt kunnen worden en door het in stand houden van een bepaalde (over)capaciteit ten behoeve van universele diensten. Dit geeft de dominante partij een grote vrijheid in zijn prijsstelling ten opzichte van concurrenten. Terwijl de dominante partij in staat wordt gesteld de gemeenschappelijke kosten terug te verdienen op niet-competitieve segmenten, dienen concurrenten die alleen op het niet-tijdskritische deel van de markt opereren hun kosten voor een significant deel (indien ze gemeenschappelijk zijn met andere activiteiten), zo niet geheel (indien ze niet gemeenschappelijk zijn), terug te verdienen op de niet-tijdskritische segmenten.

205. Door kruissubsidiëring kunnen concurrenten worden uitgesloten van bepaalde segmenten en kan de concurrentie worden belemmerd. PostNL zou een prikkel kunnen hebben om concurrentie te verstoren en zo haar dominante positie te behouden. Het gevolg van kruissubsidiëring is dat het voor PostNL makkelijker is om lage tarieven te hanteren. Dit zou kunnen over het gehele niet-tijdskritische segment (of subsegmenten hiervan) of door selectief lage tarieven te hanteren (bijvoorbeeld in de vorm van prijsdiscriminatie of koppelverkoop).

206. Het college merkt op dat de Postwet 2009 weliswaar verplichtingen bevat die gericht zijn op het voorkomen van kruissubsidiëring, zoals de verplichting tot kostengeoriënteerde prijzen, maar dat deze bepalingen het remediëren hiervan onvoldoende mogelijk maken. Hierdoor wordt het risico op een onjuiste toerekening van de gemeenschappelijke kosten niet weggenomen. Dit risico is ook genoemd in paragraaf 3.2.2. over het risico op buitensporig hoge prijzen van de consumentenpost (zie randnummer 155). Het college verwijst tevens naar zijn uitvoeringstoets op de ontwerpwijziging van de Postregeling 2009 waarin het college heeft geconcludeerd dat de verlener van de universele dienst meer ruimte wordt geboden een eigen invulling aan de kostentoerekening te geven.¹⁰⁴ Deze gewijzigde postregeling is inmiddels in werking getreden. De eerder door het college genoemde ruimte voor de kostentoerekening voor de universele postdienstverlener is hierin niet verder ingeperkt. Het college concludeert dan ook dat het risico op kruissubsidiëring aanwezig is.

207. Het college concludeert dat er sprake is van een risico op kruissubsidiëring tussen de competitieve en niet-competitieve segmenten op de postmarkt.

208. Alle partijen¹⁰⁵, behalve PostNL, beamen dat dit risico bestaat. Zo geven partijen aan dat het risico op selectief zeer lage prijzen aanwezig is, maar ook een risico op selectief hoge prijzen op transactiepost, ongesorteerde post (port betaald gemengd) of losse post voor particulieren.

209. PostNL wijst erop dat de Postwet 2009 een effectieve waarborg vormt tegen ongeoorloofde kruissubsidiëring. Daarbij geeft PostNL aan dat expliciet in de Postwet 2009 is overwogen dat kruissubsidiëring tussen groepsmaatschappijen op zich niet verkeerd is zolang er maar geen sprake is van misbruik van een dominante marktpositie om andere partijen uit de markt te drukken. Het college merkt op dat hij kijkt naar de huidige marktsituatie en de huidige postwetgeving en op

¹⁰⁴ Uitvoeringstoets ontwerp Postregeling van 4 november 2010 (kenmerk OPTA/AM/2010/202714).

¹⁰⁵ In de interviews, waarvan een verslag is te vinden in Annex A.

basis daarvan tot een andere conclusie komt, namelijk dat het risico op ongeoorloofde kruissubsidiëring wel aanwezig is. Dit neemt niet weg dat de wetgever hierin een andere afweging zou kunnen maken. Het college wijst er echter wel op dat kruissubsidie ongunstige gevolgen kan hebben voor de markt: het verstoren van effectieve marktwerking, buitensporig hoge prijzen, roofprijzen en mogelijk leidend tot uittreding van concurrenten en mogelijke hermonopolisering van de markt.

3.4.3 Conclusie

210. Het college stelt vast dat er een risico bestaat op een kruissubsidie tussen de competitieve en niet-competitieve segmenten op de postmarkt, namelijk tussen de tijdskritische en niet-tijdskritische delen van de markt.

3.5 Prijsdiscriminatie

3.5.1 Theorie

211. Prijsdiscriminatie houdt in dat een aanbieder voor hetzelfde product verschillende prijzen vraagt van verschillende klanten(groepen), waarbij deze verschillen in prijzen niet zijn gebaseerd op onderliggende verschillen in (marginale) kosten. Voorbeelden hiervan zijn selectieve kortingen of loyaliteitskortingen.

212. Prijsdiscriminatie is mogelijk als er enige mate van marktmacht bestaat, als de aanbieder de mogelijkheid heeft om klanten(groepen) met verschillende vraagkarakteristieken te onderscheiden en als er geen mogelijkheid is tot wederverkoop (arbitrage).

213. Er zijn twee vormen van prijsdiscriminatie. Bij de eerste vorm kan een dominante onderneming prijsdiscriminatie hanteren zonder het doel te hebben de marktstructuur te beïnvloeden. Deze vorm van prijsdiscriminatie hoeft geen mededingingsprobleem te zijn en kan zelfs welvaartsverhogend werken als het tot meer afzet leidt. Daarentegen, indien een onderneming hierdoor zoveel mogelijk winst probeert te behalen op korte termijn, kan er sprake zijn van uitbuiting van eindgebruikers.

214. Van de tweede vorm van prijsdiscriminatie is sprake indien het doel is om de marktstructuur zodanig te beïnvloeden dat op lange termijn meer winst kan worden behaald. Deze vorm wordt anticompetitief als daardoor efficiënte concurrenten verdreven worden van bepaalde klantsegmenten. Prijsdiscriminatie is dan een vorm van een roofprijs voor bepaalde klanten(groepen). Deze roofprijs kan gefinancierd worden door buitensporig hoge prijzen betaald door andere klanten, van binnen of buiten het marktsegment. Door deze strategische kortingen te hanteren, kunnen concurrenten worden verzwakt doordat ze onder een kritische volumegrens terechtkomen. Het risico op deze vorm van prijsdiscriminatie wordt door dezelfde factoren bepaald als het risico op roofprijzen. Echter, bij prijsdiscriminatie worden de marktkenmerken niet toegepast op het hele marktsegment, maar op een klantengroep. Daarbij is het van belang dat de klanten die op deze manier aangetrokken worden, in de toekomst moeilijk van leverancier kunnen wisselen. Daardoor kunnen ze in de toekomst geconfronteerd worden met buitensporig hoge tarieven.

3.5.2 Analyse risico op de postmarkt

215. Hieronder analyseert het college het risico op prijsdiscriminatie per marktsegment.

Consumentenpost

216. Het college heeft in paragraaf 2.2.2.2 geconcludeerd dat er op dit segment geen concurrentie bestaat en ook niet wordt verwacht. Voor de universele postdienst geldt op grond van de Postwet de verplichting tot uniforme en non-discriminatoire tarieven (art. 24). Hierdoor is prijsdifferentiatie tussen klanten niet goed denkbaar. Het college is derhalve van mening dat er op dit segment geen risico op één van beide vormen van prijsdiscriminatie bestaat.

Zakelijke tijdskritische post

217. Het college heeft in paragraaf 2.2.2.3 geconcludeerd dat er op het zakelijke tijdskritische segment geen concurrentie is. Voorts heeft het college geconcludeerd dat er een risico bestaat op buitensporig hoge prijzen. PostNL zou onderscheid kunnen maken tussen klanten, de prijzen kunnen differentiëren en zodoende haar afzet vergroten. Dit zal de concurrentie op dit segment echter niet beperken. Het college concludeert dat het risico op uitsluiting (te lage prijzen) waarschijnlijk niet aanwezig is.

218. Het onderscheid kunnen maken tussen verschillende klanten kan aan de andere kant worden gebruikt met als doel op korte termijn hogere winsten te behalen. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat PostNL korting geeft aan zeer grote klanten. Verder zou PostNL onderscheid kunnen maken tussen verschillende klanten naar vraagprofiel. Doordat er geen concurrentie is op dit segment, zou PostNL prijsdiscriminatie kunnen toepassen met als doel op korte termijn haar winst te maximaliseren. Dit betekent dat PostNL selectief hoge tarieven zou toepassen. Het risico hierop wordt, net als het risico op buitensporig hoge prijzen, deels beperkt door de universele dienst. Het college concludeert daarom dat het risico op uitbuiting (te hoge prijzen) als gevolg van prijsdiscriminatie beperkt aanwezig is.

219. Het college concludeert dat er geen prikkel is om prijzen te differentiëren om zodoende hiermee de concurrentie te beperken op dit segment. Maar het college concludeert wel dat er sprake kan zijn van uitbuiting van eindgebruikers¹⁰⁶.

Zakelijke niet-tijdskritische post

220. Het college heeft in paragraaf 2.2.2.4 geconcludeerd dat er op de niet-tijdskritische segmenten concurrentie is, maar dat PostNL mogelijk dominant is. De NMa heeft in haar onderzoek¹⁰⁷ geconcludeerd dat niet is gebleken dat PostNL misbruik heeft gemaakt van haar machtspositie door middel van prijsdiscriminatie. Dit betekent echter niet dat er geen risico is op prijsdiscriminatie.

¹⁰⁶ Zie randnummer 226 voor standpunt partijen.

¹⁰⁷ Besluit inzake postmarkt, NMa, 6207/235.b1279.

221. PostNL bedient het merendeel van de klanten en zal voor alle klanten de tijdskritische post bezorgen. Hierdoor heeft PostNL een grote hoeveelheid aan klanteninformatie tot haar beschikking (ook bijvoorbeeld doordat zij via Cendris fulfillmentactiviteiten aanbiedt). Hierdoor zou PostNL een onderscheid kunnen maken tussen verschillende klantengroepen.

222. PostNL kan een prikkel hebben om lagere tarieven aan te bieden aan grotere klanten en deze zodoende te binden. De mogelijkheid tot prijsdiscriminatie is dan in eerste instantie aanwezig bij zeer grote klanten. Hier zou PostNL rooftprijzen per individuele klant kunnen hanteren, omdat contracten daar vaak individueel worden onderhandeld. Sandd geeft specifiek aan dat er een bepaald aantal klanten is met een zeer groot volume.¹⁰⁸

223. Ten tweede kan PostNL klanten die overwegen om over te stappen naar concurrenten of al naar een concurrent zijn overgestapt lagere tarieven aanbieden. Aan klanten die niet overwegen om over te stappen kunnen hogere tarieven worden gevraagd. Door deze vorm van prijsdiscriminatie zal het moeilijk worden voor concurrenten om klanten te krijgen of te behouden. Dit kan op lange termijn resulteren in minder concurrentie als concurrenten zich uit bepaalde segmenten of zich uit de hele markt blijvend terugtrekken.

224. Het kunnen aanbieden van post via wederverkoopkanalen (bijvoorbeeld mailhuizen en vraagbundelaars) vergroot de kopersmacht en kan resulteren in volumekortingen. Dit maakt het voor PostNL minder eenvoudig om selectief hoge prijzen te hanteren.

225. Het college concludeert dat er een risico bestaat op prijsdiscriminatie. Het college heeft dit ook al geconcludeerd in het artikel 9-onderzoek.¹⁰⁹ Dit risico is op alle drie niet-tijdskritische segmenten aanwezig. Er is op deze segmenten geen risico op te hoge prijzen (uitbuiting), maar wel op te lage prijzen met als gevolg uitsluiting.

226. Alle partijen¹¹⁰, met uitzondering van PostNL¹¹¹, beamen dat dit risico bestaat. Dit zou ook een reden zijn voor toenemende vraagbundeling en mailhuizen. Partijen geven aan dat ze prijsdiscriminatie daadwerkelijk op de markt zien. Selekt Mail stelt dat dit soms het gevolg kan zijn van het uitoefenen van kopersmacht door zakelijke klanten. Het college vindt daarbij vooral van belang dat prijsdiscriminatie anticompetitief kan zijn waardoor concurrenten worden verzwakt (onvoldoende volume) en moeten uittreden. De uittrekking van Selekt Mail zou hiervan een voorbeeld kunnen zijn. Dat de ontstane prijsdiscriminatie het gevolg is van het initiatief van de koper is hierbij niet relevant aangezien een koper een (natuurlijke) prikkel heeft om de laagst mogelijke prijs te willen krijgen.

227. Het college ziet dat wanneer partijen refereren aan het mogelijk voorkomen van rooftprijzen, dit betrekking heeft op het selectief hanteren van rooftprijzen. Het college verstaat hier

¹⁰⁸ In de interviews, waarvan een verslag is te vinden in Annex A.

¹⁰⁹ OPTA/AM/2010/201110, p.27.

¹¹⁰ In het interview, waarvan een verslag is te vinden in Annex A.1.

¹¹¹ PostNL heeft niet op dit punt specifiek gereageerd en verwijst naar eerdergenoemde bezwaren.

prijdiscriminatie, waardoor prijsinefficiënties worden tegengegaan.¹¹⁴ Ten slotte kunnen efficiëntiegedreven prikkels gericht zijn op het verminderen van transactiekosten voor eindgebruikers. Het college acht deze vorm van koppelvekoop niet per definitie onwenselijk. Wanneer koppelvekoop leidt tot een vorm van ‘discount’ (korting) of ‘added value’ (toegevoegde waarde), leidt dit immers tot een verhoging van het consumentensurplus.

234. Strategiegedreven prikkels tot koppelvekoop kunnen gericht zijn op het consolideren van marktmacht of op het overhevelen van marktmacht naar een ander segment. Dit vergroot de toetredingsbarrière op de gebundelde productmarkt. Wanneer koppelvekoop wordt gebruikt voor het overhevelen van marktmacht (van markt A naar markt B), kan de marktpartij zich in een markt waarin ze dit anders niet zou kunnen (markt B) als een dominante speler gedragen. Wil hier sprake van kunnen zijn, dient de marktpartij marktmacht in markt A te bezitten, dient er in markt B niet al een dominante speler aanwezig te zijn en dient de impact van de marktpartij in markt B substantieel te zijn.

235. Wanneer koppelvekoop uit strategisch oogpunt plaatsvindt, kan het een gevaar voor de concurrentie opleveren. Dit is onder meer het geval wanneer 1) de gebundelde dienst onder de kostprijs wordt aangeboden en/of 2) de bundel niet gerepliceerd kan worden door concurrenten. Wanneer de gebundelde dienst onder de kostprijs (marginale kosten dan wel gemiddelde totale kosten) wordt aangeboden, kan dit – al dan niet door middel van kruissubsidiëring – worden gebruikt voor het uit de markt prijzen van concurrenten. Wanneer een bundel niet gerepliceerd kan worden door concurrenten, kan een potentieel concurrerend marktsegment worden gemonopoliseerd. Dit leidt in potentie op termijn tot hogere prijzen en minder keuze.

236. Er worden hier drie vormen van retailkoppelvekoop onderscheiden: 1) diensten worden uitsluitend gebundeld aangeboden (‘pure bundle’), 2) dienst A wordt uitsluitend gebundeld met dienst B aangeboden, terwijl dienst B wel zonder dienst A wordt aangeboden (‘tying’) en 3) diensten worden gebundeld goedkoper aangeboden dan de som van de individuele prijzen voor deze diensten (‘mixed bundle’).

3.6.2 Analyse risico op de postmarkt

237. In paragraaf 2.2 is gesteld dat er op de markt voor tijdskritische zakelijke post en consumentenpost geen concurrentie is. Door dit gegeven zou het kunnen dat er een incentive is tot koppelvekoop tussen niet-tijdskritische en tijdskritische segmenten. Het college zal daarom allereerst het risico op de consumentenmarkt bespreken en vervolgens het risico op de zakelijke markt. Dit zal hij doen aan de hand van de drie genoemde vormen van koppelvekoop.

Consumentenpost

238. Het college ziet dat er op het consumentensegment geen sprake kan zijn van bundeling. PostNL heeft op dit segment namelijk een UD-verplichting en is derhalve verplicht deze dienst aan

¹¹⁴ Door koppelvekoop kunnen bepaalde klanten, voor wie de niet-gebundelde prijs te hoog is, toch bediend worden.

eindgebruikers te verlenen. Verder worden er door concurrenten geen diensten aan consumenten aangeboden, waardoor de prikkel tot concurrentieverstorende koppelverkoop niet aanwezig is.

Zakelijke post

239. Het college heeft in paragraaf 2.2 geconcludeerd dat er op de niet-tijdskritische segmenten concurrentie is, maar dat er sterke indicaties zijn voor dominantie van PostNL. Verder heeft hij geconcludeerd dat PostNL op het tijdskritische deel de enige aanbieder is. Hierdoor zou er een risico kunnen bestaan op koppelverkoop. Dit is ook in het Artikel 9-onderzoek geconcludeerd.¹¹⁵

240. Het college ziet dat de eerste mogelijkheid van pure bundeling niet aanwezig is. Op PostNL rust namelijk de UD-verplichting. Hierdoor zou altijd tijdskritische post via PostNL kunnen worden afgenomen, ook al zou dit betekenen dat zakelijke post tegen een consumententarif wordt afgenomen.

241. De tweede mogelijkheid ('tying') zou wel kunnen spelen. PostNL zou ervoor kunnen kiezen niet-tijdskritische post alleen in combinatie met tijdskritische post aan te bieden. De prikkel hiervoor is er daarentegen niet. Door dit te doen zouden klanten die alleen niet-tijdskritische post willen versturen, overstappen naar een concurrent en hierdoor zou PostNL omzet verliezen.

242. De derde mogelijkheid van mixed bundeling zou mogelijk kunnen zijn. Een dienst zou goedkoper in bundels kunnen worden aangeboden dan de som van de individuele prijzen voor deze diensten. Dit risico op ongewenste koppelverkoop in de postmarkt is aannemelijk, omdat er diensten zijn die niet door concurrenten kunnen worden aangeboden.

243. Het college kijkt hier uitsluitend naar de vraag of er diensten zijn die concurrenten van PostNL niet kunnen aanbieden en die PostNL zodoende in een bundel aan kan bieden die goedkoper is dan de twee losse diensten. Dit is het geval, concurrenten van PostNL leveren geen tijdskritische post. Hierdoor kan alleen PostNL een bundel van tijdskritische post tezamen met niet-tijdskritische post aanbieden, waarbij de som van de tarieven voor afname van de twee afzonderlijke diensten hoger is dan het tarief voor de bundel. Hierdoor wordt in feite tijdskritische post in een bundel goedkoper aangeboden.¹¹⁶ Deze gedraging zorgt ervoor dat PostNL klanten kan behouden die beide diensten afnemen en de concurrentie op de niet-tijdskritische markt kan belemmeren. Hierdoor zou een (potentieel) concurrerend marktsegment worden ge(her)monopoliseerd. Hierna zou PostNL op dit segment hogere prijzen kunnen vragen. Dit wijst er op dat PostNL de prikkel zou hebben om een dergelijke bundel aan te bieden. Het aanbieden van een mixed bundel zou ook concurrentieverstorend kunnen werken bij aanvullende diensten (bijvoorbeeld antwoordnummers of aangetekende zendingen) of bijvoorbeeld bij het aanbieden van 48-uurspost of internationale post.

¹¹⁵ OPTA/AM/2010/201110, p.27.

¹¹⁶ Dit betekent niet altijd dat in deze bundel het tarief voor tijdskritische post op de factuur goedkoper is. Het tarief voor niet-tijdskritische post kan op de factuur ook lager zijn door de kruissubsidie van de verkoop van tijdskritische post. Hiernaast kan het tarief voor niet-tijdskritische post lager zijn door andere mededingingsproblemen dan koppelverkoop, zoals prijsdiscriminatie.

244. Op grond van het voorgaande concludeert het college dat het risico op koppelverkoop aanwezig is tussen de zakelijke tijdskritische en niet-tijdskritische segmenten, omdat een tijdskritische dienst niet door concurrenten is te repliceren. Op grond hiervan kan PostNL haar positie versterken in marktsegmenten waar zij concurrentiedruk ervaart. Dit is het geval in de niet-tijdskritische segmenten. Zodoende kan PostNL in potentie de verdere ontwikkeling van concurrentie op deze segmenten belemmeren en zo haar hoge marktaandeel behouden.

245. Alle partijen¹¹⁷, met uitzondering van PostNL, beamen dat dit risico bestaat. Zo geeft Selekt Mail aan dat in de praktijk sprake is van bundels (bijvoorbeeld met antwoordnummers) die moeilijk te repliceren zijn. Hiernaast moeten poststromen gesplitst worden door de klant om deze niet als bundel (één gehele poststroom) aan te bieden (bijvoorbeeld tijdskritisch en niet-tijdskritisch). Het college heeft signalen van de aanwezigheid van koppelverkoop. **[vertrouwelijk: XXXXXXXX XXXX]**

246. VGP geeft ook aan dat bij een aanbieding een totaaloplossing een rol speelt. Het gaat soms om het aanbieden van een geheel pakket en dit gehele pakket is bij PostNL vaak goedkoper dan het afnemen van de afzonderlijke diensten. Als er onderhandeld wordt over een korting dan wordt onderhandeld over het geheel aan af te nemen diensten. Bovendien kan PostNL, dat alle producten in alle segmenten aanbiedt (zoals pakketten, internationale post en aangetekende post), ook een interessant aanbod doen in een 'totaaloplossing'.

247. Het college is van oordeel dat het kunnen aanbieden van een totaaloplossing de mogelijkheid voor koppelverkoop vergroot. Zodoende heeft PostNL de mogelijkheid om mixed bundles aan te bieden waarin het niet-concurrerende deel goedkoper in de bundel wordt aangeboden dan dit wordt gedaan zonder een bundel met concurrerende diensten.

3.6.3 Conclusie

248. Op grond van het voorgaande concludeert het college dat het risico op koppelverkoop op de zakelijke marktsegmenten aanwezig is.

3.7 Contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen

3.7.1 Theorie

249. Onder contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen, verstaat het college het opnemen van bepalingen in contracten waarmee de kosten voor eindgebruikers om over te stappen op een alternatieve aanbieder van de betreffende dienst worden verhoogd. Onder deze noemer kunnen onder meer langdurige contracten, hoge boetes voor het vroegtijdig opzeggen van contracten en loyaliteitsprogramma's worden verstaan.

250. Het college onderscheidt twee categorieën prikkels om dergelijke contractuele voorwaarden op te nemen. Ten eerste kunnen deze voorwaarden tot meer zekerheid leiden. Dit is met name

¹¹⁷ In de interviews, waarvan een verslag is te vinden in Annex A.

relevant in een markt waarin de totale volumes dalen. Zekerheid vergroot de mogelijkheid voor een partij om haar middelen op een efficiënte wijze in te zetten. Ten tweede kunnen de voorwaarden worden gebruikt teneinde barrières voor eindgebruikers om over te stappen op een concurrerende marktpartij op te werpen. Als gevolg hiervan zullen concurrerende aanbieders hoge kosten moeten maken om eindgebruikers te bewegen over te stappen. Hierdoor zullen er, zelfs bij een beter of goedkoper aanbod van concurrenten, minder eindgebruikers overstappen. Het hanteren van deze voorwaarden leidt zodoende tot hogere kosten voor de concurrenten en nieuwkomers en daarmee tot toetredingsdrempels voor deze partijen. Als gevolg hiervan leidt dit tot een lagere afzet voor concurrenten. Hierdoor is de dominante aanbieder in staat opbrengsten op de retailmarkten hoog te houden en overstap van klanten te minimaliseren.

251. Het college acht het opnemen van bedoelde contractuele voorwaarden ongewenst wanneer dit leidt tot het voorkomen van overstap van klanten en derhalve tot hogere kosten van concurrenten. Het risico hierop acht het college het grootst wanneer een dominante partij met een bestaand klantenbestand dergelijke voorwaarden opneemt. Hierdoor zal deze partij haar dominante positie behouden.

3.7.2 Analyse risico op de postmarkt

252. Hieronder analyseert het college het risico op het hanteren van contractuele voorwaarden om overstapkosten voor eindgebruikers te verhogen.

