



Marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost

Datum	21 december 2018
Ons kenmerk	ACM/UIT/504289
Zaaknummer	ACM/18/034108

Samenvatting

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) houdt toezicht op de Nederlandse postsector. In dat verband heeft de ACM een marktanalyse uitgevoerd naar het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost.

Het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost betreft het op de volgende dag bezorgen van partijen geadresseerde post op alle adressen in Nederland. Deze diensten worden afgenomen door zakelijke afzenders. PostNL heeft als enige partij een landelijk dekkend 5-daags postvervoernetwerk voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Concurrerende postvervoerbedrijven zijn afhankelijk van toegang tot het netwerk van PostNL, omdat zij zelf niet beschikken over een landelijk dekkend 5-daags postvervoernetwerk voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Als postvervoerbedrijven geen gebruik kunnen maken van het postvervoernetwerk van PostNL, wordt het voor die postvervoerbedrijven onmogelijk om landelijke 24-uurs zakelijke partijenpost aan hun zakelijke klanten te (blijven) leveren.

Voorgeschiedenis en politieke context

Op 27 juli 2017 heeft de ACM een marktanalysebesluit genomen voor 24-uurs zakelijke partijenpost, waarin verplichtingen zijn opgelegd aan PostNL (hierna: voormalig marktanalysebesluit).¹ Dit besluit is door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het CBb) vernietigd.² Volgens het CBb heeft de ACM onvoldoende aangetoond dat digitale verzending niet tot de relevante markt behoort.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat is in een brief van 15 juni 2018³ aan de Tweede Kamer ingegaan op de toekomst van de postsector.

Tijdens de behandeling van de brief van de Staatssecretaris in de Tweede Kamer is ingegaan op de mogelijkheid van een eventuele overname van Sandd/VSP door PostNL. Vooralsnog is er nog geen sprake van een dergelijke overname, zodat de ACM bij het nemen van dit marktanalysebesluit uitgaat van de situatie waarbij deze partijen zelfstandig in de markt actief zijn. Een overname van Sandd/VSP door PostNL zorgt mogelijk voor het ontstaan van andere (potentiële) mededingingsproblemen en problemen op andere postmarkten. Dat zal de ACM beoordelen, als deze overname wordt gemeld.

Actuele problemen

Na de uitspraak van het CBb hebben postvervoerbedrijven bij de ACM hun zorgen geuit over de gevolgen van deze uitspraak. Postvervoerbedrijven vreesden dat PostNL deze uitspraak zou aangrijpen om zijn tarieven te verhogen en mogelijk zelfs de toegang tot het 5-daags postvervoernetwerk van PostNL te weigeren. PostNL heeft te kennen gegeven dat postvervoerbedrijven op basis van een commercieel wholesaleaanbod toegang tot zijn netwerk

¹ Besluit van 27 juli 2017, kenmerk ACM/TVP/2017/204337.

² CBb 3 september 2018, ECLI:NL:CBB:2018:440.

³ Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.

kunnen blijven afnemen. Postvervoerbedrijven stellen dat zij met dit commerciële wholesaleaanbod geen concurrerend aanbod kunnen doen aan zakelijke klanten. De tarieven van dit commerciële wholesaleaanbod zijn [vertrouwelijk:] hoger dan de gemiddelde retailopbrengst per poststuk van PostNL in de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Daarnaast bevat het commerciële wholesaleaanbod voor postvervoerbedrijven ongunstige voorwaarden.

Marktafbakening

Voor de afbakening van de relevante productmarkt heeft de ACM 24-uurs zakelijke partijenpost als startpunt genomen.

De ACM heeft onderzocht of er aan de vraagzijde of de aanbodzijde sprake is van substituten die aanleiding geven om de markt ruimer af te bakenen dan 24-uurs zakelijke partijenpost. Om te onderzoeken of er sprake is van vraagsubstitutie heeft de ACM een hypothetische monopolist test uitgevoerd door middel van een zogenaamde *critical loss* analyse. De ACM heeft voor de invulling van deze *critical loss* analyse verschillende methodes en gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Uit deze kwantitatieve analyse blijkt dat er geen sprake is van vraagsubstitutie op basis waarvan de markt ruimer dient te worden afgebakend dan de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

Daarnaast heeft de ACM ook een kwalitatieve analyse van de vraagsubstitutie uitgevoerd. Hiertoe heeft de ACM producten geïdentificeerd die eventueel kunnen voorzien in een vergelijkbare behoefte als de behoefte van een afnemer van 24-uurs zakelijke partijenpost. Hierbij is gekeken naar de objectieve kenmerken van de producten, het gebruik en de beoogde toepassing van de producten, de relevante prijzen en de concurrentiesituatie in het aanbod van de producten. De kwalitatieve analyse bevestigt de afwezigheid van vraagsubstitutie.

De ACM concludeert dat er evenmin sprake is van aanbods substitutie op basis waarvan de markt breder zou moeten worden afgebakend dan de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Digitaal verzenden behoort derhalve niet tot de relevante productmarkt voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Voorts concludeert de ACM dat de omvang van de geografische markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost nationaal is.

Gelet hierop bakent de ACM de relevante markt af als de nationale markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

Dominantieanalyse

De ACM concludeert dat PostNL op de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) beschikt. Dat betekent dat PostNL zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten kan gedragen.

PostNL heeft, zowel nu als in de toekomst, een zodanig hoog marktaandeel dat dit in zichzelf een bewijs vormt van AMM, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Dergelijke omstandigheden doen zich niet voor. De ACM stelt vast dat er geen sprake is van kopersmacht en potentiële concurrentie die

afdoen aan de AMM van PostNL. Daarnaast heeft PostNL schaal- en breedtevoordelen. Ook concludeert de ACM dat PostNL voordelen heeft ten opzichte van zijn concurrenten doordat hij beschikt over een landelijk dekkend 5-daags postvervoernetwerk voor 24-uurs zakelijke partijenpost dat niet makkelijk te repliceren is. Deze factoren geven PostNL een belangrijk voordeel ten opzichte van zijn concurrenten en dragen daarmee bij aan de AMM van PostNL.

(Potentiële) mededingingsproblemen

De ACM stelt vast dat PostNL door deze AMM de prikkel en mogelijkheid heeft om zich met betrekking tot de toegang tot zijn netwerk en bijbehorende tarieven zo te gedragen dat de mededinging wordt gefrustreerd. PostNL kan postvervoerbedrijven de toegang weigeren tot zijn netwerk waardoor het voor hen onmogelijk wordt om landelijke 24-uurs zakelijke partijenpost aan hun zakelijke klanten te (blijven) leveren. PostNL kan ook gedragingen vertonen die hetzelfde effect hebben als toegangsweigering. Deze toegangsgerelateerde (potentiële) mededingingsproblemen zijn: discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie, oneigenlijk gebruik van informatie, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, koppelverkoop en strategisch productontwerp.

PostNL stelt dat van (*de facto*) toegangsweigering geen sprake is, omdat postvervoerbedrijven op grond van het commerciële wholesaleaanbod van PostNL toegang kunnen krijgen tot zijn netwerk. De voorwaarden van het commerciële wholesaleaanbod zijn door PostNL echter zodanig vastgesteld dat het voor postvervoerbedrijven onmogelijk wordt om effectief te concurreren met PostNL. Dit wordt met name veroorzaakt door de hoogte van de toegangstarieven (en de indexatie hiervan), de structuur van de tarieven en producten, en de aanlevervoorwaarden. Gelet hierop is de ACM van oordeel dat het commerciële wholesaleaanbod neerkomt op *de facto* toegangsweigering.

PostNL kan ook verschillende tarieven hanteren ten opzichte van verschillende (categorieën van) zakelijke afzenders (prijstdiscriminatie) en prijzen boven het competitieve niveau zetten. Dit kan leiden tot uitbuiting van klanten. Bovendien kan PostNL marges van concurrenten uithollen door het verhogen van de wholesaletarieven en/of het selectief verlagen van de retailtarieven.

Verplichtingen

Om de geconstateerde (potentiële) mededingingsproblemen op te lossen, legt de ACM aan PostNL de volgende verplichtingen op:

- Een toegangsverplichting: De ACM verplicht PostNL te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Voor de categorieën Wholesale Klein, Wholesale Groot, Wholesale Gemengd en Wholesale Bijzonder heeft de ACM bepaald dat dit redelijke verzoeken zijn en dat PostNL hier toegang voor moet verlenen. Daarnaast moet PostNL deze toegang non-discriminatoir verlenen.

- Een transparantieplichting: PostNL is verplicht een referentieaanbod bekend te maken. Daarnaast is PostNL verplicht om postvervoerbedrijven de informatie te verstrekken die nodig is voor de afname van de door PostNL te verlenen toegang.
- Een tariefverplichting: De ACM verplicht PostNL om wholesaletoeegangstarieven te hanteren die zijn gebaseerd op de onderliggende kosten vermeerderd met een redelijk rendement. De ACM stelt de tariefplafonds vast.

Tariefbeoordeling

Naar aanleiding van de in het voormalige marktanalysebesluit opgenomen tariefverplichting had de ACM een tariefbeoordeling uitgevoerd. Omdat de tariefverplichting in dit marktanalysebesluit gelijk is aan de tariefverplichting uit het voormalige marktanalysebesluit, heeft de ACM deze tariefbeoordeling in dit marktanalysebesluit opgenomen. Op deze manier krijgen zowel PostNL als wholesaleafnemers direct zekerheid over de wholesaletoeegangstarieven die gelden voor 2019, 2020 en 2021. Daarnaast beperkt dit de administratieve lasten voor PostNL.

De tariefbeoordeling houdt in dat de ACM (1) het kostentoerekeningsstelsel dat door PostNL is gebruikt voor het berekenen van de kostprijzen voor de wholesaletoegangsdiensten en (2) de wholesaletoeegangstarieven beoordeelt.

- (1) De ACM keurt het door PostNL gedane voorstel voor een kostentoerekeningsstelsel goed met inachtneming van door de ACM verzochte herberekeningen. Onderdeel van de tariefbeoordeling is de methode en de berekening van de *Weighted Average Cost of Capital* (WACC). Deze nominale pre-tax WACC stelt de ACM vast op 4,6 procent.
- (2) De ACM stelt, met inachtneming van de door de ACM verzochte herberekeningen, de tariefplafonds voor 2019, 2020 en 2021 vast. De ACM keurt de tarieven voor 2019 goed en geeft aan met welke berekening PostNL de tarieven voor 2020 en 2021 moet vaststellen.

Met de tarieven uit deze tariefbeoordeling kan enerzijds PostNL zijn kosten (met een redelijk rendement) terugverdienen en anderzijds kunnen concurrerende postvervoerbedrijven die voor de bezorging van hun restpost afhankelijk zijn van PostNL deze tegen redelijke tarieven inkopen. Op basis hiervan kunnen die postvervoerbedrijven concurreren met PostNL.

Effectentoets

De verplichtingen die de ACM oplegt, moeten noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn. De ACM moet dit aantonen met een kwantitatieve analyse. Naar aanleiding hiervan heeft de ACM met een economisch model verschillende invullingen van de tariefverplichting in scenario's gemodelleerd en afgezet tegen een situatie waarin er geen regulering is. Op basis van deze analyse concludeert de ACM dat het opleggen van de verplichtingen een positief welvaartseffect heeft en dat het niet aannemelijk is dat de financiële impact van de verplichtingen gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering en stabiliteit van PostNL. Het is namelijk aannemelijk dat PostNL winstgevend blijft.

Tevens blijkt uit de analyse dat de betaalbaarheid van de UPD nauwelijks wordt beïnvloed door verplichtingen die de ACM oplegt aan PostNL.

Conclusie marktanalysebesluit

De ACM stelt vast dat PostNL dominant is op de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost en legt PostNL verplichtingen op om de geconstateerde (potentiële) mededingingsproblemen op te lossen. Hierdoor zorgt de ACM ervoor dat postvervoerbedrijven hun 24-uurs restpost bij PostNL kunnen (blijven) aanbieden tegen redelijke voorwaarden en tarieven. Als gevolg hiervan zijn postvervoerbedrijven in staat om 24-uurs zakelijke partijenpost aan hun zakelijke klanten tegen concurrerende voorwaarden te leveren. Dit leidt tot (behoud van) meer keuze, lagere prijzen en een betere kwaliteit van dienstverlening voor zakelijke eindgebruikers. Het is mogelijk dat de postmarkt op termijn over zal gaan in een bredere bezorgmarkt van onder andere post en pakketten. Deze transitie is echter niet zeker en bovendien niet zomaar geregeld. Om de huidige postbedrijven ten minste in staat te stellen om deze overgang te maken, scheidt de ACM met dit marktanalysebesluit een helder kader voor de komende drie jaar.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding en doelstelling	9
1.2 Postmarkt	10
1.3 Toezicht	11
1.4 Politieke context	12
1.5 Juridisch kader	13
1.6 Procesverloop	17
1.7 Leeswijzer besluit	18
2. Marktafbakening	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Analyse kader marktafbakening	20
2.3 Startpunt marktafbakening	23
2.4 Productmarkt	26
2.5 Geografische markt	41
2.6 Conclusie relevante markt	42
3. Dominantieanalyse	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Analyse kader dominantieanalyse	43
3.3 Beschrijving van het aanbod van postvervoerbedrijven	44
3.4 Marktaandelen	46
3.5 Actuele concurrentie	50
3.6 (Ontbreken van) kopersmacht	57
3.7 (Ontbreken van) potentiële concurrentie	58
3.8 Conclusie	59
4. (Potentiële) mededingingsproblemen	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Analyse kader voor mededingingsproblemen	61
4.3 Onderzoeksopzet	62
4.4 Toegangsweigering	63
4.5 Toegangsgerelateerde mededingingsproblemen	69
4.6 Prijsgerelateerde mededingingsproblemen	76
4.7 Conclusie	80
5. Verplichtingen	82
5.1 Inleiding	82
5.2 Beoordelingskader verplichtingen	82
5.3 Toegangsverplichting	83
5.4 Verplichting tot het bekendmaken van informatie en van een referentieaanbod (transparantie verplichtingen)	101
5.5 Tariefverplichting	105
5.6 Inwerkingtreding van de verplichtingen	125
5.7 Overzicht potentiële mededingingsproblemen en verplichtingen	126

5.8	Afsluiting	126
6.	Tariefbeoordeling 24-uurs partijenpost	128
6.1	Algemeen	128
6.2	Weergave van het proces	131
6.3	Tariefvoorstel en kostenrapportage PostNL	134
6.4	Reacties Industry Group	137
6.5	Beoordeling kosten	139
6.6	Beoordeling tarieven	175
6.7	Conclusie tariefbeoordeling	183
6.8	Kostprijzen 2016 en 2020	184
6.9	Tariefplafonds 2019	185
6.10	Weergave van de zienswijzen	186
7.	Effectentoets	220
7.1	Inleiding	220
7.2	Beleidsregel	220
7.3	Methode van kwantitatieve effectentoets	221
7.4	Economische effecten van de verschillende invulling van de tariefverplichting	227
7.5	Welvaartsanalyse van de gekozen invulling van de verplichtingen	230
7.6	Effect op financiële stabiliteit PostNL	235
7.7	Effect op de universele postdienstverlening	236
8.	Dictum	240
Annex A	Kwantitatieve analyse vraagsubstitutie	243
A.1	Inleiding	243
A.2	Onderzoeksmethode SSNIP-test	243
A.3	Critical loss	244
A.4	Actual loss	247
A.5	Conclusie kwantitatieve analyse vraagsubstitutie	270
Annex B	Rapporten Weighted Average Cost of Capital (WACC)	272
Annex C	Kwantitatieve effectentoets	273
C.1	Inleiding	273
C.2	Postvervoerbedrijven en positionering in het model	273
C.3	Scenario's in model	274
C.4	Berekeningen hoogte gemiddelde wholesaletarieven	277
C.5	Robuustheidsanalyse	278

1. Inleiding

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) houdt toezicht op de Nederlandse postsector. In dat verband heeft de ACM een marktanalyse uitgevoerd ten aanzien van het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost.
2. Hieronder gaat de ACM in op de aanleiding en doelstelling van dit marktanalysebesluit. Daarna schetst de ACM een beeld van de postmarkt, voor zover dit relevant is voor dit marktanalysebesluit. Vervolgens worden de mogelijkheden geschetst die de Postwet de ACM biedt om toezicht te houden op de postsector. Daarna wordt ingegaan op de politieke context rond de postsector. Vervolgens worden het juridisch kader en procesverloop geschetst. Tot slot wordt een leeswijzer van dit besluit uiteengezet.

1.1 Aanleiding en doelstelling

1.1.1 Aanleiding

3. Op 27 juli 2017 heeft de ACM een marktanalysebesluit genomen voor 24-uurs zakelijke post (hierna: voormalig marktanalysebesluit).⁴ Dit besluit is op 3 september 2018 door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) vernietigd.⁵ Volgens het CBb heeft de ACM onvoldoende aangetoond dat digitale verzending niet tot de relevante markt behoort.
4. Na de uitspraak van het CBb hebben postvervoerbedrijven bij de ACM hun zorgen geuit over de gevolgen van deze uitspraak. Postvervoerbedrijven vreesden dat PostNL deze uitspraak zou aangrijpen om zijn tarieven te verhogen en mogelijk zelfs de toegang tot het 5-daags postvervoernetwerk van PostNL te weigeren. Deze problemen hebben betrekking op 24-uurs zakelijke partijenpost. Er bestaat slechts één landelijk dekkend netwerk voor het vervoer van dergelijke post. Dit is het postvervoernetwerk van PostNL.
5. PostNL heeft te kennen gegeven dat postvervoerbedrijven op basis van een commerciële wholesaleaanbod toegang tot zijn netwerk kunnen blijven afnemen. Postvervoerbedrijven stellen dat zij met dit commerciële wholesaleaanbod geen concurrerend aanbod kunnen doen aan zakelijke klanten. De tarieven uit het commerciële wholesaleaanbod zijn, volgens hen, te hoog en het aanbod bevat voor postvervoerbedrijven ongunstige voorwaarden.

1.1.2 Doelstelling

6. Voor effectieve en duurzame concurrentie op de postmarkt is het naar het oordeel van de ACM van belang dat concurrerende postvervoerbedrijven voor hun restpost toegang (blijven) houden tot het netwerk van PostNL. Concurrentie betekent dat (zakelijke) eindgebruikers de keuze hebben tussen verschillende aanbieders van postvervoerdiensten. Dit leidt tot lagere prijzen en

⁴ Besluit van 27 juli 2017, kenmerk ACM/TVP/2017/204337.

⁵ CBb 3 september 2018, ECLI:NL:CBB:2018:440.

heeft een betere kwaliteit van dienstverlening tot gevolg. Ook geeft concurrentie de meeste prikkels om te komen tot efficiëntieverbeteringen en innovatie op het gebied van het vervoer van post. De (zakelijke) eindgebruiker is gebaat bij een concurrerende postmarkt.

1.2 Postmarkt

7. Onderstaand schetst de ACM kort een beeld van de postmarkt voor zover dit relevant is voor dit marktanalysebesluit. Eerst wordt de universele postdienst (hierna: UPD) kort beschreven. Daarna wordt ingegaan op 24-uurs zakelijke partijenpost en de transitie naar een bredere bezorgmarkt.

1.2.1 Universele postdienst

8. De UPD betreft een basispakket aan postvervoerdiensten van een bepaalde kwaliteit dat beschikbaar en toegankelijk is tegen uniforme en betaalbare tarieven. PostNL is aangewezen als verlener van de UPD. Op grond daarvan is PostNL verplicht losse post – ofwel post tegen enkelstukstarief van consumenten en zakelijke afzenders – vijf dagen per week te bezorgen. De UPD betreft ongeveer 11 procent van het totaalvolume nationale brievenbuspost.
9. PostNL heeft als verlener van de UPD de beschikking over een postvervoernetwerk waarmee hij in staat is om 5 dagen in de week in geheel Nederland post te bezorgen. Dit netwerk gebruikt PostNL evenzeer voor het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost.

1.2.2 24-uurs zakelijke partijenpost

10. Het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost betreft het op de volgende dag bezorgen van geadresseerde partijenpost op alle adressen in Nederland. Deze diensten worden vrijwel uitsluitend aangeboden aan zakelijke afzenders. PostNL heeft als enig postvervoerbedrijf een landelijk dekkend 5-daags postvervoernetwerk voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Concurrerende postvervoerbedrijven zijn afhankelijk van toegang tot het netwerk van PostNL, omdat zij zelf niet beschikken over een landelijk dekkend 5-daags postvervoernetwerk voor 24-uurs zakelijke partijenpost.
11. Naast PostNL zijn in de postsector verschillende postvervoerbedrijven actief. Van Straaten Post is de belangrijkste concurrent van PostNL in de markt van 24-uurs zakelijke partijenpost. In 2018 heeft Sandd het postvervoerbedrijf Van Straaten Post overgenomen.⁶ Met deze overname heeft Sandd zich een positie verworven in de markt van 24-uurs zakelijke partijenpost.
12. Daarnaast zijn er regionale postvervoerbedrijven actief die voornamelijk 24-uurs zakelijke partijenpost van zakelijke afzenders collecteren en bezorgen op lokaal en regionaal niveau. Uit de gegevens over de dekking van het bezorgnetwerk van regionale postvervoerbedrijven volgt dat zij in 2017 gezamenlijk **[vertrouwelijk:]** 50-60 procent van alle postcodegebieden in

⁶ Begin 2018 heeft Sandd VSP overgenomen. Deze partij wordt in dit besluit aangeduid als Sandd/VSP, Sandd of VSP.

Nederland afdekken. Voor het kunnen aanbieden van 24-uurs zakelijke partijenpost in geheel Nederland zijn regionale postvervoerbedrijven aangewezen op toegang tot het netwerk en het gebruik van de bijbehorende faciliteiten van PostNL.

1.2.3 Transitie naar bredere bezorgmarkt

13. Een ontwikkeling die zich voordoet, is de krimp van het postvolume. Het totale bezorgde volume nationale brievenbuspost in Nederland is tussen 2008 en 2017 gedaald van 5,1 miljard naar 2,6 miljard stuks.⁷ De verwachting is dat deze krimp de komende reguleringsperiode doorzet. Het is mogelijk dat de postmarkt op termijn over zal gaan in een bredere bezorgmarkt van onder andere post en pakketten. Deze transitie is echter niet zeker en bovendien niet zomaar geregeld. Om de huidige postbedrijven ten minste in staat te stellen om deze overgang te maken, scheidt de ACM met dit marktanalysebesluit een helder kader voor de komende drie jaar.
14. Postvervoerbedrijven hebben de afgelopen periode hun netwerken verder uitgebreid. Ondanks de krimp van het postvolume, op de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost, ziet de ACM dat in de komende reguleringsperiode nog voldoende ruimte bestaat voor het in stand houden van de concurrentie.

1.3 Toezicht

15. De ACM houdt op grond van de Postwet 2009 (hierna: de Postwet) toezicht op de postmarkt. Voor het bevorderen van concurrentie bevatte de Postwet tot 1 augustus 2017 een bepaling die inhield dat een postvervoerbedrijf dat beschikt over een landelijk dekkend netwerk voor ten minste vijf dagen per week, ook postvervoer moet verrichten voor andere postvervoerbedrijven tegen non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven. Dit stond in voormalig artikel 9 van de Postwet.
16. In het verleden heeft de ACM verschillende keren handhavend opgetreden tegen PostNL wegens strijd met artikel 9 van de Postwet. Ter illustratie heeft de ACM onderstaand enkele van deze zaken beschreven.
17. In mei 2015 heeft de ACM aan PostNL een last onder dwangsom opgelegd in verband met de door PostNL geïntroduceerde dienst diverse afzenders. De ACM concludeerde dat PostNL in strijd met de non-discriminatieverplichting uit artikel 9 van de Postwet onderscheid maakte tussen post afkomstig van postvervoerbedrijven en post afkomstig van zakelijke klanten.⁸

⁷ Post- en Pakkettenmonitor 2014, p. 3, Post- en Pakkettenmonitor 2015, p. 7 en Post- en Pakkettenmonitor 2017, p. 8.

⁸ ACM/DTVP/2015/201094: in het kader van de beslissing op bezwaar heeft de ACM uitgebreid nader onderzoek gedaan naar de stelling dat er grote bewerkelijkheidsverschillen bestonden tussen post afkomstig van postvervoerbedrijven en post afkomstig van zakelijke klanten, ACM/DJZ/2017/202940, 15 mei 2017.

18. Ook heeft de ACM in april 2015 een last onder dwangsom opgelegd aan PostNL in het kader van de aanbesteding van postvervoerdiensten van de gemeente Rotterdam.⁹ PostNL had onder andere nagelaten de speciale voorwaarden en tarieven die hij aan de gemeente Rotterdam had geboden op non-discriminatoire wijze transparant en kenbaar te maken aan andere postvervoerbedrijven. Daarnaast heeft de ACM in oktober 2015 eveneens een last onder dwangsom opgelegd met betrekking tot de zogenoemde Interne Tarievenbrochure (hierna: de ITB) die PostNL hanteert.¹⁰ PostNL maakt gebruik van een openbaar tarievenboekje, waarin de tarieven voor onder meer 24-uurs zakelijke partijenpost zijn opgenomen. De ITB wijkt af van het openbare tarievenboekje, waardoor postvervoerbedrijven niet op voorhand op de hoogte waren van (de tarieven en voorwaarden van) de postvervoerdiensten die PostNL aanbood.
19. Om de ACM de mogelijkheid te bieden haar toezichtstaak effectiever in te richten, heeft de wetgever de ACM een marktanalysebevoegdheid gegeven. Dit houdt in dat de ACM postvervoerbedrijven die op een relevante markt voor postvervoerdiensten over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) beschikken *ex ante* verplichtingen opleggen. Het doel van deze bevoegdheid is om daadwerkelijke concurrentie tot stand te brengen of in stand te houden door het wegnemen van potentiële mededingingsproblemen. Van deze bevoegdheid maakt de ACM gebruik bij dit besluit.

1.4 Politieke context

20. In opdracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) heeft van januari tot juni 2018 de zogenaamde Postdialoog plaatsgevonden.¹¹ Naar aanleiding hiervan heeft de Staatssecretaris van EZK aangekondigd dat zij voornemens is om de huidige postale wet- en regelgeving aan te passen en streeft naar een lichtere vorm van toegangsregulering.¹²
21. De verwachting is dat de nieuwe wet- en regelgeving in 2021 zal zijn aangepast en in werking zal treden. Bij de voorbereiding en totstandkoming van dit marktanalysebesluit is nog niet duidelijk welke wijzigingen in wet- en regelgeving zullen worden doorgevoerd. De geldende wet- en regelgeving heeft de ACM dan ook als uitgangspunt genomen.
22. Op 12 september 2018 in de Tweede Kamer een plenair debat plaatsgevonden over de toekomst van de postbezorging.¹³ Hierbij is ook de mogelijkheid van een eventuele overname

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

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

¹¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D34337&did=2018D34337>.

¹² Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.

¹³ Handelingen II 2017/18, nr. 108, item 7.

van Sandd/VSP door PostNL aan de orde geweest.¹⁴ Vooral nog is er nog geen sprake van een dergelijke overname, zodat de ACM bij het nemen van dit marktanalysebesluit uitgaat van de situatie waarbij deze partijen zelfstandig in de markt actief zijn. Een overname van Sandd/VSP door PostNL zorgt wellicht voor het ontstaan van andere (potentiële) mededingingsproblemen en problemen op andere postmarkten. Dat zal de ACM beoordelen, als deze overname wordt gemeld.

1.5 Juridisch kader

23. In artikel 13a van de Postwet wordt onder een postvervoerbedrijf dat beschikt over AMM verstaan *“een postvervoerbedrijf dat alleen of tezamen met andere ondernemingen beschikt over een economische kracht op een in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht afgebakende markt voor postvervoerdiensten die het in staat stelt zich op deze markt in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen”*.
24. In artikel 13b, eerste lid, van de Postwet is vastgelegd dat de ACM een postvervoerbedrijf een verplichting als bedoeld in de artikelen 13e tot en met 13k van de Postwet kan opleggen, indien zij op basis van een marktanalyse van oordeel is dat dat postvervoerbedrijf beschikt over AMM. De bedoelde verplichtingen kunnen ingevolge artikel 13b, tweede lid, van de Postwet niet worden opgelegd aan de verlener van de UPD met betrekking tot postvervoerdiensten die bij of krachtens de artikelen 16 en 17 van de Postwet deel uitmaken van de UPD. Artikel 13b, derde lid, van de Postwet bepaalt dat de ACM bij het opleggen van de verplichtingen de eisen van proportionaliteit in acht neemt.
25. De gekozen opzet van hoofdstuk 3a van de Postwet is flexibel¹⁵ en biedt ruimte voor de ACM om markten te analyseren en passende oplossingen te vinden, afhankelijk van de ontwikkelingen in de markt:¹⁶

“In dit verband kan worden opgemerkt dat in dit wetsvoorstel is gekozen voor een instrument dat de flexibiliteit biedt om in te spelen op diverse ontwikkelingen in de postmarkt. Het is aan de ACM om per situatie te beoordelen of een verplichting

¹⁴ Handelingen II 2017/18, nr. 108, item 7, persbericht PostNL 5 november 2018: <https://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2018/vertrouwen-in-behalen-verwachting-voor-onderliggende-cash-bedrijfsresultaat-2018.html>.

¹⁵ Zo werd expliciet niet gekozen voor een “drie-criteria toets” zoals die in de Telecommunicatiewet wordt toegepast. Vgl. Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, p. 17 en Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 6, p. 7 e.v. Eveneens anders dan in de Telecommunicatiewet het geval is, wordt bijvoorbeeld een analyse van markten niet dwingend voorgeschreven en is er niet bepaald welke markten of marktsegmenten ACM dient te onderzoeken. Daarnaast geldt er geen verplichting om gesignaleerde problemen op een bepaald toegangsniveau op te lossen.

¹⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, p. 5 & 17 en Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 6, p. 7-8.

*passend is, en zo ja, welke. Daarbij zal de ACM bij elke verplichting die zij oplegt de proportionaliteit van deze verplichting in acht moeten nemen.*¹⁷

*“Dit betekent dat zij moet afwegen welke verplichtingen in een concreet geval van aanmerkelijke marktmacht nodig en passend zijn, gelet op het specifieke mededingingsprobleem dat de ACM in dat concrete geval aannemelijk acht. Indien de ACM besluit tot het opleggen van één of meerdere verplichtingen motiveert zij daarbij duidelijk welk mededingingsprobleem wordt getracht te voorkomen en hoe elke opgelegde verplichting bijdraagt aan dat doel.”*¹⁸

Toegangsverplichting

26. Op grond van artikel 13e, eerste lid, van de Postwet kan de ACM aan een postvervoerbedrijf dat beschikt over AMM de verplichting opleggen om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door haar te bepalen vormen van toegang. Het desbetreffende postvervoerbedrijf verleent overeenkomstig artikel 13b, tweede lid, van de Postwet in dat geval onder gelijke omstandigheden toegang onder gelijke voorwaarden. Hierbij moet het postvervoerbedrijf in ieder geval gelijke voorwaarden toepassen als die onder gelijke omstandigheden gelden voor hemzelf, zijn dochterondernemingen of zijn partnerondernemingen.¹⁹ De ACM kan aan de verplichting bedoeld in het eerste lid van artikel 13e van de Postwet voorschriften verbinden betreffende billijkheid, redelijkheid en opportuniteit. Ook kan de ACM, indien dit nodig is om toegang mogelijk te maken, op grond van het vierde lid technische of operationele voorschriften vaststellen.
27. Onder toegang wordt op grond van artikel 2, eerste lid, onder n, van de Postwet verstaan: *“het aan een ander postvervoerbedrijf beschikbaar stellen van onderdelen van het postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten onder voorwaarden ten behoeve van het aanbieden van postvervoerdiensten door dat postvervoerbedrijf”*. Onder bijbehorende faciliteiten wordt op grond van artikel 2, eerste lid, onder m, van de Postwet verstaan: *“bij een postvervoernetwerk of een postvervoerdienst behorende diensten, fysieke infrastructuren en andere faciliteiten of elementen die het aanbieden van diensten via dat netwerk of die dienst mogelijk maken of ondersteunen”*.²⁰

Tariefverplichting

28. Op grond van artikel 13f, eerste lid, van de Postwet kan de ACM voor door haar te bepalen vormen van toegang een verplichting opleggen betreffende de hiervoor te berekenen tarieven of de kostentoekening. Dit kan indien naar het oordeel van de ACM uit een marktanalyse blijkt

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

¹⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, p. 22. Zie ook Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 6, p. 8.

¹⁹ Onder partnerondernemingen verstaat ACM ondernemingen waarin PostNL minderheidsaandeelhouder is en zeggenschap uitoefent, joint-ventures waarin PostNL participeert of ondernemingen waarmee PostNL ten behoeve van zijn bedrijfsuitoefening op structurele wijze samenwerkt.

²⁰ Een voorbeeld van bijbehorende faciliteiten betreft de bakken voor het aanleveren van post.

dat het betrokken postvervoerbedrijf doordat het beschikt over AMM de tarieven op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen. Een dergelijke verplichting kan op grond van artikel 13f, tweede lid, inhouden dat voor toegang een kostengeoriënteerd tarief moet worden gerekend of dat een door de ACM te bepalen of goed te keuren kostentoekekeningssysteem moet worden gehanteerd.

Transparantieplichtingen

29. Op grond van artikel 13g, eerste lid, van de Postwet kan de ACM de verplichting opleggen om door haar nader te bepalen informatie bekend te maken op een door haar te bepalen wijze. De ACM kan op basis van artikel 13g, tweede lid, ook de verplichting opleggen om een referentieaanbod bekend te maken waarin een omschrijving is opgenomen van door haar te bepalen vormen van toegang. De ACM kan met gebruikmaking van artikel 13g, derde lid, aan de verplichtingen voorschriften verbinden met betrekking tot de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking.

Overige verplichtingen

30. Op grond van artikel 13i, eerste lid, van de Postwet kan de ACM de verplichting opleggen om bij de levering van door haar te bepalen postvervoerdiensten aan andere postvervoerbedrijven of eindgebruikers om deze andere postvervoerbedrijven of eindgebruikers in gelijke gevallen gelijk te behandelen.
31. Voor door haar te bepalen postvervoerdiensten aan eindgebruikers kan de ACM op grond van artikel 13j, eerste lid, van de Postwet verplichtingen opleggen betreffende het beheersen van de hiervoor te rekenen tarieven of de kostentoekekening. De ACM kan hieraan op basis van artikel 13j, derde lid, nadere voorschriften verbinden die nodig zijn voor een goede uitvoering van die verplichtingen. Hierbij kan de ACM op grond van artikel 13k van de Postwet de verplichting opleggen om invoering van nieuwe of gewijzigde tarieven voor postvervoerdiensten aan eindgebruikers niet plaats te laten vinden dan nadat zij deze tarieven heeft goedgekeurd.

Beleidsregel

32. Op 18 december 2016 heeft de Minister van Economische Zaken een beleidsregel over het *ex ante* toezicht op grond van de Postwet gepubliceerd. De Beleidsregel geeft nadere invulling aan de toepassing door de ACM van de artikelen 13a tot en met 13k van de Postwet. Het eerste artikel van de Beleidsregel voorziet in een begripsbepaling. Het vijfde en zesde artikel bevatten slotbepalingen. Het tweede, derde en vierde artikel worden in het onderstaande apart toegelicht.
33. In artikel 2 van de Beleidsregel worden de doelen van het *ex ante* toezicht benoemd. Blijkens het eerste lid dient de ACM er zorg voor te dragen dat haar besluiten op grond van de artikelen 13a tot en met 13k van de wet niet verder strekken dan nodig is om potentiële mededingingsproblemen op een door de ACM afgebakende relevante markt voor postvervoerdiensten te adresseren en statische en dynamische efficiëntie op de markt voor postvervoerdiensten te borgen. Uit het tweede lid volgt dat de ACM ter verwezenlijking van de in het eerste lid genoemde doelen de bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen zo

uitoefent dat besluiten er toe bijdragen dat op de afgebakende relevante markt ook op de lange termijn postvervoerbedrijven (a) hun netwerk voor postvervoerdiensten of de aangeboden postvervoerdiensten kunnen innoveren, en kunnen investeren in hun netwerk en dat postvervoerbedrijven (b) kunnen concurreren op zowel kwaliteit als prijs van de postvervoerdiensten.

34. Artikel 3 van de Beleidsregel beschrijft de eisen die de wetgever stelt aan de proportionaliteit van besluiten genomen op basis van de artikelen 13a tot en met 13k van de Postwet. Bij toepassing van deze artikelen verplicht het eerste lid de ACM om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht uitsluitend verplichtingen op te leggen die noodzakelijk, geschikt en het minst vergaande middel zijn om de in artikel 2 van de Beleidsregel genoemde doelen te bereiken. Het in het eerste lid gestelde betekent dat de ACM aan het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht geen verplichtingen oplegt die verder gaan dan nodig zijn om andere postvervoerbedrijven op de afgebakende relevante markt in staat te stellen op de lange termijn te concurreren met het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht, of het effect hebben dat de financiële situatie van het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht zodanig verstoord wordt dat financiële instabiliteit dreigt.
35. Artikel 4 van de Beleidsregel verplicht de ACM een impactanalyse uit te voeren. Blijkens het eerste lid houdt dit in dat de ACM ten aanzien van de opgelegde verplichtingen onderbouwt dat deze noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn voor het bereiken van de in artikel 2 genoemde doelstellingen en dat andere minder ingrijpende maatregelen niet effectief zijn. Het tweede lid voegt daaraan toe dat de in het eerste lid bedoelde onderbouwing een analyse omvat, zoveel mogelijk in kwantitatieve zin, van de economische effecten op de postmarkt en van de met het marktanalysebesluit gemoeide reguleringskosten. Het derde lid voegt hieraan toe dat indien een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht met een kwantitatieve onderbouwing aannemelijk maakt dat een voorgenomen besluit een van de in artikel 3, tweede lid, bedoelde effecten heeft, de ACM het voorgenomen besluit hierop aanpast, of dat de ACM met een kwantitatieve analyse onderbouwt dat van een dergelijk effect geen sprake is.

Procedure

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

37. De ACM kan een marktanalysebesluit in werking laten treden zonder toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dit kan op grond van artikel 13d, tweede lid, Postwet in uitzonderlijke omstandigheden en indien vereiste spoed zich verzet tegen toepassing van de procedure, teneinde de concurrentie te waarborgen of de belangen van de gebruikers te beschermen.

1.6 Procesverloop

38. Op 31 oktober 2018 heeft de ACM een nieuwsbericht op haar website geplaatst waarin wordt aangekondigd dat de ACM een nieuw marktanalysebesluit voorbereidt.²¹
39. Bij brieven van 8 november 2018 heeft de ACM aan PostNL, de postvervoerbedrijven uit de Industry Group (hierna: IG)²² en de Vereniging Grootgebruikers Postdiensten (hierna: VGP) vragen gesteld.²³
40. De volgende partijen hebben gereageerd op de vragenbrief van de ACM: PostNL,²⁴ VGP,²⁵ Coöperatieve Zakelijke Post Nederland U.A. (hierna: Businesspost),²⁶ Cycloon Post B.V. (hierna: Cycloon),²⁷ Intrapost B.V. (hierna: Intrapost),²⁸ De Vos diensten (hierna: De Vos),²⁹ Sandd/VSP,³⁰ SBPost,³¹ Skynet Worldwide Express en Falk Courier B.V. (hierna: Skynet),³² en Royal Mail Netherlands (hierna: Royal Mail).³³

²¹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-bereidt-nieuwe-marktanalyse-24-uurs-zakelijke-post-voor>.

²² De Industry Group bestaat uit vertegenwoordigers van postvervoerbedrijven. In de Industry Group zijn de volgende postvervoerbedrijven vertegenwoordigd: Coöperatieve Zakelijke Post Nederland U.A., Cycloon Post B.V., Skynet Worldwide Express en Falk Courier B.V., Royal Mail Netherlands, Van Straaten Post B.V., Intrapost B.V., Sandd B.V., De Vos diensten, DePostbode, SBPost, MSG Post & Koeriers B.V. en PostNL.

²³ Brieven van 8 november 2018, kenmerk ACM/UIT/501783, ACM/UIT/501772, ACM/UIT/501776, ACM/UIT/501784, ACM/UIT/501764, ACM/UIT/501773, ACM/UIT/501782, ACM/UIT/501765, ACM/UIT/501778, ACM/UIT/501774, ACM/UIT/501777 en ACM/UIT/501779.

²⁴ ACM/IN/423997.

²⁵ ACM/IN/423962.

²⁶ ACM/IN/423963.

²⁷ ACM/IN/424467.

²⁸ ACM/IN/424375.

²⁹ ACM/IN/424376.

³⁰ ACM/IN/424378 en ACM/IN/424377.

³¹ ACM/IN/424055.

³² ACM/IN/424536 en ACM/IN/424537.

³³ ACM/IN/423961.

41. Bij brief van 28 november 2014³⁴ heeft de ACM aan PostNL een tweede vragenbrief gestuurd. Hierop heeft PostNL bij brief van 5 december 2018 gereageerd.³⁵
42. Op 21 december 2018 is het ontwerp marktanalysebesluit ter consultatie voorgelegd.
43. De tariefbeoordeling in hoofdstuk 6 is gebaseerd op het voormalig ontwerp tariefbesluit dat op 14 mei 2018 ter consultatie is gepubliceerd. Het proces van de voorbereiding daarvan is beschreven in paragraaf 6.2.

1.7 Leeswijzer besluit

44. De ACM stelt in dit marktanalysebesluit vast of er op de afgebakende relevante markt een postvervoerbedrijf actief is dat beschikt over AMM. Vervolgens beschrijft de ACM welke (potentiële) mededingingsproblemen zich als gevolg daarvan kunnen voordoen en welke verplichtingen proportioneel zijn in de zin van artikel 13b van de Postwet om deze problemen te voorkomen.
45. De ACM heeft bij het onderzoek de volgende werkwijze gevolgd:
 - De ACM bepaalt het startpunt van de marktafbakening. Vervolgens bakent de ACM de relevante markt af. Het onderzoek naar de afbakening van de relevante markt is opgenomen in hoofdstuk 2;
 - Vervolgens verricht de ACM voor de afgebakende relevante markt een dominantieanalyse. Met de dominantieanalyse onderzoekt de ACM of er op deze markt ondernemingen actief zijn met AMM. Deze dominantieanalyse is opgenomen in hoofdstuk 3;
 - Voor zover op de relevante markt een onderneming actief is met AMM, onderzoekt de ACM welke (potentiële) mededingingsproblemen zich kunnen voordoen. Het onderzoek naar de (potentiële) mededingingsproblemen is opgenomen in hoofdstuk 4;
 - Daarna onderzoekt de ACM welke verplichtingen nodig en passend zijn om deze (potentiële) mededingingsproblemen te voorkomen. De invulling en de motivering van de op te leggen verplichtingen is opgenomen in hoofdstuk 5;
 - Hoofdstuk 6 bevat de tariefbeoordeling waarmee nader invulling wordt gegeven aan de tariefverplichting;

³⁴ Kenmerk ACM/UIT/502799.

³⁵ Kenmerk ACM/IN/424771.

- Vervolgens gaat de ACM in hoofdstuk 7 in op de zogenaamde effectentoets. In dit hoofdstuk wordt een kwantitatieve analyse gemaakt van de effecten van de op te leggen verplichtingen.
 - Het marktanalysebesluit sluit af met het dictum (hoofdstuk 1037).
46. De bijlagen bij dit marktanalysebesluit bevatten nadere analyses bij de marktafbakening, de WACC-rapportages en de effectentoets.

2. Marktafbakening

2.1 Inleiding

47. In dit hoofdstuk bakent de ACM de relevante markt af.
48. In paragraaf 2.2 beschrijft de ACM eerst het analysekader van de marktafbakening. In paragraaf 2.3 bepaalt de ACM vervolgens het startpunt van de marktafbakening. In paragraaf 2.4 bakent de ACM de relevante productmarkt af. Daarna wordt in paragraaf 2.5 de relevante geografische markt afgebakend. In paragraaf 2.6 bepaalt de ACM ten slotte de relevante markt.

2.2 Analyse kader marktafbakening

49. De afbakening van de relevante markt is de eerste stap bij het beoordelen van de vraag of een onderneming AMM bezit. De volgende stap in een marktanalyse is het bepalen of er een onderneming is die zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en eindgebruikers kan gedragen. Dit moet worden onderzocht op de afgebakende relevante markt.
50. De ACM bepaalt de relevante markt in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht. In de Bekendmaking van de Europese Commissie (hierna: bekendmaking relevante markt) wordt toegelicht hoe de marktafbakening plaatsvindt.³⁶ Daarnaast betreft de ACM ook de richtsnoeren van de Europese Commissie voor de marktanalyse van de elektronische communicatiesector (hierna: richtsnoeren marktanalyse) bij haar analyse.³⁷ Deze richtsnoeren marktanalyse bevatten handvatten voor de marktafbakening in het licht van de beoordeling of er sprake is van een onderneming met AMM.
51. Bij de vaststelling van de relevante markt onderzoekt de ACM welke producten met elkaar concurreren en daarom tot dezelfde relevante markt behoren. Een relevante markt kent twee dimensies: de productmarkt en de geografische markt.

³⁶ Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht (97/C 372 /03).

³⁷ Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, PbEG 2002 C 165/03.

Afbakening productmarkt

52. Een relevante productmarkt omvat alle producten die substitueerbaar of voldoende uitwisselbaar zijn. Van substitutie is sprake als producten op grond van hun objectieve kenmerken geschikt zijn om in een constante behoefte van de afnemer te voorzien. Maar ook de prijs of beoogde toepassing van de producten, of de mededingingsvoorwaarden en/of de structuur van vraag en aanbod op de betrokken markt kunnen leiden tot substitutie. Producten die alleen in beperkte of relatief beperkte mate onderling uitwisselbaar zijn, behoren niet tot dezelfde productmarkt.
53. Bij de bepaling van de relevante markt zijn er twee bronnen van concurrentiedruk: i) substitutie aan de vraagzijde en ii) substitutie aan de aanbodzijde. Als er vanuit de vraagzijde of vanuit de aanbodzijde sprake is van substitueerbaarheid is er aanleiding om de markt ruimer af te bakenen dan het product waar vanuit de afbakening wordt gestart (het startpunt). Vraagsubstitutie is een maat voor de bereidheid van een afnemer om het betrokken product te vervangen door andere producten. Er is sprake van aanbods substitutie als andere aanbieders dan de aanbieder van de betrokken producten, bereid³⁸ zijn om hun bedrijfsmiddelen op korte termijn in te zetten om de betrokken producten te kunnen aanbieden zonder dat ze daarvoor aanzienlijke (extra) investeringen hoeven te doen.³⁹
54. De ACM onderzoekt in eerste instantie de vraagsubstitutie, aangezien dit volgens de Commissie vanuit economisch standpunt de belangrijkste onmiddellijke en daadwerkelijke disciplinerende factor is.⁴⁰ Daarna analyseert de ACM of aanbods substitutie extra beperkingen aan het prijsgedrag van de hypothetische monopolist oplegt.

Afbakening geografische markt

55. De relevante geografische markt is het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.⁴¹
56. Bij afbakening van de geografische markt onderzoekt de ACM of gebieden zich van elkaar onderscheiden door afwijkende concurrentievoorwaarden. De ACM richt zich hier op de aanwezigheid van regionale verschillen, geografische differentiatie in de prijszetting door aanbieders en geografische verschillen in productkarakteristieken.

³⁸ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 52.

³⁹ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 39.

⁴⁰ Bekendmaking relevante markt, randnummer 13.

⁴¹ Bekendmaking relevante markt, randnummer 8.

Onderzoeksmethode

57. De afbakening van de relevante markt begint meestal met het vaststellen van de producten die het startpunt van het onderzoek vormen. Op basis hiervan kan de kandidaatmarkt van de marktafbakening worden bepaald. Vervolgens kan worden geanalyseerd of er producten zijn die substituten zijn voor de producten in de kandidaatmarkt. Hierbij is het over het algemeen gepast om gebruik te maken van het raamwerk van de hypothetische monopolist test.
- i. De hypothetische monopolist test tracht vast te stellen of een hypothetische monopolist op rendabele wijze een 'kleine maar significante en niet-voorbijgaande prijsverhoging' (*Small but Significant Non-transitory Increase in Price (SSNIP)*) kan hanteren boven het concurrerende prijsniveau.
 - ii. Hierbij schrijft de Europese Commissie voor dat voor een SSNIP moet worden uitgegaan van prijsverhoging van 5 tot 10 procent.⁴²
 - iii. Als een SSNIP winstgevend kan worden toegepast door een hypothetische monopolist, is de test voltooid en vormt de kandidaatmarkt de relevante markt voor de analyse.
 - iv. Als een SSNIP niet rendabel kan worden toegepast door een hypothetische monopolist wordt het meest nabije substituuat toegevoegd aan de kandidaatmarkt en dient opnieuw een SSNIP-test te worden uitgevoerd om te bepalen of de markt nog breder moet worden afgebakend. De test wordt toegepast op een steeds groter aantal producten totdat een SSNIP winstgevend wordt.⁴³
58. Deze test kan worden uitgevoerd door middel van een *critical loss* analyse. Bij deze analyse is het van belang om de volumedaling te bepalen waarbij een prijsverhoging omslaat van winstgevend naar verliesgevend. Dit is de *critical loss*. Indien de werkelijke volumedaling, de *actual loss*, bij een gegeven prijsstijging hoger is dan de *critical loss*, dan is een prijsstijging niet winstgevend. Als de *actual loss* kleiner is dan de *critical loss*, kan een hypothetische monopolist zijn prijzen op de kandidaatmarkt winstgevend verhogen, en is de relevante markt bepaald.
59. Een andere methode om de relevante markt af te bakenen, is een analyse van de onderlinge uitwisselbaarheid van producten door een analyse en vergelijking van objectieve kenmerken van de te vergelijken producten, het gebruik en de beoogde toepassing van de producten, de relevante prijzen, de overstap tussen producten en een beoordeling van de concurrentiesituatie in het aanbod van producten.⁴⁴

⁴² Bekendmaking relevante markt, randnummer 17.

⁴³ Bekendmaking relevante markt, randnummer 17-18.

⁴⁴ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 44. Bekendmaking relevante markt, randnummer 7.

60. De ACM bepaalt eerst het startpunt voor de afbakening van de relevante markt (zie paragraaf 2.3). Dit vormt de kandidaatmarkt. Vervolgens voert de ACM in paragraaf 2.4 een hypothetische monopolist test uit en analyseert daarbij of op basis van vraagsubstitutie de markt breder moet worden afgebakend dan de kandidaatmarkt (zie paragraaf 2.4.2). Subsidair onderzoekt de ACM of op basis van een kwalitatieve analyse en vergelijking van de productkenmerken, prijzen en concurrentiesituatie, de kandidaatmarkt breder moet worden afgebakend dan de kandidaatmarkt (zie paragraaf 2.4.3).

2.3 Startpunt marktafbakening

61. In deze paragraaf schetst de ACM de context van de marktafbakening en wordt het startpunt voor de marktafbakening bepaald. In paragraaf 2.3.1 bespreekt de ACM eerst de eerdere relevante marktafbakeningen ten aanzien van postvervoer. Voor de bepaling van het startpunt van de marktafbakening is het van belang om te analyseren op welke producten of diensten zich potentiële mededingingsproblemen voordoen. In paragraaf 2.3.2. analyseert de ACM dit en stelt zij op basis daarvan het startpunt van de marktafbakening vast. Ten slotte geeft de ACM in paragraaf 2.3.3 een beschrijving van dit startpunt.

2.3.1 Eerdere marktafbakeningen

62. In de Nederlandse context is er uit het recente verleden een onderzoek dat de ACM en haar voorgangers hebben uitgevoerd naar de marktafbakening voor postvervoer. Dit betreft het besluit van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) over de overname van Selekt Mail door Sandd.⁴⁵
63. In het besluit Sandd-Selekt Mail uit 2011 concludeerde de NMa dat er sprake is van een markt voor geadresseerde zakelijke post. In dit besluit stelt de NMa dat deze markt voor zakelijke post zich onderscheidt van particuliere post. Daarnaast overwoog de NMa dat de markt voor geadresseerde zakelijke post mogelijk nader gesegmenteerd moet worden. Op de markt voor geadresseerde zakelijke post kan mogelijk een nader onderscheid worden gemaakt naar type poststukken: (i) *direct mail*, (ii) periodieken en (iii) transactiepost (ofwel brieven). In de markt voor geadresseerde zakelijke post is ook een nader onderscheid mogelijk naar (i) bezorgtijd en overkomstduur (tijdkritische en niet-tijdkritische post), (ii) gesorteerde dan wel ongesorteerde post en naar (iii) type zakelijke klant. Het besluit laat echter in het midden of de markt voor geadresseerde zakelijke post nader onderscheiden dient te worden aangezien dit voor de beoordeling van de betreffende concentratie niet van belang was.

⁴⁵ Besluit in de zaak 7124 Sandd – Selekt Mail, 8 april 2011.

64. De Europese Commissie heeft een aantal zaken behandeld waarbij er gekeken is naar de markt voor zakelijk postvervoer.⁴⁶ Hierbij is de Europese Commissie bij de marktafbakening ook niet tot een nader onderscheid binnen de markt voor zakelijk postvervoer gekomen. De Europese Commissie heeft in de behandelde zaken niet beoordeeld of er binnen het vervoer van zakelijke post een nader onderscheid gemaakt dient te worden. Relevant hierbij is dat in de beoordelingen van de betreffende concentraties geen nadere uitspraken van de Commissie nodig waren over de precieze afbakening. De Europese Commissie heeft in haar beschikkingen wel de relevante markt voor postvervoer gesegmenteerd op basis van een onderscheid naar (i) standaard postvervoer en vervoer van exprespost (ii) binnenlands en grensoverschrijdend postvervoer (iii) zakelijke post en particuliere post (iv) geadresseerde en ongeadresseerde post (v) inkomende grensoverschrijdende post en uitgaande grensoverschrijdende post. De Europese Commissie overweegt bij de afbakening in haar beschikkingen geen onderscheid naar type poststukken, zoals brieven, *direct mail* en periodieken. Daarnaast heeft de Europese Commissie digitaal verzenden nog nooit tot de markt gerekend.⁴⁷
65. In een recente zaak⁴⁸ concludeert Ofcom (de NRA van het Verenigd Koninkrijk) dat er een relevante markt is voor bezorging van partijenpost, bestaande uit de activiteiten van het ingaand sorteren van partijenpost bij inkomende postcentra en doorlevering, distributie en bezorging aan de eindgebruiker met levering op de tweede dag na collectie of later. Hierbij concludeert Ofcom dat digitaal verzenden, onder andere op basis van een SSNIP-test, niet tot deze relevante markt behoort.
66. In de hiernavolgende paragraaf stelt de ACM het startpunt van deze marktanalyse vast.

2.3.2 Bepaling startpunt

67. De afbakening van de relevante markt vindt plaats vanuit de diensten waarop zich potentiële mededingingsproblemen voordoen.⁴⁹ Voor de keuze van het startpunt van de afbakening voor de onderhavige marktanalyse acht de ACM het daarom in eerste instantie van belang te

⁴⁶ Beschikkingen van de Europese Commissie, COMP/M.6503 – La Poste/Swiss Post/JV, randnummer 18 to 26, COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, randnummer 14 en volgende, COMP/M.3971 – Deutsche Post/Exel, randnummers 23 en 24.

⁴⁷ Zo stelt de Commissie in een Oostenrijkse zaak over staatssteun bijvoorbeeld: “*Therefore, there is not robust and conclusive evidence that electronic and postal delivery are actual substitutes*” (C(2014) 2093, randnummer 22).

⁴⁸ Ofcom, 2018, Infringement decision, Discriminatory pricing in relation to the supply of bulk mail delivery services in the UK. CW/01122/01/14.

⁴⁹ Immers, om vast te stellen of de mogelijke potentiële mededingingsproblemen voor de betreffende diensten zich kunnen voordoen, dient te worden onderzocht of er voldoende concurrentiedruk op de betreffende diensten wordt uitgeoefend. Om dat te onderzoeken dienen van de betreffende diensten (A) de mogelijke substituten (B, C, D) te worden vastgesteld. Dat laatste kan worden vastgesteld door de diensten A als startpunt te nemen. In het geval de diensten B, C of D als startpunt worden genomen wordt de concurrentiedruk op die diensten B, C of D onderzocht, maar niet die concurrentiedruk op de dienst A.

analyseren bij welke postvervoerdiensten zich potentieel mededingingsproblemen voordoen binnen zakelijk postvervoer.

68. Uit de reacties van marktpartijen op de vragenbrief⁵⁰ die de ACM in november 2018 heeft uitgestuurd, blijkt dat er een gesignaleerd mededingingsprobleem ligt in het risico dat PostNL *de facto*⁵¹ weigert om postvervoerbedrijven toegang te bieden tot zijn netwerk en bijbehorende faciliteiten voor 24-uurs zakelijke partijenpost. 52 Deze toegang is nodig, omdat concurrerende postvervoerbedrijven geen landelijk postvervoernetwerk hebben voor 24-uurs zakelijke partijenpost. De 24-uurs zakelijke partijenpost buiten hun eigen verzorgingsgebieden bieden deze postvervoerbedrijven bij PostNL aan voor verdere distributie en bezorging. Dit betreft hoofdzakelijk zakelijke partijenpost met een overkomstduur van 24 uur die deze postvervoerbedrijven aanbieden aan hun eigen zakelijke klanten.
69. Het risico op toegangsweigerings door PostNL tot zijn 5-daags postvervoernetwerk is naar het oordeel van de ACM minder duidelijk ten aanzien van brievenbuspakjes+, poststukken met een *track & trace* code die met een overkomstduur van 24 uur door de brievenbus kunnen worden bezorgd met behulp van een post- of pakketvervoernetwerk. Voor het vervoer van deze poststukken bestaat een landelijk dekkend alternatief netwerk (DHL bezorgt bijvoorbeeld brievenbuspakjes+ vanuit zijn pakketvervoernetwerk). Brievenbuspakjes+ onderscheiden zich derhalve van de verzameling producten aan 24-uurs zakelijke partijenpost waarop *de facto* toegangsproblemen spelen. In paragraaf 2.4. onderzoekt de ACM of brievenbuspakjes+ op basis van vraag- en/of aanbods substitutie tot de relevante productmarkt behoren.
70. De ACM concludeert dat het startpunt voor de afbakening de relevante productmarkt voor 24-uurs zakelijke partijenpost is.⁵³

2.3.3 Beschrijving startpunt

71. Alvorens de ACM overgaat tot de afbakening van de relevante markt geeft de ACM een korte beschrijving van de verzameling producten die onderdeel uitmaken van het startpunt (24-uurs zakelijke partijenpost).
72. Deze marktanalyse richt zich op het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost die in Nederland voor vervoer wordt aangeboden en bezorgd tegen speciale voorwaarden en tarieven. Uitgaande internationale partijenpost maakt geen onderdeel uit van het startpunt van deze

⁵⁰ Waarin de ACM heeft gevraagd of partijen de conclusie onderschrijven dat er een gesignaleerd mededingingsprobleem ligt in het risico dat PostNL *de facto* weigert om postvervoerbedrijven toegang te bieden tot zijn netwerk en bijbehorende faciliteiten voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

⁵¹ Zie paragraaf 4.4.1.

⁵² Zo onderschrijven zowel VGP, Sandd, Skynet, Cycloon, De Vos, Royal Mail en IP deze conclusie.

⁵³ PostNL is het conceptueel eens met de ACM dat als vertrekpunt van de marktafbakening 24-uurs zakelijke partijenpost wordt genomen (Reactie PostNL 22 november 2018, kenmerk ACM/IN/423997).

marktanalyse. Deze marktanalyse gaat derhalve over binnenlandse post. Deze marktanalyse richt zich overeenkomstig artikel 13b, tweede lid, van de Postwet, ook niet op de UPD.⁵⁴

73. Het vervoer van zakelijke partijenpost (partijenpost tegen speciale voorwaarden en tarieven) betreft het aanbod van een postvervoerbedrijf aan zakelijke afzenders om hun post te collecteren, te sorteren, te transporteren en vervolgens te bezorgen. Het aanbod van 24-uurs zakelijke partijenpost kenmerkt zich door bezorging binnen 24 uur en de hiermee verband houdende bezorgingstijdigheid.⁵⁵ Daarnaast betreft het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost verschillende poststukken, zoals brieven⁵⁶, *direct mail*⁵⁷, periodieken en 'normale' brievenbuspakjes⁵⁸ (brievenbuspakjes zonder *track and trace*).
74. Deze marktanalyse heeft betrekking op het vervoer van geadresseerde nationale zakelijke partijenpost. Het vervoer van ongeadresseerde stukken is naar zijn aard en kenmerken een wezenlijk andere dienst dan het vervoer van geadresseerde stukken. Ongeadresseerde poststukken en poststukken die niet door de brievenbus passen en/of daarin niet worden bezorgd – zoals het vervoer van aangetekende en verzekerde poststukken, pakketten, exprespost en toegang tot postbussen⁵⁹ – vallen derhalve buiten de reikwijdte van het startpunt van deze marktanalyse.

2.4 Productmarkt

75. In deze paragraaf bepaalt de ACM welke diensten onderdeel uitmaken van de relevante productmarkt. Hiertoe onderzoekt de ACM in paragraaf 2.4.1 eerst of er binnen de kandidaatmarkt 24-uurs zakelijke partijenpost nader onderscheid gemaakt moet worden. Vervolgens onderzoekt de ACM of de markt breder moet worden afgebakend op basis van een kwantitatieve analyse van vraagsubstitutie (paragraaf 2.4.2). Subsidiair onderzoekt de ACM of er op basis van een kwalitatieve analyse aanwijzingen zijn dat de markt breder zou moeten worden afgebakend dan 24-uurs zakelijke partijenpost (paragraaf 2.4.3). Ten slotte bepaalt de ACM in paragraaf 2.4.4 of er sprake is van aanbodsubstitutie op basis waarvan de productmarkt breder moet worden afgebakend.

⁵⁴ Zie hoofdstuk 4 van de Postwet (artikel 14-31).

⁵⁵ Bezorgingstijdigheid betreft het percentage van de post dat binnen de overkomstduur wordt bezorgd.

⁵⁶ Voor brieven wordt ook de term transactiepost gebruikt.

⁵⁷ Drukwerk is een ander woord voor direct mail.

⁵⁸ Zoals bijvoorbeeld PostNL aanbiedt onder 'Speciaal/Bijzonder' in het openbare tarievenboekje 2018 (zie https://www.postnl.nl/Images/tarievenboekje-2018-nl-juli_tcm10-124050.pdf?version=2).

⁵⁹ Het betreft hier de aanlevering van zakelijke post door postvervoerbedrijven op zogenaamde postbusadreslocaties van PostNL. De verplichtingen hiervoor zijn opgenomen in artikel 13 van de Postwet. Deze dienstverlening van PostNL valt buiten de reikwijdte van deze marktanalyse.

2.4.1 Nadere afbakening productmarkt

76. In deze paragraaf analyseert de ACM of mogelijk een nader onderscheid binnen de kandidaatmarkt (24-uurs zakelijke partijenpost) relevant is.

Ongecodeerd en ongesorteerd /gecodeerd en gesorteerd

77. 24-uurs zakelijke partijenpost kan zowel gecodeerd en gesorteerd als ongecodeerd en ongesorteerd aangeleverd worden bij een postvervoerbedrijf voor vervoer. De ACM acht het mogelijk nader onderscheid naar ongecodeerd/ongesorteerd en gecodeerd/gesorteerd aangeleverde zakelijke partijenpost echter niet relevant. Vrijwel alle 24-uurs zakelijke partijenpost wordt ongecodeerd en ongesorteerd bij een postvervoerbedrijf aangeleverd.⁶⁰ Daarnaast hebben postvervoerbedrijven in het verleden aangegeven dat dit onderscheid geen relevante factor is bij de marktafbakening vanuit 24-uurs zakelijke partijenpost.⁶¹

Afnemersgroepen

78. Een mogelijk onderscheid binnen 24-uurs zakelijke partijenpost zou een nader onderscheid naar verschillende afnemersgroepen kunnen zijn. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan groot-, midden- en kleinzakelijke afnemers. De vraag is echter of dit onderscheid relevant is.
79. Het gesignaleerde mededingingsprobleem op het risico dat PostNL *de facto* weigert om postvervoerbedrijven toegang te bieden tot zijn netwerk en bijbehorende faciliteiten voor 24-uurs zakelijke partijenpost speelt naar het oordeel van de ACM voor alle afnemersgroepen. Ook grootzakelijke afnemers kunnen namelijk door (regionale) postvervoerbedrijven worden bediend. Sandd is, na de overname van Van Straaten Post in begin 2018, ook in staat om 24-uurs zakelijke partijenpost van grootzakelijke afnemers, die Sandd voor de overname al bediende, te verzorgen. De ratio voor de overname van Van Straaten Post door Sandd was onder meer de mogelijkheid om het gehele palet aan postdiensten aan hun klanten (voornamelijk bestaande uit midden- en grootzakelijke afnemers) te kunnen aanbieden.⁶² De mogelijkheid en prikkel voor PostNL om postvervoerbedrijven uit te sluiten, ligt niet wezenlijk anders bij de verschillende afnemersgroepen.
80. Daarnaast zijn de grenzen tussen verschillende afnemersgroepen tot op zekere hoogte arbitrair.⁶³ Een exacte afscheiding tussen afnemersgroepen is lastig vast te stellen. Klanten die net meer of minder volume dan een bepaalde grenswaarde versturen, zijn niet per definitie heel verschillend van elkaar.

⁶⁰ Van het totaal aan 24-uurs partijenpost werd in 2017 nog geen [vertrouwelijk:] procent gecodeerd en gesorteerd aangeleverd.

⁶¹ Antwoorden van postvervoerbedrijven op vraag 40 van de vragenlijst van 3 april 2014.

⁶² Zie bijvoorbeeld: <https://www.sandd.nl/2017/10/09/voorgenomenovername/>.

⁶³ PostNL stelt dat een indeling in grootteklassen de invulling van het begrip relevante markt willekeurig zou maken (Reactie PostNL 22 november 2018, p.3, kenmerk ACM/IN/423997).

81. Ten overvloede constateert de ACM bovendien dat het bestaan van aanbodssubstitutie tot de conclusie zou leiden dat er bij de afbakening van de markt geen onderscheid gemaakt dient te worden tussen afnemersgroepen. Een hypothetische aanbieder van 24-uurs zakelijke partijenpost voor grootzakelijke afzenders zou namelijk bij een 5-10 procent prijsstijging op een kandidaatmarkt voor 24-uurs zakelijke partijenpost voor middenzakelijke afzenders op korte termijn en met beperkte investeringen kunnen toetreden tot de markt voor middenzakelijke afzenders. Dit is tevens van toepassing op een potentieel onderscheid tussen middenzakelijk en kleinzakelijk. Er is dus sprake van (een keten van) aanbodssubstitutie tussen de verschillende segmenten.⁶⁴ De analyse van aanbodssubstitutie leidt daarmee tot de conclusie dat er bij de marktafbakening geen onderscheid gemaakt moet worden tussen verschillende afnemersgroepen. In de beantwoording op de vragenbrief van de ACM van eind 2018 geven partijen ook aan dat gelet op aanbodssubstitutie een nader onderscheid naar afnemersgroepen niet relevant is.⁶⁵
82. De ACM concludeert dat voor de afbakening van de relevante productmarkt geen onderscheid tussen verschillende afnemersgroepen gemaakt moet worden.

Conclusie nadere afbakening

83. De ACM concludeert dat er binnen de kandidaatmarkt van 24-uurs zakelijke partijenpost geen nader onderscheid gemaakt moet worden.

2.4.2 Vraagsubstitutie kwantitatief

84. Om te beoordelen of er sprake is van substitutie aan de vraagzijde heeft de ACM een kwantitatieve analyse van de vraagsubstitutie uitgevoerd. Dit heeft de ACM gedaan door middel van een hypothetische monopolist test, in de vorm van een *critical loss* analyse.
85. Het startpunt van de marktafbakening is 24-uurs zakelijke partijenpost. Gelet op dit startpunt is de kandidaatmarkt voor de hypothetische monopolist test de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Door middel van een hypothetische monopolist test kan worden vastgesteld of de producten buiten de kandidaatmarkt (zoals andere producten maar niet uitsluitend niet-tijdkritische partijenpost en digitale verzending) gezamenlijk voldoende prijsdruk leveren op 24-uurs zakelijke partijenpost om een hypothetische monopolist van 24-uurs zakelijke partijenpost te disciplineren. Op basis hiervan kan de ACM bepalen of vanwege de aanwezigheid van vraagsubstitutie de markt breder moet worden afgebakend dan deze kandidaatmarkt. Hiervoor heeft de ACM een *critical loss* analyse uitgevoerd. De ACM verwijst naar Annex A voor de uitgebreide beschrijving van deze analyse.

⁶⁴ Ook PostNL heeft gewezen op het bestaan van ketensubstitutie (Reactie PostNL 22 november 2018, p.3, kenmerk ACM/IN/423997).

⁶⁵ Reactie Sandd 28 november 2018, p. 3, kenmerk ACM/IN/424378 en ACM/IN/424377. Reactie PostNL 22 november 2018, p.3, kenmerk ACM/IN/423997.

86. Voor de bepaling van de *critical loss* moet de brutomarge van een hypothetische monopolist van 24-uurs zakelijke partijenpost vastgesteld worden. De ACM gebruikt als uitgangspunt hiervoor de marktbrede brutomarge van 24-uurs zakelijke partijenpost. Deze brutomarge baseert de ACM op de bruto marges van VSP en PostNL voor 24-uurs zakelijke partijenpost.⁶⁶ Als gevoeligheidsanalyse rekent de ACM met de brutomarge van PostNL.
87. Voor de bepaling van de *actual loss* moet de prijselasticiteit van de vraag naar 24-uurs zakelijke partijenpost vastgesteld worden. Hiervoor gebruikt de ACM drie verschillende methodes. Deze methodes heeft de ACM in Annex A uitgebreid toegelicht. Onderstaande Tabel 1 geeft een korte samenvatting van deze drie methodes. Op basis van de vastgestelde prijselasticiteiten volgens deze drie verschillende methodes concludeert de ACM dat de vraag naar 24-uurs zakelijke partijenpost inelastisch is (de prijselasticiteit ligt tussen de 0 en -1). De ACM heeft de *actual loss* berekend bij de prijselasticiteiten die volgen uit de verschillende methodes en heeft daarbij tevens gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.

Tabel 1: methodes *actual loss*

Methodie	Beschrijving methode
I	Analyse van marktbrede volumeontwikkelingen en prijsstijgingen
II	Analyse van de ACM op basis van documenten van PostNL over de prijselasticiteit van partijenpost
III	Vaststelling van de prijselasticiteit op basis van een literatuuronderzoek naar (empirisch) onderzoek over de prijselasticiteit van post

Resultaten *critical loss* analyse

88. Onderstaande Tabel 2 geeft een compleet overzicht van de *critical losses* en de *actual losses* die op basis van bovengenoemde analyses zijn vastgesteld. Daarnaast geeft de tabel de resultaten van de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses weer. In alle berekeningen is de *actual loss* lager dan de *critical loss*.⁶⁷ Gelet op de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses en de resultaten daarvan concludeert de ACM dat deze uitkomst robuust is. Dit betekent dat een hypothetische monopolist in staat is om duurzaam en significant zijn prijzen winstgevend te verhogen op de kandidaatmarkt van 24-uurs zakelijke partijenpost. Producten buiten de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost geven onvoldoende prijsdruk om een hypothetische monopolist te disciplineren op de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Op basis hiervan concludeert de ACM dat de relevante productmarkt dient te worden afgebakend als de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

⁶⁶ Deze twee aanbieders waren in 2017 gezamenlijk verantwoordelijk voor [Vertrouwelijk:] procent van het totale volume aan 24-uurs zakelijke partijenpost.

⁶⁷ Zie randnummer 58 voor de definitie van *actual loss* en *critical loss*.

Tabel 2: overzicht *critical loss* analyse 24-uurs zakelijke partijenpost [Vertrouwelijk]

	Prijselasticiteit	Bruto- marge	<i>Critical loss</i> 5%	<i>Actual loss</i> 5%	<i>Critical loss</i> 10%	<i>Actual loss</i> 10%
Methode I: Data-analyse gebleken overstap marktbreed	-0,71	[]	[]	0,036	[]	0,071
Gevoeligheidsanalyse: Brutomarge PostNL	-0,71	[]	[]	0,036	[]	0,071
Gevoeligheidsanalyse: Gemiddelde prijselasticiteit	-0,80	[]	[]	0,040	[]	0,080
Methode II: Documenten PostNL	[]	[]	[]	[]	[]	[]
Gevoeligheidsanalyse: Brutomarge PostNL	[]	[]	[]	[]	[]	[]
Methode III: Literatuuronderzoek	-0,40	[]	[]	0,020	[]	0,040
Gevoeligheidsanalyse: Brutomarge PostNL	-0,40	[]	[]	0,020	[]	0,040
Gevoeligheidsanalyse: Bovenkant bandbreedte prijselasticiteit	-0,95	[]	[]	0,048	[]	0,095

Conclusie kwantitatieve analyse

89. Op basis van de resultaten van de kwantitatieve analyse concludeert de ACM dat er geen vraagsubstituten zijn op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

2.4.3 Vraagsubstitutie kwalitatief

90. In de vorige paragraaf heeft de ACM op basis van een kwantitatieve analyse geconcludeerd dat dat er geen vraagsubstitutie is op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Subsidiar voert de ACM in deze paragraaf een kwalitatieve analyse uit om te onderzoeken of er andere aanwijzingen zijn dat de productmarkt toch breder zou moeten worden afgebakend dan 24-uurs zakelijke partijenpost.
91. De ACM bespreekt in deze paragraaf achtereenvolgens 48- en 72(+)-uurs zakelijke partijenpost (hierna: niet-tijdkritische partijenpost), digitale verzending en brievenbuspakjes+. De ACM heeft deze producten als mogelijke vraagsubstituten geïdentificeerd die eventueel kunnen voorzien in een vergelijkbare behoefte als de behoefte van een afnemer van 24-uurs zakelijke partijenpost.
92. In deze kwalitatieve analyse is gekeken naar de objectieve kenmerken van de producten, het gebruik en de beoogde toepassing van de producten, de relevante prijzen en de concurrentiesituatie in het aanbod van de producten.⁶⁸

⁶⁸ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 58.

2.4.3.1 Niet-tijdkritische partijenpost

93. Onder niet-tijdkritische partijenpost verstaat de ACM het vervoer van zakelijke partijenpost (partijenpost tegen speciale voorwaarden en tarieven) die zich kenmerkt door bezorging na meer dan 24 uur.

Productkenmerken

94. Het aanbod van 24-uurs zakelijke partijenpost onderscheidt zich vooral van niet-tijdkritische partijenpost op het aspect van de overkomstduur. Voor 24-uurs zakelijke partijenpost is het aanbod van een postvervoerbedrijf het leveren van een postvervoerdienst die er voor zorgt dat poststukken na aanlevering de volgende dag (*overnight*) worden bezorgd. Niet-tijdkritische partijenpost onderscheidt zich van 24-uurs zakelijke partijenpost in de zin dat het moment van bezorgen van aangeleverde partijenpost op een later moment plaatsvindt. Deze postvervoerdiensten onderscheiden zich voor een zakelijke afzender derhalve naar de snelheid van vervoer.
95. Het (beoogd) gebruik van het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost is redelijk vergelijkbaar met het vervoer van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Bij het vervoer van zakelijke partijenpost met verschillende overkomstduur gaat het uiteindelijk om het vervoer van poststukken ten behoeve van de zakelijke afzender tussen locatie a en b op basis van een hiertoe ingericht postvervoernetwerk.
96. Onderstaande Tabel 3 biedt een overzicht van de belangrijkste kenmerken van 24-uurs zakelijke partijenpost in vergelijking met niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Hieruit blijkt dat de diensten naast het verschil in frequentie, opbrengst en bezorgsnelheid redelijk vergelijkbaar zijn.

Tabel 3: productkarakteristieken 24-uurs zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

Karakteristiek	24-uurs zakelijke partijenpost	Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost
Frequentie van de dienst	1x per dag, 5 dagen in de week	1x per dag, 2 à 3 dagen in de week
Bezorgsnelheid	Laag (volgende dag)	Nog (veel) lager
Dekking geadresseerde	Landelijk dekkend: iedere geadresseerde	Landelijk dekkend: iedere geadresseerde
Toegankelijkheid	Voor alle zakelijke afzenders beschikbaar	Voor alle zakelijke afzenders beschikbaar
Verzendkosten	Gemiddeld [Vertrouwelijk:] euro	Gemiddeld [Vertrouwelijk:] euro

voor de klant	per stuk	per stuk
---------------	----------	----------

Prijs

97. 24-uurs zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische partijenpost onderscheiden zich van elkaar qua prijs. De gemiddelde opbrengst per poststuk van 24-uurs zakelijke partijenpost is substantieel hoger dan de gemiddelde opbrengst per poststuk van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Uit onderstaande Figuur 1 blijkt dat de gemiddelde opbrengst per poststuk van 24-uurs zakelijke partijenpost over de afgelopen jaren is gestegen van [vertrouwelijk:] euro in 2013, tot [vertrouwelijk:] euro in 2017. De gemiddelde opbrengst per poststuk van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost⁶⁹ was redelijk stabiel in deze periode rond de [vertrouwelijk:] euro.⁷⁰ De ACM stelt vast dat er sprake is van een substantieel verschil in de gemiddelde opbrengst van 24-uurs zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost⁷¹, waarbij dit verschil de afgelopen jaren steeds verder is opgelopen.