Consumentenpost

253. Het college merkt op dat er op het consumentensegment geen sprake kan zijn van specifieke contractuele voorwaarden. PostNL heeft op dit segment namelijk een UD-verplichting om tegen een uniform non-discriminatoire tarief aan consumenten te leveren (artikel 24 Postwet 2009).

Zakelijke tijdskritische post

254. Het college heeft in paragraaf 2.2.2.3 geconcludeerd dat er op het segment zakelijke tijdskritische post geen concurrentie is en dat PostNL derhalve een groot klantenbestand heeft. Verder heeft het college al eerder geconcludeerd dat PostNL een grote hoeveelheid aan klanteninformatie tot haar beschikking heeft (zie paragraaf 3.4.1). Hierdoor zou PostNL overstapdrempels kunnen opwerpen.

255. Het college heeft eerder geconcludeerd dat een deel van de klanten die nu tijdskritische post verzenden zou kunnen overstappen naar het niet-tijdskritische segment. Door de overstapdrempels van deze klanten te verhogen, zou het moeilijker kunnen worden voor concurrenten om deze klanten binnen te halen. Aangezien het in de postmarkt vanwege de bezorgkosten van belang is om voldoende volume te behouden, kunnen overstapbepalende voorwaarden de concurrentie belemmeren.

256. PostNL is de enige aanbieder van zakelijke tijdskritische post. PostNL heeft derhalve met een groot aantal klanten contracten¹¹⁸ die bovendien geen alternatief hebben voor de tijdskritische post. Hierdoor is PostNL in staat om contractuele voorwaarden op te leggen als gevolg waarvan overstapkosten voor eindgebruikers verhoogd zouden kunnen worden. Een dergelijk gedrag zou voor PostNL tot positieve resultaten leiden, omdat PostNL dan namelijk in staat zou zijn om de opbrengsten op dit marktsegment hoog te houden en hierbij de overstap van klanten te minimaliseren. Het college concludeert derhalve dat er een risico bestaat op het hanteren van contractuele voorwaarden om overstapkosten voor eindgebruikers te verhogen op het zakelijke tijdskritische segment.

Zakelijke niet-tijdskritische post

257. Het college heeft in paragraaf 2.2.2.4 geconcludeerd dat er op de niet-tijdskritische segmenten concurrentie is, maar dat er sterke indicaties zijn voor dominantie van PostNL. PostNL heeft een grote hoeveelheid aan klanteninformatie tot haar beschikking. Hierdoor zou PostNL overstapdrempels kunnen opwerpen.

258. Het college constateert verder dat PostNL, net als in het tijdskritische segment, in staat is om contractuele voorwaarden op te leggen als gevolg waarvan overstapkosten voor eindgebruikers worden verhoogd en dat dit bovendien voor PostNL tot positieve resultaten leidt. Het college concludeert daarom ook voor dit segment dat er een risico bestaat op het hanteren van contractuele voorwaarden om overstapkosten voor eindgebruikers te verhogen.

259. Alle partijen¹¹⁹, met uitzondering van PostNL, beamen dat dit risico bestaat. Selekt Mail geeft wel aan dat in de praktijk deze overstapdrempels te overzien zijn. Een aantal van deze overstapdrempels zijn binnen een redelijke termijn op te lossen. Een voorbeeld hiervan is het aanpassen van het coderingssysteem van zakelijke klanten naar het systeem van een concurrent van PostNL. Bij transactiepost kan dit echter wel een probleem zijn (bijvoorbeeld banken moeten investeren in aanpassingen in hun systeem). Er kan verder gedacht worden aan zaken zoals extra kortingen die gegeven worden als men langer klant is en tijdelijke terugwinkorting.

260. PostNL geeft aan dat het grootste deel van de contracten voor één jaar wordt gesloten. Tevens worden contracten gesloten voor twee of drie jaar. Slechts in hele uitzonderlijke gevallen worden contracten voor meer dan drie jaar gesloten. PostNL geeft aan dat dergelijke meerjarige contracten meestal de wens van de klanten zelf zijn.

3.7.3 Conclusie

261. Het college concludeert dat er een risico bestaat op het hanteren van contractuele voorwaarden om overstapkosten voor eindgebruikers te verhogen op het zakelijke niet-tijdskritische en tijdskritische segment.

¹¹⁸ Kleinzakelijke afnemers hebben in het algemeen geen contract met PostNL maar leveren hun post aan bij business balies. Het gaat dus hierbij veelal om tijdskritische losse post.

¹¹⁹ In de interviews, waarvan een verslag is te vinden in Annex A.

3.8 Lage kwaliteit

3.8.1 Theorie

262. Het college merkt op dat in een markt zonder concurrentie of potentiële concurrentie de dominante partij minder zal streven naar hoge kwaliteit. Zodoende zal de dominante partij minder investeren en dit zou dan kunnen resulteren in een lagere welvaart dan in de competitieve situatie. Lagere kwaliteit is ook een andere vorm van een prijsverhoging of kostenbesparing.

3.8.2 Analyse risico op de postmarkt

263. Hieronder analyseert het college het risico op lage kwaliteit per marktsegment. Hij ziet kwaliteit hierbij als een ruim begrip. Hier valt bijvoorbeeld de overkomstduur onder, maar ook het aantal kwijtgeraakte of verkeerd bezorgde poststukken (bezorgzekerheid). Verder is kwaliteit ook lager als de post is beschadigd (proces van sortering en bezorging) of als er beperkt verkoopkanalen beschikbaar zijn.

Consumentenpost

264. Het college heeft in paragraaf 2.2.2.2 geconcludeerd dat er geen concurrentie op dit segment bestaat en dat dit ook niet wordt verwacht. PostNL is derhalve op dit segment monopolist en zal hierdoor de prikkel kunnen hebben om hier lagere kwaliteit te leveren.

265. De UD-wetgeving zorgt ervoor dat dit risico wordt ingeperkt. Op grond van de Postwet 2009 dient gemiddeld 95% van de brieven de volgende dag bezorgd te worden. Tevens zijn er wettelijke minimumniveaus voor het aantal brievenbussen en dienstverleningspunten en het assortiment die hier gevoerd moeten worden. Ook het aantal ophaal- en bezorgdagen is wettelijk vastgesteld, op zes dagen per week.

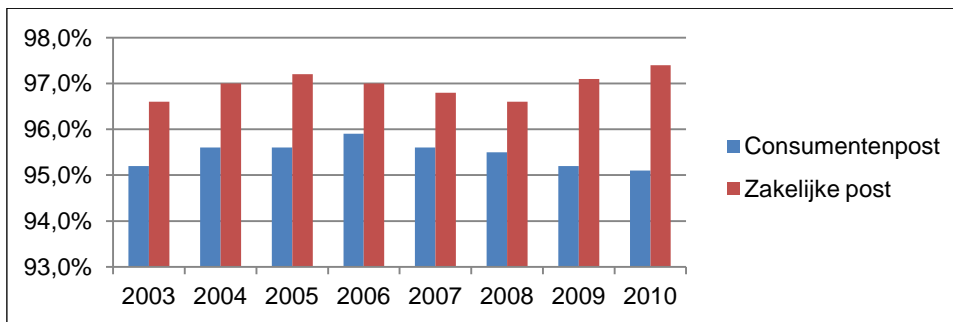
266. Het college is van mening dat er ook andere kwaliteitsaspecten zijn die voor consumenten van belang zijn maar die niet wettelijk gewaarborgd zijn. Voorbeelden hiervan zijn het aantal kwijtgeraakte, beschadigde poststukken¹²⁰ of de openingstijden van dienstverleningspunten. Het college merkt op dat bij toenemende concurrentiedruk in andere segmenten en door de autonome volumedaling van de brievenbuspost, de behoefte kan ontstaan bij PostNL om kostenreducties door te voeren waardoor de kwaliteit van de consumentenpost op verschillende aspecten onder druk komt te staan.

267. Zoals al in randnummers 156 en 157 is aangegeven, kunnen de prijzen van individuele UD-producten boven kostenniveau liggen. Doordat deze tarieven niet per individuele dienst kostengeoriënteerd zijn, zal een kostenbesparing niet direct zorgen voor lagere tarieven per individuele dienst. Als een gevolg hiervan zou PostNL een prikkel hebben om de kwaliteit van de individuele diensten te verlagen. Verder zijn kosten van het collectienetwerk voor een groot deel specifiek voor de consumentenmarkt. Hierdoor zou PostNL de kwaliteit van dit deel kunnen verlagen zonder consequenties voor de overige delen.

¹²⁰ De hoeveelheid kwijtgeraakte en beschadigde poststukken heeft geen invloed op het al dan niet behalen van de in randnummer 265 genoemde 95%-norm.

268. Het college concludeert dat er op het segment consumentenpost een risico is op lage kwaliteit, maar dat dit risico deels wordt ingeperkt door de UD-verplichting.

269. Een mogelijke indicatie dat de kwaliteit van consumentenpost daadwerkelijk onder druk staat, is de gemiddelde bezorgkwaliteit van de consumentenpost. In Figuur 4 staat de gemiddelde bezorgkwaliteit van de afgelopen jaren weergegeven.¹²¹ De gemiddelde bezorgkwaliteit van consumentenpost is sinds 2006 gedaald, terwijl de gemiddelde bezorgkwaliteit van de zakelijke tijdskritische post juist is gestegen.



Figuur 4: De gemiddelde bezorgkwaliteit van 2003 tot en met 2010

270. Het college verwijst daarbij ook naar het feit dat hij niet over de wegingsinformatie en de rapportages beschikt die PostNL gebruikt om dit kwaliteitscijfer te bepalen en dat het toezicht op de norm daarom lastig is.¹²²

271. Een andere mogelijke indicatie dat de kwaliteit onder druk staat, is de aandacht in (landelijke) berichtgeving voor incidenten van wegraken en weggooien van post en het niet tijdig bezorgen van post.

272. Ook kan het verkleinen van het dienstenaanbod voor consumenten beschouwd worden als een vorm van verlagen van de kwaliteit. Zo is het sinds medio 2007 niet meer mogelijk om een losse brief te laten frankeren op een postvestiging (afname per stuk) maar moet er een minimum van tien postzegels afgenomen worden. Voorts is in maart 2010 de standard service met een langere overkomstduur tegen een lager tarief voor poststukken naar het buitenland afgeschaft.

273. Het college concludeert dat er een risico, weliswaar beperkt door de UD, op te lage kwaliteit in dit segment bestaat.

¹²¹ Dit is gebaseerd op cijfers van PostNL van 16 september 2010. Hierbij is voor 2010 met de periode van januari tot en met augustus 2010 gerekend.

¹²² OPTA/AM/2011/200073.

Zakelijke tijdskritische post

274. Het college heeft in paragraaf 2.2.2.3 geconcludeerd dat er geen concurrentie is op het segment zakelijke tijdskritische post. Hierdoor zou PostNL de prikkel kunnen hebben om hier lagere kwaliteit te leveren.

275. Dit acht het college echter niet waarschijnlijk. Ten eerste blijkt uit bovenstaande figuur dat de bezorgkwaliteit van zakelijke post (tijdskritische en niet-tijdskritische post) daadwerkelijk is gestegen. Ten tweede zouden zakelijke klanten, als de kwaliteit van de segmenten tijdskritische en niet-tijdskritische post overeenkomt, kunnen overstappen naar het niet-tijdskritische segment met een lagere prijs als gevolg. Bij een dergelijke overstap naar het niet-tijdskritische segment, zouden klanten hierbij ook voor de concurrenten kunnen kiezen. PostNL heeft er derhalve in dit segment belang bij om de kwaliteit van zakelijke tijdskritische post hoog te houden om overstap te voorkomen en te voorkomen dat klanten kiezen voor de goedkopere niet-tijdskritische variant.

276. Het college concludeert dat het risico op te lage kwaliteit in dit segment niet aanwezig is.

Zakelijke niet-tijdskritische post

277. Het college merkt op dat er op het segment zakelijke niet-tijdskritische post concurrentie is, alhoewel hij sterke indicaties heeft dat PostNL dominant is. Hierdoor zal PostNL niet de prikkel hebben om haar kwaliteit te verlagen, omdat zakelijke klanten de mogelijkheid hebben om naar concurrenten over te stappen. Het zou wel kunnen dat PostNL de kwaliteit verlaagt, omdat op prijs wordt geconcurrerd. Dit zou echter leiden tot de welvaartsoptimale prijs¹²³. Het college meent dat PostNL er ook op dit segment belang bij heeft om de kwaliteit hoog te houden, omdat een hogere kwaliteit een concurrentievoordeel biedt.

278. VGP¹²⁴ geeft in het interview aan dat naast de daadwerkelijke kwaliteit ook van belang is of het voor de klant transparant is wat de behaalde kwaliteit is. Het college beaamt dat er meerdere kwaliteitsaspecten zijn die het meetbaar maken kunnen bemoeilijken.

279. Het college concludeert dat er op de zakelijke niet-tijdskritische postsegmenten geen risico bestaat op te lage kwaliteit. Dit wordt door de marktpartijen bevestigd.

3.8.3 Conclusie

280. Het college concludeert dat er op het segment consumentenpost een risico is op te lage kwaliteit, maar dat dit risico deels wordt beperkt door de UD-verplichting.

3.9 Conclusie

281. Het college concludeert dat er verschillende mededingingsproblemen op de postmarkt kunnen optreden. Hij heeft onderscheid gemaakt in de verschillende segmenten en verschillende

¹²³ Dit is de prijs waarbij de totale welvaart het hoogste is. Dit wil zeggen dat de combinatie van consumenten- en producentensurplus gemaximaliseerd is.

¹²⁴ In het interview, waarvan een verslag is te vinden in Annex A.4.

gradaties. In Tabel 6 wordt weergegeven of er al dan niet een risico is op de daarin genoemde mededingingsproblemen. Daarnaast is in de tabel weergegeven of de risico's beperkt worden door de UD-verplichting. In Hoofdstuk 4 bespreekt het college hoe deze potentiële problemen geadresseerd kunnen worden en welke verplichtingen met het oog hierop passend zijn.

Potentiële mededingingsproblemen	Consumentenpost	Tijdskritische zakelijke post	Niet-tijdskritische zakelijke post
Buitensporig hoge prijzen	Beperkt door UD	Beperkt door UD	Niet aanwezig
Roofprijzen	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Beperkt aanwezig
Kruissubsidie	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Prijstdiscriminatie	Niet aanwezig door UD	Aanwezig	Aanwezig
Koppelverkoop	Niet aanwezig door UD	Aanwezig	Aanwezig
Contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen	Niet aanwezig door UD	Aanwezig	Aanwezig
Lage kwaliteit	Beperkt door UD	Niet aanwezig	Niet aanwezig

Tabel 6: Risico op betreffende mededingingsproblemen per segment.

4 Passende maatregelen

4.1 Inleiding

282. In het voorgaande hoofdstuk heeft het college geconcludeerd dat er verschillende mededingingsproblemen op de postmarkt kunnen optreden. In dit hoofdstuk gaat het college in op passende maatregelen die het optreden van deze potentiële mededingingsproblemen beogen te voorkomen.

283. Hieraan voorafgaand gaat het college in op twee randvoorwaarden met betrekking tot het effectief functioneren van maatregelen en het toezicht daarop.

284. Vervolgens analyseert het college in paragraaf 4.3.1 mogelijk passende maatregelen in relatie tot de in hoofdstuk 3 geïdentificeerde (potentiële) mededingingsproblemen. Voorts expliciteert het college het kader aan de hand waarvan hij de proportionaliteit van deze maatregelen beoordeelt. De beoordeling van de proportionaliteit van het opleggen van de maatregelen vindt plaats in paragraaf 4.4.

4.2 Twee randvoorwaarden voor effectief functioneren maatregelen

4.2.1 Aanwijzing rechtspersoon

285. Bij het opleggen van maatregelen is het van belang dat deze maatregelen worden opgelegd aan de juiste rechtspersoon. In het huidige wettelijk kader wijst de wetgever de universele dienstverlener aan. Uit de aanwijzing als UD-verlener vloeien de huidige verplichtingen voort. De in de volgende paragrafen voorgestelde maatregelen kunnen worden opgelegd door de toezichthouder of door de wetgever. Het kunnen opleggen van deze maatregelen kan eventueel afhankelijk worden gemaakt van het bezitten van dominantie.

286. De verplichtingen in de Postwet 2009 (en hiermee ook de verplichtingen in de gewijzigde postregeling) zijn opgelegd aan de verlener van de universele postdienst. Met de inwerkingtreding van de Postwet 2009 is niet langer PostNL N.V. (voorheen TNT N.V.) maar de rechtspersoon PostNL B.V. (voorheen TNT Post B.V.) aangewezen als verlener van de universele postdienst.¹²⁵ Het college heeft 24 maart 2011 de financiële verantwoording over de laatste drie kwartalen van 2009 van PostNL ontvangen.¹²⁶ Uit de bijlage bij deze financiële verantwoording¹²⁷ blijkt dat de postvervoeractiviteiten van PostNL B.V. (voorheen TNT Post B.V.) zijn ondergebracht in aparte

¹²⁵ Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 22 maart 2009, nr. WJZ / 9054320, tot aanwijzing van TNT Post NV als verlener van de universele postdienst (Aanwijzing verlener universele postdienst).

¹²⁶ PostNL is van mening dat er geen juridische basis is in de postregelgeving voor het uitbrengen van een financiële verantwoording over het jaar 2009. PostNL heeft aangegeven dat zij vrijwillig over de laatste drie kwartalen van 2009 rapporteert, maar wil geen verantwoording over het eerste kwartaal van 2009 uitbrengen.

¹²⁷ Bijlage A bij brief van TNT Post van 21 maart 2011 met referentie 11/PA/U/015.

juridische entiteiten.¹²⁸ PostNL B.V. koopt de daadwerkelijke postale activiteiten voor de uitvoering van de universele postdienstverlening in bij andere bedrijfsonderdelen van PostNL N.V.. Door deze reorganisatie van activiteiten van PostNL zijn de wettelijke verplichtingen die bedoeld zijn om kostengeoriënteerde tarieven van de universele postdienst te waarborgen (zoals toerekeningsregels en boekhoudkundige scheiding) in feite betekenisloos geworden. Het college licht dit hieronder toe.

287. Het voorheen geïntegreerde postale netwerk (voor collectie, sortering en bezorging) valt als gevolg van de reorganisatie niet langer rechtstreeks onder PostNL B.V., de als universele postdienstverlener aangewezen rechtspersoon, maar is nu verdeeld over enkele gespecialiseerde bedrijven, die juridisch gescheiden zijn van PostNL B.V.. Via overeenkomsten koopt PostNL B.V. diensten in bij die andere bedrijven. Op grond van de gewijzigde postregeling 2009 mogen deze in rekening gebrachte kosten rechtstreeks toegerekend worden aan de universele postdienst en mag een winstopslag van 11,11% op deze ingekochte diensten worden berekend.¹²⁹ Het wettelijk kader voorziet niet in een beoordeling of toetsing van de hoogte van de overeengekomen inkooprijks (kosten voor de universele postdienst) voor de levering van de postale diensten door derden.¹³⁰ Onduidelijk is hoe de verrekenarieven van de verschillende diensten tot stand komen¹³¹, welke (gemeenschappelijke) kosten door de toeleveringsbedrijven worden toegerekend en wat de omvang hiervan is. Het college is ook niet in staat zich hieromtrent duidelijkheid te verschaffen. Immers, de verplichtingen voor de kostentoe rekening en de afzonderlijke boekhouding (naar twee categorieën postvervoer) gelden voor de rechtspersoon die als universele postdienstverlener is aangewezen. Weliswaar rust op de universele postdienstverlener de verplichting om inzichtelijk te maken hoe de hoogte van de kosten van de universele postdienst is bepaald. Echter de kosten voor uitbesteding van sorteer- en bezorgdiensten aan derden (hier dus de juridische entiteiten die buiten PostNL B.V., de aangewezen universele postdienstverlener, vallen) zijn de in rekening gebrachte kosten¹³² voor deze uitbesteding en vormen hiermee de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst. Naar het oordeel van het college is de universele postdienstverlener niet verplicht om de kosten van de toeleveringsbedrijven inzichtelijk te maken, noch kunnen derden hiertoe verplicht worden. Het college kan derhalve niet beoordelen of de gehanteerde verrekenprijzen al dan niet (ver) boven de kosten liggen. Zelfs in het geval in rechte zou worden vastgesteld dat de kosten van door PostNL B.V. ingekochte diensten inzichtelijk moeten worden gemaakt, neemt dit nog niet weg dat het wettelijk kader er niet in voorziet dat regels voor de wijze van toerekening van kosten aan deze ingekochte diensten kunnen worden opgelegd. Het risico op stijgende kosten van de universele postdienst, en hiermee op stijgende tarieven, is dan ook reëel.

¹²⁸ Zowel de marketing- en verkoopactiviteiten als ook de (fysieke) activiteiten van het postvervoer vallen onder PostNL Marketing & Sales B.V., een groepsmaatschappij binnen PostNL N.V. (voorheen TNT N.V.).

¹²⁹ Op grond van artikel 14 van de gewijzigde postregeling 2009.

¹³⁰ Volgens PostNL worden deze tarieven gebaseerd op marktprijzen als er een markt bestaat voor de betreffende diensten. Is dat niet het geval, dan worden de tarieven gebaseerd op de meerjarige kosten per eenheid. Daarbij berekenen de toeleveringsbedrijven een opslag voor het risico van onderbezetting.

¹³¹ Gebaseerd op marktprijzen of op kosten.

¹³² Dit zijn rechtstreeks aan de universele postdienst toerekenbare kosten.

288. Het voorgaande leidt niet alleen tot het risico van het stijgen van de kosten van de universele postdienst, maar ook tot het risico van het ontstaan van netto-kosten op de universele postdienst. In het geval van netto-kosten van de universele postdienst kunnen op grond van de Postwet 2009 andere postvervoerbedrijven worden verplicht de netto kosten van de universele postdienst mede te financieren, als de universele postdienstverlener om een vergoeding van deze netto-kosten verzoekt. Als het risico op een disproportionele toerekening van de (gemeenschappelijke) kosten, en hiermee op kruissubsidiëring, niet weggenomen wordt, kan het volgende effect ontstaan. Een postvervoerbedrijf zou enerzijds geconfronteerd kunnen worden met lage prijzen op de in potentie concurrerende marktsegmenten, omdat de dominante partij de mogelijkheid heeft om de (gemeenschappelijke) kosten van het netwerk disproportioneel aan niet of minder concurrerende marktsegmenten toe te rekenen¹³³, terwijl anderzijds het postvervoerbedrijf voor een deel van de netto-kosten (die het gevolg zijn van die toerekening) op de consumentenpost zou moeten bijdragen.

289. Hiernaast is het ook mogelijk, in het geval van netto-kosten van de universele postdienst, dat de omvang of kwaliteit van de universele postdienst door de wetgever wordt verlaagd.

290. Het college wijst erop dat de hierboven geschetste risico's aanvullend zijn op de risico's die het college eerder in hoofdstuk 3 met betrekking tot buitensporig hoge prijzen en kruissubsidie heeft aangegeven. Het college concludeert niet alleen dat de wettelijke verplichtingen de risico's op buitensporig hoge prijzen op het segment consumentenmarkt (en op de overige diensten die binnen de universele postdienst vallen) niet inperken en evenmin de risico's op kruissubsidies; het college concludeert ook dat de wettelijke verplichtingen die gericht zijn op het waarborgen van de kostenoriëntatie van de twee categorieën van de universele postdienst dus geen effect hebben omdat deze verplichtingen thans omzeild kunnen worden. Voor het remediëren hiervan zijn wijzigingen in de Postwet 2009 nodig.

291. Naast de omstandigheid dat de wettelijke verplichtingen die bedoeld zijn om kostengeoriënteerde tarieven van de universele postdienst te waarborgen in feite betekenisloos geworden zijn, is het ook de vraag in hoeverre toezicht op andere wettelijke verplichtingen wijzigt. Zo moet de universele dienstverlener voldoen aan wettelijke verplichtingen met betrekking tot bijvoorbeeld de bezorgkwaliteit. Het is ook hierbij de vraag in hoeverre het mogelijk is voor de toezichthouder om hier voldoende op te controleren indien de onder toezicht gestelde niet dezelfde aanbieder is als degene die de universele dienst feitelijk uitvoert.