Figuur 1: ontwikkeling van de gemiddelde opbrengst (euro per poststuk) aan zakelijke partijenpost voor de verschillende servicekaders [Vertrouwelijk]

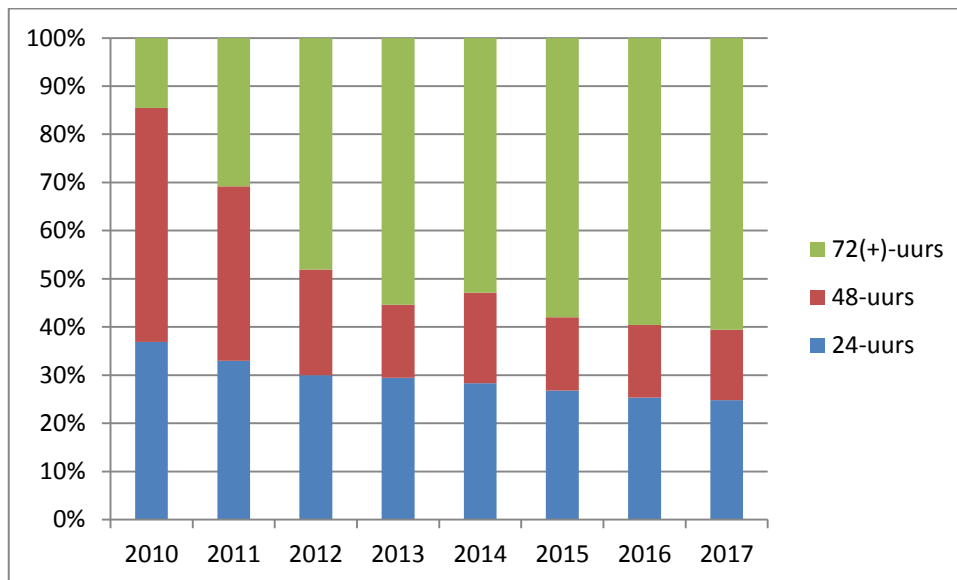
98. Het aandeel van 24-uurs zakelijke partijenpost in het totaal volume van zakelijke partijenpost is met name in de periode van 2010 tot 2012 gedaald (zie Figuur 2). In de periode van 2013 tot

⁶⁹ Dit is het gewogen gemiddelde van de gemiddelde opbrengst van 48-uurs zakelijke partijenpost en de gemiddelde opbrengst van 72(+)-uurs zakelijke partijenpost.

⁷⁰ De gemiddelde opbrengst van een poststuk kan afhankelijk van het gewicht per poststuk en het aantal poststukken in een partij verschillen.

⁷¹ Ook is er sprake van een verschil in kostprijs tussen 24-uurs zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische partijenpost. Zo bedragen de kostprijzen van 24-uurs zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische partijenpost van PostNL in 2017 respectievelijk [Vertrouwelijk:] eurocent per stuk en [Vertrouwelijk:] eurocent per stuk (bron: financiële verantwoording UPD).

2017 is, ondanks de gestage stijging van de gemiddelde opbrengst van 24-uurs zakelijke partijenpost, de ontwikkeling in de verhouding tussen de verschillende servicekaders in de afgelopen jaren relatief gestabiliseerd.



Figuur 2: relatieve verdeling van het volume aan zakelijke partijenpost over de verschillende servicekaders (bron: Post- en Pakkettenmonitor ACM)

Concurrentiesituatie

99. Voor 24-uurs zakelijke partijenpost is PostNL de enige aanbieder die beschikt over een landelijk dekkend netwerk. Voor niet-tijdkritische partijenpost heeft naast PostNL ook Sandd een landelijk dekkend netwerk. De concurrentiesituatie op 24-uurs zakelijke partijenpost verschilt derhalve van de situatie op niet-tijdkritische partijenpost.

Beoordeling vraagsubstitutie

100. Net zoals in het voormalig marktanalysebesluit stelt de ACM vast dat 24-uurs zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost voor wat betreft bepaalde kenmerken redelijk vergelijkbaar zijn, terwijl zij op andere substantieel van elkaar verschillen.⁷² Met name voor wat betreft de gemiddelde opbrengst, de ontwikkeling van de gemiddelde opbrengst en de concurrentiesituatie zijn er substantiële verschillen tussen de producten waarneembaar.
101. De gemiddelde opbrengst van 24-uurs zakelijke partijenpost ligt substantieel hoger dan de gemiddelde opbrengst voor niet-tijdkritische partijenpost, waarbij dit verschil de afgelopen jaren steeds verder is opgelopen. Aangezien de verhouding in volume tussen 24-uurs- en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, ondanks het oplopende verschil in gemiddelde opbrengst is gestabiliseerd, rechtvaardigen de onderscheidende kenmerken kennelijk een substantieel hogere prijs voor de (overgebleven) afnemers van 24-uurs zakelijke partijenpost.

⁷² Voormalig marktanalysebesluit, randnummer 137.

102. Voor de benadering uit het voormalig marktanalysebesluit om niet-tijdkritische zakelijke partijenpost voorzichtigheidshalve tot de relevante markt te rekenen, waarbij de ACM in dat besluit stelde dat “*de ACM hier voor een benadering kiest die conservatief van aard is en de relevante markt eerder te ruim afbakent*”,⁷³ ziet de ACM in deze analyse, mede gezien de uitkomst van de SSNIP-test zoals beschreven in paragraaf 2.4.2, geen reden.

Conclusie

103. De kwalitatieve vergelijking tussen 24-uurs zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische partijenpost bevestigt de conclusie van de ACM op basis van de kwantitatieve analyse, dat niet-tijdkritische partijenpost niet tot de relevante markt behoort.

2.4.3.2 Digitale verzending

104. Onder digitaal verzenden verstaat de ACM het digitaal verzenden van schriftelijke informatie door middel van het versturen van deze informatie via elektronische communicatienetwerken en applicaties. Onder digitale communicatie valt bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend) het gebruik van e-mail, digitale nieuwsbrieven, online tijdschriften, digitale mijn-omgevingen en online bankieren. In de literatuur wordt de overstap naar digitale alternatieven ook wel *e-substitution* genoemd.
105. De ontwikkeling van digitale alternatieven voor het verzenden van post heeft invloed op het volume aan partijenpost. De ACM constateert dat de postvolumes de afgelopen jaren zijn gekrompen. Naar verwachting zullen de postvolumes ook de komende jaren nog verder krimpen. WIK (2016) gaat uit van een daling van ongeveer 7 procent per jaar tot 2020.⁷⁴ De ACM stelt vast dat *e-substitution* voor een groot deel een autonome ontwikkeling is en gaat uit van een autonome digitalisering van 6 procent per jaar. Hiermee bedoelt de ACM dat er sprake is van een autonome migratie van post naar digitaal verzenden die los staat van het prijsniveau van post. In annex A gaat de ACM hier bij de kwantitatieve analyse van vraagsubstitutie nader op in.

Productkenmerken

106. De voornaamste verschillen tussen 24-uurs zakelijke partijenpost en digitale verzending zijn de kosten en de snelheid waarmee de ontvanger van de schriftelijke communicatie zijn bericht krijgt. De snelheid van 24-uurs zakelijke partijenpost is laag in vergelijking met digitale verzending. Bij 24-uurs zakelijke partijenpost is sprake van bezorging de volgende dag (voor 5 dagen per week). Daarnaast geldt dat er grote verschillen zijn in het proces. Voor 24-uurs zakelijke partijenpost is fysiek collecteren, sorteren en bezorgen noodzakelijk. Bij digitale verzending is dit ‘fysieke’ proces niet aan de orde.

⁷³ Idem.

⁷⁴ WIK Consult, Future scenario developments in the Dutch postal market, 21 december 2016, p. 32.

107. Onderstaande Tabel 4 biedt een overzicht van de belangrijkste kenmerken van 24-uurs zakelijke partijenpost in vergelijking met digitaal verzenden.

Tabel 4: productkarakteristieken 24-uurs zakelijke partijenpost en digitale verzending

Karakteristiek	24-uurs zakelijke partijenpost	Digitale verzending
Frequentie van de dienst	1x per dag, 5 dagen in de week	Continu, op elk moment van de dag
Snelheid	Laag (volgende dag)	Hoog (direct)
Integriteit / betrouwbaarheid	Hoog (briefgeheim)	Van hoog tot tamelijk laag (afhankelijk van mate van versleuteling)
Dekking geadresseerde	Landelijk dekkend: iedere geadresseerde	(Nagenoeg) Landelijk dekkend: iedere digitale gebruiker
Toegankelijkheid	Voor alle zakelijke afzenders beschikbaar	Afhankelijk van de wijze van digitaal verzenden en beschikbaarheid middelen bij afzender en geadresseerde
Verzendkosten voor de klant⁷⁵	Gemiddeld [Vertrouwelijk:] euro per stuk	'Gratis'
Attentiewaarde	Relatief hoog	Relatief laag
Conversiewaarde	Relatief hoog	Relatief laag
Structuur bezorgnetwerk	Postvervoernetwerk	Digitaal netwerk

108. De ACM concludeert dat 24-uurs zakelijke partijenpost en digitale verzending duidelijk andere kenmerken hebben. Weliswaar voorzien ze veelal in hetzelfde doel: een bericht van de verzender naar de ontvanger sturen, maar de manier waarop en de verschillende voor- en nadelen die zij hebben, maken dat digitaal verzenden en het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost wezenlijk anders zijn. Het feit dat zakelijke afnemers bereid zijn te betalen voor post

⁷⁵ Dit zijn specifiek de kosten voor het verzenden van de boodschap. Voor digitale verzending worden wel aanvullende kosten gemaakt waarbij de hoogte afhankelijk is van het type organisatie en de precieze producten. Daar staat tegenover dat voor postvervoer ook extra kosten worden gemaakt buiten de verzending, zoals printers, inkt, papier, enveloppen, een postkamer, etc.

terwijl ze daarnaast (meestal) keuze hebben voor een 'gratis' mogelijkheid, onderschrijft dit en laat zien dat ook afnemers de producten anders waarderen.

Prijs

109. De prijs van 24-uurs zakelijke partijenpost is aanzienlijk hoger dan de prijs van het digitaal verzenden via elektronische communicatie. Voor het verzenden van berichten via elektronische communicatie is vaak een initiële investering nodig, bijvoorbeeld in een ICT-systeem.⁷⁶ Na deze initiële investering zijn de marginale kosten van verzending via elektronische communicatie echter zo goed als gelijk aan nul. De kosten van digitaal verzenden stijgen daarom nauwelijks bij een toenemend volume. Dit is een belangrijk verschil met 24-uurs zakelijke partijenpost waarbij er sprake is van een prijs per poststuk.
110. Het feit dat er ondanks de lage prijs voor het digitaal verzenden nog steeds 24-uurs zakelijke partijenpost wordt verstuurd, wijst er op dat afnemers een meerwaarde zien van 24-uurs zakelijke partijenpost ten opzichte van digitaal verzenden. Met 24-uurs zakelijke partijenpost kunnen ook bepaalde items worden verstuurd die niet kunnen, of waarvan men niet wil, dat deze met digitale post worden verzonden (zoals bijvoorbeeld acceptgiro's en wangslijmmonsters). Daarnaast blijft ook een deel van de ontvangers eraan hechten om post fysiek te blijven ontvangen. Fysieke post heeft door het tastbare karakter een hogere attentiewaarde dan bijvoorbeeld een e-mail. Bovendien zijn sommige ontvangers niet in staat om berichten via elektronische communicatie te ontvangen (bijvoorbeeld digibeten).

Concurrentiesituatie

111. De concurrentiesituatie in het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost verschilt in sterke mate van de concurrentiesituatie ten aanzien van digitale verzending. In het digitaal verzenden van schriftelijke communicatie zijn meer en geheel andere aanbieders actief dan op de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost.⁷⁷
112. De markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost wordt daarentegen gekenmerkt door een (relatief) beperkt aantal aanbieders. Daarnaast vindt er bij de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost een krimp in het volume plaats. Voor digitaal verzenden geldt echter dat de omvang groeit en dat door technologische ontwikkelingen en de digitalisering van de samenleving het belang hiervan toeneemt. Er is dus sprake van een verschil in marktdynamiek.

Conclusie

113. De kwalitatieve analyse en vergelijking van 24-uurs zakelijke partijenpost en digitale verzending bevestigt de conclusie van de ACM op basis van de kwantitatieve analyse, dat digitale

⁷⁶ Bovendien neemt het implementeren van de noodzakelijke investeringen voor een overstap naar elektronische communicatie een aanzienlijke tijd in beslag.

⁷⁷ Business Post stelt bijvoorbeeld dat ze op prijs, service en uitvoering alleen concurreren met postvervoerbedrijven en niet met providers. Zie reactie Business Post 21 november 2018, p. 3, ACM/IN/423963.

verzending niet tot de relevante markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost behoort.

2.4.3.3 Brievenbuspakjes+

114. Onder brievenbuspakjes+ verstaat de ACM een pakje dat door de brievenbus past, met een *track & trace* code, waarvoor niet aangebeld hoeft te worden. Het bevat een “goed”: een stoffelijk object met uitzondering van alle vormen van schriftelijke communicatie. Vaak te herkennen aan een beschermende verpakking zoals een brievenbusdoos of een bubbeltjesenvelop.⁷⁸

Productkenmerken

115. Het voornaamste verschil tussen het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost en het vervoer van brievenbuspakjes+ is de aanwezigheid van *track & trace* in het vervoer en een code op poststukken bij laatstgenoemde. Het kunnen volgen van de locatie van brievenbuspakjes+ levert transparantievoordelen op voor afzenders en ontvangers, aangezien zij beter kunnen inschatten wanneer deze exact bezorgd worden en zijn.
116. *Track & trace* vereist additionele handelingen bij de verwerking van de brievenbuspakjes+ in sorteercentra en bij de bezorging hiervan ten opzichte van 24-uurs zakelijke partijenpost. Daardoor kan dit ook additionele investeringen van postvervoerbedrijven vergen (bijvoorbeeld de benodigde investeringen in scanners voor bezorgers van brievenbuspakjes+).
117. Een ander groot verschil tussen 24-uurs zakelijke partijenpost en brievenbuspakjes+, is het feit dat brievenbuspakjes+ niet alleen (rendabel) met een postvervoernetwerk, maar ook met een pakketvervoernetwerk kunnen worden bezorgd. Dit wordt ook daadwerkelijk op behoorlijke schaal gedaan door DHL, met [vertrouwelijk:] stuks in 2017. PostNL is daarmee niet het enige bedrijf dat landelijk dekkend brievenbuspakjes+ bezorgt. Er is dus sprake van een verschil in concurrentiedynamiek.
118. Onderstaande Tabel 5 biedt een overzicht van de belangrijkste kenmerken van het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost in vergelijking met het vervoer van brievenbuspakjes+.

Tabel 5: productkarakteristieken 24-uurs zakelijke partijenpost en brievenbuspakjes+

Karakteristiek	24-uurs zakelijke partijenpost	brievenbuspakjes+
Track & Trace	Nee	Ja
Transparantie afzender	Laag	Hoger
Structuur bezorgnetwerk	Postvervoernetwerk	Post- en/of pakketvervoernetwerk

⁷⁸ Post- en Pakkettenmonitor ACM, vragenlijst 2017, tabblad definities.

Verzendkosten voor de klant	Gemiddeld [vertrouwelijk:] per stuk	Gemiddeld [vertrouwelijk:] per stuk.
Verzendkosten voor de aanbieder	Relatief laag	Relatief hoog

Prijs

119. De gemiddelde opbrengst per stuk voor 24-uurs zakelijke partijenpost bedraagt [vertrouwelijk:] euro. De gemiddelde opbrengst per stuk voor brievenbuspakjes+ bedraagt [vertrouwelijk:]⁷⁹ euro. Er bestaat dus een substantieel verschil in de gemiddelde prijs voor brievenbuspakjes+ en 24-uurs zakelijke partijenpost.⁸⁰

Concurrentiesituatie

120. Ten aanzien van de concurrentiesituatie constateert de ACM dat er voor 24-uurs zakelijke partijenpost slechts één aanbieder is met een landelijk dekkend aanbod, terwijl er voor brievenbuspakjes+ ten minste 2 aanbieders met een landelijk dekkend aanbod zijn. Naast PostNL heeft namelijk in ieder geval ook DHL een landelijke dekkend netwerk voor de bezorging van brievenbuspakje+.⁸¹ Pakketvervoerders zijn niet actief in het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost. Er is dus sprake van een verschillende concurrentiesituatie voor brievenbuspakjes+ in vergelijking met 24-uurs zakelijke partijenpost.

121. Daarnaast merkt de ACM op dat het volume van brievenbuspakjes+ groeit, terwijl er voor 24-uurs zakelijke partijenpost sprake is van een krimpend volume. Er is dus sprake van een andere dynamiek.

Conclusie

122. Op basis van de kwalitatieve vergelijking tussen 24-uurs zakelijke partijenpost en brievenbuspakjes+ concludeert de ACM dat brievenbuspakjes+ geen vraagsubstituut is voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

Conclusie kwalitatieve analyse

⁷⁹ Gemiddelde opbrengst per poststuk van alle aanbieders van brievenbuspakjes+ (PostNL en DHL), op basis van de gegevens uit de ACM Post- en Pakkettenmonitor 2017.

⁸⁰ Er bestaat daarnaast ook een relatief groot verschil in de kosten van 24-uurs zakelijke partijenpost en brievenbuspakjes+. Zo bedragen de volume afhankelijke kosten van PostNL voor poststukken Klein gemiddeld [vertrouwelijk:] eurocent, voor Groot gemiddeld [vertrouwelijk:] eurocent en voor Bijzonder gemiddeld [vertrouwelijk:] eurocent. De volume afhankelijke van PostNL voor brievenbuspakjes+ liggen hier met gemiddeld [vertrouwelijk:]. Bron: e-mail van PostNL van 23 augustus 2018, kenmerk ACM/IN/420371.

⁸¹ PostNL merkt op dat er een andere concurrentiedynamiek is op de markt voor brievenbuspakjes dan op de markt voor brieven, omdat PostNL niet het enige bedrijf is dat landelijk dekkend brievenbuspakjes bezorgt. (Reactie PostNL 22 november 2018, p.5, kenmerk ACM/IN/423997.

123. De ACM concludeert op basis van de kwalitatieve analyse dat niet-tijdkritische partijenpost, digitale verzending en brievenbuspakjes+ geen substituten zijn voor 24-uurs zakelijke partijenpost. De kwalitatieve analyse bevestigt de conclusie op basis van de kwantitatieve analyse, dat er geen substituten zijn op basis waarvan de relevante markt breder moet worden afgebakend dan de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

2.4.4 Aanbodsubstitutie

124. Naast vraagsubstitutie beoordeelt de ACM ook aanbodsubstitutie. Er is sprake van aanbodsubstitutie als andere aanbieders dan de aanbieder van de betrokken producten, kunnen overschakelen op de productie van de relevante producten en deze op korte termijn op de markt kunnen brengen zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen in antwoord op geringe en duurzame wijzigingen van de betrokken prijzen.⁸² Ten aanzien van de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost gaat het daarbij om de vraag of een aanbieder van 24-uurs zakelijke partijenpost wordt gedisciplineerd door de mogelijkheid van andere aanbieders om op korte termijn en zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen 24-uurs zakelijke partijenpost aan te gaan bieden.
125. In zijn algemeenheid constateert de ACM dat de krimp van het volume 24-uurs zakelijke partijenpost toetreding door nieuwe aanbieders minder aantrekkelijk maakt. Om succesvol tot de markt toe te kunnen treden, is het nodig om voldoende volume aan te trekken. In een markt met een krimpend volume wordt dit steeds lastiger en is er een groter risico dat er niet voldoende schaal kan worden behaald.

Aanbieders van niet-tijdkritische partijenpost

126. Voor het kunnen aanbieden van 24-uurs zakelijke partijenpost is een 5-daags postvervoernetwerk nodig terwijl voor het vervoer van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost twee of drie keer per week, voor respectievelijk 48-uurs en 72(+)-uurs zakelijke partijenpost, volstaat. De uitbreiding van een 2/3-daags postvervoernetwerk naar een 5-daags postvervoernetwerk brengt aanzienlijke bijkomende kosten met zich mee (zoals additionele sorteermachines en FTE's).⁸³ Daarnaast loopt een aanbieder het risico dat er onvoldoende volume wordt afgenomen om de toename in vaste kosten als gevolg van het realiseren van een 5-daags postvervoernetwerk te kunnen dekken.

⁸² Bekendmaking relevante markt, randnummer 20.

⁸³ Dat het uitbreiden van een niet-tijdkritisch naar een tijdkritisch netwerk aanzienlijke investeringen vergt, wordt bevestigd door Sandd. Zo stelt Sandd dat het voor een postvervoerbedrijf dat louter actief is op het niet-tijdkritische segment niet zonder meer mogelijk is om ook 24-uurs zakelijke partijenpost te bezorgen. De frequentie van bezorging vormt namelijk een wezenlijk onderdeel van het netwerk van een postvervoerbedrijf. Alleen met aanzienlijke investeringen kan een postvervoerbedrijf van niet-tijdkritische partijenpost het aantal bezorgdagen verhogen van twee keer per week naar dagelijks. (Reactie Sandd 28 november 2018, p.6, kenmerk ACM/IN/424378 en ACM/IN/424377).

127. De ACM constateert hierbij onder andere dat Sandd, als landelijke aanbieder van niet-tijdkritische partijenpost, ondanks de stijging van de gemiddelde opbrengst per poststuk van 24-uurs zakelijke partijenpost in de afgelopen jaren geen landelijk dekkend vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost is gaan aanbieden.⁸⁴ Het is dus niet gebleken dat Sandd in staat is om met zijn postvervoernetwerk op korte termijn in reactie op prijsstijgingen van 24-uurs zakelijke partijenpost deze diensten aan te bieden vanuit het vervoer van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Gezien de verdergaande krimp van het volume aan 24-uurs zakelijke partijenpost nemen de mogelijkheden ook verder af. Dit duidt op de afwezigheid van aanbodssubstitutie.

Pakketvervoerders

128. Een aantal pakketvervoerders beschikt over een (tijdkritisch) netwerk voor de landelijke bezorging van pakketten. Het kunnen aanbieden van 24-uurs zakelijke partijenpost vereist echter aanzienlijk bijkomende investeringen en kan op dit moment niet rendabel worden gedaan met een pakkettennetwerk. Specifiek gaat het daarbij om investeringen voor de sortering van poststukken (sorteermachines), omdat de verwerking van zakelijke partijenpost andere materiële activa en personeelsbezetting vereist dan de verwerking van pakketten. Er is bovendien op dit moment geen aanleiding om te veronderstellen dat er synergievoordelen te behalen zijn door naast de bezorging van pakketten ook 24-uurs zakelijke partijenpost te gaan bezorgen.⁸⁵ Daarbij is de beslissing om naast het aanbieden van pakketbezorging ook 24-uurs zakelijke partijenpost aan te bieden een grote strategische beslissing met het risico dat er onvoldoende volume wordt afgenomen om de vaste kosten dekken.⁸⁶ Bovendien heeft in de afgelopen jaren, ondanks de stijging van de gemiddelde opbrengst per poststuk van 24-uurs zakelijke partijenpost, geen toetreding door pakketvervoerders tot de markt van 24-uurs zakelijke partijenpost plaatsgevonden. De ACM is van oordeel dat er geen sprake is van aanbodssubstitutie vanuit pakketvervoerders.

Bezorgers van dagbladen

129. De distributie en bezorging van dagbladen kenmerkt zich door een zes keer per week bezorging binnen een beperkte tijdsperiode (vaak vroeg in de ochtend of aan het einde van de middag) op een vast aantal adressen die vrijwel niet dagelijks verandert. De distributie en bezorging van dagbladen is echter een wezenlijk ander proces dan het vervoer van post. Hierdoor zouden aanzienlijke investeringen benodigd zijn voor bezorgers van dagbladen om 24-uurs zakelijke partijenpost landelijk te kunnen aanbieden (bijv. in sorteerfaciliteiten e.d.). De ACM ziet daarom niet dat vervoerders van dagbladen in Nederland tevens 24-uurs zakelijke partijenpost gaan vervoeren. Bovendien heeft in de afgelopen jaren, ondanks de stijging van de gemiddelde

⁸⁴ Wel heeft Sandd Van Straaten Post overgenomen, dat een 24-uurs zakelijke partijenpost netwerk met gedeeltelijke dekking heeft.

⁸⁵ Dit zou hoogstens zo zijn als de prijs van post zo duur wordt, en het volume zo klein, dat het vergelijkbaar wordt met de markt voor pakketten.

⁸⁶ Zo stelt PostNL dat geen enkele pakketvervoerder brievenpostbezorging aanbiedt (laat staan een 24-uursdienst) en dit ook niet zomaar even zal doen. (Reactie PostNL 22 november 2018, p.5, kenmerk ACM/IN/423997).

opbrengst per poststuk van 24-uurs zakelijke partijenpost, geen toetreding vanuit de distributie en bezorging van dagbladen tot de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost plaatsgevonden. De ACM acht toetreding binnen afzienbare tijd vanuit de distributie en bezorging van dagbladen tot het vervoer van partijenpost onwaarschijnlijk (mede gezien het grote verschil in arbeidsvoorwaarden).

Conclusie aanbodssubstitutie

130. De ACM concludeert dat er geen sprake is van aanbodssubstitutie op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

2.4.5 Conclusie productmarkt

131. De ACM concludeert dat de productmarkt moet worden afgebakend als de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

2.5 Geografische markt

132. Deze paragraaf bevat de geografische afbakening van de afgebakende relevante productmarkt. De ACM bespreekt achtereenvolgens geografische verschillen in productkarakteristieken en geografische differentiatie in de prijszetting door aanbieders.

Geografische verschillen in productkarakteristieken

133. Er is geen sprake van geografische verschillen in productkarakteristieken. PostNL, als enig postvervoerbedrijf met een landelijk dekkend netwerk voor 24-uurs zakelijke partijenpost, biedt een vergelijkbaar product van 24-uurs zakelijke partijenpost aan voor zakelijke afzenders in geheel Nederland. Daarmee is er sprake van een nationaal ongedifferentieerd aanbod.

Geografische prijsdifferentiatie

134. Voor de geografische marktafbakening is relevant dat de postvervoerbedrijven hun prijzen niet geografisch differentiëren. PostNL hanteert landelijk uniforme tarieven. Dat is een sterke indicatie van concurrentieomstandigheden die binnen Nederland niet sterk verschillen.
135. Voor landelijk opererende postvervoerbedrijven zijn geografisch gedifferentieerde tarieven niet aantrekkelijk door de aanzienlijke extra administratieve rompslomp die gepaard zou gaan met tarieven voor postvervoer die afhankelijk zijn van het bestemmingsadres.

Conclusie geografische markt

136. Op grond van het voorgaande bakent de ACM de omvang van de geografische markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost als nationaal af.

2.6 Conclusie relevante markt

137. De ACM concludeert dat de relevante markt bestaat uit de nationale markt voor 24-uurs zakelijke partijpost (hierna: 24-uurs partijpost).

3. Dominantieanalyse

3.1 Inleiding

138. In dit hoofdstuk voert de ACM de dominantieanalyse uit voor de in het voorgaande hoofdstuk afgebakende relevante markt. In deze analyse bepaalt de ACM of er op de afgebakende relevante markt een onderneming actief is die beschikt over AMM. De afgebakende relevante markt is de markt voor 24-uurs partijenpost.
139. In paragraaf 3.2 beschrijft de ACM het analysekader van de dominantieanalyse. In paragraaf 3.3 beschrijft de ACM kort het aanbod van postvervoerbedrijven. In paragraaf 3.4 tot en met 3.7 onderzoekt de ACM vervolgens of er op de in hoofdstuk 2 afgebakende markt een onderneming beschikt over AMM.

3.2 Analyse kader dominantieanalyse

140. Op grond van artikel 13b van de Postwet kan de ACM verplichtingen opleggen indien zij vaststelt dat er op de afgebakende relevante markt een onderneming actief is die beschikt over AMM. Een onderneming met AMM kan zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten gedragen.
141. Het bestaan van AMM kan worden aangetoond aan de hand van een aantal criteria. De ACM hanteert als uitgangspunt voor de beoordeling van de vraag of sprake is van AMM de criteria zoals deze worden genoemd in de richtsnoeren marktanalyse (zie randnummer 50). In paragraaf 3.1 van de richtsnoeren marktanalyse worden diverse criteria genoemd die van belang zijn bij de beoordeling of sprake is van AMM. Die criteria worden hieronder kort beschreven.
142. De hoogte van het marktaandeel vormt een belangrijke indicatie van marktmacht.⁸⁷
143. Andere criteria die een indicatie geven van de mogelijkheid van een onderneming om zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en eindgebruikers te gedragen zijn:⁸⁸
- de totale omvang van de onderneming;
 - de technologische voorsprong of superioriteit;
 - gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten/financiële middelen;
 - schaalvoordelen;
 - breedtevoordelen;
 - verticale integratie;

⁸⁷ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 75.

⁸⁸ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 78.

- product-/dienstendiversificatie;
 - de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur; en
 - een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk.
144. Daarnaast is de vaststelling of er sprake is van AMM ook afhankelijk van een beoordeling van de vraag hoe gemakkelijk potentiële concurrenten de markt kunnen betreden. De criteria die hierbij van belang zijn, betreffen de aanwezigheid van toetredingsdrempels en de overstapkosten en -drempels voor afnemers. Een beoordeling van de vraag of er al dan niet sprake is van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen tegen de positie van een aanbieder is ook van belang.
145. De ACM heeft criteria geïdentificeerd die een goed inzicht geven in de concurrentieverhoudingen op de relevante markt, de markt voor 24-uurs partijenpost. De ACM onderzoekt achtereenvolgens voor de afgebakende relevante markt de volgende criteria:
- marktaandeelen;
 - actuele concurrentie (schaalvoordelen, breedtevoordelen en controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur);
 - (ontbreken van) kopersmacht; en
 - (ontbreken van) potentiële concurrentie.

3.3 Beschrijving van het aanbod van postvervoerbedrijven

146. In Nederland zijn de landelijke postvervoerbedrijven PostNL en Sandd en meerdere kleinere, regionale postvervoerbedrijven actief.
147. PostNL biedt postvervoerdiensten met een verschillend servicekader (24-uurs, 48-uurs en 72(+)-uurs partijenpost) in heel Nederland aan op basis van hun eigen landelijk postvervoernetwerk met 5-daagse bezorging. Zakelijke klanten kunnen hun post ongesorteerd aanleveren bij verschillende aanleverlocaties van PostNL in geheel Nederland, zoals business points (retaillocaties) en business balies (sorteercentra brieven). Vervolgens wordt via het eigen postvervoernetwerk van PostNL de post gesorteerd, getransporteerd, gedistribueerd en bezorgd in heel Nederland. PostNL biedt het volledige palet aan mogelijke postvervoerdiensten aan.
148. Sandd heeft in 2018 Van Straaten Post overgenomen. Van Straaten Post bezorgt - naast niet-tijdkritische partijenpost - voornamelijk tijdkritische partijenpost. Eerstgenoemde op basis van het netwerk van Sandd, laatstgenoemde deels op basis van een eigen netwerk en deels op basis van het netwerk van PostNL.
149. Regionale postvervoerbedrijven bieden over het algemeen hoofdzakelijk het vervoer van 24-uurs partijenpost aan. Daarnaast bieden zij ook in meer of mindere mate 48- en 72(+)-uurs partijenpost aan. Het zijn – in vergelijking met de landelijke aanbieders – relatief kleine bedrijven (zoals sociale werkbedrijven, stads- en streekpostvervoerbedrijven) die in een eigen

regionaal bezorggebied zakelijke post collecteren, (handmatig) sorteren en bezorgen voor kleinzakelijke en middenzakelijke afzenders. Daarnaast zijn er enkele postvervoerbedrijven die landelijk opereren in het verwerven van klanten, maar op regionaal niveau actief zijn in bezorging.

150. Eind 2017 waren er ongeveer 129 postvervoerbedrijven geregistreerd.⁸⁹ Het aantal geregistreerde postvervoerbedrijven is in de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven.⁹⁰ Hierbij dient te worden opgemerkt dat het merendeel van deze postvervoerbedrijven van zeer kleine omvang is. In 2017 beperkte het aantal postvervoerbedrijven met een omzet van meer dan 5 miljoen euro naast PostNL en Sandd/VSP zich tot de postvervoerbedrijven **[Vertrouwelijk:**

]

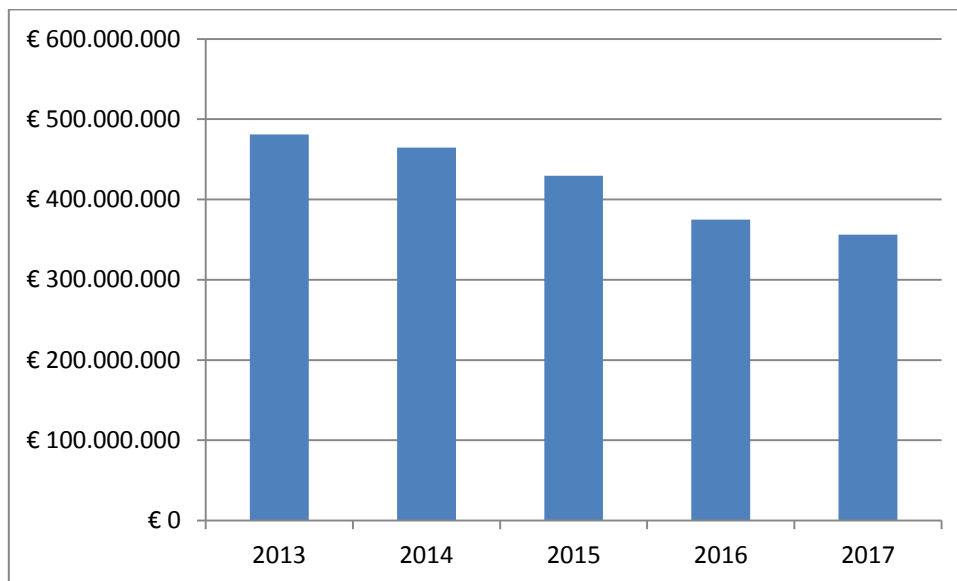
151. Regionale postvervoerbedrijven richten zich over het algemeen op zakelijke klanten met relatief veel regionale post, bijvoorbeeld woningcorporaties, gemeenten, zorginstellingen, scholen en (regionale) midden- en kleinbedrijven. Grootzakelijke afzenders maken voor partijenpost momenteel geen gebruik van de diensten van regionale postvervoerbedrijven. Diverse regionale postvervoerbedrijven hebben de ambitie om binnen hun huidige bezorggebied te groeien en een aantal postvervoerbedrijven heeft hun bezorggebied de afgelopen jaren uitgebreid. Een aantal regionale postvervoerbedrijven groeit en is steeds meer op landelijke schaal actief met het werven van klanten en het collecteren van post in grote delen van Nederland.

Omzet

152. Onderstaande Figuur 3 geeft de ontwikkeling van de totale omzet op de markt voor 24-uurs partijenpost weer. De totale omzet op de markt voor 24-uurs partijenpost was 480 miljoen euro in 2013. In 2017 was de omzet op de markt voor 24-uurs partijenpost 356 miljoen euro.

⁸⁹ ACM registratiegegevens postvervoerbedrijven.

⁹⁰ Het aantal bij de ACM geregistreerde postvervoerbedrijven is in de periode sinds de volledige liberalisering toegenomen van 112 (begin 2010) naar 121 (eind 2014). Momenteel bedraagt het aantal geregistreerde postvervoerbedrijven 129 (eind december 2017). OPTA (2010), De Nederlandse postmarkt 2008-2009, p. 8 en Post- en Pakkettenmonitor 2014.



Figuur 3: ontwikkeling van de totale omzet (in euro) voor 24-uurs partijenpost.

3.4 Marktaandeelen

153. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van marktmacht. In de beschikkingspraktijk van de Europese Commissie is er doorgaans pas sprake van een gevaar voor een individuele machtspositie als een onderneming een marktaandeel van meer dan 40 procent heeft. Bij een kleiner marktaandeel kan ook een vermoeden bestaan van AMM, aangezien een machtspositie ook mogelijk is zonder dat de betrokken onderneming een groot marktaandeel heeft. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen vormt een zeer groot marktaandeel – meer dan 50 procent – op zichzelf al het bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Een onderneming met een groot marktaandeel mag worden geacht over AMM te beschikken wanneer haar marktaandeel over langere tijd stabiel is gebleven. Het feit dat een onderneming met een groot marktaandeel op een bepaalde markt geleidelijk marktaandeel verliest, kan erop wijzen dat de markt concurrerender wordt, maar hoeft niet uit te sluiten dat AMM wordt vastgesteld.⁹¹
154. In haar analyse van de marktaandelen zal de ACM eerst in beeld brengen hoe deze marktaandelen zich tot en met eind 2017 hebben ontwikkeld op de markt voor 24-uurs partijenpost in aanwezigheid van regulering. Vervolgens kijkt de ACM naar de ontwikkeling van de marktaandelen tot en met eind 2017 in afwezigheid van regulering.⁹² Tot slot brengt de ACM

⁹¹ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 75.

⁹² Onder regulering verstaat de ACM in dit besluit het volgende: wet- en regelgeving en optreden van de ACM. Tot 1 augustus 2017 gold artikel 9 van de Postwet. Op 1 augustus 2017 heeft de ACM het voormalige marktanalysebesluit genomen. Dat besluit is op 3 september 2018 door het CBb vernietigd.

in beeld hoe de marktaandelen zich in afwezigheid van regulering in de periode tot en met 2021 naar verwachting zullen ontwikkelen.

Ontwikkeling van de markt in aanwezigheid regulering

155. In onderstaande Tabel 6 is de ontwikkeling van de marktaandelen op de markt voor 24-uurs partijenpost in aanwezigheid van regulering weergegeven (op basis van volume). In deze analyse gaat de ACM uit van de marktaandelen op basis van volume, om voorbij te gaan aan eventuele efficiëntievoordelen die partijen mogelijk kunnen hebben⁹³ waardoor de marktaandelen in afwezigheid van regulering hierdoor beter benaderd worden.⁹⁴

Tabel 6: marktaandelen 24-uurs partijenpost op basis van volume (in aanwezigheid van regulering) [Vertrouwelijk]

	2014	2015	2016	2017
PostNL	[]	[]	[]	[]
	90 - 95%	85 - 90%	80 - 85%	75 - 80%
VSP	[]	[]	[]	[]
	0 - 5%	0 - 5%	5 - 10%	10 - 15%
Intrapost	[]	[]	[]	[]
	0 - 5%	0 - 5%	0 - 5%	0 - 5%
Cycloon	[]	[]	[]	[]
	0 - 5%	0 - 5%	0 - 5%	0 - 5%
SkyNet	[]	[]	[]	[]
	0 - 5%	0 - 5%	0 - 5%	0 - 5%
Rest	[]	[]	[]	[]
	0 - 5%	0 - 5%	5 - 10%	5 - 10%

156. Uit de tabel blijkt dat PostNL op dit moment veruit het grootste marktaandeel heeft op de markt voor 24-uurs partijenpost. Over de afgelopen jaren is het marktaandeel van PostNL, in aanwezigheid van regulering, gedaald van **[vertrouwelijk:]** 90-95 procent in 2014 naar **[vertrouwelijk:]** 75-80 procent in 2017. Dit komt voornamelijk doordat een klein aantal bedrijven (zoals VSP, Intrapost en Cycloon), vanaf 2014 marktaandeel heeft weten te bemachtigen op basis van gereguleerde toegang tot het netwerk van PostNL. Met name VSP heeft zijn marktaandeel in aanwezigheid van regulering weten te vergroten, van **[vertrouwelijk:]** 0-5 procent in 2014, naar **[vertrouwelijk:]** 10-15 procent in 2017. Het gezamenlijke marktaandeel van overige marktpartijen (onder 'Rest') is ook licht gestegen, van **[vertrouwelijk:]** 0-5 procent in 2014, tot **[vertrouwelijk:]** 5-10 procent in 2017.

⁹³ Indien partijen niet even efficiënt zijn kunnen zij met hetzelfde volume meer of minder omzet behalen. Marktaandelen op basis van omzet zijn daartoe minder 'zuiver' toe te rekenen aan andere partijen bij een analyse in afwezigheid van regulering.

⁹⁴ Overigens zijn de marktaandelen op basis van omzet zeer vergelijkbaar met de marktaandelen op basis van volume. Deze keuze heeft daarom nagenoeg geen impact op de analyse van de marktaandelen.

Marktaandelen in afwezigheid van regulering

157. In afwezigheid van regulering verwacht de ACM dat PostNL geen toegang meer zou geven onder dezelfde voorwaarden als op basis van het aanbod dat onder (dreiging van) regulering tot stand is gekomen. Dat betekent dat (commerciële) afnemers van gereguleerde diensten in een situatie zonder regulering geen (competitieve) toegangsdiensten op de markt voor 24-uurs partijenpost zouden (hebben) kunnen inkopen bij PostNL.
158. De ACM constateert dat PostNL postvervoerbedrijven vanaf juli 2017 wel toegang biedt tot zijn netwerk op basis van een commercieel wholesaleaanbod.⁹⁵ Echter, door de voorwaarden en tarieven uit dit aanbod, komt dit aanbod *de facto* neer op toegangsweigering. Dit licht de ACM in paragraaf 4.4.1 toe.
159. In zijn algemeenheid merkt de ACM op dat het enkele feit dat PostNL een aanbod doet op zichzelf nog geen indicatie is van 'vrijwillige toegang' waarmee sprake zou zijn van een daadwerkelijk concurrerende markt. Dan zou immers elk aanbod voldoende zijn om geen regulering in te stellen. De ACM is van oordeel dat alleen een aanbod op basis waarvan daadwerkelijke, dat wil zeggen effectieve en duurzame, concurrentie mogelijk is, in de marktanalyse een rol zou kunnen spelen. Hiervan is bij het commerciële aanbod naar het oordeel van de ACM geen sprake. Op basis van het commerciële aanbod wordt weliswaar niet expliciet de toegang tot het netwerk van PostNL geweigerd, maar hebben postvervoerbedrijven geen mogelijkheid om effectief met PostNL te concurreren. Daarbij is de ACM van oordeel dat het commerciële wholesaleaanbod enkel onder dreiging van regulering tot stand is gekomen.⁹⁶
160. Gegeven het bovenstaande acht de ACM het aannemelijk dat de groei die meer commerciële aanbieders zoals VSP, Intrapost en Cycloon vanaf 2013 hebben doorgemaakt (toen de effecten van regulering nog relatief gering waren), in afwezigheid van (de dreiging van) regulering niet plaats zou hebben gevonden. Bij de berekening van de marktaandelen in afwezigheid van regulering houdt de ACM de marktaandelen van deze aanbieders (indien aanwezig) daarom constant op het marktaandeel dat zij in 2013 reeds hadden bemachtigd.
161. De overige marktpartijen, die in Tabel 6 onder 'Rest' vallen, bestaan voornamelijk uit aanbieders die overwegend gebruik maken van werknemers met een achterstand tot de arbeidsmarkt (sociale werkbedrijven). Het business model van deze postvervoerbedrijven is met name gericht op het creëren en behouden van de werkgelegenheid van de werknemers met een achterstand tot de arbeidsmarkt en niet zozeer op winstmaximalisatie. De commerciële (prijs)druk van dergelijke bedrijven op PostNL is daarom beperkt en vormt geen reële bedreiging voor PostNL. Daarom gaat de ACM uit van de behoudende aanname dat deze

⁹⁵ Dit aanbod bestond naast het gereguleerde wholesaleaanbod. Na de vernietiging van het marktanalysebesluit van juli 2017 per 3 september 2018 heeft PostNL dit aanbod voor de jaren 2019 en 2020 gecontinueerd. Zie onder andere brieven met kenmerk ACM/IN/424540, ACM/IN/424541, ACM/IN/424542 en ACM/IN/424544.

⁹⁶ Zie paragraaf 4.4.1.

aanbieders ook in afwezigheid van regulering een vergelijkbare groei zouden hebben doorgemaakt als in aanwezigheid van regulering.

162. De bovenstaande analyse leidt tot de marktaandelen zoals weergegeven in Tabel 7. Hieruit blijkt dat het marktaandeel van PostNL in afwezigheid van regulering, ondanks een daling van **[vertrouwelijk:]** 95-100 procent in 2014 naar **[vertrouwelijk:]** 90-95 procent in 2017, nog veel hoger zou zijn geweest dan in de situatie met regulering. De overige marktpartijen zouden in afwezigheid van regulering wel licht marktaandeel weten te winnen, van **[vertrouwelijk:]** 0-5 procent in 2014 naar **[vertrouwelijk:]** 5-10 procent in 2017, maar in veel mindere mate ten opzichte van de situatie met regulering (waarbij ze gezamenlijk **[vertrouwelijk:]** 20-25 procent hebben weten te bemachtigen in 2017).

Tabel 7: marktaandelen 24-uurs partijenpost op basis van volume (in afwezigheid van regulering) [Vertrouwelijk]

	2014	2015	2016	2017
PostNL	[]	[]	[]	[]
	95 - 100%	90 - 95%	90 - 95%	90 - 95%
Overige	[]	[]	[]	[]
	0 - 5%	5 - 10%	5 - 10%	5 - 10%

Prospectieve marktaandelen

163. Om een inschatting te maken van de prospectieve marktaandelen in afwezigheid van regulering gaat de ACM uit van de ontwikkeling van de marktaandelen in afwezigheid van regulering in de periode 2014-2017 (zie Tabel 7). In deze periode was er sprake van een lichte jaarlijkse daling van het marktaandeel van PostNL en een lichte stijging van het marktaandeel van overige marktpartijen. De ACM heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat er een verandering in de trend van de ontwikkeling van de marktaandelen in afwezigheid van regulering zou plaatsvinden in de periode 2018-2021.
164. Voor de inschatting van de ontwikkeling van het marktaandeel van marktpartijen na 2017 bepaalt de ACM de lineaire trend van de marktaandelen in afwezigheid van regulering in 2013-2017. Als deze trend significant is, extrapoleert de ACM deze tot en met 2021.⁹⁷ Als deze trend niet significant is, extrapoleert de ACM de marktaandelen tot en met 2021 op basis van de gemiddelde daling van het marktaandeel in de periode 2013-2017.
165. Uit de schatting van de lineaire trend blijkt dat er sprake is van een significante jaarlijkse daling van het marktaandeel van PostNL met **[Vertrouwelijk:]** procent. Vervolgens heeft de ACM deze bestaande trend tot en met 2021 geëxtrapoleerd. Dit leidt tot een puntschatting van de toekomstige marktaandelen. Bij wijze van gevoeligheidsanalyse heeft de ACM daarnaast nog

⁹⁷ Hiervoor hanteert de ACM het uitgangspunt dat er sprake is van een significante trend indien de p-waarde lager is dan 5 procent.

een 95 procent betrouwbaarheidsinterval vastgesteld waar binnen de toekomstige marktaandelen liggen. Uit deze analyse volgt een bandbreedte voor het prospectieve marktaandeel van de marktpartijen in de periode 2018-2021.⁹⁸

166. Dit leidt tot de marktaandelen zoals weergegeven in onderstaande Tabel 8. Hieruit blijkt dat het marktaandeel van PostNL in 2021 naar verwachting ongeveer [vertrouwelijk:] 85-90 procent zal zijn.^{99,100} Verder blijkt dat het marktaandeel van de overige marktpartijen in 2021 zou zijn gestegen naar [vertrouwelijk:] 10-15 procent.

Tabel 8: marktaandelen 24-uurs partijenpost op basis van volume prospectief (in afwezigheid van regulering) [Vertrouwelijk]

	2018	2019	2020	2021
PostNL	[]	[]	[]	[]
	90 - 95%	85 - 90%	85 - 90%	85 - 90%
Overige	[]	[]	[]	[]
	5 - 10%	10 - 15%	10 - 15%	10 - 15%

167. Ondanks het dalende marktaandeel van PostNL ligt het marktaandeel van PostNL in de komende reguleringsperiode nog dusdanig ver boven de 50 procent (zie randnummer 145) dat dit kleine verlies aan marktaandeel naar het oordeel van de ACM onvoldoende sterk is om te concluderen dat er geen sprake zou zijn van AMM.

Conclusie

168. De ACM concludeert dat het grote marktaandeel van PostNL op de markt voor 24-uurs partijenpost een zeer sterke indicatie is van AMM.

3.5 Actuele concurrentie

169. In deze paragraaf beoordeelt de ACM de criteria die een indicatie geven van de mogelijkheid van PostNL om zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten te gedragen.¹⁰¹ Dit betreft de volgende criteria: schaalvoordelen, breedtevoordelen en controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur.

⁹⁸ Uit de schatting van de lineaire trend van de ontwikkeling van het marktaandeel van PostNL volgt een coëfficiënt van [Vertrouwelijk:] en een standaarddeviatie van [Vertrouwelijk:]. De coëfficiënt ligt daarmee in een 95% betrouwbaarheidsinterval van [Vertrouwelijk:]. Hieruit volgt een bandbreedte voor het marktaandeel van PostNL in 2021 van [Vertrouwelijk:] 80-90%.

⁹⁹ Zelf in aanwezigheid van regulering is het prospectieve marktaandeel van PostNL op basis van dezelfde methodiek, met meer dan 50% een sterke indicator van AMM.

¹⁰⁰ Ook een extrapolatie op basis van de gemiddelde ontwikkeling van de marktaandelen in 2013-2017, zowel in aanwezig- als afwezigheid van regulering (met respectievelijk 60-65 en 85-90 procent), leidt tot dezelfde conclusie.

¹⁰¹ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 78.

Schaalvoordelen

170. Van schaalvoordelen is sprake wanneer door een hogere productie de gemiddelde kosten per eenheid van een product afnemen. Schaalvoordelen doen zich sterker voor bij een productieproces met hoge vaste kosten en lage variabele en/of marginale kosten. Schaalvoordelen kunnen zowel een toetredingsdrempel als een kostenvoordeel ten opzichte van bestaande concurrenten vormen.
171. Schaalvoordelen kunnen kwantitatief worden weergegeven door de bruto marge. Indien de prijzen zich op kostprijsniveau bevinden, is de bruto marge het percentage van de kostprijs dat bestaat uit vaste kosten. In de marktafbakening heeft de ACM de brutomarge berekend als het verschil tussen de prijs en de variabele kosten (zie randnummers 1043 en 1044).¹⁰² Voor de *critical loss* analyse concludeert de ACM dat de marktbrede brutomarge **[vertrouwelijk:]** procent is. De brutomarge van PostNL, uitgedrukt als de vaste kosten als percentage van de totale kosten, is **[vertrouwelijk:]** procent in 2017.¹⁰³ In deze markt bedragen de vaste kosten dus veruit het grootste deel van de totale kosten. 104 Dit geeft een groot postvervoerbedrijf als PostNL op een nationale markt een significant kostenvoordeel ten opzichte van kleinere postvervoerbedrijven. PostNL heeft namelijk een omvang die vele malen groter is dan die van andere aanbieders.¹⁰⁵ PostNL kan de hoge vaste kosten daarmee over een groter volume verdelen dan de kleinere postvervoerbedrijven met een beperktere schaal.¹⁰⁶
172. Ten aanzien van dichtheidsvoordelen¹⁰⁷ constateert de ACM dat regionale postvervoerbedrijven mogelijk over dezelfde dichtheidsvoordelen kunnen beschikken als PostNL door zich te richten op aantrekkelijke dichtbevolkte gebieden. Door op lokaal niveau actief te zijn, kunnen regionale postvervoerbedrijven mogelijk met een beperkte schaal toch efficiënt zijn. Daarentegen zijn er ook nadelen verbonden aan het niet beschikken van een netwerk met nationale dekking (zoals de afhankelijkheid van andere postvervoerbedrijven).

¹⁰² Bruto marge = (prijs per stuk – variabele kosten per stuk) / prijs per stuk.

¹⁰³ Bruto marge = Verkeersonafhankelijke kosten / (verkeersonafhankelijke kosten + verkeersafhankelijke kosten).

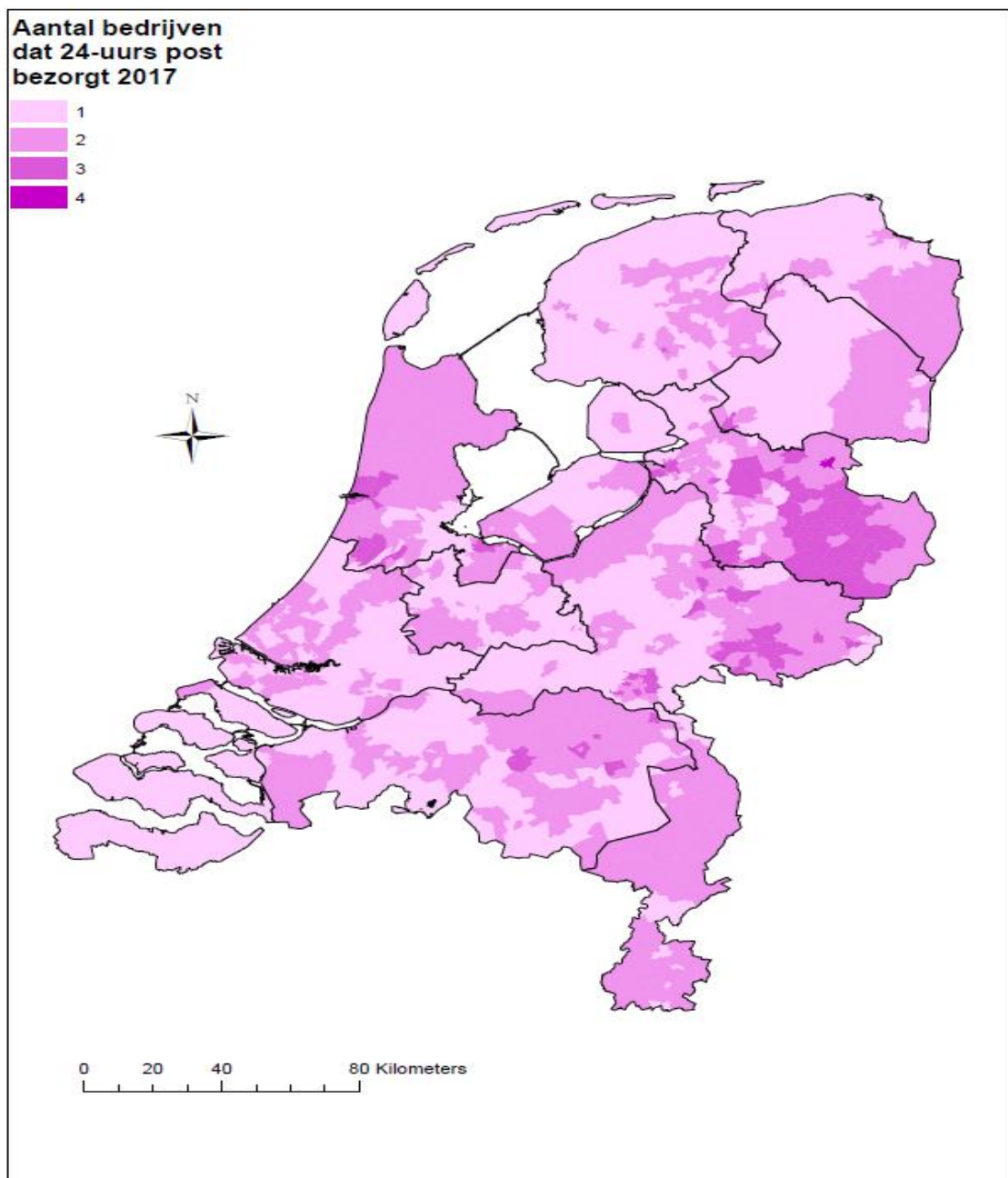
¹⁰⁴ PostNL onderschrijft de conclusie dat er sprake is van significante schaalvoordelen in de postsector. Hoe meer poststukken een postvervoerbedrijf verwerkt, hoe lager de kosten per poststuk. (Reactie PostNL 22 november 2018, p.12, kenmerk ACM/IN/423997).

¹⁰⁵ Zie paragraaf 3.4.

¹⁰⁶ Sandd ondersteunt de conclusie dat er voor 24-uurs zakelijke partijenpost sprake is van schaalvoordelen. Deze schaalvoordelen vormen een toetredingsbarriere voor kleine postvervoerbedrijven aangezien zij geen mogelijkheid hebben op op gelijkwaardige schaal als PostNL te opereren. (Reactie Sandd 28 november 2018, p.8, kenmerk ACM/IN/424378 en ACM/IN/424377). Business Post stelt hierover dat een groot deel van de kosten van postvervoer bestaan uit kosten van bezorgers en dat een partij met een hoog marktaandeel daardoor lagere bezorgkosten per stuk heeft. Voor nieuwe partijen vormt dit een toetredingsbarrière (Reactie Business Post 21 november 2018, p.4, kenmerk ACM/IN/423963).

¹⁰⁷ Van dichtheidsvoordelen is volgens de ACM sprake indien de gemiddelde kosten per eenheid product dalen door een hoger volume bij een gelijkblijvende netwerkvang.

173. De ACM constateert dat regionale postvervoerbedrijven niet alleen in dichtbevolkte gebieden actief zijn. In het geheel van de postcodegebieden waar regionale postvervoerbedrijven (in aanwezigheid van regulering) bezorgen is het aantal huishoudens per postcodegebied 2383. In het geheel van de postcodegebieden waar PostNL bezorgd is het aantal huishoudens per postcodegebied **[Vertrouwelijk:]**. Het aantal huishoudens per postgebied is dus **[Vertrouwelijk:]** in het geheel van de postcodegebieden waar regionale postvervoerbedrijven bezorgen. Het gemiddelde aantal poststukken per huishouden is **[Vertrouwelijk:]** voor de regionale postvervoerbedrijven **[Vertrouwelijk:]** dan voor PostNL **[Vertrouwelijk:]**. Hieruit blijkt dat regionale postvervoerbedrijven niet over dichtheidsvoordelen beschikken vanwege een hoger volume per huishouden door zich te richten op dichtbevolkte gebieden. Dat regionale postvervoerbedrijven niet alleen met een eigen netwerk actief zijn in dichtbevolkte gebieden blijkt bijvoorbeeld ook uit Figuur 4. Exemplarisch is dat regionale postvervoerbedrijven veel minder actief zijn in bezorging in het dichtbevolkte Zuid-Holland, maar juist wel in het relatief dunbevolkte Oost-Nederland.



Figuur 4: overzicht van het aantal postvervoerbedrijven dat per postcodegebied 24-uurs post bezorgt in 2017

174. De ACM concludeert op grond van het voorgaande dat er sprake is van schaalvoordelen voor PostNL. Deze versterken de positie en dragen daarmee bij aan AMM van PostNL. Er is geen sprake van dichtheidsvoordelen die de AMM-positie van PostNL op landelijk niveau verzwakken.

Breedtevoordelen

175. Breedtevoordelen doen zich voor wanneer de gemiddelde kosten voor één product lager zijn als gevolg van het feit dat het door dezelfde onderneming samen met een ander product wordt geproduceerd. In het geval van postvervoernetwerken doen breedtevoordelen zich vaak voor, omdat de capaciteit van het postvervoernetwerk door meerdere producten kan worden gedeeld. Net als schaalvoordelen kunnen ook breedtevoordelen een toetredingsbarrière vormen en een aanbieder een voordeel verschaffen ten opzichte van zijn concurrenten.
176. PostNL heeft breedtevoordelen ten opzichte van andere postvervoerbedrijven. PostNL biedt landelijk zowel tijdkritische als niet-tijdkritische partijenpost aan. Daarnaast biedt PostNL de UPD aan en is hij actief in het vervoer van pakketten. PostNL kan profiteren van zijn fijnmazige netwerk door meerdere producten over deze netwerken te vervoeren.¹⁰⁸ Andere postvervoerbedrijven hebben allemaal een beperkt(er) dienstenaanbod. Het kunnen bieden van alle diensten leidt tot voordelen voor PostNL. PostNL kan hierdoor gemakkelijker voldoen aan de vraag van klanten, die vaak bestaat uit zowel tijdkritische als niet-tijdkritische partijenpost. Het geeft PostNL ook meer flexibiliteit in zijn prijszetting (bijvoorbeeld door kortingen te geven over het totaal aan volume van tijdkritische en niet-tijdkritische post en/of de afname van pakketten). Het leidt tot slot ook tot kostenvoordelen, omdat PostNL zijn netwerk optimaler kan vullen.
177. De ACM concludeert dat PostNL breedtevoordelen heeft ten opzichte van andere postvervoerbedrijven. Dit voordeel draagt bij aan AMM op de markt voor 24-uurs partijenpost van PostNL.

Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

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

¹⁰⁸ PostNL geeft zelf ook aan dat dit voordelen biedt, zie bijvoorbeeld: <https://www.postnl.nl/over-postnl/over-ons/wie-we-zijn/>

180. PostNL is landelijk opererend en heeft een fijnmazig collectie-, sorteer, transport- en bezorgnetwerk dat heel Nederland bestrijkt. Daarnaast zijn er diverse regionale postvervoerbedrijven actief. Al deze postvervoerbedrijven zijn regionaal actief in het collecteren, (handmatig) sorteren, transporteren en bezorgen van zakelijke post en zij dekken een lokaal of regionaal netwerkgebied af, veelal vijf dagen in de week met eigen mensen en beperkte productiemiddelen. PostNL heeft ten opzichte van de afzonderlijke regionale postvervoerbedrijven een voordeel vanwege de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur.
181. Het voordeel van PostNL is minder groot als regionale postvervoerbedrijven door middel van samenwerking en onderlinge uitwisseling van zakelijke post een landelijk collectie-, sorteer-, transport- en bezorgnetwerk creëren.
182. In Figuur 4 is te zien hoeveel postvervoerbedrijven in aanwezigheid van regulering 24-uurs partijenpost bezorgen, per postcodegebied. Het kleinste aantal postvervoerbedrijven dat 5 maal per week post bezorgt op alle adressen in een gebied is 1.¹⁰⁹ Dit geldt voor ongeveer de helft van het land. Uit de gegevens over de dekking van het bezorgnetwerk van regionale postvervoerbedrijven volgt dat zij eind 2017 gezamenlijk [vertrouwelijk:] 50-60 procent van alle postcodegebieden in Nederland afdekken. Deze figuur laat zien dat de regionale postvervoerbedrijven, zelfs in het geval de belangrijkste regionale postvervoerbedrijven allemaal met elkaar zouden samenwerken en in aanwezigheid van regulering, niet in staat zijn om 24-uurs partijenpost landelijk te kunnen bezorgen. Uit de gegevens van de ACM blijkt dat de gezamenlijk netwerkdekking van regionale postvervoerbedrijven wel wordt uitgebreid. In de periode 2013-2017 is de bezorgdekking van 24-uurs partijenpost van alle regionale postvervoerbedrijven in aanwezigheid van regulering toegenomen van [vertrouwelijk:] 40-50 procent in 2013 naar [vertrouwelijk:] 50-60 procent in 2017. Deze gegevens tonen aan dat het mogelijk is om in aanwezigheid van regulering een bezorggebied geleidelijk uit te breiden. Deze percentages geven ook aan dat regionale postvervoerbedrijven voor een aanzienlijk deel van de bestemmingen afhankelijk zijn van PostNL om een landelijk aanbod aan 24-uurs partijenpost te realiseren.
183. De ACM concludeert dat PostNL voordelen heeft ten opzichte van zijn concurrenten door het feit dat zij de beschikking heeft over de controle over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur en een landelijke dekking van zijn 5-daags bezorgnetwerk. Deze voordelen dragen bij aan AMM van PostNL.

Uitbesteding

184. Regionale postvervoerbedrijven van 24-uurs partijenpost vervoeren (in aanwezigheid van regulering) een steeds groter deel van de post van hun klanten zelf. De rest van hun post wordt

¹⁰⁹ Voor de volledigheid: er is een tweede postvervoerbedrijf die in het hele land 24-uurs post bezorgt, maar dit postvervoerbedrijf bezorgt alleen op juridische adressen, niet aan huis. Dit postvervoerbedrijf is niet weergegeven op de kaart.

na aanlevering bij PostNL of andere regionale postvervoerbedrijven verder landelijk bezorgd. Onderstaande Tabel 9 biedt een overzicht van de afhankelijkheid van de grootste postvervoerbedrijven actief in 24-uurs partijenpost. PostNL is de enige partij met een landelijk dekkend bezorgnetwerk voor 24-uurs partijenpost. De andere aanbieders zijn gemiddeld genomen in de afgelopen jaren minder afhankelijk geworden van PostNL, maar zijn nog steeds voor een belangrijk deel afhankelijk van toegang tot het netwerk van PostNL voor het bieden van een landelijk aanbod aan 24-uurs partijenpost. VSP was in 2017 bijvoorbeeld voor **[vertrouwelijk:]** procent van zijn volume afhankelijk van PostNL. Daarnaast werd **[vertrouwelijk:]** procent van het volume van VSP bij andere regionale postvervoerbedrijven aangeleverd.

Tabel 9: uitbesteding bezorging 24-uurs partijenpost [Vertrouwelijk]

	2016			2017		
	Aan PostNL	Aan anderen	Totaal	Aan PostNL	Aan anderen	Totaal
VSP	[]	[]	[]	[]	[]	[]
Intrapost	[]	[]	[]	[]	[]	[]
Cycloon*	[]	[]	[]	[]	[]	[]
SkyNet	[]	[]	[]	[]	[]	[]
Rest	[]	[]	[]	[]	[]	[]

* Cycloon besteedde in 2016 uit aan PostNL via SkyNet.

185. VSP heeft in de laatste jaren de dekking van zijn bezorgnetwerk verder uitgebreid. De overige postvervoerbedrijven zijn voornamelijk lokaal en regionaal actief en werken in beperkte mate met andere regionale postvervoerbedrijven samen voor de uitwisseling van post.
186. Gelet op de schaal van de regionale postvervoerbedrijven is het niet realistisch om te verwachten dat zij het netwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL kunnen repliceren. Ook blijkt een samenwerking tussen de regionale postvervoerbedrijven geen voldoende alternatief om tot een volledig landelijke netwerkdekking te komen. Hoewel regionale postvervoerbedrijven gebruik maken van het netwerk van andere regionale postvervoerbedrijven voor post buiten hun bezorgregio, blijven ze voor een significant deel afhankelijk van het netwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL vanwege de niet landelijke dekking.
187. Een significant gedeelte van Nederland, waaronder het overgrote deel van de Randstad, wordt niet gedekt door regionale postvervoerbedrijven met hun eigen bezorgnetwerk. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor de uitwisseling van post tussen regionale postvervoerbedrijven begrensd, nog los van het feit dat het lastig is om de uitwisseling voor 24-uurs partijenpost tussen regionale postvervoerbedrijven vanwege hun schaal tijdig en adequaat 'overnight' te organiseren.

188. Gelet op het voorgaande zijn regionale postvervoerbedrijven, bij afwezigheid van regulering, niet in staat om landelijk postvervoer aan zakelijke afzenders aan te bieden of in ieder geval niet op een met PostNL concurrerende wijze.
189. De ACM concludeert dat PostNL voordelen heeft ten opzichte van zijn concurrenten doordat hij de controle heeft over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur, namelijk een landelijk dekkend 5-daags postvervoernetwerk voor 24-uurs partijenpost. Deze voordelen dragen bij aan AMM van PostNL op de markt voor 24-uurs partijenpost.

3.6 (Ontbreken van) kopersmacht

190. De aanwezigheid van afnemers met een sterke onderhandelingspositie kan van invloed zijn op de mate waarin een onderneming zich onafhankelijk van zijn afnemers kan gedragen. Het criterium kopersmacht kan een doorslaggevende factor vormen bij de beoordeling of er sprake is van AMM. Kopersmacht beperkt de marktmacht van de aanbieder en kan er, afhankelijk van de situatie, toe leiden dat er geen sprake is van AMM.¹¹⁰
191. Kopersmacht wordt in het algemeen bepaald door de omvang van de vraag en afname van de grootste vragers te vergelijken met de totale afzet van de onderneming. Als een klein aantal afnemers een groot deel van de totale vraag voor zijn rekening neemt, kan sprake zijn van kopersmacht. Grote klanten zijn in bepaalde gevallen in staat om bij hun leveranciers betere voorwaarden te bedingen dan kleinere klanten. Van belang is of de vragers een alternatief hebben en of de overstap naar een concurrerend postvervoerbedrijf een geloofwaardige dreiging is.
192. **[Vertrouwelijk]**].¹¹¹ Er zijn
dan ook geen klanten van wie het volume ten opzichte van de totale afzet van PostNL zo groot is, dat deze in staat zouden zijn om (individueel) druk uit te oefenen op PostNL. De ACM heeft daarbij geen aanwijzingen dat er sprake is van grootschalige bundeling van de vraag waarmee door klanten effectief tegenwicht kan worden geboden tegen PostNL. Doordat PostNL bij haar kortingsregelingen bovendien de *per sender* voorwaarde hanteert kan er hierbij ook helemaal geen sprake zijn van vraagbundeling. PostNL is daarmee niet of nauwelijks afhankelijk van individuele klanten.
193. Dit wordt verder versterkt door het gegeven dat PostNL de enige partij is op de markt voor 24-uurs partijenpost dat beschikt over een landelijk dekkend netwerk. Hierdoor hebben klanten

¹¹⁰ Zie in dit verband bijvoorbeeld ECLI:NL:CBB:2006:AY7997.

¹¹¹ Op basis van gegevens uit de Post- en Pakkenmonitor en de bijlage bij de beantwoording van PostNL van de vragenbrief van eind 2018 van ACM (Reactie PostNL 22 november 2018, antwoord op vraag 10, bijlage 1, kenmerk ACM/IN/423997).

geen volwaardig alternatief en kunnen zij geen geloofwaardige dreiging uitoefenen voor overstap naar een concurrerend postvervoerbedrijf.¹¹²

Conclusie kopersmacht

194. De ACM concludeert dat er geen sprake is van kopersmacht die de AMM van PostNL kan verstoren. Het ontbreken van kopersmacht draagt bij aan de AMM van PostNL.

3.7 (Ontbreken van) potentiële concurrentie

195. Concurrentiedruk van buiten de markt (potentiële concurrentie) kan de mogelijkheid van PostNL om zich onafhankelijk van zijn afnemers te gedragen beperken. Bij sterke concurrentiedruk van buiten de markt moet PostNL immers rekening houden met de mogelijkheid dat potentiële concurrenten tot de markt toetreden. De mate waarin potentiële concurrentie de dominante positie kan beperken, is afhankelijk van toetredingsdrempels.
196. Bij hoge toetredingsdrempels zullen potentiële concurrenten de markt niet kunnen betreden en daarmee de AMM van PostNL niet kunnen verstoren. De invloed van toetredingsdrempels is naar alle waarschijnlijkheid groter wanneer de markt niet of langzaam groeit en in eerste instantie wordt gedomineerd door één grote aanbieder. Toetreders kunnen dan alleen groeien door klanten van de dominante onderneming aan te trekken. Toetredingsdrempels kunnen lager zijn in markten waarin voortgaande technologische veranderingen en vernieuwing een rol spelen.
197. In randnummer 175 is geconstateerd dat er sprake is van schaalvoordelen voor PostNL in het aanbieden van het vervoer van 24-uurs partijenpost aan afzenders. Dit zorgt voor een toetredingsdrempel voor potentiële concurrenten, omdat zij met een kleinere schaal en breedte van hun aanbod een hogere kostprijs zullen hebben. Hierdoor wordt toetreding met langzame groei vanuit een kleine schaal en breedte moeilijker. Een toetreder zal namelijk een prijs onder die van de *incumbent* moeten zetten om het reputatie-effect van deze te overwinnen en een deel van de markt te veroveren. Dit maakt het lastig voor de toetreder om investeringen terug te verdienen. Dit wordt versterkt doordat het hier om een (autonoom) krimpende markt voor 24-uurs partijenpost gaat die wordt gekenmerkt door één grote aanbieder.
198. Potentiële concurrentie kan afkomstig zijn vanuit aanbieders uit aanpalende markten, zoals aanbieders van niet-tijdkritische partijenpost, pakketvervoerders en bezorgers van dagbladen. Een andere potentiële concurrent vormt digitale verzending.
199. Zoals beschreven in randnummers 126 tot en met 129, zijn er aanzienlijke investeringen vereist om vanuit de bezorging van niet-tijdkritische partijenpost, pakketten of dagbladen een landelijk dekkend netwerk voor de bezorging van 24-uurs partijenpost uit te rollen waarbij onvoldoende

¹¹² Los van het bestaan van eventuele overstapkosten die de overstap verder zouden kunnen bemoeilijken.

synergievoordelen te behalen zijn. Daarbij heeft geen enkele partij vanuit een van deze markten dit in de afgelopen jaren gedaan.

200. Het proces van het aanbieden van digitale verzending wijkt in grote mate af van de bezorging van 24-uurs partijenpost. Digitale verzending vereist een digitale infrastructuur (zoals bijvoorbeeld een e-mail-server of een digitaal portaal voor een mijn-omgeving), waarbij geen sprake is van een fysiek collectienetwerk, sorteernetwerk en bezorgnetwerk. Voor aanbieders van digitale verzending vereist het kunnen aanbieden van 24-uurs partijenpost daarom enorme investeringen, aangezien zij hiervoor vanuit het 'niets' een landelijk dekkend 24-uurs postvervoernetwerk zouden moeten uitrollen. Dat aanbieders van digitale verzending een landelijk dekkend netwerk voor 24-uurs partijenpost zouden gaan uitrollen acht de ACM daarom niet aannemelijk.
201. De laatste jaren zijn er, ondanks forse tariefstijgingen van 24-uurs partijenpost, geen nieuwe postvervoerbedrijven van enig formaat actief geworden in het vervoer van 24-uurs partijenpost. Gezien de autonome krimp van de markt voor 24-uurs partijenpost loopt een potentiële concurrent daarbij het risico dat er op de langere termijn onvoldoende volume wordt afgenomen om de toename in vaste kosten als gevolg van het realiseren van een 24-uurs partijenpost netwerk te kunnen dekken. Het is daarom dan ook niet aannemelijk dat PostNL zich laat disciplineren door potentiële toetreding.¹¹³

Conclusie potentiële concurrentie

202. De ACM concludeert dat het ontbreken van afdoende potentiële concurrentie bijdraagt aan de AMM van PostNL op de markt voor 24-uurs partijenpost.

3.8 Conclusie

203. De ACM stelt vast dat het marktaandeel van PostNL in aanwezigheid van regulering **[vertrouwelijk:]** 75-80 procent was in 2017 op de markt voor 24-uurs partijenpost. De ACM verwacht dat het marktaandeel van PostNL bij afwezigheid van regulering **[vertrouwelijk:]** 90-95 procent zou zijn in 2017 en in de komende reguleringsperiode licht zou dalen naar **[vertrouwelijk:]** 85-90 procent in 2021. Een dergelijk zeer hoog marktaandeel vormt in zichzelf al een bewijs van AMM, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Uitzonderlijke omstandigheden kunnen zich voordoen indien er sprake is van kopersmacht en/of potentiële concurrentie. Uit de beoordeling blijkt dat er van die factoren onvoldoende sprake is om AMM te voorkomen. Daarbij stelt de ACM vast dat PostNL schaalvoordelen en breedtevoordelen heeft.

¹¹³ PostNL verwacht geen toetreding op grote schaal en stelt niet bekend te zijn met concrete plannen in dit verband (Reactie PostNL 22 november 2018, p. 14, kenmerk ACM/IN/423997). Sandd/VSP verwacht niet dat in de komende drie jaar niet-postvervoerbedrijven zich aandienen die postvervoer zullen gaan aandienen. Volgens Sandd/VSP bestaan er teveel drempels om het aanbieden van postvervoer aantrekkelijk te maken (Reactie Sandd 28 november 2018, p. 12, kenmerk ACM/IN/424378 en ACM/IN/424377).

Ook concludeert de ACM dat PostNL voordelen heeft ten opzichte van zijn concurrenten door het feit dat zij de beschikking heeft over de controle over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur en een landelijke dekking van zijn 5-daags bezorgnetwerk. Deze factoren geven PostNL een belangrijk voordeel ten opzichte van zijn concurrenten.

204. De ACM concludeert dat PostNL op de markt voor 24-uurs partijenpost over AMM beschikt.

4. (Potentiële) mededingingsproblemen

4.1 Inleiding

205. In het voorgaande hoofdstuk is de ACM tot de conclusie gekomen dat PostNL over AMM beschikt op de afgebakende relevante markt, te weten de markt voor 24-uurs partijenpost. Dit betekent dat PostNL in staat is op deze markt gedrag te vertonen dat de mededinging belemmert (hierna: mededingingsbeperkend gedrag). Dit kan leiden tot mededingingsproblemen. In dit hoofdstuk gaat de ACM in op de (potentiële) mededingingsproblemen die zich op de markt voor 24-uurs partijenpost voordoen.
206. In paragraaf 4.2 wordt het analysekader van de (potentiële) mededingingsproblemen uiteengezet. Vervolgens beschrijft paragraaf 4.3 hoe de ACM deze problemen heeft geïdentificeerd. In paragraaf 4.4 tot en met 4.6 bepaalt de ACM of PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om bepaald mededingingsbeperkend gedrag te vertonen. In paragraaf 4.7 volgt de conclusie.

4.2 Analyse kader voor mededingingsproblemen

207. De ACM onderzoekt in dit hoofdstuk of er mededingingsproblemen zijn die zich kunnen voordoen als gevolg van AMM van PostNL op de markt voor 24-uurs partijenpost.
208. Hierbij is het niet noodzakelijk dat deze mededingingsproblemen zich ook feitelijk (zullen) voordoen; het is voldoende dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om bepaalde mededingingsbeperkende gedragingen te vertonen.¹¹⁴ De ACM sluit voor de beoordeling van de potentiële mededingingsproblemen aan bij de rechtspraak uit het telecommunicatierecht.¹¹⁵ Het CBb heeft in dat kader in verschillende uitspraken bevestigd dat de ACM bij het identificeren van potentiële mededingingsproblemen aannemelijk moet maken dat een onderneming met AMM de prikkel en de mogelijkheid heeft om het mededingingsbeperkende gedrag te vertonen.¹¹⁶ De ACM mag de prikkel vaststellen op grond van algemene overwegingen over het rationele gedrag van op winstmaximalisering gerichte ondernemingen.¹¹⁷ Een marktpartij met AMM hoeft geen concrete plannen te hebben om over te gaan tot het mededingingsbeperkende

¹¹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, o.m. p. 7.

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

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

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

gedrag¹¹⁸ en de ACM hoeft niet aan te tonen dat de mededingingsproblemen zich met absolute zekerheid (zullen) voordoen.¹¹⁹

209. De ACM onderzoekt dan ook of PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om mededingingsbeperkend gedrag te vertonen.
210. Of PostNL de mogelijkheid heeft om bepaald mededingingsbeperkend gedrag te vertonen, wordt mede bepaald door de van kracht zijnde wet- en regelgeving. Hierbij geldt dat er momenteel geen AMM-regulering van toepassing is en artikel 9 van de Postwet 1 augustus 2017 is ingetrokken.

4.3 Onderzoeksopzet

211. De ACM baseert zich bij het identificeren van de (potentiële) mededingingsproblemen in eerste instantie op haar analyse van de (potentiële) mededingingsproblemen die zij in het kader van het opstellen van het voormalige marktanalysebesluit voor de periode 2017-2020 heeft uitgevoerd.
212. Daarnaast heeft de ACM in het kader van het huidige marktanalysebesluit vragenbrieven gestuurd naar postvervoerbedrijven en de VGP.¹²⁰ In die vragenbrieven is onder andere gevraagd naar de (potentiële) mededingingsproblemen die postvervoerbedrijven en zakelijke eindgebruikers zien in de 24-uurs zakelijke postmarkt. De reacties die de ACM op deze vragenbrieven heeft ontvangen, hebben onder andere als input gediend voor de analyse van (potentiële) mededingingsproblemen.
213. Ten slotte zijn voor de analyse van de (potentiële) mededingingsproblemen ook de verschillende onderzoeken die de ACM heeft uitgevoerd naar de naleving van voormalig artikel 9 van de Postwet van belang geweest. In het kader van deze onderzoeken heeft de ACM ook verschillende mededingingsbeperkende gedragingen van PostNL vastgesteld die zich daadwerkelijk hebben voorgedaan.
214. De ACM identificeert in de volgende paragrafen welke (potentiële) mededingingsproblemen zich als gevolg van AMM van PostNL op de afgebakende relevante markt voordoen. In dit verband stelt de ACM in de volgende paragrafen vast of PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om met zijn gedrag de mededinging te beperken. Daarbij beschrijft de ACM zoveel mogelijk de concrete mededingingsbeperkende gedragingen en de daartoe leidende (potentiële) mededingingsproblemen.

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

¹¹⁹ ECLI:NL:CBB:2007:BB0186.

¹²⁰ Vragenbrieven van de ACM van 8 november 2018.

4.4 Toegangsweigerings

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

4.4.1 Het commerciële wholesaleaanbod van PostNL

217. De ACM constateert dat PostNL postvervoerbedrijven toegang biedt tot zijn netwerk op basis van een commercieel wholesaleaanbod. Dit commerciële wholesaleaanbod heeft PostNL vanaf juli 2017 in de markt staan. Dit aanbod bestond naast het gereguleerde wholesaleaanbod. Na de vernietiging van het voormalige marktanalysebesluit heeft PostNL dit aanbod voor de jaren 2019 en 2020 gecontinueerd.¹²¹

¹²¹ Zie onder andere het aanbod dat PostNL doet voor de jaren 2018 en 2019, kenmerk ACM/IN/424540, ACM/IN/424541, ACM/IN/424542 en ACM/IN/424544.

218. Volgens PostNL toont dit aanbod aan dat hij geen prikkel heeft om toegang te weigeren, maar dat hij juist de prikkel heeft om toegang te blijven leveren.
219. In zijn algemeenheid merkt de ACM op dat het enkele feit dat PostNL een aanbod doet op zichzelf nog geen indicatie is van 'vrijwillige toegang' waarmee sprake zou zijn van een daadwerkelijk concurrerende markt dan wel van afwezigheid van (potentiële) mededingingsproblemen. In dat geval zou immers elk aanbod voldoende zijn om alle regulering in te trekken of geen regulering op te leggen. De ACM is van oordeel dat alleen een aanbod op basis waarvan daadwerkelijke concurrentie mogelijk is (dat wil zeggen: effectief en duurzaam), in de marktanalyse een rol zou kunnen spelen.

4.4.1.1 Zienswijzen van postvervoerbedrijven

220. De ACM heeft aan de postvervoerbedrijven uit de IG onder andere gevraagd of het commerciële wholesaleaanbod bepaalde mededingingsproblemen oplost. Onderstaand geeft de ACM deze reacties kort weer.

221. Businesspost geeft aan dat **[vertrouwelijk:**

]. Businesspost stelt dat er twijfels zijn over de mate van 'vrijwilligheid' van het commerciële wholesaleaanbod van PostNL, omdat er maar één partij is met een landelijk dekkend netwerk. Tevens geeft Businesspost aan dat er onzekerheid is over de voorwaarden die PostNL zal hanteren, bijvoorbeeld ten aanzien van de handhaving van de aanlevervoorwaarden. Ten aanzien van de aanlevervoorwaarden geeft Businesspost ook aan dat zijn leden allen gebruik maken van de mogelijkheid om tot 21.00 uur post aan te leveren bij PostNL. Volgens Businesspost heeft het commerciële wholesaleaanbod ook gevolgen voor de tarieven die postvervoerbedrijven moeten betalen. De tarieven zullen naar verwachting van Businesspost voor zijn leden **[vertrouwelijk:**] hoger zijn dan wat de leden betalen op grond van het aanbod dat was gebaseerd op het voormalige marktanalysebesluit.¹²²

222. Royal Mail geeft aan dat **[vertrouwelijk:**

].¹²³

223. Skynet wijst op de voorwaarde uit het commerciële wholesaleaanbod over het aanlevertijdstip. Volgens Skynet neemt PostNL in zijn voorwaarden op dat de mogelijkheid om post aan te leveren tussen 19.30 uur en 21.00 uur beperkt is. Bovendien behoudt PostNL zich volgens Skynet uitdrukkelijk het recht voor om de aanlevertijden te vervroegen. Hierbij geeft Skynet aan

¹²² Reactie Businesspost van 21 november 2018, kenmerk ACM/IN/423963.

¹²³ Reactie Royal Mail van 23 november 2018, kenmerk ACM/IN/423961.

dat het aanlevertijdstip van 21.00 uur logistiek al een uitdaging kan zijn. Dit zal worden verergerd als het aanlevertijdstip wordt vervroegd.¹²⁴

224. IP merkt op dat het commerciële wholesaleaanbod toegangsbelemmeringen opwerpt, omdat post op twee tijden moet worden aangeleverd (namelijk om 19.30 uur en om 21.00 uur) en het aanbod geen kortingen bevat die zakelijke klanten van PostNL wel aangeboden krijgen.¹²⁵
225. Sandd/VSP geeft aan dat **[vertrouwelijk]**:

]. Ook de voorwaarden uit het commerciële wholesaleaanbod zijn ongunstig. Hierbij noemt Sandd/VSP onder andere de voorwaarde die de mogelijkheid beperkt om tot 21.00 uur post bij PostNL aan te leveren.¹²⁶

226. Cycloon geeft aan dat **[vertrouwelijk]**:

]. Volgens Cycloon lost het commerciële wholesaleaanbod geen mededingingsproblemen op. Op basis van de tarieven van het commerciële wholesaleaanbod kan er niet worden geconcurrereerd. Het commerciële wholesaleaanbod leidt voor Cycloon tot een prijsstijging van ongeveer **[vertrouwelijk]**:

]. Ook de voorwaarden uit het commerciële wholesaleaanbod zijn ongunstig. Hierbij noemt Cycloon de voorwaarde die de mogelijkheid beperkt om tot 21.00 uur post bij PostNL aan te leveren.¹²⁷

227. De Vos merkt op dat **[vertrouwelijk]**

]. De Vos geeft aan dat ook de hoogte van de tarieven en de inhoud van de voorwaarden uit het commerciële wholesaleaanbod zeer ongunstig zijn. De tarieven zijn zeer hoog en de mogelijkheden voor kortingen zijn beperkt. De voorwaarden die volgens De Vos toegangsbelemmeringen opleveren, zijn met name de voorwaarden die de

¹²⁴ Reactie Skynet van 28 november 2018, kenmerk ACM/IN/424536 en ACM/IN/424537.

¹²⁵ Reactie IP van 29 november 2018, kenmerk ACM/IN/424375.

¹²⁶ Reactie Sandd/VSP van 28 november 2018, kenmerk ACM/IN/424378 en ACM/IN/424377.

¹²⁷ Reactie Cycloon van 30 november 2018, kenmerk ACM/IN/424467.

mogelijkheden beperken om tot 21.00 uur post aan te leveren bij PostNL. Het commerciële wholesaleaanbod creëert volgens De Vos mededingingsproblemen en neemt dergelijke problemen niet weg.¹²⁸

4.4.1.2 Commerciële wholesaleaanbod onder dreiging van regulering tot stand gekomen

228. De ACM is van oordeel dat het commerciële wholesaleaanbod enkel onder dreiging van regulering tot stand is gekomen. Het bestaan van dit aanbod doet er naar het oordeel van de ACM dan ook niet aan af dat PostNL de prikkel en mogelijkheid heeft om toegang te weigeren (zij het expliciet, of door de voorwaarden zo ongunstig te maken dat effectieve toegang *de facto* wordt voorkomen).
229. De ACM is van oordeel dat PostNL zijn commerciële wholesaleaanbod slechts (nog) aanbiedt in een poging om nieuwe toegangsregulering te voorkomen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat PostNL het commerciële wholesaleaanbod in juli 2017 in de markt heeft gezet. Dat was vlak voordat het voormalige marktanalysebesluit in werking zou treden (namelijk 1 augustus 2017). Het commerciële wholesaleaanbod was een poging van PostNL om de invulling van de toegangsverplichting in het voormalige marktanalysebesluit te beïnvloeden.
230. Er is PostNL veel aan gelegen dat dergelijke regulering achterwege blijft, omdat deze duurzame concurrentie mogelijk maakt. De reden die PostNL heeft (en had) om (nieuwe) toegangsregulering te voorkomen, heeft zijn oorsprong in het feit dat in het verleden verschillende postvervoerbedrijven gebruikmakend van de gereguleerde 24-uurs toegang succesvol zijn toegetreden op de zakelijke postmarkt.
231. De afgelopen vijf jaar is gebleken dat toegangsregulering noodzakelijk was om ervoor te zorgen dat andere postvervoerbedrijven met PostNL kunnen concurreren. Dit vond met name plaats in het hoog-geprijsde segment (kleinzakelijk). Deze trend zag de ACM in toenemende mate ook in het middensegment (middenzakelijk). Postvervoerbedrijven hebben hun eigen bezorgnetwerk uitgebreid. Hierdoor neemt de afhankelijkheid van PostNL langzaam af. Bij een voldoende grote onafhankelijkheid van PostNL kunnen zij ook de zeer grootzakelijke klanten een commercieel aanbod doen (in het grootzakelijke segment). Een voorbeeld van een dergelijke concurrent is VSP, die in 2018 is overgenomen door Sandd. Dit verklaart de prikkel voor PostNL om deze groep postvervoerbedrijven geen toegang te leveren. PostNL is zich ervan bewust dat wanneer hij voor deze groep postvervoerbedrijven expliciet de toegang tot zijn netwerk weigert, dat dit zal leiden tot het instellen van nieuwe toegangsregulering. In een poging dit te voorkomen, bestaat de prikkel bij PostNL om een commercieel wholesaleaanbod in de markt te houden, waarin (toegangs)voorwaarden zijn opgenomen waarmee een concurrent weliswaar niet expliciet de toegang tot het netwerk van PostNL wordt geweigerd, maar niet de mogelijkheid heeft om op basis van deze toegang met PostNL effectief en duurzaam te concurreren. Dit licht de ACM hieronder toe.

¹²⁸ Reactie De Vos van 29 november 2018, kenmerk ACM/IN/424376.

4.4.1.3 Voorwaarden commerciële wholesaleaanbod

232. De ACM stelt vast dat de voorwaarden waaronder het commerciële wholesaleaanbod wordt aangeboden, afwijken van de voorwaarden waaronder het voormalige gereguleerde aanbod werd aangeboden. De verschillen zien voornamelijk op de hoogte van de toegangstarieven (en de indexatie hiervan) en de structuur van de tarieven en producten, maar ook op verschillen in aanlevervoorwaarden.
233. Een essentieel verschil tussen het gereguleerde aanbod en het commerciële wholesaleaanbod betreft de logistieke voorwaarden voor aanlevering. Het commerciële wholesaleaanbod biedt bijvoorbeeld slechts een beperkte mogelijkheid om post tot 21:00 uur bij PostNL aan te bieden. In het commerciële wholesaleaanbod is opgenomen dat het postvervoerbedrijf dagelijks maximaal 10.000 poststukken tussen 19.30 uur en 21.00 uur per business balie mag aanleveren bij PostNL. Als het postvervoerbedrijf het aantal van 10.000 poststukken overschrijdt, dan is het verwerken daarvan onder voorbehoud van capaciteit mogelijk als het postvervoerbedrijf tenminste 75 procent van zijn dagelijkse totaalvolume boven de 10.000 poststukken voor 19.30 uur op een aanleverlocatie van PostNL aanbiedt.¹²⁹ Daarnaast heeft PostNL in zijn (algemene contract) voorwaarden¹³⁰ voor het commerciële wholesaleaanbod en in bijbehorende logistieke afspraken¹³¹ de mogelijkheid om eenzijdig de al beperkte mogelijkheden nog verder te beperken.
234. Voor de grote postvervoerbedrijven, zoals **[vertrouwelijk:]** die dagelijks **[vertrouwelijk:]** stuks aanleveren bij PostNL, is dit nu reeds een grote belemmering. Daarnaast beperkt het commerciële wholesaleaanbod de mogelijkheid voor kleinere postvervoerbedrijven om verder te groeien in de markt. Ook is de mogelijkheid voor PostNL om eenzijdig te bepalen of postvervoerbedrijven überhaupt nog 24-uurs partijenpost tussen 19.30 en 21.00 uur kunnen blijven aanleveren een groot risico voor alle postvervoerbedrijven. Ditzelfde geldt voor de vrijheid van PostNL om eenzijdig de (maximale) hoeveelheid poststukken die tussen 19.30 en 21.00 uur kan worden aangeleverd te kunnen bepalen. De aard van het postverwerkingsproces van postvervoerbedrijven maakt immers dat zij enige tijd nodig hebben om de post te verwerken en te transporteren naar de aanleverlocaties van PostNL. Het uiterlijk om 21.00 uur kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost bij PostNL is dan ook een vereiste om te kunnen (blijven) concurreren met PostNL.

¹²⁹ Dit blijkt uit 'Bijlage 2. Aanvullende logistieke afspraken' van het commerciële wholesaleaanbod.

¹³⁰ Zie onder andere artikel 14 in de vervoersovereenkomst van het commerciële wholesaleaanbod: "*Onder andere met het oog op de verdere optimalisering van de bedrijfsvoering van PostNL en de veranderingen op de postmarkt kan PostNL het wenselijk vinden om voor zijn klanten i) zijn operationele processen, (ii) zijn logistieke eisen en/of iii) zijn dienstportfolio (waaronder de (invulling van) Diensten) te wijzigen. PostNL is in dergelijke gevallen gerechtigd om deze Vervoersovereenkomst, de Bijlagen daarbij en de Voorwaarden dienovereenkomstig te wijzigen.*"

¹³¹ Zie in het commerciële wholesaleaanbod de vervoersovereenkomst 'Bijlage 2: Aanvullende logistieke afspraken', onder 2. Logistieke afspraken, 4^e bullit: "*Afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen behoudt PostNL zich het recht voor om de openings tijden van de BuBa en/of de verwerkingscapaciteit op de avond aan te passen.*"

Aangezien het commerciële wholesaleaanbod die mogelijkheid beperkt, is er sprake van *de facto* toegangsweigerings.

4.4.1.4 Tarieven commerciële wholesaleaanbod

235. De hoogte en structuur van de toegangstarieven uit het commerciële wholesaleaanbod verschillen van het voormalige gereguleerde aanbod. Hiervoor verwijst de ACM naar hetgeen hierover is vermeld in paragraaf 4.6 en 5.5.2. In de figuur hieronder heeft de ACM verschillende alternatieve tariefinvullingen voor wholesale 24-uurs toegang weergegeven. Hierbij is ter vergelijking de gemiddelde opbrengst van PostNL voor 24-uurs partijenpost opgenomen, zoals opgenomen in het Business Plan 2017-2020 van PostNL.



Figuur 5: vergelijking commercieel wholesaleaanbod en de gemiddelde retailopbrengst 24-uurs partijenpost van PostNL [Vertrouwelijk].

236. Uit bovenstaande figuur blijkt dat de tarieven uit het commerciële wholesaleaanbod significant hoger [vertrouwelijk:] liggen dan de gemiddelde opbrengsten van PostNL in de markt voor 24-uurs partijenpost. Hierdoor is het voor concurrenten van PostNL onmogelijk om met PostNL op deze markt te concurreren en is er dan ook geen sprake van effectieve toegang tot het netwerk van PostNL.

4.4.1.5 Conclusie commerciële wholesaleaanbod van PostNL

237. De ACM stelt mede op basis van de reacties van postvervoerbedrijven vast dat het commerciële wholesaleaanbod van PostNL voor deze groep postvervoerbedrijven geen toegang biedt die hen in staat stelt om effectief en duurzaam te concurreren met PostNL. Voor deze partijen komt het commerciële wholesaleaanbod van PostNL *de facto* neer op het

weigeren van toegang. Het gevolg hiervan is dan ook dat dergelijke concurrenten in de problemen raken. Ze zijn eenvoudigweg niet meer in staat met PostNL te concurreren en lopen het risico uit te moeten treden. Uiteindelijk heeft dit als gevolg dat er praktisch een monopolie ontstaat voor PostNL.

238. Omdat artikel 9 van de Postwet is ingetrokken en er geen AMM-regulering werkzaam is, heeft PostNL ook daadwerkelijk de mogelijkheid om de toegang tot zijn postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten te weigeren. Immers, in afwezigheid van artikel 9 van de Postwet is PostNL niet langer verplicht om zijn postvervoerdiensten, die hij tegen speciale voorwaarden en tarieven verricht aan postvervoerbedrijven non-discriminatoir en tegen transparante voorwaarden en tarieven ten opzichte van andere afzenders en postvervoerbedrijven aan te bieden.
239. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om toegang tot zijn postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten voor 24-uurs partijenpost te weigeren aan postvervoerbedrijven. Het effect hiervan is een belemmering van de mededinging op markt voor 24-uurs partijenpost, wat in het nadeel is van postvervoerbedrijven en eindgebruikers.

4.5 Toegangsgerelateerde mededingingsproblemen

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

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

Ad 1) Discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie

242. Een postvervoerbedrijf met AMM dat toegang biedt tot zijn postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten beschikt over informatie die nodig is voor het doelmatig afnemen van die toegang. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over de aanleverlocaties, de aanlevervoorwaarden, wijzigingen en vernieuwingen in het productaanbod of wijzigingen en veranderingen in het postvervoernetwerk. Door deze informatie achter te houden voor postvervoerbedrijven of discriminatoir te verstrekken, kan een postvervoerbedrijf met AMM toegang belemmeren of zelfs onmogelijk maken.
243. Bij het verstrekken van informatie over plannen of wijzigingen is het verder van groot belang dat duidelijk is wat de status van deze informatie is. Ook het actueel houden van informatie (en de wijziging van de status ervan) is een belangrijke voorwaarde om te voorkomen dat een informatiegebrek of -achterstand ontstaat voor concurrerende postvervoerbedrijven.
244. Het is essentieel dat andere postvervoerbedrijven ook beschikken over de hiervoor bedoelde informatie. Alleen dan zijn zij in staat om ten behoeve van hun eigen zakelijke klanten daadwerkelijk op doelmatige wijze 24-uurs partijenpost van PostNL af te nemen. Daarbij moet bijvoorbeeld ook gedacht worden aan het tijdig beschikbaar stellen en/of kenbaar maken van wijzigingen in de (product)voorwaarden en prijsstellingen.
245. Het is voor postvervoerbedrijven van het grootste belang om inzicht te hebben in de tarieven die zij van PostNL aangerekend krijgen en in de voorwaarden waaronder die tarieven van toepassing zijn. Ten tijde van het regime van voormalig artikel 9 van de Postwet kregen postvervoerbedrijven een aanbod van PostNL op basis van hun toegangsvolume maar als een postvervoerbedrijf een grote zakelijke klant probeerde te contracteren, had hij geen of slechts beperkt inzicht in de tariefconsequenties van een groter toegangsvolume bij PostNL. Hierdoor was het voor postvervoerbedrijven moeilijker dan voor PostNL zelf om een scherp aanbod te formuleren voor zakelijke verzenders.
246. Doordat PostNL zelfstandig en naar eigen inzicht zijn postvervoernetwerk en logistieke organisatie en processen kan inrichten en hier wijzigingen in kan doorvoeren, heeft PostNL de mogelijkheid om informatie discriminatoir te verstrekken of achter te houden. Dit kan leiden tot een informatieachterstand bij concurrerende postvervoerbedrijven, waardoor zij worden belemmerd in hun concurrentie met PostNL op de afgebakende relevante markt.

247. De ACM heeft naar aanleiding van een aantal handhavingsonderzoeken vastgesteld dat PostNL, ondanks dat hij hier op basis van artikel 9 van de Postwet toe verplicht was, postvervoerbedrijven niet op de juiste wijze heeft geïnformeerd over de voor hen van belang zijnde informatie.
248. In april 2015 heeft de ACM aan PostNL in het kader van de aanbesteding van postvervoerdiensten van de gemeente Rotterdam een last onder dwangsom opgelegd.¹³² PostNL had onder andere nagelaten de speciale voorwaarden en tarieven die hij aan de gemeente Rotterdam had geboden op non-discriminatoire wijze transparant en kenbaar te maken aan andere postvervoerbedrijven.
249. Daarnaast heeft de ACM in oktober 2015 eveneens een last onder dwangsom opgelegd met betrekking tot de zogenoemde Interne Tarievenbrochure (hierna: de ITB) die PostNL hanteert.¹³³ PostNL maakt gebruik van een openbaar tarievenboekje, waarin de tarieven voor onder meer 24-uurs partijenpost zijn opgenomen. Dit tarievenboekje is beschikbaar op de website van PostNL. In de praktijk hanteren de accountmanagers van PostNL in de onderhandeling met (potentiële) zakelijke klanten echter de ITB. De ITB wijkt af van het openbare tarievenboekje. Daardoor wisten postvervoerbedrijven niet op voorhand welke postvervoerproducten PostNL aanbiedt en evenmin wat de tarieven en voorwaarden voor deze producten zijn.
250. Daarnaast heeft de ACM bij [vertrouwelijk]:

].

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

¹³² ACM/DTVP/2015/201093_OV, 15 april 2015.

¹³³ ACM/DTVP/2015/205887_OV, 16 oktober 2015.

Ad 2) Oneigenlijk gebruik van informatie

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

Ad 3) Vertragingstactieken

254. Vertragingstactieken van een postvervoerbedrijf met AMM beogen te verhinderen dat andere postvervoerbedrijven binnen een redelijke termijn toegang tot zijn postvervoernetwerk kunnen afnemen. Een postvervoerbedrijf met AMM voorkomt daarmee dat een postvervoerbedrijf toegang op een effectieve en efficiënte wijze kan afnemen. Een postvervoerbedrijf met AMM zorgt hierdoor voor onzekerheid en benadeelt daarmee de postvervoerbedrijven waarmee hij concurreert om de gunst van de zakelijke klant. Op deze wijze belemmert hij de totstandkoming van effectieve concurrentie.
255. PostNL heeft als postvervoerbedrijf met AMM de mogelijkheid om vertragingstactieken toe te passen. Vertragingstactieken die PostNL kan toepassen zijn bijvoorbeeld het rekken van onderhandelingen met postvervoerbedrijven of het aanvoeren van vermeende (technische) problemen bij toegang. Een andere vertragingstactiek is het met vertraging leveren van diensten en hulpmiddelen aan postvervoerbedrijven ten behoeve van toegang. Ook het te laat leveren van de benodigde informatie is een vertragingstactiek. De prikkel voor PostNL om vertragingstechnieken toe te passen is gelegen in het feit dat PostNL op die manier voorkomt dat zijn concurrenten (effectieve en efficiënte) toegang hebben tot de markt en PostNL daardoor klanten aan zich kan binden voordat andere postvervoerbedrijven een aanbod kunnen doen (*lock-in*).

Ad 4) Onbillijke voorwaarden

256. Een postvervoerbedrijf met AMM kan onbillijke voorwaarden stellen aan het afnemen van postvervoerdiensten door postvervoerbedrijven. Dit zijn bijvoorbeeld contractvoorwaarden die aan postvervoerbedrijven eisen stellen die niet nodig zijn voor het afnemen van

postvervoerdiensten, maar de kosten van de afnemer verhogen of de afname van postvervoerdiensten beperken. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het verlangen van onredelijk hoge zekerheidsstellingen of het hanteren van onredelijke afnamegaranties.

257. Als postvervoerbedrijf met AMM heeft PostNL de mogelijkheid om onbillijke voorwaarden te hanteren. Zo kan PostNL door het stellen van onbillijke voorwaarden de kosten van concurrerende postvervoerbedrijven verhogen of bewerkstelligen dat postvervoerbedrijven hun zakelijke klanten niet goed kunnen bedienen. Het voorgaande illustreert de prikkel voor PostNL om zijn eigen concurrentiepositie op de afgebakende relevante markt te versterken door de afname van diensten door postvervoerbedrijven te frustreren. Het effect van onbillijke voorwaarden is dat de mededinging wordt belemmerd.
258. Een voorbeeld van dergelijk gedrag betreft de invoering van een toeslag voor poststukken die na 19:30 uur (tot uiterlijk 21.00 uur) bij de business balie van de sorteercentra van PostNL worden aangeleverd. Op 1 juli 2015 heeft PostNL deze toeslag **[vertrouwelijk:]** ingevoerd. Het voornaamste argument van PostNL was dat deze maatregel een verstoring van het postverwerkingsproces van PostNL moest tegengaan. In de praktijk betekende deze gewijzigde voorwaarde dat voornamelijk postvervoerbedrijven een toeslag zouden gaan betalen bij de aanlevering van post, omdat partijenpost van postvervoerbedrijven veelal bestaat uit post van verschillende zakelijke klanten van die postvervoerbedrijven. Omdat postvervoerbedrijven vervolgens de post van achterliggende klanten moeten samenvoegen en sorteren, hebben postvervoerbedrijven meer tijd nodig om een partij post samen te stellen. **[vertrouwelijk:**

] heeft PostNL besloten om de regeling in te trekken.

259. Een ander voorbeeld van een onbillijke voorwaarde is de voorwaarde over het aanleveren in zogenaamde 'telbare hoeveelheden'. Ook deze voorwaarde was onderdeel van het referentieaanbod dat PostNL naar aanleiding van het voormalige marktanalysebesluit had opgesteld. Deze voorwaarde hield kort gezegd in dat post bij PostNL in telbare hoeveelheden moest worden aangeleverd, aangezien PostNL de aangeleverde aantallen wilde valideren. In de praktijk bleek deze voorwaarde voor postvervoerbedrijven een grote drempel te vormen voor het aanleveren van (grote) samengestelde partijen post. Hoewel de ACM van mening is dat het in beginsel niet onredelijk is dat PostNL de mogelijkheid wil krijgen om deze aantallen te valideren, ligt dit voor grote partijen post, die sorteermachineklaar worden aangeleverd anders. Voor dergelijke partijen staat PostNL immers een alternatieve wijze van valideren ter beschikking, namelijk de mogelijkheid van een zogenaamde machinetelling. De eis van telbare hoeveelheden voor grote partijen post acht de ACM derhalve in elk geval onbillijk.

Ad 5) Kwaliteitsdiscriminatie

260. Een postvervoerbedrijf met AMM heeft de mogelijkheid om te discrimineren op het gebied van de kwaliteit van de geleverde 24-uurs partijenpostdiensten aan verschillende afnemers.

Daarmee kan een postvervoerbedrijf met AMM het concurrerende postvervoerbedrijven, die gebruik maken van toegang tot zijn postvervoernetwerk, moeilijk of zelfs geheel onmogelijk maken om te concurreren. Een voorbeeld is wanneer een postvervoerdienst van PostNL die door concurrerende postvervoerbedrijven wordt gebruikt een slechtere kwaliteit heeft dan dezelfde dienst die PostNL aan zijn eigen zakelijke klanten biedt. Zakelijke afzenders zullen bij een verschil in de kwaliteit van het aanbod van postvervoerbedrijven dan eerder gebruik maken van de postvervoerdiensten van PostNL. De prikkel voor PostNL is dus gelegen in het feit dat PostNL er via zulke gedragingen voor zorgt dat hij altijd een beter aanbod kan doen aan zijn (potentiële) zakelijke klanten dan andere postvervoerbedrijven.

261. De betrouwbaarheid van de afgesproken overkomstduur (percentage van de aangeleverde post binnen het afgesproken servicekader bezorgd) en de betrouwbaarheid van de bezorging (percentage van de aangeleverde post op het correcte adres bezorgd) zijn voorbeelden van kwaliteitsaspecten waarmee PostNL kan discrimineren. Zo kan PostNL 24-uurs partijenpost die door zakelijke klanten bij PostNL is aangeleverd bij de verdere verwerking voorrang geven op post die is aangeleverd door andere postvervoerbedrijven.
262. In de praktijk constateert de ACM dat **[vertrouwelijk]**:

].

Ad 6) Koppelverkoop

263. Koppelverkoop houdt in dat een postvervoerbedrijf met AMM andere postvervoerbedrijven bij de afname van 24-uurs partijenpost verplicht één of meer andere diensten af te nemen. Omdat PostNL op de markt voor 24-uurs partijenpost een dominante positie heeft, heeft hij de mogelijkheid om 24-uursdiensten te koppelen aan de afname van niet-tijdkritische (48- en 72(+)-uurs) diensten. Daarmee wordt de afname van de 24-uurs partijenpost door postvervoerbedrijven gekoppeld aan de afname van één of meerdere andere diensten (bijvoorbeeld 48- en 72(+)-uurs partijenpost), waarmee de kosten van postvervoerbedrijven onnodig worden verhoogd. **[vertrouwelijk]**] geeft in zijn reactie op de vragenbrief van de ACM aan dat **[vertrouwelijk]**:

].¹³⁴

Ad 7) Strategisch productontwerp

264. Een postvervoerbedrijf met AMM heeft de mogelijkheid zijn aanbod van postvervoerdiensten en dienstverlening strategisch te ontwerpen. Het postvervoerbedrijf met AMM ontwerpt zijn toegangsdienst dan zo dat concurrerende postvervoerbedrijven alleen tegen hoge kosten of pas

¹³⁴ **[Vertrouwelijk]**:

].

na lange tijd gebruik kunnen maken van deze dienstverlening. Een postvervoerbedrijf met AMM heeft de prikkel om zijn producten strategisch te ontwerpen om zo toegang te frustreren en postvervoerbedrijven bij de afname van toegang te benadelen ten opzichte van (potentiële) zakelijke klanten die hij zelf bedient.

265. In het geval dat PostNL zijn logistieke inrichting en proces van postvervoer aanpast, kan hij de kosten voor deze postvervoerbedrijven om toegang voor 24-uurs partijenpost te realiseren aanmerkelijk verhogen. PostNL kan ook bewust de logistieke inrichting van het postvervoer zodanig (her)inrichten dat de kosten voor postvervoerbedrijven om toegang af te nemen aanmerkelijk worden verhoogd. Deze dienst wordt dan minder aantrekkelijk of zelfs in het geheel niet meer afneembaar.
266. PostNL kan bijvoorbeeld de aanlevertijden zodanig vaststellen dat postvervoerbedrijven onvoldoende tijd hebben om de sortering van de verzamelde partijenpost van hun eigen klanten af te ronden.¹³⁵ Dit heeft tot gevolg dat de zakelijke klanten van concurrerende postvervoerbedrijven hun partijenpost ook eerder moeten aanleveren, waardoor de dienstverlening door die postvervoerbedrijven voor hen minder aantrekkelijk wordt.
267. PostNL kan ook strategische beperkingen aanbrengen door onredelijke eisen te stellen aan de eigenschappen van de door postvervoerbedrijven als afnemers van toegang aangeleverde partijenpost. Bijvoorbeeld door bepaalde eisen te stellen aan het uiterlijk en de opdruk, het gewicht, de dikte, de soort verpakking of de vorm en het formaat van de poststukken.
268. Als voorbeeld van een dergelijke strategische beperking wijst de ACM op de invoering van de *per sender* voorwaarde met betrekking tot de door PostNL gehanteerde jaarvolumekorting. Deze voorwaarde raakt (nagenoeg) alleen andere postvervoerbedrijven en leidt ertoe dat zij slechts in aanmerking komen voor lagere kortingen dan de kortingen waar hun individuele zakelijke klanten aanspraak op zouden maken bij PostNL, wanneer deze klanten postvervoerdiensten direct bij PostNL zouden afnemen. Op deze manier zorgt PostNL ervoor dat andere postvervoerbedrijven geen commercieel aantrekkelijk aanbod kunnen doen aan hun zakelijke klanten.
269. Daarbij geldt ook dat om in aanmerking te komen voor deze *per sender* kortingen de post per individuele afzender van het postvervoerbedrijf dient te worden aangeleverd bij PostNL, hetgeen haaks staat op het postverwerkingsproces van concurrerende postvervoerbedrijven. Deze postvervoerbedrijven voegen nu juist de post van verschillende afzenders, na deze gesplitst te hebben in eigen bezorging en bezorging door PostNL, bij elkaar in de aanlevering aan PostNL.

¹³⁵ Zie onder andere de reacties van postvervoerbedrijven op de vragenbrief van de ACM van 8 november 2018.

270. Onder een dergelijke *per sender* voorwaarde voor de wholesaletoeegang is dus sprake van *de facto* toegangswegering, omdat er daardoor geen reële businesscase meer bestaat voor concurrerende postvervoerbedrijven om van deze toegang gebruik te maken.

Conclusie

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

4.6 Prijsgerelateerde mededingingsproblemen

272. Een postvervoerbedrijf met AMM kan door zijn prijzen op een bepaalde wijze vast te stellen, de concurrentiepositie van andere postvervoerbedrijven ondermijnen en klantengroepen uitbuiten. Hierna zal de ACM de prijsgerelateerde mededingingsproblemen prijsdiscriminatie (uitbuitend effect) en marge-utholling (uitsluitend effect) bespreken.

4.6.1 Prijsdiscriminatie

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

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

274. Bovenstaande illustreert dat PostNL de prikkel heeft tot prijsdiscriminatie om zo bepaalde klanten uit te buiten door middel van het vaststellen van retailtarieven boven het competitieve prijsniveau. Bij het ontbreken van concurrentie levert een prijsverhoging in beginsel immers een omzetstijging op. Voorts heeft PostNL in de afgebakende relevante markt AMM. Daarom heeft PostNL ook de mogelijkheid om bepaalde (groepen van) klanten uit te buiten. Dit wordt hieronder verder toegelicht.
275. In de markt voor 24-uurs partijenpost zijn er zonder gereguleerde toegang tot het 5-daagse postvervoernetwerk van PostNL geen mogelijkheden voor zakelijke afzenders om te kiezen voor een ander postvervoerbedrijf dat hun 24-uurs partijenpost landelijk kan vervoeren en bezorgen.

Conclusie

276. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om prijsdiscriminatie toe te passen en prijzen boven het competitieve niveau te vragen. Het effect hiervan is het (potentiële) mededingingsprobleem van uitbuiting van klanten.

4.6.2 Marge-utholling

277. Een postvervoerbedrijf met AMM kan de marges van concurrerende postvervoerbedrijven uthollen door een zodanige combinatie van retailtarieven en tarieven voor postvervoerbedrijven te hanteren, dat er voor deze concurrerende postvervoerbedrijven onvoldoende marge overblijft om te kunnen concurreren.¹³⁶ Het kan gaan om hoge wholesaletarieven die in rekening worden gebracht aan postvervoerbedrijven (de afnemers van toegang), (selectief) lage prijzen voor (groepen van) zakelijke klanten, dan wel een combinatie van beide.
278. De tarieven die in rekening worden gebracht aan postvervoerbedrijven hoeven niet het karakter te hebben van buitensporig hoge prijzen en de tarieven voor klanten hoeven niet het karakter te krijgen van rooftprijzen om te kunnen spreken van marge-utholling. Ook lagere dan buitensporig hoge prijzen en tarieven boven het niveau van rooftprijzen, kunnen leiden tot marge-utholling bij concurrerende postvervoerbedrijven en een uitsluitend effect op andere postvervoerbedrijven hebben voor het vervoer van 24-uurs partijenpost.
279. Om daadwerkelijk te kunnen concurreren met PostNL moeten postvervoerbedrijven in staat zijn om 24-uurs partijenpost met bezorging in heel Nederland aan te bieden. Voor het verdere vervoer van 24-uurs partijenpost buiten hun eigen bezorgingsgebied zijn zij afhankelijk van toegang tot het postvervoernetwerk van PostNL. Een (te) hoog wholesaletarief verhoogt de kosten voor postvervoerbedrijven die afhankelijk zijn van het netwerk van PostNL en zorgt er dus voor dat andere postvervoerbedrijven geen met PostNL concurrerend aanbod kunnen doen. PostNL heeft zodoende de prikkel om deze concurrerende postvervoerbedrijven een hoog wholesaletarief te rekenen en op die manier de marge van zijn concurrenten uit te hollen. De bedoelde afhankelijkheidsrelatie zorgt er ook voor dat PostNL de mogelijkheid heeft om dergelijke tarieven in rekening te brengen. Alternatieven voor het onderbrengen van 24-uurs partijenpost voor het verdere vervoer in Nederland hebben de betrokken postvervoerbedrijven immers niet.
280. De effecten van het verhogen van de wholesaletoeegangstarieven nemen sterk toe naarmate de afhankelijkheid, die concurrerende postvervoerbedrijven hebben van PostNL, groter is. Zo zal een postvervoerbedrijf die 60 procent van zijn restpost bij PostNL moet onderbrengen gevoeliger hiervoor zijn dan een postvervoerbedrijf die slechts 10 procent restpost bij PostNL onderbrengt. De mate van afhankelijkheid wordt mede bepaald door het type klanten dat een postvervoerbedrijf heeft, zijn eigen bezorggebied en het bezorggebied van zijn partners. En door de mogelijkheden om hun eigen bezorggebied(en) verder uit te breiden.

¹³⁶ Het (potentiële) mededingingsprobleem van marge-utholling wordt specifiek genoemd in artikel 13f van de Postwet. Het mededingingsrecht erkent marge-utholling als een mogelijk misbruik van een economische machtspositie. Daarbij bevestigt het Hof van Justitie van de Europese Unie dat marge-utholling zelfstandig een misbruik in de zin van artikel 102 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie VWEU kan vormen. Zie: HvJ EU 14 oktober 2010, zaak C-280/08 P, Deutsche Telekom, r.o. 183, aangehaald en uitgewerkt in een prejudiciële procedure over de reikwijdte van deze vorm van misbruik: HvJ EU 17 februari 2011, zaak C-52/09, Konkurrensverket vs. TeliaSonera.

281. Uit de gegevens van de Post- en Pakkettenmonitor over 2017 blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen postvervoerbedrijven ten aanzien van deze afhankelijkheid van PostNL. Het percentage 24-uurs post dat als restpost bij PostNL wordt aangeleverd varieert per postvervoerbedrijf tussen de 10 en 60 procent. Wel is een duidelijke trend waarneembaar dat steeds meer regionale postvervoerbedrijven hun bezorging bij elkaar uitbesteden.

[vertrouwelijk:]¹³⁷

Toch blijft er in 2017 (in aanwezigheid van regulering) voor 24-uurs partijenpost nog steeds circa 25-35 procent afhankelijkheid bestaan van het landelijke 5-daagse bezorgnetwerk van PostNL.

282. Bij een dergelijke afhankelijkheid is het voor PostNL mogelijk om de toegangstarieven zodanig hoog te zetten dat een zeer groot deel van de retailmarkt 'onbereikbaar' wordt voor concurrentie. Uit de 2017 cijfers van PostNL volgt dat **[vertrouwelijk:**

]. Met

toegangstarieven van het commerciële wholesaleaanbod van PostNL (periode juli 2017 – sept 2018) bedraagt de gewogen gemiddelde inkoop¹³⁸ van postvervoerbedrijven die hadden gekozen voor het gereguleerde wholesaleaanbod **[vertrouwelijk:]**.

Postvervoerbedrijven worden met dergelijke toegangstarieven uitgesloten om op de gehele 24-uurs markt te concurreren.

283. Ten tijde van artikel 9 van de Postwet en het voormalige marktanalysebesluit is gebleken dat gereguleerde toegangstarieven ertoe hebben geleid dat postvervoerbedrijven de markt hebben kunnen betreden en marktaandeel hebben verworven. Hierbij hanteerden zij lagere tarieven (zelfs met extra dienstverlening gericht op 'ontzorging'), hebben zij hun eigen netwerkdekking uitgebreid en gezonde winstcijfers laten zien. Ook PostNL blijft een gezond en winstgevend bedrijf in aanwezigheid van toegangsregulering, alleen wel met een meer uitdagende kostenbesparingsdoelstelling gegeven de concurrentiemogelijkheden op een groter deel van de postmarkt en in combinatie met de aanhoudende krimp van postvolumes. **[vertrouwelijk:**

]¹³⁹

¹³⁷ **[Vertrouwelijk:**

].

¹³⁸ Zie oplevering PostNL van verrekening juli 2017 t/m sept 2018 op basis van het commerciële wholesaleaanbod van PostNL naar aanleiding van het voormalige marktanalysebesluit, kenmerk ACM/IN/425011.

¹³⁹ **[vertrouwelijk:**

].

284. Uit de door de ACM verrichte onderzoeken naar de naleving door PostNL van voormalig artikel 9 van de Postwet blijkt dat PostNL het hier bedoelde gedrag in de praktijk ook daadwerkelijk liet zien. Ter illustratie, de introductie van *per sender* als voorwaarde voor het verkrijgen van bepaalde kortingen voor partijenpost (en de introductie van de dienst DivA met een opslag van circa 30 procent op de retailtarieven van partijenpost Gemengd) heeft een kostenverhogend en daarmee marge-uithollend effect voor concurrerende postvervoerbedrijven. Daarnaast leidt ook het aanbieden van het commerciële wholesaleaanbod door PostNL tot marge-uitholling voor concurrerende postvervoerbedrijven. Nu niet via de *per sender* voorwaarde, maar via een hoog (generiek) wholesaletariefniveau. Dit wholesaletariefniveau ligt significant hoger [vertrouwelijk:] dan de gemiddelde retailopbrengst per poststuk van PostNL in de markt voor 24-uurs partijenpost.
285. Naast een verhoging van de wholesaletarieven kan marge-uitholling ook ontstaan door het (selectief) verlagen van de retailprijzen waardoor concurrerende postvervoerbedrijven niet in staat zijn bepaalde klanten een concurrerend aanbod te doen. De prikkel en de mogelijkheid tot dit gedrag is vooral groot in segmenten waar individuele prijzen worden afgesproken en daarmee niet transparant zijn. Dit betreft de midden- en grootzakelijke segmenten van de markt. Ook heeft PostNL een prikkel tot het hanteren van strategische *win back* actieprijzen gericht op bepaalde klanten van concurrenten of het behouden (*lock in*) van bepaalde strategische klanten (door middel van het verstrekken van lagere prijzen voor langlopende contracten) waarmee de verdere groei van concurrerende postvervoerbedrijven wordt gehinderd en de toetreding van concurrerende postvervoerbedrijven op de midden- en grootzakelijke segmenten van de markt (bijvoorbeeld door het verder uitbouwen van hun bezorgnetwerk) wordt voorkomen.
286. PostNL heeft ook de mogelijkheid om in de midden- en grootzakelijke segment selectief lage prijzen te hanteren. In deze markten heeft PostNL een accountrelatie met zijn klanten en worden prijzen op individuele basis afgesproken.
287. In het kleinzakelijke segment zijn deze mogelijkheden beperkter omdat tarieven en voorwaarden vaak standaard zijn en er vaak ook geen accountrelatie bestaat tussen PostNL en de klant. Hierdoor zijn selectieve prijsverlagingen minder gemakkelijk door te voeren. Er bestaat dan namelijk een reëel risico dat prijsverlagingen leiden tot kannibalisatie van het eigen (met hogere tarieven bediende) klantenbestand. Toch zijn er ook andere mogelijkheden om met de prijzen te discrimineren, bijvoorbeeld door het inrichten van een 'B-merk' (als prijsvechtersmerk), gerichte marketingcampagnes op het terugwinnen van klanten, etc.
288. In de praktijk ziet de ACM ook [vertrouwelijk:

].

289. De grootste prikkel ligt in het verhogen van de wholesaletarieven. Dit kost PostNL namelijk helemaal niets en levert wel veel op. Direct door het verhogen van de wholesaletarieven en indirect door het kunnen handhaven van hoge retailtarieven in de markt. Het selectief verlagen van de retailtarieven is vooral gericht op het voorkomen van de werving door concurrerende postvervoerbedrijven van grote(re) klanten waarmee zij hun eigen bezorging kunnen uitbreiden of het terugwinnen van grote(re) klanten (*win back*), eveneens om de business case van eigen bezorging van hun concurrenten te ondermijnen.

290. **[Vertrouwelijk:**

].

Conclusie

291. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft tot marge-uitholling. Via het generiek verhogen van de wholesaletarieven en/of het selectief verlagen van de retailtarieven. Het effect hiervan is een belemmering van de mededinging op de afgebakende relevante markt, hetgeen in het nadeel is van postvervoerbedrijven en eindgebruikers.

4.7 Conclusie

292. De ACM concludeert dat PostNL op de markt van 24-uurs partijenpost de prikkel en de mogelijkheid heeft om mededingingsbeperkende gedragingen te vertonen. Deze hebben een (potentieel) negatief effect op het realiseren van de doelstellingen van de Postwet. Het gaat om de volgende (potentiële) mededingingsproblemen:

- toegangswegering;
- discriminatoir gebruik of achterhouden van informatie;
- oneigenlijk gebruik van informatie

¹⁴⁰ Zie reactie PostNL van 22 november 2018, kenmerk ACM/IN/423997.

- vertragingstactieken;
- onbillijke voorwaarden;
- kwaliteitsdiscriminatie;
- koppelverkoop;
- strategisch productontwerp;
- prijsdiscriminatie; en
- marge-utholling.

5. Verplichtingen

5.1 Inleiding

293. In dit hoofdstuk bepaalt de ACM of en welke verplichtingen aan PostNL moeten worden opgelegd om de in het voorgaande hoofdstuk geïdentificeerde (potentiële) mededingingsproblemen te voorkomen.
294. Daartoe geeft de ACM eerst het beoordelingskader weer dat bij het bepalen van de op te leggen verplichtingen is toegepast (paragraaf 5.2). Vervolgens beschrijft de ACM welke verplichtingen aan PostNL worden opgelegd en welke voorschriften daaraan verbonden worden (paragraaf 5.3 tot en met 5.5). Daarna gaat de ACM in paragraaf 5.6 in op de inwerkingtreding van de verplichtingen. In paragraaf 5.7 presenteert de ACM ten slotte een overzichtstabel van de verplichtingen behorend bij de (potentiële) mededingingsproblemen.

5.2 Beoordelingskader verplichtingen

295. Indien de ACM op basis van een marktanalyse van oordeel is dat een postvervoerbedrijf beschikt over AMM kan zij op basis van artikel 13b van de Postwet dat postvervoerbedrijf één of meer verplichtingen opleggen als bedoeld in de artikelen 13e tot en met 13k van de Postwet. Het opleggen van verplichtingen heeft daarbij als doel om potentiële mededingingsproblemen te voorkomen.¹⁴¹ Op grond van artikel 13b, derde lid, van de Postwet neemt de ACM bij het opleggen van verplichtingen de eisen van proportionaliteit in acht.
296. Blijkens de wetsgeschiedenis houdt het proportionaliteitsvereiste in dat de ACM dient af te wegen of een verplichting in een concreet geval van AMM, gelet op het potentiële mededingingsprobleem dat is geïdentificeerd, noodzakelijk, geschikt en passend is. Een verplichting is noodzakelijk, geschikt en passend indien deze is gebaseerd op de aard van het geconstateerde probleem en in het licht van de door de wetgever beoogde doelstellingen proportioneel en gerechtvaardigd is.¹⁴²
297. Een nadere invulling van het beoordelingskader voor het opleggen van één of meer verplichtingen als bedoeld in de artikelen 13e tot en met 13k van de Postwet wordt gegeven door de Beleidsregel.¹⁴³
298. Dat beoordelingskader vraagt volgens de Minister om een beleidsregel die enerzijds een verduidelijking van de doelstellingen van het AMM-instrument en anderzijds een nadere uitwerking van de daarbij geldende proportionaliteitseis geeft. Beoogd is om onwenselijke

¹⁴¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, p. 6.

¹⁴² Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, p. 7 en 22.

¹⁴³ Beleidsregel van 18 december 2016, nr. WJZ / 16194652, Stcrt. 2016 nr. 70314.

effecten voor de lange termijn te voorkomen en reguleringszekerheid te bieden aan marktpartijen. De Beleidsregel beoogt daarbij sturing te geven aan de ACM bij het toepassen van het AMM-instrument zodat het handelen van de ACM is afgestemd op het beleid van de Minister.

299. In het licht van de doelen van het *ex ante* toezicht schrijft de Beleidsregel in artikel 2, eerste lid, voor dat de ACM ervoor zorgt dat haar marktanalysebesluit niet verder strekken dan nodig is om potentiële mededingingsproblemen op een door de ACM afgebakende relevante markt voor postvervoerdiensten te adresseren en statische en dynamische efficiëntie op de markt voor postvervoerdiensten te borgen. Ter verwezenlijking van die doelen moeten de besluiten van de ACM er volgens artikel 2, tweede lid, toe bijdragen dat postvervoerbedrijven ook op de lange termijn kunnen innoveren en investeren in hun netwerk en met betrekking tot de postvervoerdiensten kunnen concurreren op zowel kwaliteit als prijs.
300. In het kader van de proportionaliteitseis bepaalt de Beleidsregel in artikel 3, eerste lid, dat de ACM uitsluitend verplichtingen oplegt die noodzakelijk en geschikt zijn en het minst vergaande middel zijn om de in randnummer 299 genoemde doelen te bereiken. Dat betekent volgens artikel 3, tweede lid, dat de ACM geen verplichtingen oplegt die verder gaan dan nodig is om andere postvervoerbedrijven op de afgebakende relevante markt in staat te stellen op de lange termijn met de AMM-partij te concurreren of die tot effect hebben dat de financiële situatie van het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht zodanig verstoord wordt dat financiële instabiliteit dreigt.
301. Artikel 4 van de Beleidsregel draagt de ACM ten slotte op om bij de onderbouwing van de verplichtingen in het licht van bovenstaande een zoveel mogelijk kwantitatieve impactanalyse aan te leveren van de economische effecten op de postmarkt en van de reguleringskosten van het besluit.
302. Met het opleggen van de navolgende verplichtingen beoogt de ACM effectieve en duurzame concurrentie op de relevante markt te bevorderen. Deze concurrentie betekent dat eindgebruikers de keuze hebben tussen verschillende aanbieders van 24-uurs partijenpost. Dit leidt tot lagere prijzen en heeft een betere kwaliteit van dienstverlening tot gevolg. Bij de beoordeling van de proportionaliteit van de verplichtingen heeft de ACM eveneens de doelstelling van infrastructuurconcurrentie en de Beleidsregel betrokken.

5.3 Toegangsverplichting

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

ACM of het opleggen van een toegangsverplichting een noodzakelijke, geschikte en passende verplichting is.

5.3.1 Noodzaak en geschiktheid van een toegangsverplichting

304. De ACM heeft geconcludeerd dat PostNL op de afgebakende relevante markt de prikkel en de mogelijkheid heeft om onder meer de volgende mededingingsbepurende gedragingen te vertonen:

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

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

Conclusie

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

5.3.2 Vorm van toegang en passendheid

307. Op grond van artikel 13e, eerste lid, van de Postwet dient de ACM te bepalen op welke vorm van toegang de verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken ziet. Gelet op de conclusie dat het opleggen van een toegangsverplichting noodzakelijk en geschikt is ter voorkoming van (potentiële) mededingingsproblemen die het gevolg zijn van toegangswijering en andere toegangsgerelateerde mededingingsproblemen, beoordeelt de ACM navolgend, met inachtneming van de in de Beleidsregel gestelde eisen, welke vorm van toegang passend is.

308. In de analyse van de (potentiële) mededingingsproblemen heeft de ACM vastgesteld dat toegangswijering en de andere toegangsgerelateerde mededingingsbepurende gedragingen mededingingsproblemen kunnen veroorzaken ten aanzien van 24-uurs partijenpost. Op grond van deze analyse bepaalt de ACM dan ook dat de vorm van toegang die PostNL tot zijn postvervoernetwerk dient te verlenen 24-uurs partijenpost (hierna: toegang voor 24-uurs partijenpost) is. Dit betekent onder andere dat ieder aanbod van PostNL voor 24-uurs

partijenpost onder de reikwijdte valt van de verplichtingen uit dit marktanalysebesluit. Nu deze vorm van toegang is toegespitst op de dienstverlening waarop de geconstateerde (potentiële) mededingingsproblemen zien, concludeert de ACM dat dit een passende vorm van toegang is. De ACM dient op grond van artikel 3 van de Beleidsregel in haar overweging mee te nemen of er geen minder vergaande verplichting bestaat die het mededingingsprobleem toegangsweigering en de andere toegangsgerelateerde mededingingsproblemen voldoende wegneemt. Een dergelijke minder vergaande verplichting bestaat niet, aangezien het opleggen van een toegangsverplichting de enige manier is om te waarborgen dat de prikkel en mogelijkheid voor PostNL om (*de facto*) de toegang tot zijn netwerk te weigeren worden weggenomen.

Conclusie

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

5.3.3 Redelijke verzoeken

310. PostNL is verplicht te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang voor 24-uurs partijenpost.
311. Om toegang voor 24-uurs partijenpost te waarborgen, zal de ACM navolgend aangeven welk verzoek om toegang zij in ieder geval redelijk vindt.¹⁴⁴
312. De ACM bepaalt hierbij dat een redelijk verzoek om toegang voor 24-uurs partijenpost als bedoeld in artikel 13e, eerste lid, van de Postwet, in ieder geval omvat:
- (i) het kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost in de volgende categorieën:¹⁴⁵
 - a. “Wholesale Klein”
 - b. “Wholesale Groot”
 - c. “Wholesale Bijzonder”
 - d. “Wholesale Gemengd”
 - (ii) het kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost in de onder (i) genoemde categorieën op één van de aanleverlocaties van PostNL;¹⁴⁶

¹⁴⁴ Zie in dit verband ook randnummer 324.

¹⁴⁵ De betreffende categorieën zijn hierna nader uitgewerkt in Ad (i) en in Tabel 6.

¹⁴⁶ Zie voor aanlevering op de PostNL-locaties de PostNL-brochure ‘Posttarieven per juli 2018’ (Tarievenboekje PostNL 2018), p. 10.

- (iii) het kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost in de onder (i) genoemde categorieën op de wijze, de dagen en de uiterste aanlevertijden op de verschillende aanleverlocaties van PostNL, zoals PostNL die toepast ten behoeve van zijn dienstverlening voor zakelijke klanten. Met betrekking tot de aanleverlocatie “business balie van een sorteercentrum buszendingen” geldt dat de uiterste aanlevertijd voor aangeleverde 24-uurspartijenpost niet voor 21.00 uur mag liggen. Hiermee bedoelt de ACM dat postvervoerbedrijven tot en met 21.00 uur toegang moeten krijgen tot het terrein van de aanleverlocatie van PostNL voor de aflevering van hun 24-uurs partijenpost.
313. Ad (i): In zijn aanbod aan zakelijke klanten stelt PostNL momenteel aan de samenstelling van 24-uurs partijenpost Klein, Groot en Bijzonder de voorwaarden dat het uiterlijk, het formaat en de afzender van de poststukken in een partij identiek moeten zijn¹⁴⁷ en dat de afzonderlijke poststukken in dezelfde gewichtstrap¹⁴⁸ moeten vallen. Met betrekking tot de samenstelling van 24-uurs partijenpost Gemengd stelt PostNL momenteel de voorwaarde dat de afzender van de poststukken in een partij identiek moet zijn.¹⁴⁹
314. Postvervoerbedrijven leveren 24-uurs partijenpost bij PostNL aan bestaande uit poststukken van verschillende klanten, hetgeen betekent dat de poststukken in een partij post die uit deze poststukken is samengesteld qua uiterlijk, gewichtstrap, formaat en afzender zullen verschillen. Het gevolg is dat, indien een partij één of meer poststukken bevat die niet binnen de gewichts- of afmetingsgrenzen van de vornoemde categorieën valt, deze partij moet worden aangeboden als een gemengde partij of als meerdere gescheiden partijen, waarbij de gewichts- en afmetingsgrenzen niet worden overschreden. De ACM is van oordeel dat de door PostNL gehanteerde stringente voorwaarden de toegang voor postvervoerbedrijven onnodig belemmeren. Deze voorwaarden zijn ook niet noodzakelijk om 24-uurs partijenpost te verwerken.
315. Gelet op het vorenstaande is de ACM van oordeel dat een verzoek om toegang inhoudende de afname van 24-uurs partijenpost Klein, Groot of Bijzonder, zonder de voorwaarden van identiek uiterlijk, gewichtstrap, formaat en afzender van de afzonderlijke poststukken in een partij redelijk is. Met betrekking tot een verzoek om toegang inhoudende de afname van partijenpost Gemengd is de ACM van oordeel dat dit redelijk is, waarbij het PostNL niet is toegestaan de eis te stellen dat de poststukken van dezelfde afzender afkomstig dienen te zijn.
316. Het gevolg van het vorenstaande is dat PostNL in ieder geval toegang voor vier 24-uurs partijenpost producten moet bieden, namelijk “Wholesale Klein”, “Wholesale Groot”, “Wholesale

¹⁴⁷ Tarievenboekje PostNL 2018, p. 8.

¹⁴⁸ Bijvoorbeeld 30-40 gram, zie Tarievenboekje PostNL 2018, p. 15.

¹⁴⁹ Uiterlijk, formaat en gewicht mogen verschillen. Met betrekking tot het formaat gelden minimale en maximale afmetingen en er wordt voor Gemengd gewerkt met verschillende gewichtstrappen, die worden bepaald op basis van het gemiddelde gewicht van de afzonderlijke poststukken van de partij, zie Tarievenboekje PostNL 2018, p. 8.

Bijzonder” en “Wholesale Gemengd”. Omdat deze diensten op een aantal punten afwijken van de productindelingen op retailniveau is in de benamingen “Wholesale” toegevoegd.

317. Bij het hiervoor beschreven wholesaleaanbod is zoveel mogelijk aangesloten bij de wijze waarop partijen post van postvervoerbedrijven, gezien het feit dat zij meerdere klanten hebben, zijn samengesteld. In Tabel 10 is weergegeven welke kenmerken de verschillende wholesaletoegangsproducten hebben. De in deze tabel genoemde kenmerken zijn niet limitatief bedoeld. Het staat PostNL vrij om binnen de reikwijdte van dit marktanalysebesluit redelijke aanvullende voorwaarden¹⁵⁰ te stellen, bijvoorbeeld op het gebied van de wijze van aanleveren van partijen post en de vormgeving van individuele postzendingen die daarvan deel uit maken. Alle voorwaarden die gelden voor de toegang voor 24-uurs partijenpost moeten bekend worden gemaakt en worden opgenomen in het referentieaanbod (zie hierna paragraaf 5.4). Verder geldt dat voor zover een afzonderlijk poststuk voldoet aan de kenmerken van de categorie Wholesale Klein, Wholesale Groot respectievelijk Wholesale Bijzonder, dit poststuk niet mag worden ingebracht in een partij post waarbij de kenmerken van de afzonderlijke poststukken in die partij overeenkomen met één van de twee andere categorieën (bijvoorbeeld een poststuk Wholesale Klein mag niet in een partij post Wholesale Groot en een poststuk Wholesale Groot mag niet in een partij post Wholesale Bijzonder). Dergelijke poststukken kunnen wel worden ingebracht in een partij post Wholesale Gemengd.
318. Ad (ii): PostNL kan de toegang bij voorbeeld belemmeren door op bepaalde aanleverlocaties geen 24-uurs partijenpost aan te nemen van postvervoerbedrijven of daaraan onredelijke voorwaarden te verbinden. De impact hiervan op postvervoerbedrijven is groot. Het is daarom van wezenlijk belang dat postvervoerbedrijven op alle beschikbare aanleverlocaties van PostNL hun 24-uurs partijenpost kunnen aanbieden. De verplichting is ook niet belastend voor PostNL, omdat deze aansluit bij de aanleverlocaties waar zakelijke klanten momenteel ook hun partijenpost aanbieden.
319. Ad (iii): De ACM acht het redelijk dat postvervoerbedrijven hun 24-uurs partijenpost op dezelfde dagen, uiterste aanlevertijden en wijze als zakelijke klanten moeten kunnen aanleveren.
320. In de voorwaarden voor zakelijke klanten en postvervoerbedrijven heeft PostNL het volgende bepaald: 'onder voorbehoud van beschikbare capaciteit is er de mogelijkheid om na sluitingstijd (19.30 uur) maar voor 21.00 uur op de business balie van een sorteercentrum Buszendingen Partijenpost aan te bieden'.¹⁵¹ In het commerciële wholesaleaanbod is opgenomen dat het postvervoerbedrijf dagelijks maximaal 10.000 poststukken tussen 19.30 uur en 21.00 uur per business balie mag aanleveren bij PostNL. Als het postvervoerbedrijf het aantal van 10.000 poststukken overschrijdt, dan is het verwerken daarvan onder voorbehoud van capaciteit

¹⁵⁰ In randnummer 329 is aangegeven dat de voorwaarden die PostNL opstelt en hanteert voor het verlenen van toegang dienen redelijk en billijk te zijn. Hierbij worden ook voorbeelden genoemd van voorwaarden die naar het oordeel van de ACM onredelijk zijn.

¹⁵¹ Tarievenboekje PostNL 2018, p. 10.

mogelijk als het postvervoerbedrijf tenminste 75 procent van zijn dagelijkse totaalvolume boven de 10.000 poststukken voor 19.30 uur op een aanleverlocatie van PostNL aanbiedt.¹⁵² De ACM is van oordeel dat dergelijke voorwaarden onvoldoende waarborgen bieden voor postvervoerbedrijven die een beroep doen op de toegangsverplichting van PostNL dat hun aangeleverde 24-uurs partijenpost ook daadwerkelijk als 24-uurs partijenpost wordt verwerkt. De aard van het postverwerkingsproces van postvervoerbedrijven maakt dat zij enige tijd nodig hebben om de post te verwerken en te transporteren naar de aanleverlocaties van PostNL.¹⁵³ Het uiterlijk om 21.00 uur kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost bij de sorteercentra van PostNL, hetgeen staande praktijk van PostNL is, is dan ook een vereiste om te kunnen concurreren met PostNL. Met aanleveren om uiterlijk 21.00 uur bedoelt de ACM dat postvervoerbedrijven tot en met 21.00 uur toegang moeten krijgen tot het terrein van de aanleverlocatie van PostNL voor de aflevering van hun 24-uurs partijenpost. Anders gezegd betekent dit dat PostNL gehouden is om 24-uurs partijenpost van postvervoerbedrijven aan te nemen onder de voorwaarde dat postvervoerbedrijven uiterlijk om 21:00 uur 'de slagboom' van het terrein van de aanleverlocatie van PostNL zijn gepasseerd.

321. Om postvervoerbedrijven te stimuleren partijenpost eerder aan te leveren en zo kosten te besparen heeft PostNL de mogelijkheid om een aanvullend aanbod te doen. Dit kan bijvoorbeeld door postvervoerbedrijven een korting te geven als ze (een deel van) de post eerder aanleveren. Om PostNL de gelegenheid te geven zijn logistieke proces daarbij optimaal in te richten, acht de ACM het niet noodzakelijk om voor een dergelijk aanbod gericht op aanlevering vóór 21:00 uur de eis te stellen dat daarvoor een kostengeoriënteerd tarief moet worden gehanteerd. Een dergelijk aanbod zal wel moeten voldoen aan de uit dit marktanalysebesluit voor PostNL voortvloeiende verplichting om de toegang op non-discriminatoire wijze te verlenen. Ook zal PostNL ten aanzien van een dergelijk aanbod aan de transparantieverplichting moeten voldoen.
322. In Tabel 10 worden de kenmerken van de verschillende wholesaletoegangsproducten, zoals uiteengezet onder punt (i), (ii) en (iii), schematisch weergegeven. Daarbij is volledigheidshalve ook een vergelijking gemaakt met het vigerende retailaanbod van PostNL, zoals dit beschreven staat in het Openbare Tarievenboekje 2018. Uit de ervaringen met de implementatie van het wholesaleaanbod dat PostNL heeft opgesteld naar aanleiding van het voormalige marktanalysebesluit, is gebleken dat niet alle partijenpost Bijzonder machineklaar kan worden aangeleverd. Er is daarom gekozen om de Bijzonder partijenpost gesplitst aan te leveren in <15mm en >15mm poststukken. Hiermee worden de activiteiten om deze post op te zetten beperkt.

¹⁵² Zie 'Bijlage 2. Aanvullende logistieke afspraken' van het commerciële wholesaleaanbod.

¹⁵³ Zie onder andere de reacties van postvervoerbedrijven op de vragenbrief van de ACM van 8 november 2018.

Retailaanbod 24-uurs partijenpost	Wholesaleaanbod 24-uurs partijenpost
<p><i>Klein</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uiterlijk, formaat en Afzender hetzelfde en alle zendingen binnen zelfde gewichtstrap • Minimum aantal: 250 • Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel • Minimum afmeting: 140 x 90 mm • Maximum afmeting: 162 x 229 mm • Maximum dikte: 5 mm • Vier gewichtstrappen, maximum gewicht: 50 gram • Inhoud: papier • Soort verpakking: gesloten envelop, kaart, selfmailer • Wijze van aanleveren: conform de “Voorwaarden aanleveren Partijenpost”, meest recente versie, van PostNL • Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde buba:¹⁵⁴ uiterste aanlevertijdstip zoals PostNL dat toepast ten behoeve van zijn dienstverlening aan zakelijke klanten • Uiterste aanlevertijdstip buba: 19.30 uur, maar onder voorbehoud van beschikbare capaciteit is er de mogelijkheid om na sluitingstijd buba om 19.30 en voor 21.00 op de buba aan te bieden. 	<p><i>Klein</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uiterlijk, formaat, gewicht en Afzender mogen verschillen • Sorteermachineklaar • Minimum aantal: 250 • Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel • Minimum afmeting: 140 x 90 mm • Maximum afmeting: 162 x 229 mm • Maximum dikte: 5 mm • Maximum gewicht: 50 gram • Inhoud: papier • Soort verpakking: gesloten envelop, kaart, selfmailer • Wijze van aanleveren: conform de “Voorwaarden aanleveren Partijenpost”, meest recente versie, van PostNL, tenzij in dit marktanalysebesluit expliciet anders is aangegeven of bepaalde voorwaarden in relatie tot een postvervoerbedrijf onredelijk zijn • Uiterste aanlevertijdstip PostNL-locatie, niet zijnde buba: uiterste aanlevertijdstip zoals PostNL dat toepast ten behoeve van zijn dienstverlening aan zakelijke klanten • Uiterste aanlevertijdstip buba: 21.00 uur (met mogelijkheid voor PostNL om aanvullend aanbod te doen voor eerder aanleveren)

¹⁵⁴ De business balie op de sorteercentra buszendingen van PostNL.

<p><i>Groot</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Uiterlijk, formaat en Afzender hetzelfde en alle zendingen binnen zelfde gewichtstrap• Minimum aantal: 250• Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel• Minimum afmeting: 140 x 90 mm• Maximum afmeting: 229 x 324 mm• Maximum dikte: 10 mm• Zeven gewichtstrappen, maximum gewicht: 350 gram• Inhoud: papier• Soort verpakking: gesloten envelop, kaart, selfmailer• Wijze van aanleveren: conform de “Voorwaarden aanleveren Partijpost”, meest recente versie van PostNL • Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde bubu: uiterste aanlevertijd PostNL dat toepast ten behoeve van zijn dienstverlening aan zakelijke klanten• Uiterste aanlevertijd bubu: 19.30 uur, maar onder voorbehoud van beschikbare capaciteit is er de mogelijkheid om na sluitingstijd bubu om 19.30 en voor 21.00 op de bubu aan te bieden.	<p><i>Groot</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Uiterlijk, formaat, gewicht en Afzender mogen verschillen• Sorteermachineklaar• Minimum aantal: 250• Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel • Minimum afmeting: 140 x 90• Maximum afmeting: 229 x 324 mm• Maximum dikte: 10 mm• Maximum gewicht: 350 gram • Inhoud: papier• Soort verpakking: gesloten envelop, kaart, selfmailer• Wijze van aanleveren: conform de “Voorwaarden aanleveren Partijpost”, meest recente versie, van PostNL, tenzij in dit marktanalysebesluit expliciet anders is aangegeven of bepaalde voorwaarden in relatie tot een postvervoerbedrijf onredelijk zijn• Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde bubu: uiterste aanlevertijd PostNL dat toepast ten behoeve van zijn dienstverlening aan zakelijke klanten • Uiterste aanlevertijd bubu: 21.00 uur (met mogelijkheid voor PostNL om aanvullend aanbod te doen voor eerder aanleveren)
--	--

<p><i>Bijzonder</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uiterlijk, formaat en Afzender hetzelfde en alle zendingen binnen zelfde gewichtstrap • Minimum aantal: 250 • Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel • Minimum afmeting: 140 x 90 mm • Maximum afmeting: 380 x 265 mm • Maximum dikte: 32 mm • Tien gewichtstrappen, maximum gewicht: 2000 gram • Inhoud: alle soorten, ook goederen • Soort verpakking: alle soorten • Wijze van aanleveren: conform de “Voorwaarden aanleveren Partijpost”, meest recente versie van PostNL <ul style="list-style-type: none"> • Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde bubu: uiterste aanlevertijd PostNL dat toepast ten behoeve van zijn dienstverlening aan zakelijke klanten • Uiterste aanlevertijd bubu: 19.30 uur, maar onder voorbehoud van beschikbare capaciteit is er de mogelijkheid om na sluitingstijd bubu om 19.30 en voor 21.00 op de bubu aan te bieden. 	<p><i>Bijzonder</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uiterlijk, formaat, gewicht en Afzender mogen verschillen • Sorteermachineklaar* • Minimum aantal: 250 • Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel <ul style="list-style-type: none"> • Minimum afmeting: 140 x 90 mm • Maximum afmeting: 380 x 265 mm • Maximum dikte: 32 mm • Maximum gewicht: 2000 gram <ul style="list-style-type: none"> • Inhoud: alle soorten, ook goederen • Soort verpakking: alle soorten • Wijze van aanleveren: conform de “Voorwaarden aanleveren Partijpost”, meest recente versie, van PostNL, tenzij in dit marktanalysebesluit expliciet anders is aangegeven of bepaalde voorwaarden in relatie tot een postvervoerbedrijf onredelijk zijn • Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde bubu: uiterste aanlevertijd PostNL dat toepast ten behoeve van zijn dienstverlening aan zakelijke klanten • Uiterste aanlevertijd bubu: 21.00 uur (met mogelijkheid voor PostNL om aanvullend aanbod te doen voor eerder aanleveren)
<p><i>*gesplitst in diktes >15 mm en <15mm poststukken</i></p>	

<p><i>Gemengd</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uiterlijk, formaat en gewicht mogen verschillen. • Afzender hetzelfde • Minimumorderbedrag: € 17,50 • Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel • Minimum afmeting: 140 x 90 mm • Maximum afmeting: 380 x 265 mm • Maximum dikte: 32 mm • Tien gewichtstrappen, maximum gewicht: 2000 gram • Inhoud: alle soorten, ook goederen • Soort verpakking: alle soorten • Wijze van aanleveren: conform de “Voorwaarden aanleveren Partijpost”, meest recente versie van PostNL • Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde bubu: uiterste aanlevertijd zoals PostNL dat toepast ten behoeve van zijn dienstverlening aan zakelijke klanten • Uiterste aanlevertijd bubu: 19.30 uur, maar onder voorbehoud van beschikbare capaciteit is er de mogelijkheid om na sluitingstijd bubu om 19.30 en voor 21.00 op de bubu aan te bieden. 	<p><i>Gemengd</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uiterlijk, formaat en gewicht mogen verschillen • Afzender: mag verschillen • Minimumorderbedrag: € 17,50 • Vorm: rechthoekig, bestaande uit één geheel • Minimum afmeting: 140 x 90 mm • Maximum afmeting: 380 x 265 mm • Maximum dikte: 32 mm • Maximum gewicht: 2000 gram • Inhoud: alle soorten, ook goederen • Soort verpakking: alle soorten • Wijze van aanleveren: conform de “Voorwaarden aanleveren Partijpost”, meest recente versie, van PostNL, tenzij in dit marktanalysebesluit expliciet anders is aangegeven of bepaalde voorwaarden in relatie tot een postvervoerbedrijf onredelijk zijn • Uiterste aanlevertijd PostNL-locatie, niet zijnde bubu: uiterste aanlevertijd zoals PostNL dat toepast ten behoeve van zijn dienstverlening aan zakelijke klanten • Uiterste aanlevertijd bubu: 21.00 uur • Alle aanleveringen Gemengd van één postvervoerbedrijf op één aanleverlocatie kunnen door PostNL worden aangemerkt als één partij Gemengd
<ul style="list-style-type: none"> • 	

Tabel 10: kenmerken van de verschillende wholesaletoegangsproducten en vergelijking met retailaanbod

323. In het bovenstaande heeft de ACM aangegeven welke verzoeken tot toegang voor 24-uurs partijpost in ieder geval als een redelijk verzoek als bedoeld in artikel 13e, eerste lid, van de Postwet moeten worden aangemerkt. Dat laat onverlet dat een postvervoerbedrijf een daarvan afwijkend verzoek tot toegang voor 24-uurs partijpost bij PostNL kan doen. Een dergelijk verzoek wordt in eerste instantie door PostNL getoetst aan het redelijkheids criterium van artikel 13e, eerste lid, van de Postwet. Geschillenbeslechting met betrekking tot een dergelijk verzoek kan op aanvraag van het postvervoerbedrijf of van PostNL plaatsvinden door de ACM overeenkomstig hoofdstuk 8 van de Postwet.

324. Los van het bovenstaande is een verzoek tot toegang voor 24-uurs partijenpost ook redelijk voor zover dat voortvloeit uit de non-discrimatieverplichting in artikel 13e, tweede lid, van de Postwet, die hierna wordt behandeld in paragraaf 5.3.6.

5.3.4 Restpostbepaling

325. Gelet op de in de Beleidsregel genoemde doelstelling van infrastructuurconcurrentie¹⁵⁵ is de ACM van oordeel dat een verzoek om toegang voor 24-uurs partijenpost niet als redelijk kan worden aangemerkt, indien de verzoekende onderneming geen enkele postvervoerdienst op het gebied van 24-uurs partijenpost zelf uitvoert. Een onderneming die al zijn aangeboden postvervoerdiensten, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder d, van de Postwet, uitbesteedt aan PostNL, kan dus geen aanspraak maken op gereguleerde toegang tot het netwerk van PostNL.
326. Voorts oordeelt de ACM dat een verzoek om toegang voor 24-uurs partijenpost van een postvervoerbedrijf niet als redelijk kan worden aangemerkt voor zover bij honorering van dat verzoek binnen een tijdsbestek van een jaar nadat er toegang conform dit marktanalysebesluit aan het betreffende postvervoerbedrijf is verleend of van enig daarop volgend jaar het percentage 24-uurs partijenpost dat door PostNL wordt vervoerd ten opzichte van het totale volume 24-uurs partijenpost van dat postvervoerbedrijf 70 procent overschrijdt.
327. Op het moment dat een postvervoerbedrijf een verzoek om toegang voor 24-uurs partijenpost doet, is het voor PostNL niet duidelijk of aan het 70 procent criterium zal worden voldaan en kan PostNL dus niet beoordelen of een dergelijk verzoek redelijk is. Dit betekent dat een verzoek om toegang voor 24-uurs partijenpost door PostNL niet op die grond kan worden geweigerd. Een postvervoerbedrijf dient door middel van een accountantsverklaring binnen vier weken na afloop van een jaar als bedoeld in het vorige randnummer aan te tonen dat het percentage van zijn totale volume 24-uurs partijenpost dat hij heeft ondergebracht bij PostNL voor verder vervoer niet hoger ligt dan 70 procent. Als dat wel zo is, moet de toegang voor het desbetreffende jaar alsnog geacht worden niet onder de toegangsverplichting te zijn verleend. De consequentie daarvan is dat met betrekking tot het in dat jaar door dat postvervoerbedrijf aangeleverde volume aan 24-uurs partijenpost PostNL niet gehouden was om wholesaletarieven overeenkomstig dit marktanalysebesluit in rekening te brengen.