292. Op grond van het voorgaande concludeert het college dat het noodzakelijk is de postwetgeving aan te passen, zodat de wettelijke verplichtingen gelden voor die rechtspersoon of rechtspersonen en hun groepsmaatschappijen die daadwerkelijk de handelingen verrichten waarmee de universele postdienst wordt uitgevoerd. De wetgever zou daarnaast de toezichthouder de mogelijkheid kunnen geven om – afhankelijk van de marktsituatie – een dominante partij aan te wijzen en al dan niet maatregelen op te leggen.

¹³³ En daarmee duurzaam tarieven onder de werkelijke kostprijs kan bieden.

4.2.2 Informatievordering

293. Bij het opleggen van maatregelen is het van belang dat de toezichthouder effectief kan controleren of deze maatregelen ook door de onder toezicht gestelde worden nageleefd. Hierbij is het belangrijk dat de toezichthouder genoeg informatie ontvangt om daadwerkelijk zijn toezichthoudende taak uit te kunnen voeren.

294. In het geval van de Postwet is het de taak van het college om toezicht te houden op de naleving van de bepalingen van die wet. Om deze taak naar behoren uit te kunnen voeren, moet het college ook daadwerkelijk in staat zijn om te controleren of de verplichtingen die opgenomen zijn in de Postwet worden nageleefd. Hierbij is het van cruciaal belang dat het college voorzien wordt van afdoende informatie om die taak naar behoren te kunnen vervullen. Hierover staat in artikel 39, lid 1, van de Postwet: “het college kan van een ieder de gegevens en inlichtingen verlangen die hij nodig *heeft voor de juiste uitvoering* van de hem bij of krachtens deze wet en de Wet Onafhankelijke Post- en Telecommunicatieautoriteit opgedragen taken”.

295. Uit (recente) ervaringen is echter gebleken dat mede als gevolg van deze formulering van artikel 39, eerste lid, van de Postwet, de mogelijkheden van het college om binnen het huidige wettelijk kader afdoende informatie te vorderen, beperkt zijn. Dit heeft tot gevolg dat het college de controle op de naleving van de Postwet niet kan invullen op een wijze die vanuit het oogpunt van effectief toezicht wenselijk wordt geacht.

296. Een voorbeeld waarbij het college in dit opzicht beperkt werd in zijn toezichtmogelijkheden betreft de vaststelling van de starttarieven voor de universele postdiensten. Het college achtte het nodig om hiervoor te kunnen beschikken over grondige informatie over de toerekening van kosten aan deze diensten. De Rechtbank was uiteindelijk op basis van de toepasselijke regels echter van oordeel dat PostNL (destijds TNT Post) mocht volstaan met kosteninformatie op een geaggregeerd niveau. Het college heeft daardoor niet kunnen vaststellen in hoeverre er sprake is van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven voor deze diensten.¹³⁴ Een ander voorbeeld betreft het oordeel van het college bij de rapportage van PostNL inzake de bezorgkwaliteit van brieven in 2009. Het college heeft daarin geconcludeerd dat hij niet met zekerheid kan vaststellen dat PostNL voldoet aan de wettelijke norm dat ten minste gemiddeld 95 procent van de brieven de volgende dag bezorgd moet worden. Een van de redenen hiervoor was dat het college geen inzicht had in de weging die PostNL heeft toegepast om tot de gerapporteerde uitkomst te komen.¹³⁵ Op basis van haar uitleg van de toepasselijke regels weigert PostNL namelijk om die informatie aan het college te verstrekken.

297. Het bovenstaande in acht nemend komt het college dan ook tot de conclusie dat het wenselijk is de bepalingen in het wettelijk kader op de naleving waarvan het college wordt geacht toe te zien, zodanig te formuleren dat hij in staat wordt gesteld om te allen tijde ook alle informatie die hij voor dat toezicht *redelijkerwijs relevant acht* van betrokkenen te vorderen. In dat verband acht het college het eveneens wenselijk om artikel 39, eerste lid, van de Postwet 2009 te

¹³⁴ Zie hiervoor de uitspraak van 1 juli 2010 van Rechtbank Rotterdam, LJN BM9940.

¹³⁵ OPTA/AM/2011/200073.

herformuleren overeenkomstig het bepaalde in artikel 18.7, eerste lid, van de Telecommunicatiewet.

4.3 Maatregelen ter voorkoming van potentiële mededingingsproblemen

4.3.1 Mogelijke maatregelen

298. De in hoofdstuk 3 behandelde mededingingsproblemen zijn geënt op de in randnummer 37 beschreven marktconstellaties: het overhevelen van marktmacht naar een niet verticaal gerelateerde andere markt ('horizontal leveraging') en het gebruik van enkelvoudige marktdominantie ('single market dominance') in de markt zelf. In het kader van de regulering van de sector elektronische communicatie heeft de ERG in haar eerdergenoemde¹³⁶ Common Position maatregelen benoemd die passend kunnen zijn voor het remediëren van geconstateerde (potentiële) mededingingsproblemen.¹³⁷

299. Van deze maatregelen acht het college de onderstaande mogelijk passend voor het remediëren van de in hoofdstuk 3 vastgestelde (potentiële) mededingingsproblemen:

- transparantie;
- kostenoriëntatie;
- kostentoerekening;
- boekhoudkundige scheiding;
- non-discriminatie;
- kwaliteitsnormen.

300. De relatie tussen de (potentiële) mededingingsproblemen en deze mogelijk passende maatregelen is weergegeven in Tabel 7. In Annex B wordt de inhoud van deze maatregelen samengevat.

¹³⁶ Zie hiervoor paragraaf 3.1.

¹³⁷ ERG, "Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework", ERG(06)33, Mei 2006.

Potentiële mededingingsproblemen	Transparantie	Kostenoriëntatie	Kostentoe rekening	Boekhoudkundige scheiding	Non-discriminatie	Kwaliteitsnormen
Buitensporig hoge prijzen	X	X	X	X		
Roofprijzen	X	X	X	X		
Kruissubsidie	X		X	X		
Prijstdiscriminatie	X				X	
Koppelverkoop	X				X	
Contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen	X				X	
Lage kwaliteit	X					X

Tabel 7: Relatie maatregelen en mededingingsproblemen

4.3.2 Proportionele maatregelen

301. Voor het opleggen van een passende maatregel is allereerst noodzakelijk dat deze geschikt is om het geconstateerde mededingingsprobleem te remediëren. Daarenboven zal een dergelijke maatregel in ieder geval ook proportioneel dienen te zijn.

302. Volgens het college houdt het proportioneel zijn van een maatregel in dat a) de maatregel geschikt is voor het bereiken van de doelstellingen, b) de maatregel noodzakelijk is in de zin dat een minder ingrijpende maatregel niet effectief is en c) dat de voordelen van toepassing van de

maatregel opwegen tegen de mogelijke nadelen daarvan. Onderstaand werkt het college deze criteria nader uit.

De maatregel is geschikt voor het bereiken van de doelstellingen

303. Naar het oordeel van het college moeten de voorgestelde maatregelen bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de Postwet.¹³⁸ Met de invoering van de Postwet 2009 is de Nederlandse postmarkt volledig geliberaliseerd. Het doel van de wetgever hiermee was om concurrentie mogelijk te maken, met als beoogde gevolgen het ontstaan van meer keuzemogelijkheden, lagere prijzen en betere kwaliteit van postdiensten voor de gebruiker.¹³⁹

304. Het uiteindelijke doel van de regulering is het bevorderen van de belangen van eindgebruikers.¹⁴⁰ Hierbij kan een volgorde worden aangebracht tussen het bevorderen van structureel voordeel voor de eindgebruiker op de lange termijn middels concurrentie en directe bescherming van eindgebruikers op de korte termijn. Uitgangspunt van het college is dat het eindgebruikersbelang op termijn het beste wordt gediend door effectieve marktwerking, dus door concurrentie. Dit betekent dat het bevorderen van concurrentie voorrang heeft boven het direct bevorderen van de belangen van eindgebruikers, door middel van maatregelen die beschermen tegen de negatieve effecten van een gebrek aan concurrentie.¹⁴¹

305. Binnen de doelstelling van het bevorderen van concurrentie kan een afweging gemaakt worden tussen het bevorderen van infrastructuurconcurrentie en dienstenconcurrentie. Aangezien het uiteindelijke doel het tot stand brengen van een situatie van duurzame – dat wil zeggen van regulering onafhankelijke – concurrentie is, heeft het college voorkeur voor een situatie waarbij wordt geconcentreerd met gebruikmaking van eigen infrastructuur. Een dergelijke situatie is immers minder kwetsbaar voor strategisch gedrag van een verticaal geïntegreerde marktpartij met een economische machtspositie. Het college is derhalve van mening dat in de keuze van maatregelen voorrang gegeven dient te worden aan maatregelen die infrastructuurconcurrentie bevorderen.

306. Gezien de beperkte afhankelijkheid van marktpartijen van het netwerk van PostNL en de omvang van de wholesalepostmarkt (zie hiervoor randnummer 21), acht het college wholesaleregulering van de postmarkt momenteel niet opportuun. Het college richt zich onderstaand derhalve op retailregulering.¹⁴² In eerste instantie zullen deze maatregelen gericht zijn

¹³⁸ In de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) is een gelijksoortige bepaling opgenomen voor de marktanalysebesluiten die het college op grond van deze wet neemt. In artikel 1.3, lid 1, van de Tw is bepaald dat de besluiten van het college in elk geval bijdragen aan het bevorderen van concurrentie, ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.

¹³⁹ Vergelijk Memorie van Toelichting op de Postwet 2009, p. 5.

¹⁴⁰ Dit kunnen belangen zijn van zowel consumenten als zakelijke eindgebruikers.

¹⁴¹ Hiermee sluit het college aan bij zijn 'Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen' (OPTA/EGM/2004/204404). Dit kader hanteert het college bij de beoordeling van de passendheid van de verplichtingen die hij oplegt in het kader van zijn marktanalyses.

¹⁴² In de toekomst kan het belang van toegang tot bezorgnetwerken van alternatieve postvervoerbedrijven – en daarmee van wholesaleregulering – mogelijk toenemen. Hier wordt in paragraaf 4.5 nader op ingegaan.

op het bevorderen van concurrentie op de retailmarkt op de langere termijn. Daar waar het college constateert dat eindgebruikersbelangen niet voldoende worden gewaarborgd middels concurrentie, zal het college maatregelen voorstellen die gericht zijn op het beschermen van de eindgebruiker.

Minder ingrijpende maatregelen zijn niet effectief

307. Dit criterium impliceert dat meerdere maatregelen worden afgewogen, zodat de minst ingrijpende, effectieve maatregel kan worden geselecteerd.¹⁴³ Per mededingingsprobleem dient dan de effectiviteit van mogelijke maatregelen te worden beoordeeld en vervolgens wordt de ingrijpendheid van het opleggen ervan bepaald. Vervolgens dient de minst ingrijpende effectieve maatregel te worden geselecteerd. Ingrijpendheid kan in dit licht worden gezien vanuit de nadelen voor de onderneming waaraan de betreffende maatregel wordt opgelegd alsmede vanuit negatieve effecten op investeringsprikkelers.

Voordelen van toepassing van de maatregel wegen op tegen de mogelijke nadelen daarvan

308. Dit criterium betekent dat een beoordeling wordt gemaakt van de verhouding tussen de verwachte kosten en de verwachte opbrengsten van het opleggen van de maatregel. Aangezien de kosten in termen van de ingrijpendheid ten behoeve van het bovenstaande criterium worden beoordeeld, ziet deze stap uitsluitend op het beoordelen van de voordelen en nadelen van de toepassing van de maatregel. Voordelen dienen te worden gezien in termen van de bovengenoemde doelstellingen. Dit betekent dat bij deze analyse uitgegaan dient te worden van het bestaande wettelijke kader. Voor zover dit kader de betreffende mededingingsproblemen al (gedeeltelijk) effectief remedieert, zijn de voordelen van de toepassing van aanvullende maatregelen immers beperkt.

4.4 Beoordeling passendheid maatregelen

309. In deze paragraaf beoordeelt het college aan de hand van de in paragraaf 4.3.2 onderscheiden criteria de proportionaliteit van de op te leggen maatregelen en de passendheid daarvan in het licht van de geconstateerde (potentiële) mededingingsproblemen.

310. Per mededingingsprobleem bespreekt het college de passendheid en daarbinnen de proportionaliteit van de mogelijke maatregelen, waarbij hij de voordelen van toepassing ervan afweegt tegen de mogelijke nadelen. Gezien de insteek van het onderhavige onderzoek wordt deze analyse uitsluitend kwalitatief uitgevoerd.

311. Daar waar nodig hanteert het college bij de analyse het onderscheid zoals tevens gehanteerd in Tabel 6, dat wil zeggen tussen consumentenpost, tijdskritische zakelijke post en niet-tijdskritische zakelijke post. Indien het college constateert dat een bepaalde maatregel passend is met het oog op het remediëren van een specifiek mededingingsprobleem, gaat hij bij de behandeling van de verdere mededingingsproblemen ervan uit dat deze maatregel daadwerkelijk is toegepast. Zodoende wordt voorkomen dat maatregelen, die gezien het vigerende juridisch kader

¹⁴³ Vergelijk ERG, "Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework", ERG(06)33, Mei 2006, pagina 58.

proportioneel kunnen worden geacht, dat niet (meer) zijn wanneer zij tezamen met de andere passend geachte maatregelen zouden worden toegepast.

312. Het college schetst in de volgende paragrafen eerst de achtergrond van het risico op het desbetreffende mededingingsprobleem. Vervolgens bespreekt het college daar waar relevant het wettelijk kader. Hierna behandelt hij de geschiktheid en de noodzakelijkheid van de maatregelen en ook de voordelen en nadelen van deze maatregelen.

4.4.1 Kruissubsidie

313. Het college heeft in paragraaf 2.2. geconcludeerd dat er op de segmenten consumentenpost en zakelijke tijdskritische post sprake is van een monopolie. Op deze segmenten is er sprake van hoge toetredingsdrempels als gevolg van het benodigde volume om de kosten van een tijdskritisch netwerk te dekken. In het licht van de huidige marktsituatie waarin er sprake is van een krimpende markt als gevolg van een veranderende marktvraag is toetreding niet waarschijnlijk. Voorts heeft het college geconcludeerd dat op het zakelijke niet-tijdskritische marktsegment er weliswaar concurrentie is, maar dat er sterke indicaties zijn van een dominante partij. Door deze verschillen in concurrentiedruk is er een prikkel voor de dominante partij om te kruissubsidiëren.

314. In paragraaf 3.4 heeft het college beschreven dat er twee vormen van kruissubsidie zijn. De ene vorm van kruissubsidie betreft de mogelijkheid om in het ene marktsegment een prijs (ver) boven kosten te rekenen terwijl in een andere marktsegment een prijs onder kosten wordt gerekend (directe kruissubsidie).¹⁴⁴ Een indirecte vorm van kruissubsidie vindt plaats wanneer een onderneming de kosten van een activiteit op het ene (competitieve) marktsegment geheel of gedeeltelijk toerekent aan haar activiteit op een ander (niet-competitieve) marktsegment. Het risico op deze vorm van kruissubsidiëring wordt bovendien vergroot als competitieve en niet-competitieve diensten worden geleverd over een gemeenschappelijk gebruikte infrastructuur.

315. Beide vormen van kruissubsidie werken concurrentieverstorend als een dominante partij de mogelijkheid heeft om concurrenten te verslaan op grond van kruissubsidies en niet op grond van efficiëntie. Het gevolg van kruissubsidies in de vorm van disproportionele kostentoerekening is dat een dominante partij makkelijker (selectief) lage tarieven kan hanteren op het competitieve segment en (selectief) hoge prijzen op het niet-competitieve segment. In afwezigheid van een correcte toerekening van kosten zal het bovendien lastiger worden om vast te stellen of er sprake is van roofprijzen en buitensporig hoge prijzen. Deze vaststelling geschiedt immers door een vergelijking van de prijs met de onderliggende (toegerekende) kosten. Daarom is het van belang dat het risico op kruissubsidie wordt ingeperkt. Het college heeft er daarom voor gekozen om eerst het risico op (indirecte) kruissubsidiëring te bespreken om in de volgende paragrafen in te gaan op buitensporig hoge prijzen en roofprijzen.

¹⁴⁴ Directe kruissubsidie wordt behandeld tezamen met buitensporige prijzen en roofprijzen. Zie hiervoor paragraaf 4.4.2 en 4.4.3.

Wettelijk kader

316. De postregelgeving heeft ter waarborging van de universele dienst een aantal verplichtingen opgenomen. Dit betreft een verplichting tot kostenoriëntatie voor twee categorieën van diensten binnen de universele postdienst, een verplichting voor een boekhoudkundige scheiding tussen de universele dienst en de niet-universele dienst, een aantal regels voor kostentoerekening aan twee categorieën diensten binnen de universele dienst en een verplichting om de som van de opbrengsten en kosten van de universele postdienst als geheel te rapporteren.

317. Het college is van oordeel dat met deze wettelijke verplichtingen het risico op (ongeoorloofde) kruissubsidiëring onvoldoende wordt ingeperkt. De huidige verplichtingen voor kostentoerekening, boekhoudkundige scheiding en het inzichtelijk maken van kosten zijn beperkt tot de twee categorieën van diensten (een categorie brieven en een categorie van niet-brieven) binnen de universele postdienst. Deze verplichtingen zijn er dus alleen op gericht om de kostenoriëntatie voor de twee categorieën van diensten te bewerkstelligen en dus er ook alleen op gericht om de kosten voor deze twee categorieën van diensten te bepalen. Dit laat ruimte voor de dominante partij om te kruissubsidiëren tussen diensten binnen de universele postdienst en om te kruissubsidiëren tussen diensten op het competitieve segment en diensten op de niet-competitieve segmenten (waaronder de universele postdienst).

Geschiktheid en noodzakelijkheid

318. Het college gaat hieronder in op de maatregelen die geschikt zijn om kruissubsidie te remediëren.

319. Om te kunnen bepalen of er sprake is van directe kruissubsidie, dus of een prijs (ver) boven de kosten wordt gerekend in het ene (veelal niet-competitieve) marktsegment en in een ander marktsegment een prijs onder de kosten, is inzicht in de kosten van de diensten op deze segmenten nodig (hierna ook: transparantie). Transparantie is dan een passende maatregel om op te leggen. Om vervolgens te kunnen vaststellen wat de kostprijs van deze diensten is, zullen de kosten per dienst (op zowel de competitieve als de niet-competitieve segmenten) moeten worden toegerekend. Hierbij is het tevens noodzakelijk dat gewaarborgd wordt dat deze kostentoerekening op basis van eerlijke, objectieve en transparante criteria (toerekeningsregels) plaatsvindt zodat (indirecte) kruissubsidiëring door een disproportionele toerekening wordt tegengegaan. Maatregelen voor het waarborgen van een correcte toerekening zijn dan passend. Daarnaast is het nodig om diensten afzonderlijk in de boekhouding bij te houden, omdat hiermee mogelijk wordt gemaakt dat gegevens worden verkregen over hoe, hoeveel en welke kosten aan de afzonderlijke diensten worden toegerekend. Daarbij is het naar het oordeel van het college van belang dat de eisen ten aanzien van de kostentoerekening, boekhouding en transparantie expliciet gekoppeld worden aan de norm dat kruissubsidiëring verboden is. Het opleggen van remedies in de vorm van kostentoerekening, boekhoudkundige scheiding en (financiële) rapportages op zich is dus niet voldoende. Pas gekoppeld aan de normstelling dat deze verplichtingen het doel hebben om kruissubsidies tegen te gaan, is effectieve handhaving en effectief toezicht hierop mogelijk. Voor een uitleg van vorengenoemde maatregelen verwijst het college naar bijlage B, waarin het college een algemene beschrijving heeft gegeven. Hieronder gaat het college in op wat deze maatregelen concreet betekenen voor de dominante partij.

320. Bij het opleggen van vorengenoemde maatregelen zal de dominante partij een boekhoudkundig en administratief systeem moeten inrichten dat gedetailleerd genoeg is om kosten aan elk van de afzonderlijke diensten toe te rekenen, zodat enerzijds inzichtelijk gemaakt kan worden hoe, welke en hoeveel kosten aan een dienst worden toegerekend en anderzijds hierover periodiek gerapporteerd kan worden. Bij de inrichting van deze systemen zou tevens aan de toezichthouder transparant moeten worden gemaakt welke keuzes de dominante partij maakt bij de kostentoerekening naar de afzonderlijke diensten. Het inzichtelijk (transparant) maken van deze kostentoerekening, en hiermee dus ook de boekhouding, dient, naar het oordeel van het college, betrekking te hebben op alle diensten op de competitieve en niet-competitieve segmenten waarbij gebruik gemaakt wordt van een gemeenschappelijke infrastructuur of waarbij er sprake is van gemeenschappelijke kosten. Zonder een dergelijk (totaal)overzicht op het niveau van de afzonderlijke diensten is toezicht op (toerekening van) de kosten niet zinvol of zelfs onmogelijk.

321. Voor zover de dominante partij niet reeds per dienst kosten (zowel directe, direct of indirect toerekenbare, als gemeenschappelijke kosten) toerekent, zouden vorengenoemde verplichtingen een aanpassing van systemen betekenen. Keuzes voor de kostentoerekening, boekhouding en (financiële) rapportages zouden vooraf ter goedkeuring aan de toezichthouder moeten worden voorgelegd, die hieraan voorschriften en aanwijzingen zou moeten kunnen verbinden. De norm waar de toezichthouder aan toetst is dat kruissubsidies niet zijn toegestaan.¹⁴⁵ Hiermee zouden (indien nodig) keuzes die de dominante partij in de kostentoerekening en boekhoudkundige scheiding maakt, kunnen worden bijgesteld. Daarnaast zou het mogelijk moeten zijn dat de toezichthouder zijn voorschriften bijstelt, als de toepassing van de kostentoerekening(sregels) en voorschriften alsnog blijkt te leiden tot incorrecte toerekening van de kosten en hiermee tot kruissubsidies. Het voorgaande betekent een inperking van de keuzevrijheid van de dominante partij met betrekking tot de kostentoerekening, boekhouding en rapportering.

322. Naar het oordeel van het college heeft de lichtere maatregel transparantie alleen, geen effect. Immers, dan zouden alleen de kosten per dienst en de toerekening inzichtelijk worden gemaakt maar dan zijn eventuele voorschriften en correcties op de toerekening niet mogelijk. Het college is van oordeel dat keuzes voor toerekening van de kosten niet alleen bij de dominante partij dienen te liggen, aangezien er sprake is van een marktsituatie waarbij er een prikkel is tot kruissubsidie en juist dit risico dient te worden ingeperkt. Wanneer naast het inzichtelijk maken van kosten (transparantie) ook wettelijke toerekeningsregels (principes voor de toerekening) worden opgelegd is dit naar het oordeel van het college nog niet afdoende. Regels of criteria (al dan niet wettelijk) kunnen niet tot in detail uitgewerkt worden. Pas bij de toepassing in de praktijk kunnen meer specifieke regels of criteria voor de keuzes in de toerekening worden vastgesteld. Goedkeuring en de bevoegdheid tot aanwijzingen of voorschriften voor bijstellingen vooraf en achteraf op het tegengaan van kruissubsidies door een toezichthouder, is volgens het college dan ook noodzakelijk. Het college is van oordeel dat om het toezicht op de kostentoerekening per afzonderlijke dienst mogelijk te maken, het noodzakelijk is op het niveau van afzonderlijke diensten

¹⁴⁵ De wetgever kan overigens op deze norm uitzonderingsbepalingen opnemen zodat bijvoorbeeld kruissubsidie van blinden bestemde tekens wel blijft toegestaan. In artikel 26 van de Postwet 2009 is bijvoorbeeld deze uitzondering opgenomen.

de boekhouding in te richten van waaruit gegevens gerapporteerd kunnen worden op grond waarvan de toezichthouder kan afleiden of er al dan niet sprake is van kruissubsidies.

323. Het voorgaande betekent een aanscherping van de huidige wettelijke verplichtingen die voor de dominante partij zouden moeten gelden met betrekking tot de toerekening van kosten, afzonderlijke boekhouding en transparantie (rapportages en overzichten), zodat deze betrekking hebben op de afzonderlijke diensten op alle segmenten waar gebruik gemaakt wordt van gemeenschappelijke infrastructuren of sprake is van (substantiële) gemeenschappelijke kosten, ongeacht of hierbij sprake is van een universele postdienst.