5.3.5 Voorschriften bij de toegangsverplichting

328. Op grond van artikel 13e, derde lid, van de Postwet kan de ACM aan de toegangsverplichting voorschriften verbinden betreffende billijkheid, redelijkheid en opportuniteit. Uit hoofdstuk 4 van dit marktanalysebesluit blijkt dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om toegang te weigeren of gedragingen te vertonen of voorwaarden te hanteren waarmee het effectief gebruik van toegang wordt verhinderd of gefrustreerd.

¹⁵⁵ Zie artikel 2 van de Beleidsregel.

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

-
- o poststukken te hanteren;
 - o redelijke betalingsvoorwaarden, met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures op te stellen en te hanteren;
 - o een wijzigingsprocedure die redelijke bepalingen bevat over de mogelijkheden tot wijziging van de toegang op te stellen en te hanteren;
 - o redelijke voorwaarden betreffende contractherzieningen op te stellen en te hanteren;
 - o redelijke voorwaarden betreffende beëindiging van een toegangsovereenkomst en opschorting van diensten op te stellen en te hanteren;
 - o een geschilbeslechtsingsprocedure op te stellen en te hanteren met adequate reactietermijnen, die geen inbreuk maakt op de rechten van postvervoerbedrijven om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij de ACM aanhangig te maken;
 - o een regeling inhoudende retourneren van post naar het postvervoerbedrijf op te stellen en te hanteren.
- h) PostNL dient een kwaliteitsniveau van de toegangsdienst voor 24-uurs partijenpost aan te bieden, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van tijdige bezorging en de kwaliteit van bezorging op het juiste adres. Dit kwaliteitsniveau dient minimaal gelijk te zijn aan de kwaliteit zoals deze in de praktijk wordt gerealiseerd door PostNL voor de levering van 24-uurs partijenpost aan (groot)zakelijke klanten.
- i) PostNL mag de toegang niet strategisch ontwerpen. Dit betekent dat de inrichting van het postvervoernetwerk niet zodanig ontworpen mag zijn dat als gevolg daarvan de beschikbaarheid van de toegang voor 24-uurs partijenpost en het effectief gebruik daarvan door andere postvervoerbedrijven wordt belemmerd. Het van andere postvervoerbedrijven verlangen dat door hen aangeleverde poststukken binnen een partij afkomstig zijn van of voorzien zijn van hetzelfde afzenderadres, beschouwt de ACM als strategisch productontwerp. Het is PostNL dus niet toegestaan dergelijke voorwaarden in zijn referentieaanbod op te nemen. Het verbod op strategisch productontwerp betekent ook dat het PostNL niet is toegestaan om door middel van *pilots* en experimenten met zakelijke klanten de concurrentieverhoudingen te beïnvloeden.
- j) PostNL mag met betrekking tot de toegang voor 24-uurs partijenpost geen koppelverkoop toepassen.
- k) PostNL mag reeds verleende toegang voor 24-uurs partijenpost niet intrekken of wijzigen, tenzij het voortzetten van de oorspronkelijke verlening van de toegang redelijkerwijs niet van PostNL mag worden verlangd. In dit laatste geval dient PostNL (1) een redelijke aankondigings- en overgangstermijn in acht te nemen, (2) een redelijk alternatief aan te bieden met (3) een gelijke behandeling van PostNL en andere postvervoerbedrijven, (4) duidelijke en transparante procedures voor de uitfasering te hanteren, en (5) continuïteit van de dienstverlening gedurende de overgangstermijn te waarborgen.

330. Hieronder licht de ACM toe welke potentiële mededingingsproblemen de voorschriften adresseren.
331. Ad a. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van toegangsweigering. Het opleggen van beperkingen zonder een objectieve rechtvaardiging kan tot willekeur leiden en met het opleggen van selectieve beperkingen kan PostNL concurrerende postvervoerbedrijven uit de markt weren.
332. Ad b. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van het achterhouden van informatie.
333. Ad c. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van het oneigenlijk gebruik van informatie.
334. Ad d, e en f. Deze voorschriften adresseren het potentiële mededingingsprobleem van vertragingstactieken. Als PostNL niet te goeder trouw onderhandelt met postvervoerbedrijven of verzoeken niet tijdig of adequaat in behandeling neemt, kan PostNL onderhandelingsprocessen vertragen. Toegang is dan ineffectief of inefficiënt. Indien PostNL de voor toegang benodigde informatie met vertraging of selectief zou verstrekken, kan hij het effectief en efficiënt verkrijgen van toegang door postvervoerbedrijven belemmeren of frustreren en daarmee hun concurrentiepositie nadelig beïnvloeden. Dat geldt evenzeer voor het niet tijdig of adequaat in behandeling nemen van verzoeken om toegang. Het voorschrift dat PostNL een procedure dient op te stellen voor het behandelen van verzoeken om toegang is er eveneens op gericht om dat te voorkomen.
335. Ad g. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van het opstellen en hanteren van onbillijke voorwaarden. De ACM acht het proportioneel om PostNL te verplichten ten aanzien van de te verlenen toegang redelijke voorwaarden te hanteren. Het gaat hier om wezenlijke aspecten van de toegang die ervoor zorgen dat andere postvervoerbedrijven op gelijke voet met PostNL kunnen concurreren. Tijdens de implementatie van de verplichtingen uit het voormalige marktanalysebesluit is veel discussie ontstaan tussen de ACM, PostNL en postvervoerbedrijven over bepaalde voorwaarden die PostNL had opgenomen in zijn referentieaanbod. Gelet op deze discussies geeft de ACM hieronder nadere duiding aan een aantal onderwerpen die PostNL mogelijk als voorwaarde wil stellen.

Handhaving aanlevervoorwaarden

336. PostNL kan de voorwaarde stellen dat hij alle aanleveringen Gemengd van één postvervoerbedrijf op één aanleverlocatie als één partij Gemengd kwalificeert. De ACM is van oordeel dat dit een redelijke voorwaarde is, omdat hiermee wordt voorkomen dat wholesaleafnemers hun Gemengde post zodanig samenstellen dat PostNL zijn kosten niet terugverdient. Tegelijkertijd betalen wholesaleafnemers ook niet meer dan de kosten die PostNL maakt voor het product Gemengd. Het risico van onderdekking van de kosten bij Gemengd ontstaat, omdat de kostprijs van Gemengde partijen wordt bepaald op basis van een verwachte samenstelling van postpartijen (per gewichtsklasse). Deze verwachte samenstelling

is grotendeels afkomstig vanuit de samenstelling van de retailklanten met partijenpost Gemengd. Postvervoerbedrijven stellen hun partijen Gemengd echter anders samen en stellen ook meerdere partijen Gemengd samen. Hierbij worden vaak de volgende partijen gehanteerd: één partij (0-20 of 0-30 gram) met kleine stukken aangevuld met grote(re) en/of zware stukken en één partij met grote stukken (100 – 200 gram) aangevuld met bijzondere stukken.

337. Als postvervoerbedrijven hun post aanleveren bij PostNL controleert PostNL of die post voldoet aan de aanlevervoorwaarden. Hierbij kunnen afwijkingen van de aanlevervoorwaarden worden geconstateerd. PostNL kan redelijke voorwaarden stellen waarin hij de mogelijkheid krijgt om afwijkingen van de aanlevervoorwaarden te handhaven. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen afwijkingen die ervoor zorgen dat de partij het verdere verwerkingsproces niet door kan en afwijkingen die geen gevolgen hebben voor het verdere verwerkingsproces. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat er abusievelijk een afwijkend poststuk in een partij post wordt aangeleverd. Dergelijke afwijkingen hebben geen consequenties voor de verdere verwerking van de partij, omdat het systeem van PostNL hierop is ingericht. Voor afwijkingen die geen gevolgen hebben voor de verdere verwerking van de partij, mag PostNL niet de order van die partij post aanpassen door bijvoorbeeld het tarief van het afwijkende poststuk toe te passen op alle poststukken in de partij. Wel is het uiteraard mogelijk dat PostNL dit tarief in rekening brengt voor het afwijkende poststuk.. Er zijn ook afwijkingen die wel gevolgen hebben voor het verdere verwerkingsproces. Zo kan het voorkomen dat een orderformulier ontbreekt. Zonder orderformulier kan het verdere verwerkingsproces niet worden doorlopen. PostNL mag redelijke voorwaarden opstellen voor handhaving van afwijkingen die gevolgen hebben voor het verdere verwerkingsproces. Hierbij geldt dat het stuiten van de post is in ieder geval niet redelijk is.
338. Bij het vaststellen van afwijkingen van de aanlevervoorwaarden geldt dat het niet redelijk is als PostNL dergelijke afwijkingen eenzijdig, zonder daarvoor bewijs te overleggen, vaststelt. PostNL moet aan de wholesaleafnemer bewijs aanleveren ten aanzien van de afwijking of een proces inrichten waarbij ook de wholesaleafnemer kan valideren (door bijvoorbeeld mee te kijken) dat de controles correct zijn uitgevoerd en er daadwerkelijk sprake is van een afwijking van de aanlevervoorwaarden.

Aanleveren in telbare hoeveelheden

339. Een ander voorbeeld van een onredelijke voorwaarde is een voorwaarde die inhoudt dat post bij PostNL in telbare hoeveelheden moet worden aangeleverd. In zijn referentieaanbod naar aanleiding van het voormalige marktanalysebesluit had PostNL een dergelijke voorwaarde opgenomen. Kort gezegd is een dergelijke voorwaarde volgens PostNL noodzakelijk om de aantallen uit de postpartij binnen de beschikbare tijd te kunnen valideren. Naar het oordeel van de ACM is het aan het postvervoerbedrijf om de aantallen die hij aanlevert bij PostNL per partij bij te houden en aan te geven. Het is niet onredelijk dat PostNL de mogelijkheid wil krijgen om deze aantallen te valideren. Gebleken is dat controle van kleinere partijen handmatig kan plaatsvinden door PostNL, maar dat dit voor grote partijen binnen de beschikbare tijd niet mogelijk is. Voor grote partijen, die sorteermachineklaar worden aangeleverd, heeft PostNL de mogelijkheid deze via een zogenaamde machinetelling te valideren. Hiermee is het dus niet

meer noodzakelijk deze als telbare eenheden aan te leveren. Een voorwaarde die inhoudt dat post bij PostNL in telbare hoeveelheden moet worden aangeleverd is in ieder geval ten aanzien van grote partijen die sorteermachineklaar worden aangeleverd, onredelijk.

340. Hierbij is de ACM van oordeel dat het niet redelijk is als PostNL eenzijdig, zonder daarvoor bewijs te overleggen, vaststelt dat de ingevoerde aantallen onjuist zijn. PostNL moet aan de wholesleafnemer bewijs aanleveren ten aanzien van de afwijking of een proces inrichten waarbij ook de wholesleafnemer kan valideren (bijvoorbeeld door mee te kijken) dat de controles correct zijn uitgevoerd en er daadwerkelijk sprake is van een afwijking van de ingevulde aantallen.

Afnamegedrag postvervoerbedrijven

341. In het referentieaanbod dat PostNL had opgesteld naar aanleiding van het voormalige marktanalysebesluit had PostNL een voorwaarde opgenomen die erop neer kwam dat PostNL het samenstellen en aanleveren van partijenpost van postvervoerbedrijven kon kwalificeren als 'selectief en/of strategisch afnamegedrag' waardoor postvervoerbedrijven met terugwerkende kracht niet meer gerechtigd waren om wholesalediensten af te nemen, waardoor de kosten van postvervoerbedrijven sterk toenamen. Een dergelijke voorwaarde beperkt de mogelijkheden voor postvervoerbedrijven om toegang af te nemen en is daarom geen redelijke voorwaarde.

Alternatieve voorwaarde als voorwaarde voor afname van de toegangsdiensten

342. Het referentieaanbod dat PostNL had opgesteld naar aanleiding van het voormalige marktanalysebesluit was direct gekoppeld aan (tarief)afspraken die zouden gaan gelden als de verplichtingen of gereguleerde tarieven zouden worden geschorst of vernietigd. Een dergelijke voorwaarde is niet redelijk. Het referentieaanbod bevat de tarieven en voorwaarden die gelden in het geval de verplichtingen gelden en kunnen niet de tarieven bevatten die gaan gelden als de verplichtingen of de gereguleerde tarieven worden geschorst of vernietigd. PostNL kan hierover met postvervoerbedrijven wel aanvullende afspraken maken, maar die vallen niet onder het marktanalysebesluit en die mogen dan ook geen onderdeel zijn van het referentieaanbod en mogen hier ook niet op de een of andere manier aan worden gekoppeld.

Betalingscondities

343. PostNL moet redelijke betalingsvoorwaarden hanteren. Een redelijke betalingsvoorwaarde is in ieder geval de voorwaarde dat wholesleafnemers maandelijks achteraf worden gefactureerd, geen voorschot (depot bedrag) hoeven te betalen, met een betalingstermijn van tien dagen **[vertrouwelijk:**

]. Daarnaast is met **[vertrouwelijk:**] een dergelijke betalingsvoorwaarde afgesproken als onderdeel van het commerciële wholesaleaanbod van PostNL. In het geval dat sprake is van structurele wanbetaling is het PostNL vanzelfsprekend toegestaan om aanvullende maatregelen te treffen om (tijdige) betaling

te verzekeren. Deze aanvullende maatregelen dient PostNL op te nemen in zijn referentieaanbod.

344. Ad h. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van kwaliteitsdiscriminatie.
345. Ad i. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van strategisch productontwerp. Het voorkomt het verhinderen of frustreren van een effectief gebruik van toegang en maakt dit toetsbaar.
346. Ad j. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem van koppelverkoop. Dit voorschrift dient om te voorkomen dat postvervoerbedrijven moeten betalen voor onderdelen of faciliteiten die niet nodig zijn om de beoogde toegang af te nemen. Postvervoerbedrijven zouden immers niet hoeven te betalen voor onderdelen of faciliteiten van het postvervoernetwerk die niet nodig zijn om de door hen beoogde retaildiensten te kunnen verlenen.
347. Ad k. Dit voorschrift is bedoeld voor bijvoorbeeld de situatie dat het doorvoeren van belangrijke kostenbesparingen wordt belemmerd door het voldoen aan de toegangsverplichting. In dat geval dient PostNL de punten 1 tot en met 5 in dit voorschrift in acht te nemen.

5.3.6 De non-discriminatieverplichting

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

geen bevoordeling plaatsvinden van de eigen retailorganisatie van PostNL, noch van zijn dochterondernemingen en partnerondernemingen.

350. De ACM zal navolgend toelichten wat zij verstaat onder de non-discriminatoire toegangsverplichting van PostNL voor “hemzelf”. Dit begrip is van belang omdat PostNL een verticaal geïntegreerd bedrijf is, waarbij retail- en wholesaleactiviteiten in één organisatie zijn ondergebracht. Nu deze activiteiten binnen één organisatie plaatsvinden, is er geen sprake van een toegangsovereenkomst (en dus geen inkooprelatie) tussen de wholesale- en retailorganisatie van PostNL. Echter de mededingingsproblemen die kunnen voortvloeien uit de prikkel van PostNL om zijn eigen retailorganisatie te bevoordelen blijven bestaan. Hierdoor is het op basis van de non-discriminatieverplichting noodzakelijk dat de wholesalelevering aan postvervoerbedrijven onder gelijke omstandigheden als bij wholesalelevering aan hemzelf onder gelijke voorwaarden moet plaatsvinden. Met andere woorden, het retailaanbod van PostNL moet technisch kunnen worden gerepliceerd op basis van afname van het gepubliceerde wholesaleaanbod. Deze replicerbaarheid ziet op alle elementen van het aanbod van PostNL aan zijn zakelijke klanten, ook als dat maatwerk betreft.
351. PostNL dient alle vormen van toegang tot zijn postvervoernetwerk ten behoeve van 24-uurs partijenpostdiensten (en de daaraan verbonden voorwaarden) die hij uit hoofde van de non-discriminatieverplichting ook aan postvervoerbedrijven moet bieden op te nemen in zijn referentieaanbod. Op deze vormen van toegang zijn alle andere verplichtingen uit dit besluit eveneens onverkort van toepassing.
352. De non-discriminatieverplichting heeft ook betrekking op de beschikbaarheid voor postvervoerbedrijven van een nieuwe of gewijzigde 24-uurs partijenpostdienst van PostNL op de retailmarkt. Voorafgaand aan en tijdens de aankondigingstermijn¹⁵⁶ van een nieuwe of gewijzigde 24-uurs partijenpostdienst mag de betreffende nieuwe of gewijzigde dienst door PostNL nog niet worden aangeboden en/of geleverd aan zakelijke klanten. PostNL moet ervoor zorgdragen dat een nieuwe of gewijzigde 24-uurs partijenpostdienst vanaf de datum waarop deze door PostNL op de retailmarkt wordt aangeboden ook door postvervoerbedrijven kan worden afgenomen.

5.3.7 Conclusie toegangsverplichting

353. In het voorgaande heeft de ACM geconcludeerd dat het opleggen aan PostNL van de verplichting tot het voldoen aan redelijke verzoeken om toegang een noodzakelijke, geschikte en passende maatregel is.
354. Voorts heeft de ACM bepaald dat de vorm van toegang, zoals bedoeld in artikel 13e, eerste lid, van de Postwet, 24-uurs partijenpost is. Op grond daarvan wordt PostNL verplicht te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang voor 24-uurs partijenpost.

¹⁵⁶ Zie randnummer 367.

355. De ACM heeft bepaald dat een redelijk verzoek om toegang voor 24-uurs partijenpost in ieder geval omvat:
- (i) het kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost in de volgende categorieën:
 - a. “Wholesale Klein”
 - b. “Wholesale Groot”
 - c. “Wholesale Bijzonder”
 - d. “Wholesale Gemengd”
 - (ii) alle vormen van toegang tot 24-uurs partijenpostdiensten (en de daaraan verbonden voorwaarden) die hij uit hoofde van de non-discriminatieverplichting ook aan postvervoerbedrijven moet bieden;
 - (iii) het kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost in de onder (i) genoemde categorieën op een van de aanleverlocaties van PostNL;
 - (iv) het kunnen aanleveren van 24-uurs partijenpost in de onder (i) genoemde categorieën op de wijze, de dagen en de uiterste aanlevertijden op de verschillende aanleverlocaties van PostNL, zoals PostNL die toepast ten behoeve van zijn dienstverlening voor zakelijke klanten. Met betrekking tot de aanleverlocatie “business balie van een sorteercentrum buszendingen” geldt dat de uiterste aanlevertijd niet voor 21.00 uur mag liggen.
356. Uit artikel 13e, tweede lid, van de Postwet volgt dat PostNL de opgelegde toegang voor 24-uurs partijenpost non-discriminatoire dient te verlenen.

5.4 Verplichting tot het bekendmaken van informatie en van een referentiaanbod (transparantieplichtingen)

357. Voor het effectief en efficiënt gebruik van toegang voor 24-uurs partijenpost is van belang dat de postvervoerbedrijven over alle voor die toegang relevante informatie beschikken. In paragraaf 4.4 heeft de ACM geconcludeerd dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om relevante informatie achter te houden of discriminatoire te gebruiken, hetgeen (potentiële) mededingingsproblemen oplevert.
358. Hieronder onderzoekt de ACM of het opleggen van een algemene transparantieplichting en een verplichting tot het bekendmaken van een referentiaanbod noodzakelijk, geschikt en passend zijn en welke voorwaarden hieraan eventueel verbonden zouden moeten worden.

5.4.1 Noodzaak, geschiktheid en passendheid transparantieplichtingen

359. De functie van zowel de algemene transparantieplichting als de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod, is het verschaffen van informatie die postvervoerbedrijven nodig hebben voor het afnemen van toegang voor 24-uurs partijenpost. De opgelegde toegangsverplichting en de opgelegde tariefverplichting vormen op zichzelf geen waarborg dat de postvervoerbedrijven die toegang wensen voor hun 24-uurs partijenpost over alle informatie beschikken die zij daarvoor nodig hebben. Daarom acht de ACM het noodzakelijk om aan PostNL zowel de algemene transparantieplichting als de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod op te leggen.
360. De afzonderlijke verplichtingen zijn daar op zichzelf niet voldoende voor. De algemene transparantieplichting leidt er immers niet toe dat de relevante informatie in een zodanige vorm beschikbaar is dat op basis van deze informatie eenvoudig en snel een toegangsovereenkomst kan worden aangegaan tussen PostNL en postvervoerbedrijven. Daarnaast stelt de algemene transparantieplichting postvervoerbedrijven evenmin in staat om snel te kunnen constateren of zij benadeeld worden ten opzichte van andere postvervoerbedrijven, PostNL zelf, zijn dochtermaatschappijen of partnerondernemingen. Bovendien draagt alleen de combinatie van beide verplichtingen voldoende bij aan het voorkomen van koppelverkoop, vertragingstechnieken, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en onbillijke voorwaarden.
361. De ACM stelt vast dat het opleggen van de algemene transparantieplichting en de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod ook geschikt zijn om de potentiële mededingingsproblemen van het achterhouden of discriminatoir gebruiken van informatie te adresseren. De verplichting bewerkstelligt immers dat voor toegang relevante informatie bekend wordt gemaakt en beperkt de mogelijkheden voor PostNL om het afnemen van toegang door andere postvervoerbedrijven door het achterhouden of discriminatoir gebruiken van informatie te bemoeilijken of te frustreren. Bovendien draagt de combinatie van beide verplichtingen bij aan het voorkomen van koppelverkoop, vertragingstechnieken, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en onbillijke voorwaarden.
362. De ACM is van mening dat er geen minder belastende verplichtingen om de hierboven genoemde mededingingsproblemen te voorkomen. Daarom acht de ACM het passend om zowel de algemene transparantieplichting als de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod aan PostNL op te leggen.

Conclusie

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

5.4.2 Invulling algemene transparantieplichting en wijze van bekendmaking

364. PostNL dient in het kader van de algemene transparantieplichting de volgende informatie tijdig aan postvervoerbedrijven bekend te maken:
- a) Een algemene beschrijving van de toegangsverplichting van PostNL ten opzichte van postvervoerbedrijven voor 24-uurs partijenpostdiensten, die overeenkomt met hetgeen bepaald is in dit marktanalysebesluit;
 - b) De procedure voor het behandelen van verzoeken om toegang (zie hierboven randnummer 329 onder f);
 - c) De wijze waarop en de procedure waarmee bij overschrijding van het 70 procent criterium als bedoeld in randnummer 327 facturering plaatsvindt;
 - d) Alle overige informatie die nodig is om postvervoerbedrijven op een eenvoudige manier toegang te laten krijgen en behouden tot het netwerk van PostNL ten behoeve van 24-uurs partijenpostdiensten, voor zover niet reeds opgenomen in het referentieaanbod;
 - e) Alle wijzigingen met betrekking tot de informatie als bedoeld onder a) tot en met d) in dit randnummer;
 - f) Wijzigingen in de voorwaarden voor toegang voor 24-uurs partijenpost en de hiermee gepaard gaande praktische en procesmatige gevolgen voor postvervoerbedrijven;
 - g) Informatie over de introductie van nieuwe 24-uurs partijenpostdiensten en het wijzigen of vervallen van bestaande 24-uurs partijenpostdiensten. Een *pilot* of experiment van PostNL met betrekking tot een 24-uurs partijenpostdienst wordt niet gezien als een nieuwe 24-uurs partijenpostdienst voor zover het een kortlopende *pilot* is voor een beperkt aantal zakelijke klanten van PostNL en voor zover de *pilot* of het experiment niet onnodig postvervoerbedrijven uitsluit en niet het effect heeft dat de concurrentie met andere postvervoerbedrijven wordt belemmerd.
365. PostNL dient de in het vorige randnummer genoemde informatie bekend te maken op zijn website. De ACM vindt het niet onredelijk dat dit gebeurt op een slechts voor postvervoerbedrijven toegankelijke website.
366. De informatie als bedoeld in randnummer 364 onder a) tot en met d) dient uiterlijk binnen één maand na de inwerkingtreding van dit marktanalysebesluit op de website van PostNL bekend te worden gemaakt. De ACM is van oordeel dat dit een redelijke termijn is, omdat de inhoud van de toegangs- en transparantieplichting grotendeels ongewijzigd is ten opzichte van de inhoud van deze verplichtingen uit het voormalige marktanalysebesluit. Een termijn van één maand stelt PostNL voldoende in staat om het voormalige referentieaanbod uit te werken.
367. Wijzigingen als bedoeld onder e) tot en met g) dienen ten minste twee maanden voorafgaand aan het tijdstip waarop PostNL deze wijzigingen doorvoert op de website bekend te worden gemaakt. De ACM heeft daarbij afgewogen dat postvervoerbedrijven voldoende tijd moeten hebben om hierop in te spelen, maar dat deze termijn ook niet langer dan strikt noodzakelijk moet zijn, om te voorkomen dat PostNL onnodig lang moet wachten met bijvoorbeeld de

introductie van een nieuwe 24-uurs partijendienst in de retailmarkt. Voorts hebben postvervoerbedrijven op deze manier voldoende tijd om hun productportfolio aan te passen.

368. Daarnaast dient PostNL de wijzigingen als bedoeld in randnummer 364, onder e) tot en met g) op dezelfde datum via een elektronische nieuwsbrief bekend te maken aan postvervoerbedrijven alsmede aan de ACM.

5.4.3 Invulling verplichting referentieaanbod

369. PostNL stelt een referentieaanbod op met daarin ten minste opgenomen:
- a) Een beschrijving van de toegang voor 24-uurs partijendienst, waaronder ten minste:
 - o de toegang voor 24-uurs partijendienst ten aanzien waarvan de ACM in randnummer 312 reeds heeft vastgesteld dat een verzoek daartoe door een postvervoerbedrijf een redelijk verzoek is als bedoeld in artikel 13e, eerste lid, van de Postwet.
 - o de toegang voor 24-uurs partijendienst die voortvloeit uit de non-discriminatieverplichting (zie paragraaf 5.3.6);
 - b) Een standaard contract voor toegang voor 24-uurs partijendienst;
 - c) De voorwaarden die PostNL hanteert voor het verlenen van toegang voor 24-uurs partijendienst, met inachtneming van hetgeen in dit marktanalysebesluit door de ACM ten aanzien van de voorwaarden voor het verlenen van toegang is bepaald;
 - d) Alle wholesaletarieven;
 - e) De aanleverlocaties voor postvervoerbedrijven, met inachtneming van het bepaalde in randnummer 312 onder (ii);
 - f) De uiterste aanlevertijden op de aanleverlocaties voor postvervoerbedrijven, met inachtneming van het bepaalde in randnummer 312 onder (iii);
 - g) De wijze van aanleveren van 24-uurs partijendienst;
 - h) Voorwaarden ten aanzien van de samenstelling van partijen 24-uurs partijendienst.

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

370. De ACM verbindt op grond van artikel 13g, derde lid, van de Postwet aan de verplichting om een referentieaanbod bekend te maken de volgende voorschriften met betrekking tot de wijze van bekendmaking:
- a) PostNL dient het referentieaanbod bekend te maken op zijn website; de ACM vindt het niet onredelijk dat dit gebeurt op een slechts voor postvervoerbedrijven toegankelijke website.
 - b) Het referentieaanbod dient ten hoogste één maand na het in werking treden van dit marktanalysebesluit op de website bekend te worden gemaakt. De ACM is van oordeel dat deze termijn voldoende is om PostNL in staat te stellen een referentieaanbod uit te werken.
 - c) Een wijziging in het referentieaanbod dient ten minste twee maanden voorafgaand aan het tijdstip waarop PostNL deze wijziging doorvoert op de website bekend te worden gemaakt. Voor zover een wijziging in het referentieaanbod het door PostNL opheffen van een

aanleverlocatie betreft, dient PostNL een termijn van ten minste zes maanden in acht te nemen. De ACM acht in dat geval een termijn van zes maanden gerechtvaardigd, omdat een dergelijke wijziging substantiële gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering van postvervoerbedrijven. In de gevallen waarbij de eigenaar van een aanleverlocatie, indien dit niet PostNL zelf is, zijn bedrijfsvoering staakt ten gevolge waarvan PostNL van die aanleverlocatie geen gebruik meer kan maken, dient PostNL hier onverwijld melding van te maken op de onder a bedoelde website.

- d) Daarnaast dient PostNL een wijziging als bedoeld in punt c op dezelfde datum via een elektronische nieuwsbrief bekend te maken aan postvervoerbedrijven die afnemers zijn van de 24-uurs partijenpost alsmede aan de ACM.

5.4.5 Aanwijzingen van de ACM

371. De ACM stelt vast dat PostNL en postvervoerbedrijven gedurende het implementatietraject van het voorgaande marktanalysebesluit geen overeenstemming hebben bereikt over het referentieaanbod. Partijen bleven het oneens over een groot aantal voorwaarden voor de afname van wholesaletoevangsdiensten. Dit zorgde voor langdurige onzekerheid bij marktpartijen. Om deze periode van onzekerheid zoveel mogelijk te beperken, acht de ACM het van belang dat PostNL – na te goeder trouw met postvervoerbedrijven te hebben onderhandeld – binnen de in paragraaf 5.6 genoemde termijn een referentieaanbod bekend te maken. Indien de ACM van oordeel is dat dit referentieaanbod niet in overeenstemming is met de op grond van dit besluit opgelegde verplichtingen, kan de ACM PostNL aanwijzingen geven met betrekking tot de aan te brengen wijzigingen in het referentieaanbod.

5.5 Tariefverplichting

372. In deze paragraaf onderzoekt de ACM of aan PostNL een verplichting moet worden opgelegd betreffende de door hem aan postvervoerbedrijven in rekening te brengen tarieven voor de aan hen verleende toegang, in dit marktanalysebesluit verder aangeduid als wholesaletarieven. De ACM onderzoekt eerst in paragraaf 5.5.1 hoeverre een dergelijke verplichting nodig en geschikt is om de in hoofdstuk 4 beschreven potentiële mededingingsproblemen te voorkomen. Vervolgens bespreekt de ACM in paragrafen 5.5.2 en 5.5.3 de mogelijke invullingen van de tariefverplichting en welke daarvan als meest passend moet worden aangemerkt. In paragraaf 5.5.4 tot met paragraaf 5.5.10 gaat de ACM in op de concrete inhoud van de tariefverplichting en de wijze waarop de wholesaletarieven worden bepaald. In paragraaf 5.5.11 bepaalt de ACM welke voorschriften aan de tariefverplichting worden verbonden.

5.5.1 Noodzaak en geschiktheid van een tariefverplichting

373. Uit artikel 13f, eerste lid, van de Postwet volgt dat de ACM voor door haar te bepalen vormen van toegang een verplichting kan opleggen betreffende de voor die toegang te berekenen tarieven of de kostentoekening. Deze verplichting kan volgens het tweede lid van het artikel inhouden dat voor toegang een kostengeoriënteerd tarief moet worden gerekend of dat een

door de ACM te bepalen of goed te keuren kostentoerekeningsysteem moet worden gehanteerd.

374. In paragraaf 4.6 van dit marktanalysebesluit heeft de ACM vastgesteld dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om in afwezigheid van regulering prijsdiscriminatie toe te passen en de marges van concurrerende postvervoerbedrijven uit te hollen, zodat die postvervoerbedrijven niet effectief en duurzaam met PostNL kunnen concurreren op de afgebakende relevante markt.
375. Ook in de situatie waarin er een verplichting geldt tot het (non-discriminatoire) verlenen van toegang aan postvervoerbedrijven (zie paragraaf 5.3.6) en de voorwaarden hiervoor transparant zijn gemaakt (zie paragraaf 5.4), blijft het risico op prijsdiscriminatie, marge-uitholling en strategisch ontwerp van de prijsstelling bestaan. De toegangsverplichting en transparantieverplichting beletten PostNL immers niet dat hij prijsdiscriminatie toepast in zijn retailprijzen of zijn retailprijzen selectief verlaagt. Ze voorkomen evenmin dat PostNL door de toegangstarieven op een bepaald niveau vast te stellen of via een strategische inrichting van zijn tarief- en kortingenstructuur een kostenverhogende uitwerking kan realiseren voor andere postvervoerbedrijven die toegang afnemen. Om deze prijsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen te voorkomen, is het noodzakelijk om in aanvulling op de toegangs- en transparantieverplichtingen een tariefverplichting voor de door PostNL te verlenen toegang op te leggen.
376. Het opleggen van een tariefverplichting is ook een geschikte maatregel, omdat deze de potentiële mededingingsproblemen van prijsdiscriminatie en marge-uitholling adresseert. Zo beperkt het in acht nemen van een tariefplafond of het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven de mogelijkheden tot prijsdiscriminatie en marge-uitholling door PostNL. Beide maatregelen stellen grenzen aan de tarieven die PostNL aan andere postvervoerbedrijven in rekening brengt.

Conclusie noodzaak en geschiktheid

377. De ACM concludeert dat het in verband met de prijsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen noodzakelijk en geschikt is om op grond van artikel 13f, eerste lid, van de Postwet aan PostNL een verplichting op te leggen ten aanzien van de door hem in rekening te brengen tarieven voor de aan postvervoerbedrijven verleende toegang als beschreven in paragraaf 5.3 van dit marktanalysebesluit.

5.5.2 Verschillende invullingen van de tariefverplichting

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

- (1) de wholesaletarieven voor 24-uurs partijenpost worden vastgesteld op basis van kostenoriëntatie;
 - (2) de wholesaletarieven voor 24-uurs partijenpost worden gelijkgesteld aan de meest gunstige retailprijzen voor 24-uurs partijenpost voor zakelijke klanten van PostNL (dit komt neer op artikel 9 Postwet);
 - (3) de wholesaletarieven voor 24-uurs partijenpost worden gelijkgesteld aan de retailtarieven voor 24-uurs partijenpost voor zakelijke klanten van PostNL, met dien verstande dat deze tarieven “*per sender*” worden toegepast. Met *per sender* wordt in dit verband bedoeld dat de wholesaletarieven in rekening worden gebracht op basis van het partij- en jaarvolume per individuele klant van het postvervoerbedrijf en niet op basis van het partij- en jaarvolume van dat postvervoerbedrijf;
 - (4) de wholesaletarieven voor 24-uurs partijenpost worden vastgesteld op basis van de gemiddelde door PostNL gehanteerde retailprijs (per marktsegment) voor 24-uurs partijenpost.
379. Het commerciële wholesaleaanbod dat PostNL aanbiedt aan postvervoerbedrijven is ook één van de mogelijke opties voor de invulling van de tariefverplichting.
380. De ACM heeft drie alternatieven vergeleken als invulling van de tariefverplichting, namelijk (I) kostenoriëntatie, zoals eerder uitgewerkt in het ontwerp tariefbesluit van de ACM¹⁵⁷, (II) de tarieven uit het commerciële wholesaleaanbod van PostNL en (III) wholesaletarief gelijk aan het retailtarief *per sender*. Uit de effectberekeningen van het voormalige marktanalysebesluit is gebleken dat kostenoriëntatie als invulling van de tariefverplichting een positief welvaartseffect geeft. De alternatieven (onder 2 en 4) zijn gebleken strengere invullingen te zijn van de tariefverplichting dan de invulling op basis van kostenoriëntatie. Gelet hierop ziet de ACM geen noodzaak de stringentere invullingen van de tariefverplichting opnieuw mee te nemen in de afweging van de verschillende alternatieven voor invulling van de tariefverplichting.

Alternatief I: Wholesaletarief is kostengeoriënteerd

381. Artikel 13f, tweede lid, van de Postwet wijst op de mogelijkheid om PostNL te verplichten om voor de toegang een kostengeoriënteerd tarief te rekenen. Bij kostenoriëntatie betalen postvervoerbedrijven die toegang afnemen bij PostNL daarvoor maximaal een vergoeding ter dekking van de daarmee gemoede kosten en een hierop te behalen redelijk rendement.
382. Om tot kostengeoriënteerde wholesaletarieven te komen, moet worden bepaald welke kosten relevant zijn voor het voortbrengen van de in paragraaf 5.3 beschreven toegangsdiensten. Verder is een kostentoerekeningsysteem nodig om een consistente toerekening van deze

¹⁵⁷ Kenmerk ACM/UIT/494023.

kosten aan de beschreven toegangsdiensten te waarborgen. Ook moet worden bepaald hoe het redelijk rendement wordt berekend.

383. Deze invulling van de tariefverplichting draagt eraan bij dat PostNL niet zodanig hoge wholesaletarieven kan hanteren dat de marges van postvervoerbedrijven die toegang afnemen daardoor worden uitgehold. Ook draagt het bij aan het oplossen van het potentiële probleem van prijsdiscriminatie.
384. Daarmee is deze maatregel naar het oordeel van de ACM aan te merken als een geschikte invulling van de tariefverplichting, omdat deze bijdraagt aan het remediëren van de geconstateerde prijsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen.

Alternatief II: Wholesaletarief gelijk aan commerciële wholesaleaanbod PostNL

385. Het commerciële wholesaleaanbod van PostNL biedt postvervoerbedrijven kort gezegd de mogelijkheid om hun restpost bij PostNL aan te leveren. Hierbij worden commerciële tarieven gehanteerd voor partijenpost Gemengd. Daarnaast worden verschillende operationele kortingen verstrekt voor onder andere het sorteermachineklaar¹⁵⁸ aanleveren van partijenpost door postvervoerbedrijven.
386. Deze invulling van de tariefverplichting voorkomt het risico op marge-utholling niet.
[vertrouwelijk:

]. Daarnaast blijkt uit de opgave van PostNL van de gemiddelde inkoopprijs die postvervoerbedrijven betalen bij het afnemen van het commerciële wholesaleaanbod, dat deze gemiddeld 76 eurocent per poststuk. Het is voor concurrerende postvervoerbedrijven die afhankelijk zijn van PostNL voor het bezorgen van hun restpost daarmee dus niet mogelijk een concurrerend aanbod te doen op een groot deel van de markt voor 24-uurs partijenpost.

387. Concurrentie beperkt zich dan slechts tot het kleinzakelijke segment. Maar ook de concurrentie mogelijkheden op het kleinzakelijke segment worden op basis van de sterk verhoogde wholesaletoeegangstarieven aanzienlijk verminderd. Het geeft PostNL hiermee alle mogelijkheid om de tarieven in het kleinzakelijke segment boven het competitieve niveau te houden. Dit betekent dat ook het potentiële prijsgerelateerde mededingingsprobleem van prijsdiscriminatie niet wordt opgelost met deze invulling van tariefregulering.

¹⁵⁸ Onder "sorteermachineklaar" wordt in dit marktanalysebesluit verstaan dat een partij post niet verwerkt hoeft te worden in de "opzetterij".

388. Aangezien deze invulling van de tariefverplichting de geconstateerde potentiële prijsgerelateerde mededingingsproblemen niet remedieert, is deze invulling naar het oordeel van de ACM niet als een geschikte maatregel aan te merken.

Alternatief III: Wholesaletarief gelijk aan het retailtarief per sender

389. PostNL heeft in het kader van het voorgaande marktanalysebesluit bij de ACM de mogelijkheid geschetst om bij het bepalen van de wholesaletarieven voor postvervoerbedrijven een zogenoemd '*per sender* model' te hanteren. In dit *per sender* model betaalt een postvervoerbedrijf voor toegang van 24-uurs partijenpost een wholesaletarief dat per individuele retailklant van dat postvervoerbedrijf wordt berekend en dat gelijk is aan de retailprijs van PostNL voor het volume partijenpost van die desbetreffende klant dat het postvervoerbedrijf voor verder vervoer aan PostNL aanbiedt.
390. De ACM is van oordeel dat deze invulling van de tariefverplichting niet geschikt is ter remediëring van de geconstateerde prijsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen.
391. De belangrijkste reden hiervoor is dat deze invulling van de tariefverplichting ertoe leidt dat prijsdiscriminatie, die plaatsvindt ten aanzien van zakelijke klanten in de afgebakende relevante markt, één op één wordt weerspiegeld in de wholesaletarieven voor postvervoerbedrijven. Hierdoor blijft PostNL in staat om met name in de kleinzakelijke en de middenzakelijke postmarkt prijzen te realiseren die liggen boven het competitieve niveau. Het model leidt ertoe dat postvervoerbedrijven, die voor het aanbieden van vervoer van 24-uurspost met bezorging in heel Nederland afhankelijk zijn van toegang tot het postvervoernetwerk van PostNL, geen reële mogelijkheid zullen hebben om daarvoor aan zakelijke afzenders een met PostNL concurrerend aanbod te doen.
392. Bovendien zorgt de toepassing van een *per sender* model bij de toegang voor uitsluitend restpost ervoor dat postvervoerbedrijven per individuele klant minder korting krijgen op het wholesaletarief dan de zakelijke eindklant van PostNL zou krijgen. Dit komt doordat kortingen volumegerelateerd zijn en een postvervoerbedrijf minder volume aanlevert dan de zakelijke eindklant vanwege de gedeeltelijke zelfbezorging door het postvervoerbedrijf. Dit versterkt het effect van marge-uitholling.
393. Daarnaast leidt het *per sender* model tot belangrijke mededingingsrechtelijke en operationele bezwaren.
394. Willen andere postvervoerbedrijven aan hun zakelijke klanten een concurrerend aanbod kunnen doen, dan is het noodzakelijk dat zij vooraf kunnen inschatten wat de wholesaletarieven zijn waarmee zij bij dat aanbod rekening moeten houden. Dit betekent dat zij voorafgaand aan hun aanbod informatie over hun klanten met PostNL zullen moeten delen. Dit model brengt daardoor met zich mee dat PostNL inzicht kan krijgen in de klanten waaraan andere postvervoerbedrijven een aanbod willen doen. Met deze informatie kan PostNL dergelijke klanten gericht een beter aanbod doen. Wanneer een ander postvervoerbedrijf eenmaal een klant bedient, zal PostNL voor de toepassing van het *per sender* model ook op de hoogte

moeten zijn van het postvolume van die individuele klant. Uit het oogpunt van evenwichtige concurrentieverhoudingen is dit een onwenselijk gevolg van deze invulling van de tariefverplichting.

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

Conclusie invulling tariefverplichting

396. De drie alternatieven waarmee de tariefverplichting uit dit marktanalysebesluit zou kunnen worden ingevuld zijn hierboven geanalyseerd. Hieruit komt naar voren dat de invulling via het commerciële wholesaleaanbod van PostNL en het toepassen van *per sender* geen geschikte maatregelen zijn.

5.5.3 Passendheid kostengeoriënteerde tarieven

397. In deze paragraaf bepaalt de ACM of het toepassen van kostenoriëntatie in het licht van de Beleidsregel als passend is aan te merken.

Gevolgen voor PostNL

398. Een wholesaletarief op basis van kostenoriëntatie betekent dat PostNL zijn voor het verlenen van toegangsdiensten gemaakte kosten steeds kan terugverdienen en daarop ook een redelijk rendement kan behalen. Doordat kostengeoriënteerde wholesaletarieven niet zijn gerelateerd aan de prijzen op retailniveau, geeft dit alternatief alle ruimte aan PostNL om die retailprijzen in commerciële vrijheid te bepalen. Ten aanzien van dit aspect constateert de ACM dat wholesaletarieven op basis van kostenoriëntatie voor PostNL goed beantwoorden aan het vereiste van proportionaliteit.
399. In de Beleidsregel wordt gewezen op de noodzaak om het risico op het ontstaan van een neerwaartse tariefspiraal te voorkomen.¹⁵⁹ Daargelaten in hoeverre een dergelijke ontwikkeling zich inderdaad zou voordoen, wijst de ACM erop dat daarvan bij een wholesaletarifiering op basis van kostenoriëntatie in ieder geval geen sprake kan zijn. Het wholesaletarief ligt dan immers steeds op het niveau van de kosten vermeerderd met een redelijk rendement, waarmee deze invulling van de tariefverplichting als zodanig geen verstoring van de financiële situatie van PostNL kan opleveren die een bedreiging vormt voor diens financiële stabiliteit. In zoverre voldoet dit alternatief aan de door de Beleidsregel gestelde eisen.
400. Bovendien heeft PostNL gedurende de periode tussen inwerkingtreding en vernietiging van het voormalige marktanalysebesluit (juli 2017 tot oktober 2018) de listprijstarieven jaarlijks boven het niveau van de CPI verhoogd. In 2018 heeft PostNL zelfs tweemaal de tarieven voor 24-uurs

¹⁵⁹ Stcr. 2016 nr. 70314, p. 8.

partijenpost verhoogd. In januari met 4,5 procent en in juli met 6 procent. En ook voor januari 2019 worden de tarieven door PostNL wederom met 6 procent verhoogd.

Gevolgen voor de UPD

401. Ten slotte wijst de ACM er nog op dat van wholesaletarieven op basis van kostenoriëntatie als zodanig geen disproportioneel negatief effect uitgaat op de uitvoering van de universele postdienst. Omdat de toegangsdiensten die PostNL aanbiedt in dat geval per definitie rendabel zijn, hollen toegangsvragende postvervoerbedrijven de infrastructuur van PostNL niet uit. Daardoor is de betaalbaarheid en de uitvoering van de universele postdienst dan ook niet in het geding. In dit verband verwijst de ACM ook naar de effectentoets in hoofdstuk 7.

Conclusie

402. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, concludeert de ACM dat een invulling van de tariefverplichting, waarbij de wholesaletarieven worden vastgesteld op basis van de onderliggende kosten van toegang vermeerderd met een redelijk rendement, een passende maatregel is. Hierbij wordt enerzijds aan PostNL ruimte gelaten om in vrijheid zijn retailprijzen te bepalen en anderzijds wordt aan andere postvervoerbedrijven de mogelijkheid gegeven om op basis van een eenduidig wholesaletarief hun toegang bij PostNL in te kopen. Bovendien kunnen postvervoerbedrijven die toegang afnemen bij PostNL hun eigen bedrijfsbeslissingen nemen op basis van een meer bestendige tariefstelling.
403. Uit de door de ACM uitgevoerde effectentoets zoals opgenomen in hoofdstuk 7 blijkt ook dat het alternatief waarbij de wholesaletarieven op basis van kostenoriëntatie worden vastgesteld de potentiële mededingingsproblemen adresseert en een positieve bijdrage levert aan de welvaart. Tevens volgt hieruit dat PostNL door deze tarieven niet in de financiële problemen raakt. Dit wordt eveneens bevestigd door **[vertrouwelijk:]**.

5.5.4 Invulling kostenoriëntatie wholesaletarieven

404. De aan PostNL opgelegde tariefverplichting houdt in dat PostNL voor het aan postvervoerbedrijven verlenen van de in paragraaf 5.3.3 genoemde categorieën partijenpostdiensten een kostengeoriënteerd tarief dient te hanteren. Deze verplichting geldt onverminderd het in paragraaf 5.5.11.3 bepaalde omtrent wholesaletarieven voor nieuwe diensten.
405. In de hierna volgende paragrafen werkt de ACM de tariefverplichting verder uit. Daaraan voorafgaand merkt de ACM het volgende op. In het voormalige marktanalysebesluit was aan PostNL een tariefverplichting op basis van kostenoriëntatie opgelegd. Naar aanleiding hiervan had PostNL een tariefvoorstel bij de ACM ingediend en heeft de ACM dit voorstel beoordeeld. Dit heeft geleid tot het ontwerp tariefbesluit dat op 14 mei 2018 is gepubliceerd ter consultatie. De ervaringen die tijdens dit proces zijn opgedaan, heeft de ACM meegenomen bij de invulling van de tariefverplichting in dit marktanalysebesluit.

406. Eén van de discussiepunten tijdens de implementatie van het referentieaanbod en de tarieven naar aanleiding van het voormalige marktanalysebesluit betrof de beperking die PostNL wilde opleggen aan postvervoerbedrijven om zelf partijen samen te stellen. Vanuit het voormalige marktanalysebesluit bestond hiervoor geen mogelijkheid. De ACM is echter van oordeel dat er bij het samenstellen van verschillende partijen Gemengd een reëel risico bestaat dat PostNL zijn kosten hierop niet terugverdiend. De kostprijs van partijen Gemengd wordt namelijk bepaald op basis van een verwachte samenstelling van postpartijen (per gewichtsklasse). Deze verwachte samenstelling is grotendeels afkomstig vanuit de samenstelling van de retailklanten met partijenpost Gemengd. Deze retailklanten gebruiken het product partijenpost Gemengd voor hun dagelijkse samengestelde kantorenpost. Bij grote afwijkingen van het gemiddelde profiel (bijvoorbeeld omdat postvervoerbedrijven in een lage gewichtsklasse (bijv. 0-20 gram) de partij opvullen met grote poststukken) ontstaat een reëel risico van onderdekking van de kosten. Uit de staande praktijk is ook gebleken dat postvervoerbedrijven inderdaad verschillende partijen Gemengd samenstellen. Hierbij worden vaak de volgende partijen gehanteerd: één partij (0-20 of 0-30 gram) met kleine stukken aangevuld met grote(re) en/of zware stukken en één partij met grote stukken aangevuld met bijzondere stukken. Om die reden is het naar het oordeel van de ACM redelijk als PostNL opneemt dat alle partijen Gemengd die op één dag op één aanleverlocatie worden aangeleverd, worden beschouwd als één samengestelde partij. Hiermee wordt namelijk voorkomen dat wholesaleafnemers hun Gemengde post zodanig samenstellen dat PostNL zijn kosten niet terugverdiend. Tegelijkertijd betalen wholesaleafnemers ook niet meer dan de kosten die PostNL maakt voor de dienst Gemengd.
407. De invulling van de tariefverplichting sluit aan bij de bestaande product- en tariefstructuren van PostNL. Door aan PostNL met behoud van de principes van kostenoriëntatie meer ruimte te laten om de wholesaletarieven te bepalen, wordt tegengaan dat van die wholesaletarieven een onevenredig nadelig effect uitgaat op de door PostNL in de zakelijke markt gehanteerde tariefstructuur. Daarmee beantwoordt de tariefverplichting ook beter aan het door de Postwet en de Beleidsregel gestelde proportionaliteitsvereiste in de zin dat die verplichting op een voor PostNL zo min mogelijk belastende wijze moet worden ingevuld.
408. Dat neemt niet weg dat de tariefstelling voor wholesalediensten wel aan postvervoerbedrijven de mogelijkheid moet blijven bieden om op basis van de toegang een concurrerend aanbod aan hun klanten samen te stellen. Aan de andere kant dient die tariefstelling ook een stimulans op te leveren voor postvervoerbedrijven om toegang kostenefficiënt af te nemen en via hun eigen infrastructuur post te vervoeren.
409. Daarom voorziet dit marktanalysebesluit in een methodiek van bepaling van de wholesaletarieven waarbij PostNL eerst voor elk van de in paragraaf 5.3.3 genoemde wholesalecategorieën partijenpost een kostprijs dient te bepalen. Om een wholesaletarief per onderscheiden gewichtstrap binnen die categorieën vast te stellen, kan PostNL ontmiddeling toepassen, zoals hierna nader wordt beschreven. Met deze methodiek wordt naar het oordeel van de ACM op adequate wijze tegemoet gekomen aan de hiervoor beschreven belangen en uitgangspunten. In de hierna volgende paragrafen werkt de ACM deze methodiek verder uit.

5.5.5 Berekenen kostprijs per wholesaledienstcategorie

410. Als eerste stap om tot kostengeoriënteerde wholesaletarieven te komen, dient PostNL de kostprijs te berekenen voor elke van de in paragraaf 5.3.3 genoemde Wholesaledienstcategorieën Klein, Groot, Bijzonder en Gemengd. Overeenkomstig de in paragraaf 5.3.3 (Tabel 10) gegeven beschrijving van wholesaledienstcategorieën geldt daarbij dat voor de diensten Wholesale Klein en Wholesale Groot in de desbetreffende kostprijs geen kosten voor het opzetten van poststukken zijn verwerkt. Uitzondering hierop betreft het product Wholesale Bijzonder, waarbij tijdens de implementatie van het voormalige marktanalysebesluit is gebleken dat altijd een bepaald gedeelte van deze partijen moet worden opgezet.
411. PostNL dient de hier bedoelde kostprijzen steeds te berekenen met inachtneming van de hierna in paragraaf 5.5.11.1 genoemde voorschriften. Voor de kostprijs van de dienstcategorie Wholesale Gemengd dient PostNL daarenboven de volgende berekeningswijze toe te passen.
412. Voor elke binnen de dienstcategorie Wholesale Gemengd onderscheiden gewichtstrap dient PostNL een kostprijs te berekenen. Hiervoor dient PostNL dezelfde gewichtstrappen te hanteren die hij hanteert in zijn retailaanbod voor Partijpost Gemengd. Daartoe stelt PostNL eerst per gewichtstrap vast in welke verhouding het binnen die gewichtstrap aangeleverde volume bestaat uit poststukken die afzonderlijk beschouwd zouden behoren tot de categorieën Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder. Deze verhouding dient PostNL vast te stellen op basis van de gerealiseerde volumes in 2016. De kostprijs voor de desbetreffende gewichtstrap in de dienstcategorie Wholesale Gemengd wordt vervolgens telkens verkregen door de overeenkomstig de voorgaande randnummers berekende kostprijzen van de categorieën Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder in diezelfde verhouding te berekenen.
413. De aldus berekende kostprijzen in de categorie Wholesale Gemengd dienen vervolgens te worden verhoogd met de kosten die PostNL maakt voor het opzetten van de desbetreffende poststukken. De hieruit resulterende kostprijzen dient PostNL voorts te verhogen met de kosten die worden gemaakt in die gevallen waarin partijpost Wholesale Gemengd door een postvervoerbedrijf op een andere locatie wordt afgeleverd dan op de business balie van een sorteercentrum buszendingen.

5.5.6 Uitgangspunten bij de toerekening van kosten

414. Op grond van de Postregeling 2009 is PostNL gehouden om bij de toerekening van kosten aan de universele postdienst bepaalde toerekeningprincipes te volgen en een kostentoerekeningsysteem te hanteren dat door de ACM wordt beoordeeld op het voldoen aan de in de Postregeling 2009 gestelde eisen. De ACM acht het redelijk en wenselijk dat de invulling van de kostentoerekening voor de wholesaletoevangsdiensten aansluit bij de toerekeningprincipes van het kostentoerekeningsysteem voor de UPD. Dit bevordert een onderling consistente toepassing van beide systemen en helpt om te voorkomen dat kosten niet of dubbel worden gedekt. Verder zorgt het ervoor dat de voor PostNL uit dit marktanalysebesluit voortvloeiende administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven.

Integrale kosten

415. In het onderstaande bepaalt de ACM volgens welke principes de aan de toegangsdiensten toe te rekenen kosten moeten worden bepaald en hoe die toerekening moet plaatsvinden. De ACM is van oordeel dat daarbij dient te worden uitgegaan van de integrale kosten¹⁶⁰ die PostNL daadwerkelijk maakt voor het verlenen van de toegangsdiensten.

Top down versus bottom up

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

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

Actuele waarde van activa versus daadwerkelijke historische uitgaafprijs

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

Kostencausaliteit

419. De kostentoerekening dient plaats te vinden op basis van het causaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat de toerekening van kosten van de verschillende onderdelen van het gezamenlijke voortbrengingsproces moet plaatsvinden op basis van het gebruik dat van die verschillende onderdelen wordt gemaakt ten behoeve van het verlenen van de toegangsdiensten. Dat betekent dat PostNL zowel de directe kosten als de indirecte gemeenschappelijke en

¹⁶⁰ Ook wel aangeduid als *fully allocated costs*.

gezamenlijke kosten dient toe rekenen op basis van de principes van *activity based costing*. Uitsluitend de kosten die direct of indirect veroorzaakt worden door de toegangsdiensten mogen aan deze diensten worden toegerekend.

420. De ACM onderkent dat deze wijze van toerekenen afwijkt van de toerekening zoals die wordt toegepast bij de UPD op basis van de Postregeling 2009. In het kader van toegang is het nodig om de kosten ook toe te rekenen op het niveau van de onderscheiden toegangsdiensten. De Postregeling 2009 bevat echter geen voorschriften voor de toerekening van kosten aan de binnen of buiten de UPD onderscheiden diensten. Bij het ontbreken van dergelijke voorschriften in de Postregeling 2009 heeft de ACM het wenselijk geacht om deze kostentoerekening zoveel mogelijk te doen op basis van de principes van *activity based costing*. De daaruit resulterende kostenverdeling en uiteindelijke tarifiering zal naar de overtuiging van de ACM bijdragen aan een evenwichtige afname van de verschillende toegangsdiensten.¹⁶¹
421. De aansluiting bij het kostentoerekeningsysteem voor de UPD ziet wel op de in de artikelen 7c, derde lid, en 7d van de Postregeling 2009 vervatte regeling. Dat houdt enerzijds in dat PostNL in het kader van de wholesaletoegang de gemeenschappelijke kosten toerekent op basis van omzet. Anderzijds mag PostNL het aandeel van de gezamenlijke kosten dat aan de basic service¹⁶² wordt toegerekend, beperken tot dat deel van die kosten dat zou zijn gemaakt als de basic service vanuit een zelfstandige onderneming zou worden aangeboden. Dat PostNL de basic service levert met het gezamenlijke netwerk, levert namelijk een kostenvoordeel op, omdat de totale capaciteit van het gezamenlijke netwerk daardoor beter benut wordt. De ACM acht het daarom redelijk dat PostNL deze gezamenlijke kosten van het verlenen van wholesaletoegang op dezelfde wijze toerekent als bij de UPD het geval is.

5.5.7 Rendementsvergoeding

422. Toepassing van kostenoriëntatie betekent dat in de berekening van de kostprijs ook rekening wordt gehouden met een vergoeding voor kapitaalkosten. PostNL heeft veel in zijn postvervoernetwerk geïnvesteerd. Het is dan ook redelijk dat hij een vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen ontvangt. Deze is bedoeld om de verschaffers van eigen en vreemd vermogen een vergoeding te kunnen verstrekken voor het ter beschikking stellen van vermogen (de vermogenskosten).
423. De vermogenskosten worden niet intracomptabel in de boekhouding van PostNL geregistreerd. Daarom dienen deze vermogenskosten separaat te worden berekend. De vermogenskostenvergoeding komt in de plaats van de werkelijk betaalde rente en dividenden, die niet mogen worden meegenomen in de kostenbasis.

¹⁶¹ Naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen is in dit randnummer expliciet aangegeven dat bij de toerekening van kosten de systematiek van *activity based costing* moet worden gebruikt.

¹⁶² De *basic service* omvat alle niet-24-uurs postdiensten.

424. De ACM hanteert in gereguleerde sectoren in beginsel de *Weighted Average Cost of Capital* (hierna: WACC) voor de bepaling van het redelijk rendement, tenzij de desbetreffende regelgeving anders voorschrijft. De toe te rekenen vermogenskosten zijn gelijk aan het in gereguleerde diensten geïnvesteerd vermogen vermenigvuldigd met de WACC.
425. Het kapitaliseren van de *operational lease* mag niet worden toegepast in de kosten voor wholesaletarieven en maken geen onderdeel uit van het geïnvesteerd vermogen voor gereguleerde diensten. Dergelijke vergoedingen maken onderdeel van de (operationele) kosten en dienen als zodanig te worden meegenomen in de kostenrapportage. Hiermee worden de werkelijke kosten die PostNL hiervoor maakt, meegenomen in de tarieven. Op dergelijke operationele uitgaven hoeft niet alsnog een rendement te worden gehaald. Er is namelijk geen sprake van geïnvesteerd vermogen. Dit is namelijk de kern van een *operational lease*. Er wordt periodiek een vergoeding betaald voor het gebruik van bepaalde productiemiddelen. PostNL hoeft dus geen geld aan te trekken om deze *operational lease* te financieren (intern of extern). Deze financieringskosten zitten al opgenomen in de vergoeding van de *operational lease*.
426. De WACC is het gewogen gemiddelde van de kapitaalkosten van het eigen en het vreemd vermogen. De kosten van beide onderdelen worden gewogen door middel van de *gearing*. De *gearing* is de verhouding vreemd vermogen ten opzichte van het totale vermogen. De ACM is van oordeel dat de WACC ook dient te worden gehanteerd voor het bepalen van het op het verlenen van wholesaletoezeggingen voor 24-uurs partijpost te behalen redelijk rendement. De CERP en de ERGP wijzen ook op de mogelijkheid om de WACC voor de postsector toe te passen.¹⁶³
427. In de in hoofdstuk 6 opgenomen tariefbeoordeling is door de ACM de exacte methode van het bepalen van de WACC vastgelegd en is tevens de door PostNL voor de wholesaletoezeggingen voor 24-uurs partijpost te hanteren WACC vastgesteld. Deze WACC bedraagt 4,6 procent.

5.5.8 Bepalen van de wholesaletarieven

428. De door PostNL op basis van het bepaalde in de voorgaande paragrafen berekende kostprijzen komen in beginsel overeen met de voor de desbetreffende dienstcategorie te hanteren wholesaletarieven. Op de bedoelde kostprijzen zal PostNL echter een ontmiddeling kunnen toepassen. Dat wil zeggen dat PostNL voor elke binnen de Wholesaledienstcategorieën onderscheiden gewichtstrap een afwijkend wholesaletarief kan vaststellen, mits het naar volume gewogen gemiddelde van de wholesaletarieven daarbij gelijk is aan de naar volume gewogen gemiddelde kostprijs.
429. Omdat voor de Wholesaledienstcategorie Gemengd een afwijkend kostenpatroon geldt, nu bij die dienstcategorie ook de kosten van het opzetten van poststukken en in voorkomend geval de

¹⁶³ CERP Recommendation on best Practices for Cost Accounting Rules III, 7 mei 2009; ERGP Report on specific issues related to cost allocation, ERGP (13) 28, Ref. Ares(2015)5493694 - 01/12/2015.

kosten voor het aanleveren op een andere locatie dan op de business balie van een sorteercentrum buszendingen in de kostprijsberekening zijn meegenomen, dient een ontmiddeling voor de dienstcategorie Wholesale Gemengd separaat plaats te vinden van ontmiddeling voor de dienstcategorieën Wholesale Klein, Groot en Bijzonder. Op die laatstbedoelde categorieën kan PostNL de ontmiddeling als groep toepassen.

430. Het toepassen van ontmiddeling over het geheel van alle Wholesaledienstcategorieën tezamen zou naar het oordeel van de ACM aan PostNL een te ruime vrijheid geven om de tarieven te bepalen met mogelijk onevenredig nadelige effecten voor toegang afnemende postvervoerbedrijven. Ook om deze redenen ziet de ACM aanleiding om voor de ontmiddeling onderscheid te maken tussen de dienstcategorie Wholesale Gemengd aan de ene kant en de dienstcategorieën Wholesale Klein, Groot en Bijzonder aan de andere kant. Er is dus sprake van twee (groepen) dienstcategorieën waarbinnen een ontmiddeling kan worden toegepast:
- Dienstcategorie Wholesale Gemengd;
 - Dienstcategorieën Wholesale Klein, Groot en Bijzonder;
431. Om de ontmiddeling toe te kunnen passen, zal zowel voor de dienstcategorie Wholesale Gemengd als voor de dienstcategorieën Wholesale Klein, Groot en Bijzonder tezamen, een gewogen gemiddelde kostprijs moeten worden bepaald. De wholesalediensten zoals die in dit marktanalysebesluit worden gecategoriseerd, worden op dit moment echter nog niet als zodanig door PostNL geleverd. Voor die wholesalediensten zijn dan ook nog geen volumegegevens beschikbaar. Ten behoeve van een ontmiddeling dient PostNL daarom eerst de over 2016 gerealiseerde afzetgegevens van alle 24-uurs partijenpostdiensten niet zijnde UPD-diensten, in termen van volumes te transponeren naar de in dit marktanalysebesluit onderscheiden Wholesaledienstcategorieën Klein, Groot, Bijzonder of Gemengd en de binnen die categorieën onderscheiden gewichtstrappen.
432. De desbetreffende afzetgegevens van de partijenpostdiensten dienen daarbij in beginsel steeds te worden getransponeerd naar de logisch en objectief gezien daarmee het meest corresponderende wholesalecategorie en gewichtstrap. Waar formaat of gewichtsklasse van de partijenpostdienst zodanig afwijken van de in dit marktanalysebesluit gehanteerde wholesalecategorisering dat een transponering op logische en objectieve gronden niet mogelijk is, dient PostNL de door hem gemaakte transponeringskeuze nader te onderbouwen.
433. De door PostNL toe te passen ontmiddeling:
- 1) dient logisch en consistent te zijn opgebouwd. Dat houdt bijvoorbeeld in dat een zwaarder (gemiddeld) gewicht hoger wordt getarifeerd dan een lichter (gemiddeld) gewicht en dat een groter formaat hoger wordt getarifeerd dan een kleiner formaat van hetzelfde gewicht;
 - 2) mag geen discriminatie of anti competitieve tariefstelling opleveren. Dit betekent dat de uit de ontmiddeling resulterende tarifiering niet tot doel of effect mag hebben dat de mededinging

wordt belemmerd. Dat is bijvoorbeeld het geval als deze gericht is op het benadelen van één of meerdere postvervoerbedrijven.

434. Bij het toepassen van ontmiddelde tarieven dient PostNL dezelfde gewichtsklassen te hanteren voor de wholesaletoevangsdiensten als die hij hanteert voor de overeenkomstige retaildiensten. Het toestaan van ontmiddelen heeft namelijk als primaire doel dat PostNL meer aansluiting kan zoeken bij de tariefstructuur van retail.

5.5.9 Jaarlijkse kostenoriëntatietoets of meerjarige tariefregulering

435. De ACM is van oordeel dat een stelsel van wholesaletarieven die voor meerdere jaren gelden de voorkeur verdient boven een jaarlijks terugkerende beoordeling van de kostenoriëntatie van de wholesaletarieven.
436. In vergelijking met het jaarlijks opnieuw berekenen van de wholesaletarieven, heeft het vastleggen van de tarieven voor een langere periode verschillende voordelen. Postvervoerbedrijven hebben in dat laatste geval bij de inrichting van hun businessplan gedurende een langere periode zekerheid over de tarieven die zij voor wholesaletoevang aan PostNL moeten betalen. Dit zorgt voor de nodige zekerheid bij het vaststellen van de retailprijzen die een postvervoerbedrijf wil aanbieden, bij het sluiten van (lange termijn) contracten met klanten en bij het nemen van beslissingen over investeringen in hun netwerk. Dit maakt het voor die postvervoerbedrijven gemakkelijker om de nodige investeringen te doen om actief te blijven in 24-uurs post. Een systematiek van meerjarige wholesaleregulering draagt daarmee tevens bij aan de door de Beleidsregel geformuleerde doelen van het *ex ante* toezicht.¹⁶⁴
437. In vergelijking met een systeem van het jaarlijks vaststellen van de wholesaletarieven levert het vaststellen van die tarieven voor een langere periode bovendien minder administratieve lasten op voor PostNL.
438. De ACM verwacht niet dat er in de komende jaren sprake zal zijn van zodanige onvoorziene technische of andere ontwikkelingen ten aanzien van het verlenen van toegangsdiensten dat deze binnen die termijn leiden tot ingrijpende wijzigingen in de kosten of kostenstructuur van PostNL. Voor het vastleggen van de wholesaletarieven voor een kortere termijn ziet de ACM daarom geen aanleiding.
439. Op basis van het bovenstaande acht de ACM het redelijk en verantwoord de vastgestelde kostengeoriënteerde wholesaletarieven te laten gelden voor de jaren 2019, 2020 en 2021.
440. Voor de tarieven van 2021 is het volgende van belang. De Staatssecretaris van EZK heeft in haar brief van 15 juni 2018¹⁶⁵ aangekondigd dat zij voornemens is om de huidige wet- en

¹⁶⁴ Zie artikel 2 van de Beleidsregel.

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.

regelgeving aan te passen en streeft naar een lichtere vorm van toegangsregulering. De verwachting is dat de nieuwe wet- en regelgeving in 2021 conform deze wensen van de Staatssecretaris zal zijn aangepast en in werking zal zijn getreden. Echter, dit is geen zekerheid. De Staatssecretaris moet haar wetsvoorstel indienen bij de Tweede Kamer en vervolgens zal dit wetsvoorstel het volledige wetgevingsproces doorlopen. Het is niet te voorspellen of dit daadwerkelijk voor 2021 zal leiden tot aanpassing van wet- en regelgeving en of de nieuwe wet- en regelgeving voorziet in een eventuele overgangsregeling ten opzichte van de regulering die volgt uit de huidige wet- en regelgeving. Als voor 2021 de wet- en regelgeving niet is aangepast, is het de vraag welke tarieven dan in 2021 gelden. Het ontbreekt momenteel immers aan kennis over de volume ontwikkelingen en kostenontwikkeling in 2021. De ACM ziet hierbij twee verschillende opties.

441. Een optie is om een apart tariefbesluit te nemen voor de tarieven die in 2021 gelden. Dit tariefbesluit zal zijn gebaseerd op een tariefvoorstel en kostenrapportage van PostNL. Door deze optie ontstaat er echter vooraf bij PostNL en wholesaleafnemers geen zekerheid over de tarieven waardoor de reguleringszekerheid afneemt. Daarnaast vraagt deze optie van zowel PostNL als de ACM extra inspanning om een dergelijk tariefvoorstel (inclusief kostenrapportage) te produceren en vervolgens te beoordelen. Dit zou een extra administratieve last voor PostNL opleveren. Bovendien zou dit kunnen leiden tot meer juridische procedures.
442. Een andere optie is om de tarievenformule zoals opgenomen in Tabel 11 van dit besluit door te zetten naar het jaar 2021. Daarbij wordt dan voor de jaarlijkse kostenontwikkeling aangesloten bij de voorgaande jaren. Voor de NEA-index geldt dan de gerealiseerde NEA-index voor 2020 (in oktober). Hiermee is dan de veronderstelling dat de volume ontwikkeling en de kostenontwikkeling in 2021 naar verwachting niet wezenlijk anders zal zijn dan de jaren ervoor. Deze optie geeft vooraf zekerheid over de tarieven aan zowel PostNL als wholesaleafnemers. Bovendien vergt deze optie geen extra inspanning van PostNL en de ACM.
443. De ACM is van oordeel dat het doorzetten van de tarievenformule zoals opgenomen in Tabel 11 de beste manier is om de tarieven voor 2021 in te vullen, mocht dit noodzakelijk blijken. Dit geeft zoveel mogelijk zekerheid aan zowel PostNL als wholesaleafnemers. Bovendien is het een efficiënte oplossing. Het beperkt de administratieve lasten. Daarbij zal naar verwachting de periode dat deze tarieven gelding hebben beperkt zijn.

5.5.10 Indexering tarieven

444. Bij het voor meerdere jaren vastleggen van de wholesaletarieven dient wel de mogelijkheid te bestaan om deze tussentijds aan te passen aan de ontwikkeling van het algemene prijsniveau in de markt. De door PostNL te hanteren tarieven voor wholesaletoevangsdiensten hebben gelding voor de duur van dit marktanalysebesluit waarbij deze tarieven fungeren als tariefplafond.

445. Voor de invulling van de te hanteren indexatie bestaat een aantal mogelijkheden: NEA; CPI (de algemene consumentenprijsindex); de jaarlijkse stijging van de UPD-tarieven en de periodiek door PostNL aangekondigde generieke verhoging van de tarieven voor partijenpost.
446. De NEA index is een indexatie die specifiek is gerelateerd aan de vervoerssector. De index voor de deelsector 'fijnmazige distributie' (collo) inclusief brandstofkostenontwikkeling sluit nauw aan bij de activiteiten van postvervoerbedrijven. **[Vertrouwelijk:**
-].
- Daarbij wordt deze index vastgesteld door een onafhankelijk instituut. De NEA index biedt naar het oordeel van de ACM de beste invulling voor de te hanteren indexatie.
447. De CPI is een generieke indexatie die naar het oordeel van de ACM geen goed beeld kan geven van de ontwikkelingen in de kosten van het vervoer van partijenpost. De stijging van de postzegelprijs (of de frankeermachine enkelstuksprijs) is evenmin een bruikbare indexatie. **[Vertrouwelijk:**
-]. De gemiddelde prijsverhogingen voor postvervoer zijn over het algemeen lager dan de stijging van de postzegeltarieven. Bij deze indexatie zouden postvervoerbedrijven dus teveel betalen voor de toegang.
448. De ACM concludeert dat de gerealiseerde NEA index, zoals gehanteerd voor de deelsector 'fijnmazige distributie' (collo) inclusief brandstofkostenontwikkeling, een goede invulling is voor het indexeren van de op basis van het voorafgaande kalenderjaar berekende wholesaletarieven. De NEA index houdt evenwel geen rekening met een specifieke eigenschap van postvervoer, namelijk dat daarbij sprake is van een krimpend volume. De ACM acht het redelijk om PostNL daarvoor compensatie te bieden door het in de reguleringsperiode door hem te hanteren wholesaletarief voor de onderscheiden toegangsdiensten te berekenen aan de hand van de geprognosticeerde kosten – en volumeontwikkelingen over die periode. In de hierna volgende voorschriften wordt deze berekeningssystematiek verder uitgewerkt.¹⁶⁶

5.5.11 Voorschriften bij de opgelegde tariefverplichting

449. Op grond van artikel 13f, vierde lid, van de Postwet verbindt de ACM de volgende voorschriften aan de aan PostNL opgelegde verplichting betreffende de door hem te berekenen wholesaletarieven. Deze voorschriften zijn nodig uit een oogpunt van effectieve handhaafbaarheid van de opgelegde tariefverplichting. Zij zijn daarmee eveneens gericht op het tegengaan van de potentiële mededingingsproblemen van prijsdiscriminatie en marge-uitholling.
450. Hieronder worden de voorschriften uiteengezet voor het berekenen van de wholesaletarieven. Hierbij worden eerst de voorschriften voor het berekenen van de wholesaletarieven vermeld, daarna de voorschriften voor het kostentoerekeningsstelsel. Vervolgens worden de voorschriften ten aanzien van tarieven voor nieuwe of gewijzigde diensten uiteengezet.

¹⁶⁶ Een vergelijkbare regeling is opgenomen in het Marktanalysebesluit ontbundelde toegang van 17 december 2015 (kenmerk ACM/DTVP/2015207525).

5.5.11.1 Voorschriften voor het berekenen van de wholesaletarieven

451. Om de tarieven te kunnen beoordelen, dient de ACM te beschikken over een tariefvoorstel (hierna: het Tariefvoorstel). In dit Tariefvoorstel zijn de wholesaletarieven opgenomen voor 24-uurs partijenpost die PostNL aan andere postvervoerbedrijven voor het verkrijgen van toegang tot het netwerk van PostNL in rekening brengt.
452. De in het Tariefvoorstel opgenomen wholesaletarieven dienen te zijn berekend en bepaald met inachtneming van het hiervoor gestelde in de paragrafen 5.5.4. tot en met 5.5.10. Het Tariefvoorstel dient vergezeld te gaan van een gedetailleerde berekening en onderbouwing waaruit dit blijkt. Daarbij dient PostNL inzichtelijk te maken welk deel van de totale met betrekking tot het verlenen van postvervoerdiensten door hem gemaakte kosten zijn toegerekend aan het verlenen van de in dit marktanalysebesluit bedoelde toegang.
453. Het Tariefvoorstel dient vergezeld te gaan van een gedetailleerde beschrijving van het toegepaste systeem van kostentoerekening dat voldoet aan de in de hierna volgende paragraaf gestelde voorschriften.
454. Uitsluitend de kosten die direct of indirect veroorzaakt worden door de in paragraaf 5.3.3 bedoelde wholesaledienstcategorieën mogen aan deze diensten worden toegerekend. Dat betekent dat:
 - 1) PostNL in ieder geval de volgende kosten mag meenemen in de toerekening aan de wholesaletoevangsdiensten:
 - o de directe kosten van de wholesaletoevangsdiensten;
 - o de gezamenlijke kosten van het netwerk dat wordt gebruikt voor de levering van 24-uurs partijenpostdiensten;
Deze mogen naar rato van het gebruik worden toegerekend.
 - o de gemeenschappelijke kosten;
Dit zijn de kosten van zogenoemde overhead, die niet direct met de gezamenlijke productie van diensten samenhangen. Te denken valt aan de management-overhead op concernniveau en de kosten van HRM en administratie.
 - o de eventuele kosten die PostNL specifiek maakt om wholesaletoevang mogelijk te maken;
De ACM gaat ervan uit dat het hier om een beperkt bedrag aan kosten zal gaan. Indien echter sprake is van een zodanig substantieel kostenbedrag dat daarvan een significant effect uitgaat op de aan postvervoerbedrijven in rekening te brengen wholesaletarieven, kan de ACM alsnog besluiten dat een proportioneel deel daarvan dient te worden toegerekend aan de 24-uurs partijenpostdiensten van PostNL, teneinde een gelijk speelveld te waarborgen en PostNL te stimuleren deze kosten zo laag mogelijk te houden.

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

- kosten die uitsluitend verband houden met de retailactiviteiten van PostNL, zoals marktwerkingskosten;
- kosten die uitsluitend verband houden met het verlenen van universele postdiensten, waaronder de kosten van het brievenbusnetwerk en van de postvestigingen en alle andere kosten die al aan de UPD worden toegerekend;
- kosten van de business balies, voor zover die niet gebruikt worden voor het verlenen van wholesaletoeegangsdiensten;
- de kosten van eventuele andere delen van het netwerk van PostNL die niet geheel of gedeeltelijk gebruikt worden voor het verlenen van wholesaletoeegangsdiensten;
- de kosten van het verlenen van niet-24-uurs partijenpostdiensten (*basic service*; 48-uurs en 72(+)-uurs partijenpostdiensten), onverminderd het in randnummer 421 bepaalde;
- de kosten van differentiële diensten, zoals haal- en brengdiensten en de exploitatie van postbussen;
- niet eerder genoemde kosten die uitsluitend verband houden met activiteiten die buiten de 24-uurs partijenpostdienst vallen;
- de betaalde rentekosten en dividenduitkeringen.