Voordelen versus nadelen

324. Het college heeft aan het begin van deze paragraaf aangegeven dat kruissubsidiëring concurrentieverstorend werkt en dat indirecte kruissubsidiëring het een dominante partij makkelijker maakt om (selectief) lage tarieven te hanteren op het competitieve segment en (selectief) hoge prijzen op het niet-competitieve segment. Hierdoor wordt het tevens lastiger om vast te stellen of er sprake is van rooftprijzen en buitensporig hoge prijzen. Het college heeft in paragraaf 3.2.1 over buitensporig hoge prijzen aangegeven dat dit effecten heeft op eindgebruikers en op de welvaart. Enerzijds is er een risico op welvaartsverlies en anderzijds is er een risico dat marktwerking wordt verstoord vanwege kruissubsidies. Deze nadelen die voor de markt als geheel en eindgebruikers in het bijzonder gelden, wegen naar het oordeel van het college zwaarder dan het belang van de dominante partij, die extra inspanningen en investeringen zou moeten verrichten en een deel van haar vrijheid verliest met betrekking tot keuzes in de kostentoerekening, boekhouding en rapportering. Door deze maatregelen zullen de consumenten worden beschermd en zal de concurrentie niet worden afgeremd.

325. Hierbij merkt het college op dat in het algemeen een onderneming reeds inspanningen verricht om kosten toe te rekenen naar afzonderlijke diensten. Immers, hoe gedetailleerder kostentoerekening plaatsvindt, des te beter een onderneming in staat is om beslissingen te nemen over kostenbeheersing en prijsstelling.¹⁴⁶ Het college is dan ook van oordeel dat de extra inspanningen en een verlies van keuzevrijheid voor de dominante partij niet disproportioneel zijn in het licht van een beperking van de risico's op potentiële mededingingsproblemen. Zeker gezien de context dat de partij deze marktpositie heeft kunnen verkrijgen als gevolg van een voorheen geldend wettelijk monopolie. Verder merkt het college op dat de voornoemde maatregelen globaal overeenkomen met het huidige wettelijk kader. De concrete invulling wijkt echter qua normstelling (gericht op het voorkómen van kruissubsidie), handhaving en toezicht wel af.

326. Door vorengenoemde maatregelen te nemen wordt het risico op (indirecte) kruissubsidies ingeperkt. Hierdoor kan het ook voor een dominante partij minder makkelijk worden om (selectief) lage tarieven op het competitieve segment en (selectief) hoge prijzen op het niet-competitieve segment te hanteren en is het eenvoudiger om vast te stellen of er sprake is van buitensporig hoge tarieven en rooftprijzen.

¹⁴⁶ Hiervoor zijn dan ook geautomatiseerde informatiesystemen (zoals SAP en Oracle) op de markt die dergelijke functionaliteiten ondersteunen.

4.4.1.1 Conclusie

327. Op grond van het voorgaande stelt het college dat het onderstaande passend is teneinde het risico op kruissubsidiëring in te perken:

- Een verplichting voor de dominante partij om de toerekening van kosten per afzonderlijke dienst uit te voeren voor de diensten op alle marktsegmenten waarop gebruik gemaakt wordt van een gemeenschappelijke infrastructuur, ongeacht of een dienst wel of niet onder een universele postdienst is opgenomen, en deze toegerekende kosten per dienst voor de toezichthouder inzichtelijk te maken. En om het voorgaande te realiseren is een verplichting noodzakelijk dat de diensten afzonderlijk in de boekhouding worden bijgehouden.
- Keuzes voor de kostentoerekening, boekhouding en (financiële) rapportages dienen vooraf ter goedkeuring aan de toezichthouder te worden voorgelegd, die hieraan vooraf dan wel achteraf voorschriften en aanwijzingen moet kunnen verbinden.
- Het opnemen van een expliciet verbod op kruissubsidiëring.

4.4.2 Buitensporig hoge prijzen (en directe kruissubsidie)

328. Het college heeft in paragraaf 3.2 geconcludeerd dat het risico op buitensporig hoge prijzen aanwezig is op de segmenten consumentenpost en zakelijke tijdskritische post. Als de voornoemde maatregelen om kruissubsidies te voorkomen zouden worden opgelegd, wordt inzichtelijk wat de kosten per dienst zijn voor alle diensten op de twee segmenten. Met vorengenoemde maatregelen kan weliswaar gewaarborgd worden dat te weinig kosten worden toegerekend (indirecte vorm van kruissubsidie) aan diensten op (competitieve) segmenten, maar dat neemt nog niet het risico op een directe vorm van kruissubsidie weg dat op het ene segment een prijs (ver) boven de kosten (buitensporig hoge prijzen) wordt gehanteerd en op het andere segment (te) lage prijzen (roofprijzen).

329. In afwezigheid van concurrentie op de segmenten consumentenpost en zakelijke tijdskritische post en waarop, zoals eerder door het college geconstateerd, toetreding van andere marktpartijen niet waarschijnlijk is, blijft een prikkel tot het hanteren van (selectief) buitensporig hoge prijzen door de dominante partij op deze segmenten aanwezig.

330. Hieronder gaat het college in op de maatregelen die nodig zijn om het risico op buitensporig hoge prijzen in te perken en in hoeverre deze geschikt zijn per onderscheiden segment.

4.4.2.1 Consumentenmarkt

Wettelijk kader

331. De wetgever heeft aangegeven dat de voordelen van liberalisering voor de particuliere gebruiker beperkt zullen zijn en dat daarom de belangen van de particuliere gebruiker dienen te

worden gewaarborgd door de universele postdienst.¹⁴⁷ Hiertoe heeft de wetgever een aantal verplichtingen voor de verlener van de universele dienst in de Postwet 2009 opgenomen. Hiermee wordt beoogd de levering van een basispakket aan postdiensten tegen een betaalbare prijs te waarborgen.

332. In de Postwet 2009 is opgenomen dat de tarieven voor de universele postdienst worden gereguleerd door middel van starttarieven voor de te onderscheiden diensten binnen de universele postdienst, die gebaseerd dienen te zijn op de daadwerkelijke kosten, en een redelijk rendement. Op basis hiervan wordt een price cap vastgesteld. In de Postregeling 2009 is nader ingevuld dat het college vierjaarlijks de starttarieven voor de universele postdienst vaststelt en dat binnen deze vier jaar de tarieven gemiddeld niet meer mogen stijgen dan de consumentenprijsindex (de price cap). Ten behoeve van het vaststellen van de tarieven van de universele postdienst zijn regels voor toerekening van de kosten aan twee categorieën van de universele postdienst opgenomen, en is geregeld dat de boekhouding de kosten van deze twee categorieën en de opbrengsten van de universele postdienst als geheel moet kunnen weergeven. Verder dient jaarlijks over het totaal van de kosten en opbrengsten van de gehele universele postdienst te worden gerapporteerd.

333. In paragraaf 4.4.1 heeft het college reeds aangegeven dat dit wettelijk kader het risico op indirecte kruissubsidies als gevolg van incorrecte kostentoe rekening onvoldoende inperkt. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven gaat het college er in deze paragraaf van uit dat de kosten voor de afzonderlijke diensten binnen de universele postdienst toegerekend worden op basis van door de toezichthouder goedgekeurde keuzes en dat zodoende het risico op indirecte kruissubsidie wordt ingeperkt.

334. Daarnaast merkt het college op dat het wettelijk kader er niet in voorziet dat de opbrengsten per dienst op het segment consumentenpost worden toegerekend. Hierdoor is niet inzichtelijk wat het daadwerkelijk rendement is op de afzonderlijke diensten binnen de universele postdienst.

335. Het rendement op het niveau van twee categorieën van de universele postdienst is wettelijk genormeerd. Hierdoor is het mogelijk om binnen de categorie op het niveau van diensten te variëren in rendementsniveau, zodat sommige diensten een hoger en andere diensten een lager rendement hebben,¹⁴⁸ zolang het gemiddeld genomen op het genormeerde rendement komt. Deze mogelijkheid voor (directe) kruissubsidiëring wordt verruimd, omdat een periode van vier jaar voor de wettelijke pricecap-ruimte geldt.

336. Het college gaat er hieronder op in of het nodig is om het huidig wettelijk kader verder aan te scherpen dan zoals passend bevonden in de vorige paragraaf.

¹⁴⁷ Omdat de huidige wettelijke verplichtingen betrekking hebben op de universele postdienst, gaat het college in deze paragraaf uit van de universele postdienst. Hier zou ook specifiek de consumentenmarkt onder kunnen worden verstaan.

¹⁴⁸ Binnen de huidige postregeling vallen bijvoorbeeld de nationale en internationale brieven binnen één categorie van diensten. Het is dan bijvoorbeeld mogelijk dat voor de postzegelprijs voor binnenlandse brieven een heel hoog rendement wordt gehanteerd en voor internationale brievenpost een laag rendement.

Geschiktheid en noodzakelijkheid

337. In afwezigheid van concurrentie op een marktsegment kan het risico op buitensporig hoge tarieven beperkt worden door de tarieven van de diensten op dit segment te reguleren door middel van het normeren van een rendement en het bepalen van kosten op deze diensten (kostenoriëntatie op diensten). Onder randnummer 332 heeft het college aangegeven dat de huidige pricecap regulering de ruimte geeft om binnen de categorie op het niveau van diensten te variëren in rendementsniveau en kostenniveaus. Omdat voor de universele postdienst niet eerder per dienst het kosten- en rendementsniveau is vastgesteld, is het college van oordeel dat het eerst nodig is om kostenoriëntatie per dienst op te leggen waarbij het rendement per dienst wordt gemaximeerd zodat het risico op buitensporig hoge prijzen op de consumentenpost wordt ingeperkt. Kostenoriëntatie per dienst betekent dat tarieven niet hoger mogen zijn dan de onderliggende kosten van een specifieke dienst plus een opslag voor een rendement per dienst dat als redelijk wordt beschouwd of vastgesteld. Door eerst de tarieven van de afzonderlijke diensten (en het rendement hierop) te reguleren, kan worden voorkomen dat de tarieven te ver boven de kosten liggen. Voor kostenoriëntatie is het nodig dat inzichtelijk (transparant) wordt gemaakt hoe, hoeveel en welke kosten worden toegerekend aan een dienst. Naast het vaststellen van de kosten per dienst op basis van de in de vorige paragraaf genoemde maatregelen dient, naar het oordeel van het college, tevens de behaalde opbrengst per dienst binnen de universele postdienst transparant te worden gemaakt. Op basis hiervan kan de toezichthouder pas vaststellen of de tarieven van de afzonderlijke diensten voldoen aan een verplichting tot kostenoriëntatie (of er niet meer rendement wordt gemaakt op een dienst dan de norm toestaat). Dit betekent dat de dominante partij wat betreft de diensten die onder de universele postdienst vallen tevens de opbrengsten per dienst moet toerekenen.

338. Het college is van oordeel dat nadat kostenoriëntatie per dienst binnen de universele postdienst is vastgesteld, daarna wel de mogelijkheid kan worden gecreëerd voor enige tariefruimte in de vorm van een pricecap op categorieën van (qua concurrentie homogene) diensten, gedurende een specifieke periode. Voor een uitgebreidere onderbouwing van zijn oordeel met betrekking tot een invulling van een dergelijk pricecap systeem verwijst het college naar zijn uitvoeringstoets op de wijziging van de Postregeling 2009.¹⁴⁹

339. Het voorgaande betekent dat de dominante partij verplicht dient te worden om een boekhoud- en informatiesysteem in te richten waarbij naast de kosten ook de opbrengsten naar afzonderlijke diensten van de universele postdienst kunnen worden toegerekend en waarover periodiek kan worden gerapporteerd. Het college is van oordeel dat keuzes voor de toerekening en de (financiële) rapportages van de *opbrengsten* per dienst eveneens ter toetsing en goedkeuring van een toezichthouder dienen te vallen, die hieraan voorschriften en aanwijzingen moet kunnen verbinden. Immers, een andere toerekening van opbrengsten beïnvloedt het gerapporteerde rendement. Het voorgaande betekent dus een inperking in de keuzevrijheid voor de dominante partij met betrekking tot de toerekening, boekhouding en rapportage van de opbrengsten per dienst en een aanscherping van voornoemde verplichtingen, zodat deze er op zijn gericht om niet alleen de kosten maar ook de opbrengsten per dienst inzichtelijk te maken.

¹⁴⁹ Uitvoeringstoets van het college van 4 november 2010 met kenmerk OPTA/AM/2010/202714.

Voordelen versus nadelen

340. De overwegingen die het college in de vorige paragraaf heeft genoemd ten aanzien van maatregelen voor toerekening, boekhouding en transparantie ten aanzien van de kosten, gaan naar het oordeel van het college eveneens op voor dezelfde maatregelen ten aanzien van de toerekening van de opbrengsten. Hierbij neemt het college in overweging dat consumenten wat betreft de brievenpost, maar ook voor andere postdiensten (zoals aangetekende zendingen of internationale post) afhankelijk zijn van de universele postdienstverlener. Het college concludeert daarom dat met het aanvullend opleggen van deze maatregelen en kostenoriëntatie per afzonderlijke dienst binnen de universele postdienst de consumenten kunnen worden beschermd.

341. Hierbij merkt het college op dat de voornoemde maatregelen in lijn zijn met het huidige wettelijk kader. De concrete invulling wijkt echter af omdat het uitgangspunt van het college is dat eerst kostenoriëntatie per dienst binnen de universele postdienst vastgesteld moet worden zodat het risico op buitensporig hoge prijzen wordt ingeperkt, voordat tariefruimte wordt gegeven door middel van een pricecap op het niveau van een categorie van diensten.

342. Naast de bescherming van de consumenten biedt het beperken van het risico op buitensporig hoge tarieven het voordeel dat de financiële ruimte (die ontstaat als het gevolg van overmatige rendementen op diensten) wordt ingeperkt waardoor het risico op het hanteren van rooftprijzen door de dominante partij op een ander competitief segment ingeperkt wordt.¹⁵⁰ Bovendien zal door het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven voor alle afzonderlijke diensten binnen de universele postdienst niet alleen het risico op buitensporige hoge tarieven van de consumentenpost worden ingeperkt maar kan ook dit risico op de zakelijke tijdkritische post deels ingeperkt worden.¹⁵¹

343. En als laatste merkt het college op dat het hanteren van kostenoriëntatie per afzonderlijke dienst in lijn ligt met artikel 12 van de Europese Postrichtlijn (2008/6/EG)¹⁵² dat uitgaat van een redelijk rendement per dienst of een redelijk rendement op een groep van diensten die qua concurrentie homogeen is.

344. Vorengenoemde voordelen wegen naar het oordeel van het college zwaarder dan het nadeel dat de dominante partij extra inspanningen dient te verrichten om de opbrengsten per afzonderlijke dienst van de universele postdienst toe te rekenen en dat diens keuzevrijheid over deze toerekening, boekhouding en rapportage hierover ingeperkt wordt.

¹⁵⁰ Dit wordt in paragraaf 4.4.3 behandeld.

¹⁵¹ In de paragraaf hieronder geeft het college aan dat de tarieven voor losse post van consumenten als het ware het prijsplafond zijn voor de zakelijke tijdkritische post.

¹⁵² Contact met medewerkers van de Europese Commissie over de implementatie van artikel 12 van de Postrichtlijn heeft dit bevestigd. Deze medewerkers bevestigden dat Artikel 12 van de postrichtlijn vereist dat elk van de diensten van de universele dienst dienen te voldoen aan de principes en dat dit dus betekent dat elke individuele dienst die onder de universele dienstverplichting valt (bijvoorbeeld brieven onder 50 gram) kostengeoriënteerd moet zijn.

Concrete invulling

345. In aanvulling op paragraaf 4.4.1 betekent het voorgaande dat de verplichtingen ten aanzien van toerekening, boekhouding en transparantie (rapportages en overzichten) eveneens opgelegd moeten worden met betrekking tot de opbrengsten van de afzonderlijke diensten binnen de universele dienst zodat het rendement per dienst kan worden vastgesteld. Hierbij dient de toezichthouder de mogelijkheid te hebben om de keuzes voor de toerekening, de boekhouding en rapportages van de opbrengsten per dienst binnen de universele postdienst vooraf goedkeuring te verlenen en hieraan (vooraf dan wel achteraf) voorschriften en aanwijzingen te verbinden. Deze maatregelen zijn er dan op gericht om per dienst binnen de universele postdienst daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen.

4.4.2.2 Tijdskritische zakelijke post

Wettelijk kader

346. In het huidige wettelijk kader zijn met betrekking tot een deel van het segment van de tijdskritische zakelijke post verplichtingen opgenomen. Dit betreft de losse post voor zakelijke afnemers die gefrankeerd wordt tegen een frankeermachinetarief. Deze frankeermachinepost valt onder de universele postdienst. Met betrekking tot het (grootste) deel van het segment van tijdskritische post zijn er thans geen wettelijke maatregelen met betrekking tot de tarifiering.¹⁵³

Geschiktheid en noodzakelijkheid

347. Het college overweegt in het hiernavolgende of de maatregelen tariefregulering (door middel van kostenoriëntatie) en het inzichtelijk maken van opbrengsten (transparantie) op het segment tijdskritische post geschikt zijn en wat de noodzakelijkheid hiervan zou zijn. Het college gaat ervan uit dat de in de vorige paragrafen genoemde risico's op kruissubsidies en buitensporig hoge prijzen op consumentenpost (universele postdienst) beperkt worden door het opleggen van de genoemde maatregelen voor toerekening, boekhouding en transparantie van de *kosten en opbrengsten* op de afzonderlijke diensten en dat er sprake is van kostenoriëntatie door het reguleren van het rendement per dienst.

348. Het college constateert dat zakelijke afnemers de mogelijkheid hebben om brievenpost als losse post bij de verlener van de universele postdienst aan te leveren, die op grond van de wettelijke verplichting van de universele dienst losse post de volgende dag moet bezorgen. Dit geldt voor losse post voor particulieren, maar – omdat deze dienst eveneens onder de universele dienst valt – ook voor de losse post die gefrankeerd wordt door middel van een frankeermachine.¹⁵⁴ Hiermee kan dit frankeermachinetarief als het maximumtarief op het segment voor tijdskritische zakelijke post worden beschouwd. Immers, bij het hanteren van (te) hoge tarieven op tijdskritische zakelijke post zullen zakelijke gebruikers overstappen naar losse post tegen frankeermachinetarief, dus de dominante partij heeft geen prikkel om de tarieven hoger te

¹⁵³ Tot 1 april 2009 werden de tarieven van brieven tot 50 gram wettelijk gereguleerd. Deze tarieven moesten niet-discriminerend zijn en in de tarieven dienden de vermeden kosten ten opzichte van de standaarddienst (consumententarief) verwerkt te worden (retail-minus).

¹⁵⁴ Per 1 januari 2011 is het frankeermachinetarief van PostNL voor brieven t/m 20 gram 42 cent.

stellen dan dit tarief. Desalniettemin zou er ook dan sprake kunnen zijn van buitensporig hoge tarieven, waarbij een prijs wordt gehanteerd die boven de gemiddelde totale kosten en onder het frankeermachinetarief ligt. Het college acht transparantie dan een geschikte maatregel om de kosten en opbrengsten per afzonderlijke dienst van de zakelijke tijdskritische post inzichtelijk te maken omdat hiermee inzichtelijk wordt gemaakt of er sprake is van buitensporig hoge prijzen. De vraag is of het daarnaast op het segment tijdskritische zakelijke post noodzakelijk is om een verplichting van kostenoriëntatie of een andere vorm van tariefregulering op te leggen om het risico op buitensporig hoge tarieven in te perken. Hiertoe overweegt het college het volgende.

349. Bij de zakelijke tijdskritische post is er sprake van veel grotere schaaleardeffecten vanwege het grotere volume dan op het consumentensegment. Hierdoor kunnen lagere tarieven (volumegebonden kortingen) worden berekend. Het college heeft nu geen inzicht in het kostenverschil tussen enerzijds zakelijke tijdskritische post en anderzijds consumentenpost en zakelijke niet-tijdskritische post om te bepalen of de genoemde maximum bandbreedte van de tarieven, door een kostengeoriënteerde universele dienst, voldoende laag is om het risico op buitensporige prijzen in te perken.

350. Voorts heeft het college (in paragraaf 2.2.2.1) aangegeven dat als gevolg van elektronische substitutie het volume van de markt daalt en dit een disciplinerende werking heeft op de dominante partij om zich onafhankelijk te gedragen. Daarnaast hebben zakelijke afnemers de mogelijkheid om tijdskritische post te vervangen door niet-tijdskritische post. De tarieven op het niet-tijdskritische segment kunnen tot op zekere hoogte een disciplinerende werking hebben op de tarieven van het tijdskritische zakelijke segment.

351. Als maatregelen genoemd in de vorige paragraaf worden ingevoerd, kan er van uitgegaan worden dat er sprake is van kostengeoriënteerde (start)tarieven van de afzonderlijke diensten van de universele postdienst. Het risico op buitensporig hoge prijzen op het segment zakelijke tijdskritische post wordt hiermee ten dele ingeperkt.

352. Gegeven het vorenstaande acht het college allereerst van belang dat het risico op kruissubsidiëring wordt gereduceerd en dat inzichtelijk gemaakt wordt hoe, hoeveel en welke kosten worden toegerekend aan de afzonderlijke diensten binnen het segment zakelijke tijdskritische post. Het opleggen van kostenoriëntatie voor zakelijke tijdskritische post acht het college nog niet opportuun. Echter, het inzichtelijk maken (transparantie) van de opbrengsten van de zakelijke tijdskritische markt zou als maatregel wel geschikt kunnen zijn, zodat vastgesteld kan worden of er sprake is van (selectief) buitensporig hoge tarieven.

Voordelen versus nadelen

353. Evenals bij het risico op kruissubsidie en het risico op buitensporig hoge tarieven op de consumentenpost is op het segment zakelijke tijdskritische post er enerzijds een risico op welvaartsverlies door buitensporig hoge tarieven en anderzijds een risico dat marktwerking wordt verstoord door middel van directe kruissubsidies.

354. Het gaat hier om het remediëren van te hoge tarieven op het segment zakelijke tijdskritische post. Met betrekking tot dit risico acht het college het effectiever om eerst de risico's op marktverstoringen als gevolg van de monopoliepositie van de dominante partij op de zakelijke tijdskritische post door selectieve prijsdiscriminatie, koppelverkoop, en het verhogen van overstapdrempels te remediëren. Dit zijn 'lichtere' maatregelen dan tariefregulering op de zakelijke tijdskritische post. Voordat tariefregulering als maatregel overwogen wordt kan bovendien ook eerst transparantie van de opbrengsten op de afzonderlijke diensten op het segment zakelijke tijdskritische post als maatregel opgelegd worden, zodat de toezichthouder zou kunnen vaststellen of er sprake is van buitensporig hoge tarieven op het tijdskritische zakelijke segment.

4.4.2.3 Conclusie

355. Op grond van het voorgaande stelt het college, in aanvulling op paragraaf 4.4.1, dat het onderstaande passend is teneinde het risico op buitensporig hoge tarieven in te perken:

- het opnemen van een verplichting tot kostenoriëntatie per (afzonderlijke) dienst binnen de universele postdienst (zodat kostengeoriënteerde starttarieven worden vastgesteld);
- een verplichting voor de dominante partij om de opbrengsten per afzonderlijke dienst binnen de universele postdienst toe te rekenen en deze toegerekende opbrengsten per dienst voor de toezichthouder inzichtelijk te maken;
- en om het voorgaande te realiseren is een verplichting noodzakelijk dat de opbrengsten per afzonderlijke dienst in de boekhouding worden bijgehouden;
- keuzes voor de toerekening, boekhouding en rapportages (wat betreft de toerekening van de opbrengsten per afzonderlijke dienst) dienen vooraf ter goedkeuring aan de toezichthouder te worden voorgelegd, die hieraan vooraf dan wel achteraf voorschriften en aanwijzingen moet kunnen verbinden.

4.4.3 Roofprijzen op de niet-tijdskritische post

356. Roofprijzen zijn prijzen die gericht zijn op het verdrijven van concurrenten uit de markt. Voor de marktpartij die ze toepast, leiden ze tot kortetermijnverliezen, maar op termijn zou deze strategie kunnen leiden tot het uitreden van concurrenten waardoor de dominante partij een monopoliepositie verwerft en haar prijzen kan verhogen. Het college heeft in paragraaf 3.3 geconcludeerd dat er op het niet-tijdskritische segment een beperkt risico bestaat op roofprijzen. Hierbij speelt mee dat de postmarkt momenteel krimpt, dat volume zeer belangrijk is en dat toetredingsdrempels hoog zijn.

357. Het college heeft hierbij aangegeven dat het risico op roofprijzen groter wordt naarmate de financiële draagkracht van de dominante partij groter en die van de concurrenten kleiner is. Hierbij noemt het college als voorbeeld de mogelijkheid voor de dominante partij om buitensporig hoge tarieven te hanteren in segmenten waar geen concurrentie aanwezig is. Als de mogelijkheden voor buitensporig hoge tarieven en kruissubsidie worden beperkt, wordt hiermee dus ook de financiële

draagkracht van de dominante partij ingeperkt. Het college behandelt daarom het risico op roofprijzen na het risico op buitensporig hoge prijzen en kruissubsidie.

Wettelijk kader

358. De verplichtingen in het wettelijk kader betreffen kostenoriëntatie voor de universele postdienst, een boekhoudkundige scheiding tussen de universele dienst en niet-universele dienst en een aantal regels voor de wijze van kostentoe rekening aan de universele dienst. Deze verplichtingen zouden invloed kunnen hebben op de financiële mogelijkheden van de dominante partij. Het college heeft geconcludeerd dat dit niet afdoende is voor het voorkomen van het risico op roofprijzen. Verder zijn er in dit kader geen specifieke verplichtingen opgenomen om roofprijzen te voorkomen.

Geschiktheid en noodzakelijkheid

359. Bij een risico op roofprijzen is het mogelijk om een vorm van ondergrensregulering aan de hand van kostenoriëntatie toe te passen waarbij voor tarieven een minimumniveau geldt. Het hanteren van roofprijzen is dan niet mogelijk. Voor het vaststellen of er sprake is van roofprijzen, dient bepaald te worden of de prijs onder de gemiddelde langetermijnincrementelekosten of onder de totale kosten ligt.¹⁵⁵

360. Hierbij speelt mee dat in het huidige wettelijk kader onvoldoende bepalingen zijn opgenomen om kruissubsidie te voorkomen. Het college heeft daarop in paragraaf 4.4.1 aangegeven dat een aantal maatregelen noodzakelijk is om het risico op kruissubsidie in te perken. Hierdoor neemt ook de mogelijkheid van de dominante partij om roofprijzen te hanteren af.

361. Het college is van oordeel dat hij onvoldoende gegevens heeft om vast te stellen hoe groot het risico op roofprijzen is op het marktsegment niet-tijdskritische zakelijk post. Het college is wel van mening dat door de eerdergenoemde¹⁵⁶ aanpassingen het risico op roofprijzen wordt beperkt. Het nadeel van inperken van de keuzevrijheid van de dominante partij door een vorm van ondergrensregulering acht het college te zwaar wegen gegeven de dalende marktvaart en gegeven de in de vorige paragrafen door het college voorgestelde maatregelen. Ondergrensregulering zou namelijk de prijsvrijheid van de dominante partij verminderen en zou de concurrentie op prijzen temperen. Hierbij acht het college het van belang dat er vooral sprake is van selectieve roofprijzen. Dit wordt in de volgende paragraaf behandeld.

4.4.3.1 Conclusie

362. Op grond van het voorgaande concludeert het college dat het, gezien de in de vorige paragraaf genoemde maatregelen, niet noodzakelijk is om nog verdere maatregelen te nemen om het risico op roofprijzen in te perken.

¹⁵⁵ Er van uitgaande dat deze kostennorm ook een deel van de netwerkkosten omvat die causaal zijn aan de levering van niet-tijdskritische post.

¹⁵⁶ In paragrafen 4.4.1 en 4.4.2.

4.4.4 Prijsdiscriminatie op zakelijke post

363. Prijsdiscriminatie houdt in dat een aanbieder voor hetzelfde product verschillende prijzen vraagt van verschillende klanten(groepen), waarbij deze verschillen in prijzen niet zijn gebaseerd op onderliggende verschillen in marginale kosten. Het college heeft in paragraaf 3.4.1 aangegeven dat een risico hierop bestaat op de zakelijke tijdskritische en niet-tijdskritische marktsegmenten. Er is een risico op uitbuiting door middel van (selectieve) prijsdiscriminatie van zakelijke gebruikers op het tijdskritische segment en er zouden selectieve rooftprijzen kunnen worden gehanteerd op het niet-tijdskritische segment. Op het consumentensegment is het risico niet aanwezig op uitbuiting door middel van (selectieve) prijsdiscriminatie omdat de Postwet uniformiteit van de tarieven van de universele postdienst voorschrijft.

Wettelijk kader

364. De wetgever heeft nagenoeg geen wettelijk verplichtingen voor de dominante partij op de marktsegmenten zakelijke tijdskritische post en niet-tijdskritische post in de Postwet 2009 opgenomen om prijsdiscriminatie op het zakelijke segment te voorkomen.¹⁵⁷ Op het wholesale-niveau zijn er wel non-discriminatie verplichtingen opgenomen, zoals een toegangsverplichting voor postvervoerders die deze diensten tegen gelijke tarieven en voorwaarden kunnen afnemen als klanten.¹⁵⁸ Dit betekent echter niet dat het risico op prijsdiscriminatie is weggenomen. In het artikel 9-onderzoek¹⁵⁹ is dit risico ook benoemd en is gesteld dat er signalen zijn van prijsdiscriminatie, waarbij de reden voor het verschil in prijzen niet is gebaseerd op de onderliggende kosten.

365. In artikel 9 van de Postwet staat verder dat een postvervoerbedrijf dat beschikt over een netwerk waarmee ten minste vijf dagen per week poststukken kunnen worden bezorgd, voor eenieder de geldende speciale voorwaarden en tarieven kenbaar maakt.¹⁶⁰

Geschiktheid en noodzakelijkheid

366. Het college heeft eerder aangegeven dat non-discriminatie en transparantie geschikt zijn als maatregel om het risico op prijsdiscriminatie in te perken.¹⁶¹ Dit zou dan een maatregel op het retailniveau betreffen, omdat voorkomen dient te worden dat tussen (eind)klanten van de dominante partij wordt gediscrimineerd. Het doel van non-discriminatie is enerzijds het beschermen van eindgebruikers die op het tijdskritische segment postdiensten afnemen en anderzijds het voorkomen van risico's op verstoring van de marktwerking als gevolg van (selectieve) prijsonderbiedingen op het niet-tijdskritische segment. Op beide marktsegmenten voorkomt non-discriminatie derhalve prijsdiscriminatie.

¹⁵⁷ Frankeermachinepost dat door zakelijke afnemers wordt afgenomen, valt onder de universele postdienst en valt hiermee onder de verplichting van uniformiteit en non-discriminatie.

¹⁵⁸ Deze non-discriminatieverplichting geldt niet jegens (eind)klanten.

¹⁵⁹ OPTA/AM/2010/201110, p. 82.

¹⁶⁰ In de toelichting in de postwetgeving staat dat de gehanteerde tariefstructuur kenbaar wordt gemaakt en dat het postvervoerbedrijf in beginsel vrij is in de wijze waarop het de tarieven kenbaar maakt.

¹⁶¹ Dit is ook uitgewerkt in Annex B.4.

367. Een lichtere maatregel alleen, bijvoorbeeld alleen transparantie, zou op zich niet voldoende effect hebben. Hierdoor zouden nog steeds selectief te hoge of te lage tarieven kunnen worden gerekend. Verder zorgt de beperking van de mogelijkheden tot directe en indirecte kruissubsidie, genoemd in paragrafen 4.4.1 en 4.4.2, ervoor dat de financiële ruimte voor rooftprijzen voor de dominante partij beperkt wordt, maar dit neemt niet weg dat er nog steeds een risico bestaat op prijsdiscriminatie.

368. Deze maatregelen betekenen dat de dominante partij op het zakelijk tijdskritische en niet tijdskritische segment verplicht zou zijn om non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven te hanteren. Deze tarieven en voorwaarden zouden in een openbaar aanbod moeten staan, zodat alle afnemers van te voren zelf de prijs kunnen nagaan. De verplichting tot non-discriminatie voorkomt dat de dominante partij selectief lage prijzen kan aanbieden bij een groot account of een klant die naar een concurrent wil overstappen. Thans worden door de dominante partij alleen bepaalde (standaard)tarieven transparant gemaakt en kan niet altijd van tevoren worden bepaald wat de uiteindelijke prijs is die een klant zou moeten betalen. Door deze verplichting zou de dominante partij haar tarieven volledig bekend moeten maken en moeten aangeven welke (staffel)kortingen onder welke voorwaarden gelden, en dit zou een limitatieve lijst moeten zijn.

369. De transparantieverplichting ondersteunt de verplichting tot non-discriminatie. De informatie in de vorm van een openbaar aanbod maakt het voor de eindgebruikers immers eenvoudiger om de voorwaarden en de tarieven van de door de dominante partij aangeboden diensten te vergelijken. Hierdoor zullen eindgebruikers beter in staat zijn om na te gaan of ze een aanbod tegen non-discriminatoire tarieven en voorwaarden afnemen. Het college merkt op basis van het voorgaande op dat het opleggen van een transparantieverplichting ook noodzakelijk is. Dit zou een aanscherping betekenen van het wettelijk kader, dat thans een lichtere vorm van een transparantieverplichting kent.¹⁶²

370. De non-discriminatie- en transparantiemaatregelen zijn noodzakelijk om op het zakelijk segment prijsdiscriminatie te voorkomen. Hiermee wordt voorkomen dat de dominante partij selectief klanten kan uitbuiten of concurrenten kan uitsluiten.

Voordelen versus nadelen

371. Het college heeft in paragraaf 3.5.1 over prijsdiscriminatie aangegeven dat dit een effect heeft op eindgebruikers en op de welvaart. Enerzijds is er dus een risico op welvaartsverlies en anderzijds is er een risico dat de marktwerking wordt verstoord vanwege de verzwakking of uittreding van concurrenten.

372. Door het invoeren van een verplichting tot non-discriminatie van de tarieven en voorwaarden van de zakelijke tijdskritische en niet-tijdskritische post wordt de vrijheid van prijsstelling van de dominante partij ingeperkt. Hier tegenover staat dat dit niet betekent dat de dominante partij haar prijzen in het geheel niet zou mogen variëren en differentiëren. De dominante partij zou haar prijs

¹⁶² Deze verplichting betreft namelijk niet een openbaar, op de website gepubliceerd, aanbod voor alle diensten.

mogen variëren als er kostenvoordelen tegenover staan en zolang gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Door deze maatregelen kunnen enerzijds de zakelijke eindgebruikers worden beschermd op het niet-competitieve segment, en anderzijds kan voorkomen worden dat de dominante partij selectief lagere tarieven op het competitieve segment (gefinancierd door hogere tarieven op het competitieve segment) aanbiedt, waardoor het risico bestaat dat de concurrentie wordt verstoord.

Concrete invulling

373. De non-discrimatieverplichting zou concreet het volgende inhouden:

- selectieve prijsdifferentiatie is verboden: producten of diensten mogen niet tegen gedifferentieerde voorwaarden aan eindgebruikers geleverd. Alleen differentiatie op basis van aantoonbare onderliggende kostenvoordelen is geoorloofd. De kostenvoordelen dienen in redelijke verhouding te staan tot de tariefdifferentiatie.

374. Dit betekent dat selectieve prijsopbiedingen niet meer mogelijk zijn, maar volumekortingen bijvoorbeeld wel. De gehanteerde tarieven, voorwaarden en kortingen dienen dan wel vooraf transparant te zijn en in een openbaar aanbod op de website van de dominante partij beschikbaar te zijn. Deze maatregelen beperken het risico op (selectieve) prijsdiscriminatie.

4.4.4.1 Conclusie

375. In het voorgaande heeft het college geconcludeerd dat het risico op prijsdiscriminatie ingeperkt kan worden met een verplichting tot non-discriminatie. Dit houdt specifiek een verbod in op selectieve prijsdiscriminatie en het uitsluitend toestaan van tariefdifferentiatie op basis van aantoonbare onderliggende kostenvoordelen. Daarnaast is het voor effectieve inperking van het risico noodzakelijk dat tarieven, voorwaarden en kortingen – wat betreft zowel tariefstructuur als de daadwerkelijke hoogte van het tarief – transparant zijn en op een website beschikbaar zijn. Ten slotte zijn toezicht op en handhaving van deze verplichtingen door de toezichthouder van belang voor effectieve inperking van het risico. Het college heeft in het voorgaande geconcludeerd dat de bovenstaande maatregelen passend zijn.

4.4.5 Koppelverkoop op zakelijke post

376. Koppelverkoop houdt in dat eindgebruikers in meer of mindere mate worden gedwongen om, wanneer zij een bepaalde dienst afnemen, tevens een andere dienst af te nemen of dat de afnamecondities (tarieven en voorwaarden) van de ene dienst doorwerken in de afnamecondities van een andere dienst. Het college heeft in paragraaf 3.6 aangegeven dat een risico hierop bestaat op het zakelijke segment. PostNL zou producten goedkoper in bundels kunnen aanbieden dan de som van de individuele prijzen voor deze diensten. Dit risico op ongewenste koppelverkoop in de postmarkt is aannemelijk, omdat er bepaalde diensten zijn die niet door concurrenten kunnen worden aangeboden. Dit is het geval bij bundels tussen het niet-tijdskritische segment en het tijdskritische segment, maar ook bijvoorbeeld bij bundels met aanvullende diensten. In de praktijk blijken deze totaaloplossingen te worden aangeboden.

Wettelijk kader

377. De wetgever heeft nagenoeg geen wettelijke verplichtingen voor de verlener van de universele dienst in de Postwet 2009 opgenomen om koppelverkoop te voorkomen. Er is wel een verplichting om de universele dienst aan te bieden en zo wordt een bepaalde vorm van bundeling (namelijk tying) voorkomen, maar het risico op koppelverkoop door middel van lage bundeltarieven¹⁶³ blijft bestaan.¹⁶⁴

Geschiktheid en noodzakelijkheid

378. Het college heeft in paragraaf 4.3.1 aangegeven¹⁶⁵ dat een non-discriminatieverplichting een geschikte maatregel is om het risico op koppelverkoop in te perken. Dit zou concreet moeten worden ingevuld met de verplichting dat, naast de eerder genoemde voorwaarden van non-discriminatie, diensten op het niet-competitieve segment niet in een bundel tegen een lager tarief aangeboden mogen worden. Dit zou discriminerend zijn ten opzichte van afnemers die deze diensten apart inkopen. Een lichtere maatregel, bijvoorbeeld alleen transparantie, zou niet voldoende effect hebben. Hierdoor zouden nog steeds in een bundel, die door een concurrent niet te repliceren is, hogere kortingen door de dominante partij gehanteerd kunnen worden. Hiernaast zorgt een verplichting tot kostenoriëntatie voor de universele dienst op het consumentensegment er niet voor dat koppelverkoop wordt voorkomen. Naast de eerdergenoemde maatregel zou het risico op koppelverkoop ook kunnen worden ingeperkt door een algeheel verbod op het bundelen van een niet-concurrerende dienst met concurrerende diensten. Het college ziet deze maatregel als zwaarder dan een verplichting om niet te discrimineren en deze verplichting grijpt verder in op de bedrijfsvoering van PostNL.

379. De vorengenoemde maatregelen zouden betekenen dat de dominante partij op de zakelijke tijdskritische en niet-tijdskritische segmenten verplicht is om diensten niet tegen een lager tarief aan te bieden in een bundel indien er in deze bundel een niet-competitieve dienst zit. Dit voorkomt dat de dominante partij door koppelverkoop de concurrentie in (potentieel) concurrerende segmenten beperkt. De dominante partij zou anders zijn monopoliepositie op het tijdskritische segment kunnen uitbreiden naar niet-tijdskritische segmenten. Deze maatregel is noodzakelijk om op het zakelijk segment koppelverkoop te voorkomen en zo wordt voorkomen dat de dominante partij zijn marktmacht kan uitbreiden in (potentiële) concurrerende markten.

Voordelen versus nadelen

380. Het college heeft in paragraaf 3.5.1 over prijsdiscriminatie aangegeven dat dit een effect heeft op eindgebruikers en op de welvaart. Er is dus een risico dat de marktwerking wordt verstoord vanwege de uittrekking van concurrenten en hierdoor zouden eindgebruikers op termijn hogere prijzen moeten betalen.

¹⁶³ Een zogenoemde mixed bundel.

¹⁶⁴ Dit is beschreven in paragraaf 3.6.2.

¹⁶⁵ Dit is ook uitgewerkt in Annex B.4

381. Door het invoeren van een verplichting tot het hanteren van non-discriminatie wordt de vrijheid van de dominante partij met betrekking tot prijsstelling ingeperkt. Hier tegenover staat dat dit niet betekent dat de dominante partij haar prijzen in het geheel niet zou mogen variëren. Deze verplichting is slechts van toepassing op bundels waarin niet-concurrerende postdiensten zitten. De prijs van de bundel zou dan niet lager mogen liggen dan de prijs van een bundel zonder deze niet-concurrerende dienst met een aparte afname van deze niet-concurrerende dienst. Door deze maatregelen zal de concurrentie niet worden afgeremd. Het aanbieden van gebundelde producten tegen een korting zorgt er namelijk anders voor dat de dominante partij klanten kan behouden die beide diensten afnemen en de concurrentie op de niet-tijdskritische markt kan belemmeren. Hierdoor zou een (potentieel) concurrerend marktsegment worden ge(her)monopoliseerd. Hierna zou de dominante partij op dit segment hogere prijzen kunnen vragen ten nadele van de zakelijke eindgebruikers.

Concrete invulling

382. De non-discrimatieverplichting zou concreet het volgende inhouden (naast het eerdergenoemde):

- Het is verboden om prijzen te differentiëren in zoverre dat diensten waar geen concurrentie op plaatsvindt in een bundel tegen een lager tarief worden aangeboden dan de prijs van een bundel zonder deze niet-concurrerende dienst met een aparte afname van deze niet-concurrerende dienst.

4.4.5.1 Conclusie

383. In het voorgaande heeft het college geconcludeerd dat het risico op koppelverkoop ingeperkt kan worden met een verplichting tot non-discriminatie. Dit houdt specifiek een verbod op prijsdifferentiatie in, in zoverre dat diensten waar geen concurrentie op plaatsvindt niet in een bundel tegen een lager tarief aan worden geboden dan de som van een bundel zonder deze dienst en de losse niet-concurrerende diensten. Voor effectieve inperking van het risico zijn een transparantieplichting en toezicht op en handhaving van de genoemde verplichtingen door de toezichthouder tevens van belang. Het college heeft in het voorgaande geconcludeerd dat de bovenstaande maatregelen passend zijn.

4.4.6 Contractuele voorwaarden om overstapkosten te verhogen op zakelijke post

384. Onder contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen wordt verstaan het opnemen van bepalingen in contracten waarmee de kosten voor eindgebruikers om over te stappen op een alternatieve aanbieder van de betreffende dienst worden verhoogd. Onder deze noemer kunnen onder meer langdurige contracten, hoge boetes voor het vroegtijdig opzeggen van contracten en loyaliteitsprogramma's worden gebracht. Het college heeft in paragraaf 3.7 aangegeven dat er een risico bestaat dat PostNL contractuele voorwaarden hanteert, op de zakelijke markt, als gevolg waarvan overstapkosten voor eindgebruikers worden verhoogd en dat dit bovendien voor PostNL op lange termijn tot positieve resultaten leidt.

Wettelijk kader

385. De wetgever heeft nagenoeg geen wettelijke verplichtingen voor de verlener van de universele dienst in de Postwet 2009 opgenomen die dit risico inperken. Er is wel een verplichting om de universele dienst aan te bieden zonder contractuele voorwaarden, maar deze verplichting geldt niet voor het zakelijke segment.

Geschiktheid en noodzakelijkheid

386. Het college heeft in paragraaf 4.3.1 aangegeven¹⁶⁶ dat een non-discriminatieverplichting een geschikte maatregel is om het risico op het hanteren van contractuele voorwaarden om overstapkosten te verhogen, in te perken. Dit zou concreet moeten worden ingevuld met een verbod op loyaliteitskortingen, naast de eerder genoemde voorwaarden van non-discriminatie. Deze korting zou discriminerend zijn ten opzichte van afnemers die deels zijn overgestapt of willen overstappen en deze korting dan niet krijgen. Een lichtere maatregel, bijvoorbeeld alleen transparantie, zou niet voldoende effect hebben. Hierdoor zouden nog steeds lagere kortingen door de dominante partij gehanteerd kunnen worden om het overstappen van eindgebruikers te voorkomen.

387. De vorengenoemde maatregelen zouden betekenen dat de dominante partij op de zakelijke tijdskritische en niet-tijdskritische segmenten verplicht is om diensten niet tegen een lager tarief aan te bieden op basis van de loyaliteit van een afnemer. Deze maatregelen voorkomen niet dat er langdurige contracten worden afgesloten, maar indien hier voor de afnemer geen korting tegenover staat zullen eindgebruikers deze contracten alleen afsluiten indien zij hierbij zelf een voordeel hebben. Daarnaast wordt zo voorkomen dat er korting wordt gegeven onder de voorwaarde dat een bepaald aandeel van de afname van een klant bij de dominante partij wordt afgenomen. Deze maatregel is noodzakelijk om op het zakelijk segment contractuele overstapdrempels te voorkomen. Hiermee wordt voorkomen dat de dominante partij haar marktmacht kan uitbreiden of behouden in concurrerende markten.

Voordelen versus nadelen

388. Het college heeft in paragraaf 3.7.1 over contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen aangegeven dat dit een effect heeft op de welvaart. Er is dus een risico dat de marktwerking wordt verstoord vanwege de uittreding van concurrenten en hierdoor zouden eindgebruikers op termijn hogere prijzen moeten betalen.

389. Door het invoeren van een verplichting tot het hanteren van non-discriminatie wordt de vrijheid van prijsstelling voor de dominante partij ingeperkt. Dit betekent niet dat de dominante partij haar prijzen in het geheel niet zou mogen variëren. Deze verplichting is slechts van toepassing op loyaliteitskortingen. De dominante partij zou geen kortingen mogen geven die als voorwaarde stellen dat een bepaald aandeel van de totale vraag van een klant binnen een marktsegment bij de dominante partij afgenomen wordt. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat de dominante partij een bepaalde volume-eis aan af te nemen niet-tijdskritische post stelt voor een korting op

¹⁶⁶ Dit is ook uitgewerkt in Annex B.4.

tijdskritische post. Daarnaast zou de dominante partij geen korting mogen geven onder de voorwaarde dat een eindgebruiker bijvoorbeeld een tienjarig contract tekent.

390. Door deze maatregelen zal de concurrentie niet worden afgeremd, maar juist worden bevorderd. Het aanbieden van deze voorwaarden zorgt er namelijk anders voor dat PostNL klanten kan behouden door loyaliteitsprogramma's of langdurige contracten aan te bieden. Dit zorgt voor barrières voor eindgebruikers om over te stappen. Als gevolg hiervan zullen concurrerende aanbieders hoge kosten moeten maken om eindgebruikers te bewegen over te stappen. Hierdoor zullen er, zelfs bij een beter of goedkoper aanbod van concurrenten, minder eindgebruikers overstappen. Het hanteren van deze voorwaarden leidt zodoende tot hogere kosten voor de concurrenten en nieuwkomers en daarmee tot toetredingsdrempels voor deze partijen. Als gevolg hiervan leidt dit tot een lagere afzet door concurrenten. Hierdoor is de dominante aanbieder in staat opbrengsten op de retailmarkten op lange termijn hoog te houden en overstap van klanten te minimaliseren.