455. Voor de berekening van de wholesaletarieven dient PostNL uit te gaan van de kosten zoals die zijn gemaakt in het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin het Tariefvoorstel wordt ingediend ($t-1$)¹⁶⁷ en de geprognosticeerde kosten van het laatste jaar van de reguleringsperiode ($t+3$)¹⁶⁸ tegen het prijsniveau dat gold in $t-1$.¹⁶⁹ Vervolgens wordt een kostengrondslag voor de wholesaletarieven bepaald op basis van de rechte lijn tussen de twee verkregen waarden. Het tarief voor het desbetreffende jaar wordt bepaald op de waarde in het midden van dat jaar.

456. Bij het prognosticeren van de hiervoor bedoelde kosten en de daarmee samenhangende verwachte volumes in $t+3$ dient PostNL rekening te houden met de door hem voorgenomen en redelijkerwijs te voorziene kostenbesparingen¹⁷⁰ alsmede met beschikbare resultaten van

¹⁶⁷ Of van het laatst beschikbare verslagjaar, indien over het voorafgaande verslagjaar (nog) geen gegevens beschikbaar zijn; $t-1$ wordt in dat geval $t-2$.

¹⁶⁸ De ACM neemt een periode van drie jaar als uitgangspunt gelet op het bepaalde in artikel 13c van de Postwet.

¹⁶⁹ Dat wil zeggen dat inflatie in deze prognose buiten beschouwing wordt gelaten.

¹⁷⁰ Zie bijvoorbeeld https://www.postnl.nl/Images/Q4%20FY-2016-and-capital-market-day-presentation_tcm10-91061.pdf (p. 32).

onafhankelijk onderzoek naar de ontwikkeling van postvolumes.¹⁷¹ Ook de eigen (interne) inschattingen van de ontwikkelingen van de postvolumes zijn hierbij betrokken.

457. Bij het bepalen van de kosten en de volumes voor t+3 wordt uitgegaan van prognoses.
458. De jaarlijks te hanteren kostengrondslag voor de wholesaletarieven wordt in beginsel conform de onderstaande tabel berekend.

Jaar	Jaartal	Berekening tarief
t	2017	$(\text{kostprijs jaar } t_{-1} + 1/4 \times (\text{kostprijs jaar } t_{+3} - \text{kostprijs jaar } t_{-1})) \times (1 + \text{NEA index}_{t-1})$
t+1	2018	$(\text{kostprijs jaar } t_{-1} + 2/4 \times (\text{kostprijs jaar } t_{+3} - \text{kostprijs jaar } t_{-1})) \times (1 + \text{NEA index}_{t-1}) \times (1 + \text{NEA index}_t)$
t+2	2019	$(\text{kostprijs jaar } t_{-1} + 3/4 \times (\text{kostprijs jaar } t_{+3} - \text{kostprijs jaar } t_{-1})) \times (1 + \text{NEA index}_{t-1}) \times (1 + \text{NEA index}_t) \times (1 + \text{NEA index}_{t+1})$
t+3	2020	$(\text{kostprijs jaar } t_{-1} + 4/4 \times (\text{kostprijs jaar } t_{+3} - \text{kostprijs jaar } t_{-1})) \times (1 + \text{NEA index}_{t-1}) \times (1 + \text{NEA index}_t) \times (1 + \text{NEA index}_{t+1}) \times (1 + \text{NEA index}_{t+2})$
t+4	2021	$(\text{kostprijs jaar } t_{-1} + 5/4 \times (\text{kostprijs jaar } t_{+3} - \text{kostprijs jaar } t_{-1})) \times (1 + \text{NEA index}_{t-1}) \times (1 + \text{NEA index}_t) \times (1 + \text{NEA index}_{t+1}) \times (1 + \text{NEA index}_{t+2}) \times (1 + \text{NEA index}_{t+3})$

Tabel 11: berekeningswijze tariefplafonds

459. Voor de tariefbeoordeling zijn de jaren 2019, 2020 en 2021 relevant. Voor de bepaling van de kostprijzen zijn 2016 en 2020 relevant.¹⁷²
460. De uit de voorgaande berekening volgende kostengrondslag per jaar wordt elk jaar geïndexeerd voor inflatie. Hiervoor dient PostNL de gerealiseerde NEA-index voor de deelsector 'fijnmazige distributie' (collo) inclusief brandstofkostenontwikkeling te gebruiken.¹⁷³ PostNL dient de nieuwe wholesaletarieven voor het nieuwe kalenderjaar uiterlijk 1 november bekend te maken.
461. Het Tariefvoorstel dient vergezeld te gaan van een accountantsverklaring. Uit deze verklaring dient te blijken dat de accountant heeft gecontroleerd en vastgesteld dat:
- de berekeningen correct en volgens de in dit marktanalysebesluit gestelde voorschriften zijn uitgevoerd;
 - de gehanteerde data correct en volledig zijn en aansluiten bij de financiële administratie van PostNL.
462. In het kader van de (verdere) beoordeling van het Tariefvoorstel en de door de ACM vast te stellen Wholesaletarieven dient PostNL binnen de daarvoor door de ACM gestelde termijnen te voldoen aan verzoeken om aanvullende informatie of om herberekeningen uit voeren ten aanzien van de in of bij het Tariefvoorstel opgeleverde gegevens.

¹⁷¹ Zoals Future scenario developments in the Dutch postal market, WIK-consult 14 december 2016.

¹⁷² Het meest recente business plan van PostNL gaat ook uit van de periode tot en met 2020.

¹⁷³ Zie daarvoor http://www.niwo.nl/pagina/167/onderwerpen/cijfers_en_grafieken/kosten_en_rentabiliteit.html.

5.5.11.2 Voorschriften voor het kostentoerekeningsysteem

463. Het door PostNL voor de berekening van de wholesaletarieven gehanteerde kostentoerekeningsysteem dient de volgende elementen te bevatten:

- a) Een overzicht waaruit blijkt dat de *input* van het systeem (oftewel de kosten die het systeem ingaan) gelijk is aan de *output* van het systeem (oftewel de gewogen som van de kostprijzen).
- b) De verdeelsleutels die gebruikt zijn bij het verdelen van de directe en indirecte kosten. PostNL dient hierbij toe te lichten hoe deze verdeelsleutels tot stand zijn gekomen, waarom dit de best beschikbare verdeelsleutels zijn en op welke wijze en met welke frequentie de brongegevens voor de sleutels zijn onderbouwd.

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

1) Het systeem is consistent:

De keuzes voor de uitgangspunten zijn gemotiveerd en aan de keuzes wordt in het gehele systeem vastgehouden. Waar eventueel toch is afgeweken van gemaakte keuzes is gemotiveerd waarom het vasthouden aan de keuze niet mogelijk is.

2) Het systeem is transparant:

Het systeem bevat alle benodigde informatie, is toegankelijk, volledig en juist en sluit aan bij bestaande interne processen en besluitvorming, zoals de organisatie, de begrotingscyclus, de boekhouding, etc. Hierbij dient het volgende voldoende duidelijk te zijn:

- De verschillende soorten en categorieën van kosten, opbrengsten en geïnvesteed vermogen die aan de diensten worden toegerekend.
- De methodiek van kostentoerekening, inclusief de belangrijkste kostenplaatsen en kostenverdeelsleutels. Uitgaande van de kosten zoals die ontstaan, dient duidelijk te zijn hoe deze kosten aan diensten en producten toegerekend worden. Hierbij dient duidelijk te zijn of sprake is van directe toerekening, toerekening op basis van *cost drivers* of kostenverdeelsleutels of van toerekening via een opslag. Als sprake is van toerekening via *cost drivers* of kostenverdeelsleutels dient duidelijk te zijn welke kostenpools en welke *cost drivers* of kostenverdeelsleutels gehanteerd worden. Als sprake is van toerekening via opslagen dient duidelijk te zijn hoe deze opslagen precies berekend worden.
- De bronnen van de gegevens. Hierbij gaat het enerzijds om de bronnen van de financiële gegevens en anderzijds om de bronnen van de niet-financiële gegevens. Hierbij dient duidelijk te zijn in hoeverre deze gegevens via geautomatiseerde processen tot stand komen of op inschattingen van medewerkers worden gebaseerd.

3) Het systeem is navolgbaar.

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

465. Het kostentoe rekeningensysteem moet door de ACM worden goedgekeurd. Ten behoeve daarvan dient PostNL te voldoen aan de door de ACM gegeven aanwijzingen tot aanpassing van het systeem. Het besluit tot goedkeuring van het kostentoe rekeningensysteem neemt de ACM tezamen met het besluit tot goedkeuring van de door PostNL in het Tariefvoorstel opgenomen wholesaletarieven.

5.5.11.3 Voorschriften ten aanzien van tarieven voor nieuwe of gewijzigde diensten

466. Indien PostNL voor zakelijke klanten of op basis van een daartoe ingediend redelijk verzoek om toegang, nieuwe of gewijzigde 24-uurs partijenpostdiensten introduceert, dient PostNL hiervoor met inachtneming en overeenkomstige toepassing van het bepaalde in de paragrafen 5.5.4 tot en met 5.5.11.2 een wholesaletarief te berekenen en daarvoor een tariefvoorstel in te dienen bij de ACM. Ten aanzien van een dergelijk tariefvoorstel neemt de ACM een afzonderlijk Tariefbesluit.

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

5.6 Inwerkingtreding van de verplichtingen

468. Dit marktanalysebesluit treedt in werking op [datum] 2019. Omdat PostNL enige tijd nodig zal hebben om de in het marktanalysebesluit aan hem opgelegde verplichtingen te implementeren, geldt hiervoor een implementatietermijn. Onderstaand zal de ACM per verplichting aangeven wat deze termijn is.

469. In paragraaf 5.3.3 van dit marktanalysebesluit heeft de ACM bepaald welk verzoek tot toegang voor 24-uurs partijenpost in ieder geval redelijk is. PostNL heeft de verplichting om deze vormen van toegang uiterlijk één maand na inwerkingtreding van dit besluit aan te bieden aan postvervoerbedrijven.

470. Wat betreft de transparantieverplichtingen, bedoeld in paragraaf 5.4 van dit marktanalysebesluit, geldt dat uiterlijk één maand na inwerkingtreding van dit besluit aan de algemene transparantieverplichting moet zijn voldaan en het referentieaanbod door PostNL bekend moet zijn gemaakt op de wijze zoals in die paragraaf bepaald.

471. Uiterlijk één maand na inwerkingtreding van dit besluit dient PostNL de wholesaletarieven (zoals opgenomen in paragraaf 6.9) voor de afname van de wholesaletoevangsdiensten te hanteren.
472. De ACM acht het redelijk om PostNL ten aanzien van alle aan hem opgelegde verplichtingen een implementatietermijn van een maand op te leggen. De opgelegde verplichtingen uit dit marktanalysebesluit komen nagenoeg overeen met de verplichtingen uit het voormalige marktanalysebesluit. Daarom geeft naar het oordeel van de ACM een implementatietermijn van een maand voldoende tijd om te voldoen aan de verplichtingen.

5.7 Overzicht potentiële mededingingsproblemen en verplichtingen

473. In de onderstaande Tabel 12 worden de vastgestelde potentiële mededingingsproblemen en de opgelegde verplichtingen die een bijdrage leveren aan het voorkomen van de vastgestelde potentiële mededingingsproblemen overzichtelijk gepresenteerd.

Verplichtingen	Toegang	Transparantie	Non-discriminatie	Tarief
Potentiële mededingingsproblemen				
Toegangsweigering	X			
Toegangsgelateerd				
Discriminair gebruik of achterhouden van informatie	X	X	X	
Oneigenlijk gebruik van informatie	X	X		
Vertragingstactieken	X	X	X	
Onbillijke voorwaarden	X	X	X	
Kwaliteitsdiscriminatie	X	X	X	
Koppelverkoop	X	X		
Strategisch productontwerp	X	X		
Prijsgelateerd				
Prijdiscriminatie				X
Marge-utholling				X

Tabel 12: potentiële mededingingsproblemen en opgelegde verplichtingen

5.8 Afsluiting

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

-
475. De doelstelling van dit marktanalysebesluit is het in stand houden van effectieve en duurzame concurrentie. Met de opgelegde verplichtingen wordt dit naar de overtuiging van de ACM bereikt. Postvervoerbedrijven houden toegang tot het netwerk van PostNL voor 24-uurs partijenpost. De voorwaarden die de ACM stelt ten aanzien van de door PostNL te verlenen toegang verhinderen dat PostNL nadelige voorwaarden voor postvervoerbedrijven kan introduceren.
476. De tariefverplichting geeft postvervoerbedrijven de prikkel om zoveel mogelijk postvervoerdiensten zelf te verrichten. Voor zover ze toegang nodig hebben tot het netwerk van PostNL, neemt het gereguleerde tarief het nadeel weg dat postvervoerbedrijven hebben ten opzichte van PostNL. PostNL krijgt vrijheidsgraden in de vormgeving van zijn retailprijzen.
477. De verplichtingen leiden tot effectieve en duurzame concurrentie. Dit leidt tot meer keuze, lagere prijzen en een betere kwaliteit van dienstverlening voor eindgebruikers. Ook geven effectieve en duurzame concurrentie de meeste prikkels om te komen tot efficiëntieverbeteringen en innovatie op het gebied van het vervoer van post. Deze positieve gevolgen van regulering voor eindgebruikers als gevolg van de concurrerende postmarkt kwalificeert de ACM als het beoogde en verwachte effect van het opleggen van verplichtingen.

6. Tariefbeoordeling 24-uurs partijenpost

6.1 Algemeen

6.1.1 Inleiding

478. In deze tariefbeoordeling geeft de ACM verdere invulling aan voornoemde tariefverplichting, ten aanzien van de in paragraaf 5.3.3 als redelijke verzoeken opgenomen vormen van toegang. Daarbij beoordeelt de ACM het toegepaste systeem van kostentoekening en stelt de ACM voor 2019, 2020 en 2021 de tarieven vast van de wholesaletoezeggingen.

6.1.2 Aanpak

479. PostNL heeft op 29 november 2017 bij de ACM een Tariefvoorstel ingediend.¹⁷⁴ In dit Tariefvoorstel zijn de wholesaletarieven opgenomen voor 24-uurs partijenpost die PostNL aan andere postvervoerbedrijven in rekening wilde brengen voor het verkrijgen van toegang tot het netwerk van PostNL. De ACM heeft dit Tariefvoorstel van PostNL al beoordeeld. Dit heeft geleid tot het voormalige ontwerp tariefbesluit dat op 14 mei 2018 ter consultatie is gepubliceerd.¹⁷⁵ De zienswijzen die op dit ontwerp besluit zijn ontvangen, heeft de ACM eveneens al beoordeeld.

480. Het Tariefvoorstel van PostNL is gebaseerd op de tariefverplichting uit het voormalige marktanalysebesluit. De gehanteerde voorschriften van de tariefverplichting uit onderhavig marktanalysebesluit komen overeen met de tariefverplichting uit het voormalige marktanalysebesluit. Gelet hierop is het naar het oordeel van de ACM niet noodzakelijk dat PostNL opnieuw een tariefvoorstel en kostenrapportage bij de ACM indient. Daarom ziet de ACM aanleiding om de tariefbeoordeling onderdeel te maken van onderhavig marktanalysebesluit. Hierdoor worden de lasten voor PostNL beperkt.

481. Doordat de tariefbeoordeling onderdeel is van dit marktanalysebesluit, wordt zo snel mogelijk zekerheid gegeven aan PostNL en wholesaleafnemers over de tarieven die gelden voor 2019, 2020 en 2021. Bovendien beperkt dit de werkzaamheden van zowel PostNL als de ACM in enerzijds het opleveren van een nieuw tariefvoorstel en kostenrapportage en anderzijds de beoordeling daarvan. Daarnaast wordt hiermee voorkomen dat een aparte rechtelijke procedure volgt voor de tariefbeoordeling.

482. In het voormalige marktanalysebesluit was aan PostNL de verplichting opgelegd om toegang te leveren voor brievenbuspakjes+. In het Tariefvoorstel van PostNL was dan ook een tarief voor brievenbuspakjes+ opgenomen. In onderhavig marktanalysebesluit is echter geen verplichting opgelegd om toegang te leveren voor brievenbuspakjes+. Aangezien dit een aparte toegang

¹⁷⁴ Kenmerk ACM/IN/284444, kenmerk PostNL 17/PA/U/054 inclusief bijlagen. Voor de bijlagen, zie ook ACM/IN/284447, ACM/IN/284448, ACM/IN/284445, ACM/IN/284452, ACM/IN/284449, ACM/IN/284450, ACM/IN/284451 en ACM/IN/284446.

¹⁷⁵ Kenmerk ACM/UIT/494023.

betreft, zijn hiervoor de tarieven en de betreffende beoordeling verwijderd uit de in dit besluit opgenomen tariefbeoordeling.

6.1.3 Samenvatting

483. Hieronder volgt een samengevatte weergave van de tariefbeoordeling die de ACM in dit hoofdstuk beschrijft.

Kostentoerekeningssysteem

484. De ACM beoordeelt in deze tariefbeoordeling het kostentoerekeningssysteem dat door PostNL is gebruikt voor het berekenen van de kostprijzen voor de wholesaletoegangsdiensten. Tijdens deze beoordeling heeft de ACM op een groot aantal punten geconstateerd dat het kostentoerekeningssysteem niet voldeed aan de tariefverplichting en de daarin opgenomen nadere voorschriften.

485. De belangrijkste aanpassingen die de ACM verzocht heeft te doen en die ook door PostNL zijn uitgevoerd zijn:

- (1) het verwijderen van de reguleringskosten uit de wholesale specifieke kosten;
- (2) het hanteren van het geïnvesteerde vermogen voor het berekenen van de vermogenskosten zoals dit in de boekhouding is opgenomen;
- (3) het toerekenen van de gezamenlijke kosten op basis van reeds toegerekende proceskosten per product;
- (4) het bepalen van de directe kosten van de wholesaletoegangsdiensten op basis van gelijksoortige retailproducten; en
- (5) het toepassen van de eigen business plan projecties ten aanzien van volumes en kostbesparingen en de daaruit voortvloeiende kosten ontwikkeling in 2020.

486. Met in achtneming van voornoemde uitgevoerde aanpassingen keurt de ACM het kostentoerekeningssysteem van PostNL goed.

487. Onderdeel van deze tariefbeoordeling is de methode en de berekening van de *Weighted Average Cost of Capital* (WACC). Deze nominale *pre-tax* WACC is vastgesteld op 4,6 procent.

Tarieven

488. Tevens beoordeelt de ACM de tarieven voor de 24-uurs wholesaletoegangsdiensten die uiterlijk één maand na inwerkingtreding van dit besluit dienen te gelden. Voor het merendeel volgen deze tarieven uit de kostprijsberekeningen, maar voor een aantal wholesaletoegangsdiensten heeft PostNL de mogelijkheid de tarieven te ontmiddelen.

489. Tijdens de beoordeling heeft de ACM op twee punten geconstateerd dat de ontmiddeling niet voldoet aan de tariefverplichting en de daarin opgenomen nadere voorschriften. Deze aanpassingen betreffen:

- (1) het ontmiddelen van de tarieven voor de wholesaletoegangsdiensten Klein, Groot en Bijzonder met behulp van de individuele kostprijzen van Klein, Groot en Bijzonder; en

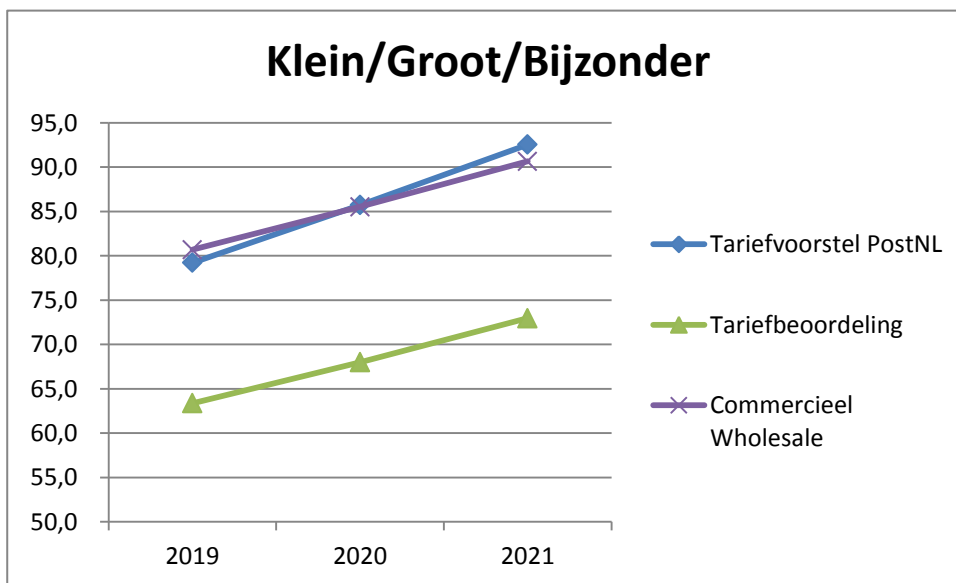
- (2) het hanteren van de gewichtsklasse indeling zoals deze wordt gehanteerd in de retailproducten.

De ACM heeft PostNL verzocht voornoemde aanpassingen te doen en PostNL heeft deze aanpassingen uitgevoerd.

490. Met in achtneming van voornoemde uitgevoerde aanpassingen keurt de ACM de tarieven voor 2019, 2020 en 2021 goed. Deze tarieven fungeren als tariefplafonds.

Gevolgen

491. In onderstaande figuur is samengevat weergegeven welke tariefaanpassingen de beoordeling van de ACM tot gevolg heeft. Hierbij is het gemiddeld gewogen tarief¹⁷⁶ van de wholesaletogangsdiensten Wholesale Klein, Groot en Bijzonder opgenomen.



Figuur 6: vergelijking tariefvoorstel PostNL, tariefbeoordeling ACM en commercieel wholesaleaanbod PostNL

492. Hieruit blijkt dat de beoordeling van de ACM in dit tariefbesluit een aanzienlijke verlaging van de tarieven tot gevolg heeft ten opzichte van de tarieven die zijn voorgesteld door PostNL. Tevens zijn de tarieven in dit besluit significant lager dan de commerciële wholesaletarieven die momenteel, in afwachting van het definitieve marktanalysebesluit door PostNL worden gehanteerd.

6.1.4 Structuur

493. Paragraaf 6.3 betreft een overzicht van het tariefvoorstel van PostNL en in paragraaf 6.4 zijn de reacties van andere postvervoerbedrijven op het tariefvoorstel van PostNL samengevat

¹⁷⁶ Gebaseerd op kostprijzen van PostNL, waarbij de mix van wholesaleproducten door PostNL is afgeleid van de retail leveringen.

weergegeven. De beoordeling van het toegepaste systeem van kostentoekening is in paragraaf 6.5 opgenomen waarna in paragraaf 6.6 de daaruit volgende voorgestelde tarieven worden beoordeeld. Tot slot bevat paragraaf 6.7 de conclusie. In paragraaf 6.8 zijn de kostprijzen 2016 en 2020 weergegeven en in paragraaf 6.9 zijn de tariefplafonds opgenomen voor 2019. Annex B betreft het rapport *The WACC for Dutch Postal Services* dat *The Brattle Group* in opdracht van de ACM heeft geschreven. Tot slot bevat paragraaf 6.10 de weergave van de zienswijzen die door postvervoerbedrijven zijn ingediend op het voormalig ontwerp tariefbesluit waarop de tariefbeoordeling mede is gebaseerd.

6.2 Weergave van het proces

6.2.1 Proces kostentoekeningssysteem en tariefvoorstel

494. Eén van de onderdelen van de tariefverplichting is de rendementsvergoeding die PostNL moet hanteren. Hierover heeft de ACM onder andere opgenomen dat zij hiervoor de *Weighted Average Cost of Capital* (WACC) zal vaststellen. Hiervoor heeft de ACM op 11 september 2017 aan *The Brattle Group* een opdracht verstrekt deze WACC te berekenen en hiervan een rapportage op te stellen. Op 8 november 2017 heeft de ACM de WACC-rapportage van *The Brattle Group* aan de leden van de IG gestuurd.¹⁷⁷ Hierin is een nominale pre-tax WACC berekend van 4,60 procent. Dit rapport is bijgevoegd in Annex B.
495. Op 29 november 2017 heeft PostNL het tariefvoorstel inclusief aanbiedingsbrief en accountsverklaring bij de ACM ingediend.¹⁷⁸ Bij brief van 30 november 2017 heeft de ACM de ontvangst van het tariefvoorstel bevestigd.¹⁷⁹
496. Op 4 december 2017 heeft PostNL een openbare versie van het tariefvoorstel dat bij de ACM is ingediend, gepubliceerd op de website voor postvervoerbedrijven.
497. Op 7 december 2017 vond er een gesprek plaats tussen de ACM en PostNL waar een concept informatieverzoek van de ACM is besproken.¹⁸⁰ Op 11 december 2017 heeft de ACM het definitieve informatieverzoek¹⁸¹ naar PostNL gestuurd.
498. Op 14 december 2017 heeft PostNL een aantal vragen uit het informatieverzoek mondeling beantwoord tijdens een bijeenkomst bij de ACM. Op 22 december 2018 heeft PostNL een aantal vragen uit het informatieverzoek schriftelijk beantwoord.¹⁸²

¹⁷⁷ Kenmerk ACM/UIT/308414.

¹⁷⁸ Kenmerk ACM/IN/284444, kenmerk PostNL 17/PA/U/054 inclusief bijlagen. Voor de bijlagen, zie ook ACM/IN/284447, ACM/IN/284448, ACM/IN/284445, ACM/IN/284452, ACM/IN/284449, ACM/IN/284450, ACM/IN/284451 en ACM/IN/284446.

¹⁷⁹ Kenmerk ACM/UIT/361293.

¹⁸⁰ Kenmerk ACM/UIT/367211.

¹⁸¹ Kenmerk ACM/UIT/365945.

499. Op 11 en 18 januari 2018 heeft PostNL een aantal nog openstaande vragen uit het informatieverzoek van 11 december 2017 schriftelijk beantwoord.¹⁸³ Op 22 januari 2018 heeft PostNL het antwoord op vraag 120 uit het informatieverzoek naar de ACM gestuurd.¹⁸⁴
500. Op 23 januari 2018 vond een gesprek plaats tussen de ACM en PostNL over de schriftelijke beantwoording van PostNL van het informatieverzoek van 11 december 2017. Tijdens dit gesprek heeft de ACM het volgende aangegeven. Om te komen tot de directe kosten van de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder middelt PostNL de directe kosten van verschillende 'relevante producten'. Deze producten zijn elk verschillend van de wholesaletoeegangsdiensten. Hierdoor komen kosten van activiteiten bij de wholesaletoeegangsdiensten terecht, die niet voor deze wholesaletoeegangsdiensten worden gemaakt. Gelet hierop heeft de ACM aangegeven dat deze benadering niet in overeenstemming is met het voormalige marktanalysebesluit en heeft PostNL gevraagd een alternatief hiervoor te zoeken.
501. Op 30 januari 2018 heeft de ACM een tweede schriftelijk informatieverzoek, inclusief herberekeningsverzoeken 1 tot en met 10, aan PostNL gestuurd.¹⁸⁵
502. Op 2 februari 2018 vond er een gesprek plaats tussen PostNL en de ACM over onder andere een mogelijk alternatief voor de wijze waarop PostNL de directe kosten van verschillende 'relevante producten' middelt bij de berekening van de directe kosten voor de wholesaletoeegangsdiensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder. Tevens is het tweede informatieverzoek van de ACM besproken. Op 7 februari 2018 heeft PostNL een voorstel ingediend voor een wijze waarop PostNL de directe kosten van verschillende 'relevante producten' middelt bij de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder.¹⁸⁶ Hierover hebben PostNL en de ACM op 8 februari over gesproken.
503. Op 16 februari 2018 heeft PostNL een aantal vragen uit het informatieverzoek van 30 januari 2018 schriftelijk beantwoord.¹⁸⁷ Op 23 februari 2018 heeft PostNL de meeste resterende vragen uit het informatieverzoek van 30 januari 2018 beantwoord.¹⁸⁸ De volledige beantwoording van het informatieverzoek van 30 januari 2018 ontving de ACM op 26 februari 2018.¹⁸⁹

¹⁸² Kenmerk ACM/IN/337766, e-mail van PostNL aan de ACM d.d. 22 december 2017 met kenmerk PostNL 17/PA/U/060.

¹⁸³ Kenmerk ACM/IN/347315, e-mail van PostNL aan de ACM d.d. 11 januari 2018 met kenmerk PostNL 17/PA/U/060 en kenmerk ACM/IN/357786, kenmerk PostNL 17/PA/U/060.

¹⁸⁴ Kenmerk ACM/IN/358674, e-mail van PostNL aan de ACM d.d. 22 januari 2018.

¹⁸⁵ Kenmerk ACM/UIT/448968.

¹⁸⁶ Kenmerk ACM/IN/377289, e-mail PostNL d.d. 7 februari 2018.

¹⁸⁷ Kenmerk ACM/IN/395354, kenmerk PostNL 18/PA/U/015.

¹⁸⁸ Kenmerk ACM/IN/395354, kenmerk PostNL 18/PA/U/015.

¹⁸⁹ Kenmerk ACM/IN/395505, e-mail PostNL 26 februari 2018.

504. Op 5 maart 2018 vond een gesprek plaats tussen de ACM en PostNL over een concept informatieverzoek (inclusief herberekeningsverzoeken) van de ACM. De definitieve versie van dit verzoek is op 6 maart 2018 naar PostNL gestuurd.¹⁹⁰ Dit informatieverzoek bevat herberekeningsverzoeken 11 tot en met 19.
505. Op 15 maart 2018 vond telefonisch overleg plaats tussen de ACM en PostNL. Dit overleg ging onder andere over de wijze waarop PostNL moest voldoen aan herberekeningsverzoek 16.
506. Op 20 maart 2018 heeft PostNL zijn schriftelijke beantwoording van de brief van 6 maart 2018 naar de ACM gestuurd.¹⁹¹ Hierbij ontbrak de beantwoording van herberekeningsverzoeken 16, 17 en 18. De schriftelijke beantwoording hiervan heeft PostNL op 27 maart naar de ACM gestuurd.¹⁹²
507. Op 28 maart 2018 heeft de ACM een concept herberekeningsverzoek naar PostNL gestuurd.¹⁹³ Dit bevat de herberekeningsverzoeken 20 en 21. Dit concept informatieverzoek is op 29 maart 2018 besproken. De definitieve versie van dit verzoek is op 30 maart 2018 naar PostNL verstuurd.¹⁹⁴
508. Op 29 maart 2018 heeft PostNL een aangepast tarievenblad ingediend met daarin opgenomen de tarieven voor 2017 en 2018 van de verschillende wholesaletoeegangsdiensten.¹⁹⁵
509. Naar aanleiding van contact tussen de ACM en PostNL is besloten om herberekeningsverzoek 20 te laten vervallen.
510. Op 10 en 13 april 2018 vond overleg plaats tussen PostNL en de ACM over herberekeningsverzoek 21.¹⁹⁶
511. Op 13 april heeft PostNL de volledige set met berekeningen opgeleverd waarin alle verzochte herberekeningen, met uitzondering van herberekening 20, zijn verwerkt.¹⁹⁷

6.2.2 Consultatie voormalig ontwerp tariefbesluit

512. Het voormalig ontwerp tariefbesluit is op 14 mei 2018 ter consultatie voorgelegd. De volgende organisaties hebben in het kader van de consultatie een zienswijze ingediend:

- EMCO-groep (hierna: EMCO);

¹⁹⁰ Kenmerk ACM/UIT/473782.

¹⁹¹ Kenmerk ACM/IN/414286, kenmerk PostNL 18/PA/U/019.

¹⁹² Kenmerk ACM/IN/414870, e-mail PostNL d.d. 27 maart 2018.

¹⁹³ Kenmerk ACM/UIT/493087.

¹⁹⁴ Kenmerk ACM/UIT/492781.

¹⁹⁵ Kenmerk ACM/IN/414876, kenmerk PostNL 18/PA/U/023.

¹⁹⁶ Zie onder andere de brief van PostNL d.d. 11 april met kenmerk 18/PA/U/027, kenmerk ACM ACM/IN/415144.

¹⁹⁷ Kenmerk ACM/IN/415242 en ACM/IN/415324 (brief PostNL d.d. 17 april), kenmerk PostNL 18/PA/U/028.

- Businesspost;
- PostNL;
- RM; en
- Sandd/VSP.

De ACM vindt het van belang om deze zienswijzen ook te betrekken bij deze tariefbeoordeling. Om die reden worden die zienswijzen en de reactie hierop van de ACM weergegeven in paragraaf 6.10.

513. Naar aanleiding van de consultatie heeft de ACM bij brief van 25 juli 2018 twee herberekeningen aan PostNL verzocht.¹⁹⁸ Bij brief van 8 augustus heeft PostNL hierop gereageerd.¹⁹⁹

6.3 Tariefvoorstel en kostenrapportage PostNL

514. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen een overzicht gegeven van het tariefvoorstel en het kostentoerekeningssysteem van PostNL. Dit tariefvoorstel en bijbehorende kostenrapportage heeft PostNL op 29 november 2017 bij de ACM ingediend, inclusief de rapportage over de accountantscontrole.

Kostenbasis

515. Als uitgangspunt voor het kostentoerekeningsysteem neemt PostNL de kostentoerekening aan de UPD en aan de niet-UPD 24-uursdiensten. Daarmee komt de methodiek voor kostentoerekening aan de totale groep niet-UPD 24-uursdiensten overeen met de methodiek voor het toerekenen van kosten aan de UPD. De uitzondering hierop zijn de marktwerkingskosten²⁰⁰, waarvan volgt dat PostNL deze buiten beschouwing moet laten bij de kostentoerekening aan wholesaletoevangsdiensten. De kosten van de “Basic services” bepaalt PostNL op basis van het zogenaamde [vertrouwelijk:]²⁰¹ volgens dezelfde methodiek als waarop de kosten van de UPD voor 2016 zijn bepaald.
516. PostNL maakt in zijn kostentoerekeningsmethodiek een onderscheid tussen VA-kosten²⁰² en VO-kosten²⁰³. PostNL stelt dat de directe kosten de VA-kosten zijn en dat de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten VO-kosten zijn.
517. Om tot een kostentoerekeningsysteem voor de wholesaletoevangsdiensten te komen, gaat PostNL uit van de totale groep niet-UPD 24-uursdiensten en de daarbij horende kosten. Daaruit

¹⁹⁸ Kenmerk ACM/UIT/497693.

¹⁹⁹ Kenmerk ACM/IN/419766 en ACM/IN/419767, kenmerk PostNL 18/PA/U/052.

²⁰⁰ Het sales-apparaat en algemene marketing kosten.

²⁰¹ [vertrouwelijk:].

²⁰² Verkeersafhankelijke kosten.

²⁰³ Verkeersonafhankelijke kosten.

verwijdert PostNL eerst de kosten van de niet-relevante 24-uursdiensten (diensten die geen gebruikmaken van het wholesaleaanbod). Ook corrigeert PostNL de proceskosten voor activiteiten waarvan de wholesalediensten niet of juist wel gebruikmaken. Dit betreft het verwijderen van kosten voor het aanleveren op retaillocaties, het verwijderen van kosten voor opzetten en een correctie van kosten voor een scan aan de deur bij de bezorging van brievenbuspakjes+²⁰⁴. Hieruit volgt de kostenbasis voor de berekening van de kostprijs in 2016 van de wholesaletoegangsdiensten.

Verrekenproducten

518. Binnen deze kostenbasis hanteert PostNL verschillende 'verrekenproducten'. Deze dienen als hulpmiddel in het kostentoerekeningsstelsel om de kosten van een (groep) product(en) te berekenen. PostNL gebruikt deze verrekenproducten intern bij het berekenen van de kosten van zakelijke 24-uurs partijpostdiensten. Ook bij het berekenen van de wholesalekostprijzen gebruikt PostNL deze verrekenproducten. Dit betreft de volgende verrekenproducten:

- Partijpost Gemengd 24u (<50 stuks, 50-250 stuks en >250 stuks),
- Partijpost Bankbrieven,
- Losse post Frankeermachine (btw-belast),
- Partijpost Brieven/*Direct mail* 24u gesorteerd (tot 50.000 en >50.000),
- Partijpost Periodieken 24u gesorteerd (tot 50.000 en > 50.000),
- Partijpost brievenbuspakjes+ gesorteerd 24u,²⁰⁵
- Partijpost brievenbuspakjes+ ongesorteerd 24u,²⁰⁶
- Partijpost Periodieken 24u ongesorteerd,
- Partijpost Brieven/*Direct mail* 24u ongesorteerd klein,
- Partijpost Brieven/*Direct mail* 24u ongesorteerd groot, en
- Partijpost Brieven/*Direct mail* 24u ongesorteerd bijzonder.

519. Elk verrekenproduct kent zijn eigen VA-kosten die gebaseerd zijn op de in 2016 gemeten kenmerken van de diensten, waaronder de verdeling van Klein, Groot en Bijzonder poststukken binnen dit (verreken)product. Omdat er een verschil zit tussen de kenmerken van zakelijke 24-uurs partijpostdiensten en van wholesaletoegangsdiensten corrigeert PostNL de VA-kosten van de verrekenproducten om ze passend te maken voor de wholesaletoegangsdiensten. PostNL verwijdert daarom de kosten voor opzetten, collectie en niet door de wholesaletoegangsdiensten gebruikte business baliekosten verwijderd uit deze VA-kosten.

²⁰⁴ Naar aanleiding van de heroverweging om geen toegang te verplichten voor brievenbuspakjes+ heeft deze aanpassing geen materiele betekenis voor de tariefbeoordeling.

²⁰⁵ De verrekenproducten brievenbuspakjes+ zijn niet meer relevant voor het bepalen van de wholesaletarieven vanwege de heroverweging om geen toegang te verplichten voor brievenbuspakjes+.

²⁰⁶ De verrekenproducten brievenbuspakjes+ zijn niet meer relevant voor het bepalen van de wholesaletarieven vanwege de heroverweging om geen toegang te verplichten voor brievenbuspakjes+.

520. Vervolgens past PostNL nog een aantal correcties toe op de VA-kosten van de verrekenproducten. Zo voegt hij VA-kosten toe voor de verdeling van autobezorging en fiets/loopbezorging en de hoeveelheid bezorging van postbussen. Daarnaast corrigeert PostNL een aantal verrekenproducten die niet direct vergelijkbaar zijn met wholesaletoeegangsdiensten zodat de kosten van de verrekenproducten zo veel mogelijk overeenkomen met de wholesaletoeegangsdiensten. Dit betreft aanpassingen van de verrekenproducten van gesorteerd aangeleverde partijenpost, die een heel ander sorteerproces kent dan ongesorteerde partijenpost, alsmede aanpassingen voor de verwerking van losse frankeermachinepost.

Toewijzen van kostenbasis aan de wholesaletoeegangsdiensten

521. De hierboven bepaalde kostenbasis wijst PostNL toe aan de afzonderlijke wholesaletoeegangsdiensten Klein, Groot, en Bijzonder met behulp van een transponeringstabel. Per verrekenproduct is hierin de gerealiseerde afzet in 2016 opgenomen en de (gecorrigeerde) VA-kosten.
522. De VA-kosten van de wholesaletoeegangsdiensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder worden berekend als de gewogen gemiddelde VA-kosten van alle relevante (verreken)producten. Ook hier vindt de weging plaats op basis van de afzetgegevens. Voor de niet-homogene (verreken)producten wordt gebruik gemaakt van de gemeten volumeverdelingen over Klein, Groot en Bijzonder binnen deze niet-homogene verrekenproducten.
523. Vervolgens bepaalt PostNL voor alle wholesaletoeegangsdiensten de integrale kosten per stuk door de VA-kosten per wholesaletoeegangsdienst te vermeerderen met een generieke opslag voor VO-kosten. Deze generieke opslag is berekend als percentage van de verhouding tussen de totale VA- en totale VO-kosten in de in randnummer 517 beschreven kostenbasis voor de wholesaletoeegangsdiensten.
524. De kostprijs van de toegangsdienst Wholesale Gemengd bepaalt PostNL door de individuele kostprijzen van de wholesaletoeegangsdiensten Klein, Groot en Bijzonder te wegen met de in 2016 gemeten volumes binnen de 24-uursdienst partijenpost Gemengd. De post wordt bij de wholesaletoeegangsdienst Wholesale Gemengd niet sorteermachineklaar aangeleverd. Om ervoor te zorgen dat deze post verwerkt kan worden in de sorteermachines moet deze daarom worden opgezet door PostNL. PostNL rekent hiervoor een opslag die ook op kosten gebaseerd is. Deze opslag heeft zowel een VA-component als een VO-component.

Wholesale specifieke kosten

525. De kostprijs wordt voor alle wholesaletoeegangsdiensten verhoogd met wholesale specifieke kosten. Deze kosten bestaan in de kostenrapportage van PostNL uit operationele kosten en kosten van wholesaletoeegang. De operationele kosten bestaan uit het (deels) opzetten van de dienst Wholesale Bijzonder, extra controles bij aannahme op de business balie, een correctie voor type bezorgadressen (postbussen) en een correctie voor afwijkende geografische spreiding. De kosten van wholesaletoeegang bestaan uit de implementatiekosten van toegang,

de structurele kosten van toegang (waaronder de commerciële ondersteuning van wholesaletoeegangsdiensten) en reguleringskosten.

Vermogenskosten

526. De vergoeding voor vermogenskosten wordt berekend als opslag op de kosten. Hierbij wordt de WACC gehanteerd die de ACM heeft voorgeschreven (van 4,60 procent). Voor het vaststellen van het geïnvesteerd vermogen hanteert PostNL de *Economic Profit* methode. Deze methode neemt de boekwaarde van het geïnvesteerd vermogen als uitgangspunt en past deze aan door het kapitaliseren van operating leases, aanpassing van afschrijvingen naar “economische afschrijving”, eliminatie van voorzieningen en het verkorten van de balans en het splitsen van liquide middelen. PostNL gebruikt als uitgangspunt de geconsolideerde jaarrekening van PostNL N.V. van waaruit het geïnvesteerd vermogen wordt toegerekend naar de relevante 24-uursdiensten. Het toegerekende geïnvesteerd vermogen wordt vervolgens vermenigvuldigd met de WACC en er worden kostprijseffecten bij opgeteld om tot de netto vermogenskosten te komen. Deze rekent PostNL toe aan de wholesaletoeegangsdiensten in de vorm van een opslag op de eerder toegerekende kosten.

Aanlevering op Retail- of Aanpaklocatie

527. De kosten voor het aanleveren op een retaillocatie zijn, zoals beschreven in randnummer 517, verwijderd uit de kostenbasis. Voor de wholesalepartijen die wel worden aangeleverd op een Retail- of Aanpaklocatie rekent PostNL een kostenopslag.

Prognoses

528. Tot slot maakt PostNL een prognose van de kostenbasis in 2020 om meerjarige tarieven te kunnen vaststellen. Voor de volumeprognose baseert PostNL zich hierbij op de gegevens uit de Post- en Pakkettenmonitor, die worden geëxtrapoleerd naar 2020. Voor de kostenontwikkeling hanteert PostNL zijn eigen besparingsprogramma zoals dit is opgenomen in zijn interne business plan voor de jaren 2016 tot en met 2020. Hierbij corrigeert hij voor een klein aantal projecten die niet gerealiseerd kunnen worden vanwege de impact van de opgelegde AMM-regulering. Hierbij gaat hij tevens uit van de ervaring dat **[vertrouwelijk:**

].

6.4 Reacties Industry Group

529. Eind 2017 heeft een aantal postvervoerbedrijven uit de Industry Group schriftelijk gereageerd op de openbare versie van het Tariefvoorstel van PostNL. Hieronder worden deze reacties samengevat weergegeven.
530. VSP en IP stellen in hun zienswijze dat de tarieven te hoog en niet kostengeoriënteerd lijken. De totale kosten die worden toegerekend aan 24-uurs postdiensten zijn volgens hen te hoog, omdat PostNL teveel kosten toerekent aan 24-uurs postdiensten en onnodig veel extra kosten creëert zonder dat het voormalige marktanalysebesluit hiertoe aanleiding geeft. Dat er teveel

kosten aan 24-uurs zakelijke post worden toegekend, blijkt volgens VSP en IP onder meer uit het relatief beperkte verschil met de openbare tarieven van PostNL die niet kostengeoriënteerd zijn. Ook zijn de verschillen met de bruto tarieven van niet-tijdkritische partijenpost volgens hen niet verklaarbaar aangezien de bezorging verhoudingsgewijs de duurste component is in de postverwerking/postvervoer. Hierover merken Cycloon Post, MSG en Businesspost op dat een aantal tarieven van de dienst Wholesale Groot te hoog is, omdat de tarieven in het openbaar aanbod van PostNL voordeliger zijn. Ook liggen de verhoudingen in de retailtarieven, waar Partijenpost Groot in de gewichtsklasse 0-20 goedkoper is dan Partijenpost Gemengd, anders dan bij de wholesaletarieven, waar dit precies andersom is.

531. Voorbeelden van extra kosten die PostNL heeft gecreëerd zijn volgens VSP en IP het wijzigingen van de gewichtsklassen, allerlei nieuwe aanlever- en andere voorwaarden, het uitrollen van omvangrijke sancties en bijbehorende omvangrijke controles die werkuren en uitvoering vragen.
532. Ook Sandd, Cycloon Post, EMCO groep, MSG, Businesspost en De Vos Diensten merken op dat gewichtsklassen in het wholesaleaanbod afwijken van de gewichtsklassen in de zakelijke markt. Volgens Sandd is dit onredelijk en bovendien in strijd met het voormalige marktanalysebesluit.
533. VSP en IP geven in hun reactie ook aan dat PostNL er ten onrechte vanuit gaat dat er extra kosten kunnen worden toegerekend aan 24-uurs wholesaletoegangsdiensten vanwege een afwijkend type bezorgadressen, afwijkende geografische spreiding en afwijkende aanlevering. Volgens VSP en IP kan PostNL deze kosten niet als wholesale specifieke kosten in rekening brengen, omdat deze kosten samenhangen met het aanbieden van een landelijk dekkend netwerk en niet specifiek zijn voor wholesaletoegangsdiensten.
534. VSP en IP geven aan dat de wholesaletarieven lager moeten worden om met PostNL te kunnen concurreren. Zeker bij grootzakelijke eindklanten is dit met deze wholesaletarieven volgens hen niet mogelijk. Ze menen dat dit in strijd is het voormalige marktanalysebesluit waarin is voorgeschreven dat het retailaanbod van PostNL repliceerbaar moet zijn op basis van afname van het gepubliceerde wholesaleaanbod.
535. VSP en IP geven in hun zienswijze aan dat er geen kortingen worden gegeven voor extra handelingen die verricht worden door postvervoerbedrijven en die PostNL niet meer hoeft te doen. Tegelijkertijd krijgen postvervoerbedrijven ten onrechte nog wel kosten hiervoor berekend. Als voorbeeld geven ze de dienst Wholesale Gemengd waarvoor post in bundels moet worden aangeleverd. Wanneer deze post als Wholesale Gemengd sorteermachineklaar in bakken wordt aangeleverd, krijgen postvervoerbedrijven geen korting, maar ze betalen wel voor de handelingen bij de opzetterij van PostNL. Volgens VSP en IP lopen postvervoerbedrijven het risico dat met de eis om bundels te maken zij twee keer kosten moeten dragen: eerst om hun eigen personeel bundels te laten maken en vervolgens betalen ze via de tarieven aan PostNL de kosten voor het weer ontbundelen en opzetten.

536. Sandd merkt in zijn zienswijze op dat een afwijkende tariefstelling ten opzichte van de retailproducten in strijd is met het non-discriminatieverbod uit het voormalige marktanalysebesluit. In de tweede plaats vraagt Sandd zich af hoe een dergelijk verschil zich verhoudt tot het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Aangezien PostNL heeft toegelicht dat de tarieven die hij hanteert ten aanzien van zijn zakelijke klanten deels onder en deels boven het wholesaletarief liggen, vraagt Sandd zich af of PostNL ten aanzien van zijn zakelijke klanten verlieslatende tarieven hanteert.
537. Sandd kaart in zijn reactie ook de volgende punten aan:
- PostNL rekent de gemeenschappelijke kosten toe op basis van omzet. Volgens Sandd is dit een onjuiste verdeelsleutel.
 - Sandd is van mening dat PostNL uitgaat van een onjuiste en te brede invulling van het begrip 'wholesale specifieke kosten'. Zo kan PostNL volgens Sandd eventuele kosten voor een afwijkend type bezorgadressen, afwijkende geografische spreiding en afwijkende aanlevering niet opnemen als wholesale specifieke kosten.
 - Volgens Sandd is het PostNL niet toegestaan om de reguleringskosten van de ACM door te berekenen aan postvervoerbedrijven.

6.5 Beoordeling kosten

6.5.1 Introductie

538. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM of de door PostNL berekende kostprijzen (voor 2016 en 2020) en het daarvoor gehanteerde kostentoerekeningssysteem voldoen aan de tariefverplichting en de daaraan verbonden voorschriften.
539. In de gevallen dat de ACM van oordeel was dat het gehanteerde kostentoerekeningssysteem niet voldeed aan de voorschriften van de tariefverplichting heeft de ACM een herberekeningsverzoek gedaan voor een aanpassing van het kostentoerekeningssysteem. Deze herberekeningen zijn genummerd van 1 t/m 23.²⁰⁷ Deze herberekeningsverzoeken zien voornamelijk op aanpassingen van het kostentoerekeningssysteem en slechts in een enkel geval op het corrigeren van een foutieve berekening.
540. Vervolgens heeft de ACM, rekening houdend met de uitgevoerde herberekeningen, nogmaals beoordeeld of het kostentoerekeningssysteem en de daaruit voortvloeiende kostprijzen voldoen.
541. In dit hoofdstuk worden de volgende kosten en de wijze van toerekening beoordeeld:

²⁰⁷ Drie van deze herberekeningsverzoeken (nummers 2, 19 en 22) komen niet als zodanig terug in dit besluit. Eén betrof namelijk een vrij open vraag naar een alternatief, wat in een later verzoek gespecificeerd is door de ACM. De tweede betrof het doorrekenen van de eerder gevraagde herberekeningen in de projecties. De derde betrof een verzoek dat vanwege de omvang van de kosten en afrondingseffecten geen materieel effect zou hebben op de kostenbasis van de wholesalediensten.

- de directe kosten,
- de gezamenlijke kosten,
- de gemeenschappelijke kosten,
- de wholesale specifieke kosten,
- de kostprijsbepaling van Wholesale Gemengd,
- de opslagen aanlevering op Retaillocaties, en
- de kostprijsontwikkeling 2017- 2020.

542. Bij de beoordeling van de kosten wordt eerst de norm beschreven, daarna de invulling van PostNL en vervolgens per beoordelingspunt de overwegingen en analyse van de ACM. Hierin zijn ook (indien relevant) de zienswijzen van partijen betrokken. Indien sprake is van een verzoek tot herberekening, is dit expliciet opgenomen. Ten slotte zijn in paragraaf 6.5.11 de conclusies ten aanzien van de beoordeling van het kostentoe rekeningssysteem opgenomen.

6.5.2 Directe kosten

6.5.2.1 Beschrijving norm

543. De kosten, zo ook directe kosten, dienen te worden toegerekend op basis van de principes van *activity based costing*. Directe kosten mogen daarom uitsluitend worden toegerekend aan de wholesaletoe gangsdiensten die de kosten veroorzaken. Kosten die niet gemaakt worden voor de wholesaletoe gangsdiensten mogen niet hieraan worden toegerekend. Dit geldt voor de directe kosten van diensten die niet samenhangen met de wholesaletoe gangsdiensten (zoals niet 24-uursdiensten, internationale postdiensten en aangetekende postdiensten) en directe kosten van processen waarvan wholesaletoe gangsdiensten geen gebruik maken (zoals het collecteren van post, het opzetten van post en retailactiviteiten).

6.5.2.2 Invulling door PostNL

544. PostNL stelt dat de kosten die variëren met het volume directe kosten zijn die direct worden toegerekend aan de verschillende diensten. Deze kosten worden door PostNL aangeduid als VA-kosten.²⁰⁸

545. Om de VA-kosten per stuk te kunnen bepalen voor de afzonderlijke wholesaletoe gangsdiensten Wholesale Klein, Groot, Bijzonder vertaalt PostNL de relevante 24-uursdiensten buiten de UPD die hij in de zakelijke markt levert naar deze wholesaletoe gangsdiensten. Hiervoor is eerst bepaald welke 24-uursdiensten buiten de UPD als relevant worden gezien en welke als niet relevant. De niet relevante diensten en hun bijbehorende kosten haalt PostNL uit de kostenbasis voor wholesaletoe gangsdiensten. Het gaat hierbij om de volgende diensten:

- Poststukken aan antwoordnummers;
- Internationale partijenpost (voor zover dit niet onder UPD valt);
- Postvervoer met aanvullende diensten (zoals aangetekende post);

²⁰⁸ De VA-kosten [vertrouwelijk: _____], zo blijkt uit de invulling van PostNL beschreven in paragraaf 6.5.10.2. De ACM beoordeelt dit vervolgens in randnummer 727 en verder.

- Vervoer van retouren (tegen betaling), op grond van artikel 12 Postwet; en
 - Bezorging in postbussen via aparte dienst, op grond van artikel 13 Postwet.
546. De overgebleven 24-uurs retaildiensten merkt PostNL aan als wel relevant. Van deze relevante retaildiensten, die corresponderen met de relevante verrekenproducten wordt per verrekenproduct beoordeeld met welke wholesaletoeegangsdienst deze correspondeert. De VA-kosten per stuk van de wholesaletoegangsdiensten Klein, Groot, en Bijzonder worden vervolgens bepaald door de VA-kosten per stuk van de relevante 24-uurs verrekenproducten te wegen op basis van de in 2016 geprognoseerde aantallen.
547. Om de VA-kosten per stuk te berekenen voor de wholesaletoeegangsdiensten worden de VA-kosten per stuk die opgenomen zijn in de verschillende deelproducten van de retaildiensten gecorrigeerd.
- Ten eerste haalt PostNL alle opzetkosten, collectiekosten en (niet gebruikte) business balie kosten eruit.
 - Ten tweede worden de kosten gecorrigeerd voor een afwijkend percentage postbussenbeleving en afwijkend geografisch profiel van bezorging van postvervoerbedrijven. Dit wordt gedaan door parameters in de kostprijsmodellering te vervangen voor waarden die afkomstig zijn van specifieke metingen die PostNL in 2017 heeft uitgevoerd op de aangeleverde post van postvervoerbedrijven.
 - Ten derde worden de kosten gecorrigeerd van verrekenproducten die gesorteerde postdiensten omvatten om deze te laten lijken op ongesorteerde postverwerking.
 - Ten vierde worden de kosten gecorrigeerd van het verrekenproduct 'losse frankeermachinepost'.
 - Ten slotte worden de kosten voor bezorging van brievenbuspakjes+ met scan aan de deur gecorrigeerd.²⁰⁹
548. Voor het eerste punt geldt dat al deze proceskosten uit de kostenbasis worden gehaald. Wanneer echter toch gebruik wordt gemaakt van deze processen (bijvoorbeeld opzetten in het geval van Gemengd en Bijzonder en als een postvervoerbedrijf zijn post aanlevert op een retaillocatie) rekent PostNL hiervoor een separate op kosten gebaseerde toeslag. Deze kosten zijn opgenomen onder de wholesale specifieke kosten in paragraaf 6.5.5 en 6.5.8.
549. Voor het derde punt geldt dat de kosten van verschillende activiteiten van gesorteerde post, hetgeen post betreft die is voorgesorteerd per 'sorteerrichting' en daarom niet in de sorteermachine hoeft te worden gesorteerd, door PostNL eruit zijn gehaald en zijn vervangen door de sorteerkosten van 'vergelijkbare' ongesorteerde producten.
550. Voor het vierde punt geldt dat de kosten die zien op specifieke activiteiten voor de verwerking van machine-gefrankeerde losse post uit de proceskosten zijn gehaald.

²⁰⁹ Niet meer relevant vanwege de heroverweging om geen toegang op te leggen voor brievenbuspakjes+.

551. De correctie van de kosten voor bezorging van brievenbuspakjes+ wordt gedaan omdat de scan aan de deur in de loop van 2016 is geïmplementeerd door PostNL. Daardoor is deze nog niet opgenomen in de 'standaard' VA-kosten in 2016 en moet voor deze aanpassing worden gecorrigeerd.

552. In de kostenrapportage heeft PostNL de volgende VA-kosten per poststuk berekend voor de wholesaletoevangsdiensten:

- | | | |
|------------------------|------------------------|-----------------|
| • Wholesale Klein: | [vertrouwelijk: |] eurocent/stuk |
| • Wholesale Groot: | [vertrouwelijk: |] eurocent/stuk |
| • Wholesale Bijzonder: | [vertrouwelijk: |] eurocent/stuk |

6.5.2.3 Beoordeling

553. Voorafgaand aan de beoordeling van de toerekening van de directe kosten merkt de ACM op dat PostNL er vanuit gaat dat de directe kosten van een dienst gelijk zijn aan de kosten die variëren met het volume van de dienst (de VA-kosten). Dit stemt niet overeen met de definitie van directe kosten in de Postregeling 2009 die als uitgangspunt dient voor de kostentoe-rekeningsprincipes aan de UPD en waar bij aangesloten moet worden. De ACM heeft het gebruik van deze kostendefinities reeds beoordeeld in het besluit waarin het Toerekeningsysteem van de UPD wordt beoordeeld.²¹⁰ De ACM heeft daar geconcludeerd dat de definities die PostNL hanteert voor directe en gezamenlijke kosten niet leiden tot een onjuiste toerekening van deze kosten. De ACM ziet geen reden om daar in onderhavig besluit vanaf te wijken.

554. Bij de beoordeling van de directe kosten beschrijft en motiveert de ACM hierna de volgende beoordelingspunten:

- Relevante retailproducten voor Wholesale Groot, Klein en Bijzonder,
- Activiteiten in VA-kosten, en
- Correctie profielen postvervoerbedrijven.

555. Voor het overige heeft de ACM een integrale beoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat PostNL op een juiste wijze de directe kosten heeft berekend.

Beoordelingspunt: Relevante retailproducten Wholesale Klein, Groot en Bijzonder

556. Om tot de VA-kosten van de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder te komen, middelt PostNL de VA-kosten van verschillende 'relevante verrekenproducten', zoals beschreven in paragraaf 6.5.2.2. Omdat deze verrekenproducten niet volledig overeenstemmen met de desbetreffende wholesaletoevangsdienst, komen er hierdoor kosten van activiteiten bij die wholesaletoevangsdiensten terecht waar deze wholesaletoevangsdiensten geen gebruik van maken. De ACM acht deze benadering niet in overeenstemming met *activity based costing*.

²¹⁰ Zie randnummers 39 t/m 53 van het besluit van 14 september 2015 met kenmerk ACM/DTVP/2015/204888.

557. De ACM is van oordeel dat de (verreken)producten moeten worden gekozen die het best aansluiten bij de wijze waarop ook wholesaleproducten gebruik maken van activiteiten. Andersoortige producten dient PostNL daarom hier niet mee te nemen. Zo is het gebruik van het netwerk voor gesorteerde post een compleet ander proces dan dat van de wholesaleproducten, met ook heel andere kosten. Hetzelfde geldt voor frankeermachinepost. Dit is namelijk losse post die heel andere processen en activiteiten doorloopt dan de partijenpost van de wholesalediensten. **[vertrouwelijk:**

].²¹¹

558. Om die reden heeft de ACM PostNL verzocht om een herberekening (nummer 13) uit te voeren voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder waarbij alle gesorteerde producten, de frankeermachine post **[vertrouwelijk:**

] niet worden meegenomen bij het berekenen van de VA-kosten.

Beoordelingspunt: Activiteiten in VA-kosten

559. Van de 'relevante retailproducten' dient PostNL alleen de kosten van activiteiten toe te rekenen waar de wholesaletoevangsdiensten ook daadwerkelijk gebruik van maken. PostNL heeft hiervoor diverse correcties toegepast, zoals beschreven in randnummer 519.

560. De ACM heeft geconstateerd dat niet alle 'niet-relevante proceskosten' zijn verwijderd uit de kostenrapportage. Dit betreft het controleproces voor tellingen en wegingen (spiegelen), waarvoor PostNL eveneens wholesale specifieke operationele kosten heeft opgevoerd. Om te voorkomen dat deze kosten dubbel in de wholesaletarieven terecht komen, heeft de ACM PostNL verzocht in een herberekening (nummer 10) deze kosten voor wegen en partijcontrole te verwijderen uit de kostenbasis.

561. Ook heeft de ACM vastgesteld dat PostNL kosten heeft opgenomen voor jaarlijkse metingen ten behoeve van de jaarlijkse herijking van postvervoerbedrijven profielen (SCaB). Omdat een meerjarig tarief wordt vastgesteld zijn deze metingen echter niet aan de orde. De ACM heeft dan ook in een herberekeningsverzoek (nummer 8) verzocht deze kosten te verwijderen.

562. Verder heeft PostNL bepaalde kosten voor het controleren en tellen, alsmede het opzetten van Bijzonder opgenomen als wholesale specifieke kosten, om deze vervolgens als generieke kosten bij alle producten te tellen. Hiermee wordt niet voldaan aan de principes van *activity based costing*. Om de proceskosten per wholesaletoevangsdienst zuiver te berekenen heeft de ACM PostNL in een herberekeningsverzoek (nummer 14) verzocht om de kosten voor opzetten Bijzonder alleen toe te rekenen aan Wholesale Bijzonder. Ook is in een herberekeningsverzoek

²¹¹ De gemiddelde partijgrootte in 2016 van de 24uurs partijenpost van postvervoerbedrijven bedroeg **[vertrouwelijk:**
] stuks.

(nummer 15) aan PostNL verzocht de operationele wholesale specifieke kosten 'controle en telling' apart op te nemen in de VA- en VO-proceskosten²¹² per wholesaletoeegangsdienst.

Beoordelingspunt: Correctie profielen postvervoerbedrijven

563. PostNL maakt met de onderdelen 'afwijkend type bezorgadressen' en 'afwijkende geografische spreiding' onderscheid tussen de profielen van aangeleverde post van postvervoerbedrijven en de profielen voor alle klanten (retailklanten en postvervoerbedrijven gezamenlijk). Dit leidt tot een verhoging van de VA-kosten voor bezorging die toegerekend worden aan postvervoerbedrijven ten opzichte van de gehele groep klanten.
564. Volgens PostNL leidt het specifieke bezorgprofiel van postvervoerbedrijven tot hogere kosten die gedekt zouden moeten worden door de tarieven. Zo stelt PostNL dat postvervoerbedrijven meer poststukken aanleveren met straatadressen dan andere klanten van PostNL, wat duurder is dan bezorging van poststukken in postbussen. Daarnaast leveren postvervoerbedrijven volgens PostNL meer post aan bestemd voor geadresseerden in buitengebieden, wat relatief duur is ten opzichte van bezorging in stedelijke gebieden.
565. VSP en IP geven in hun gezamenlijke zienswijze aan dat het betrekken van een afwijkend bezorgprofiel van wholesalepost in de wholesale specifieke kosten niet terecht is. PostNL mag volgens VSP en IP geen extra kosten in rekening brengen voor het door PostNL gestelde afwijkend type bezorgadressen, afwijkende geografische spreiding en afwijkende aanlevering. Zij voeren aan dat dergelijke kosten samenhangen met het aanbieden van een landelijk dekkend netwerk en niet specifiek is voor de wholesaledienstverlening. Bovendien geven zij aan dat PostNL geen ruimte heeft om deze specifieke kosten bij concurrenten in rekening te brengen.
566. De ACM wijst er op dat het aanbod van PostNL een toegangsdienst betreft voor de bezorging op alle adressen in Nederland. Dit marktanalysebesluit heeft immers betrekking op de nationale markt voor geadreseerde 24-uurs zakelijke partijenpost. De specifieke samenstelling van de post (verdeling per postcodegebied of de verhouding van straatadressen/postbussen) is daarbij geen voorwaarde voor de afname van de dienst. De retailorganisatie van PostNL maakt bovendien gebruik van dezelfde wholesaletoeegangsdienst, namelijk bezorging in heel Nederland. PostNL doet voorkomen alsof de retailorganisatie van PostNL gebruik maakt van een andere dienst, maar dat is niet het geval. De aangeboden wholesaletoeegangsdiensten zijn op dat vlak dus gelijk aan de door PostNL aan zijn zakelijke klanten aangeboden retaildiensten. Ook impliceert PostNL met deze profielen dat zowel al zijn zakelijke klanten als alle postvervoerbedrijven homogene groepen zijn, terwijl zij onderling verschillen in hun profielen. Zo zullen de regionale (kleinere) postvervoerbedrijven een andere bezorgprofiel kennen dan de grote (nationale) aanbieders (zoals Van Straaten Post), en zullen bepaalde

²¹² Met VO-proceskosten worden de VO-kosten bedoeld die een direct verband hebben met de VA-kosten, namelijk de proceskosten die voortkomen uit de verschillende productieprocessen, zoals collectie, sorteren, business balie, voorbereiden en bezorgen (zie ook randnummer 591).

postvervoerbedrijven wel gebruik maken van de mogelijkheid om post voor postbussen zelf te bezorgen, maar anderen juist niet. Ook zakelijke klanten kenmerken zich door individueel verschillende profielen. Zo zijn er zakelijke klanten die bijvoorbeeld gebruik maken van regionale aanbieders voor hun lokale postvervoer en de overige post aanbieden aan PostNL. In theorie zou PostNL dus voor elke zakelijke klant een bezorgprofiel kunnen vaststellen. Echter, in zijn prijsstelling voor zakelijke klanten hanteert PostNL geen prijs die gebaseerd is op de bezorgprofielen van de specifieke klant. De ACM ziet daarom ook geen reden om dit wel toe te staan bij postvervoerbedrijven. Uiteindelijk is het de totale afname van al deze afnemers die de totale kosten van deze dienst bepaalt. Deze totale kosten dienen dan ook per afgenomen product (per poststuk) te worden toegerekend.

567. De ACM concludeert dat het onderscheid in dergelijke profielen in strijd is met de non-discriminatieverplichting die is gekoppeld aan de toegangsverplichting.
568. Alle poststukken van de afgenomen dienst krijgen zo dezelfde bezorgkosten toegerekend, onafhankelijk van waar de post precies in Nederland naartoe wordt gestuurd en door wie deze post wordt aangeboden. Alle afnemers van deze dienst (zowel postvervoerbedrijven als zakelijke klanten) dragen zo in gelijke mate bij aan de (totale) bezorgkosten. Bovendien verdient PostNL zo ook de kosten die hij voor de bezorging maakt terug en dekken de tarieven, in tegenstelling tot wat PostNL beweert, wel degelijk de kosten.
569. Gelet op het bovenstaande oordeelt de ACM dat PostNL geen correctie mag doorvoeren voor de profielen van postvervoerbedrijven, in dit geval specifiek ten aanzien van het percentage postbusbezorging en de geografische spreiding van bezorging. De ACM heeft PostNL in een herberekeningsverzoek (nummer 9) verzocht dit aan te passen.

6.5.2.4 Conclusie directe kosten

570. De ACM is van oordeel dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoekeningssysteem bij de bepaling van de directe kosten en het toerekenen hiervan aan de wholesaletoevangsdiensten op de volgende punten niet voldoet aan de tariefverplichting:
 - Relevante retailproducten voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder;
 - Activiteiten in VA-kosten; en
 - Correctie profielen postvervoerbedrijven.
571. Voor elk van deze bovenstaande punten heeft de ACM verzocht een herberekening uit te voeren. PostNL dient bij het toerekenen van de gezamenlijke kosten aan de wholesaletoevangsdiensten de gezamenlijke kosten te hanteren die volgen uit de door PostNL verstrekte herberekeningen.

6.5.2.5 Gezamenlijke kosten

6.5.3 Beschrijving norm

572. Alle kosten, zo ook de indirecte, gezamenlijke kosten, dienen te worden toegerekend op basis van de principes van *activity based costing*. Gezamenlijke kosten van het netwerk die worden gebruikt voor de levering van 24-uurs partijenpostdiensten mogen daarom uitsluitend naar rato van het gebruik worden toegerekend aan de wholesaletoevangsdiensten. PostNL dient hierbij aan te sluiten bij de toerekeningsprincipes van het kostentoerekeningsstelsel van de UPD.

6.5.3.1 Invulling door PostNL

573. PostNL stelt dat gezamenlijke kosten, kosten zijn die niet direct toerekenbaar zijn maar die wel worden veroorzaakt door het postvervoersysteem en de beschikbaarheid daarvan. Deze kosten rekent PostNL zo mogelijk toe aan diensten op basis van een rechtstreekse analyse van de herkomst van de kosten. Indien dit niet mogelijk is, rekent hij ze toe op basis van een indirect verband dat steunt op vergelijkbare kostenstructuren.

574. Om te komen tot de gezamenlijke kosten voor 24-uursdiensten buiten de UPD volgt PostNL dezelfde systematiek als in het kostentoerekeningsstelsel voor de UPD. Dit houdt in dat:

- (1) gezamenlijke kosten die specifiek voor de UPD gemaakt worden, ook wel overservice genoemd, volledig worden toegerekend aan de UPD. Deze kosten worden bepaald door een vergelijking van het wettelijke servicekader met het servicekader dat PostNL zou bieden zonder UPD-verplichting. Ook worden de reguleringskosten die de UPD met zich meebrengt in deze stap toegerekend.
- (2) gezamenlijke kosten die gemaakt worden voor niet-24-uursdiensten aan deze dienstverlening worden toegerekend. Daarbij wordt uitgegaan van een bedrijfsmodel waarin klanten op maandag t/m vrijdag post kunnen aanleveren ten behoeve van bezorging op dinsdag, donderdag en zaterdag. Hiervoor is een systeem gehanteerd waarin de totale kosten van deze dienstverlening worden gemodelleerd alsof deze stand-alone zouden worden uitgevoerd in een apart postvervoersysteem. De daadwerkelijke VA-kosten worden van deze gemodelleerde totale kosten afgehaald waarna de aan de niet-24-uursdiensten toe te rekenen VO-kosten overblijven.²¹³
- (3) gezamenlijke kosten van diensten die niet tot het postvervoer behoren²¹⁴, maar wel door PostNL met hetzelfde postvervoersysteem geleverd worden, aan deze diensten worden toegerekend. De gezamenlijke kosten van deze diensten worden bepaald door een rechtstreekse analyse naar de herkomst van de kosten.
- (4) gezamenlijke kosten die samenhangen met de Kerst- en Nieuwjaarspost worden niet in de kostenmodellering bepaald. Dit is omdat deze diensten alleen gedurende drie weken in december worden geleverd en in die periode een piekbelasting veroorzaken. De gezamenlijke kosten van deze periode (3/52e deel van het jaartotaal) worden naar rato

²¹³ Ook de daadwerkelijke VA-kosten worden aan deze diensten toegerekend.

²¹⁴ Deze diensten noemt PostNL ook wel Differentiële diensten. Dit betreft met name de verspreiding van ongeadresseerde stukken, het op een straatadres afleveren van post die aan een postbus is geadresseerd en het ophalen van te verzenden post bij een klant.

579. Bij de beoordeling van de gezamenlijke kosten gaat de ACM nader in op de volgende beoordelingspunten:

- Toerekening post “Commerciële overhead”, en
- Toerekening VO-gezamenlijke kosten als generieke opslag.

580. Voor het overige heeft de ACM een integrale beoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat PostNL op een juiste wijze de gezamenlijke kosten heeft berekend.

Beoordelingspunt: toerekenen post “Overhead Commercies”

581. PostNL heeft een post “Overhead commercie” van [vertrouwelijk:] miljoen euro opgenomen in de VO-gezamenlijke kosten voor de relevante niet-UPD 24-uursdiensten. De ACM heeft hierover vragen gesteld aan PostNL. In de beantwoording hiervan geeft PostNL aan dat deze kostenpost bestaat uit de resterende commerciële overheadkosten na uitsluiting van de marktwerkingskosten. Dit zijn kosten voor onder andere directie, projecten en reorganisatiekosten binnen de commerciële organisatie PostNL. Deze kosten worden niet specifiek voor retailproducten of voor een verkoopkanaal gemaakt en vallen derhalve niet in de marktwerkingskosten van de verkoopkanalen. Daarmee vallen ze volgens PostNL ook niet onder de retailkosten, waarvan de ACM heeft bepaald dat PostNL ze niet mag opnemen in de kostenrapportage.

582. De ACM is van oordeel dat de wijze waarop dergelijke kosten toegerekend worden aan de wholesaletoegangsdiensten conform het beginsel van *activity based costing* dient plaats te vinden. Dergelijke generieke commerciële activiteiten dienen zoveel mogelijk te worden toegerekend op basis van de (reeds toegerekende) kosten van commerciële activiteiten, die wel aan de producten zijn toegerekend.

583. Naar aanleiding hiervan heeft de ACM nadere vragen gesteld en PostNL gevraagd een herberekening uit te voeren (nummer 20) waarin de kosten worden toegerekend op basis van de marktwerkingskosten. Dit is het totaal van de retailmarktwerkingskosten (die geen onderdeel uitmaken van de wholesalekostenbasis) en de vergelijkbare kosten die PostNL maakt voor postvervoerbedrijven (marktwerkingskosten voor postvervoerbedrijven, zie ook randnummer 637).

584. PostNL heeft hierop aangegeven dat deze kosten in hun initiële berekening conform de kostentoe rekening in de UPD zijn toegerekend. Verder lichtte PostNL toe dat een groot deel van deze kosten een meer generiek karakter heeft waardoor er een minder sterk verband is met de marktwerkingskosten dan de ACM doet voorkomen. Verder blijkt uit de overgelegde berekening dat er geen materieel verschil uit de door de ACM verzochte herberekening voortkomt.

585. De ACM is van oordeel dat PostNL zijn kosten zo veel mogelijk moet toerekenen volgens het beginsel van *activity based costing*. Welke verdeelsleutel het beste is, is echter een vraag waar

geen zwart-wit antwoord op bestaat zodat discussie hierover mogelijk is. In dit geval blijkt er onder de streep geen materieel verschil te bestaan tussen de door PostNL voorgestelde methode en de verzochte herberekening van de ACM. Bovendien sluit deze methode aan bij de toerekeningprincipes van de UPD kostentoerekening. Om die reden ziet de ACM geen aanleiding om de door PostNL gehanteerde methode af te keuren. PostNL hoeft daarom de gevraagde herberekening niet door te voeren in zijn kostentoerekeningsstelsel.

Beoordelingspunt: Toerekening VO-gezamenlijke kosten als generieke opslag

586. De wijze waarop PostNL de kosten van de UPD en de Basic service afsplitst van de totale kosten komt overeen met de kostentoerekeningprincipes van de UPD, zoals voorgeschreven door de Postregeling 2009. Echter, bij het toerekenen van de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten aan de wholesaletoevangsdiensten wijkt PostNL af van deze principes.
587. PostNL hanteert namelijk, zoals genoemd in randnummer 523, een generieke opslag voor VO-kosten die PostNL berekent uit de verhouding tussen het totaal van de VO-kosten (inclusief gemeenschappelijke kosten) en het totaal van de VA-kosten. Alle wholesaletoevangsdiensten krijgen zo hetzelfde percentage VO-kosten toegewezen. Hier wijkt PostNL dus af van de toerekeningprincipes van de UPD waarbij PostNL de gezamenlijke kosten toerekent op basis van een analyse van het gebruik van productiemiddelen.²¹⁷
588. Uit de antwoorden op aanvullende vragen van de ACM aan PostNL blijkt dat de werkelijke VO-opslag verschilt per deelproces, zodat ook de afzonderlijke retailproducten verschillende VO-opslagen kennen. Doordat deze retailproducten gebruikt worden om de kosten voor de wholesaleproducten te herleiden, geldt automatisch ook voor de wholesaleproducten dat ze verschillende VO-opslagen kennen. Door de keuze van PostNL voor een generieke opslag in het onderhavige kostentoerekeningssysteem dragen sommige wholesaleproducten echter een groter deel van de VO-kosten dan zij werkelijk gebruiken en andere juist minder.
589. De ACM stelt vast dat deze benadering niet strookt met de principes van *activity based costing*, waarbij uitsluitend de kosten die direct of indirect veroorzaakt worden door de dienst mogen worden toegerekend. De ACM heeft PostNL daarom met een herberekeningsverzoek (nummer 1) verzocht om de VO-kosten per wholesaleproduct op basis van de UPD toerekeningprincipes en de principes van *activity based costing* toe te rekenen in plaats van met een generieke VO-opslag. De ACM heeft in een later herberekeningsverzoek (nummer 16) de methodiek gedetailleerd beschreven die PostNL dient te hanteren voor de toerekening van de VO-kosten. Deze methodiek is in de volgende randnummers weergegeven.

²¹⁷ Hierbij worden in lijn met dezelfde kostendrijvers en allocatiesleutels die gebruikt worden in de toerekening van de VA-kosten, de operationele VO-proceskosten per activiteit toegerekend op basis van het gebruik dat diensten van de activiteiten maken. De overige operationele VO-proceskosten die niet rechtstreeks vanuit het gebruik volgen en de overheadkosten worden naar rato van alle reeds toegerekende proceskosten toegerekend.