Concrete invulling

391. De non-discriminatie verplichting zou concreet het volgende inhouden (naast het eerdergenoemde):

- De dominante partij mag geen aanbiedingen doen aan eindgebruikers die leiden tot onredelijke overstapdrempels. Het is verboden loyaliteitskortingen te hanteren. De dominante partij mag geen kortingen geven die als voorwaarde stellen dat een bepaald aandeel van de totale behoefte van een klant binnen een markt bij de dominante partij afgenomen wordt. Daarnaast mag de dominante partij geen kortingen geven die gebaseerd zijn op het historische koopgedrag van de eindgebruiker. Hierbij is ook toezicht en handhaving van deze verplichtingen door de toezichthouder van belang.

4.4.6.1 Conclusie

392. In het voorgaande heeft het college geconcludeerd dat het risico op contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen ingeperkt kan worden met een non-discriminatieverplichting (specifiek een verbod op loyaliteitskortingen) en een transparantieplichting. Het college heeft in het voorgaande geconcludeerd dat de bovenstaande maatregelen passend zijn.

4.4.7 Lage kwaliteit op consumentenpost

393. Het college heeft in paragraaf 3.8 geconcludeerd dat er een risico bestaat op lage kwaliteit op de consumentenpost. Doordat er geen concurrentie op het consumentensegment is, zal PostNL immers minder streven naar hoge kwaliteit. Lagere kwaliteit is namelijk een andere vorm van een prijsverhoging of kostenbesparing. Kwaliteit is hierbij een ruim begrip. Hier valt bijvoorbeeld de overkomstduur onder, maar ook het aantal kwijtgeraakte of verkeerd bezorgde poststukken (bezorgzekerheid). Verder is kwaliteit ook lager als de post is beschadigd (proces van sortering en bezorging) of als er beperkt verkoopkanalen beschikbaar zijn.

Wettelijk kader

394. De wetgever heeft voor de verlener van de universele dienst in de Postwet 2009 de verplichting opgelegd om gemiddeld 95 procent van de brieven de volgende dag te bezorgen. Tevens zijn er wettelijke minimumniveaus voor het aantal brievenbussen en dienstverleningspunten en het assortiment dat hier gevoerd moet worden. Ook het aantal ophaal- en bezorgdagen is wettelijk vastgesteld op zes dagen per week. In het wettelijk kader staat geen norm voor het aantal kwijtgeraakte of verkeerd bezorgde poststukken (bezorgzekerheid) en over eventueel beschadigde poststukken. In de uitwerking van de 95-procentnorm wordt gekeken naar hoeveel van de binnen een jaar (m.u.v. kerst- en nieuwjaarsperiode) verzonden poststukken de volgende dag werden ontvangen. Daarbij wordt niet gekeken naar eventuele kwijtgeraakte of beschadigde stukken.

Geschiktheid en noodzakelijkheid

395. Het college heeft in paragraaf 4.3.1 aangegeven¹⁶⁷ dat kwaliteitsnormen een geschikte maatregel vormen om het risico op lage kwaliteit in te perken. Hierbij is het van belang dat de wetgever of toezichthouder duidelijk aangeeft op welke aspecten van kwaliteit door een toezichthouder gecontroleerd wordt.

396. Deze maatregel betekent dat de universele postdienstverlener verplicht is om diensten tegen een bepaalde kwaliteit te leveren. Hierbij kan gedacht worden aan een norm te stellen aangaande het percentage verloren en beschadigde poststukken of een verplichting dat een dienst niet zonder meer mag worden geschrapt uit het assortiment. Het is hierbij van belang dat de toezichthouder een ruime bevoegdheid krijgt om informatie te vorderen over het naleven van deze normen¹⁶⁸ door de universele postdienstverlener en dat er een rapportageplicht hierover wordt opgenomen. Dit ondersteunt dat er kwaliteit wordt geleverd die op het door de wetgever beoogde niveau ligt.¹⁶⁹

Voordelen versus nadelen

397. Het college heeft in paragraaf 3.8.1 aangegeven dat PostNL in afwezigheid van concurrentie minder zal streven naar hoge kwaliteit dan zij zou doen in een competitieve situatie. Dit resulteert in een lagere welvaart. Door het invoeren van bepaalde kwaliteitsnormen wordt de vrijheid van de universele postdienstverlener ingeperkt. Hiertegenover staat dat consumentenbelangen beter worden gewaarborgd.

Concrete invulling

398. Deze maatregel houdt in dat de universele postdienstverlener verplicht is om diensten tegen een bepaalde kwaliteit te leveren. Hierbij zou de wetgever of toezichthouder aan moeten geven wat de kwaliteitsparameters zijn. Naast de 95%-norm en de normen voor postvestigingen kan worden gedacht aan normen voor beschadigde en kwijtgeraakte post. Het is hierbij van belang dat de

¹⁶⁷ Dit is ook uitgewerkt in Annex B.5.

¹⁶⁸ Zo krijgt het college thans niet de wegingsinformatie die gebruikt wordt bij het meten van de overkomstduur.

¹⁶⁹ Zie bijvoorbeeld de vele Kamervragen over de postbezorging.

toezichthouder een ruime bevoegdheid krijgt om informatie te vorderen over het voldoen aan deze normen.¹⁷⁰

4.4.7.1 Conclusie

399. In het voorgaande heeft het college geconcludeerd dat het risico op lage kwaliteit ingeperkt kan worden door aanvullende kwaliteitsnormen vast te stellen, specifiek voor beschadigde en kwijtgeraakte post. Het college heeft in het voorgaande geconcludeerd dat deze maatregel passend is.

4.5 Wholesalemaatregelen

400. Elektronische substitutie is een belangrijke factor op de postmarkt, zoals al aangegeven in paragraaf 2.2.2.1. Dit uit zich in dalende volumes op de postmarkt. Gezien het feit dat postvervoerders geen invloed hebben op de ontwikkelingen die deze vorm van substitutie veroorzaken, wordt het voor postvervoerders steeds lastiger om een economisch rendabel netwerk in stand te houden of op te zetten. Deze ontwikkeling heeft bovendien nadelige gevolgen voor het aantal marktpartijen dat actief is op de postmarkt. Een ander gevolg van de volumedaling is de overname van Selekt Mail door Sandd, waardoor het aantal landelijk dekkende netwerken is gedaald naar twee.

401. Door de daling in het volume op de postmarkt, stijgen de gemiddelde kosten per poststuk. Dit houdt verband met het feit dat veel kosten gemeenschappelijke kosten betreffen en er op deze markt in hoge mate sprake is van dichtheids-, schaal- en breedtevoordelen. Dit kan betekenen dat (nieuwe) postvervoerders voor het kunnen aanbieden van postvervoerdiensten in de toekomst meer afhankelijk worden van toegang tot de bezorgnetwerken van andere postvervoerders om zodoende participatie in de markt rendabel te houden en landelijk actief te kunnen blijven. Verder zijn de toetredingsdrempels hoog en krimpt de markt waardoor nieuwe marktpartijen niet snel toetreden. Daar komt nog bij dat het onwaarschijnlijk is dat de reeds actieve marktpartijen de prikkel hebben om potentiële concurrenten toegang te verlenen tot hun netwerk, omdat zij zo meer concurrentie krijgen.

402. PostNL is de enige postvervoerder die voldoet aan de criteria genoemd in artikel 9, eerste lid, van de Postwet 2009. Als gevolg hiervan is PostNL de enige met een toegangsverplichting. In dit artikel is bepaald dat postvervoer voor postvervoerbedrijven tegen non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven ten opzichte van andere afzenders en andere postvervoerbedrijven wordt verricht. Op grond van deze bepaling is derhalve per definitie sprake van 'squeeze'¹⁷¹. PostNL kan postdiensten derhalve altijd tegen lagere kosten uitvoeren dan postvervoerbedrijven die postdiensten uitvoeren op basis van deze bepaling. Doordat wholesaletarieven niet worden gereguleerd kunnen concurrenten dus geen marge halen uit deze

¹⁷⁰ Er zou ook gedacht kunnen worden aan het wijzigen van de aansprakelijkheidsbepaling. Hierin is de universele dienstverlener in gevallen dat een poststuk niet is geregistreerd, niet aansprakelijk (artikel 29 Postwet).

¹⁷¹ PostNL dient op grond van deze bepaling hetzelfde tarief voor een dienst aan postvervoerders te bieden als zij dit ook biedt aan derden (zakelijke klanten). Er is derhalve geen sprake van een 'wholesale'-tarief.

postdiensten. Als gevolg hiervan zullen postvervoerders waarbij de gehele business case afhankelijk is van toegang (dienstenconcurrentie), op basis van deze bepaling derhalve geen financiële ruimte hebben om te blijven bestaan.

403. Uit het artikel 9-onderzoek van het college is gebleken dat 71 procent van het (beperkte) postvolume van de toetreders door hun eigen netwerk is bezorgd. Van de resterende post werd geconcludeerd dat slechts 15 procent via het netwerk van PostNL is bezorgd en 85% via het netwerk van andere postvervoerbedrijven. Over de toegang op grond van artikel 9 van de Postwet 2009 waren voorts geen klachten. Op basis van deze gegevens is toen geconcludeerd dat er weinig behoefte bestond aan aanscherping van deze wholesaleregulering.

404. Het postvolume zal echter, naar verwachting, in de toekomst dalen, waardoor het de vraag is of er nog genoeg ruimte is om een vorm van infrastructuurconcurrentie op de postmarkt te behouden. Indien er als gevolg van deze ontwikkeling een monopolie overblijft, zal dit negatieve gevolgen hebben voor de welvaart. Als er daarentegen toegang op een lager niveau in het netwerk van de dominante partij wordt gerealiseerd tegen een redelijke wholesalevergoeding, zou er (meer) concurrentie kunnen ontstaan op retailniveau (bijvoorbeeld op tijdskritische post). Het college is dan ook van mening dat het aanbeveling verdient om alert te blijven op de wenselijkheid van verbreding van de huidige wholesaleregulering.

4.6 Conclusie

405. Het college heeft in het voorgaande aangegeven dat het van belang is dat de wettelijke verplichtingen op de juiste rechtspersoon rusten. Met betrekking tot de verplichtingen voor de universele dienstverlening zouden deze moeten gelden voor die rechtspersoon of rechtspersonen en hun groepsmaatschappijen die daadwerkelijk de handelingen verrichten waarmee de universele postdienst wordt uitgevoerd en niet alleen voor PostNL B.V. (voorheen TNT Post B.V.). Met betrekking tot het voorkomen van potentiële mededingingsproblemen zou de wetgever een dominante partij moeten aanwijzen of de toezichthouder de mogelijkheid kunnen geven om – afhankelijk van de marktsituatie – een dominante partij aan te wijzen en maatregelen op te leggen.

406. Verder is het wenselijk om de wetgeving en de verplichtingen zodanig te formuleren dat de toezichthouder in staat wordt gesteld om te allen tijde ook alle informatie die hij voor dat toezicht *redelijkerwijs relevant acht* van betrokkenen te vorderen. In dat verband acht het college het wenselijk om artikel 39, lid 1, van de Postwet te herformuleren overeenkomstig het bepaalde in artikel 18.7, lid 1, van de Telecommunicatiewet.

407. Het college concludeert op grond van de eerder geschetste risico's dat de volgende maatregelen passend zijn:

- **Kostentoe rekening en boekhouding**
 - Het opnemen van een expliciet verbod op kruissubsidiëring

- Een verplichting voor de dominante partij om de toerekening van kosten per afzonderlijke dienst uit te voeren voor de diensten op alle marktsegmenten waarop gebruik gemaakt wordt van een gemeenschappelijke infrastructuur, ongeacht of een dienst wel of niet onder een universele postdienst is opgenomen, en deze toegerekende kosten per dienst voor de toezichthouder inzichtelijk te maken.
- Om het voorgaande te realiseren is een verplichting noodzakelijk dat de diensten afzonderlijk in de boekhouding worden bijgehouden.
- Keuzes voor de kostentoerekening, boekhouding en (financiële) rapportages dienen vooraf ter goedkeuring aan de toezichthouder te worden voorgelegd, die hieraan (vooraf dan wel achteraf) voorschriften en aanwijzingen moet kunnen verbinden.
- **Kostenoriëntatie per dienst binnen de universele postdienst**
 - Het opnemen van een verplichting tot kostenoriëntatie per afzonderlijke dienst binnen de universele postdienst (zodat kostengeoriënteerde starttarieven worden vastgesteld).
 - Een verplichting voor de dominante partij om de opbrengsten per afzonderlijke dienst binnen de universele postdienst toe te rekenen en deze toegerekende opbrengsten per dienst voor de toezichthouder inzichtelijk te maken.
 - Om het voorgaande te realiseren is een verplichting noodzakelijk dat de opbrengsten per afzonderlijke dienst in de boekhouding worden bijgehouden.
 - De toezichthouder dient de mogelijkheid te hebben om over alle keuzes voor de toerekening, boekhouding en rapportages van de opbrengsten per dienst binnen de universele postdienst goedkeuring te verlenen waaraan de toezichthouder vooraf dan wel achteraf voorschriften en aanwijzingen moeten kunnen verbinden.
- **Transparantie:** De daadwerkelijk gehanteerde tarieven, voorwaarden en kortingen moeten vooraf transparant zijn en op de website in een openbaar aanbod verschijnen.
- **Non-discriminatie:**
 - Selectieve prijsdifferentiatie is verboden: producten of diensten mogen niet tegen gedifferentieerde voorwaarden aan eindgebruikers geleverd. Alleen differentiatie op basis van aantoonbare onderliggende kostenvoordelen is geoorloofd. De kostenvoordelen dienen in redelijke verhouding te staan tot de tariefdifferentiatie.
 - Het is verboden om prijzen te differentiëren in zoverre diensten waar geen concurrentie op plaatsvindt in een bundel tegen een lager tarief worden

aangeboden dan de prijs van een bundel zonder deze niet-concurrerende dienst met een aparte afname van deze niet-concurrerende dienst.

- De dominante partij mag geen aanbiedingen doen aan eindgebruikers die leiden tot onredelijke overstapdrempels. Het is verboden loyaliteitskortingen te hanteren. De dominante partij mag geen kortingen geven die als voorwaarde stellen dat een bepaald aandeel van de totale behoefte van een klant binnen een markt bij de dominante partij afgenomen worden. Daarnaast mag de dominante partij geen kortingen geven die gebaseerd zijn op het historische koopgedrag van de eindgebruiker.

- **Kwaliteitsnorm:** normen aangaande beschadigde en kwijtgeraakte post.

408. Het college is verder van mening dat het aanbeveling verdient om alert te blijven op de wenselijkheid van verbreding van de huidige wholesaleregulering.

5 Advies

409. Het college heeft in dit onderzoek de nationale retailmarkt voor brievenpost geanalyseerd. Het college heeft met zijn onderzoek beoogd om de in potentie aanwezige problemen met betrekking tot de verdere ontwikkeling van de concurrentie en de hiervoor passende maatregelen in kaart te brengen. Uit dit onderzoek volgt dat PostNL de dominante partij op deze markt is. In een aantal marktsegmenten is er in bepaalde mate sprake van concurrentie. In andere marktsegmenten is er geen sprake van concurrentie en wordt ook niet verwacht dat concurrentie zal ontstaan. Het gebrek aan concurrentie leidt tot een aantal (risico's op) mededingingsproblemen. Een aantal van deze risico's hangt samen met de omstandigheid dat in een monopoliesituatie hoge tarieven kunnen worden gerekend. Dit heeft tot gevolg dat eindgebruikers hogere tarieven betalen of lagere kwaliteit ontvangen dan in een concurrerende markt het geval zou zijn. Hierdoor behaalt PostNL voordelen die zij kan gebruiken om op andere segmenten (selectief) lage tarieven te rekenen. Hiernaast kan PostNL – door haar dominante positie – de concurrentie beperken door het toepassen van prijsdiscriminatie, koppelverkoop of beperkende contractuele voorwaarden. Hierdoor kunnen concurrenten op termijn uit de markt worden gedreven waarna vervolgens monopolietarieven kunnen worden gerekend.

410. In het licht van de genoemde risico's wijst het college op een aantal marktontwikkelingen die indicaties vormen van deze concurrentieomstandigheden. Zo ziet het college dat het marktaandeel van PostNL en Netwerk VSP gezamenlijk hoog blijft en dat één van de twee grote concurrenten van PostNL is uitgetreden. Hiernaast blijkt onder meer dat de gemiddelde prijs op het concurrerende zakelijk niet-tijdskritische segment de afgelopen jaren is gedaald, terwijl de prijs van monopoliediensten is gestegen.

411. De verplichtingen in de Postwet 2009 zijn van toepassing op de verlener van de universele postdienst. Met de inwerkingtreding van de Postwet 2009 is niet langer PostNL N.V. (voorheen TNT N.V.), maar PostNL B.V. (voorheen TNT Post B.V.) de als verlener van de universele postdienst aangewezen rechtspersoon. Nu PostNL N.V. de postvervoeractiviteiten van PostNL B.V. heeft ondergebracht in aparte juridische entiteiten, koopt PostNL B.V. de feitelijke postale activiteiten voor de uitvoering van de universele postdienstverlening in bij andere bedrijfsonderdelen van PostNL N.V.. Hierdoor zijn veel van de huidige wettelijke verplichtingen die bedoeld zijn om kostengeoriënteerde tarieven van de universele postdienst te waarborgen in feite betekenisloos geworden. Het college adviseert daarom om duidelijk in de Postwet op te nemen dat de verplichtingen en aanwijzingen van toepassing zijn op die rechtspersoon of rechtspersonen en hun groepsmaatschappijen die daadwerkelijk de handelingen verrichten waarmee de universele postdienst wordt uitgevoerd en niet alleen op PostNL B.V..

412. Om de toezichtstaak op een effectieve wijze uit te kunnen voeren, dient de toezichthouder te allen tijde alle informatie die hij voor het toezicht redelijkerwijs relevant acht van betrokkenen te kunnen vorderen. In dat verband acht het college het wenselijk om artikel 39, lid 1, van de Postwet te herformuleren overeenkomstig het bepaalde in artikel 18.7, lid 1, van de Telecommunicatiewet.

413. Het college heeft in deze rapportage aangegeven op welke wijzen de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen geremedieerd kunnen worden. De maatregelen die het college in het voorgaande passend heeft geacht, zijn de onderstaande:

- een transparantieplichting: dit betekent dat de daadwerkelijk gehanteerde tarieven, voorwaarden en kortingen vooraf transparant moeten zijn en op de website moeten verschijnen, zodat een klant aan de hand van de op de website aanwezige informatie in alle gevallen zijn tarief kan bepalen;
- een uitgebreide non-discriminatiemaatregel: dit voorkomt mededingingsbeperkende prijsdiscriminatie, koppelverkoop en contractuele voorwaarden die de overstapkosten van eindgebruikers verhogen. Concreet behelst dit een verbod op selectieve prijsdifferentiatie. Hiernaast betekent dit een verbod op het differentiëren van prijzen in zoverre dat diensten waar geen concurrentie op plaatsvindt in een bundel tegen een lager tarief worden aangeboden dan de prijs van een bundel zonder deze niet-concurrerende dienst met een aparte afname van deze niet-concurrerende dienst. Tevens behelst dit een verbod op loyaliteitskortingen en andere kortingen die de overstapkosten van eindgebruikers verhogen. De bedoelde transparantie- en non-discriminatiemaatregelen zouden gezien kunnen worden als een verbreding van het bestaande artikel 9 van de Postwet 2009;
- het specificeren van de kostenoriëntatie zoals deze in de huidige postwetgeving is opgelegd: dit behelst het opleggen van een kostentoe rekeningssysteem, een systeem van boekhouding en een kostenoriëntatiemaatregel per afzonderlijke dienst. Hiermee kunnen kruissubsidiëring en buitensporig hoge prijzen worden voorkomen. Deze verplichting geldt voor het toerekenen van kosten voor alle diensten die verricht worden door gebruik te maken van de gemeenschappelijke infrastructuur. Voor het toerekenen van de opbrengsten kan volstaan worden met het toerekenen van alle opbrengsten die onder de universele dienst vallen aan de afzonderlijke diensten. Hierbij is het noodzakelijk dat keuzes over de toerekening van kosten en opbrengsten, boekhouding en de (financiële rapportage) ter goedkeuring aan de toezichthouder worden voorgelegd. De toezichthouder kan hieraan voorschriften en aanwijzingen – vooraf dan wel achteraf – verbinden. Daarnaast is een expliciet verbod op kruissubsidiëring noodzakelijk;
- kwaliteitsnormen in aanvulling op de al aanwezige normen. Dit ten behoeve van het remediëren van verlaagde kwaliteit. Deze aanvullende normen zouden wat het college betreft in ieder geval betrekking moeten hebben op beschadigde en kwijtgeraakte post.

414. Indien de in deze rapportage geïdentificeerde (potentiële) mededingingsproblemen van dien aard worden geacht dat deze effectief dienen te worden geremedieerd, dan kunnen de door het college voorgestelde maatregelen in de wet worden opgenomen, of kan de toezichthouder de mogelijkheid worden gegeven om – afhankelijk van de marktsituatie – deze maatregelen al dan niet op te leggen. Het kunnen opleggen van de voorgestelde maatregelen kan afhankelijk gemaakt worden van vastgestelde dominantie op een segment.

415. Het college is van oordeel dat met de in deze rapportage genoemde maatregelen de concurrentie wordt gestimuleerd en de eindgebruiker wordt beschermd. Daarom adviseert hij de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om in aanpassing van wet- en regelgeving met het hierboven genoemde rekening te houden.

416. Ten slotte is het college van mening dat het aanbeveling verdient om alert te blijven op de wenselijkheid van verbreding van de huidige wholesaleregulering.

Annex A Verslagen gesprekken met marktpartijen

A.1 Gespreksverslag Sandd 18 april

Op maandag 18 april 2011 heeft in het kader van het onderzoek een bespreking plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van het college en een vertegenwoordiger van Sandd. Hieronder volgt een puntsgewijs verslag per onderwerp.

Algemene opmerkingen

- Sandd vraagt met welk doel dit rapport van OPTA is geschreven. Zal het rapport aan EL&I en aan TK worden aangeboden? OPTA bevestigt dat het gaat om een onderzoek over de markt, dat het aan EL&I wordt aangeboden en dat de staatssecretaris aan de TK heeft toegezegd hierover te rapporteren.
- **[vertrouwelijk:**
XX
XX
XX
XXXXXXXXXXXX]
- **[vertrouwelijk:**
XX
XXXXXXXXXXXX]

Hoofdstuk 1

- Sandd begrijpt dat OPTA deze afbakening kiest voor het onderzoek en heeft hier geen opmerkingen over.

Hoofdstuk 2

- Sandd is het eens met de segmenteringen en concurrentieanalyse. Sandd is het mee eens dat de genoemde subsegmenten van de ZNTK specifieke kenmerken hebben met een te onderscheiden marktdynamiek, zoals bulkpost brieven ZNTK dat voor 1/4/2009 onder het brievenmonopolie van TNT (nu PostNL) viel. Sandd geeft verder aan dat de machtspositie verschillend is per segment en per subsegment.
- Sandd noemt de invloed van aanvullende diensten (zoals antwoordnummers, aangetekende post) van PostNL, waarop PostNL dominant of *de facto* monopolist is, op de overige concurrerende delen van de markt. **[vertrouwelijk:**
XX
XX
XXXXXXXXXXXX]
- Veel klanten zullen voorlopig voor een deel bij PostNL moeten blijven, maar vraag is wanneer er voor het niet-tijdskritische deel een omslagpunt plaatsvindt en de klant hiervoor overstapt.
- Sandd noemt het effect van digitalisering op de markt. Bij PostNL is dit een direct effect omdat PostNL hierdoor volume verliest. De krimp doet zich met name voor op de transactiepost en in beperktere mate op de direct mail. **[vertrouwelijk:**
XX
XX
XXXXXXXXXXXX]

- Sandd noemt het belang van kopersmacht als effect op de markt. Een kleine groep bedrijven bepaalt circa de helft van het volume op de postmarkt. Contractklanten met een volume > 1 miljoen stuks per jaar. 1 maal per jaar (rond september – november) is een overstap mogelijk omdat contracten per 1 januari aflopen. **[vertrouwelijk:**
XX
XXXXXXXXXX]
- Sandd kaart aan dat de huidige concurrentiesituatie sterk beïnvloed is geweest door de uitstel van de liberalisering. **[vertrouwelijk:**
XX
XX]
- Tijdens de uitstellingsperiode heeft PostNL, Netwerk VSP in de markt gezet waardoor de concurrentie kon worden afgeremd. **[vertrouwelijk:**
XX
XX]
- Door moment van inwerkingtreding op 1/4/2009, viel er in dat jaar nauwelijks substantieel volume in het transactiepostsegment te winnen. Grote klanten hadden namelijk al voor het jaar 2009 en soms langer contractuele afspraken met PostNL.
- Sandd geeft aan dat overstap op korte termijn met name zal plaatsvinden bij de genoemde topbedrijven. Wel ziet Sandd dat PostNL creatief wordt met nieuwe producten of aanbiedingen om overstap te voorkomen. Hierbij speelde ook inkoopmacht een rol. **[vertrouwelijk:**
XX
XXXXXXXXXX]
- In 2011 is situatie anders. Sandd ziet groei in transactiepost, ten koste van PostNL.
**[vertrouwelijk: XXX
XXXXXXXXXX]**
- Voor post ongesorteerd/ongecodeerd (Port Betaald Gemengd) liggen de tarieven in de markt relatief vrij hoog, evenals de kostprijs. Bezorgzekerheid is hierbij zeer belangrijk. **[vertrouwelijk:**
XX]
- Een SEO-onderzoek naar het ingroeimodel geeft aan dat dit een volume betreft van 650 miljoen stuks.

Hoofdstuk 3

- Sandd staat achter de conclusies uit hoofdstuk 3 en Sandd is het eens met de insteek hiervan.
- Sandd geeft hierbij aan dat de groei van Netwerk VSP qua volume ten opzichte van de krimp in het gezamenlijke volume van de 2 concurrenten over de periode 2007-2009 een belangrijk gegeven is.
- Risico Buitensporig hoge prijzen: Sandd is het eens met de analyse dat er risico's zijn op buitensporig hoge prijzen.
- Feitelijk voorkomen van buitensporig hoge prijzen: Dat vindt Sandd lastig te beoordelen. Sommige diensten zoals PortBetaald-gemengd en aangetekende post hebben een hogere kostenstructuur. Wel zal PostNL gezien haar dominante positie op deze producten een gezonde marge halen. Dit draagt zeker bij aan een financiële ruimte om mogelijk te kruissubsidiëren.
- Roofprijzen. Sandd is het eens met de analyse.
- Feitelijk voorkomen van roofprijzen. Dit is vrijwel onmogelijk om aan te tonen. **[vertrouwelijk:**
XX



XX
XX
XX
XX
XX
XX
XX
XX
XX
XX
XXXXXXXXXXXX]

- Kruissubsidie. Sandd is het eens met de analyse van OPTA.
- Feitelijk voorkomen van kruissubsidie. Sandd ziet de lage tarieven van Netwerk VSP. Sandd ziet ook dat PostNL op een aantal productsegmenten nauwelijks concurrentie heeft, zoals Port Betaald Gemengd, maar ook de postzegel (losse post particulieren). Tarieven in segmenten waar geen concurrentie is, liggen tarieven hoog en waar concurrentie is, liggen de tarieven lager.

[vertrouwelijk:

XX
XX
XXXXXXXXXXXX]

- Koppelverkoop. Sandd is het eens met de analyse van OPTA.
- Feitelijk voorkomen van koppelverkoop. **[vertrouwelijk: XXX
XX
XX
XX
XX
XX
XX
XXXXXXXXXXXX]**

- Selectieve prijsdiscriminatie. Sandd is het eens met analyse van OPTA.
- Feitelijk voorkomen van selectieve prijsdiscriminatie. Sandd geeft aan dat PostNL ‘pilots’ heeft voor nieuwe diensten die aan bepaalde klanten worden aangeboden, bij wijze van experiment. Dit zijn dan de klanten die willen overstappen. Een jaar daarna is er dan sprake van een openbaar aanbod. Dit ziet Sandd als een vorm van selectief prijzen. Tariefstructuur is op zich helder.

[vertrouwelijk: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX]

- Sandd geeft aan dat TNT Post (nu PostNL), een onderdeel is van TNT NV. En dat TNT als groot bedrijf veel macht kan uitoefenen. TNT als groot bedrijf heeft bijvoorbeeld ook inkopersmacht.

Denk hierbij aan zendtijd of inkoop van kerstpakketten. **[vertrouwelijk:**

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX]

- Contractuele voorwaarden om overstap te vergroten. Sandd is het eens met de analyse van OPTA.
- Feitelijk voorkomen van contractuele voorwaarden. Contractduur is meestal 1 tot 2 jaar. In enkele gevallen op aandringen van de klant 3 jaar. PostNL biedt terugwinacties aan waarbij tijdelijke kortingen worden gegeven bijv. bij de eerste 3 zendingen. Sandd geeft aan dat er soms sprake is van fysieke overstapkosten door de sorteercodes. **[vertrouwelijk:**

XX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX]

De PB-frankeeraanduiding lijkt thans, in ieder geval voor de grotere klanten, niet meer zo’n probleem.

A.2 Gespreksverslag Selekt Mail 19 april

Op dinsdag 19 april 2011 heeft in het kader van het onderzoek een bespreking plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van het college en een vertegenwoordiger van DHL Global Mail (hierna: Selekt Mail). Hieronder volgt een puntsgewijs verslag per onderwerp.

Algemene opmerkingen

- DHL / Deutsche Post heeft verschillende divisies: Express, Logistics (Freight, Global Forwarding en Supply Chain) en Mail.
- Onder DHL Global Mail valt nu nog Selekt Mail, maar in de toekomst blijft alleen de internationale post NL over. Selekt Mail is het bedrijf dat in Nederland de geadresseerde postactiviteiten uitvoert. Selekt Mail wordt overgenomen door Sandd en Sandd neemt daarbij dus niet de gehele Nederlandse activiteiten van DHL Global Mail over. Selektvracht valt onder de Express-divisie van DHL.
- Selekt Mail onderschrijft in grote lijnen de analyse. Zij geeft wel aan dat veel van de gesignaleerde problemen en effecten in 2010 en 2011 zijn versterkt. Zo wordt direct mail steeds meer vervangen door elektronische communicatie. Aan de andere kant komen kleine getargeted volumes direct mail terug van internetbedrijven.
- **[vertrouwelijk:**
XX
XX]
- Selekt Mail geeft aan dat ze het eens is met de afbakening en aanpak van hoofdstuk 1.
- Selekt Mail geeft aan dat voor de postmarkt en specifiek netwerkbedrijven het volume het belangrijkste gegeven is. Er zijn namelijk veel vaste kosten en maar weinig variabele kosten per individuele brief.
- Het volume van Selekt Mail was in 2010 nagenoeg even hoog als in 2009. **[vertrouwelijk:**
XX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX]. De huidige markt is te klein voor 3 landelijke netwerken.
- Digitalisering vindt plaats in heel de postmarkt maar groeit uitzonderlijk snel in de transactiepost en de direct mail. Nederland is een van de landen in Europa die vooroploopt in digitalisering. De traditionele postmarkt is een neergaande markt zonder echte zichtbare innovatie. Groei zit daarentegen juist in de bezorging van B2C-pakjes.

Hoofdstuk 2

- Selekt Mail is het eens met de analyse in hoofdstuk 2. Selekt Mail richt zich met name op direct mail.
- Selekt Mail geeft aan dat kwaliteit (bezorgzekerheid) op deze markt extreem belangrijk is. Hierbij is voor periodieken een verschil tussen weekoplages en maandoplages. Bij weekoplages is de bezorgzekerheid belangrijker.
- Selekt Mail geeft aan dat PostNL als voordeel heeft dat zij een totaaloplossing (bijvoorbeeld antwoordnummers) kan bieden.
- Selekt Mail geeft aan dat het gevaar bestaat op oneerlijke concurrentie. Dit gebeurt niet expliciet.
- Selekt Mail geeft aan dat de prijzenoorlog begon met het in de markt zetten van VSP geadresseerd door PostNL.
- Effect van de fusie: de prijzen op de segmenten periodieken en direct mail zijn te laag om de

kosten te dekken. De klanten hebben hiervan geprofiteerd. Selekt Mail verwacht dat de prijzen gaan stijgen.

Hoofdstuk 3

- Selekt Mail is het eens met de analyse in hoofdstuk 3. Selekt Mail geeft hierbij aan dat er risico's bestaan. De vraag is of het daadwerkelijk gebeurt.
- Selekt Mail beaamt dat het risico bestaat op buitensporige hoge prijzen. Op de consumentenmarkt is bijvoorbeeld geen directe concurrentie, alhoewel ook hier digitalisering een rol speelt. Voorts geeft Selekt Mail aan dat de prijsmarge van zakelijke losse post van PostNL goed zal zijn, maar kan niet beoordelen of dit buitensporig is.
- Selekt Mail beaamt dat het risico bestaat op rooftprijzen, maar gelooft niet dat PostNL op de huidige markt bewust rooftprijzen hanteert om concurrenten te doen uittreden. Selekt Mail ziet de lage prijzen als gevolg van de strijd om volume dat van belang is voor de dekking van de kosten van een landelijk netwerk in de context van een krimpende markt. Grote klanten hebben de afgelopen jaren een sterke onderhandelingspositie gehad in de direct mail- en , periodieken markt.
- Selekt Mail beaamt dat het risico bestaat op kruissubsidie.
- Selekt Mail ziet ook dat het risico bestaat op prijsdiscriminatie. Zij geeft wel aan dat de klant juist op de zakelijke niet-tijdskritische markt concurrenten tegen elkaar heeft uitgespeeld en zeer lage inkooprijzen heeft gerealiseerd.
- Selekt Mail ziet ook dat het risico bestaat op koppelverkoop. In de praktijk is ook sprake van bundels (bijvoorbeeld met antwoordnummers) die moeilijk te repliceren zijn. Hiernaast moeten poststromen gesplitst worden door de klant om deze niet als bundel (één gehele poststroom) aan te bieden (bijvoorbeeld tijdskritisch en niet-tijdskritisch).
- Selekt Mail ziet ook dat het risico bestaat op contractuele overstapkosten, maar geeft aan dat die in de huidige markt te overzien zijn. Zaken als codering valt binnen een redelijke termijn op te lossen. De wijziging van coderingen kan meer een probleem zijn bij transactiepost waarbij bijvoorbeeld banken moeten investeren in aanpassingen in hun systeem. Deze investeringsbeslissingen worden door een andere verantwoordelijke genomen die mogelijk de prioriteit elders legt zodat de benodigde investering t.b.v. een overstap niet gemaakt wordt.
- Selekt Mail geeft aan dat de kwaliteit van het concurrerende segment steeds dichterbij elkaar komt te liggen. Dit hoort ook bij een concurrerende markt. PostNL heeft hierbij wel het voordeel dat ze meerdere dagen bezorgt, zodat, als het mis gaat, ze post ook de dag erna kan bezorgen.

A.3 Gespreksverslag PostNL 26 april

Op dinsdag 26 april 2011 heeft in het kader van het onderzoek een bespreking plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van het college en vertegenwoordigers van PostNL. Hieronder volgt een puntsgewijs verslag per onderwerp.

Algemene opmerkingen

PostNL plaatst de volgende algemene opmerkingen:

1. PostNL mist een schets van het huidige wettelijk kader en de werking daarvan m.b.t. het inperken van de geschetste risico's;
2. PostNL vraagt zich af hoe dit onderzoek zich verhoudt met de Europese postrichtlijn;
3. PostNL mist een aantal belangrijke marktontwikkelingen van de laatste jaren.

Toelichting op punten 1 en 2

- PostNL geeft aan dat zij geen noodzaak ziet voor ex-ante regulering.
- PostNL geeft aan dat zij bij de potentiële risico's die geschetst worden in het rapport m.b.t. het wel of niet voorkomen hiervan een schets van het wettelijk kader verwacht. Dus de mate waarin het risico wordt ingeperkt door het al bestaande wettelijk kader.
- PostNL meent dat er geen juridische basis is in de Europese Postrichtlijn voor de ex-ante maatregelen. PostNL heeft aangegeven dat OPTA in haar rapport ook de juridische basis hiervoor mee moet nemen.
- In het rapport wordt gerefereerd aan een kader dat voor de telecommunicatie van toepassing is en die naar de mening van PostNL niet toepasbaar is voor de postsector. Bijvoorbeeld, er wordt gerefereerd aan een netwerkstructuur maar PostNL mist hierin de onderbouwing. Voorts is er een aantal kenmerken in de telecomsector dat verschillend is ten opzichte van de postsector zoals: arbeidsintensiviteit, sunk costs, schaalgrootte zodat in de postsector sprake is van geen/lagere toetredingsdrempels. Hierbij verwijst PostNL naar rapporten (Tiltec-rapport en rapport van bureau IG&H) en geeft aan dat in de postsector toetreding goed mogelijk is binnen een ander servicekader (bijv. bezorging van één dag/week) waarna een toetreder kan doorgroeien. PostNL geeft aan dat hoewel grotere postvervoerbedrijven volumege driven zijn, er met OVO's klein kan worden begonnen. Tot slot merkt PostNL op dat het erop lijkt dat het conceptrapport uitgaat van retailregulering, terwijl in het telecomkader uitsluitend op wholesaleniveau wordt gereguleerd.

Toelichting op punt 3

- PostNL mist een beschrijving van de mate waarin de postmarkt (geadresseerde zendingen) beïnvloed wordt door substitutie met elektronisch verkeer, dit is de belangrijkste ontwikkeling op dit moment die de markt kent.
- Het marktvolume van PostNL is sinds 2000 met 30% gedaald, gemiddeld met 3% per jaar, maar versnelt de afgelopen jaren. Vorig jaar is het volume van PostNL met 10% gedaald en de verwachting voor 2011 dat de daling eveneens 10% zal zijn. Hoewel PostNL voorheen 50% van haar marktaandeel verloor aan concurrenten en 50% als gevolg van elektronische substitutie, is nu 2/3 van de volumedaling het gevolg van substitutie.
- Eerst tekende deze ontwikkeling zich af bij transactiemail en recentelijk ook in de segmenten direct mail en periodieken. In 2010 is deze volumedaling bij PostNL respectievelijk tot **[vertrouwelijk: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX]**. Dit betreft de zakelijke post, dat 90% van het totale

postvolume betreft. Waar consumenten voorheen de keuze hadden om gebruik te maken voor elektronische substituten, dienen consumenten nu veelal te betalen voor het per post ontvangen van papieren bankafschriften.

- Ook in de C2B (2011: **[vertrouwelijk: XXX]** daling door onder meer daling van de responsmogelijkheid via antwoordnummers) en C2C (2011: **[vertrouwelijk: XXX]** daling door onder meer sociale media) daalt het volume.
- PostNL verwacht in ieder geval de komende vijf tot tien jaar een voortzetting van elektronische substitutie.
- PostNL gaat ervan uit dat in de komende 5-10 jaar de postvolumes zullen blijven dalen. PostNL is daarom ook bezig met een reorganisatie zodat zij flexibeler kan opereren en vermindering van de kosten zodat zij het ook bij een kleiner volume kan overleven.
- PostNL beschouwt elektronische substitutie als de grootste concurrent. PostNL heeft scenario's laten doorrekenen over de mate waarin tarieven voor post de substitutie door andere media beïnvloedt. Hieruit blijkt dat binnen het MKB prijsstijging van post tot hogere substitutie leidt.
- Bij grootzakelijke afnemers ziet PostNL deze ontwikkeling doorzetten wat minder afhankelijk van de prijsontwikkeling. Zo zijn de kosten van een papieren factuur circa 30 euro, ten opzichte van een digitale factuur van circa 6 euro.
- PostNL beschouwt postdiensten binnen de markt voor communicatie dan ook in volle breedte, dat wil zeggen met digitale diensten én met fysieke post. De benodigde competenties en assets voor elektronische communicatie zijn volgens PostNL wel anders dan voor postdienstverlening.
- PostNL is met Cendris actief op het fulfillment, waarbij zij delen uit de gehele keten – waaronder ook het printwerk – voor klanten afhandelt.

- Hierna is het rapport doorlopen. De opmerkingen van PostNL op het rapport – zoals hieronder verwoord – zijn niet uitputtend.

Hoofdstuk 1

- PostNL is het eens met de gehanteerde afbakening van het onderzoek in hoofdstuk 1, anders dan de eerder genoemde toenemende rol van elektronisch substitutie.
- Pakketpost is inderdaad een aparte markt dan de markt voor brievenbuspost, omdat er voor pakketten een ander netwerk wordt gebruikt. Deze markt groeit bovendien nog.

Hoofdstuk 2

- In het rapport wordt er een onderscheid gemaakt tussen tijdskritische en niet-tijdskritische post. Volgens PostNL is dit onderscheid niet langer relevant. Hieraan liggen volgens PostNL twee zaken ten grondslag. Ten eerste wordt voor tijdskritische poststukken steeds meer gebruik gemaakt van elektronische substituten. Ten tweede wordt bij poststukken een afweging gemaakt tussen een servicekader en de prijs hiervoor. De klant kijkt naar een servicekader van 24/48/72/economy bij PostNL of de concurrenten gerelateerd aan een prijs en maakt op basis hiervan een keuze. Ook wordt gekeken naar kwaliteit: naar de mate van dagzekerheid/tijdzekerheid. Hierbij gaat het om post die planbaar is. Als post de volgende dag bezorgd moet zijn, kiest de klant eerder voor een elektronische weg.
- Bijvoorbeeld voor dagelijkse niet-planbare post en voor het gemak kiest een klant voor een port betaald gemengd dienst. Dit wordt nu nog de volgende dag bezorgd. De klant past zijn processen echter aan. **[vertrouwelijk: XXX]**

- Bij planbare 'producten' kan een klant ervoor kiezen om bijvoorbeeld drukwerk eerder te laten printen zodat ze op een goedkoper servicekader voor bezorging uitkomen. In dit pre-postale keten is Cendris actief.
- PostNL herkent de genoemde segmenten periodieken, direct mail en bulkpost brieven wel, maar beschouwt deze niet als aparte relevante markten.
- PostNL gaat, bij de analyse van fusie Sandd-Selekt Mail, uit van verschillende scenario's hoe de markt zich zou kunnen ontwikkelen. Het zou kunnen dat de concurrentiedruk gelijk blijft of toeneemt omdat de concurrent meer volume heeft, maar het kan ook afnemen omdat één speler uit de markt is. PostNL verwacht niet dat er meer spelers bijkomen.
- PostNL geeft aan dat het issue van de arbeidsvoorwaarden nog speelt. PostNL ervaart dit als een concurrentienadeel, omdat PostNL postbezorgers meer betaalt dan haar concurrenten doen (ook als de ingroei naar arbeidsovereenkomsten bij concurrenten is afgerond). Netwerk VSP moet tevens overstappen van ovo's. Het aantal fte's of mensen waarop dit betrekking heeft, heeft PostNL niet paraat. PostNL gaat wel over naar flexibeler bezorgnetwerk met lagere kosten. De reorganisatie van PostNL zal de komende twee jaar duren. PostNL wil de zakelijke post op drie piekdagen bezorgen (di-do-za). Het bezorgkader zal 48-uurs/72-uurs zijn, waarbij PostNL kijkt naar een prijs-optimum in vergelijking met andere communicatiemediën. De andere drie dagen zal er sprake zijn van een 'aangepast' bezorgkader zoals thans met de maandagbezorging.

Hoofdstuk 3

- PostNL geeft aan dat zij in haar schriftelijke reactie in zal gaan op het weergeven van de feitelijke situatie bij PostNL m.b.t. genoemde onderwerpen.
- Het grootste deel van de contracten van PostNL zijn voor één jaar. Tevens worden contracten gesloten voor twee of drie jaar. Slechts in hele uitzonderlijke gevallen worden contracten voor langere perioden gesloten.
- PostNL geeft aan dat alle producten en voorwaarden bekend worden gemaakt op de website en dat de tarieven via de accountmanagers kunnen worden opgevraagd. PostNL behandelt gelijke gevallen gelijk. PostNL geeft aan dat ze hierbij gebruikmaakt van kenmerken van poststromen die op de website worden vermeld. PostNL zal dit meenemen in de schriftelijke reactie.

Overig

- PostNL zal het genoemde IG&H-rapport nog aan OPTA doen toekomen.
- De genoemde scenario's en voorbeelden in het gesprek zal PostNL opnemen in haar schriftelijke reactie.

A.4 Gespreksverslag VGP 14 april

Op donderdag 14 april 2011 heeft in het kader van het onderzoek een bespreking plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van het college en een vertegenwoordiger van de Vereniging Grootgebruikers Post (hierna: VGP). Hieronder volgt een puntsgewijs verslag per onderwerp.

Algemene opmerkingen

- Allereerst geeft VGP aan dat ze de methodologie onderschrijft en dat ze de systematiek goed vindt.
- VGP geeft verder aan dat zij een paar dingen in het concept mist waarvan zij meent dat die van invloed kunnen zijn op de dominante positie van de dominante partij en mogelijk die dominantie kan vergroten.

Rapport Vreeman

- Ten eerste neemt OPTA het rapport Vreeman als een gegeven en laat het effect hiervan buiten beschouwing. VGP ziet juist dat dit rapport en de regelgeving omtrent de arbeidsvoorwaarden bijdragen aan de dominantie van PostNL. VGP geeft aan dat er terecht wordt geconcludeerd dat PostNL dominant is. Er was sprake van een staatsbedrijf met monopolie en dit is pas in 2009 veranderd. Andere partijen dienen veel te investeren om volume te halen en op alle segmenten actief te zijn. Dit kost tijd. In het rapport Vreeman is niet gekeken naar dit totale beeld en dat het voor de concurrenten van PostNL veel moeilijker is om mensen in vaste dienst te nemen. VGP ziet graag het effect op de markt van de conclusies uit het rapport Vreeman terug in het onderzoek van OPTA.

Digitalisering

- Ten tweede wordt de reguliere postmarkt als uitgangspunt voor het onderzoek gehanteerd. Hier zijn valide redenen voor. VGP geeft aan dat de toenemende digitalisering wel zorgt voor een veranderde positie voor PostNL. Dit heeft een direct effect op de volume en omvang van de postmarkt. Het effect op het volume is wel per segment verschillend.
- VGP geeft aan dat haar leden bezig zijn met digitalisering. In hoeverre dit werkelijk gebeurt heeft te maken met de mindset binnen een bedrijf. De VGP heeft deze transitie ook als onderwerp voor de vereniging gekozen. Verstoringen in de fysieke markt (stakingen bij PostNL maar ook de discussie over arbeidsvoorwaarden) zorgen wel voor een snellere teruggang in de reguliere post.
- VGP geeft aan dat er niet een keuze dient te worden gemaakt tussen het versturen met de reguliere post of elektronische post, maar dat de stromen complementen voor elkaar zijn.
- PostNL heeft bij deze verandering het voordeel ten opzichte van haar concurrenten dat zij de hele keten bezit en beter in staat is om de digitalisering op te vangen. Zo kan zij de teruggang in volume in een deel van de keten volume opvangen in een ander deel. Totaalaanbieding spelen hierbij een rol, bijvoorbeeld gecombineerde aanbiedingen voor antwoordnummers, aangetekende zendingen, pakketten.
- Tevens heeft PostNL via haar 'servicebedrijven' zoals Cendris de voorsprong om een complementair 'product' aan te bieden waarin een digitaal product gecombineerd wordt met een fysiek product. Het zal tijd kosten voordat andere partijen tot een zelfde soort propositie kunnen komen.
- De digitalisering zorgt voor:

- Minder volume voor de reguliere post;
- Wijziging in volume: bijvoorbeeld meer post per antwoordnummer en aangetekende post.

Fusie Sandd en DHL

- VGP was het eens met de fusie.
- DHL heeft het niet gered. Ze heeft namelijk te zwaar ingezet op volume in plaats van op kwaliteit. In de postmarkt is volume heel belangrijk, maar zonder kwaliteit gaat het mis. VGP vindt 2 spelers op deze grote markt eigenlijk wel te weinig.