590. De ACM stelt vast dat er drie typen VO-kosten bestaan binnen de kosten van PostNL. Om te beginnen zijn er VO-kosten die een direct verband hebben met de VA-kosten, namelijk de proceskosten die voortkomen uit de verschillende productieprocessen, zoals collectie, sorteren, business balie, voorbereiden en bezorgen. Deze kosten duidt de ACM aan als VO-proceskosten. Daarnaast zijn er VO-kosten die minder (direct) verband hebben met de productiekosten, bijvoorbeeld de kostenpost "Overhead Productie". Deze duidt de ACM aan als VO-gezamenlijke kosten. Tot slot zijn er de gemeenschappelijke kosten, die de ACM aanduidt als VO-gemeenschappelijke kosten. In feite volgt de ACM hier het onderscheid dat PostNL zelf ook maakt, met als verschil dat elke kostensoort ook als zodanig wordt gelabeld.



591. De VO-proceskosten hangen direct samen met de VA-kosten, met als verschil dat ze niet direct meebewegen met volumedalingen. Feitelijk vormen de VA-kosten en VO-proceskosten gezamenlijk de (totale) proceskosten per product.
592. Vervolgens moeten de VO-gezamenlijke kosten per product worden toegerekend op basis van reeds toegerekende proceskosten. Om tot een juiste toerekening van de VO-gezamenlijke kosten te komen is het van belang dat PostNL onderscheid maakt tussen de VA- en VO-proceskosten voor retailproducten en VA- en VO-proceskosten voor wholesaletoevangsdiensten. Deze verschillen namelijk van elkaar en bepalen dan ook in welke mate gezamenlijke kosten worden toegerekend aan retailproducten en aan wholesaleproducten.
593. Hierbij dient PostNL *alle* relevante proceskosten voor 24-uurs retailediensten op te nemen, inclusief collectie en opzetten en business baliekosten. De principes van *activity based costing* brengen namelijk met zich mee dat alle reeds toegerekende kosten – dus alle VA- en VO-proceskosten per product - dienen te worden meegenomen bij het toerekenen van de gezamenlijke kosten. Voor de retailediensten betekent dat dus dat collectiekosten, opzetkosten en business baliekosten hierin meegenomen moeten worden, terwijl dat bij wholesaletoevangsdiensten niet het geval is omdat de genoemde processen daarbij niet worden gebruikt.
594. Ook voor de wholesaletoevangsdiensten dient PostNL *alle* relevante proceskosten op te nemen, inclusief de wholesale specifieke operationele kosten voor het opzetten van Bijzonder en de wholesale specifieke kosten 'controle en telling' (zie ook randnummer 562). Tegelijkertijd

moeten alle niet-relevante proceskosten, zoals hierboven genoemd, juist worden verwijderd uit de VA- en VO-proceskosten van de wholesaletoeegangsdiensten.

595. Ook bij het toerekenen van de VO-gezamenlijke kosten aan de niet-relevante 24-uursdiensten (zoals post voor antwoordnummers) dient PostNL deze methodiek te volgen.

6.5.3.3 Conclusie gezamenlijke kosten

596. De ACM is van oordeel dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoekeningssysteem bij de bepaling van de gezamenlijke kosten en het toerekenen hiervan aan de wholesaletoeegangsdiensten op het punt van de "Toerekening VO-kosten als generieke opslag" niet voldoet aan de tariefverplichting.
597. PostNL heeft op verzoek van de ACM hiervoor een herberekening uitgevoerd. De gezamenlijke kosten die hieruit volgen, dienen door PostNL te worden gehanteerd bij de toerekening aan de wholesaletoeegangsdiensten. De ACM concludeert dat PostNL daarmee bij de toerekening van gezamenlijke kosten voldoet aan de voorschriften uit de tariefverplichting.

6.5.4 Gemeenschappelijke kosten

6.5.4.1 Beschrijving norm

598. Onder gemeenschappelijke kosten worden kosten verstaan die niet direct met de gezamenlijke productie van diensten samenhangen, ook wel generieke overhead. Kosten, zo ook gemeenschappelijke kosten, dienen te worden toegerekend op basis van de principes van *activity based costing*. Gemeenschappelijke kosten mogen daarom uitsluitend worden toegerekend aan de toegangsdiensten die de kosten (mede) veroorzaken.
599. De invulling hiervan, zoals ook is toegepast bij de UPD, is dat deze gemeenschappelijke kosten worden toegerekend op basis van omzetwaarde.

6.5.4.2 Invulling door PostNL

600. PostNL stelt in zijn tariefvoorstel dat gemeenschappelijke kosten niet voortvloeien uit de levering van diensten en daardoor niet direct toerekenbaar zijn. PostNL rekent deze kosten toe aan categorieën van diensten, zoals Basic services, UPD en overige 24-uursdiensten, op basis van de omzet van deze categorieën van diensten. Samen met de gezamenlijke kosten schaaft PostNL de gemeenschappelijke kosten onder de VO-kosten. De toerekening aan de wholesaletoeegangsdiensten vindt plaats samen met de gezamenlijke kosten zoals beschreven in randnummer 576.

6.5.4.3 Zienswijze Industry Group

601. Sandd geeft in zijn zienswijze aan dat het toerekenen van de gemeenschappelijke kosten naar omzetwaarde geen goede methode is voor het toerekenen van de gemeenschappelijke kosten.

6.5.4.4 Beoordeling

602. PostNL presenteert in zijn kostentoerekeningssysteem de totale post aan VO-kosten en verbijzondert deze niet naar gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten. De ACM heeft PostNL verzocht de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten alsnog apart te specificeren en toe te lichten van welke (deel)producten de omzet is gehanteerd om gemeenschappelijke kosten toe te rekenen. Dit verzoek betrof geen herberekening maar een verduidelijking in de weergave van de gemeenschappelijke kosten.
603. Uit de door PostNL opgeleverde antwoorden volgt dat de gemeenschappelijke kosten (in 2016) naar omzetwaarde van de 'relevante verrekenproducten' zijn toegerekend aan de wholesaletoevangsdiensten. De ACM heeft dit gecontroleerd aan de hand van de omzetgegevens per dienst, waaruit per dienst een bepaald percentage van de totale omzet volgt. Deze percentages dienen overeen te komen met het deel van de gemeenschappelijke kosten dat de diensten dragen. De ACM heeft kunnen vaststellen dat dit inderdaad het geval is en concludeert daarom dat PostNL bij de toerekening van gemeenschappelijke kosten voldoet aan de voorschriften uit de tariefverplichting.

6.5.4.5 Conclusie gemeenschappelijke kosten

604. Het kostentoerekeningssysteem heeft op een juiste wijze de gemeenschappelijke kosten van de wholesaletoevangsdiensten in 2016 berekend. De in het tariefvoorstel van 29 november 2017 opgenomen gemeenschappelijke kosten zijn dus op de juiste wijze bepaald.
605. De enige noodzakelijke aanpassing die PostNL dient te hanteren, is het apart weergeven van deze gemeenschappelijke kosten per wholesaletoevangsdienst in de kostenrapportage.

6.5.5 Wholesale specifieke kosten

6.5.5.1 Beschrijving norm

606. Met wholesale specifieke kosten worden kosten bedoeld die PostNL specifiek maakt om wholesaletoevang mogelijk te maken. Evenals voor bovengenoemde kostensoorten geldt voor de wholesale specifieke kosten dat de principes van *activity based costing* gevolgd moeten worden.
607. Doordat er voor gekozen is om de voortbrengingswijze van de wholesaletoevangsdiensten aan te laten sluiten bij de bestaande dienstverlening aan zakelijke klanten door PostNL verwacht de ACM dat deze kosten beperkt zijn. Indien echter sprake is van een zodanig substantieel kostenbedrag dat daarvan een significant effect uitgaat op de aan postvervoerbedrijven in rekening te brengen wholesaletarieven, kan de ACM alsnog besluiten dat een proportioneel deel daarvan dient te worden toegerekend aan de 24-uurs partijenpostdiensten van PostNL,

teneinde een gelijk speelveld te waarborgen en PostNL te stimuleren deze kosten zo laag mogelijk te houden.²¹⁸

6.5.5.2 Invulling door PostNL

608. Naast de hierboven beschreven kostenbasis leiden de specifieke verplichtingen en voorwaarden voor de wholesaletoevangsdiensten volgens PostNL tot additionele kosten, ook wel wholesale specifieke kosten. Hierbij onderscheidt PostNL operationele kosten en kosten die voortkomen uit het voldoen aan de toegangsverplichting, ofwel de kosten van wholesaletoevang.
609. PostNL rekent deze kosten terug naar kosten per stuk met behulp van het gerealiseerde totale volume 24-uurspost dat postvervoerbedrijven aanleverden in 2016 of, afhankelijk van de kostensoort, de gerealiseerde gemiddelde partijgrootte 24-uurspost van deze post in 2016.
610. Onder operationele kosten schaaft PostNL:
- (1) extra controles bij aannames op business balies,
 - (2) opzetten van Wholesale Bijzonder,
 - (3) de correctie voor afwijkend type bezorgadressen, afwijkende geografische spreiding en afwijkende aanlevering, en
 - (4) de controle van juist gebruik van hulpmiddelen.
611. De correcties voor afwijkend type bezorgadressen en afwijkende geografische spreiding beoordeelt de ACM onder 'directe kosten' omdat dit is waar de correcties op zien. Zie hiervoor randnummer 563 en verder. Afwijkende aanlevering, waarmee PostNL doelt op de aanlevering op retail- en aanpaklocaties, beoordeelt de ACM in paragraaf 6.5.8.
612. Tot de kosten van wholesaletoevang rekent PostNL implementatiekosten van toegang, structurele kosten van toegang en reguleringskosten. Hiertoe rekent PostNL onder meer kosten van interne inzet en externe projectmatige en inhoudelijke ondersteuning ten behoeve van de implementatie van het wholesaleaanbod en voor de commerciële ondersteuning van wholesaletoevangsdiensten.
613. Bij het toerekenen van de wholesalespecifieke kosten per dienst wordt gebruik gemaakt van de gerealiseerde restpostvolumes van postvervoerbedrijven in 2016. Aangezien er geen volume realisaties waren voor brievenbuspakjes+ is hiervoor uitgegaan van de uitkomsten (per poststuk) die voor Klein, Groot en Bijzonder uit de berekening kwamen. Dat betekent dat het verwijderen van brievenbuspakjes+ geen gevolg heeft voor de berekening van de wholesale specifieke kosten en de toerekening aan Wholesale Klein, Groot en Bijzonder.
614. De toegerekende wholesale specifieke kosten aan de verschillende wholesaletoevangsdiensten bedragen:

²¹⁸ Randnummer 454 van dit besluit.

- Wholesale Klein/Groot/Bijzonder: [vertrouwelijk:] eurocent / stuk
- Wholesale Gemengd: [vertrouwelijk:] eurocent / stuk, waarvan
[vertrouwelijk:] eurocent / stuk opzetkosten.

6.5.6 Zienswijze Industry Group

615. VSP en IP stellen in hun gezamenlijke zienswijze dat PostNL reguleringskosten niet dient op te nemen in de kostenbasis. Deze kosten dient PostNL zelf te dragen. Dit geldt volgens VSP en IP temeer nu PostNL allerlei niet noodzakelijke handelingen verricht waartoe het voormalige marktanalysebesluit volgens hen geen aanleiding geeft. Ze stellen dat PostNL maatregelen neemt die ten nadele van postvervoerbedrijven de dominante positie van PostNL verstevigen en waarvoor ten onrechte de rekening ook nog bij postvervoerbedrijven wordt gelegd. Volgens VSP en IP is de stelling van PostNL dat uitsluitend andere postvervoerbedrijven baat hebben bij de toegangsverplichting ongegrond, omdat PostNL een gegarandeerd rendement krijgt en een comfortabele positie bezit die geen van zijn concurrenten heeft.
616. VSP en IP geven aan dat volgens hen het voormalige marktanalysebesluit geen ruimte biedt om in de tarieven voor de categorie Wholesale Bijzonder kosten voor de opzetterij te verwerken. Bij deze dienst moet van PostNL de post worden gesplitst in twee stromen, namelijk poststukken dikker dan 15mm en "Overig". Voor de stroom "Overig" brengt PostNL kosten voor de opzetterij in rekening. VSP en IP wijzen erop dat dit in strijd is met het voormalige marktanalysebesluit. Ze stellen dat het voor postvervoerbedrijven extra werk vraagt om de categorie Wholesale Bijzonder op te splitsen in twee categorieën en dat dit een kostenvoordeel voor postvervoerbedrijven zou moeten meebrengen. In het voorstel van PostNL moeten postvervoerbedrijven de kosten voor het splitsen maken en ook betalen aan de kosten van de opzetterij bij PostNL.
617. VSP en IP merken in hun zienswijze op dat PostNL bij de introductie van het wholesaleaanbod extra controles heeft ingevoerd. De kosten hiervan worden in de kostenbasis voor de wholesaletarieven meegenomen. Ze stellen dat PostNL ineens allerlei controles en sancties in werking heeft gesteld die niet nodig werden bevonden toen PostNL zelf de kosten daarvoor had moeten dragen. Nu de kosten hiervoor bij concurrenten in rekening worden gebracht is het ineens nodig om omvangrijke controles vast te stellen, intensief te controleren en ook nog vergaande sancties op te leggen aan de postvervoerbedrijven. PostNL zou hier drie voordelen mee behalen. Allereerst worden de eigen bedrijfsrisico's van PostNL die voorheen bestonden volledig afgedekt. Ten tweede hoeft PostNL de kosten zelf niet te dragen van deze risicomijdende operaties. En ten derde drukken die kosten via de hogere tarieven wel op de concurrenten van PostNL die zo slechtere tarieven krijgen en ook aan concurrentiekracht inboeten. Het voormalige marktanalysebesluit biedt volgens VSP en IP geen grond voor PostNL om deze nieuwe controlemechanismen in werking te stellen en allerlei nieuwe kosten te maken en die te verwerken in de tarieven voor postvervoerbedrijven.

6.5.6.1 Beoordeling

618. Bij de beoordeling van de wholesale specifieke kosten gaat de ACM nader in op de volgende beoordelingspunten:

- Reguleringskosten;
- Kosten voor controle van juist gebruik van hulpmiddelen;
- Marktbewerkingskosten voor postvervoerbedrijven;
- Kosten voor extra controles bij aanname op business balies;
- Tijdsvenster eenmalige implementatiekosten; en
- Kosten voor opzetten Wholesale Bijzonder.

619. Voor het overige heeft de ACM een integrale beoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat PostNL op een juiste wijze de wholesale specifieke kosten heeft berekend.

Beoordelingspunt: Reguleringskosten

620. PostNL voert verschillende wholesale specifieke kosten op die volgens hem volgen uit de verplichtingen en voorwaarden voor de wholesaletoevangsdiensten. Hieronder schaaft PostNL kostenposten die naar oordeel van de ACM te onderscheiden zijn naar daadwerkelijke wholesale specifieke kosten en reguleringskosten.

621. Ook VSP en IP wijzen er op dat PostNL geen reguleringskosten zou moeten opnemen in de kostenbasis.

622. De wholesale specifieke kosten bestaan uitsluitend uit de directe kosten die PostNL specifiek maakt om wholesaletoevang mogelijk te maken (zie ook randnummer 606). Dit zijn dus kosten die PostNL niet maakt voor het aanbieden van retaildiensten.

623. Naast wholesale specifieke kosten bestaan er reguleringskosten. Reguleringskosten bestaan uit twee soorten kosten, namelijk de directe kosten van de ACM en de nalevingskosten van de gereguleerde marktpartij (in dit geval PostNL). Nalevingskosten zijn de kosten die PostNL zelf moet maken om aan de (wettelijke) verplichtingen te voldoen. Het regime van asymmetrische regulering (het opleggen van verplichtingen aan de dominante speler in de markt) maakt dat deze kosten – de nalevingskosten van de gereguleerde marktpartij – (asymmetrisch) gedragen moeten worden door PostNL. Deze kunnen dus niet worden doorbelast aan de afnemers van de wholesaletoevangsdiensten.

624. Dit is ook de staande praktijk in de (tarief) regulering van de telecomsector. Ook hier worden de nalevingskosten niet opgenomen in de wholesaletarieven. Dit uitgangspunt is expliciet beoordeeld en bevestigd door het CBB.²¹⁹ Echter, in bijzondere gevallen kan sprake zijn van specifieke nalevingskosten, bijvoorbeeld voorzieningen in leveringssystemen, die ook worden

²¹⁹ Uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 9 november 2012, kenmerk: ECLI:NL:CBB:2012:BY2811, paragraaf 6.9.2.

ingericht ten behoeve van wholesaleafnemers. In die gevallen, waar dus wholesaleafnemers direct gebruik maken van faciliteiten voor de levering van de wholesaletoeegangsdiensten, kunnen deze nalevingskosten worden meegenomen in de kosten van de wholesaletoeegangsdiensten. De kosten die PostNL heeft opgevoerd als reguleringskosten zijn echter niet als zodanig aan te merken.

625. Hetzelfde geldt voor toezichtskosten van de ACM. Ook deze mag PostNL niet doorbelasten aan postvervoerbedrijven. Dit zijn namelijk kosten van de ACM die door alle postvervoerbedrijven, inclusief PostNL, gedragen worden doordat de ACM deze op basis van de omzet van postvervoerbedrijven verdeelt over deze bedrijven.
626. Gelet op het bovenstaande oordeelt de ACM dat PostNL alle posten behorend tot reguleringskosten niet mag doorbelasten aan postvervoerbedrijven. Specifiek geldt dit voor de posten software aanpassing en jaarlijkse beheerkosten, welke beide zien op het aanpassen van softwaresystemen zodanig dat voldaan wordt aan de *Chinese Walls* voorschriften. Met deze software aanpassingen wordt voorkomen dat ongeautoriseerde personen binnen PostNL toegang krijgen tot informatie van wholesaleafnemers. De ACM kwalificeert deze kosten daarom als nalevingskosten en dus als reguleringskosten die niet aan de postvervoerbedrijven mogen worden doorbelast.
627. Hetzelfde geldt voor de post 'dedicated inzet (structureel)'. PostNL heeft toegelicht dat deze post bestaat uit **[vertrouwelijk:]** toegewijde FTE's die onder andere werken aan de beantwoording van vragen van postvervoerbedrijven bij additionele toegangsverzoeken, beantwoording van vragen van de ACM, en het waarborgen van de compliance met regulering. Daarnaast voert PostNL de vergelijkbare post 'Inzet tariefregulering' op. Hieronder schaaft PostNL kosten die zien op het beoordelingsproces van het tariefvoorstel, waaronder het formuleren van zienswijzen en het beantwoorden van vragen van de ACM. Zowel 'dedicated inzet (structureel)' als 'inzet tariefregulering' zijn kosten die zien op het naleven van het marktanalysebesluit. De ACM kwalificeert beide dus als reguleringskosten.
628. Ook de posten 'inzet intern advies' en 'eenmalige kosten extern' dienen als reguleringskosten gekwalificeerd te worden. Dit betreffen kosten voor bijvoorbeeld het helpen interpreteren van het marktanalysebesluit, de accountantsverklaring die PostNL af moet geven en de inhuur van juridische expertise. Dit zijn namelijk naar het oordeel van de ACM geen kosten die een directe relatie hebben met het aanbieden van de wholesaletoeegangsdiensten. Het zijn daarom geen wholesale specifieke kosten, zoals PostNL suggereert, maar nalevingskosten.
629. Daarnaast voert PostNL de post 'Toezichtskosten ACM' op. Dit betreft toezichtskosten van de ACM waar alle geregistreerde postvervoerbedrijven op basis van hun omzet individueel aan bijdragen. PostNL mag de kosten die hij zelf in rekening krijgt niet alsnog via de wholesaletarieven doorberekenen aan postvervoerbedrijven. Deze horen ten laste te komen van PostNL zelf. Andere postvervoerbedrijven betalen hun deel van de toezichtskosten al rechtstreeks aan de ACM en dragen deze kosten ook zelf.

630. PostNL heeft toegelicht dat de post ‘Beleidsoverleg’ die hij opvoert onder wholesaletoeegang (structureel) dient om verzoeken van postvervoerbedrijven en gewenste aanpassingen van PostNL eenduidig te toetsen aan de richtlijnen van het marktanalysebesluit. Ook dit valt naar oordeel van de ACM onder de nalevingskosten, en dus reguleringskosten, van PostNL. Hierbij merkt de ACM op dat bij de introductie van nieuwe diensten, die ook het gevolg kunnen zijn van verzoeken van wholesaleafnemers, de (project) kosten van de implementatie hiervan kunnen worden opgenomen in het tariefvoorstel voor deze nieuwe diensten. Deze zullen dan te zijner tijd apart worden beoordeeld door de ACM.
631. De ACM heeft PostNL daarom met een herberekeningsverzoek (nummer 6) verzocht om bovengenoemde kosten buiten beschouwing te laten. Specifiek gaat het daarbij om de volgende kostenposten:

Reguleringskosten	Software aanpassing Jaarlijkse beheerkosten aanpassing Totaal dedicated inzet (structureel) Inzet tariefregulering Toezichtskosten ACM
Wholesaletoeegang (structureel)	Beleidsoverleg
Wholesaletoeegang (implementatie)	Inzet intern advies tot 1/12/2017 Enmalige kosten extern

Beoordelingspunt: Kosten voor controle van juist gebruik van hulpmiddelen

632. PostNL voert de kosten voor “Hulpmiddelen auditor” op als wholesale specifieke kosten. PostNL gaat er bij de inschatting van deze kosten vanuit dat ieder postvervoerbedrijf (circa 80 unieke postvervoerbedrijven) minimaal **[vertrouwelijk:]** wordt bezocht door een “hulpmiddelen auditor”. **[vertrouwelijk:]**. PostNL acht deze controles noodzakelijk omdat postvervoerbedrijven de middelen van PostNL in hun eigen postproces kunnen gebruiken en daarvoor zijn deze hulpmiddelen niet bestemd.
633. Ook bij zakelijke afnemers voert PostNL controles uit, maar daar zet hij zijn eigen interne auditors voor in. Postvervoerbedrijven laten deze auditors van PostNL niet toe in hun bedrijfsproces, zodat daarvoor een externe auditor wordt ingezet. Hierdoor zijn de kosten voor de externe auditor wholesale specifieke kosten.
634. De totale kosten van PostNL zijn interne auditors **[vertrouwelijk:]** euro, die PostNL inzet bij zijn zakelijke afnemers, zijn onderdeel van de totale gezamenlijke kosten en worden daardoor naar rato van reeds toegerekende kosten ook deels aan de wholesaletoeegangsdiensten toegerekend. Dit zorgt echter niet voor een materieel effect op de kosten voor de wholesaletoeegangsdiensten, namelijk **[vertrouwelijk:]** eurocent, waardoor de ACM van oordeel is dat er geen herberekeningsverzoek noodzakelijk is voor het verwijderen van de kosten van interne auditors.

635. Ten aanzien van de kosten van de externe auditors merkt de ACM het volgende op. Postvervoerbedrijven gebruiken de hulpmiddelen behalve voor wholesaletoeegangsdiensten ook voor de aanlevering van andere diensten die zij afnemen. De externe auditor controleert het gebruik van de hulpmiddelen daarmee ook voor de andere diensten. Daarom acht de ACM het redelijk dat de kosten voor deze audits verdeeld worden over de totale volumes die postvervoerbedrijven aanleveren bij PostNL, in plaats van volledig aan de wholesaletoeegangsdiensten. De ACM heeft PostNL daarom in een herberekeningsverzoek (nummer 12) gevraagd om de kosten voor audits van hulpmiddelen toe te rekenen aan zowel de wholesale als aan de andere producten (zoals niet-24-uursdiensten, internationale post en aangetekende post) die postvervoerbedrijven afnemen, op basis van de volumeverdeling tussen deze diensten.
636. In zijn zienswijze op het voormalig ontwerp tariefbesluit geeft Sandd/VSP aan dat uit het voormalige referentieaanbod volgt dat postvervoerbedrijven kunnen kiezen uit drie opties, namelijk (1) een interne auditor (door PostNL betaald), (2) een externe auditor (door PostNL betaald) of (3) jaarlijks op eigen kosten een proces-verbaal of soortgelijk document van een deurwaarder aan PostNL te overleggen omtrent het gebruik van hulpmiddelen. Bij de inschatting van de kosten gaat PostNL er echter van uit dat **[vertrouwelijk]**. In het licht van de drie opties die postvervoerbedrijven hebben, oordeelt de ACM dat dit een overschatting is van het werkelijke gebruik van de externe auditor en dus van de werkelijke kosten. Postvervoerbedrijven kunnen immers ook kiezen voor de interne auditor of voor de optie om zelf een proces-verbaal of een soortgelijk document te laten opstellen. PostNL dient daarom uit te gaan van een meer realistische inschatting van de verdeling tussen het gebruik van een interne auditor, de externe auditor of de optie voor een proces-verbaal of vergelijkbaar document. De ACM heeft PostNL in een herberekeningsverzoek (nummer 22) verzocht deze aanpassing te maken.²²⁰ PostNL stelt in zijn reactie²²¹ op dit herberekeningsverzoek dat het volgens hem op dit moment niet mogelijk is een goede inschatting te maken van de verdeling tussen de drie opties. PostNL heeft dan ook een herberekening uitgevoerd in het geval de kosten voor de externe auditor volledig uit de kostenbasis zouden worden gehaald. Hieruit blijkt dat het gedeeltelijk toerekenen van deze kosten vanwege de omvang van de kosten en afrondingseffecten geen materieel effect zou hebben op de kostenbasis van de wholesalediensten, namelijk **[vertrouwelijk]** eurocent. Gelet hierop is de ACM van oordeel is dat het aanpassen van de kosten van externe auditors niet noodzakelijk is.

Beoordelingspunt: Marktbewerkingskosten voor postvervoerbedrijven

637. PostNL voert kosten op voor verschillende medewerkers van de wholesale afdeling en geeft aan dat deze functies volledig gericht zijn op de dienstverlening aan postvervoerbedrijven. Het totaalbedrag aan kosten bedraagt hiervan **[vertrouwelijk]** in 2016. Deze kosten

²²⁰ Kenmerk ACM/UIT/497693.

²²¹ Kenmerk ACM/IN/419766 en ACM/IN/419767, kenmerk PostNL 18/PA/U/052.

betreffen ook het gebruik en de aanpassingen van de commerciële leveringssystemen en support.

638. De ACM merkt op dat postvervoerbedrijven echter ook diensten afnemen naast het wholesaleaanbod. Om deze reden acht de ACM het redelijk dat de kosten van deze afdeling worden gedragen door de totale dienstverlening aan postvervoerbedrijven in plaats van door alleen de wholesaletoegangsdiensten. De ACM heeft PostNL met een herberekeningsverzoek (nummer 11) daarom verzocht om de marktwerkingkosten voor postvervoerbedrijven te verdelen naar omzetwaarde over wholesaletoegangsdiensten en andere diensten.

Beoordelingspunt: Kosten voor extra controles bij aanneming op business balies

639. PostNL voert kosten voor het controleren en tellen van een wholesalepartij op als wholesale specifieke kosten. PostNL voert daarnaast ook controles uit voor partijen van zakelijke klanten. Dit maakt onderdeel uit van de standaard werkwijze op de business balie.
640. Uit de antwoorden van PostNL op vragen van de ACM blijkt dat PostNL, naast deze wholesale specifieke kostenpost, de controlekosten voor partijen van zakelijke klanten heeft opgenomen in de kostenbasis. PostNL kiest er echter voor om controles voor wholesalepartijen anders in te richten dan de controle van partijen van zakelijke klanten.²²² Het is dan ook naar oordeel van de ACM onjuist om kosten voor beide controle types mee te nemen in de kostenbasis. Dit zorgt er bovendien voor dat kosten dubbel worden meegenomen.
641. Overigens vindt de ACM het, in tegenstelling tot VSP en IP, niet onredelijk dat PostNL kosten opvoert voor controles, mits deze kosten niet dubbel voorkomen in de kostentoerekening. De ACM heeft PostNL daarom in een herberekeningsverzoek (nummer 10) verzocht om de controle- en tellingskosten voor partijen van zakelijke klanten uit de kosten voor de wholesaletoegangsdiensten te verwijderen (zie ook randnummer 560).

Beoordelingspunt: Tijdsvenster eenmalige implementatiekosten

642. PostNL hanteert een tijdsvenster van drie jaar om de eenmalige implementatiekosten voor het wholesaleaanbod te verdelen en op jaarbasis vast te stellen. De keuze voor drie jaar motiveert PostNL met dat de reguleringsperiode drie jaar zou bedragen. Alhoewel artikel 13c van de Postwet voorschrijft dat de ACM uiterlijk binnen drie jaar nadat het marktanalysebesluit in werking is getreden dient te besluiten of de verplichtingen in stand blijven, gewijzigd worden of worden ingetrokken, betekent dit volgens de ACM niet op voorhand dat de wholesaletoegangsdiensten voor slechts drie jaar geleverd worden.
643. Het hanteren van een tijdsvenster van drie jaar suggereert dat na deze drie jaar geen voordeel meer uit de implementatiekosten gehaald wordt. Volgens de ACM kunnen de wholesaletoegangsdiensten langer dan drie jaar geleverd worden en kan PostNL derhalve voor

²²² De invulling van de controles van wholesalepartijen is bepaald in het referentieaanbod dat was gebaseerd op het voormalige marktanalysebesluit.

een periode van meer dan drie jaar economisch voordeel behalen uit de gemaakte implementatiekosten. De ACM houdt daarom, net als in andere sectoren, voor dit soort kosten vast aan een meerjarenvenster van vijf jaar.²²³

644. De ACM heeft PostNL met een herberekeningsverzoek (nummer 7) verzocht om voor het toerekenen van de eenmalige implementatiekosten een tijdsvenster te hanteren van vijf jaar in plaats van de opgenomen drie jaar.

Beoordelingspunt: Kosten voor opzetten Wholesale Bijzonder

645. PostNL voert kosten op voor het opzetten van de post in Wholesale Bijzonder.
646. VSP en IP geven aan dat volgens hen het voormalige marktanalysebesluit geen ruimte biedt om in de tarieven voor de categorie Wholesale Bijzonder kosten voor de opzetterij te verwerken. Bij deze dienst moet van PostNL de post worden gesplitst in twee stromen, namelijk poststukken dikker dan 15mm en "Overig". Voor de stroom "Overig" brengt PostNL kosten voor de opzetterij in rekening. VSP en IP wijzen erop dat dit in strijd is met het voormalige marktanalysebesluit.
647. De ACM is van oordeel dat deze kosten kunnen worden opgevoerd door PostNL. Het is namelijk gebleken dat poststukken binnen de categorie Bijzonder zeer divers van aard zijn en door verschillende sorteermachines van PostNL worden verwerkt. Dit is ook de reden dat het sorteermachineklaar aanleveren van Bijzonder in het aanbod door PostNL is gesplitst in twee stromen. Voor de stroom die bestaat uit meerdere typen poststukken die over verschillende machines worden gesorteerd (zoals de SMX, SMO en SMC), wordt de verdeling naar de verschillende sorteermachines uitgevoerd door PostNL.
648. Alleen voor het deel "Overig" van de aangeleverde post (feitelijk de restcategorie Bijzondere poststukken) wordt door PostNL een opslag voor opzetten bij de kosten gerekend. Dit wordt op basis van een percentage-verdeling toegerekend aan de gehele partij Bijzonder.
649. Het klopt dat partijen zelf (extra) kosten moeten maken om de 'Bijzonder'-post te splitsen in twee stromen, maar deze splitsing levert vervolgens ook een aanzienlijke kostenbesparing op bij PostNL die is verwerkt in de kostprijs voor Wholesale Bijzonder. Dit komt doordat slechts een deel van de partij Bijzonder nu moet worden opgezet. De andere stroom kan direct door de machine worden verwerkt waardoor op dit deel van de partij opzetkosten bespaard worden. Het splitsen van de partij zorgt er dus voor dat een deel van de partij direct door de machine kan worden verwerkt, zodat hiervoor geen opzetkosten worden gemaakt.

²²³Zie ook Annex E.2.2.2 van het Marktanalysebesluit ULL (kenmerk OPTA/AM/2011/202886). Een voorbeeld hiervan uit de telecomsector is het tariefbesluit MDF-dienstinnovaties van 23 april 2015. In paragraaf 4.3.2 van dat besluit is de keuze van vijf jaar voor het meerjarenvenster toegelicht.

650. De ACM is dan ook van oordeel dat de door PostNL meegenomen opzetkosten voor een deel van de partij Wholesale Bijzonder is toegestaan. Het reflecteert namelijk de kosten die PostNL hiervoor daadwerkelijk maakt. Daarmee handelt PostNL dus niet in strijd met het marktanalysebesluit, zoals VSP en IP suggereren. Daarbij is dit punt ook expliciet toegevoegd aan onderhavig marktanalysebesluit.

6.5.6.2 Conclusie Wholesale specifieke kosten

651. De ACM oordeelt dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoerekeningsstelsel bij de bepaling van de wholesale specifieke kosten en het toerekenen hiervan aan de wholesaletoevangsdiensten op de volgende punten niet voldoet aan de tariefverplichting:

- Reguleringskosten;
- Kosten voor controle van juist gebruik van hulpmiddelen;
- Marktbewerkingskosten voor postvervoerbedrijven;
- Kosten voor extra controles bij aannames op business balies; en
- Tijdsvenster eenmalige implementatiekosten.

652. Voor elk van bovenstaande punten heeft de ACM verzocht een herberekening uit te voeren. PostNL dient voor het toerekenen van de wholesale specifieke kosten aan de wholesaletoevangsdiensten de wholesale specifieke kosten te hanteren die volgen uit de door PostNL uitgevoerde herberekeningen.

6.5.7 Kostprijsbeoordeling Wholesale Gemengd

6.5.7.1 Beschrijving norm

653. Bij het berekenen van de kostprijs voor de wholesaletoevangsdienst Wholesale Gemengd dient PostNL

- (1) eerst per gewichtstrap vast te stellen in welke verhouding per gewichtstrap Gemengd de stukken Klein, Groot en Bijzonder worden afgenomen. Dit op basis van de gerealiseerde volumes van Partijpost Gemengd in 2016.
- (2) vervolgens de kostprijs per gewichtstrap te berekenen door de kostprijzen van Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder te hanteren in de volumeverhouding Klein, Groot, Bijzonder.
- (3) Hier bovenop komt een opslag voor het opzetten van de partij poststukken.

6.5.7.2 Invulling door PostNL

654. PostNL heeft voor het product Gemengd geen gegevens beschikbaar per gewichtstrap die de verdeling van Klein, Groot en Bijzondere stukken bevat. Wel heeft PostNL meetgegevens over de totale verdeling Groot, Klein en Bijzondere stukken voor alle Gemengde producten. Deze verhouding heeft PostNL gebruikt bij het berekenen van de gemiddelde kostprijs van Wholesale Gemengd.

655. Bij het indelen van de gewichtsklassen voor Wholesale Gemengd heeft PostNL aparte categorieën gehanteerd van 0-30gr, 30-50gr, 50-100gr, 100-350gr, 350- 500gr en 500-2000gr. Deze zijn afwijkend van de indeling van het retailproduct Partijpost Gemengd.
656. Daarnaast heeft PostNL de opzetkosten berekend (VA+ VO-proceskosten) voor het opzetten van een Gemengde partij. Deze opslag bedraagt [**vertrouwelijk:**] eurocent/stuk.

6.5.7.3 Beoordeling

657. Bij de beoordeling van de kostprijsberekening van de wholesaletoeegangsdienst Wholesale Gemengd gaat de ACM specifiek in op de volgende punten:
- Het berekenen van de kostprijs per gewichtstrap.
 - Het hanteren van specifieke gewichtstrappen, afwijkend van retail.
 - De opzetkosten voor Wholesale Gemengd.
658. De ACM beoordeelt de eerste twee punten gezamenlijk, omdat ze met elkaar samenhangen.
659. Voor het overige heeft de ACM een integrale beoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat PostNL op een juiste wijze de kosten van de wholesaletoeegangsdienst Wholesale Gemengd heeft berekend.

Beoordelingspunt: Berekening kostprijzen Gemengd per gewichtsklasse

660. PostNL heeft aangegeven geen beschikking te hebben over gegevens over de verdeling van de poststukken Klein, Groot en Bijzonder per gewichtsklasse van het product Partijpost Gemengd. Daarnaast heeft PostNL afwijkende gewichtstrappen gebruikt dan degene die worden gehanteerd voor retail Partijpost Gemengd.
661. De tariefverplichting schrijft voor dat PostNL eerst de kostprijzen van Wholesale Gemengd per gewichtstrap dient te bepalen op basis van de verdeling van de poststukken Klein, Groot en Bijzonder binnen een gewichtstrap. PostNL heeft gerekend met de gemiddelde verdeling tussen Klein, Groot en Bijzonder binnen de gehele productgroep Partijpost gemengd. Hiermee wordt eigenlijk de gemiddelde kostprijs van het hele product bepaald.
662. Omdat PostNL ook de tarieven ontmiddelt (binnen de wholesaletoeegangsdienst Wholesale Gemengd), wordt bij de tarieven wel rekening gehouden met de afzetverdeling per gewichtstrap. Daarmee ontstaat er dus ook een logisch en consistent tarievenbouwwerk, waarbij de gemiddelde kosten van Gemengd gelijk zijn aan de gewogen gemiddelde opbrengsten op basis van de ontmiddelde tarieven.
663. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat de indeling in gewichtstrappen logisch en consistent is en niet leidt tot discriminatie van postvervoerbedrijven. De beoordeling van de gekozen gewichtstrap indeling wordt behandeld in paragraaf 6.6.1.4.

664. Dus hoewel PostNL niet letterlijk heeft voldaan aan de voorschriften van de tariefverplichting, voldoet de praktische invulling die hij hiervoor heeft gekozen, een gemiddelde kostprijsbepaling, in combinatie met ontmiddeling van de tarieven volgens de gewichtstrap indeling van het retailproduct Partijenpost Gemengd wel als alternatief.

Beoordelingspunt: Opzetkosten Wholesale Gemengd

665. In zijn zienswijze op het voormalig ontwerp tariefbesluit heeft Sandd/VSP aangegeven dat in de kostprijs van Wholesale Gemengd opzetkosten dubbel in rekening worden gebracht. Voor zowel Wholesale Bijzonder als Wholesale Gemengd worden opzetkosten in rekening gebracht. De kosten van Wholesale Gemengd zijn echter opgebouwd uit de kosten van Wholesale Klein, Groot en Bijzonder, zodat er dubbel opzetkosten in rekening worden gebracht.
666. De ACM is van oordeel dat de opzetkosten slechts één keer meegerekend dienen te worden in de kostprijs van de dienst Wholesale Gemengd. In een herberekeningsverzoek (nummer 23) heeft de ACM PostNL verzocht om bij de berekening van de kostprijs van Wholesale Gemengd eerst de opzetkosten voor Wholesale Bijzonder te verwijderen. Uit de door PostNL uitgevoerde herberekening blijkt dat dit resulteert in een verlaging van de kostprijs van Wholesale Gemengd met **[vertrouwelijk:]** eurocent.

6.5.7.4 Conclusie kostprijsbepaling Wholesale Gemengd

667. De ACM concludeert dat de materiële invulling die PostNL heeft gekozen door het berekenen van een gemiddelde kostprijs van de wholesaletoevangsdienst Wholesale Gemengd, in combinatie met het ontmiddelen van het tarief op basis van de gewichtstrappenindeling vanuit het retailproduct Partijenpost Gemengd, een aanvaardbare invulling is van de voorschriften voor het berekenen van de kostprijs van de wholesaletoevangsdienst Wholesale Gemengd.
668. Voor de opzetkosten in de dienst Wholesale Gemengd heeft de ACM PostNL verzocht een herberekening uit te voeren. PostNL dient bij de berekening van de kostprijs van Wholesale Gemengd eerst de opzetkosten voor Wholesale Bijzonder te verwijderen. De kostprijs voor de dienst Wholesale Gemengd die hieruit volgt, dient door PostNL te worden gehanteerd. De ACM concludeert dat PostNL daarmee voor de toerekening van opzetkosten voldoet aan de voorschriften uit de tariefverplichting.

6.5.8 Opslagen aanlevering retaillocaties

6.5.8.1 Beschrijving norm

669. De toegangsverplichting geeft postvervoerbedrijven de mogelijkheid post aan te leveren op andere locaties dan op de business balie van een sorteercentrum van PostNL. In dat geval maakt PostNL meer kosten, bijvoorbeeld voor het transport naar de sorteercentra. Voorgescreven is dat PostNL de kostprijzen dient te verhogen met de kosten die worden gemaakt in die gevallen waarin partijenpost Wholesale Gemengd door een postvervoerbedrijf op een andere locatie wordt afgeleverd dan op de business balie van een sorteercentrum

buszendingen. Deze verhoging vindt plaats met een opslag die op de kosten wordt gezet na de ontmiddeling van de tarieven.

6.5.8.2 Invulling door PostNL

670. De kostprijzen die in het voorgaande zijn behandeld, gelden voor aanlevering van partijenpost door postvervoerbedrijven op de business balies bij de sorteercentra van PostNL. Tegen een opslag is het mogelijk deze post aan te leveren op andere locaties, namelijk de Retaillocaties en de Aanpaklocaties²²⁴. Voor aanbieding op deze locaties gelden andere openingstijden en een maximum volume dat aangeboden kan worden.

671. De Retaillocaties, waaronder postkantoren en business points, kennen volgens PostNL hogere kosten dan de Aanpaklocaties. Hierdoor zijn de opslagen voor deze locaties verschillend.

672. In het tariefvoorstel heeft PostNL de volgende kostenopslagen berekend:

- Kostenopslag voor Retaillocatie: [vertrouwelijk:] eurocent/stuk,
- Kostenopslag voor Aanpaklocatie: [vertrouwelijk:] eurocent/stuk.

6.5.8.3 Zienswijze Industry Group

673. Cycloon Post geeft aan dat er geen opslag zou moeten gelden voor het aanleveren op Retaillocaties en Aanpaklocaties.

6.5.8.4 Beoordeling

674. Het aanleveren van post op Retaillocaties of Aanpaklocaties brengt voor PostNL meer kosten met zich mee om de post te kunnen verwerken. De post wordt namelijk aangenomen, opgeslagen en vervolgens vervoerd naar de business balie op een sorteercentrum. De ACM acht het redelijk dat PostNL deze kosten in rekening brengt bij het postvervoerbedrijf en hiervoor dient dan ook een opslag te worden gehanteerd. De ACM volgt de stelling van Cycloon dat er geen opslag zou moeten gelden dan ook niet.

675. Naar aanleiding van vragen van de ACM heeft PostNL toegelicht welke activiteiten er worden uitgevoerd bij het aanpakken en verwerken van de post op een Retaillocatie (bijvoorbeeld een Bruna winkel) en op een Aanpaklocatie. PostNL heeft toegelicht dat op een Retaillocatie partijen post worden overgedragen aan retailers, waarna deze ze registreren en vervolgens klaarzetten voor transport. De retailer ontvangt hiervoor een vaste vergoeding per partij. Op een Aanpaklocatie betreffen de handelingen uitsluitend de overdracht en het klaar zetten voor transport. Voor het transport koopt PostNL vervoersritten intern in bij andere bedrijfsonderdelen die deze deels weer inkopen bij externe bedrijven.

676. PostNL heeft tevens naar aanleiding van vragen van de ACM het verschil in kosten toegelicht tussen het aanleveren op een Retaillocatie en het aanleveren op een Aanpaklocatie. PostNL

²²⁴ Ook wel aangeduid als expeditielocatie of hub.

heeft aangegeven dat de kosten voor sluitritten vanaf retaillocaties vaste bedragen zijn die zijn omgerekend naar kosten per stuk op basis van het totaal aantal stuks dat volgens de begroting in sluitritten wordt vervoerd. Voor de aannamekosten op een Retaillocatie heeft PostNL aangegeven dat deze kosten per partij gelden en dat de kosten per stuk zijn berekend op basis van de gerealiseerde gemiddelde partijgrootte van het postvolume dat postvervoerbedrijven bij PostNL hebben aangeboden in 2016. Omdat in deze gemiddelde partijgrootte ook de partijen die op een business balie zijn aangeleverd zijn meegenomen, is de partijgrootte een overschatting waardoor de kosten per stuk zijn onderschat. De ACM acht deze toelichting aannemelijk.

6.5.8.5 Conclusie opslag retaillocaties

677. Op grond van voorgaande is de ACM van oordeel dat de bovengenoemde opslagen voor aanlevering op een Retaillocatie of Aanpaklocatie juist zijn berekend.

6.5.9 Vermogenskosten

6.5.9.1 Beschrijving norm

678. De toe te rekenen vermogenskosten zijn gelijk aan het in gereguleerde diensten geïnvesteerd vermogen vermenigvuldigd met de WACC. In een in opdracht van de ACM opgesteld rapport heeft *The Brattle Group* de WACC berekend op 4,60 procent.²²⁵ Deze dient PostNL te gebruiken in zijn berekening van vermogenskosten.

679. De ACM heeft *The Brattle Group* gevraagd haar te adviseren over de hoogte van de WACC. *The Brattle Group* dient hierbij rekening te houden met de methode die de ACM voor al haar WACC-berekeningen hanteert. Deze methode schrijft onder meer voor dat het *Capital Asset Pricing Model* (CAPM) moet worden toegepast en hoe een aantal parameters specifiek moeten worden berekend.²²⁶ Voor een aantal onderdelen van de WACC methode voor de 24-uurs zakelijke post was nog geen precieze invulling geformuleerd. *The Brattle Group* heeft de ACM op deze punten geadviseerd. De ACM is van oordeel dat de WACC op de best mogelijke manier is geschat en neemt daarom de adviezen van *The Brattle Group* over. Daarmee onderschrijft de ACM de WACC die uit deze berekening volgt.

680. Het gebruik van de WACC vraagt ook om een vaststelling van de *regulatory asset base* (RAB). Voor het bepalen hiervan dient allereerst te worden bepaald welke activa in gebruik zijn voor de gereguleerde diensten. Dit geldt in de eerste plaats voor materiële vaste activa. Daarnaast kan worden bezien of er ook een vergoeding nodig is voor immateriële activa, maar alleen in zoverre deze werkelijk zijn geactiveerd op de balans van de jaarrekening en alleen voor zover ze feitelijk in gebruik zijn ten behoeve van 24-uurs niet-UPD diensten. Vervolgens dienen deze

²²⁵ Rapport *The Brattle Group*, zie Annex B.

²²⁶ Bij de parameters waar dit voor geldt verwijst *the Brattle Group* in zijn rapport naar de ACM methode.

activa die in gebruik zijn voor gereguleerde diensten te worden gewaardeerd. Dit dient te gebeuren op basis van de historische uitgaafprijs.²²⁷

6.5.9.2 Invulling door PostNL

681. PostNL bepaalt allereerst welke activa gebruikt worden door de niet-UPD 24-uursdiensten. PostNL gebruikt hierbij de jaarrekening van PostNL N.V. als startpunt. Vervolgens worden de activa eerst toegerekend aan “Mail in Nederland” en daarna aan de diensten in scope. De term ‘in scope’ verwijst hier naar de relevante niet-UPD 24-uursdiensten (zoals ook beschreven in paragraaf 6.5.2.2.) Hierbij steunt PostNL op het UPD kostentoekeningssysteem. Wanneer sprake is van toerekening van activa aan diensten door middel van verdeelsleutels, worden dezelfde verdeelsleutels gebruikt als bij de toerekening van de operationele kosten.
682. PostNL hanteert voor de waardering van de RAB het basisjaar 2016 en berekent de RAB door middel van de *Economic Profit* methode. PostNL gebruikt deze methode omdat het voormalige marktanalysebesluit volgens hem geen specifieke definitie van geïnvesteerd vermogen geeft. De *Economic Profit* methode is volgens PostNL geschikt om een overgang te maken van het boekhoudkundig rendement naar marktrendement. De *Economic Profit* methode neemt de boekwaarde van het geïnvesteerd vermogen als uitgangspunt. Daarop zijn volgens PostNL enkele aanpassingen nodig:
- Het kapitaliseren van operating leases;
 - Aanpassing van afschrijvingen naar “economische afschrijving”;
 - Het elimineren van voorzieningen; en
 - Het verkorten van de balans en het splitsen van liquide middelen.
683. Deze aanpassingen hebben een effect op de hoogte van het geïnvesteerd vermogen en daarmee op de kostprijs. In de kostprijsrapportage komen al deze aanpassingen terug in de posten ‘*Operating leases and rent*’ en ‘*Toepassing economische afschrijving*’. Het effect op de kostprijs komt voort uit de aanpassing in de afschrijvingskosten en de rentekosten van de operating leases.
684. Het toegerekende geïnvesteerd vermogen wordt vervolgens vermenigvuldigd met de WACC van 4,60 procent, waaruit de vermogenskosten volgen. Hier worden nog de hiervoor genoemde kostprijseffecten bij opgeteld om tot de netto vermogenskosten te komen. De netto vermogenskosten rekent PostNL toe aan de producten in de vorm van een opslag.
685. PostNL heeft in zijn kostenrapportage [**vertrouwelijk:**] miljoen aan netto vermogenskosten opgenomen voor 2016. Hetgeen overeen komt met een vermogensopslag op de kosten van [**vertrouwelijk:**] procent.

²²⁷ Zie ook randnummer 418 van dit besluit.

6.5.9.3 Zienswijze Industry Group

686. VSP en IP stellen in hun zienswijze dat PostNL afwijkt van het voormalig marktanalysebesluit door een eigen definitie te geven van de term "geïnvesteed vermogen".

6.5.9.4 Beoordeling

687. Bij de beoordeling van de vermogenskosten maakt de ACM onderscheid tussen de beoordeling van de onderdelen van de RAB en de waardering van de RAB. De ACM beoordeelt hierbij specifiek de volgende punten:

- Onderdelen RAB: Immateriële activa;
- Onderdelen RAB: Operating lease; en
- Waardering van de RAB: Het gebruik van de *Economic Profit* methode.

688. Voor het overige heeft de ACM een integrale beoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat PostNL op een juiste wijze de vermogenskosten heeft berekend.

689. Om de vermogenskosten te berekenen, dient PostNL de RAB te vermenigvuldigen met de WACC. Voor de methode van het vaststellen van de WACC verwijst de ACM naar de in Annex B opgenomen rapportage van *The Brattle Group*. De ACM heeft de toepassing van de WACC door PostNL gecontroleerd, en heeft geconcludeerd dat PostNL de WACC op de juiste wijze toepast.

Beoordelingspunt onderdelen RAB: Immateriële activa

690. Naast materiële vaste activa rekent PostNL ook immateriële activa (software) toe aan de RAB. Zoals besproken in randnummer 680 is dit toegestaan als de immateriële activa werkelijk zijn geactiveerd op de balans en alleen zodra ze feitelijk zijn gebruikt ten behoeve van 24-uurs niet-UPD diensten.

691. PostNL heeft aan de ACM bevestigd dat de genoemde onderdelen in de RAB daadwerkelijk in gebruik zijn door de wholesaletoezeggingdiensten. Ook blijkt uit de jaarrekening van PostNL dat de software daadwerkelijk geactiveerd wordt op de balans volgens de daartoe geldende regelgeving.²²⁸

692. De ACM acht deze software essentieel voor de bedrijfsvoering en opname in de RAB volgens bedrijfseconomische principes aanvaardbaar. De ACM is daarom van oordeel dat de software terecht is opgenomen in de RAB.

Beoordelingspunt onderdelen RAB: Operational lease

²²⁸ Jaarrekening PostNL 2016, blz. 119.

693. PostNL kapitaliseert de operational lease en stelt ter onderbouwing dat het kapitaliseren vanaf boekjaar 2019 verplicht is middels IFRS 2016²²⁹. Door deze aanpassing worden operational leases onderdeel van de RAB.
694. Momenteel is het echter niet verplicht om operational lease op te nemen in de balans. Ook PostNL doet dit niet in zijn boekhouding, blijkt uit het feit dat PostNL voor het kapitaliseren van operational lease een aparte aanpassing maakt in zijn kostentoerekeningssysteem. In plaats daarvan vallen kosten behorend bij operational lease onder operationele kosten zodat deze kosten terugkomen in de kostprijs. Gezien de kosten uit 2016 de basis zijn, waar de verplichting om operational lease te kapitaliseren niet geldt, hoort operational lease naar het oordeel van de ACM niet in de RAB.
695. De ACM heeft PostNL in een herberekeningsverzoek (nummer 5) verzocht om het kapitaliseren van operational lease niet toe te passen in de kostenrapportage, en deze posten (samenkomend in de totale post 'Operating leases and rent') dus te verwijderen uit de RAB. In plaats daarvan mogen de kosten van operational lease worden meegenomen als operationele kosten in de kostenbasis.

Beoordelingspunt waardering RAB: Het gebruik van de Economic Profit methode

696. In paragraaf 4.2.1 van de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem geeft PostNL aan het geïnvesteerd vermogen te bepalen op basis van de *Economic Profit* (EVA) methode. PostNL heeft toegelicht dat deze methode de activa waardeert volgens de formule: *historische uitgaafprijs – (herberekende) afschrijvingen = vermogenswaarde*. Hierdoor is volgens PostNL dus de historische uitgaafprijs het uitgangspunt, zoals ook voorgeschreven in het voormalige marktanalysebesluit.
697. PostNL past echter vervolgens een wijziging toe op de afschrijvingen. Hierbij vervangt PostNL de boekhoudkundige afschrijvingen door "economische afschrijving". PostNL wijkt zo dus af van zijn eigen boekhouding door de verwerking van de afschrijvingen over een andere levensduur toe te passen. Volgens PostNL is dit nodig om de WACC op een juiste manier toe te kunnen passen. De ACM ziet dit als een afwijking van de boekhoudkundige principes die PostNL in de rest van het bedrijf hanteert en vindt de *Economic Profit* methode derhalve niet passend. De ACM heeft PostNL daarom in een herberekeningsverzoek (nummer 4) verzocht om de RAB te berekenen op basis van de historische uitgaafprijs in lijn met de boekhoudkundige principes, zijnde een lineaire afschrijving, die PostNL hanteert. Hierdoor komt de volledige post 'Toepassing economische afschrijving' te vervallen.
698. In reactie op het herberekeningsverzoek heeft PostNL aangegeven dat de lineaire afschrijvingsmethode die de ACM voorstaat geen rekening houdt met het daadwerkelijke

²²⁹ De *International Financial Reporting Standards* (IFRS) is een boekhoudkundige standaard voor jaarverslagen van bedrijven. Beursgenoteerde bedrijven in de EU zijn verplicht om op deze wijze te rapporteren. IFRS 2016 is de 2016 vastgestelde versie van deze standaarden.

economische gebruik, terwijl de WACC-methode dat naar de mening van PostNL wel vereist. Volgens de ACM is een dergelijke aanpassing niet nodig. Zij merkt op dat ook in andere sectoren een dergelijke aanpassing niet of slechts ten dele wordt toegepast. Zo maakt ook Schiphol gebruik van de lineaire afschrijvingsmethode. Alleen voor specifieke grote investeringen van meer dan 100 miljoen euro waarvan de vervaardigingsperiode meer dan een jaar duurt, en waarbij ten tijde van het investeringsbesluit wordt verwacht dat zich na ingebruikneming initiële overcapaciteit zal voordoen, past Schiphol de unuïteitenmethode toe.²³⁰

699. De ACM is daarom onverminderd van oordeel dat PostNL zijn RAB dient te waarderen op basis van de historische uitgaafprijs met lineaire afschrijvingen over de levensduur.

6.5.9.5 Conclusie vermogenskosten

700. De ACM is van oordeel dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoerekeningssysteem ten behoeve van de bepaling van de vermogenskosten en het toerekenen hiervan aan de wholesaletoevangsdiensten op de volgende punten niet voldoet aan de tariefverplichting:

- Onderdelen RAB: Operational lease;
- Waardering RAB: Het gebruik van de *Economic Profit* methode.

701. Voor elk van bovenstaande punten heeft de ACM verzocht een herberekening uit te voeren. PostNL dient de berekening van de vermogenskosten op de door de ACM aangewezen wijze uit te voeren en de hieruit volgende vermogenskosten vervolgens toe te rekenen aan de wholesaletoevangsdiensten.

702. Hierbij merkt de ACM op dat de berekeningswijze van de vermogenskosten in 2016, zoals opgenomen in de herberekeningsverzoeken van de ACM, ook geldt voor de berekening van de vermogenskosten in 2020.

6.5.10 Kostprijsontwikkeling 2017- 2020

703. Bij de beoordeling van de kostprijsontwikkeling van de wholesaletoevangsdiensten worden de volgende elementen van het tariefvoorstel en de kostenrapportage beoordeeld:

- Volumeontwikkelingen 2017 – 2020; en
- Kostenontwikkelingen 2017 – 2020.

6.5.10.1 Beschrijving norm

Volumeontwikkeling 2017 - 2020

²³⁰ Dit volgt uit artikel 8, zevende lid, van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol.

704. PostNL dient een inschatting te maken van de volumeontwikkeling en de verwachte volumes in 2020. Hierbij dient PostNL rekening te houden met beschikbare resultaten van onafhankelijk onderzoek naar de ontwikkeling van postvolumes.

Kostenontwikkeling 2017 - 2020

705. PostNL dient van de kosten en de daarmee samenhangende volumes een prognose te maken voor 2020. Hierbij dient PostNL rekening te houden met de door hem voorgenomen en redelijkerwijs te voorziene kostenbesparingen alsmede met beschikbare resultaten van onafhankelijk onderzoek naar de ontwikkeling van postvolumes (zie ook paragraaf 6.5.10.1).

6.5.10.2 Invulling door PostNL

Volumeontwikkeling 2017 - 2020

706. PostNL onderscheidt drie ontwikkelingen waar de ontwikkeling van het volume mee samenhangt:
- Ontwikkeling van het 24-uurs marktvolume.
 - Ontwikkeling van het (retail)marktaandeel van PostNL in 24-uurs partijenpost.
 - Ontwikkeling van het percentage eigen bezorging door postvervoerbedrijven.
707. PostNL gebruikt als bronnen voor deze ontwikkelingen het onderzoek van WIK²³¹ en de Post- en Pakkettenmonitor 2016 van de ACM. PostNL berekent het volume van de relevante 24-uursdiensten tot en met 2020 door een optelling te maken van het marktaandeel van PostNL vermenigvuldigd met het marktvolume en van het resterende volume; het volume dat postvervoerbedrijven niet zelf bezorgen.

Kostenontwikkeling 2017 - 2020

708. PostNL baseert de kostenontwikkeling op de ontwikkeling van VA-kosten, VO-kosten, specifieke wholesalekosten en van de vermogenskosten.
709. **[vertrouwelijk:**
-]** VO-kosten geldt dat de ontwikkeling daarvan wordt beïnvloed door kostenbesparingsprogramma's die PostNL uitvoert.
710. Bij het bepalen van de kostenontwikkeling 2020 hanteert PostNL niet de daadwerkelijke geprognosticeerde besparingen, maar berekent PostNL in 2016 de verhouding tussen de totale vaste kosten van alle diensten (UPD, Basic Service en 24U NUPD) en de totale besparing in 2016 van **[vertrouwelijk:]** miljoen. Deze bedraagt in 2016 **[vertrouwelijk:]** procent. Om de kostprijs in 2020 te berekenen veronderstelt PostNL een gelijk besparingspercentage in 2020 als in 2016 en past deze toe op de vaste kosten van de 24-uurs niet-UPD diensten in 2020.

²³¹ WIK Consult (2016), Future scenario developments in de the Dutch postal market.

711. Bij deze uitkomst telt PostNL een extra besparingspost in 2020 van [vertrouwelijk:] miljoen die bestaat uit [vertrouwelijk:]. Verder voert PostNL twee besparingsprojecten op die vanwege de regulering van toegang niet kunnen worden gerealiseerd. Deze projecten betreffen [vertrouwelijk:]. Deze niet te realiseren besparingen bedragen in totaal [vertrouwelijk:] miljoen. De uitkomst van de vaste kosten van de 24-uurs niet-UPD diensten in 2020 worden dus gecorrigeerd met [vertrouwelijk:] miljoen.
712. De totale kostenstijging in 2020 op basis van deze kostenbesparingen en volume ontwikkelingen bedraagt circa [vertrouwelijk:] eurocent/stuk.
713. Naar verwachting van PostNL zullen de wholesale specifieke kosten op hetzelfde niveau blijven als vastgesteld voor 2016. Een deel van deze kosten betreft een totaalbedrag per jaar. Deze kosten worden dus gedeeld door het volume om tot kosten per stuk te komen. Doordat PostNL voorspelt dat de wholesale volumes stijgen nemen de wholesale specifieke kosten per stuk dus af in de jaren tot en met 2020. Deze kostendaling betreft circa [vertrouwelijk:] eurocent/stuk in 2020.
714. PostNL bouwt bij de ontwikkeling van vermogenskosten voort op de *Economic Profit* methode (randnummer 680). PostNL geeft aan dat de netto vermogenskosten in 2020 in de eerste plaats beïnvloed worden door de ontwikkeling van het vermogen. Deze ontwikkeling voorspelt PostNL door uit te gaan van de historische ontwikkeling van dit vermogen in de afgelopen tien jaar, in combinatie met de opwaartse druk door toenemende automatisering en innovatie en neerwaartse druk door volumedalingen. Daarnaast worden de netto vermogenskosten beïnvloed door de ontwikkeling van de kosteneffecten als gevolg van de door PostNL gekozen definitie van het vermogen (zoals toegelicht in randnummer 683). Hierbij gaat PostNL uit van de economische levensduur van activa. Deze toename van de vermogenskosten betreft [vertrouwelijk:] eurocent/stuk.
715. De totale kostenstijging in 2020 bedraagt daarmee in totaal circa [vertrouwelijk:] eurocent/stuk, ten opzichte van 2016. Dit betekent een jaarlijkse gemiddelde stijging van circa [vertrouwelijk:] eurocent/stuk op de kostprijzen van de wholesaletoegangsdiensten.

6.5.10.3 Zienswijze Industry Group

716. VSP en IP stellen in hun zienswijze dat de kostenstijging die PostNL projecteert te hoog is. De tariefontwikkeling van 2017 tot 2020 is volgens hen strategisch productontwerp. In 2018 stijgen de wholesaletarieven allemaal, en sommige in extreme mate, terwijl PostNL de retailtarieven uit het Openbare Tarievenboekje niet allemaal worden verhoogd. Als voorbeeld geven VSP en IP de dienst Wholesale Groot waar het tarief in de gewichtsklasse van 200-350 gram met 5,3 procent tot 13,2 procent wordt verhoogd, terwijl het retailtarief niet wordt geïndexeerd. De grote kostenstijging per jaar van de wholesaletarieven staat volgens VSP en IP niet in verhouding tot

de beoogde compensatie tegen inflatie verhoogt met de krimp in de postmarkt. Ze stellen dat de stijging in de brievenbuspakjes en het feit dat PostNL hier het meeste voordeel van heeft, onvoldoende wordt meegewogen en dat de nadelen van de krimp op jaarbasis worden overschat. Postvervoerbedrijven dragen zo ten onrechte bij aan het verstevigen van de positie van PostNL, terwijl hun eigen concurrentiepositie verzwakt.

6.5.10.4 Beoordeling

Beoordelingspunt: Volumeprognoses

717. PostNL heeft voor zijn prognoses van de volumeontwikkeling uitsluitend gebruik gemaakt van externe bronnen. Zijn interne inschattingen laat hij volledig buiten beschouwing. De ACM heeft PostNL daarom verzocht zijn interne business plannen voor zowel 2016-2020 als 2017-2020 op te leveren.

718. **[vertrouwelijk:**

].

719. Hieruit blijkt dat **[vertrouwelijk:**

].

720. Op basis hiervan heeft de ACM geoordeeld dat de inschattingen van volumes in 2020 een getrouw beeld geven en gehanteerd kunnen worden voor de bepaling van de kostenontwikkeling.

Beoordelingspunt: Kostenontwikkeling

721. Uit de analyse van de geactualiseerde Business plannen (2017-2020) blijkt dat de kostenbesparingsprogramma's in 2017 minder hebben opgebracht dan verwacht. Maar tegelijkertijd heeft PostNL zijn besparingsprogramma bijgesteld.

722. **[vertrouwelijk:**

].

723. Het hanteren van een constante besparingsfactor voor de totale kosten is naar het oordeel van de ACM geen goed uitgangspunt voor het berekenen van de kostprijs in 2020. Het daadwerkelijke percentage is namelijk niet constant, **[vertrouwelijk:**

]. Daardoor zou dit percentage jaarlijks moeten stijgen.

724. De ACM heeft PostNL dan ook verzocht een herberekening (nummer 21) uit te voeren. Hierbij dient PostNL de exercitie die hij voor 2016 heeft gedaan opnieuw uit te voeren voor 2020 door de totale kosten opnieuw te berekenen voor alle diensten (UPD, Basic Service en 24U NUPD) op basis van BP2017. Vervolgens dient PostNL de vaste kosten te verminderen met de besparingen. Hieruit volgt dan een gemiddelde koststijging (in ct/stuk) voor de gehele portfolio. In dit herberekeningsverzoek is geen rekening gehouden met gewijzigde volume verhoudingen tussen de verschillende productgroepen. PostNL heeft daarom een alternatieve berekening voorgesteld.

725. **[vertrouwelijk:**

]. Door het toerekenen van de volledige besparingen op basis van reeds toegerekende kosten sluit de door PostNL voorgestelde berekenwijze aan bij het beginsel van *activity based costing* en is dan ook naar oordeel van de ACM een geschikt alternatief.

726. Uit deze herberekening volgt dat de kostprijsstijging in 2020, gecorrigeerd voor inflatie, circa **[vertrouwelijk:]** eurocent/stuk bedraagt. Hetgeen overeenkomt met circa **[vertrouwelijk:]** eurocent/stuk per jaar.

Beoordelingspunt: Volume-afhankelijkheid van kosten

727. **[vertrouwelijk:**

]. De ACM

heeft PostNL gevraagd dit te verklaren.

728. PostNL heeft daarop geantwoord dat uit zijn ervaringscijfers blijkt dat **[vertrouwelijk:**

]. Daarom streeft PostNL ernaar

om jaarlijks kosten zo veel te besparen dat de volumedaling kan worden opgevangen. Deze kostenbesparingen zien op alle kosten die niet met volume meebewegen, **[vertrouwelijk:**

]. Dit blijkt uit meerdere documenten uit de

Business Plannen van PostNL.

729. De ACM acht de hierboven beschreven werkwijze, in het licht van de onderbouwing met ervaringscijfers en de Business Plannen die PostNL heeft gegeven, een redelijke methode voor het bepalen van de kostprijs in 2020.

6.5.10.5 Conclusie kostprijsontwikkeling 2017 - 2020

730. De ACM concludeert dat PostNL de volumeontwikkeling in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoerekeningssysteem mag blijven hanteren.
731. Op het punt van de kostprijsontwikkeling van de wholesaletoevangsdiensten is de ACM van oordeel dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoerekeningssysteem niet voldoet aan de tariefverplichting.
732. Voor dit punt heeft de ACM verzocht een herberekening (nummer 21) uit te voeren. Daarmee dient PostNL voor de kostprijsberekening van de wholesaletoevangsdiensten in 2020 de kostprijzen te hanteren die volgen uit de door PostNL verstrekte herberekeningen.

6.5.11 Conclusie kostentoerekeningssysteem

733. De ACM is van oordeel dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoerekeningssysteem ten behoeve van de bepaling van de kostprijs van de wholesaletoevangsdiensten op de volgende punten niet voldoet aan de tariefverplichting:

- (1) Generieke VO-opslag
- (2) Alternatieve selectie van relevante retailproducten voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder²³²
- (3) Niet meer relevant: Selectie relevante retailproducten voor Wholesale brievenbuspakjes+²³³
- (4) EVA-methode
- (5) Operational lease
- (6) Reguleringskosten
- (7) Tijdsvenster van 3 jaar
- (8) Metingen voor de herijking van postvervoerbedrijf profielen
- (9) Het hanteren van postvervoerderprofielen
- (10) Dubbele controle kosten
- (11) Marktbewerkingskosten voor postvervoerbedrijven
- (12) Kosten voor hulpmiddelen audits
- (13) Selectie van relevante retailproducten voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder
- (14) Kosten voor opzetten Wholesale Bijzonder
- (15) Controle en telling kosten
- (16) Toerekening van VO-gezamenlijk
- (17) Gewichtsklassen
- (18) Ontmiddeling
- (19) Update projectie kostprijs 2020²³⁴

²³² Hierin werd PostNL verzocht een alternatieve selectie relevante retailproducten te zoeken. Later, in herberekeningsverzoek 13, heeft de ACM specifiek benoemt welke retailproducten PostNL uit deze selectie moest halen.

²³³ Dit herberekeningsverzoek is niet meer relevant, omdat in onderhavige marktanalysebesluit geen toegangsverplichting is opgelegd voor brievenbuspakjes+. In het voormalige marktanalysebesluit was een dergelijke toegangsverplichting wel opgenomen.

- (20) Commerciële overhead
- (21) Berekening projectie kostprijs
- (23) Opzetkosten Wholesale Gemengd

734. Voor elk van bovenstaande punten heeft de ACM verzocht een herberekening uit te voeren. De berekeningen en de kostprijzen (2016 en 2020) die uit deze herberekeningen volgen dient PostNL te hanteren in zijn kostentoerekeningssysteem. Hierbij geldt een uitzondering voor herberekeningsverzoeken 3 en 20²³⁵, welke PostNL niet hoeft toe te passen. Er is namelijk geen toegangsverplichting opgelegd voor brievenbuspakjes+.
735. De ACM concludeert dat het kostentoerekeningssysteem van de PostNL met inachtneming van herberekeningsverzoeken 1 t/m 19 (met uitzondering van 3), 21 en 23 voldoet aan de in paragraaf 5.5.11.2 gestelde voorschriften.

6.6 Beoordeling tarieven

736. In de voorgaande hoofdstukken is het kostentoerekeningssysteem en de daaruit volgende kostprijzen voor 2016 en 2020 van de wholesaletoezeggingdiensten beoordeeld.
737. Naast het beoordelen van de kostprijzen stelt de ACM ook de tariefplafonds vast. Hierbij worden de volgende aspecten beoordeeld:
- De wijze van ontmiddelen van de tarieven, en
 - Toepassing van de NEA-index voor meerjarige tarieven.

6.6.1 Ontmidding

6.6.1.1 Beschrijving norm

738. PostNL mag voor het bepalen van de tarieven op de kostprijzen een ontmidding toepassen. Dat wil zeggen dat PostNL voor elke binnen de Wholesaledienstcategorieën onderscheiden gewichtstrap een apart wholesaletarief kan vaststellen, mits het naar volume gewogen gemiddelde van de wholesaletarieven daarbij gelijk is aan de naar volume gewogen gemiddelde kostprijs. De ontmidding voor de dienstcategorie Wholesale Gemengd dient separaat plaats te vinden van ontmidding voor de dienstcategorieën Wholesale Klein, Groot en Bijzonder. Op die laatstgenoemde categorieën kan PostNL de ontmidding als groep toepassen.
739. De door PostNL toe te passen ontmidding:

²³⁴ Dit verzoek betrof het verwerken van de eerder gevraagde herberekeningen (1 tot en met 18) in de projectie van de kostprijs voor 2020. Herberekeningsverzoek 3 is komen te vervallen, maar dit heeft geen gevolgen voor herberekeningsverzoek 19.

²³⁵ Zodat PostNL voor wat betreft commerciële overhead mag blijven bij zijn initiële berekenwijze.

- dient logisch en consistent te zijn opgebouwd. Dat houdt bijvoorbeeld in dat een zwaarder (gemiddeld) gewicht hoger wordt getarifeerd dan een lichter (gemiddeld) gewicht en dat een groter formaat hoger wordt getarifeerd dan een kleiner formaat van hetzelfde gewicht, en
- mag geen discriminatie of anticompetitieve tariefstelling opleveren. Dit betekent dat de uit de ontmiddeling resulterende tarifiering niet tot doel of effect mag hebben dat de mededinging wordt belemmerd. Dat is bijvoorbeeld het geval als deze gericht is op het benadelen van één of meerdere postvervoerbedrijven.

6.6.1.2 Invulling door PostNL

740. In het tariefvoorstel heeft PostNL de tarieven voor de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot, Wholesale Bijzonder en Wholesale Gemengd gedifferentieerd naar gewicht.
741. Om de volumes van de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot, Wholesale Bijzonder en Wholesale Gemengd voor 2016 te benaderen, hanteert PostNL een transitietabel waarin de volumes van retaildiensten worden vertaald naar deze wholesaaletoegangsdiensten.
742. Voor de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot, Wholesale Bijzonder en Wholesale Gemengd heeft PostNL de volgende gewichtsklassen gebruikt: 0-30 gram, 30-50 gram, 50-100 gram, 100-200 gram, 200-350 gram en 350-2000 gram. Voor elke gewichtsklasse heeft PostNL bepaald hoeveel procent van het volume van de wholesaaletoegangsdiensten hierbinnen valt.
743. Voor de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder tezamen en voor de dienst Wholesale Gemengd is het gewogen gemiddelde tarief op basis van het volume in 2016 volgens PostNL gelijk aan de kostprijs van deze twee categorieën. Volgens PostNL voldoen deze tarieven daarom aan het voorschrift dat de tarieven kostengeoriënteerd dienen te zijn.

6.6.1.3 Zienswijze Industry Group

744. VSP, IP, Sandd, Cycloon Post, EMCO groep, MSG, Businesspost en De Vos Diensten merken op dat in het wholesaleaanbod de eerste gewichtsklassen van 0-30 gram zijn. Dit wijkt af van de retailtariefstructuur van PostNL waar als eerste gewichtsklasse die van 0-20 gram wordt gehanteerd. Het tarief voor 0-30 gram is nu hoger dan dat het zou zijn geweest wanneer een staffel van 0-20 gram zou zijn gehanteerd. Volgens VSP en IP is hier daarom sprake van strategisch productontwerp, omdat zo de door postvervoerbedrijven veel afgenomen gewichtsklasse 0-20 gram door de verschuiving van de gewichtsindeling een hogere kostprijs krijgt. Sandd noemt dit onredelijk en bovendien in strijd met het voormalige marktanalysebesluit, omdat PostNL op grond daarvan gehouden is om zijn retailaanbod te repliceren. Door nu andere voorwaarden te hanteren handelt PostNL volgens Sandd in strijd met die bepaling.
745. Cycloon Post, MSG en Businesspost geven aan dat een aantal tarieven van de dienst Wholesale Groot te hoog zijn, omdat de tarieven in het openbaar aanbod van PostNL

voordeliger zijn. Volgens Cycloon Post zouden de tarieven in het wholesaleaanbod daarom naar beneden moeten worden bijgesteld.

746. Businesspost illustreert daarnaast dat de verhoudingen tussen de verschillende tarieven in het tarievenboekje 2018 en het wholesaleaanbod voor 2018 anders zijn. In het openbare tarievenboekje is de dienst Partijpost Groot goedkoper dan de dienst Partijpost Gemengd in de gewichtsklasse 0-20 gram (61,1 eurocent versus 66,8 eurocent). De dienst Wholesale Groot is juist duurder dan de dienst Wholesale Gemengd in de laagste tariefstaffel (70,6 eurocent versus 55,7 eurocent).

6.6.1.4 Beoordeling

747. Bij de beoordeling van de ontmiddeling van de tarieven gaat de ACM nader in op de volgende beoordelingspunten:

- Indeling gewichtstrappen, en
- Ontmiddeling Klein, Groot en Bijzonder.

748. Voor het overige heeft de ACM een integrale beoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat PostNL op een juiste wijze de tarieven heeft ontmiddeld.

Beoordelingspunt: Gewichtstrappen

749. PostNL wijkt met de keuze voor de gewichtstrappen 0-30 gram, 30-50 gram, 50-100 gram, 100-200 gram, 200-350 gram en 350-2000 gram af van de gewichtstrappen die hij hanteert bij retaildiensten.²³⁶ PostNL motiveert deze keuze door te stellen dat er **[vertrouwelijk]**:

].

750. De ACM merkt echter op dat deze **[vertrouwelijk]**:

].

751. De ACM vindt het van belang dat er zo veel mogelijk wordt aangesloten bij het retailaanbod. PostNL wijkt desondanks af van retail door onder andere de retailgewichtstrappen 0-20 gram en 20-30 gram samen te voegen tot 0-30 gram. Hierdoor wordt de duurdere 20-30 gram post samengevoegd met de goedkopere 0-20 gram. De post die postvervoerbedrijven aanleveren bij PostNL valt echter grotendeels (grovweg 90 procent) in de gewichtstrap 0-20 gram. Zij worden dus benadeeld door deze keuze van PostNL door het hogere tarief dat volgt uit deze

²³⁶ In retail gelden de volgende gewichtstrappen: 0-20, 20-30, 30-40, 40-50, 50-100, 100-200, 200-350, 350-500, 500-1000, 1000-2000. Zie ook: https://www.postnl.nl/Images/tarievenboekje-2018-postnl_tcm10-104897.pdf?version=2.

samenvoeging van gewichtstrappen. Bovendien zorgt dit voor discriminatie van postvervoerbedrijven ten opzichte van zakelijke afnemers.

752. Daarnaast heeft de ACM bepaald dat de tarieven logisch en consistent moeten zijn opgebouwd, wat onder andere inhoudt dat een zwaarder (gemiddeld) gewicht hoger wordt getarifeerd dan een lichter (gemiddeld) gewicht.²³⁷ PostNL rekent echter nu feitelijk hetzelfde tarief voor 0-20 gram en 20-30 gram. Dit wordt door de ACM gekwalificeerd als niet logisch en consistent.
753. De ACM heeft PostNL daarom in een herberekeningsverzoek (nummer 17) verzocht om bij het ontmiddelen van de tarieven aan te sluiten bij de gewichtstrappen die in de retail worden gehanteerd, zoals volgt uit het Interne Tarievenboekje voor de jaren 2017 en 2018. Verder heeft de ACM de nadere voorschriften van de tariefverplichting aangepast (zie randnummer 434).

Beoordelingspunt: Ontmiding Klein, Groot en Bijzonder

754. PostNL berekent direct de gezamenlijke gemiddelde kostprijs voor Klein, Groot en Bijzonder, zonder eerst de kostprijs van de individuele categorieën te berekenen. Dit is niet conform de voorschriften.
755. De ACM heeft daarom PostNL in herberekeningsverzoek (nummer 18) verzocht om ontmiding toe te passen voor de tarieven voor Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder op basis van de individuele berekende kostprijzen van Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder. Hierbij dient de gewogen gemiddelde kostprijs gelijk te zijn aan de gewogen gemiddelde opbrengst op basis van de gehanteerde ontmiddelede tarieven per product en gewichtsklasse. De afzetgegevens die PostNL hierbij gebruikt zijn wel correct en dienen daarom ongewijzigd gebruikt blijven worden.

6.6.1.5 Conclusie ontmiding tarieven

756. De ACM van oordeel dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende tariefvoorstel ten behoeve van het ontmiddelen van de tarieven op de volgende punten niet voldoet aan de tariefverplichting, wat betreft:

- Indeling gewichtstrappen
- Ontmiding Klein, Groot en Bijzonder.

757. Voor elk van bovenstaande punten heeft de ACM PostNL verzocht een herberekening uit te voeren. PostNL dient de ontmiding op de door de ACM aangewezen wijze uit te voeren.

6.6.2 Meerjarige tarieven

6.6.2.1 Beschrijving norm

758. Bij het vastleggen van de meerjarige wholesaletarieven heeft PostNL de mogelijkheid om deze tussentijds aan te passen aan de ontwikkeling van het algemene prijsniveau in de markt.

²³⁷ Randnummer 433 van dit besluit.

Hiervoor dient PostNL de NEA index, zoals gehanteerd voor de deelsector 'fijnmazige distributie' (collo) inclusief brandstofprijsonwikkeling, te gebruiken. De wijze waarop PostNL de NEA index moet toepassen is hieronder opgenomen.²³⁸

Jaartal	Berekening tarief
2019	$(\text{kostprijs jaar}_{2016} + 3/4 \times (\text{kostprijs jaar}_{2020} - \text{kostprijs jaar}_{2016})) \times (1 + \text{NEA index}_{2016}) \times (1 + \text{NEA index}_{2017}) \times (1 + \text{NEA index}_{2018})$
2020	$(\text{kostprijs jaar}_{2016} + 4/4 \times (\text{kostprijs jaar}_{2020} - \text{kostprijs jaar}_{2016})) \times (1 + \text{NEA index}_{2016}) \times (1 + \text{NEA index}_{2017}) \times (1 + \text{NEA index}_{2018}) \times (1 + \text{NEA index}_{2019})$
2021	$(\text{kostprijs jaar}_{2016} + 5/4 \times (\text{kostprijs jaar}_{2020} - \text{kostprijs jaar}_{2016})) \times (1 + \text{NEA index}_{2016}) \times (1 + \text{NEA index}_{2017}) \times (1 + \text{NEA index}_{2018}) \times (1 + \text{NEA index}_{2019}) \times (1 + \text{NEA index}_{2020})$

Tabel 13: wijze waarop PostNL de NEA index moet toepassen.

759. Zoals uit Tabel 13 volgt dat de indexatie wordt toegepast op het tarief van het vorige jaar met de NEA-index (realisatie) van het vorige jaar.

6.6.2.2 Invulling door PostNL

760. Voor de jaarlijkse indexatie hanteert PostNL de ontwikkeling van de NEA-index voor fijnmazige distributie (collo) (inclusief brandstofontwikkeling) die in het voorgaande jaar gerealiseerd is. Voor het jaar 2019 en verder zullen de tarieven jaarlijks voor het betreffende kalenderjaar bekend gemaakt worden na het bekend worden van de relevante NEA-index. Hierbij merkt de ACM op dat de NEA-index voor oktober 2018 (die wordt gebruikt bij het berekenen van de tarieven voor 2019) in oktober bekend is gemaakt.²³⁹

761. De kostenbasis voor 2016 van de wholesaletoegangsdiensten wordt verhoogd met de hierboven beschreven jaarlijkse opslag voor de kostenontwikkeling en de NEA-index. PostNL geeft aan hiervoor de formules te hanteren die is opgenomen in het voormalige marktanalysebesluit. Met de uitkomst hiervan berekent PostNL voor elk kalenderjaar de procentuele tariefontwikkeling ten opzichte van het jaar 2016. Vervolgens worden de tarieven voor het betreffende kalenderjaar berekend door de ontmiddelde kosten voor 2016 te verhogen met deze procentuele tariefontwikkeling.

6.6.2.3 Zienswijze Industry Group

762. VSP en IP merken op dat PostNL in het tariefvoorstel aangeeft in 2018 en 2019 eenzijdig te beoordelen of sprake is van een zodanig gewijzigd bezorgprofiel van postvervoerbedrijven dat het aanleiding zal zijn tot wijziging van de tarieven per 1 januari 2019 resp. 1 januari 2020. VSP en IP stellen zich op het standpunt dat het bezorgprofiel geen rol zou mogen spelen in de tarieven en dat PostNL niet eenzijdig tarieven hierop kan aanpassen.

²³⁸ Zie ook randnummer 458 van dit besluit.

²³⁹ <https://www.niwo.nl/pagina/167/onderwerpen/cijfers-en-grafieken/kosten-en-rentabiliteit-nea-onderzoeken.html>.

763. Sandd stelt dat uit het tariefvoorstel van PostNL blijkt dat PostNL zijn tarieven jaarlijks met 5 procent kan verhogen vanwege de CPI en de NEA. Sandd meent dat dat in strijd is met het voormalige marktanalysebesluit, omdat daarin wordt gesteld dat PostNL zijn tarieven uitsluitend met NEA kan verhogen en niet met CPI.

6.6.2.4 Beoordeling

764. Met het hanteren van de NEA-index voor fijnmazige distributie (collo) (inclusief brandstofontwikkeling) die in het voorgaande jaar gerealiseerd is en de opslag voor de kostenontwikkeling toe te passen volgens de formule te hanteren die is opgenomen in Tabel 11, voldoet PostNL aan de gestelde voorschriften. De ACM is van oordeel dat het correct is deze indexatie toe te passen op alle ontmiddelde tarieven voor de verschillende wholesaletoevangsdiensten, alsook op de opslagen voor aanlevering op retaillocaties.
765. Met betrekking tot de opmerking van VSP en IP dat PostNL de tarieven niet mag aanpassen voor het bezorgprofiel, merkt de ACM op dat in deze tariefbeoordeling de tarieven voor de gehele periode 2019 tot en met 2021 worden vastgesteld. Er is daardoor geen sprake van het tussentijds aanpassen van de tarieven, als gevolg van 'gewijzigde profielen'.
766. Het punt van Sandd dat PostNL zou voorstellen de tarieven te verhogen met de CPI en de NEA volgt de ACM niet. De ACM heeft geconstateerd dat PostNL in het tariefvoorstel de tarieven indexeert met de NEA, en niet met CPI. Dit is in lijn met de voorschriften.

6.6.2.5 Conclusie meerjarige tarieven

767. De ACM concludeert dat PostNL op een juiste wijze de NEA-indexatie heeft toegepast voor het berekenen van de meerjarige tarieven.

6.6.3 Keuze voor meerjarige tarieven of jaarlijkse beoordeling

768. PostNL is van mening dat de tarieven jaarlijks dienen te worden bijgesteld. Dit op basis van gewijzigde omstandigheden in de samenstelling van de post door postvervoerbedrijven. Feitelijk stelt PostNL voor om jaarlijks de kostprijzen van de wholesaletoevangsdiensten opnieuw vast te stellen.
769. De ACM heeft de voorkeur voor het vaststellen van de tarieven over de duur van de reguleringsperiode.²⁴⁰ Daarvan kan worden afgeweken in het geval dat de volumevoorspellingen en de geprognosticeerde kostontwikkelingen die zijn gehanteerd bij het opstellen van de kostenrapportage onvoldoende betrouwbaar zouden zijn.
770. De conclusie van de ACM is dat dit niet het geval is. De volumevoorspellingen die PostNL heeft gedaan op basis van gegevens uit de Post- en Pakkettenmonitor en WIK komen goed overeen met de geactualiseerde 2020 volumes in het BP2017 van PostNL. Ook de bijgestelde

²⁴⁰ Zie paragraaf 5.5.9 van dit besluit.

kostenbesparingsprogramma's in BP2017 geven eenzelfde cumulatieve kostenbesparing in 2020 als het BP2016.

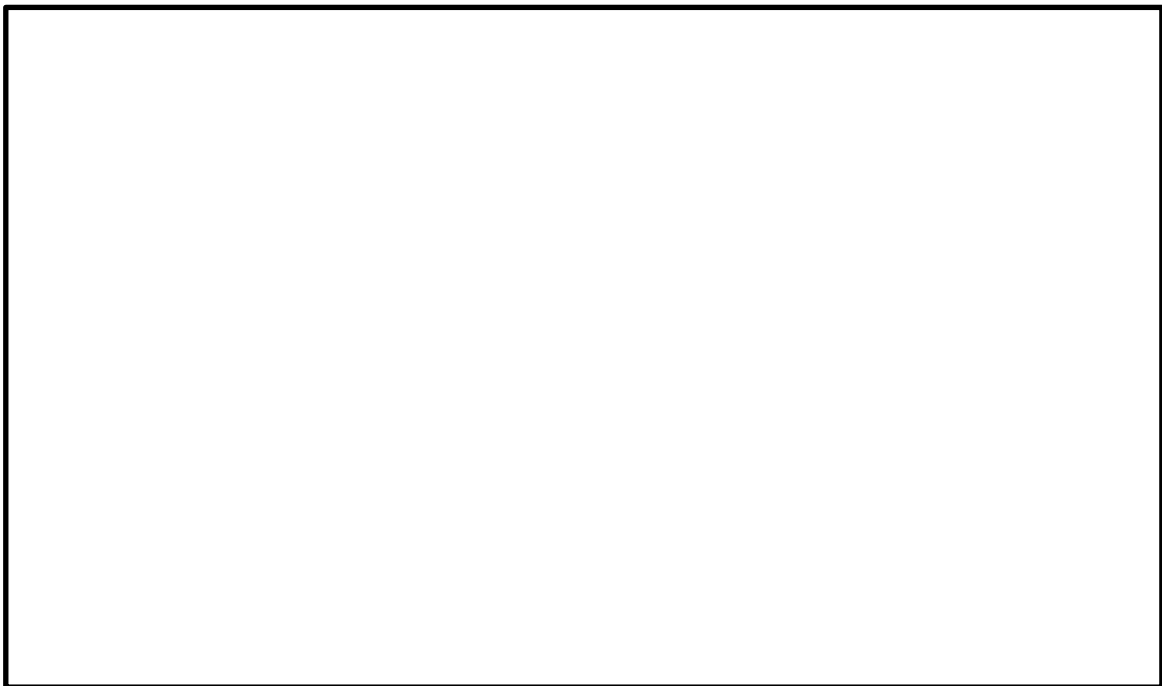
771. Op grond van het voorgaande concludeert de ACM dat er geen aanleiding is om de tarieven alsnog jaarlijks te beoordelen. De ACM blijft daarom bij het uitgangspunt dat de tarieven over de duur van de reguleringsperiode in onderhavig besluit worden vastgesteld.

6.6.4 Vaststelling Tariefplafonds 2019 en 2020

772. In deze tariefbeoordeling worden de kostprijzen voor de wholesaletoeegangsdiensten voor 2016 en 2020 vastgesteld (zie paragraaf 6.8). Daarnaast worden de tarieven voor de wholesaletoeegangsdiensten voor 2019 goedgekeurd (zie paragraaf 6.9). Dit gebeurt op basis van de bekende NEA-indexcijfers van 2016, 2017 en 2018.
773. Op basis van de vastgestelde kostprijzen (voor 2016 en 2020) en tarieven (voor 2019) volgen automatisch de tarieven voor 2020 en 2021. Het rekenvoorschrift zoals opgenomen in Tabel 11 dient hiervoor als basis. De enige parameter die hiervoor ontbreekt betreft de door NEA nog vast te stellen NEA-index van 2019 en 2020.

6.6.5 Evenredigheidsoordeel

774. Het gevolg van de verschillende herberekeningsverzoeken, zowel voor de kostentoekening als de (ontmiddeling) van de tarieven hebben tot gevolg dat de tarieven significant dalen ten opzichte van het tariefvoorstel van PostNL van 29 november 2018.
775. In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven. Hierbij zijn de gemiddelde tarieven voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder weergegeven voor (a) de door PostNL in het Tariefvoorstel opgenomen tarieven, (b) de tarieven uit onderhavig tariefbeoordeling en (c) de tarieven van het commerciële wholesaleaanbod van PostNL. Eveneens zijn de gemiddelde opbrengsten (GO) van PostNL in de 24-uurs retailmarkt in de figuur opgenomen.



Figuur 7: vergelijking commercieel wholesaleaanbod en de gemiddelde retailopbrengst PostNL [vertrouwelijk]

776. Met de tarieven uit de tariefbeoordeling kan enerzijds PostNL zijn kosten (met een redelijk rendement) terugverdienen en anderzijds kunnen concurrerende postvervoerbedrijven die voor de bezorging van hun restpost afhankelijk zijn van PostNL deze tegen redelijke tarieven inkopen. Op basis hiervan kunnen die postvervoerbedrijven concurreren met PostNL. Bovendien geven deze tarieven de prikkel aan postvervoerbedrijven om hun post zelf te vervoeren als hiervoor een reële business case bestaat.
777. Uit het Business Plan 2017-2020 van PostNL blijkt dat de gemiddelde opbrengsten van zakelijke 24-uurs partijenpost voor de periode 2019 - 2020 **[vertrouwelijk:]** is. Gelet op de verwachte ontwikkeling van de wholesaletoeegangstarieven zullen deze **[vertrouwelijk:**

]

778. De ACM gaat ervan uit dat PostNL deze situatie zal willen voorkomen. Hij heeft hiertoe ook voldoende mogelijkheid. **[vertrouwelijk:**

1

6.7 Conclusie tariefbeoordeling

779. Met inachtneming van de door de ACM verzochte herberekeningen (1, 2, 4 t/m 19, 21 en 23) tot aanpassing van het kostentoerekeningsysteem keurt de ACM het door PostNL op 29 november 2017 ingediende “Kostentoerekeningsysteem ter bepaling van de Wholesaletarieven 24-uurspost” goed.
780. De ACM stelt met deze tariefbeoordeling de tariefplafonds voor 2019, 2020 en 2021 vast. Gelet op hetgeen de ACM in deze tariefbeoordeling heeft overwogen, keurt de ACM de in paragraaf 6.9 opgenomen tarieven (voor 2019) goed. De tarieven voor 2020 en 2021 moeten door PostNL worden vastgesteld conform onderstaande berekening:

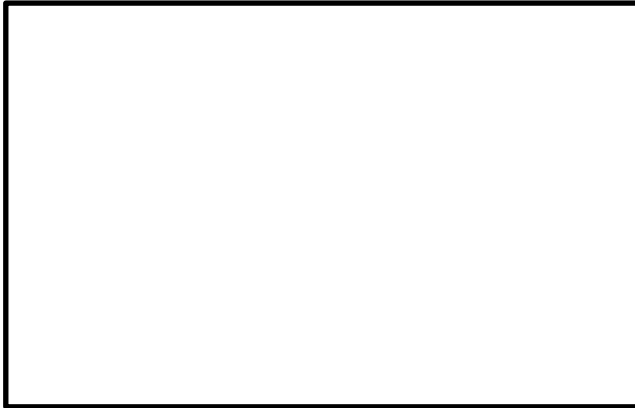
Jaartal	Berekening tarief
2020	$(\text{kostprijs jaar}_{2016} + 4/4 \times (\text{kostprijs jaar}_{2020} - \text{kostprijs jaar}_{2016})) \times (1 + \text{NEA index}_{2016}) \times (1 + \text{NEA index}_{2017}) \times (1 + \text{NEA index}_{2018}) \times (1 + \text{NEA index}_{2019})$
2021	$(\text{kostprijs jaar}_{2016} + 5/4 \times (\text{kostprijs jaar}_{2020} - \text{kostprijs jaar}_{2016})) \times (1 + \text{NEA index}_{2016}) \times (1 + \text{NEA index}_{2017}) \times (1 + \text{NEA index}_{2018}) \times (1 + \text{NEA index}_{2019}) \times (1 + \text{NEA index}_{2020})$

781. Uiterlijk één maand na inwerkingtreding van dit besluit gelden de tarieven voor 2019. De tarieven voor 2020 en 2021 gelden van 1 januari t/m 31 december van het betreffende kalenderjaar.

6.8 Kostprijzen 2016 en 2020

782. In deze paragraaf zijn de kostprijzen 2016 en 2020 voor de wholesaletoeegangsdiensten vermeld. Alle bedragen zijn in euro en exclusief BTW.

[vertrouwelijk:



]

6.9 Tariefplafonds 2019

783. In deze paragraaf zijn de tariefplafonds voor de wholesaletoeegangsdiensten vermeld. Alle bedragen zijn in euro's en exclusief BTW.

Tarieven per poststuk 2019			
KGB			
	Tarief 2019		
Gewicht	Klein	Groot	Bijzonder
0-20 gr	€ 0,570	€ 0,714	€ 0,773
20-30gr	€ 0,576	€ 0,749	€ 0,808
30-40 gr	€ 0,582	€ 0,785	€ 0,843
40-50 gr	€ 0,588	€ 0,820	€ 0,878
50-100 gr		€ 0,890	€ 0,939
100-200 gr		€ 0,960	€ 1,009
200-350 gr		€ 1,019	€ 1,068
350-2.000 gr			€ 1,127
Gemengd			
Gewicht	Tarief 2019		
0-20 gr	€ 0,641		
20-30 gr	€ 0,668		
30-40 gr	€ 0,707		
40-50 gr	€ 0,818		
50-100 gr	€ 0,935		
100-200 gr	€ 1,046		
200-350 gr	€ 1,101		
350-2.000 gr	€ 1,157		
Opslagen			
Opslagen KGB en GEMENGD	Tarief 2019		
opslag aanlevering op Retaillocatie	€ 0,089		
opslag aanlevering op aanpaklocatie	€ 0,011		

6.10 Weergave van de zienswijzen

6.10.1 Inleiding

784. De ACM heeft op 14 mei 2018 het voormalige ontwerp tariefbesluit 24-uurs zakelijke post gepubliceerd. De ACM heeft schriftelijke zienswijzen ontvangen van:

- EMCO-groep (hierna: EMCO);
- Businesspost;
- PostNL;
- Royal Mail; en
- Sandd/VSP.

785. De ACM vindt het van belang om deze zienswijzen ook te betrekken bij deze tariefbeoordeling. Om die reden worden die zienswijzen en de reactie hierop van de ACM in deze paragraaf weergegeven.

786. Waar de ingebrachte zienswijzen aanleiding hebben gegeven om de tariefbeoordeling aan te passen, is dat in het navolgende steeds aangegeven.

6.10.2 Algemeen

6.10.2.1 Marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke post

787. **Sandd/VSP** verzoekt de ACM zijn gronden van beroep in de beroepsprocedure tegen het voormalige marktanalysebesluit als herhaald en ingelast te beschouwen als zienswijze op het voormalig ontwerp tariefbesluit. In aanvulling hierop gaat Sandd/VSP in zijn zienswijze expliciet in op een aantal keuzes die zijn gemaakt in het voormalige marktanalysebesluit ter invulling van de tariefverplichting. Zo stelt Sandd/VSP bijvoorbeeld dat de kostentoerekeningsregels van de UPD ten onrechte van toepassing zijn verklaard en dat de ACM ten onrechte in het voormalige marktanalysebesluit geen ruimte laat om een andere verdeelsleutel te hanteren bij de gemeenschappelijke kosten. In aansluiting hierop heeft Sandd/VSP een aantal opmerkingen die betrekking hebben op de kostentoerekeningsregels van de UPD. Zo stelt Sandd/VSP bijvoorbeeld dat het kostentoerekeningsstelsel van de UPD ten onrechte niet openbaar is gemaakt, dat PostNL uit de kostenbasis niet de kosten voor 24-uurs dienstverlening aan zakelijke klanten heeft verwijderd en dat de indeling die PostNL maakt tussen verkeersafhankelijke en verkeersonafhankelijke kosten niet past binnen de regelgeving.

788. De **ACM** geeft in deze tariefbeoordeling uitvoering aan de tariefverplichting. Deze verplichting geldt als uitgangspunt bij de beoordeling van de tarieven. Als Sandd zich wil verzetten tegen de tariefverplichting is daarvoor een mogelijkheid in de consultatie van dit ontwerp marktanalysebesluit.

789. Een deel van de opmerkingen van Sandd/VSP heeft betrekking op de invulling van het kostentoerekeningsstelsel van de UPD. Bepaald is dat bij de invulling van de kostentoerekening voor de wholesaletoevangsdiensten moet worden aangesloten bij de

toerekeningprincipes van het kostentoerekeningsysteem voor de UPD. Dit kostentoerekeningsysteem voor de UPD is door de ACM beoordeeld. De invulling en beoordeling hiervan vormt dan ook geen onderdeel van deze tariefbeoordeling.²⁴¹

790. **PostNL** stelt dat de formule voor meerjarige tarieven een weeffout bevat. Er moet voor de kosten- en tariefontwikkeling van het eerstvolgende jaar worden uitgegaan van de ontwikkeling van de NEA-index in het bijna voorbije jaar, terwijl de NEA-verwachting voor het eerstvolgende jaar dan al bekend is en het algemeen gebruikelijk is dat leveranciers die verwachting in hun tarieven verdisconteren. Hierdoor moest het kostenniveau voor 2018 3 procent lager worden vastgesteld.
791. De **ACM** wijst er op dat zij heeft vastgelegd dat de gerealiseerde NEA index dient te worden gehanteerd.²⁴² Het hanteren van een verwachtingswaarde heeft als nadeel dat bij grote fluctuaties (ten opzichte van de realisatie) hierin er geen correctie meer kan plaatsvinden. Om die reden heeft de ACM dan ook gekozen voor een gerealiseerde NEA-index (van het voorgaande jaar). Dit is ook al jaren gebruikelijk bij de CPI-indexatie van de gereguleerde wholesaletarieven van KPN.

6.10.2.2 Referentieaanbod PostNL

792. **RM** merkt op dat hij zich niet kan vinden in een aantal bepalingen uit de wholesaleovereenkomst van PostNL, waaronder de bepaling over de looptijd van die overeenkomst.
793. De **ACM** stelt vast dat de opmerking van RM gaat over het referentieaanbod van PostNL. De ACM legt aan PostNL de verplichting op om een referentieaanbod bekend te maken en stelt eisen waaraan dit aanbod moet voldoen. De wijze waarop PostNL uitvoering geeft aan de verplichtingen omtrent het referentieaanbod maken geen onderdeel uit van de tariefbeoordeling. Deze tariefbeoordeling betreft enkel de tariefverplichting. In deze reactie wordt dan ook niet ingegaan op onderdelen uit de zienswijzen die betrekking hebben op de inhoud van het referentieaanbod van PostNL.
794. **Businesspost** wijst er op dat in overleg met PostNL over het referentieaanbod is gekomen tot een minimale ordergrootte voor Wholesale Gemengd. Dit betreft een minimumordergrootte van €17,50, en alle postvervoerbedrijven zijn hiermee akkoord. Businesspost verzoekt de ACM om deze minimumordergrootte onderdeel te maken van de tariefbeoordeling. Deze aanpassing heeft de ACM doorgevoerd in de toegangsvoorwaarden van Wholesale Gemengd.

²⁴¹ Zie besluit van de ACM d.d. 14 september 2015, met kenmerk ACM/DTVP/2015/204888.

²⁴² Randnummer 448 van dit besluit.

6.10.3 Kosten

6.10.3.1 Directe kosten

Relevante retailproducten voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder

795. **Sandd/VSP** verzet zich tegen het gebruik van verrekenproducten. De ACM heeft bepaald dat PostNL de kosten moet toerekenen aan de verschillende diensten die zijn genoemd. Het toestaan van kostentoerekening aan andere (groepen) producten staat haaks op het bepaalde. Hierdoor ontstaat het risico dat kosten op onjuiste wijze worden toegerekend.
796. De **ACM** is het niet eens met dit standpunt van Sandd/VSP. Het hanteren van verrekenproducten die het beste aansluiten bij wholesaleproducten is toegestaan, omdat er geen data uit 2016 beschikbaar zijn over het gebruik van de in het marktanalysebesluit gespecificeerde wholesaletoegangsdiensten. De verrekenproducten die PostNL gebruikt bij het berekenen van de wholesalekostprijzen dienen als hulpmiddel in het kostentoerekeningsysteem om de kosten van een (groep) product(en) te berekenen. PostNL gebruikt deze verrekenproducten intern bij het berekenen van de kosten van zakelijke 24-uurs partijenpostdiensten. Naar het oordeel van de ACM is het gebruik van verrekenproducten bij het berekenen van de wholesalekostprijzen toelaatbaar, maar moeten hierbij wel de verrekenproducten worden gekozen die het best aansluiten bij de wijze waarop ook wholesaleproducten gebruik maken van activiteiten. De ACM heeft PostNL op dit punt om een herberekening verzocht die PostNL ook heeft uitgevoerd. De uitkomsten van deze herberekening zijn onderdeel van de tarieven die de ACM vaststelt in deze tariefbeoordeling.
797. **PostNL** stelt dat hij, in tegenstelling tot de door de ACM verzochte herberekening 13, alle gesorteerde producten, de frankeermachinepost en gemengde producten met kleine partijen (<250 poststukken) mag meenemen bij het berekenen van de directe kosten. PostNL is uitgegaan van relevante retailproducten, omdat de wholesalediensten in 2016 nog niet bestonden. PostNL geeft aan dat in de directe kosten rekening is gehouden met de verschillen in verwerking van reeds voorgesorteerde post en frankeermachinepost. Hiermee wordt volgens PostNL voorkomen dat bij wholesalediensten kosten van activiteiten terecht komen, waarvan wholesalediensten geen gebruik maken. PostNL stelt tevens dat uit het voormalig ontwerp tariefbesluit niet blijkt dat de ACM met een herberekening heeft verzocht dat PostNL directe kosten naar verder verbijzonderde diensten toerekent, terwijl deze aanpassing in de tarieven uit het voormalig ontwerp tariefbesluit wel is verwerkt. Het voormalig marktanalysebesluit en de systematiek van toerekening aan de UPD eisen niet dat directe kosten naar verder verbijzonderde diensten worden toegerekend.
798. De **ACM** kan zich niet vinden in dit standpunt van PostNL. Om te voldoen aan de principes van *activity based costing* moet PostNL de verrekenproducten kiezen die het best aansluiten bij de wijze waarop ook wholesaleproducten gebruik maken van activiteiten. Andersoortige producten mag hierbij PostNL niet mee nemen. Andersoortige producten zijn in dit kader in ieder geval:
- alle gesorteerde producten, omdat het gebruik van het netwerk voor gesorteerde post een ander proces is dan dat van de wholesaleproducten (die ongesorteerd zijn), met

ook heel andere kosten. Een ongesorteerd product moet namelijk worden gesorteerd in de eerste sortering, terwijl een gesorteerd product deze eerste sortering kan overslaan;

- de frankeermachinepost, omdat dit losse post is die heel andere processen en activiteiten doorloopt dan de partijenpost van de wholesalediensten. Frankeermachinepost wordt bijvoorbeeld gecollecteerd door PostNL. Bovendien is deze post al gefrankeerd en hoeft deze post dus niet meer langs de kassa van PostNL; en
- gemengde producten met kleine partijen (<250 poststukken), omdat deze aanzienlijk verschillen van de wholesaleproducten. Bij de wholesaleproducten bedraagt de gemiddelde partij-omvang van postvervoerbedrijven meer dan 2.000 stuks, **[vertrouwelijk:**

].

799. PostNL heeft in zijn interne kostensysteem alle kosten verdeeld over verschillende verrekenproducten. Een verrekenproduct is altijd zo samengesteld dat PostNL zijn kosten terugverdiend. Deze verrekenproducten bestaan uit VA-kosten en VO-proceskosten. De VO-overhead en gemeenschappelijke kosten worden door PostNL niet toegerekend aan verrekenproducten. Het kiezen van verrekenproducten die het best aansluiten bij de wijze waarop de wholesaleproducten gebruikmaken van activiteiten is een methode om zo nauwkeurig mogelijk de VA-kosten en VO-proceskosten van de wholesaletoegangsdiensten te benaderen.
800. Het niet meenemen van bepaalde retailverrekenproducten betekent niet dat deze kosten niet worden toegerekend. Zo worden de VA-kosten en VO-proceskosten van de bezorging van een frankeermachine-poststuk toegerekend aan het betreffende verrekenproduct. Deze kosten worden terugverdiend via de bijbehorende retaildiensten.
801. De correcties die PostNL maakt, zijn het weglaten van bepaalde kosten en het vervangen van delen van de kosten. Het feit dat PostNL correcties maakt om de andersoortige producten meer in lijn te brengen met de wholesaleproducten, bevestigt naar het oordeel van de ACM dat de betreffende producten niet representatief zijn. PostNL zoekt daarmee een complexe manier om deze andersoortige producten alsnog vergelijkbaar te maken. De ACM blijft daarom bij haar standpunt dat deze producten niet mogen worden meegenomen als verrekenproduct.

Activiteiten in VA-kosten

802. **PostNL** stelt dat, in tegenstelling tot wat de ACM stelt, bij de bepaling van de kostenbasis geen sprake is van dubbeltelling bij de kosten voor controle en telling, omdat het gaat om aanvullende kosten die ontstaan vanwege de verplichtingen. Voor wholesalediensten heeft PostNL namelijk aanvullende kosten opgevoerd voor controle en telling van partijen. Daarnaast blijven de activiteiten die PostNL op de business balies uitvoert voor retailpartijen nagenoeg volledig van toepassing op de wholesalediensten, zoals het invoeren van partijgegevens in het kassasysteem.

803. Tevens stelt PostNL dat hij voldoet aan de principes van *activity based costing* bij Wholesale Bijzonder. PostNL heeft de te ontmiddelen kostenbasis voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder als geheel bepaald, omdat die het vertrekpunt vormt bij de tariefontmiddeling. Aan die als geheel bepaalde kostenbasis zijn vervolgens naar rato de extra kosten voor opzetten en tellen, en voor het opzetten van Wholesale Bijzonder toegevoegd. PostNL merkt op dat er slechts sprake is van een verschil in volgorde waarin deze extra kosten worden toegevoegd in de beoordeling van de ACM en de wijze waarop PostNL het uitvoert.
804. De **ACM** heeft bepaald dat PostNL moet voldoen aan de principes van *activity based costing*. Dat houdt in dat PostNL alleen de kosten van activiteiten mag toerekenen waarvan de wholesaletoeegangsdiensten ook daadwerkelijk gebruik maken. In de beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel beschrijft PostNL in paragraaf 3.2 dat er op de business balie steekproefcontroles worden uitgevoerd voor partijen van postvervoerbedrijven die *afwijken* van de controles voor retailproducten. PostNL richt deze controles dus anders in voor wholesale. De kosten van de afwijkende retailcontroles moeten naar het oordeel van de ACM dan ook uit de kostenbasis worden verwijderd, want deze zijn niet van toepassing op wholesale.
805. De kosten voor het controleren en tellen en voor het opzetten van Bijzonder heeft PostNL als wholesalekosten opgenomen en hij rekent deze kosten vervolgens generiek toe aan alle wholesaletoegangsproducten. Kosten voor opzetten van Bijzonder worden echter, zoals de naam al zegt, alleen veroorzaakt door het product Wholesale Bijzonder, zodat de door PostNL gekozen benadering wel degelijk in strijd is met *activity based costing*. In tegenstelling tot wat PostNL zegt, is dit dus niet alleen een verschil in volgorde, maar is de door de ACM voorgeschreven benadering noodzakelijk om de kosten per afzonderlijke wholesaletoegangsdienst zuiver te kunnen berekenen,
806. **Sandd/VSP** vindt het onterecht dat PostNL kosten opvoert voor extra controles. PostNL stelt daarmee in feite dat hij het wholesaleaanbod niet (goed) kan aanbieden zonder deze controles, en volgens Sandd/VSP is dit onjuist. PostNL verleende immers voorheen ook toegang tot zijn netwerk, en al die tijd waren geen extra controles noodzakelijk. Om deze reden zouden deze kosten niet als wholesale specifieke kosten aan postvervoerbedrijven mogen worden doorbelast, maar zouden ze voor rekening van PostNL moeten komen. Bovendien is er geen reden om andere controles te doen dan bij zakelijke klanten aangezien, anders dan PostNL beweert, heterogene post niet bewerkelijker is dan homogene post, aldus Sandd/VSP. Sandd/VSP stelt daarom dat dit uitsluitend kan worden gezien als strategisch productontwerp.
807. De **ACM** vindt het, in tegenstelling tot Sandd/VSP, niet onredelijk dat PostNL kosten opvoert voor controles, omdat het controleren van een wholesalepartij onderdeel is van de standaard werkwijze op de business balies. Maar deze kosten mogen niet dubbel voorkomen in de kostentoerekening. De punten waarbij er sprake was van een dubbeltelling in het tariefvoorstel van PostNL, heeft de ACM met herberekeningsverzoeken gecorrigeerd.

Correctie voor de profielen van postvervoerbedrijven

808. **PostNL** stelt dat hij bij de bepaling van de kostenbasis een correctie mag hanteren voor het afwijkende profiel van postvervoerbedrijven. Er is hierbij volgens PostNL geen sprake van strijd met de non-discriminatieverplichting. Uit de toegangsverplichting vloeit volgens PostNL niet voort dat bij de berekening van de kosten geen rekening mag worden gehouden met specifieke kenmerken van de afnemers van wholesalediensten. PostNL stelt dat wholesalepost ten opzichte van gewone zakelijke post meer post bevat die gebruik maakt van de relatief duurdere bezorging in plattelandsgebieden. Als bij de wholesaletarieven geen rekening wordt gehouden met deze hogere directe kosten, kunnen de kosten van PostNL niet volledig worden gedekt.
809. PostNL stelt dat de ACM niet ingaat op de vraag waarom geen rekening mag worden gehouden met het exclusieve recht dat postvervoerbedrijven al hebben om voor postbussen bestemde post rechtstreeks bij PostNL aan te leveren tegen tarieven die beduidend onder de reguliere vervoerstarieven liggen. Hierdoor bevat post van postvervoerbedrijven relatief weinig post die aan postbussen is gericht.
810. Over de vergelijking met zakelijke klanten geeft PostNL aan dat zakelijke klanten geen eigen bezorging hebben en dat alle post van zakelijke klanten samen daarom het gemiddelde profiel van post vormt die bij PostNL is aangeboden. Bij postvervoerbedrijven ligt dit per definitie anders. De tarieven voor zakelijke klanten zijn mede gebaseerd op het van hen bekende profiel. Datzelfde geldt dus ook voor postvervoerbedrijven. Binnen de groep van zakelijke afnemers wordt niet nader onderscheid gemaakt naar bezorgprofiel, net als bij postvervoerbedrijven. Daarbij komt ook dat de tarieven voor zakelijke klanten niet kostengeoriënteerd hoeven te zijn. PostNL geeft ook aan dat de specifieke samenstelling van de post geen voorwaarde is voor afname van een wholesaledienst. Van prijsdiscriminatie is volgens PostNL ook geen sprake, omdat postvervoerbedrijven ten opzichte van zakelijke afnemers slechts verschillend worden behandeld voor zover er evidente en vastgestelde verschillen zijn in het profiel van de aangeboden post, die tevens voortvloeien uit de regulering en de gereguleerde postbussentoegang.
811. Hierover merkt de **ACM** het volgende op. Als PostNL correcties zou doorvoeren voor profielen van postvervoerbedrijven, ontstaat er een intern tarief (dat PostNL-wholesale levert aan PostNL-retail) dat afwijkt van het externe tarief (voor wholesalediensten), terwijl het gaat om dezelfde toegangsdienst, namelijk om bezorging op alle adressen in Nederland. Dit is in strijd met de non-discriminatieverplichting. Die verplichting schrijft kort gezegd voor dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Om die reden is de ACM van oordeel dat het PostNL niet is toegestaan om correcties door te voeren voor profielen van postvervoerbedrijven, in dit geval specifiek ten aanzien van het percentage postbusbezorging en de geografische spreiding van bezorging.
812. De ACM wijst er op dat het aanbod van PostNL een toegangsdienst betreft voor de bezorging op alle adressen in Nederland. De marktanalyse heeft immers betrekking op de nationale markt voor geadresseerde 24-uurs zakelijke partijenpost. Postvervoerbedrijven zijn dus gelijke gevallen ten opzichte van PostNL retail, omdat beide dezelfde dienst afnemen voor bezorging

op alle adressen in Nederland. De specifieke samenstelling van de post (verdeling per postcodegebied of de verhouding van straatadressen/postbussen) is daarbij geen voorwaarde voor de afname van de dienst en mag daarom geen onderdeel zijn van het tarief.

813. Er is geen sprake van dat PostNL zijn kosten niet kan dekken als hij geen correcties mag doorvoeren voor profielen van postvervoerbedrijven. Alle poststukken van de afgenomen dienst krijgen dezelfde bezorgkosten toegerekend, onafhankelijk van het adres in Nederland waar de post naartoe wordt gestuurd en door wie deze post wordt aangeboden. Alle afnemers van deze dienst (zowel postvervoerbedrijven als zakelijke klanten) dragen zo in gelijke mate bij aan de (totale) bezorgkosten. Daarmee verdient PostNL de kosten terug die hij voor de bezorging maakt.
814. **PostNL** stelt dat hij bij de bepaling van de kostenbasis wel kosten mag opnemen voor jaarlijkse metingen, omdat het van belang is om in de reguleringsperiode te volgen hoe de bestaande profielen van postvervoerbedrijven zich ontwikkelen zodat de tarieven daarop kunnen worden aangepast.
815. De **ACM** merkt op dat zij in het deze tariefbeoordeling voor meerdere jaren de tarieven vaststelt. In paragraaf 6.10.4.2 gaat de ACM in op de motivering voor het vaststellen van meerjarige tarieven. Daarom is het PostNL niet toegestaan om kosten mee te nemen voor jaarlijkse metingen ten behoeve van de jaarlijkse herijking van de profielen van postvervoerbedrijven.

6.10.3.2 Gezamenlijke kosten

Kosten overhead

816. **Sandd/VSP** is het oneens met het door PostNL aanmerken van overheadkosten als gezamenlijke kosten. Sandd/VSP merkt op dat de kosten van onder andere de directie en andere commerciële overheadkosten ten onrechte als gezamenlijke kosten worden aangemerkt. Volgens Sandd/VSP zijn de kosten van overhead gemeenschappelijke kosten en die worden op een andere manier toegerekend dan de gezamenlijke kosten. De gemeenschappelijke kosten worden toegeregend op basis van de verdeelsleutel omzet. Dit betekent dat er meer kosten worden toegerekend aan de UPD en minder aan wholesalediensten. PostNL omzeilt dit door de overheadkosten niet aan te merken als gemeenschappelijke kosten, maar als gezamenlijke kosten. De gezamenlijke kosten worden namelijk naar rato van het gebruik toegerekend.
817. De **ACM** stelt vast dat er drie typen VO-kosten bestaan binnen de kosten van PostNL, namelijk:
- VO-kosten die een direct verband hebben met de VA-kosten, namelijk de proceskosten die voortkomen uit de verschillende productieprocessen, zoals collectie, sorteren, business balie, voorbereiden en bezorgen. Deze kosten duidt de ACM aan als VO-proceskosten.
 - VO-kosten die minder (direct) verband houden met de productiecosten, bijvoorbeeld de kostenpost "Overhead Productie". Deze duidt de ACM aan als VO-gezamenlijke kosten.

- Gemeenschappelijke kosten, die de ACM aanduidt als VO-gemeenschappelijke kosten.
818. De ACM volgt Sandd/VSP niet in zijn standpunt dat de kostenpost “Overhead Productie” niet valt onder de VO-gezamenlijke kosten, maar onder de gemeenschappelijke kosten. De kostenpost “Overhead Productie” bestaat uit de kosten uit het productieproces. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de managers binnen de productieomgeving en het facilitair bedrijf op de productielocaties. Deze kosten zijn niet gemeenschappelijk voor het hele bedrijf, maar zijn specifiek voor het productieproces van PostNL. Deze kosten worden toegerekend op basis van reeds toegerekende (productie)kosten, omdat deze kosten een correlatie hebben met het productieproces van PostNL. De productiekosten zijn naar hun aard dus niet gemeenschappelijk. Deze productiekosten zijn niet te verbijzonderen naar een specifiek product. Gelet hierop zijn de productiekosten naar het oordeel van de ACM gezamenlijke kosten.
819. De kostenpost “Commerciële Overhead” bestaat uit de resterende commerciële overheadkosten na uitsluiting van de marktwerkingskosten. Dit zijn kosten voor onder andere directie, projecten en reorganisatiekosten binnen de commerciële organisatie PostNL. Deze kosten worden niet specifiek voor retailproducten of een verkoopkanaal gemaakt en vallen derhalve niet in de marktwerkingskosten van de verkoopkanalen. Het zijn derhalve kosten die gelijktijdig en zonder onderscheid worden gemaakt voor de UPD als voor andere activiteiten. Om die reden zijn dit naar oordeel van de ACM VO-gezamenlijke kosten.

Toerekening VO-gezamenlijke kosten als generieke opslag

820. **PostNL** stelt dat de toerekening van gezamenlijke kosten op dezelfde wijze gebeurt als bij de UPD en dat deze voldoet aan de voorschriften. De verplichtingen die de ACM in het voormalig ontwerp tariefbesluit oplegt wat betreft de gezamenlijke kosten, zijn volgens PostNL een onnodige inperking en werken markt ontwrichtend.
821. PostNL geeft aan dat hij de volgende wijze van toerekening hanteert. In het kostentoerekeningsysteem dat PostNL hanteert, worden in een aantal stappen de procesgebonden gezamenlijke kosten voor de overnight services (= 24-uurs) bepaald. Deze kosten worden vervolgens aan de UPD en de niet-UPD toegerekend, op basis van de gebruikmaking van activiteiten door deze twee groepen van diensten. Alle gezamenlijke kosten, dat wil zeggen zowel de procesgebonden gezamenlijke kosten als ook de kosten van bijvoorbeeld Overhead Productie, die aan de niet-UPD overnight service zijn toegerekend, worden vervolgens – nog steeds op basis van gebruik – verder verdeeld over het totaal van de retaildiensten die wél relevant zijn voor wholesalediensten, en het totaal van de retaildiensten die dat niet zijn. Pas bij de verdere toerekening aan individuele wholesalediensten wordt een andere verdeelsleutel gehanteerd, namelijk een algemene verdeelsleutel (totaal VO)/totaal VA) = **[vertrouwelijk:]** procent. PostNL volgt deze wijze van toerekenen enerzijds om te voldoen aan de vereisten die zowel voor de UPD-verslaglegging als in het Marktanalysebesluit gelden, en anderzijds om schadelijke effecten van gedetailleerde toerekening zo beperkt mogelijk te houden. Het gebruik dat individuele diensten van procesactiviteiten maken, staat daarom los van de veroorzaking

van de proces-gebonden gezamenlijke kosten, zodat toerekening op basis van gebruik aan individuele diensten volgens PostNL geen informatie geeft over de veroorzaking van deze kosten.

822. Hierbij merkt PostNL op dat de ACM voor de gemeenschappelijke kosten heeft geconstateerd dat PostNL deze kosten wel juist heeft toegerekend, terwijl ook deze gemeenschappelijke kosten door PostNL vertaald zijn in een generieke opslag, en opgeteld zijn bij de opslag voor de gezamenlijke kosten. Er is volgens PostNL geen goede reden om voor gezamenlijke kosten van deze lijn af te wijken. Bovendien berekende de ACM in haar voormalig ontwerp-Marktanalysebesluit juist wél tarieven op basis van precies deze algemene verdeelsleutel. PostNL had daarom niet kunnen voorzien dat de ACM zou menen dat deze zelfde methodiek nu niet zou voldoen.
823. Hierover merkt de **ACM** het volgende op. De wijze waarop PostNL de kosten van de UPD en de Basic service afsplitst van de totale kosten komt grotendeels overeen met de kostentoerekeningsprincipes van de UPD, maar bij het toerekenen van de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten aan de wholesaletoeegangsdiensten wijkt PostNL hiervan af. PostNL hanteert namelijk een generieke opslag voor VO-kosten die PostNL berekent uit de verhouding tussen het totaal van de VO-kosten (inclusief gemeenschappelijke kosten) en het totaal van de VA-kosten. Alle wholesaletoeegangsdiensten krijgen zo hetzelfde percentage VO-kosten toegewezen. Hier wijkt PostNL af van de toerekeningprincipes van de UPD, waarbij PostNL de gezamenlijke kosten toerekent op basis van een analyse van het gebruik van productiemiddelen.
824. Door de keuze van PostNL voor een generieke opslag in het onderhavige kostentoerekeningssysteem dragen sommige wholesaleproducten een groter deel van de VO-kosten dan zij werkelijk gebruiken en andere juist minder. Dit is niet conform de principes van *activity based costing*, waarbij uitsluitend de kosten die direct of indirect veroorzaakt worden door de dienst mogen worden toegerekend. Daarom moet PostNL de VO-kosten per wholesaleproduct op basis van de UPD toerekening principes en de principes van *activity based costing* toerekenen, in plaats van een generieke VO-opslag toe passen.
825. De VO-proceskosten (een onderdeel van de gezamenlijke kosten) worden door PostNL in zijn interne kostensysteem op basis van een activity based analyse toegerekend aan de verrekenproducten. Dit is dus reeds opgenomen in het interne kostensysteem. PostNL hoeft dit dus niet te berekenen. Voor de overige gezamenlijke kosten (Overhead Productie en Overhead Commercie) komt de ACM tot het oordeel dat deze moeten worden toegerekend naar rato van reeds toegekende kosten. Hierdoor krijgen producten die meer gebruik maken van productiemiddelen ook meer gezamenlijke kosten toegerekend. Deze manier van toerekening past het best bij de causaliteitsbeginselen.
826. De vergelijking die PostNL maakt met de toerekening van de gemeenschappelijke kosten, gaat naar het oordeel van de ACM niet op. De ACM schrijft voor dat de gemeenschappelijke kosten

worden toegerekend op basis van omzet. In de beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel van PostNL staat hierover het volgende: “De gemeenschappelijke kosten, die niet direct toerekenbaar zijn en ook niet voortvloeien uit de levering van diensten, worden aan de genoemde categorieën van diensten toegerekend naar rato van de omzet.”²⁴³ Uit de door PostNL opgeleverde antwoorden volgt dat de gemeenschappelijke kosten (in 2016) naar omzetwaarde van de ‘relevante verrekenproducten’ zijn toegerekend aan de wholesaletoevangsdiensten. Er is bij de gemeenschappelijke kosten dan ook niet zoals PostNL stelt sprake van toerekening op basis van een generieke opslag.

827. Ten slotte merkt de ACM het volgende op over het standpunt van PostNL dat de wijze waarop hij de gezamenlijke kosten moet toerekenen markt ontwrichtend werkt. De kostprijzen die zijn vastgesteld in deze tariefbeoordeling wijken niet veel af van de gemiddelde retailtarieven die PostNL hanteert. De ACM volgt dus niet dat dit markt ontwrichtend werkt. Dit blijkt uit de vergelijking die de ACM heeft gemaakt tussen de kostprijzen voor de wholesalediensten met de gemiddelde opbrengst van PostNL in de retail. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemiddelde opbrengsten van zakelijke partijenpost 24-uur voor de periode 2019 - 2020 **[vertrouwelijk:**

].

Deze uitkomsten laten naar het oordeel van de ACM zien dat de wholesaletarieven niet kunnen worden beschouwd als markt ontwrichtend.

6.10.3.3 Wholesale specifieke kosten

Gebruik volumes van postvervoerbedrijven in 2016

828. Sandd/**VSP** merkt op dat PostNL de wholesale specifieke kosten terugrekent naar kosten per stuk met behulp van het volume 24-uurspost dat postvervoerbedrijven aanleverden in 2016, of de gerealiseerde gemiddelde partijgrootte van deze post in 2016. Naar verwachting neemt het wholesalevolume echter toe, zo blijkt ook uit PostNL zijn prognoses. De doorbelaste kosten per stuk zullen daardoor hoger worden dan de kosten die PostNL daadwerkelijk maakt.
829. De **ACM** heeft bepaald dat PostNL moet uitgaan van de kosten uit 2016 voor de berekening van de wholesaletarieven, zodat ook de wholesale specifieke kosten op het kostenniveau van 2016 worden berekend. Hier volgt naar het oordeel van de ACM logischerwijs dat PostNL vervolgens ook gebruik maakt van de gerealiseerde volumes en gemiddelde partijgrootte in 2016 in zijn berekening naar kosten per stuk. Zo wordt 2016 consistent bij alle parameters als basisjaar gebruik. De ACM acht dit een zuivere benadering. Eventuele veranderingen tussen 2016 en 2020 worden meegenomen in prognoses van kosten en volumes. Hierin worden de stijgende wholesalevolumes meegenomen, zodat de wholesale specifieke kosten per eenheid in de tijd dalen.

Kosten controle gebruik hulpmiddelen

²⁴³ Pagina 12 van “Kostentoerekeningsstelsel PostNL ter bepaling van Wholesaletarieven 24-uurspost”.

830. Sandd/VSP bestrijdt de rechtmatigheid en evenredigheid van de kosten van controles door een externe auditor op het gebruik van hulpmiddelen die PostNL opvoert als wholesale specifieke kosten. Het is PostNL zijn eigen keuze om controles uit te voeren en deze zijn niet noodzakelijk voor het kunnen uitvoeren van de wholesalediensten. PostNL zou deze kosten daarom niet mogen opvoeren als wholesale specifieke kosten.
831. Daarnaast voert PostNL kosten op van interne auditors die worden ingezet voor controles bij zakelijke klanten. Deze “dienst” wordt niet geleverd aan postvervoerbedrijven, zodat naar mening van Sandd/VSP deze kosten niet mogen worden doorbelast. Het effect van het doorbelasten heeft de ACM niet inzichtelijk gemaakt. Tot slot verwijst Sandd/VSP naar het ontwerp tariefbesluit waarin de ACM opmerkt dat *“uitsluitend de kosten die direct of indirect veroorzaakt worden door de toegangsdiensten (..) aan de dienst mogen worden toegerekend”*.
832. De ACM acht het niet onredelijk dat PostNL kosten voor controles door interne en externe auditors doorvoert. De hulpmiddelen versoepelen het proces zodat het gebruik mede ten gunste komt van de postvervoerbedrijven. Ook bij zakelijke afnemers voert PostNL dergelijke controles uit. Uit het voormalige referentieaanbod volgde dat postvervoerbedrijven kunnen kiezen uit drie opties, namelijk (1) een interne auditor (door PostNL betaald), (2) een externe auditor (door PostNL betaald) of (3) jaarlijks op eigen kosten een proces-verbaal of soortgelijk document van een deurwaarder aan PostNL te overleggen omtrent het gebruik van hulpmiddelen. Het punt van Sandd/VSP waarin hij stelt dat de dienst interne auditor niet aan postvervoerbedrijven wordt geleverd, snijdt daarom geen hout.
833. Echter, in de tarieven uit het voormalig ontwerp tariefbesluit worden de totale kosten van de externe auditor doorbelast. Bij de inschatting van deze totale kosten gaat PostNL ervan uit dat **[vertrouwelijk:**
-]. In het licht van de drie opties die postvervoerbedrijven hebben, oordeelt de ACM dat dit een overschatting is van het werkelijke gebruik van de externe auditor en dus van de werkelijke kosten. Postvervoerbedrijven kunnen immers ook kiezen voor de interne auditor of voor de optie om zelf een proces-verbaal of een soortgelijk document te laten opstellen. PostNL zou daarom uit moeten gaan van een meer realistische inschatting van de verdeling tussen het gebruik van een interne auditor, de externe auditor of de optie voor een proces-verbaal of vergelijkbaar document. Deze verdeling binnen de groep postvervoerbedrijven is hetgeen waarmee PostNL de kosten van de drie afzonderlijke opties zou moeten wegen.²⁴⁴
834. De ACM heeft PostNL in een herberekeningsverzoek (nummer 22) verzocht deze aanpassing te maken.²⁴⁵ PostNL stelt in zijn reactie²⁴⁶ op dit herberekeningsverzoek dat het volgens hem op dit moment niet mogelijk is een goede inschatting te maken van de verdeling tussen de drie opties. PostNL heeft dan ook een herberekening uitgevoerd in het geval de kosten voor de

²⁴⁴ Zie ook randnummer 628 van dit besluit.

²⁴⁵ Kenmerk ACM/UIT/497693.

²⁴⁶ Kenmerk ACM/IN/419766 en ACM/IN/419767, kenmerk PostNL 18/PA/U/052.

externe auditor volledig uit de kostenbasis zouden worden gehaald. Hieruit blijkt dat het gedeeltelijk toerekenen van deze kosten vanwege de omvang van de kosten en afrondingseffecten geen materieel effect zou hebben op de kostenbasis van de wholesalediensten, namelijk **[vertrouwelijk:]**. Gelet hierop is de ACM van oordeel is dat het aanpassen van de kosten van externe auditors niet noodzakelijk is. Dit is aangepast in randnummer 636 van dit besluit.

Wholesale marktwerkingskosten

835. **Sandd/VSP** wijst er op dat de ACM bepaalt dat PostNL marktwerkingskosten dient toe te rekenen aan wholesale, terwijl is bepaald dat PostNL dit niet mag doen. Volgens Sandd/VSP is deze keuze in het voormalig ontwerpbesluit in strijd met de tariefverplichting.
836. De **ACM** heeft bepaald dat het PostNL niet toegestaan is om “kosten die uitsluitend verband houden met de retailactiviteiten van PostNL, zoals marktwerkingskosten” door te belasten.²⁴⁷ Hiermee doelt de ACM op kosten van het sales-apparaat en algemene marketing kosten die PostNL uitsluitend maakt ten behoeve van retailactiviteiten. De wholesalemartwerkingskosten die PostNL wel mag doorbelasten zijn anders, doordat dit kosten betreft van de wholesaleafdeling; functies die gericht zijn op de dienstverlening aan postvervoerbedrijven. Het verschil zit dus in de activiteiten (retail dan wel wholesale) waarmee de kosten verband houden. De ACM acht het redelijk dat deze marktwerkingskosten gemaakt ten behoeve van wholesale ten laste komen van postvervoerbedrijven.
837. **PostNL** stelt dat omzet geen juiste sleutel is voor het toerekenen van de kosten van de wholesaleafdeling aan wholesale en retail. Hoewel het klopt dat de werkzaamheden van deze afdeling beide categorieën van diensten omvat, worden de meeste kosten ervan veroorzaakt door de wholesaleverplichtingen. Zonder de verplichtingen zou deze wholesaleafdeling er niet zijn geweest. De omzetsleutel voldoet daarmee niet aan het principe van kostenveroorzaking.
838. De **ACM** kan zich niet vinden in de redenering van PostNL. De retaildiensten waar PostNL op doelt, zijn diensten die postvervoerbedrijven afnemen naast het wholesaleaanbod,²⁴⁸ en de werkzaamheden van de wholesaleafdeling omvatten zowel deze retail- als de wholesalediensten die postvervoerbedrijven afnemen. Dat de kosten hiervan evenredig over al deze diensten worden verdeeld, acht de ACM daarom gerechtvaardigd, en doet overigens niets af aan het feit dat PostNL zijn kosten terugverdient en dat de kosten ten laste komen van partijen voor wie ze gemaakt worden. Bovendien sluit omzet als verdeelsleutel op dit punt aan bij de kostentoerekening van de UPD waar voor marktwerkingskosten, waar deze categorie kosten onder valt, binnen verkoopkanalen de omzet als verdeelsleutel wordt gehanteerd. De ACM ziet daarom geen reden om dit punt aan te passen.

²⁴⁷ Randnummer 454 van dit besluit.

²⁴⁸ Randnummer 631 van dit besluit.

Opzetkosten Wholesale Bijzonder

839. **Sandd/VSP** wijst er op dat het voormalig Marktanalysebesluit enkele wholesalediensten aanwijst die PostNL dient aan te bieden, waaronder Wholesale Bijzonder. PostNL kiest er echter voor om deze op te splitsen in twee stromen. Dit is in strijd met de tariefverplichting.
840. Voor de stroom “overig” van Wholesale Bijzonder brengt PostNL bovendien opzetkosten in rekening, wordt aangehaald dat dat niet mag. Dit is dus in strijd met de tariefverplichting, aldus Sandd/VSP. Bovendien zijn opzetkosten hier niet noodzakelijk, want heterogene post vereist niet meer werk dan homogene post.
841. Tot slot geeft Sandd/VSP aan dat de wijze waarop de opzetkosten worden toegerekend niet goed is, omdat ze verdeeld worden over de gehele partij Bijzonder op basis van een percentage-verdeling. Zo verhoogt PostNL de kosten van de hele partij Bijzonder. Volgens Sandd/VSP is dit in strijd met de uitgangspunten van kostenoriëntatie en kostencausaliteit. PostNL verhoogt hiermee immers de kosten van de gehele partij, terwijl die kosten niet gemaakt worden.
842. De **ACM** beaamt dat zij aanvankelijk ervanuit ging dat bij Wholesale Bijzonder geen sprake was van het opzetten van poststukken, zodat dergelijke kosten niet in rekening zouden mogen worden gebracht. Echter uit de kostprijsrapportage en toelichting van PostNL bleek dat voor een deel van de poststukken, de stroom “overig”, wel gebruik wordt gemaakt van de opzetterij. Naar het oordeel van de ACM heeft PostNL voldoende aannemelijk gemaakt dat opzetten noodzakelijk is voor de verwerking van de poststroom “overig”. De toelichting daarbij is als volgt. In retail hanteert PostNL ook bij Bijzonder de homogeniteitseis: poststukken in één partij dienen van hetzelfde uiterlijk, formaat en gewicht te zijn. Hierdoor kan de opzetterij worden overgeslagen en worden de poststukken direct naar één van de drie mogelijke vervolprocessen gebracht. De homogeniteitseis geldt echter niet voor de dienst Wholesale Bijzonder waardoor drie verschillende soorten poststukken door de postvervoerbedrijven als één soort aangeboden mogen worden. Deze partijen moeten dus nog worden gesplitst en opgezet.²⁴⁹ PostNL mag deze kosten naar het oordeel van de ACM dan ook goedmaken door ze door te belasten in de kostprijzen.
843. Om deze reden heeft de ACM dan ook de eis dat er geen opzetkosten in rekening mogen worden gebracht voor de wholesaletoeegangsdiensten aangepast ten aanzien van Wholesale Bijzonder (zie randnummer 410).
844. In het tariefsysteem is Bijzonder één dienst met daarmee één tarief. Het tarief volgt daarmee niet de in het referentieaanbod gehanteerde twee stromen. Daarom worden de opzetkosten over alle stukken van een partij Bijzonder verdeeld. In die berekening houdt PostNL rekening met het feit dat niet de volledige partij wordt opgezet maar 75 procent van de partij. Daarmee

²⁴⁹ Antwoordbrief PostNL d.d. 18 januari (onder vraag 50), kenmerk ACM/IN/357786, kenmerk PostNL 17/PA/U/060.

worden door PostNL geen kosten doorberekend die niet worden gemaakt, zodat de ACM deze benadering geschikt acht.

Reguleringskosten

845. Volgens **PostNL** volgt uit de CBB uitspraak die de ACM aanhaalt in het voormalig ontwerp tariefbesluit dat de bewijslast bij de ACM ligt om te onderzoeken welke compliance-kosten zuiver ten gunste van PostNL worden gemaakt en welke mede ten behoeve van wholesale-afnemers worden gemaakt. Uit de jurisprudentie volgt dus niet dat alle nalevingskosten voor rekening van PostNL dienen te blijven.
846. PostNL stelt dat het niet mogen meenemen van een aantal kostenposten die worden veroorzaakt door de verplichting tot wholesaledienstverlening, in strijd is met het causaliteitsbeginsel en onevenredig is. PostNL noemt de volgende posten:
- Kosten voor *Chinese Walls* en dedicated inzet worden specifiek gemaakt voor de verlening van toegangsdiensten. Zonder toegangsverplichting zouden deze kosten immers niet gemaakt worden.
 - Kosten voor inzet intern advies en eenmalige kosten extern worden gemaakt voor de bepaling van de op kosten georiënteerde tarieven, en zouden dus niet gemaakt worden als er geen verplichtingen waren.
 - Kosten voor Beleidsoverleg worden veroorzaakt door de verplichting tot het leveren van de toegangsdiensten.
 - Toezichtskosten van de ACM buiten de UPD zijn in 2018 verdrievoudigd ten opzichte van eerdere jaren. Daar is geen andere verklaring voor dan de implementatie van het voormalige Marktanalysebesluit, aldus PostNL.
847. De **ACM** merkt hierover het volgende op. Nalevingskosten zijn het gevolg van regulering, maar dat staat los van de vraag of postvervoerbedrijven die kosten ook moeten dragen. PostNL gaat in zijn geheel niet in op de argumentatie van de ACM waarom de posten gedragen moeten worden door de gereguleerde marktpartij en derhalve niet mogen worden doorbelast. In plaats daarvan bevestigt PostNL opnieuw dat de genoemde kosten worden gemaakt om aan de verplichtingen die volgen uit de marktanalyse te voldoen (oftewel nalevingskosten), en dat het geen kosten zijn die gemaakt worden voor de dienstverlening aan postvervoerbedrijven.
848. Ook ten aanzien van de post Toezichtskosten ACM gaat PostNL niet in op de argumentatie van de ACM zodat de ACM genoodzaakt is deze hier te herhalen. Alle geregistreerde postvervoerbedrijven met een jaaromzet boven de 2 miljoen euro dragen op basis van hun omzet individueel bij aan de toezichtskosten van de ACM, zodat alle bedrijven inclusief PostNL hun deel betalen. Deze kosten mag PostNL daarom niet doorbelasten. Andere postvervoerbedrijven zijn zelf ook geconfronteerd met een hogere rekening als gevolg van de toegenomen toezichtskosten van de ACM in de postmarkt.

849. De ACM licht toe dat het causaliteitsbeginsel inhoudt dat de toerekening van kosten van de verschillende onderdelen van het gezamenlijke voortbrengingsproces moet plaatsvinden op basis van het gebruik dat van die verschillende onderdelen wordt gemaakt. PostNL dient deze kosten toe te rekenen op basis van de principes van *activity based costing*. Uitsluitend de kosten die direct of indirect veroorzaakt worden door de toegangsdiensten mogen aan deze diensten worden toegerekend.²⁵⁰ De nalevingskosten vormen geen onderdeel van het gezamenlijke voortbrengingsproces, en worden dus niet toegerekend aan de toegangsdiensten.
850. Ook het feit dat de ACM de nalevingskosten van PostNL apart heeft opgenomen in de kwantitatieve inschatting van de effecten van de verplichtingen, geeft aan dat dergelijke kosten niet in de tarieven worden meegenomen. Daar is dus ook uit gegaan van het bestaan van extra nalevingskosten voor PostNL die hij niet dient te verhalen op zijn concurrenten via de wholesaletarieven. Het niet mogen doorbelasten van nalevingskosten is daarom, in tegenstelling tot wat PostNL stelt, niet strijdig met de bepalingen in de marktanalyse.
851. De ACM ziet dan ook geen reden dit punt aan te passen.

Tijdsvenster eenmalige implementatiekosten

852. **PostNL** meent dat de ACM ten onrechte vraagt om een tijdsvenster van vijf jaar te hanteren in plaats van drie jaar. Hiermee perkt de ACM volgens PostNL de marktanalyse, waarin geen tijdsvenster wordt gesteld, ten onrechte in. Volgens PostNL volgt uit de tariefverplichting dat er sprake moet zijn van integrale kostentoe rekening, zodat gemaakte implementatiekosten in deze reguleringsperiode moeten worden goed gemaakt. Anders bestaat het risico dat 2/5^e deel van de implementatiekosten 'weglekt'. De vergelijking die de ACM hier met andere sectoren maakt, is niet relevant aangezien de postsector geen netwerksector is. PostNL verwijst tot slot naar de brief van de Staatsecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 15 juni 2018.²⁵¹
853. De **ACM** wijst er om te beginnen op dat de ACM geen vast tijdsvenster stelt, zodat het ruimte biedt om deze nader in te vullen in het tariefbeoordeling. Van een onterechte inperking van de tariefverplichting, zoals PostNL stelt, is daarmee geen sprake. Het is immers evident dat dit nadere invulling behoeft en die invulling is in de tariefbeoordeling ook gegeven.
854. De voornaamste reden waarom de **ACM** drie jaar niet geschikt acht als tijdsvenster, is dat ook na drie jaar economisch voordeel uit de implementatiekosten wordt gehaald.²⁵² De ACM verwacht dat de vraag naar toegang bij PostNL vanuit andere postvervoerbedrijven zal blijven bestaan. PostNL kan bij de dan geldende regels voor de vaststelling van tarieven voor de toegang de resterende implementatiekosten meenemen. PostNL verdient op deze manier zijn gemaakte implementatiekosten terug. De ACM ziet daarom geen reden om af te wijken van het tijdsvenster van 5 jaar.

²⁵⁰ Randnummer 419 van dit besluit.

²⁵¹ Kamerstukken II, 29 502, nr. 158.

²⁵² Randnummer 636 van dit besluit.

6.10.3.4 Kostprijsbeoordeling Wholesale Gemengd

Dubbeltelling opzetkosten in Wholesale Gemengd

855. **Sandd/VSP** wijst er op dat voor zowel Wholesale Bijzonder als Wholesale Gemengd opzetkosten in rekening worden gebracht. De kosten van Wholesale Gemengd zijn echter opgebouwd uit de kosten van Wholesale Klein, Groot en Bijzonder, zodat er dubbel opzetkosten in rekening worden gebracht: een keer bij Wholesale Bijzonder en daarbovenop een tweede keer in product Wholesale Gemengd. Sandd/VSP verzoekt de ACM dit punt te herzien.
856. De **ACM** erkent dat de opzetkosten voor Wholesale Bijzonder worden meegenomen in de kostenbasis voor Wholesale Gemengd. Vervolgens worden voor Wholesale Gemengd ook opzetkosten in rekening gebracht. De ACM is het dan ook eens met de redenering van Sandd/VSP: er worden dubbel opzetkosten in rekening gebracht. De ACM heeft PostNL daarom in een herberekeningsverzoek²⁵³ (nummer 23) verzocht om bij de berekening van de kostprijs van Wholesale Gemengd eerst de opzetkosten voor Wholesale Bijzonder te verwijderen. Uit de reactie van PostNL op dit verzoek blijkt dat dit leidt tot een verlaging van de kostprijs van Wholesale Gemengd met **[vertrouwelijk:]** eurocent. De ACM heeft op dit punt de tarieven aangepast. Dit resulteert ook in lagere tarieven voor de dienst Wholesale Gemengd.

6.10.3.5 Opslagen aanlevering retaillocaties

Kosten voor aanlevering op retail- of aanpaklocatie

857. **Sandd/VSP** vindt de kostenopslag voor aanlevering op retail- of aanpaklocaties onredelijk hoog. Verder zou deze opslag niet in rekening moeten worden gebracht indien PostNL zelf business balies sluit, aangezien aanpaklocaties in die gevallen veelal als enig alternatief in de regio dienen.
858. De **ACM** wijst er op dat het PostNL is toegestaan om business balies te sluiten, met inachtneming van de voorschriften. Daarnaast moet PostNL zijn gemaakte kosten kunnen terugverdienen. De situatie die Sandd/VSP schetst doet daar niets aan af.
859. De ACM acht het niet onredelijk dat PostNL een opslag in rekening brengt voor aanleveren op retail- of aanpaklocaties aangezien dit zorgt voor extra kosten ten opzichte van aanlevering op business balies. PostNL mag deze kosten dan ook goedmaken en heeft laten zien uit welke kostenonderdelen (en bijbehorende hoogtes) de kosten zijn opgebouwd en heeft de hoogtes tevens toegelicht in reactie op vragen gesteld door de ACM. PostNL heeft hiermee aannemelijk gemaakt dat deze kosten realistisch zijn. De ACM acht de opslag die PostNL heeft voorgesteld daarom niet te hoog.
860. De vraag of PostNL deze opslag ook in rekening mag brengen indien PostNL zelf business balies sluit en postvervoerbedrijven hierdoor gedwongen worden een toeslag te betalen, ligt in dit besluit niet ter beoordeling voor.

²⁵³ Kenmerk ACM/UIT/ 497693.

6.10.3.6 Vermogenskosten

Algemeen

861. **PostNL**²⁵⁴ geeft aan dat de ACM in het tariefbesluit niet nader onderbouwt waarom de WACC methode wordt gehanteerd. Daarnaast geeft PostNL aan dat hij aan de ACM informatie heeft gevraagd over deze ACM methode die wordt gebruikt bij het bepalen van de ACM en dat de ACM volgens PostNL op dit verzoek te laat informatie heeft verstrekt.
862. De **ACM** merkt hierover het volgende op. De ACM heeft bepaald dat de WACC methode wordt gehanteerd voor het bepalen van het redelijk rendement. In deze tariefbeoordeling wordt aan deze verplichting uitvoering gegeven. Een andere onderbouwing van de redenen waarom de ACM voor de WACC methode heeft gekozen, staat in randnummers 422 e.v.
863. De ACM heeft PostNL desgevraagd informatie gegeven over de ACM methode die wordt gebruikt bij het bepalen van de hoogte van de WACC. Deze informatie is steeds binnen drie werkdagen verstrekt aan PostNL. Van te late verstrekking is dan ook geen sprake. Daarbij biedt deze consultatie de mogelijkheid voor PostNL om zijn zienswijze hierop alsnog in te dienen.

Risicovrije rente

864. **PostNL** stelt vast dat de ACM een referentieperiode van drie jaar gebruikt voor zowel het eigen als het vreemd vermogen met verwijzing naar de ACM methode. PostNL is van mening dat de ACM de risicovrije rente niet op basis van een referentieperiode van drie jaar had mogen vaststellen omdat de afgelopen drie jaar zich kenmerken als zeer bijzonder, met name door het beleid van kwantitatieve verruiming en het voornemen dit beleid te beëindigen. PostNL stelt dat ook de ACM dit laatste erkent.
865. De **ACM** merkt hierover het volgende op. Uit onderzoek blijkt dat het hanteren van rentegegevens uit een recente korte periode een betere schatting van de toekomstige risicovrije rente genereert dan gegevens over een langere historische periode.²⁵⁵ Dit zou pleiten voor het hanteren van de meest recent waargenomen waarde van de risicovrije rente – de *spotrate*. De ACM is van mening dat het hanteren van de *spotrate* in theorie weliswaar tot de beste schatting van de toekomstige risicovrije rente leidt, maar dat het gebruik van de *spotrate* echter als risico met zich mee brengt dat de risicovrij rente wordt gebaseerd op een moment dat naar verwachting niet representatief is voor de komende reguleringsperiode. Daarbij is van belang dat het rendement op staatsobligaties relatief volatiel kan zijn op korte termijn, zodat vanuit het oogpunt van een robuuste schatting een te korte periode niet wenselijk is. De ACM ziet daarom een referentieperiode van drie jaar als meest geschikt om de toekomstige risicovrije rente op te baseren. Dit blijkt ook uit onderzoek.
866. Ook Brattle geeft in zijn tweede rapport aan dat kwantitatieve verruiming invloed kan hebben op de risicovrije rentevoet zonder bijbehorende verlaging van risico. Brattle geeft aan dat hij in

²⁵⁴ PostNL heeft voor zijn zienswijze een rapport van Ecorys gebruikt.

²⁵⁵ Mulder, M., Prediction errors of determining the risk-free interest rate for a 5-years regulatory period, 21 maart 2016.

eerdere adviezen gecorrigeerd heeft voor kwantitatieve verruiming voor landen met een lage *credit rating*.

867. De ACM ziet geen reden om voor de WACC van PostNL van deze referentieperiode van drie jaar af te wijken. Het beleid van kwantitatieve verruiming geeft geen reden tot afwijking. Ten eerste is niet relevant waarom rentevoeten dalen, maar is relevant of PostNL tegen die lagere rentes kapitaal kan aantrekken. Dit is het geval en blijkt ook uit de nieuwe obligatie van PostNL. Ten tweede heeft Nederland de hoogst mogelijke *credit rating* en is de vraag of van een effect op de risico vrije rente überhaupt sprake is.
868. **PostNL** is van mening dat de ACM de risicovrije rente moet vaststellen op basis van een trapjesmodel over de afgelopen tien jaar. Het trapjesmodel is volgens PostNL onderdeel van de methode waar de ACM naar verwijst, maar het is onduidelijk waarom de ACM deze methode (nu) niet volgt.
869. Ten eerste merkt de **ACM** op dat het trapjesmodel is gehanteerd als gevolg van een uitspraak van het CBb in het kader van de energieregulering. Het CBb oordeelde dat de ACM onvoldoende rekening had gehouden met de bestaande leningenportefeuille van de netbeheerders.²⁵⁶ Dit trapjesmodel is dus bedoeld voor de berekening van de kostenvoet vreemd vermogen en niet voor de risicovrije rente in het algemeen. Voor de berekening van de risicovrije rente ten behoeve van de berekening van de kostenvoet eigen vermogen gaat de ACM, ook voor netbeheer, uit van een referentieperiode van drie jaar.
870. Ten tweede is de ACM van mening dat ook voor de kostenvoet vreemd vermogen van PostNL moet worden uitgegaan van een referentieperiode van drie jaar en niet van het trapjesmodel. Uit onderzoek van Brattle²⁵⁷ blijkt dat PostNL in november 2017 slechts twee uitstaande *bonds* had, met een op dat moment resterende looptijd van minder dan een jaar. De looptijd van deze obligatieleningen is dus inmiddels verstreken. Het trapjesmodel is toegepast om netbeheerders te compenseren voor mogelijk hogere rentes op bestaande obligatieleningen die zijn aangegaan vóór de referentieperiode. Hiervoor hanteert de ACM een normatieve periode van 10 jaar. De ACM bestrijdt niet dat PostNL obligatieleningen had uitstaan die zijn aangegaan vóór de referentieperiode. De ACM bestrijdt ook niet dat voor deze obligatieleningen sprake kan zijn geweest van hogere rentes. De ACM constateert slechts dat deze hogere rentes geen effect hebben op de reguleringsperiode, omdat alle obligatieleningen inmiddels verlopen zijn.
871. Wanneer de ACM het trapjesmodel zou toepassen voor PostNL, zou de kostenvoet vreemd vermogen worden overschat. PostNL heeft immers geen obligaties meer die zijn uitgegeven in de tijd dat de rentestanden hoger waren.

Equity Risk Premium

²⁵⁶ ECLI:NL:CBB:2016:15, 12 januari 2016.

²⁵⁷ Zie rapport Brattle, 22 augustus 2018, p. 15.

872. Volgens **PostNL** heeft de ACM de Equity Risk Premium (ERP) arbitrair vastgesteld. Het is volgens PostNL niet duidelijk waarom Brattle zonder goede redenen tegen de uitkomst van het Dividend Growth Model (DGM) ingaat. Volgens PostNL zou de ACM de ERP vast moeten stellen op basis van:
- *forward looking* modellen waarmee de “implied risk premium” kan worden bepaald.
 - Als de ACM vasthoudt aan haar methode, zou volgens PostNL de ERP vast moeten worden gesteld op basis van de Nederlandse data (op 6.05 procent) of op basis van het door Brattle berekende DGM op 5.75 procent.
 - Ook verwijst PostNL naar een onderzoek onder Nederlandse respondenten dat uitkomt op 6,0 procent.
873. De **ACM** acht het ten eerste representatief om voor de ERP uit te gaan van marktgegevens uit de Eurozone. Dit doet de ACM, omdat de gemiddelde investeerder in Nederlandse aandelen een aandelenportefeuille aanhoudt met Europese bedrijven uit de Eurozone. Het is niet realistisch om uit te gaan van data uit alleen Nederland, omdat een rationele belegger zich niet zal beperken tot investeringen in Nederland, maar zijn portefeuille zal diversifiëren.²⁵⁸
874. De ACM bepaalt de ERP vervolgens allereerst op basis van historische gegevens. Door gebruik te maken van historische gegevens valt af te leiden welke premie beleggers in het verleden konden realiseren. Bij het bepalen van de marktrisicopremie is het van belang uit te gaan van een zo lang mogelijke tijdsperiode met betrouwbare data. Door het gebruik van een lange tijdreeks reflecteert de marktrisicopremie velerlei omstandigheden die zich op de kapitaalmarkt hebben voorgedaan en die zich mogelijk in de toekomst voor kunnen doen. Door een lange periode te hanteren wordt voorkomen dat de marktrisicopremie wordt vertekend door specifieke omstandigheden die zich gedurende een relatief korte tijdsperiode hebben voorgedaan. Daarom wordt een langjarig historisch gemiddelde als de beste schatter gezien van de voor de toekomst (door beleggers) verwachte waarde. De ACM maakt hiervoor gebruik van data van Dimson, Marsh en Staunton (DMS).
875. Vervolgens is het van belang een *sanity check* uit te voeren op deze historische gegevens. Dit heeft Brattle ook gedaan. Brattle concludeert dat op basis van het DGM te verwachten valt dat de ERP iets hoger uitvalt dan DMS voorspelt (ongeveer een procent). Aan de andere kant beargumenteert Brattle dat DMS de toekomstige ERP mogelijk overschat omdat verschillende gebeurtenissen in het verleden die in de toekomst niet meer zullen voorkomen²⁵⁹, hebben gezorgd voor een stijging van de historische ERP. Aan de andere kant, het DGM model geeft continu hogere schattingen van de ERP dan DMS. Een neerwaartse bijstelling van de ERP wordt daarmee dus gecompenseerd door een opwaartse bijstelling van de ERP. Er is geen

²⁵⁸ Zie ook rapport Brattle, augustus 2018, p.9 voor meer toelichting hierover.