H2 Postmarkt

- VGP is het eens met de marktbeschrijving. Het onderscheid is herkenbaar. Er is inderdaad sprake van deze verschillende segmenten en deze verschillen in aspecten als kwaliteit, bedrijfsproces en of de post tijdskritisch is. Binnen de VGP hanteren de leden de term transactiepost voor geadresseerde, op naam gerichte, bulk brievenpost. Dit is qua fysiek proces te onderscheiden van andere poststromen.
- VGP is het ook eens met de analyse van de concurrentiesituatie. Er is een monopoliemarkt binnen een geliberaliseerde markt. Het is daarom moeilijk om een oplossing te vinden. Sommige maatregelen die de politiek voorstelt, lijken een vorm van staatsteun te zijn. Er is door de politiek onvoldoende nagedacht over de dalende markt en dat ex-ante toezicht daarop juist nog belangrijker is. Een dominante partij zal dan sneller de markt "niet meer willen delen" en er dient dan juist gewaarborgd te worden dat mededingingsproblemen zich niet voordoen.
- VGP geeft aan dat PostNL dominant is in de sector en een grote stempel drukt op de markt. Verder wijst ze op overstapproblemen die er op de markt zijn (sorteringscodes).

H3 Potentiële mededingingsproblemen

- Potentie Buitensporig hoge prijzen: VGP is het eens met de analyse en geeft hierbij aan dat zij meent dat de universele dienst maar voor 5 jaar is vastgelegd (bijvoorbeeld het aantal bezorgdagen). VGP geeft aan dat het handhaven van de universele dienst als waarborg voor de markt een belangrijk issue is. VGP geeft aan dat zij ook ziet dat het risico op buitensporig hoge prijzen, tot op zekere hoogte, op tijdskritische zakelijke post thans wordt beperkt door de universele dienst.
- Feitelijk voordoen buitensporig hoge prijzen: Er is binnen de VGP een roep om een benchmark, omdat het heel moeilijk is om zicht te krijgen op de gehanteerde tarieven. De tarieven zijn niet transparant. De tariefstructuur lijkt eenvoudig, maar is dat ook zo? Ook hierdoor is er in toenemende mate sprake van een behoefte aan inkoopkrachtbundeling.
- Potentie rooftprijs: VGP is het eens met deze analyse, maar vindt het soms te voorzichtig geformuleerd.
- Feitelijk voordoen rooftprijs: Hierbij is de rol van Netwerk VSP heel erg van belang. Dit is moeilijk om hard te maken, maar het feit dat Netwerk VSP volume kan opbouwen en kan groeien wijst wel in die richting. Ex-ante maatregelen om rooftprijzen te voorkomen, hier is onvoldoende over nagedacht bij de liberalisering.
- Potentie kruissubsidie: Eens met de redenering.
- Potentie prijsdiscriminatie: Eens met de redenering. Het risico op selectief zeer lage prijzen is zeker aanwezig, maar ook een risico op selectief hoge prijzen op transactiepost of ongesorteerde

post (port betaald gemengd).

- Aanwezigheid prijsdiscriminatie: VGP ziet ook zeer lage prijzen in de markt. Dit is ook de reden voor toenemende inkoopkracht bundeling en mailhuizen.
- Potentie koppelverkoop: Eens met de analyse.
- Feitelijk voordoen koppelverkoop: Dit is ook aanwezig, er is sprake van bundeling. Bij een aanbieding speelt een totaaloplossing een rol. Het gaat soms om het aanbieden van een geheel pakket en dit gehele pakket is bij PostNL vaak goedkoper dan de afzonderlijke diensten. Onduidelijk waarvoor een onderhandelde korting voor welke diensten geldt. Veelal gaat het om een korting op de totale aanbieding. Bovendien kan PostNL die alle producten in alle segmenten aanbiedt (zoals pakketten en aangetekende post) ook een interessant aanbod doen in een 'totaaloplossing'. Bundeling van producten versterkt de dominantie van PostNL en hier stuurt PostNL soms op. De leden van VGP zouden zelf ook bij aanbestedingen kunnen letten op kavelverdeling maar de behoefte aan bundeling wordt ook gevoed door het aanbod.
- Potentie contractuele voorwaarden: Eens met de analyse. Dit risico is vooral aanwezig doordat op een deel van de markt maar 1 speler is.
- Feitelijk voordoen contractuele voorwaarden: Gemiddelde contractduur is wel afgenomen in afwachting van de liberalisering, maar de twee aanbieders zijn niet vergelijkbaar en deze contractduur neemt weer toe. Voorbeelden van contractuele voorwaarden die feitelijk aanwezig zijn, zijn extra kortingen die gegeven worden als je langer klant bent.
- Potentie lage kwaliteit: Eens met analyse, maar mist het belang van transparantie over kwaliteit. In deze markt is de bezorgzekerheid, overkomstduur en het proces van bezorging van belang.
- Feitelijk voordoen lage kwaliteit: Stelling is juist dat kwaliteit van belang is (voorbeeld DHL). Maar de kwaliteit is niet transparant. Een onafhankelijk oordeel hiervan mist. Dit is waarom VGP zelf onderzoek hiernaar uitvoert.

A.5 Gespreksverslag Van Straaten Post 14 april

Op dinsdag 19 april 2011 heeft in het kader van het onderzoek een bespreking plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van het college en een vertegenwoordiger van Van Straaten Post (hierna: Van Straaten). Hieronder volgt een puntsgewijs verslag per onderwerp.

Algemene opmerkingen

- Van Straaten geeft aan dat zij na PostNL en Sandd/Selekt Mail het derde postbedrijf van Nederland is. Van Straaten is wel een stuk kleiner dan deze partijen met een omzet van **[vertrouwelijk: XXXXXXXXXX]** en een volume van **[vertrouwelijk: XXXXXXXX]**. Van Straaten bezorgt ook post voor Netwerk VSP **[vertrouwelijk: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX]**. Van Straaten bezorgt in een beperkt gebied, regio Utrecht.
- Van Straaten geeft aan dat het heel lang duurt om voldoende volumes te halen en dat de tarieven nu te laag zijn. **[vertrouwelijk: XX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX]**
- **[vertrouwelijk: XX
XX
XX
XX
XX]**
- Van Straaten geeft aan dat toetreding op de markt met een eigen netwerk niet mogelijk is.
- Van Straaten geeft aan dat zij vindt dat het rapport de grote punten beschrijft die in de huidige markt spelen.

Hoofdstuk 2

- Van Straaten is het eens met de onderverdeling en onderbouwing van hoofdstuk 1 en 2.
- Van Straaten heeft wel een opmerking over de definitie van tijdskritische post. Van Straaten geeft aan dat concurrenten ook geen 48-uursservice kunnen aanbieden en dat PostNL hier ook monopolist is. Klanten die een 48-uursservice willen, zijn ook tijdskritische klanten. Post die bijvoorbeeld bij Sandd wordt aangeleverd, kan niet altijd 48 uur later worden bezorgd. Post moet langer van tevoren worden aangeleverd. Van Straaten geeft aan dat op basis van de figuur in hoofdstuk de indruk wordt gewekt dat op 46% van de markt concurrentie mogelijk is, het niet-tijdskritische deel. Van Straaten meent dat dit echter eerder 25% van de markt waarop concurrentie mogelijk is, namelijk het deel van de post dat gesorteerd aangeleverd wordt.
- Van Straaten geeft aan dat elektronische substitutie maar een beperkte disciplinerende werking heeft op de dominante speler. Sommige stromen kunnen niet vervangen worden door de elektronische variant. Verder zijn veel klanten vrij inelastisch en zullen vooral kleine klanten minder snel overstappen. De prijzen op het niet-tijdskritische segment zijn al gedaald en toch vindt er elektronische substitutie plaats.
- Van Straaten geeft aan dat op de monopoliesegmenten er maar 1 partij is. De stelling dat er sterke indicaties zijn is dan veel te zwak geformuleerd. Er is namelijk gewoon 1 dominante partij.
- Van Straaten geeft aan dat er staat dat er geen toetreding mogelijk is op het tijdskritische segment en eigenlijk ook niet waarschijnlijk op het niet-tijdskritische segment. **[vertrouwelijk:**

Annex B Samenvattingen maatregelen

418. In deze Annex behandelt het college de inhoud van de in paragraaf 4.2 genoemde maatregelen en geeft hij de specifieke geschiktheid ervan voor het remediëren van de in paragraaf 3.9 genoemde potentiële problemen.

B.1 Transparantie en informatievoording

419. De maatregel transparantie houdt in dat specifieke informatie publiekelijk kenbaar wordt gemaakt over bijvoorbeeld aanbod, voorwaarden, (technische) specificaties, prijzen en informatie over de kostentoekening. Transparantie kan als maatregel worden opgelegd op wholesaleniveau met betrekking tot diensten voor (postvervoer)bedrijven die bijvoorbeeld toegang hebben tot het netwerk van een (dominante) partij. Zo is in artikel 13 van de Postwet 2009 bepaald dat tarieven en voorwaarden voor toegang tot de postbussen transparant dienen te zijn. Transparantie kan ook als maatregel worden opgelegd op retailniveau met betrekking tot diensten voor eindgebruikers (particulieren of zakelijke afnemers). Zo dienen op grond van artikel 24 lid 3 van de Postwet 2009 de tarieven die onder de universele postdienst vallen transparant te zijn.

420. Enerzijds is transparantie als maatregel noodzakelijk om te waarborgen dat andere maatregelen zoals non-discriminatie effectief zijn. Anderzijds is transparantie ook belangrijk omdat hiermee de gedragingen in de markt van de dominante partij als gevolg van regulering maar ook als gevolg van veranderingen in de concurrentiesituatie zichtbaar worden gemaakt.

421. Dit betekent dat transparantie als maatregel geschikt is wanneer er mededingingsproblemen in een markt optreden die gerelateerd zijn aan de tarieven en voorwaarden van de partij die dominant is op een specifiek marktsegment. Dus in het geval van buitensporig hoge prijzen, rooiprijzen, kruissubsidie, prijsdiscriminatie, koppelverkoop en contractuele voorwaarden. Mededingingsproblemen over de hoogte van de prijzen, te hoge of te lage prijzen, worden beïnvloed door de kosten die aan een dienst worden toegerekend. In die gevallen is ook het transparant maken van de wijze van toerekening (welke kosten en welke keuzes voor toerekening) en de toegerekende kosten aan de afzonderlijke diensten (effect van de keuzes in de werkelijkheid) van belang.

422. Wanneer in een markt(segment) sprake is van risico's voor het leveren van lage kwaliteit, kan het transparant maken van de mate van kwaliteit op verschillende aspecten van de diensten die geleverd worden door de partijen, effectief zijn. Inzicht in de geleverde kwaliteit kan tuchtigend werken in het geval dat eindgebruikers (particulier of zakelijk) de mogelijkheid hebben om over te stappen naar alternatieven (in dienst of aanbieder) of de mogelijkheid hebben om hierover contractuele voorwaarden af te spreken. Transparantie als maatregel is in dat geval een 'lichtere' maatregel dan het opleggen van specifieke kwaliteitsnormen.

423. Bij het invoeren van transparantie als maatregel om mededingingsproblemen op te lossen, al dan niet als flankering van andere maatregelen, is het van belang dat het toezicht op transparantie adequaat wordt geregeld. Enerzijds betreft dit een bevoegdheid voor een toezichthouder om

voorwaarden of aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitvoering van transparantieverplichtingen en anderzijds een bevoegdheid om informatie te vorderen.

B.2 Kostenoriëntatie en kostentoerekening

424. Kostenoriëntatie is een vorm van tariefregulering waarbij het tarief niet hoger mag zijn dan de onderliggende kosten van een dienst plus een opslag voor een rendement dat als redelijk wordt beschouwd of vastgesteld. Kostenoriëntatie kan als maatregel worden opgelegd op wholesaleniveau met betrekking tot diensten voor (postvervoer)bedrijven die bijvoorbeeld toegang hebben tot het netwerk van een (dominante) partij. In artikel 10 lid 1 van de Postwet 2009 is bijvoorbeeld geregeld dat de tarieven voor toegang tot de postcodesystemen kostengeoriënteerd dienen te zijn. Kostenoriëntatie kan ook als maatregel worden opgelegd op retailniveau met betrekking tot diensten voor eindgebruikers (particulieren of zakelijke afnemers).

425. Om te bepalen wat de onderliggende kosten zijn voor een specifieke dienst, zullen de kosten die gemaakt worden voor de voortbrenging van deze dienst ook aan deze dienst toegerekend moeten worden. Bij kosten die direct gerelateerd zijn aan het voortbrengen van deze dienst, levert dit in het algemeen geen problemen op. Bij indirecte en gemeenschappelijke kosten zal een bedrijf keuzes moeten maken op welke wijze deze kosten worden toegerekend. In netwerksectoren is sprake van een gemeenschappelijke infrastructuur die gebruikt wordt voor de voortbrenging van meerdere diensten, zodat het merendeel van de kosten hierbij gemeenschappelijke kosten zijn die moeten worden toegerekend. Ook in de postsector wordt een groot deel van de kosten voor een dienst bepaald door de kosten van een netwerk voor collectie, sortering, distributie en bezorging. Voor het vaststellen van kostenoriëntatie is het dus van belang dat geregeld wordt hoe de kostentoerekening plaats mag vinden (keuzes die gemaakt worden over de wijze en welke type kosten worden toegerekend) en dat per dienst inzichtelijk wordt gemaakt welke kosten zijn toegerekend en wat de toegerekende kosten zijn (zie ook hierna bij boekhoudkundige scheiding). Het is uitsluitend mogelijk om vast te stellen of de kostentoerekening correct heeft plaatsgevonden als per afzonderlijke dienst de toegerekende kosten transparant worden gemaakt. Alleen voorschriften vooraf over de wijze van toerekening zijn niet afdoende. De bedoeling van een maatregel tot invoering van een kostenberekeningsstelsel of kostentoerekeningsstelsel is ervoor te zorgen dat bedrijven met marktmacht eerlijke, objectieve en transparante criteria aanleggen bij de toewijzing van de kosten aan diensten in situaties waarin zij verplicht zijn prijsmaatregelen toe te passen of kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen¹⁷².

426. Het vaststellen van een norm voor het redelijk rendement kan ook op verschillende manieren plaatsvinden. Hierbij dient allereerst een keuze te worden gemaakt voor de maatstaf voor het rendement en vervolgens ook de hoogte van de norm. Het college verwijst hiervoor naar zijn overwegingen zoals opgenomen in de bijlage bij de uitvoeringstoets op de ontwerp Postregeling 2009 van 25 november 2008¹⁷³.

¹⁷² Aanbeveling van de commissie van 19 september 2005 (2005/698/EG)

¹⁷³ Kenmerk OPTA/AM/2008/202461, bijlage 1 bij uitvoeringstoets ontwerp Postregeling. Uitvoeringstoets ontwerp Postregeling van 25 november 2008 met kenmerk OPTA/AM/2008/202460.

427. Kostenoriëntatie is als maatregel geschikt wanneer er op een markt of deel van een markt geen of onvoldoende effectieve concurrentie aanwezig is zodat een dominante partij in staat is om buitensporig hoge prijzen te hanteren, een prijsstijging te implementeren¹⁷⁴ of rooiprijzen te hanteren.

428. Bij het invoeren van kostenoriëntatie als maatregel om mededingingsproblemen op te lossen, is het van belang dat het toezicht hierop adequaat wordt geregeld. Enerzijds betreft dit de bevoegdheid voor een toezichthouder om de methodologie voor kostentoe rekening te specificeren zodat gewaarborgd wordt dat hierin objectieve keuzes worden gemaakt. Keuzes voor de kostentoe rekening en de financiële rapportage zouden vooraf ter goedkeuring aan de toezichthouder moeten worden voorgelegd, die hieraan voorschriften en aanwijzingen moet kunnen verbinden. Anderzijds betreft dit verplichtingen voor de dominante partij voor het transparant maken van de werkelijke kosten per dienst waarbij de bewijslast voor het opvoeren en de toerekening van de kosten bij de dominante partij ligt. Om op deze verplichtingen toezicht te kunnen houden, is het tevens noodzakelijk om een boekhoudkundige scheiding als maatregel voor de dominante partij op te leggen.

B.3 Boekhoudkundige scheiding

429. De maatregel boekhoudkundige scheiding is nodig om te waarborgen dat andere verplichtingen zoals non-discriminatie, transparantie, kostenoriëntatie of een prijsmaatregel (wholesale- en/of retailprijzen) worden nageleefd door een bedrijf. Het desbetreffende bedrijf wordt verplicht om zijn bedrijfsactiviteiten c.q. aangeboden diensten gescheiden te administreren op een zodanig detailleringniveau dat hieruit afgeleid kan worden of het desbetreffende bedrijf voldoet aan overige (ex-ante) verplichtingen. Bedrijven voeren reeds een boekhouding waarin kosten en opbrengsten worden geadmistreerd. Deze boekhouding is enerzijds bedoeld om informatie te geven voor bedrijfsbeslissingen zoals investeringen en anderzijds om een balans en winst- en verliesrekening te kunnen opmaken. Deze boekhouding is niet zodanig opgesteld (of gedetailleerd genoeg) dat hieruit afgeleid kan worden of bijvoorbeeld kruissubsidiëring voorkomt. Een boekhoudkundige scheiding is dus een hulpmiddel om gegevens te verkrijgen. Concreet betekent dit een samenhangend geheel van boekhouding- en toerekeningssystemen, procedures en technieken die moeten leiden tot voldoende gedetailleerde financiële informatie.

430. Zoals hierboven onder randnummer 11 is aangegeven, is het opleggen van boekhoudkundige scheiding noodzakelijk zodat transparant gemaakt wordt hoe, welke en wat de kosten zijn die toegerekend worden aan een specifieke dienst van een dominante partij. Dit hoeft

¹⁷⁴ Bij onvoldoende effectieve concurrentie is er ook een prikkel tot prijsstijging door een dominante partij. Hiervan is sprake als het verschil tussen het retailtarief en wholesaletarief voor toegang tot het netwerk aan concurrenten die een vergelijkbare retaildienst aanbieden te klein is om duurzame concurrentie te waarborgen. Op de Postmarkt is artikel 9 van de Postwet bedoeld om het toegang tot het netwerk van de postvervoerder die over een vijfdaags-bezorgnetwerk beschikt te regelen. Hierin is opgenomen dat concurrerende postvervoerbedrijven toegang tot het netwerk moeten kunnen krijgen als een dergelijke toegang wordt aangeboden aan retailklanten en dat dient te geschieden tegen dezelfde voorwaarden en tarieven als de retailklanten. Dit levert dus een prijsstijging op.

niet alleen betrekking te hebben op diensten binnen een marktsegment waar een bedrijf dominant is maar kan ook betrekking hebben op diensten van dit bedrijf waarop het niet dominant is, als dit nodig is om de samenhang van de gegevens te waarborgen. In een marktsituatie waar een bedrijf in staat is om de markt te verstoren door te kruissubsidiëren, is het noodzakelijk om vast te stellen hoe, welke en de hoogte van de (gemeenschappelijke) kosten (van een gezamenlijk gebruikt netwerk) die zijn of moeten worden toegerekend naar de afzonderlijke diensten. Dit dient zowel binnen het marktsegment waar een bedrijf dominant is als binnen het marktsegment waar het niet dominant is te gebeuren. De financiële gegevens die hiermee transparant gemaakt worden zijn van belang voor het remediëren van de volgende mededingingsproblemen: kruissubsidiëring, buitensporig hoge prijzen, roofprijzen, prijsqueeze en prijsdiscriminatie.

431. Bij het invoeren van boekhoudkundige scheiding als (flankerende) maatregel om mededingingsproblemen op te lossen, is het van belang dat het toezicht hierop adequaat wordt geregeld. Dit betreft de bevoegdheid voor een toezichthouder om zowel de methodologie, procedures en detailniveau voor de boekhoudkundige scheiding (en administratie) als de rapportages die hieruit moeten voortvloeien te specificeren en voor te schrijven,

B.4 Non-discriminatie

432. De maatregel non-discriminatie houdt in dat een bedrijf verplicht wordt om ten aanzien van tarieven en/of voorwaarden gelijke gevallen gelijk te behandelen. Non-discriminatie kan als maatregel worden opgelegd op wholesaleniveau met betrekking tot diensten voor (postvervoer)bedrijven die bijvoorbeeld toegang hebben tot het netwerk van een (dominante) partij. Zo is in artikel 13 van de Postwet 2009 bepaald dat tarieven en voorwaarden voor toegang tot de postbussen niet-discriminerend dienen te zijn. Non-discriminatie kan ook als maatregel worden opgelegd op retailniveau met betrekking tot diensten voor eindgebruikers (particulieren of zakelijke afnemers). Zo dienen op grond van artikel 24 lid 3 van de Postwet 2009 de tarieven die onder de universele postdienst vallen niet-discriminerend te zijn.

433. Met non-discriminatie kan worden voorkomen dat een dominant bedrijf zichzelf bevoordeelt ten opzichte van andere concurrerende bedrijven bij toegang tot het netwerk van het dominante bedrijf en hiermee de marktwerking verstoort. Bijvoorbeeld in het geval van toegang tot postbussen kan een postvervoerbedrijf zichzelf gunstiger tarieven geven voor de afhandeling van post bestemd voor postbussen ten opzichte van concurrenten. Dit werkt kostprijsverhogend (en hiermee ook toetredingsdrempel verhogend) voor concurrerende postvervoerbedrijven die voor zakelijke post afhankelijk zijn voor toegang tot de postbussen van de dominante partij.

434. Op retailniveau remedieert non-discriminatie het risico van (prijs)discriminatie tussen klanten. Dit probleem kan zich voordoen als een dominant bedrijf wilt voorkomen dat een (grote) klant overstapt naar een concurrent en hierdoor een gunstiger korting toepast. Prijsdiscriminatie kan zelfs zover strekken dat er sprake is van een selectieve roofprijs. Aan de andere kant is het ook mogelijk dat een postvervoerbedrijf klanten die niet kunnen overstappen, discrimineert door selectief buitensporig hoge prijzen te vragen. Hiernaast kan non-discriminatie het risico van koppelerkoop en contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen, inperken. Bij koppelerkoop wordt namelijk korting gegeven bij het in bundel afnemen van een

dienst en bij contractuele voorwaarden moet gedacht worden aan het aanbieden van loyaliteitskortingen. Dit kan ook gezien worden als een vorm van discriminatie tussen klanten.

435. Om te waarborgen dat de maatregel non-discriminatie effectief is, wordt deze vaak gecombineerd ingevoerd met transparantie. Transparantie kan dan als verplichting gelden met betrekking tot het aanbod, tarieven en voorwaarden die worden gehanteerd door het dominante bedrijf. Hierbij kan het gaan om informatieverstrekking aan klanten maar ook aan een toezichthouder ten behoeve van het toezicht op naleven van non-discriminatie.

B.5 Kwaliteitsnorm

436. De maatregel kwaliteitsnorm houdt in dat bedrijven verplicht zijn om hun producten/diensten tegen een bepaalde kwaliteitsstandaard aan te bieden. Een kwaliteitsnorm kan worden gezien als een maatregel die voorkomt dat de dominante partij te lage kwaliteit biedt. Kwaliteitsnormen worden ook in de Postwet 2009 opgelegd. Een voorbeeld hiervan is dat gemiddeld 95 procent van de brieven binnen 24 uur bezorgd dienen te worden, hiernaast zijn er wettelijke minima voor de hoeveelheid brievenbussen, postvestigingen en het assortiment dat hier gevoerd dient te worden. Tevens is het aantal ophaal- en bezorgdagen wettelijk vastgesteld op 6 dagen per week.

437. Met het opleggen van kwaliteitsnormen kan het risico op lage kwaliteit worden beperkt. Deze prikkel hierop kan ontstaan door gebrek aan concurrentie op een bepaald segment. Bedrijven zouden namelijk lagere kwaliteit producten kunnen aanbieden, om zo enerzijds kosten te besparen, en anderzijds, hun marge en zodoende winst te vergroten.

438. Om te waarborgen dat de kwaliteitsnormen effectief zijn, worden deze vaak gecombineerd ingevoerd met transparantie. Transparantie kan dan als verplichting gelden met betrekking tot de kwaliteitskenmerken die worden gehanteerd door het dominante bedrijf. Hierbij kan het gaan om informatieverstrekking aan klanten maar ook aan een toezichthouder ten behoeve van het toezicht op het naleven van de regels omtrent kwaliteit.