²⁵⁹ Zie rapport Brattle, november 2017, p. 10, voor meer toelichting hierover.

reden om aan te nemen dat de ene bijstelling hoger of lager is dan de ander en daarmee is het aannemelijk dat beide effecten tegen elkaar wegvallen.

876. Deze methode gebruikt de ACM al langere tijd binnen verschillende gereguleerde sectoren en het gebruik van deze methode is ook getoetst door het CBb.²⁶⁰
877. Tot slot merkt de ACM op dat onderzoeken en enquêtes waarnaar PostNL verwijst onbetrouwbaar kunnen zijn. Zo geven financiële experts vaak geen duidelijke visie over de lange termijn en zijn hun opinies gebaseerd op het actuele marktsentiment en daardoor procyclisch (te optimistisch in opgaande markten en te pessimistisch in neergaande – of recent gedaalde – markten). Ook is de vraagstelling van de enquêtes vaak te onduidelijk om conclusies op te baseren.²⁶¹

Bèta

878. **PostNL** stelt dat de analyse van Brattle wat betreft de bèta onverantwoord is gezien het kleine aantal observaties dat hieraan ten grondslag ligt. Bovendien heeft Brattle geen onderzoek gedaan naar de systematische risico's van de 24-uurs zakelijke post. Op basis van de bekende informatie komt PostNL tot de stelling dat de bèta van 24-uurs zakelijke post niet is vast te stellen. Buitenlandse toezichthouders hebben in zulke situaties dan ook meerdere malen de bèta op 1 vastgesteld. De ACM had dit ook moeten doen.
879. De **ACM** is het niet met PostNL eens dat de analyse van Brattle onverantwoord is. Integendeel, Brattle licht uitgebreid toe hoe hij tot de berekende bèta komt en heeft hier verschillende *sanity checks* op uitgevoerd. De ACM licht dit hieronder toe.
880. Ten eerste stelt Brattle op blz. 8 van zijn rapport wel degelijk dat 24-uurs zakelijke post slechts een onderdeel is van PostNL's bredere activiteiten. Daarom komt hij ook tot de conclusie dat niet *sec* kan worden uitgegaan van PostNL's eigen bèta. Ook concludeert hij dat er geen *pure play* 24-uurs post service bedrijven zijn. Daarom kiest Brattle voor een andere aanpak.
881. Hierbij focust Brattle zich initieel op postbedrijven in Europa, omdat deze onder vergelijkbare regulatorische en economische condities opereren als de 24-uurs postservice in Nederland. Deze bedrijven zijn daarom vergelijkbaar. Vervolgens selecteert Brattle een aantal postbedrijven met vergelijkbare activiteiten.
882. Vervolgens volgt hier een *peer group* uit van tien bedrijven. De bèta wordt berekend door de bèta van deze tien bedrijven te middelen. De bèta van deze tien bedrijven is berekend door middel van een regressie over dagelijkse datapunten over een periode van drie jaar. Hiermee ligt er dus niet een klein aantal observaties ten grondslag aan de berekening van de bèta, zoals

²⁶⁰ Zie bijvoorbeeld overweging 4.1.3. van ECLI:NL:CBB:2017:3.

²⁶¹ Brattle, Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free Rate, 26 november 2012, paragraaf 4.5. Zie ook Damodaran, 2015, p.96 en 104.

PostNL stelt. Bovendien wijst de ACM er op dat de berekening van een bèta op basis van een *peer group* van tien bedrijven zeer gangbaar is, en zelfs kleinere *peer groups* ook als voldoende groot worden beschouwd.²⁶²

883. Uit de asset bèta's van de tien bedrijven uit de *peer group* blijkt dat er een verband is tussen het percentage omzet behaald uit postactiviteiten en de hoogte van de bèta. Dit verband heeft Brattle vervolgens onderzocht en hieruit blijkt dat er een statistisch significant effect bestaat.²⁶³ Volgens PostNL is deze conclusie op basis van een te klein aantal waarnemingen gedaan. Het effect is desondanks echter significant. Ook noemt PostNL in zijn zienswijze dat er een alternatieve verklaring voor dit effect bestaat. PostNL laat echter na aan te geven welke dat is.
884. Uit het door Brattle berekende verband blijkt dat de asset bèta van een *pure play* postbedrijf in het 95 procent-betrouwbaarheidsinterval van 0.37-0.61 moet liggen. Vervolgens merkt Brattle op, zoals PostNL ook stelt, dat zij verwacht dat de bèta van een *pure play* 24-uurs postbedrijf hoger zal zijn. Mede daarom kiest Brattle er uiteindelijk ook voor om een bèta aan de bovenkant van dit interval te kiezen.
885. Brattle betreft in deze keuze ook de resultaten van andere toezichthouders. Hierbij komen de toezichthouders niet op een bèta van 1, zoals PostNL in zijn zienswijze stelt, maar op een asset bèta van respectievelijk 0.67, 0.68 en 0.6.²⁶⁴ Een bèta van 1, zoals PostNL voorstelt, is daarmee buitenproportioneel hoog.

Renteopslag voor vreemd vermogen

886. **PostNL** is van mening dat de bedrijven waarop de renteopslag voor vreemd vermogen is gebaseerd vanwege de omvang en de aard van de bedrijven nauwelijks representatief is te noemen. Ten eerste omdat dit (overwegend) pakketbedrijven zijn, ten tweede omdat de omvang in termen van omzet zeker tien keer zo groot als zijn als de omzet van PostNL en zeker 100 keer zo groot als de te reguleren activiteiten. Brattle had daarom naar een andere *peer group* moeten zoeken en kijken of de financiering middels obligaties eigenlijk wel een marktconforme financiering is van bedrijven met name substantiële mailactiviteiten.
887. Daarnaast merkt PostNL op dat de ACM geen onderscheid maakt tussen bedrijven met postactiviteiten en pakketactiviteiten, terwijl ze dat wel doet voor de bèta.
888. Ten slotte merkt PostNL op dat Brattle in zijn rapport stelt dat de renteopslag voor uitstaande *bonds* van PostNL 1,45 procent is, maar dat dit zonder analyse van de bedrijfsspecifieke risico's van PostNL als niet relevant wordt bestempeld.

²⁶² Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CBB:2018:346, overweging 10.3.

²⁶³ Zie tabel 10 en figuur 3 van het Brattle rapport.

²⁶⁴ Omgerekend naar de ACM methode, zie rapport Brattle, November 2017, p. 21 en 22.

889. Omdat er geen relevante *peer group* kan worden gevonden, zou de ACM volgens PostNL uit moeten gaan van data van De Nederlandsche Bank.
890. Allereerst merkt de **ACM** op dat Brattle de obligaties van PostNL gebruikt als vergelijking – maar dat deze obligaties niet kunnen worden gebruikt omdat ze op korte termijn aflopen. Beide obligaties verlopen immers binnen het komende jaar.²⁶⁵
891. Wat betreft de opslag op basis van obligaties van vergelijkbare bedrijven, acht de ACM deze methode voldoende representatief. Brattle geeft aan dat voor de *Cost of Debt* de gereguleerde activiteiten niet afzonderlijk van de rest van het bedrijf moeten worden gezien.²⁶⁶
892. Tot slot wijst de ACM er op dat PostNL in november 2017 een nieuwe obligatie heeft uitgegeven. De gemiddelde *spread* van deze obligatie is nagenoeg gelijk aan wat Brattle heeft berekend (0.86 procent versus 0.90 procent).

Small firm premium

893. **PostNL** is van mening dat de ACM had moeten onderzoeken of een *small firm premium* van toepassing was. Dit omdat de markt voor 24-uur zakelijke post in omvang is beperkt en geconcentreerd is in één land. Volgens PostNL wordt deze premium toegepast door veel “practitioners” en ligt deze tussen de 1 procent en 2 procent.
894. De **ACM** heeft in het verleden onderzocht of er een *small firm premium* toegepast zou moeten worden op de WACC voor (kleinere) gereguleerde partijen. De ACM heeft daartoe onderzoek laten doen door Boer & Croon.²⁶⁷ Boer & Croon kwam tot de conclusie dat in een vrije markt situatie een *small firm premium* niet gehanteerd dient te worden. Hiervoor noemt hij verschillende redenen, waaronder dat een breed geaccepteerde theorie hiervoor ontbreekt en dat in de periodes na 1980, op enkele uitzonderingen na, in academische onderzoeken geen significant small firm effect meer is gemeten. De ACM heeft om deze reden het *small firm premium* voor PostNL niet verder onderzocht.

Specifieke risico's 24-uurs zakelijke post

895. **PostNL** stelt dat er veel publicaties zijn die stellen dat de theoretische benadering rondom het CAPM model, die suggereert dat een ERP los van een bedrijf kan worden vastgesteld en dat de systematische risico's in de bèta tot uitdrukking komen, in de praktijk totaal niet werkt en dat de benodigde vergoeding voor kapitaalverschaffing in veel gevallen beduidend hoger ligt dan de waarde die volgt uit het CAPM-model.

²⁶⁵ Bezien vanaf de peildatum.

²⁶⁶ Zie rapport Brattle, augustus 2018, p.16 en 17.

²⁶⁷ Zie Additioneel onderzoek naar de Small Firm Premium, Boer & Croon.

https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/15125_rapport-boer-en-croon-additioneel-onderzoek-naar-de-small-firm-premium.pdf

896. De markt voor 24-uurs zakelijke post kent volgens PostNL veel risico's, zoals een sterk krimpend volume, duidelijke concurrentie die door de toezichthouder wordt gestimuleerd, reguleringonzekerheid en de afhankelijkheid van ambitieuze kostenbesparingsprogramma's. De ACM zou daarom net als bij de WACC voor ODF-access FttH een opslag moeten hanteren. PostNL begrijpt niet waarom de ACM het gebruik van een risico-opslag voor 24-uurs zakelijke post niet heeft onderzocht en vastgesteld. Ook stelt PostNL dat de door de ACM toegepaste wijze van vaststellen van de WACC niet aan de praktijk is getoetst.
897. De **ACM** merkt hier allereerst over op dat de manier waarop de ACM de WACC bepaalt, al langer bestaat. Het gebruik van het CAPM model en de relatie tussen de ERP en de bèta is meermaals door de rechter getoetst en akkoord bevonden. Ook bij vele buitenlandse toezichthouders wordt de WACC op deze wijze berekend. De ACM ziet geen reden om hier wat betreft de regulering van de 24-uurs zakelijke post van af te wijken. Ook het feit dat de markt voor 24-uurs zakelijke post een aantal specifieke risico's kent, maakt dit niet anders. De risico's die PostNL beschrijft zijn immers geen systematische risico's. Het CAPM model vergoedt niet voor deze risico's en dat hoeft ook niet. Dit risico kan een investeerder immers mitigeren door gespreid te beleggen, oftewel door te diversifiëren. Omdat investeerders dit risico kunnen mitigeren, compenseert de markt dit risico niet met een hoger rendement. De vergelijking met ODF-access FttH gaat hier niet op, voor ODF-access FttH wordt specifiek voor systematisch risico een opslag gehanteerd.

Regulatory Asset Base (RAB)

898. Volgens **PostNL** geeft de ACM in het voormalig ontwerp tariefbesluit ten onrechte een aanscherping van de voorschriften voor het bepalen van de RAB en stelt zij daarbij dat de invulling van PostNL niet zou voldoen aan de tariefverplichting.
899. Ook suggereert de ACM volgens PostNL zich op het gedachtengoed van het marktdenken te baseren. De ACM gebruikt echter een synthetische maatstaf voor vermogenskosten, waarbij een op marktwaarde gebaseerd WACC-percentages wordt toegepast op de "as is" boekwaarde van de activa.
900. De **ACM** merkt hierover op dat met deze invulling de toe te rekenen vermogenskosten worden berekend. Hiervoor is het nu eenmaal nodig om uit te gaan van het vermogen dat PostNL diende aan te trekken voor de gereguleerde diensten (het geïnvesteerd vermogen op basis van de historische uitgaafprijs) en de daarbij behorende vermogenskostenvoet gebaseerd op de stand van de financiële markten. De ACM heeft hiermee invulling gegeven aan de tariefverplichting²⁶⁸ en heeft hier geen aanscherping op toegepast zoals PostNL suggereert.

RAB: Immateriële activa (software)

²⁶⁸ Zie randnummer 418 en paragraaf 5.4.7. van dit besluit.

901. **Sandd/VSP** merkt op dat de ACM niet heeft getoetst of de waarde van de RAB waartegen de software is opgenomen, gerechtvaardigd is. Als de software niet uitsluitend voor de wholesalediensten wordt gebruikt, maar ook wordt gebruikt voor andere diensten, is het volgens Sandd/VSP onevenredig om de volledige historische uitgaafprijs in de RAB op te nemen.
902. De **ACM** heeft voor alle activa, waaronder immateriële activa, getoetst of alleen dat deel dat voor 24-uurs niet-UPD postdiensten wordt gebruikt, wordt toegerekend aan de RAB. Zo dus ook voor de software. Hiertoe heeft PostNL voor verschillende bedrijfsonderdelen en verschillende type activa berekend welk deel in gebruik is voor de 24-uurs niet-UPD diensten. Slechts dat deel van de software is toegerekend aan deze gereguleerde diensten. Daarmee is dus slechts een evenredig deel van de software in de RAB terecht gekomen.

RAB: Economic Profit methode

903. **PostNL** heeft met zijn vaststelling van de RAB een zo goed mogelijke invulling gegeven aan het raamwerk uit de tariefverplichting. PostNL heeft een aansluiting gemaakt tussen het boekhoudkundige begrip “rendement op geïnvesteerd vermogen” en de WACC door de *Economic Profit*-methode toe te passen. PostNL stelt dat de ACM ten onrechte deze invulling niet heeft goedgekeurd. PostNL zegt echter niet af te wijken van het voormalig marktanalysebesluit dat stelt dat PostNL zich voor de integrale kosten moet baseren op de historische uitgaafprijs. Volgens PostNL laat de ACM hiermee de ruimte om – met de historische uitgaafprijs als uitgangspunt – de juiste economische waarde van de assets vast te stellen die in overeenstemming is met het conceptuele raamwerk van de WACC.
904. In het voormalig ontwerp tariefbesluit legt de ACM PostNL op de waarde van de RAB te bepalen op basis van de per jaar ultimo geldende boekwaarde, en verwerpt de door PostNL bepaalde RAB die zoveel mogelijk op basis van economische waarde is bepaald. De ACM hanteert hiervoor het argument dat deze waarde niet overeenkomt met de waarde in de boekhouding van PostNL, terwijl deze volgens PostNL wel is gebaseerd op de historische uitgaafprijs. Hiermee gaat de ACM volgens PostNL voorbij aan het principe “*different costs for different purposes*” en het feit dat de boekhoudkundige behandeling van de activa voor de verslaggeving een ander doel heeft en in een andere context tot stand komt dan de waardebepaling van de activa ten behoeve van de vaststelling van de RAB binnen het raamwerk van de WACC.
905. De **ACM** is van mening dat PostNL door de *Economic Profit* methode toe te passen, afwijkt van het principe om uit te gaan van de historische uitgaafprijs. PostNL neemt de historische uitgaafprijs als basis, maar doet hierop zoveel aanpassingen dat van de historische uitgaafprijs geen sprake meer is. Hierdoor heeft PostNL niet het juiste principe toegepast. PostNL geeft zelf ook in zijn zienswijze aan dat door het toepassen van de *Economic Profit* methode “de juiste economische waarde” wordt berekend. Dit bevestigt dat er geen sprake is van toepassing van het principe van de historische uitgaafprijs. De ACM wijst er in dit kader op dat in de tariefverplichting nu juist is aangegeven dat PostNL niet van de actuele waarde maar van de

historische uitgaafprijs dient uit te gaan. Met het toepassen van de *Economic Profit* methode wijkt PostNL dus af van de tariefverplichting.

906. Ook gaat de ACM volgens **PostNL** niet in op zijn argumentatie over de noodzaak van het toepassen van de “economische afschrijving”. Daarmee stelt de ACM impliciet dat de boekhouding van PostNL per definitie is ingericht voor de juiste waardebepaling van de assets in het kader van de WACC methodiek en elke afwijking daarvan niet passend is. Deze invulling is een nadere aanscherping. Hierdoor verwerpt de ACM het meenemen van de juiste economische waarde en daarmee sluit de WACC niet meer aan bij de vastgestelde waarde van de assets. Ter illustratie: een activum dat per 31 december 2016 lineair tot nul is afgeschreven maar effectief nog in gebruik is en daarbij een verwachte resterende economische levensduur van tien jaar heeft, mag volgens de nadere invulling van de ACM niet in de RAB worden meegenomen. De waarde die door dit activum gedurende tien jaar gegenereerd wordt, komt dan als het ware uit de lucht vallen. De werkelijke vermogenskosten komen daarmee echter niet te vervallen, maar lopen gewoon door.
907. De **ACM** wijst er op dat het standpunt van PostNL dat met de toepassing door de ACM de werkelijke vermogenskosten niet worden vergoed, onjuist is. Vermogenskosten over een activum worden betaald aan de vermogensverschaffers voor een bepaalde periode. De vermogenskosten bestaan uit twee delen: de kosten van vreemd vermogen en de kosten van eigen vermogen. Voor zover het standpunt van PostNL überhaupt stand houdt, geldt dit hoe dan ook niet voor de vreemd vermogensverschaffers. Het activum is immers volledig afgeschreven en de door dit activum gegenereerde cashflows zijn aangewend om de ten behoeve van de aanschaf van dit activum aangetrokken lening af te lossen. Ten aanzien van het eigen vermogen heeft een belegger kapitaal verschaft ter financiering van het activum en de verwachting gehad dat dit activum gedurende de afschrijvingsperiode waarde creëert. De belegger zal zijn geëiste rendement dan ook hebben gebaseerd op deze terugverdientijd. Dat PostNL er voor kiest dit activum niet te vervangen (en daarvoor kapitaal aan te trekken) maar te blijven gebruiken is zijn eigen keuze. Dit kan echter nooit betekenen dat PostNL hiervoor extra rendement dient te ontvangen. Daarbij wijst de ACM er op dat het voorbeeld wat door PostNL ter illustratie wordt voorgelegd een niet-realistisch voorbeeld is: PostNL heeft niet inzichtelijk gemaakt dat er activa zijn die afgeschreven zijn naar nul.

RAB: Operating lease

908. **PostNL** stelt dat de ACM in het voormalig ontwerp tariefbesluit de ware reden van het opnemen van *operating lease* miskent. Dit is namelijk niet het feit dat IFRS 16 deze behandeling vanaf 2019 voorschrijft, maar de economische ratio daarachter: namelijk het zichtbaar maken van de volledige omvang van het activum en het daarin belichaamd kapitaalbeslag of de verplichting daartoe. Volgens PostNL is het noodzakelijk de *operating lease* te kapitaliseren om het boekhoudkundige begrip “rendement op geïnvesteerd vermogen” in overeenstemming te brengen met het begrip “gewogen gemiddelde kostenvoet”. Volgens PostNL betreft de ACM deze argumentatie niet en betreft zij enkel het feit dat de verplichting tot kapitaliseren nog niet geldt en het feit dat PostNL dit ook in zijn eigen boekhouding niet doet.

909. Naast dat de ACM hiermee volgens PostNL wederom voorbij gaat aan het principe “*different costs for different purposes*” gaat de ACM er ook aan voorbij dat, ondanks dat de *operating lease* niet op de balans is opgenomen, dit wel een toekomstige *cashflow* verplichting is. Daarnaast gaat de ACM er volgens PostNL aan voorbij dat de externe kapitaalmarkt op basis van deze toelichting de *operating lease*verplichting wel degelijk kapitaliseert.
910. Ook zorgt het niet meenemen van de *operating lease* ervoor dat de PostNL-boekhouding vanaf 1 januari 2019 niet meer aansluit bij de tariefverplichting. Hiermee sluit gedurende de gehele reguleringsperiode de tariefbeoordeling niet meer aan op de tariefverplichting.
911. Bij het bepalen van de assetwaarde voor 2020 zou in ieder geval de *operating lease* meegenomen moeten worden. PostNL is daarom onverminderd van mening dat het kapitaliseren van *operating lease* een betere weergave is van de economische werkelijkheid, die tevens in overeenstemming is met het conceptuele raamwerk van de WACC.
912. De **ACM** is van oordeel dat enkel activa die gewaardeerd worden op de balans meegenomen kunnen worden in de RAB. Andere kosten, zoals kosten voor de *operating lease*, worden al meegenomen via de operationele kosten. PostNL krijgt hier dus een vergoeding voor. Als deze kosten toegestaan worden in de RAB, zou PostNL hier een dubbele vergoeding voor krijgen. Daarbij merkt de ACM ook nog op dat de operationele kosten ook naar verhouding worden doorgetrokken naar 2020. Ook in 2020 krijgt PostNL hier dus een vergoeding voor die de kosten dekt.

RAB: Annuïteitenmethode

913. **PostNL** stelt dat de ACM in het voormalig ontwerp tariefbesluit, met het verwerpen van de *Economic Profit*-methode, ten onrechte het gebruik van de annuïtaire afschrijvingsmethode verwerpt en de lineaire afschrijvingsmethode voorschrijft. De annuïteitenmethode doet meer recht aan de economische werkelijkheid en staat daarom dichterbij de WACC-methode. Ondanks dat deze methode voor verslaggevingsdoeleinden weinig wordt toegepast, passen bedrijven voor specifieke doeleinden, zoals het beoordelen van investeringsplannen, in toenemende mate de annuïtaire afschrijvingsmethode toe, omdat deze methode als onderdeel van het conceptuele raamwerk van Economic Profit (EVA) meer recht doet aan de economische werkelijkheid dan de lineaire afschrijvingsmethode. De algemeen bekende bezwaren tegen de annuïtaire afschrijvingsmethode – namelijk grote bewerkelijkheid en gevoeligheid voor fouten – zijn niet van principiële maar praktische aard, en kunnen daarom geen doorslaggevende reden zijn voor de keuze voor een economisch minder zinvolle afschrijvingsmethode.
914. De **ACM** stelt dat PostNL dient aan te sluiten bij zijn eigen boekhouding, ook wat betreft de afschrijvingen. Dit voorschrift is ook toegevoegd aan de tariefverplichting. PostNL stelt dat hier vanaf moet worden geweken zodat deze aansluit bij de WACC-methode. Zoals de ACM ook heeft gesteld in randnummer 698 is een dergelijke aanpassing niet nodig. Ook in andere

sectoren wordt aangesloten bij lineaire afschrijvingen wanneer de RAB wordt berekend in combinatie met de WACC.²⁶⁹

6.10.3.7 Kostprijsontwikkeling 2017 – 2020

Inschatting volumeontwikkelingen ontbreekt

915. **Sandd/VSP** wijst er op dat in het voormalig ontwerp tariefbesluit de inschatting van volumeontwikkelingen niet is uitgewerkt, terwijl de kostenontwikkelingen hier mede door bepaald worden. Sandd/VSP kan nu niet nagaan of de inschattingen van PostNL en de beoordeling van de ACM logisch zijn en vraagt zich af of de ACM de volumeontwikkeling niet in bandbreedtes had kunnen weergeven.
916. De **ACM** merkt hierover het volgende op. PostNL gaat in zijn prognoses uit van een 24-uurs marktvolumeontwikkeling van -10 tot -11 procent, welke PostNL baseert op projecties van de Post- en Pakkettenmonitor 2016 en cijfers van WIK.

Kostenbesparingen

917. **Sandd/VSP** vindt het ongeloofwaardig dat PostNL twee besparingsprojecten niet heeft kunnen uitvoeren vanwege de toegangsregulering. Onder het oude artikel 9 van de Postwet verleende PostNL immers ook al toegang.
918. PostNL heeft aangegeven dat volgens hem de betreffende besparingsprojecten niet gerealiseerd kunnen worden vanwege specifieke voorwaarden uit de marktanalyse.
[vertrouwelijk:
]. Deze voorwaarden golden niet ten tijde van artikel 9 van de Postwet zodat de redenering van Sandd/VSP niet opgaat.

Stijgende volumes

919. **Sandd/VSP** merkt op dat PostNL verwacht dat de wholesalevolumes gaan stijgen en dat dit zou moeten leiden tot een daling van de kosten.
920. Sandd/VSP verwijst daarbij naar randnummer 287 van het voormalig ontwerp tariefbesluit, waaruit blijkt dat de volumedalingen over het geheel van diensten in het brievennetwerk die PostNL voorspelt, zullen leiden tot kostenstijgingen (en daarmee stijging van de tarieven). Daartegenover staat dat PostNL verwacht dat de wholesalevolumes zullen stijgen, zodat de afnemers van wholesaletoeegang moeten opdraaien voor volumedalingen van andere diensten van PostNL. Dit is in strijd met de principes van *activity based costing*, aldus Sandd/VSP.
921. Het voormalig ontwerp tariefbesluit is op dit punt volgens Sandd/VSP innerlijk tegenstrijdig. In randnummer 272 vermeldt de ACM immers dat de wholesale specifieke kosten per stuk afnemen vanwege de stijgende volumes. Dat betekent dus dat de ACM ervoor gekozen heeft dat de stijging van de volumes geen effect heeft op de retaildivisie van PostNL, maar uitsluitend

²⁶⁹ Zo verwees de ACM eerder al naar de regulering van Schiphol. Zie bijvoorbeeld ook de regulatorische accountingregels 2016/2017 ten behoeve van Tennet.

gevolgen heeft voor de wholesaledivisie. Als de volumedalingen bij de retaildivisie daarentegen wel gevolgen hebben voor de wholesaledivisie, is het voormalig ontwerp besluit innerlijk tegenstrijdig. Bovendien zou dat betekenen dat het voormalig ontwerp besluit zou voorzien in kruissubsidiëring vanuit de wholesalediensten naar andere diensten. Dat leidt tot verstoringen van de concurrentie, waarvoor het AMM-regime evident niet bedoeld is.

922. De **ACM** beaamt dat de stijging van de wholesalevolumes geen effect heeft op de retaildivisie van PostNL. Het gaat hier om wholesale specifieke kosten, die volledig worden veroorzaakt door en toegerekend aan de wholesalevolumes. Daarnaast zijn er gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten die worden veroorzaakt door zowel retaildiensten als wholesalediensten. Het volume waar bij deze laatste categorie mee gerekend wordt, bestaat daarom ook uit zowel volume van de relevante retailproducten als volume van de wholesaleproducten. Daarmee zijn deze punten, in tegenstelling tot wat Sandd/VSP stelt, in lijn met de principes van *activity based costing* en is het voormalig ontwerpbesluit niet innerlijk tegenstrijdig. Bovendien is hier geen sprake van kruissubsidie, omdat de kosten evenredig naar het volume gealloceerd worden. Van het verstoren van de concurrentie is ook geen sprake omdat zowel de retailkostprijs als de wholesalekostprijs stijgen.

6.10.4 Tarieven

6.10.4.1 Ontmiddeling

Gewichtsstaffels

923. **PostNL** stelt dat hij niet in strijd handelt met het voormalig marktanalysebesluit wanneer hij de gewichtsstaffel 0-30 hanteert. In het voormalig marktanalysebesluit is immers niet voorgeschreven dat de gewichtsstaffels in retail moeten worden overgenomen in wholesale. Bovendien geeft het voormalig marktanalysebesluit PostNL de ruimte om in het geheel niet te ontmiddelen.
924. Het feit dat de gewichtsstaffels 0-20 en 20-30 zo hetzelfde tarief krijgen, wordt ten onrechte als niet logisch en consistent bestempeld. Tarieven van verschillende gewichten mogen immers wel gelijk zijn. Anders zou PostNL voor elke gram een hoger tarief moeten hanteren.
925. Verder is de indeling ook niet discriminatoir of anti-competitief, want bij een gewichtsklasse van 0-30 gram staat – vergeleken met twee afzonderlijke gewichtsklassen – tegenover een hoger tarief voor stukken van 0-20 gram een lager tarief voor stukken van 20-30 gram, dus kan niet gesteld worden dat er sprake is van benadeling van postvervoerbedrijven. Ook is er volgens PostNL geen sprake van discriminatie van postvervoerbedrijven ten opzichte van zakelijke afnemers, omdat het wholesaletarief van 0-30 gram lager ligt dan het zakelijke tarief van 0-20 gram.
926. Ook meent PostNL dat hij, in tegenstelling tot wat de ACM in het voormalig ontwerp tariefbesluit heeft gesteld, wel degelijk stukken heeft opgeleverd waaruit blijkt dat PostNL de tariefstructuur voor zakelijke afnemers overweegt te wijzigen. De conclusie dat de tariefstructuur al sinds

enkele jaren minder gewicht-gedreven wordt en dat de wholesalestructuur niet in de weg mag staan aan de voortzetting van dat beleid, wordt volgens PostNL door de ACM genegeerd.

927. Ten aanzien van de indeling van de gewichtstaffels geeft **Businesspost** aan dat, hoewel hij in eerste instantie bezwaar maakte tegen de gewichtstaffel 0-30, dit in de praktijk toch goed werkbaar blijkt te zijn. Dit geldt met name voor de kleinere postvervoerbedrijven, die hun post al op deze wijze aanbieden aan PostNL.
928. De **ACM** merkt op dat de mogelijkheid om te ontmiddelen is opgenomen om daarmee PostNL de mogelijkheid te bieden de tarieven meer in lijn te brengen met de tarieven en tariefstructuur zoals gebruikelijk in de retailmarkt. Het vervolgens gebruiken van de ontmiddeling om de wholesaletarieven juist te laten afwijken van de gebruikelijke structuur in de retailtarieven is dan ook niet in lijn met deze geboden mogelijkheid.
929. De ACM is van oordeel dat wanneer de keuze wordt gemaakt door PostNL om te ontmiddelen, bij de ontmiddeling zo veel mogelijk moet worden aangesloten bij het retailaanbod van PostNL. In het systeem van de gewichtsstaffels heeft de categorie 0-20 gram een belangrijke positie in de markt, omdat het grootste deel van de brieven in deze categorie valt. Dit betreft bijvoorbeeld brieven met het standaardformaat A5. Het samenvoegen van 0-20 en 20-30 gram voor de ontmiddelde wholesaletarieven levert *de facto* een verhoging van de tarieven op voor postvervoerbedrijven, omdat het overgrote deel van de brieven in deze categorie anders tegen een tarief voor 0-20 gram zou worden afgerekend. Dit blijkt ook uit de door de ACM verzochte herberekening en is dus ten nadele van postvervoerbedrijven. De ACM beschouwt de indeling in 0-30 gram als strategisch en anti-competitief, omdat de voorgestelde ontmiddeling en samenvoeging van deze gewichtsklassen door PostNL tot resultaat heeft dat de tarieven voor zijn concurrenten worden verhoogd. Om die reden heeft de ACM ook het voorschrift toegevoegd dat moet worden aangesloten bij de gewichtsklasse indeling van retaildiensten.
930. Verder was de reactie van PostNL op het verzoek van de ACM om interne stukken op te leveren waaruit blijkt dat PostNL voornemens is de gewichtsindeling bij retail te wijzigen, niet toereikend. Deze reactie van PostNL betrof een verwijzing naar tariefontwikkelingen in het verleden. Interne stukken waarin het voornemen om in de toekomst gewichtsklassen samen te voegen concreet werd benoemd, zijn niet door PostNL opgeleverd. Voor de ACM is het daardoor onvoldoende aannemelijk dat PostNL van plan is deze veranderingen daadwerkelijk door te voeren.
931. Zoals Businesspost zelf aangeeft, maakte hij eerst bezwaar tegen de samenvoeging van de gewichtstrappen 0-20 en 20-30, maar blijkt het nu toch werkbaar te zijn. De achterliggende reden hiervoor is dat vanwege het feit dat de meeste brievenpost bestaat uit brieven van 0-20 gram (gemiddeld circa 15 gram) de indeling van 0-30 gram Gemengd de mogelijkheid biedt om veel grotere/zwaardere stukken (Groot) toe te voegen (tot gemiddeld 30 gram), hetgeen 'goedkoper' is dan de individuele tarieven voor Groot te betalen.

932. **PostNL** heeft in zijn zienswijze ook aangegeven dat volgens hem in de praktijk strategisch samengestelde partijen als Wholesale Gemengd worden aangeleverd. Met als gevolg dat hij zijn kosten niet kan terugverdienen voor deze partijen.
933. De ACM overweegt hierbij dat een categorie van 0-30 gram postvervoerbedrijven een zeer sterke prikkel geeft om partijen Wholesale Klein met een gemiddeld gewicht van minder dan 20 gram aan te vullen met zwaardere en/of grotere poststukken – waar anders een hoger tarief voor zou gelden – en aan te leveren als een partij Wholesale Gemengd. In de praktijk bleek dat in veel gevallen zelfs alle grote poststukken op deze wijze konden worden aangeleverd door postvervoerbedrijven.
934. Hoewel dergelijk gedrag volledig commercieel te verklaren is en daarom niet kan worden gekwalificeerd als 'strategisch' is het wel zo dat het hanteren van een dergelijke gewichtsklasse dit effect in de praktijk heeft. Dergelijke effecten leiden dan ook tot een toegangsproduct met een tarief dat daarmee minder causaal verband houdt met de kosten van de verwerking van dit (gemengde) product. Het indelen van de gewichtsklasse 0-20 gram (Gemengd) maakt dat dit effect aanzienlijk minder is met als gevolg dat de kosten die daadwerkelijk gemaakt worden voor de verwerking van de post beter aansluiten bij het tarief van de dienst. Het indelen van het toegangsproduct Gemengd in 0-20 gram is dan ook niet 'in het nadeel' van postvervoerbedrijven, maar leidt simpelweg tot een nauwkeurigere kostprijs berekening van het product. Verder heeft de ACM de mogelijkheid geboden aan PostNL om dit effect van het samenstellen van verschillende wholesalepartijenpost Gemengd, met als risico dat PostNL zijn kosten niet terugverdiend hierop, te beperken door alle Wholesale Gemengd partijen te beschouwen als één partij.
935. De ACM blijft daarom bij haar standpunt dat PostNL bij het ontmiddelen dient aan te sluiten bij de gewichtsindeling zoals deze geldt voor retail.

Ontmiddeling KGB

936. **PostNL** stelt dat uit het voormalig marktanalysebesluit volgt dat PostNL bij de ontmiddeling uit mag gaan van de gezamenlijke kostprijs van de groep Wholesale Klein, Groot, Bijzonder. De ACM stelt in het voormalig ontwerp tariefbesluit echter ten onrechte dat PostNL eerst de kostprijs van de afzonderlijke diensten moet berekenen. Deze nadere invulling die de ACM geeft, is misplaatst.
937. De **ACM** wijst op paragraaf 5.5.5, waarin is vastgelegd dat PostNL de kostprijs dient te berekenen voor elk van de genoemde Wholesaledienstcategorieën. In de eerste plaats dient PostNL dus de kostprijs voor elke afzonderlijke dienst te berekenen. Dit volgt direct uit de tariefverplichting en betreft dus geen nadere invulling, zoals PostNL suggereert. Van de afzonderlijke kostprijzen van Wholesale Klein, Groot, Bijzonder dient PostNL vervolgens een

gewogen gemiddelde kostprijs te berekenen met behulp van in 2016 gerealiseerde afzetgegevens.²⁷⁰ Dit ten behoeve van het ontmiddelen van de tarieven.

6.10.4.2 Keuze voor meerjarige tarieven of jaarlijkse beoordeling

Meerjarig of jaarlijks

938. **PostNL** meent dat de kosten jaarlijks moeten worden vastgesteld in plaats van enkele jaren vooruit, en voert daarvoor verschillende argumenten aan.
939. Zo kunnen kosten niet voor de hele reguleringsperiode worden vastgesteld door onzekerheden. PostNL stelt bijvoorbeeld dat het referentieaanbod nog kan wijzigen en dat dit ook kan leiden tot extra kosten. Dit is volgens PostNL een reden om jaarlijks de tarieven opnieuw vast te stellen. Ook gaat de ACM uit van business plannen van PostNL, maar zij had hierbij rekening moeten houden met verschillende scenario's en onzekerheden die uit de plannen voortkomen. Hierdoor neemt de ACM het risico dat de wholesaletarieven in de toekomst de kosten niet kunnen dekken, aldus PostNL. Zo stelt PostNL dat het aanbodpatroon van postvervoerbedrijven verder gaat afwijken van dat van zakelijke afnemers, waardoor de kostprijs van wholesalepost steeds hoger komt te liggen.
940. Daarnaast zal door de lineaire interpolatiemethode een te lage vergoeding voor de toegangsdiensten in de eerste jaren het gevolg zijn, zodat deze niet kostendekkend zijn. Dit komt doordat besparingen met name aan het einde van de periode worden verwacht. Door een lijn te trekken tussen 2016 en 2020 houdt de ACM hier geen rekening mee.
941. De methodiek voor het vastleggen van de tarieven voor de hele reguleringsperiode en indexatie heeft volgens PostNL tot gevolg dat hij een aanzienlijk aanvullend financieel risico loopt. De ACM had volgens PostNL een correctiemechaniek moeten inbouwen om te corrigeren voor afwijkingen in de ontwikkeling van de belangrijkste input parameters.
942. De **ACM** wijst erop dat in meerjarigheid van tarieven altijd een bepaalde mate van onzekerheid zit. Daarbij is het zaak om op basis van de beschikbare informatie een zo goed mogelijke prognose te maken. De ACM gaat er vanuit dat PostNL zelf het beste in staat is prognoses ten aanzien van zijn eigen business te maken, en in zijn prognoses rekening houdt met onzekerheden en scenario's. PostNL beschikt immers zelf over de meeste ervaringscijfers en bepaalt zelf hoe hij reageert op toekomstige scenario's. De gegevens die de ACM heeft gehanteerd, zijn bovendien de gegevens die PostNL heeft gebruikt in zijn communicatie richting de financiële markten. Om die redenen acht de ACM de business plannen van PostNL de meest geschikte bron voor kostenprognoses.

²⁷⁰ Zie randnummer 431 van dit besluit.

943. De ACM merkt daarnaast op dat PostNL enkel het risico op onderdekking benadrukt. Daarmee belicht PostNL slechts één kant van het verhaal. De andere kant, overdekking, is immers net zo goed mogelijk en zou in het voordeel zijn van PostNL.
944. De ACM verwacht niet dat er in de komende drie jaren sprake zal zijn van zodanige onvoorziene technische of andere ontwikkelingen ten aanzien van het verlenen van toegangsdiensten dat deze binnen die termijn leiden tot ingrijpende wijzigingen in de kosten of kostenstructuur van PostNL. Het inbouwen van een dergelijk correctiemechaniek zoals PostNL suggereert, is naar het oordeel van de ACM daarom niet nodig en onnodig complex. Bovendien zou dat afdoen aan de zekerheid die meerjarige tarieven bieden en zou het zorgen voor hogere administratieve kosten voor PostNL. De voorschriften bieden dan ook geen ruimte voor opnemen van een correctiemechaniek zoals PostNL die voorstelt. De ACM ziet daarom geen reden om dit punt aan te passen en behoudt de meerjarige tarieven.
945. Tot slot wijst de ACM erop dat de lineaire interpolatiemethode volgt uit de tariefverplichting.²⁷¹ Wat betreft de redenering van PostNL dat het aanbodpatroon van postvervoerbedrijven verder gaat afwijken van dat van zakelijke afnemers, verwijst de ACM naar randnummers 563 e.v. van dit besluit, waarin wordt ingegaan op het hanteren van profielen voor postvervoerbedrijven.

6.10.4.3 Tariefplafonds

946. **Sandd/VSP** merkt op dat PostNL de uit het voormalig ontwerp tariefbesluit voortvloeiende wholesaletarieven in de praktijk ook daadwerkelijk toepast, terwijl het voormalig ontwerpbesluit deze als tariefplafond aanduidt. Hij meent dan ook dat PostNL op grond van de verplichting om kostengeoriënteerde tarieven te hanteren en op grond van het non-discriminatiebeginsel gehouden is om kortingen te verlenen indien PostNL minder kosten maakt door de wijze van aanlevering of het volume dat wordt aangeleverd door Sandd/VSP.
947. De **ACM** merkt in de eerste plaats op dat de in het besluit vastgestelde wholesaletarieven als tariefplafond worden aangeduid in het licht van de omstandigheid dat deze tarieven voor meerdere jaren, geïndexeerd, hebben te gelden. Daarnaast is de ACM van oordeel dat een verplichting voor PostNL om voor alle gevallen waarin een postvervoerbedrijf door de wijze van aanlevering een kostenbesparing bij PostNL teweegbrengt, telkens een afwijkend tariefvoorstel te doen, niet als een proportionele invulling van de toegangsverplichting is te beschouwen. Daarbij neemt de ACM in aanmerking dat, indien een postvervoerbedrijf van mening is dat voor een bepaalde wijze van aanleveren een afwijkend tarief zou moeten gelden, hij daarvoor een verzoek om toegang bij PostNL kan indienen, dat PostNL overeenkomstig de in paragraaf 5.5.11.3 opgenomen voorschriften dient te behandelen. Ten slotte valt naar het oordeel van de ACM niet in te zien dat het in dit verband niet verlenen van kortingen strijdig zou zijn met het non-discriminatiebeginsel.

²⁷¹ Zie randnummer 455 van dit besluit.

6.10.4.4 Vaststelling tariefplafonds 2019 en 2020

948. In tegenstelling tot de ACM is **PostNL** van mening dat de wholesaletarieven voor 2020 niet automatisch volgen uit de in het voormalig ontwerp tariefbesluit vastgestelde tarieven voor 2017, 2018 en 2019. PostNL meent dat de mogelijkheid bestaat om jaarlijks opnieuw een ontmiddeling toe te passen op de berekende kostengrondslag en daarmee in te spelen op niet operationeel efficiënte aanlevering of strategisch gedrag door postvervoerbedrijven. Het vastleggen van de wholesaletarieven voor 2020 zonder mogelijkheid om opnieuw te ontmiddelen, betekent volgens PostNL dat hij de wholesalediensten niet kostendekkend kan aanbieden en het ontnemt hem flexibiliteit in het bepalen van de tariefstructuur voor zakelijke afnemers.
949. De **ACM** heeft uitdrukkelijk bepaald dat de wholesaletarieven voor meerdere jaren en in ieder geval voor de duur van dit besluit hebben te gelden, waarbij deze worden geïndexeerd en waarbij rekening wordt gehouden met verwachte kosten- en volumeontwikkelingen.²⁷² De ACM acht dit met name in het belang van de zekerheid die voor langere duur aan marktpartijen wordt geboden omtrent de hoogte van die tarieven. Het jaarlijks opnieuw ontmiddelen van de tarieven zou dat doel geheel of ten dele teniet doen. Daarbij wijst de ACM er op dat de op basis van dat besluit vast te stellen wholesaletarieven in principe overeenkomen met de berekende kostprijzen. Ongeacht welke categorie wholesalediensten door een postvervoerbedrijf wordt afgenomen, worden de kosten inclusief een daarop te behalen rendement steeds door PostNL goedge maakt. Het besluit staat echter aan PostNL toe om op deze systematiek een uitzondering op te maken door, via het toepassen van ontmiddeling op de kostprijs, per gewichtstrap een afwijkend tarief vast te stellen. Deze mogelijkheid wordt onder meer opgenomen opdat PostNL de wholesaletarieven beter kan laten aansluiten op de door hem gehanteerde retailtariefstructuur. PostNL is evenwel niet gehouden om van deze mogelijkheid gebruik te maken. De systematiek laat PostNL voorts volledig vrij in het bepalen van zijn retailtarieven voor zakelijke afnemers.
950. Tegen deze achtergrond is niet in te zien dat de door de ACM gedane constatering dat de tarieven voor 2020 en 2021 automatisch volgen op basis van de in paragraaf 6.8 en 6.9 vastgestelde kostprijzen en tarieven, in strijd zou zijn met de tariefverplichting.

6.10.4.5 Hoogte van de tarieven

951. **Businesspost** merkt op dat de tarieven voor de categorie Wholesale Groot hoger zijn dan de door PostNL in deze categorie gehanteerde retailtarieven. Volgens Businesspost past dit niet bij de gedachte dat het wholesaleaanbod is bedoeld om postvervoerbedrijven een betere toegang tot de postmarkt te geven. Hij pleit er dan ook voor om deze tarieven lager te maken dan die van het retailaanbod.
952. De **ACM** stelt vast dat de in het voormalig ontwerp tariefbesluit opgenomen wholesaletarieven zijn berekend overeenkomstig neergelegde verplichting en voorschriften. Naar het oordeel van

²⁷² Randnummer 448 van dit besluit.

de ACM voldoet PostNL daarmee aan de verplichting dat voor genoemde categorieën partijenpostdiensten een kostengeoriënteerd tarief moet worden gehanteerd. In het vaststellen van zijn retailtarieven laat de ACM PostNL evenwel volledig vrij. De ACM ziet dan ook geen aanleiding of mogelijkheid om in de berekende tarieven voor de categorie Wholesale Groot verandering te brengen.

7. Effectentoets

7.1 Inleiding

953. In dit hoofdstuk presenteert de ACM de uitkomsten van de kwantitatieve effectentoets ten behoeve van de beoordeling van de effecten van de opgelegde verplichtingen. Deze uitkomsten zijn in hoofdstuk 5 betrokken bij de beoordeling van de proportionaliteit van de op te leggen verplichtingen. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de kwantitatieve effecten van de opgelegde gezamenlijke verplichtingen op de postmarkt weergegeven.
954. Paragraaf 7.2 start met een beschrijving van de eisen die worden gesteld in de Beleidsregel ten aanzien van de onderbouwing van de verplichtingen. Paragraaf 7.3 geeft een uitleg van de methode van de kwantitatieve effectentoets en licht het economische model voor de kwantitatieve analyse van de verplichtingen nader toe. Vervolgens geeft paragraaf 7.4 de uitkomsten weer van de kwantitatieve effectentoets bij de verschillende mogelijke tariefverplichtingen, de toegangsverplichting en de transparantieverplichtingen. Vervolgens wordt voor de gekozen invulling van de verplichtingen de welvaartsanalyse toegelicht in paragraaf 7.5. Daarna presenteert de ACM in paragraaf 7.6 de gevolgen van de verplichtingen voor PostNL. Ten slotte wordt in paragraaf 7.7 ingegaan op de gevolgen voor de universele postdienstverlening.

7.2 Beleidsregel

955. Artikel 4 van de Beleidsregel schrijft voor dat de ACM onderbouwt dat de opgelegde verplichtingen noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn voor het bereiken van de in artikel 2 van de Beleidsregel genoemde doelstellingen en dat andere, minder ingrijpende maatregelen niet effectief zijn en de ACM hiertoe een analyse uitvoert, zoveel mogelijk in kwantitatieve zin, van de economische effecten op de postmarkt en van de met het marktanalysebesluit gemoeide reguleringskosten. Onder de genoemde doelstellingen verstaat de Minister het adresseren van potentiële mededingingsproblemen en het borgen van statische en dynamische efficiëntie op de afgebakende markt voor postvervoerdiensten. In de toelichting op de Beleidsregel geeft de Minister een nadere uitleg van de uit te voeren analyse van de effecten van de opgelegde verplichtingen.
956. De Minister schrijft in de toelichting op de Beleidsregel dat de situatie in aanwezigheid van de op te leggen verplichtingen wordt afgezet tegen een situatie in afwezigheid van *ex ante* regulering. Voor een beoordeling van de effecten van de op te leggen verplichtingen moeten de verwachte uitkomsten van *ex ante* regulering dus worden afgezet tegen de verwachte uitkomsten van een situatie zonder *ex ante* regulering op grond van artikel 13a e.v.
957. In de toelichting op de Beleidsregel wordt ook gesteld dat een kwantitatieve analyse moet worden uitgevoerd waarin zoveel als mogelijk inzichtelijk wordt gemaakt hoeveel kosten en

baten de voorgenomen verplichtingen opleveren voor in ieder geval de postvervoerbedrijven en eindgebruikers. Volgens de Beleidsregel kan bij kwantificering van de effecten van de voorgenomen verplichtingen worden gedacht aan de kosten en baten van de maatregelen, zoals toe- of afname in producenten- en consumentensurplus en uitvoerings- en compliancekosten van respectievelijk de toezichthouder en postvervoerbedrijven. Ook dient de ACM volgens de Beleidsregel rekening te houden met neveneffecten zoals effecten op toetreding en uittreding, investeringen en kwaliteit.

7.3 Methode van kwantitatieve effectentoets

7.3.1 Inleiding

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

7.3.2 Economisch model

960. Om de economische effecten van de op te leggen verplichtingen op de markt en de effecten op postvervoerbedrijven zo goed mogelijk te kwantificeren, is een economisch model nodig dat analyseert hoe postvervoerbedrijven reageren op het wholesaletoegevoersaanbod voor 24-uurs partijenpost en op wijzigingen hiervan. Frontier heeft een economisch model ontwikkeld om de invloed te bepalen van een wholesaletoegevoersaanbod voor 24-uurs partijenpost op de prijzen van postvervoerbedrijven aan zakelijke afzenders en op de afzet van postvervoerbedrijven.
961. Frontier heeft hiertoe een zogenaamd gedifferentieerd Bertrand model voor de Nederlandse postsector ontwikkeld. Dit economisch model vormt volgens Frontier het meest geschikte economische analysekader om concurrentie tussen postvervoerbedrijven in de Nederlandse postsector te onderzoeken. De ACM sluit zich hierbij aan. De toepasselijkheid van het gedifferentieerde Bertrand model wordt hieronder nader gemotiveerd.

962. In Nederland zijn verschillende postvervoerbedrijven actief die met elkaar concurreren op basis van een gedifferentieerd aanbod. Postvervoerbedrijven concurreren met een gedifferentieerd aanbod op het gebied van prijs, kwaliteit, merk en imago. In Annex C wordt een nadere uitleg gegeven over de verschillen in positionering van postvervoerbedrijven in het economisch model.
963. In een gedifferentieerd Bertrand model kiest elk postvervoerbedrijf een prijsstelling die zijn winst maximaliseert waarbij de prijsstelling van concurrerende postvervoerbedrijven als gegeven wordt beschouwd. Vervolgens ontstaat na iteratie een evenwichtssituatie waarin elk postvervoerbedrijf een prijs kiest die de beste reactie is op de prijzen die gekozen zijn door alle concurrerende postvervoerbedrijven. In een dergelijk model worden marktmacht en de afstand van concurrenten tot elkaar meegenomen. De afstand van concurrenten en dus tussen verschillende postvervoerbedrijven refereert hierbij aan de bereidheid van zakelijke afzenders om over te stappen naar een ander postvervoerbedrijf in het geval van een gedifferentieerd productaanbod. In een gedifferentieerd Bertrand model wordt dit weergegeven met *diversion ratios*. Deze *diversion ratios* weerspiegelen de voorkeuren van een zakelijke afzender voor de keuze voor een alternatieve combinatie van product en aanbieder als zij stoppen met het afnemen van het huidige product van hun huidige postvervoerbedrijf als gevolg van een prijsverhoging.
964. Het economisch model schat dus in wat de beste reactie is van een postvervoerbedrijf op de prijsstelling van concurrerende postvervoerbedrijven. Praktisch gezien betekent dit dat een postvervoerbedrijf bekijkt hoe hij zijn prijs moet zetten om zijn winst te optimaliseren. Op zijn eigen klanten behaalt hij bij een prijsverlaging een lagere marge, die gecompenseerd moet worden door de marge die behaald wordt op nieuwe klanten. Daarbij zal een postvervoerbedrijf in theorie de prijselasticiteit van zakelijke afzenders meewegen en ook de mate van voorkeur van zakelijke afzenders voor concurrerende postvervoerbedrijven.
965. Het model analyseert wat de meest winstgevende reactie van alle postvervoerbedrijven is wanneer zij voor een deel van hun 24-uurs partijenpost toegang afnemen bij PostNL. De uitkomsten van het gedifferentieerde Bertrand model leveren retailprijzen voor 24-uurs partijenpost op die in een evenwicht tot stand komen op het moment dat alle postvervoerbedrijven hun optimale prijs hebben gezet. Deze prijszetting resulteert ook in een verdeling van het totale volume aan 24-uurs partijenpost over de verschillende postvervoerbedrijven, uitgedrukt in marktaandelen. Vervolgens wordt de prijszetting van de retailprijzen in combinatie met de prijselasticiteit van de vraag gebruikt om het volume-effect in de markt te berekenen.
966. De ACM gebruikt het gedifferentieerde Bertrand model om in te schatten wat de reactie van postvervoerbedrijven is bij een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met verschillende gemiddelde wholesaletarieven. Deze verschillende gemiddelde wholesaletarieven volgen uit de invulling van de tariefverplichting zoals beschreven in hoofdstuk 5, het commerciële wholesaleaanbod van PostNL en een inschatting van een situatie zonder dreiging van

regulering. De hoogte van het gemiddeld wholesaletarief is een *input* voor het model en de ACM heeft een berekening van deze hoogte gemaakt voor de invulling van de verplichtingen. Hierbij is relevant dat de bij de bepaling van de effecten de invulling van de tariefverplichting de onderscheidende factor is.

967. In het door Frontier ontwikkelde model worden de uitkomsten van de prijzen voor partijenpost en de afzet, uitgedrukt in marktaandelen, in drie scenario's uiteengezet. Twee scenario's betreffen de situaties met de verschillende opties voor de invulling van het toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met gemiddelde wholesaletarieven: (i) kostenoriëntatie en (ii) het commerciële wholesale aanbod van PostNL. Tevens is er een scenario in afwezigheid van regulering, dus zonder verplichtingen.²⁷³
968. Frontier heeft daarnaast een basisscenario gemodelleerd. Dit basisscenario is een geconstrueerd modelscenario dat een hulpmiddel is om de effecten van de tariefverplichtingen te vergelijken met de situatie zonder regulering. Als basis daarvoor zijn de gegevens uit de Post- en Pakkettenmonitor van 2017 gebruikt. Het basisjaar wordt vervolgens geëxtrapoleerd voor de jaren gedurende de reguleringsperiode op basis van door PostNL aangekondigde tariefstijgingen. Het basisscenario is nodig bij het bepalen van de effecten van de verplichtingen, omdat een vergelijking tussen een scenario met regulering op basis van een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met een gemiddeld wholesaletarief met een scenario zonder regulering in het model niet in één stap geanalyseerd kan worden. Dit komt doordat een gedifferentieerd Bertrand model uitgaat van een situatie waarbij postvervoerbedrijven reeds actief zijn op de markt. In een scenario zonder regulering zouden andere postvervoerbedrijven echter effectief niet kunnen concurreren met PostNL voor 24-uurs partijenpost waardoor zij van de markt kunnen verdwijnen. Gezien het model geen rekening houdt met toe- en uittreding van postvervoerbedrijven zou dit betekenen dat de uitgangspositie, en het startpunt voor de berekening van effecten in de mogelijke verplichtingenscenario's, een markt zou zijn met weinig of geen concurrenten. Dit komt niet overeen met de praktijk waarin er wel degelijk postvervoerbedrijven concurreren met PostNL. Het scenario zonder regulering zou daarom leiden tot nietszeggende uitkomsten en wordt daarom niet direct als uitgangspunt genomen. In Annex C van dit marktanalysebesluit worden de invulling van het basisscenario en de inschattingen toegelicht.
969. Om de effecten van de verplichtingen met een tariefverplichting op basis van kostenoriëntatie te analyseren, vergelijkt de ACM de uitkomsten hiervan met de situatie zonder regulering. Om de gevolgen voor de financiële situatie van PostNL te analyseren, gebruikt de ACM de effecten ten opzichte van de situatie waarbij het commerciële wholesale aanbod van PostNL wordt gecontinueerd.

²⁷³ Bij het scenario zonder regulering heeft de ACM niet vooraf getoetst of een toegangs aanbod voor postvervoerbedrijven al dan niet in strijd is met artikel 24 van de Mededingingswet. De analyse van de hypothetische situatie zonder regulering is voor het doeleinde van het modelleren en analyseren van de effecten van de verplichting uitgevoerd.

970. In het model worden op basis van de uitkomsten van de prijzen en de afzet, uitgedrukt in marktaandeelen, vervolgens per afzonderlijk jaar van de driejarige reguleringsperiode het consumentensurplus, het producentensurplus van PostNL en het producentensurplus van de andere postvervoerbedrijven (Sandd/VSP, Cycloon, Intrapost, etc.) berekend. De optelsom van het consumentensurplus en het producentensurplus van alle postvervoerbedrijven vormt het totale surplus.
971. Om te komen tot een vergelijking tussen de verplichtingen met tarieven voor wholesaletoegang op basis van kostenoriëntatie en de situatie zonder regulering of het commerciële wholesaleaanbod van PostNL worden twee stappen gezet. Eerst wordt voor elk van de scenario's, inclusief het scenario zonder regulering, het effect berekend ten opzichte van het basisscenario. Alle verplichtingenscenario's hebben daardoor hetzelfde referentiekader. Vervolgens wordt het resultaat – de verandering in het consumenten- en producentensurplus en het effect op het totale surplus – van van het verplichtingenscenario' met wholesaletarieven op basis van kostenoriëntatie afgezet tegen zowel het resultaat van het scenario zonder regulering als tegen het resultaat van het scenario waarbij het commerciële wholesaleaanbod van PostNL wordt gecontinueerd.
972. Frontier heeft het gedifferentieerde Bertrand model in een *spreadsheet* gebouwd. Dit model is gevuld met vertrouwelijke informatie van postvervoerbedrijven over volumes, gemiddelde opbrengsten, marktaandeelen en de kosten. Het model komt tot een kwantitatieve inschatting van de ontwikkeling van de gemiddelde opbrengsten uit postvervoer, de afzet, uitgedrukt in marktaandeelen, als gevolg van de verplichtingen om uiteindelijk op basis hiervan het consumenten- en producentensurplus gedurende de reguleringsperiode te berekenen. In dit marktanalysebesluit heeft de ACM de gegevens over 2017 gebruikt.
973. Bij de kwantitatieve inschatting van de effecten van de op te leggen verplichtingen gaat de ACM uit van de klein-, midden- en grootzakelijke segmenten zoals deze in de Post – en Pakkettenmonitor worden gehanteerd. Door te werken met deze binnen 24-uurs post aanwezige nuances, geeft het gedifferentieerde Bertrand model nauwkeurigere resultaten. Hoewel de verplichtingen alleen betrekking hebben op wholesaletoegang van postvervoerbedrijven voor 24-uurs partijenpost, kunnen de effecten van de op te leggen verplichtingen zich ook uitstrekken tot niet-24-uurs partijenpost.²⁷⁴
974. In het door Frontier ontwikkelde model zijn de kleinzakelijke en middenzakelijke segmenten afzonderlijk gemodelleerd. Voor het grootzakelijke segment heeft Frontier geen modellering uitgevoerd. Dit komt doordat het gedifferentieerde Bertrand model uitgaat van de reacties van

²⁷⁴ De ACM volgt hier de Beleidsregel, de Minister schrijft in de toelichting op de Beleidsregel: “Bij het beoordelen van de proportionaliteit is van belang te onderkennen dat de voorgenomen verplichtingen betrekking hebben op de afgebakende relevante markten, doch dat de effecten van een verplichting ook voelbaar kunnen zijn op een ander deel van de postmarkt. De eventuele effecten op een ander deel van de postmarkt dienen derhalve in het kader van de proportionaliteit van een verplichting ook in ogenschouw te worden genomen.”

postvervoerbedrijven op elkaars prijzen en afzet op basis van de gegevens uit 2017. In dit jaar en de jaren voorafgaand hieraan was PostNL feitelijk de enige aanbieder van 24-uurs partijenpost aan grootzakelijke afzenders. Doordat het gedifferentieerde Bertrand model uit gaat van verhoudingen tussen bestaande marktpartijen en geen rekening houdt met toetreding van nieuwe aanbieders, maakt het model geen inschatting van de effecten op de grootzakelijke markt.

975. Frontier heeft ten behoeve van het inschatten van de gevolgen hiervan een analyse van het grootzakelijke segment gemaakt. Uit de meest recente gegevens uit de Post- en Pakkettenmonitor volgt dat op de grootzakelijke markt PostNL het enige actieve postvervoerbedrijf in 24-uurs partijenpost is. Volgens Frontier is het, uitgaande van de beschikbare gegevens over de volumes, de gemiddelde opbrengsten en de variabele kosten van postvervoerbedrijven niet mogelijk voor andere postvervoerbedrijven dan PostNL om duurzaam en winstgevend actief te zijn in 24-uurs partijenpost voor grootzakelijke afzenders. Frontier komt hiertoe door te berekenen of andere postvervoerbedrijven een positieve marge kunnen behalen op 24-uurs partijenpost voor grootzakelijke afzenders. Dit wil niet zeggen dat er geen sprake kan zijn van toetreding van postvervoerbedrijven op het segment van 24-uurs partijenpost voor grootzakelijke afzenders, maar deze toetreding zal marginaal zijn in termen van het te behalen volume en marktaandeel. De redenering hierachter is dat PostNL ruimte heeft om in reactie op potentiële toetreding van postvervoerbedrijven op dit segment zijn gemiddelde prijzen van 24-uurs partijenpost voor zakelijke afzenders aan te passen zodat toetreding zich niet duurzaam zal voordoen.
976. Aangezien momenteel het marktsegment van 24-uurs partijenpost voor grootzakelijke afzenders alleen betwistbaar zal zijn bij hoge(re) retailprijzen voor deze afzenders, zal de introductie van wholesaletarieven op basis van kostenoriëntatie een druk op PostNL creëren om mogelijk toch zijn retailprijzen te verlagen. Het gevolg hiervan kan zijn dat de marge van PostNL licht zal dalen ten bate van grootzakelijke afzenders en er een verschuiving optreedt van producentensurplus van PostNL naar het consumentensurplus van grootzakelijke afzenders. Per saldo kan dit dus leiden tot een stijging van het consumentensurplus en een vrijwel evenredige daling van het producentensurplus bij PostNL. Voor het totale surplus zullen er in dit geval (vrijwel) geen wijzigingen zijn net als bij het producentensurplus van andere postvervoerbedrijven. Aangezien de effecten van wholesaletoeegang op het grootzakelijke segment bij gebrek aan expliciete modellering extra onzeker zijn, neemt de ACM deze in de berekening van de economische effecten niet mee.
977. Bij de beoordeling van de verplichtingen is ten slotte relevant dat de ACM in principe voor de duur van drie jaar verplichtingen oplegt aan PostNL. De kwantitatieve effecten van de op te leggen verplichtingen worden om deze reden in kaart gebracht voor de duur van drie jaar. Aangezien de verplichtingen na drie jaar heroverwogen moeten worden, kijkt de ACM voor de kwantificering van de effecten van deze verplichtingen niet naar de periode na de reguleringsperiode van drie jaar. Bij de inschatting van de kwantitatieve effecten van op te

leggen verplichtingen wordt voor ieder afzonderlijk jaar van de reguleringsperiode bepaald wat de uitkomsten zijn.

7.3.3 Bepaling reguleringskosten

978. Naast de economische effecten van de op te leggen verplichtingen voor zakelijke afzenders van partijenpost – uitgedrukt in het consumentensurplus – PostNL en de andere postvervoerbedrijven – uitgedrukt in de producentensurplus – zijn de reguleringskosten van belang bij een kwantitatieve analyse. De met dit marktanalysebesluit gemoeide reguleringskosten leiden immers tot een verlies aan surplus. Voor de beoordeling is daarom de hoogte van de reguleringskosten van belang.
979. Het onderzoeksbureau Oxera heeft in het verleden in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken onafhankelijk onderzoek gedaan naar de kosten en baten van markttoezichthouders, waaronder destijds die van OPTA.²⁷⁵ In het door Oxera ontwikkelde raamwerk wordt een benaderingswijze voor de reguleringskosten beschreven. De ACM acht de door Oxera beschreven methode een bruikbare methode om de directe reguleringskosten te berekenen. Deze methode is in het verleden ook toegepast in het kader van de effectentoets bij de marktanalyses voor de elektronische communicatiesector. Deze methode wordt in het onderstaande uiteengezet.
980. De directe reguleringskosten vallen uiteen in twee soorten kosten, namelijk de directe kosten van de ACM en de nalevingskosten van de gereguleerde marktpartij. De directe reguleringskosten betreffen de kosten die de ACM dient te maken voor de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van de voorgenomen verplichtingen. Deze kosten betreffen onder andere de kosten van de beoordeling en de vaststelling door de ACM van de voorwaarden en tarieven voor postvervoerbedrijven. Daarnaast gaat het om kosten die gemoeid zijn met de implementatie van de voorgenomen verplichtingen, zoals de kosten voor het beslechten van eventuele geschillen en voorlichting aan marktpartijen. De ACM dient de hoogte van deze reguleringskosten in te schatten. De reguleringskosten worden per jaar berekend.

7.3.4 Welvaartseffecten

981. De welvaartseffecten van de op te leggen verplichtingen bestaan ten slotte uit de optelsom van de economische effecten en de met dit marktanalysebesluit gemoeide reguleringskosten. De welvaartseffecten van de op te leggen verplichtingen worden voor de gehele reguleringsperiode berekend door van de economische effecten (het totale surplus) de reguleringskosten af te trekken. Hierbij worden het surplus en de kosten verdisconteerd met een rentevoet, zie hiervoor Annex C.

²⁷⁵ Oxera, Costs and benefits of market regulators, study for the Ministry of Economic Affairs, 2004.

7.4 Economische effecten van de verschillende invulling van de tariefverplichting

982. De Postwet stelt als eis dat de ACM bij de beoordeling van de proportionaliteit van verplichtingen nagaat of zij noodzakelijk, geschikt en passend zijn om de potentiële mededingingsproblemen op te lossen en of de verplichtingen de minst ingrijpende maatregel zijn. Een effectentoets moet dit volgens de Beleidsregel zo goed mogelijk kwantitatief onderbouwen.
983. De ACM heeft het door Frontier ontwikkelde model gebruikt voor de bepaling van de economische effecten van de verschillende alternatieven van de op te leggen verplichtingen op PostNL en andere postvervoerbedrijven. Zoals vermeld in hoofdstuk 5 over de verplichtingen zijn er verschillende mogelijke invullingen van de tariefverplichting bij een gegeven toegangs aanbod van 24-uurs partijenpost voor postvervoerbedrijven.
984. De op te leggen verplichtingen moeten voor andere postvervoerbedrijven ervoor zorgen dat zij ruimte behouden om te kunnen concurreren en dus de mogelijkheid hebben om een marge te behalen op hun postvervoer. Voor PostNL moeten de op te leggen verplichtingen op de minst belastende wijze ingevuld worden. Dit vertaalt zich volgens de ACM in een invulling van de verplichtingen die de potentiële mededingingsproblemen oplost en een – in economische zin – zo min mogelijke negatieve invloed heeft op de winstgevendheid van PostNL.
985. De ACM kwantificeert in het model de effecten van de verplichtingen op de postmarkt. Het afzonderlijk kwantitatief in kaart brengen van de effecten van een individuele verplichting is niet mogelijk, omdat de verplichtingen met elkaar samenhangen. Zo is bijvoorbeeld een toegangsverplichting zonder tariefverplichting geen reële op te leggen verplichting, omdat de prikkel en mogelijkheid om een te hoog tarief voor toegang te vragen deze toegang effectief onmogelijk maakt.
986. Gezien de mogelijke invulling van de toegangs-, tarief- en transparantieverplichting, zoals beschreven in hoofdstuk 5, stelt de ACM vast dat voor de kwantificering van de economische effecten alleen de invulling van de tariefverplichting onderscheidend is. Voor de invulling van de toegangs- en de transparantieverplichting zijn immers geen alternatieven bepaald.
987. De ACM heeft voor de invulling van de tariefverplichting tijdens de voormalige marktanalyse vier alternatieven beoordeeld. Dit betrof een transparant wholesaletogangs aanbod van 24-uurs partijenpost voor postvervoerbedrijven met de volgende alternatieven voor de invulling van de tariefverplichting:
- A: wholesaletarief is kostengeoriënteerd
 - B: wholesaletarief is gemiddelde door PostNL gehanteerde retailprijs
 - C: wholesaletarief is gelijk aan gunstigste retailprijs

- D: wholesaletarief *per sender*

Deze alternatieven voor de tariefverplichting leidden tot verschillende hoogtes van de gemiddelde wholesaletarieven die postvervoerbedrijven zouden betalen voor toegang voor 24-uurs partijenpost. Daarnaast bestond scenario Z: de situatie van geen regulering en dus de afwezigheid van *ex ante* verplichtingen en artikel 9 van de Postwet. Scenario C werd gehanteerd als de benadering voor de situatie waarbij de toepassing van artikel 9 van de Postwet zou worden gecontinueerd.

988. Uit de voormalige analyse van de effecten is gebleken dat alternatief B en C een striktere invulling bevatten van de tariefverplichting dan alternatief A (een kostengeoriënteerd tarief). En dat alternatief A een positief effect opleverde. Om die reden worden in de effectentoets in het volloiggende besluit niet nogmaals scenario B en C meegenomen. Deze zijn namelijk evident meer belastend voor PostNL dan scenario A. In hoofdstuk 5.5.2 is geconcludeerd dat alternatief D de mededingingsproblemen niet oplost. Daarom is dit alternatief niet meegenomen in de effectentoets. Een continuering van het commerciële wholesaleaanbod van PostNL is wel meegenomen in de effectentoets om de impact van regulering ten opzichte van deze situatie te kunnen berekenen. Het commerciële wholesaleaanbod is opgenomen als scenario E in het model.
989. In Annex C van dit marktanalysebesluit wordt de hoogte van de ingeschatte gemiddelde wholesaletarieven gepresenteerd. Bij de kwantificering van de effecten van deze opties gaat de ACM uit van deze gemiddelde wholesaletarieven.
990. Tabel 14 presenteert de uitkomsten voor het producentensurplus van PostNL en de andere postvervoerbedrijven die actief zijn in 24-uurs post voor scenario A ten opzichte van de hypothetische situatie zonder (druk van mogelijke) regulering, zoals voorgeschreven in de Beleidsregel. In dit scenario zou PostNL in staat zijn substantieel hogere wholesale- en retailtarieven te rekenen en daardoor meer winst maken. Het producentensurplus is de verandering in de marge die PostNL en andere postvervoerbedrijven maken ten opzichte van de situatie zonder regulering. Daarnaast worden in deze tabel ook de resultaten van het consumentensurplus en het totale surplus onder de verschillende scenario's ten opzichte van de situatie zonder regulering weergegeven. De gepresenteerde surplus zijn de netto contante waarde van de surplus per jaar over de gehele reguleringsperiode (2019 tot en met 2021)²⁷⁶ verdisconteerd met een rentevoet van 3 procent.²⁷⁷

²⁷⁶ Omdat het model van Frontier werkt met gehele jaren is voor het bepalen van de uitkomsten gekozen voor een periode van 2019 tot en met 2021 in plaats van vanaf de inwerkingsdatum in 2019 tot en met dezelfde datum in 2022. De beredeneerde aanname van de ACM is dat dit geen grote of relevante verschillen veroorzaakt.

²⁷⁷ Rapport werkgroep discontovoet 2015, p. 11, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/13/rapport-werkgroep-discontovoet-2015-bijlage>).

Uitkomst	Resultaat in miljoenen €
Producenten- surplus PostNL	-71,2
Producenten- surplus anderen	25,6
Consumenten- surplus	140,9
Totale surplus	95,4

Tabel 14: overzicht van de ontwikkeling van het surplus onder scenario A, kostenoriëntatie, ten opzichte van de situatie zonder regulering

Noot: waarden in miljoen euro voor de periode 2019-2021, verdisconteerd naar eind 2018.

991. Uit de resultaten volgt verder dat de verandering in consumentensurplus voor een tariefverplichting op basis van kostenoriëntatie ten opzichte van de situatie zonder regulering parallel loopt met de negatieve verandering in het producentensurplus van PostNL. Dit is een voordeel voor zakelijke afzenders door lagere prijzen die zij betalen voor 24-uurs partijenpost, maar ook in mindere mate voor niet-24-uurs partijenpost. Ook voor andere postvervoerbedrijven neemt het producentensurplus toe wat betekent dat zij ook profiteren van de effecten van regulering.

992. Tabel 14 liet zien wat de effecten zijn van een tariefverplichting op basis van kostenoriëntatie ten opzichte van een situatie zonder (druk van mogelijke) regulering. De situatie zonder (druk van mogelijke) regulering is echter hypothetisch en daarom zijn de resultaten in Tabel 14 niet één op één te relateren aan de huidige situatie. Een vergelijking die dicht bij de huidige situatie ligt, is een vergelijking tussen scenario's A (tariefverplichting op basis van kostenoriëntatie) en E (het commerciële wholesaleaanbod van PostNL). Tabel 15 laat de resultaten van deze analyse zien:

Uitkomst	Resultaat in miljoenen €
Producenten- surplus PostNL	-29,2
Producenten- surplus anderen	9,7
Consumenten- surplus	48,3
Totale surplus	28,7

Tabel 15: overzicht van de ontwikkeling van het surplus onder scenario A ten opzichte van het commerciële wholesaleaanbod van PostNL.

Noot: waarden in miljoen euro voor de periode 2019-2021, verdisconteerd naar eind 2018.

993. Uit Tabel 15 volgt dat het totale welvaartseffect van een tariefverplichting op basis van kostenoriëntatie postief is ten opzichte van het commerciële wholesaleaanbod van PostNL. Welliswaar is dit nadelig voor het producentensurplus van PostNL, maar dit wordt ruimschoots gecompenseerd door een hoger consumentensurplus en een hoger producentensurplus voor andere postvervoerbedrijven.

Conclusie

994. Uit de resultaten van deze kwantitatieve effectentoets volgt dat de invulling van een tariefverplichting voor 24-uurs partijenpost op basis van kostenoriëntatie (scenario A) leidt tot een situatie waarin het totale surplus en het consumentensurplus toenemen ten opzichte van een situatie zonder regulering: zowel de situatie zonder regulering die de ACM voorspelt (scenario Z), als de situatie waarbij PostNL zijn commerciële aanbod continueert (scenario E). Bij invulling van de tariefverplichting voor 24-uurs partijenpost op basis van kostenoriëntatie worden de potentiële mededingingsproblemen zoveel mogelijk geadresseerd op de manier die voor PostNL het minst belastend is. De eerder overwogen meer stringente opties zijn immers niet meegenomen in de huidige analyse (zie paragraaf 5.5.2 en randnummers 987 en 988) en de minder stringente opties zijn niet geschikt om de mededingingsproblemen op te lossen (zie paragraaf 5.5.2).
995. Deze uitkomst van de keuze voor de invulling van een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met wholesaletarieven op basis van kostenoriëntatie (scenario A) wordt ook niet beïnvloed door wijzigingen in de gehanteerde aannames van het model ter bepaling van de economische effecten of door realistische afwijkingen in de hoogten van de geschatte gemiddelde wholesaletarieven. Dit verandert niet bij realistische wijzigingen in aannames.

7.5 Welvaartsanalyse van de gekozen invulling van de verplichtingen

996. Uit de resultaten van de kwantitatieve effectentoets en de analyse in hoofdstuk 5.5.2 volgt dat een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost op basis van kostenoriëntatie, van de verschillende alternatieven, de meest proportionele invulling geeft van de tariefverplichting. De Beleidsregel stelt echter ook verdere eisen aan de onderbouwing van de gekozen verplichtingen. De verplichtingen dienen ervoor te zorgen dat postvervoerbedrijven op lange termijn kunnen concurreren en de statische en de dynamische efficiëntie op de markten voor postvervoerdiensten geborgd wordt. Ook dienen de met de regulering gemoeide reguleringskosten betrokken te worden bij de maatschappelijke gevolgen van het opleggen van de verplichtingen.
997. De kwantitatieve berekening van de welvaartseffecten op de afgebakende markt wordt bepaald door van de economische effecten (de baten van regulering), uitgedrukt in het totale surplus, de reguleringskosten af te trekken. In het geval het totale surplus minus de reguleringskosten een positieve waarde krijgt, leidt het opleggen van de verplichtingen tot welvaartswinst. Deze benadering sluit aan bij de wijze waarop de OPTA, als voorganger van de ACM, invulling gaf aan de effectentoets toen deze toets nog vereist was bij de onderbouwing van marktanalysebesluiten in de elektronische communicatiesector.

7.5.1 Prijseffecten op de postmarkt

998. Een belangrijk effect van de introductie van een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost op basis van kostenoriëntatie is de daling van de prijzen voor 24-uurs partijenpost voor zakelijke afzenders. Tabel 16 presenteert de uitkomsten. De prijzen als resultaat van het introduceren

van een tariefverplichting op basis van kostenoriëntatie zijn vergeleken met de prijzen die het model voorspelt in de andere scenario's: de situatie zonder regulering en het commerciële wholesaleaanbod van PostNL. Deze laten zien dat de gemiddelde prijzen van 24-uurs partijenpost voor zakelijke afzenders op het klein- en middenzakelijke segment zullen dalen. Hierdoor levert de tariefverplichting op basis van kostenoriëntatie een positief consumentensurplus op.

Vergelijking	Segmenten	2019	2020	2021
Kostenoriëntatie versus de situatie zonder regulering	Kleinzakelijke segment	-11,6%	-10,9%	-10,3%
	Middenzakelijke segment	-21,3%	-19,0%	-17,4%
Kostenoriëntatie versus het commerciële wholesaleaanbod	Kleinzakelijke segment	-4,3%	-4,1%	-3,8%
	Middenzakelijke segment	-8,4%	-7,4%	-6,8%

Tabel 16: gemiddelde prijsdaling voor alle postvervoerbedrijven voor 24-uurs partijenpost

999. Uit deze daling van de gemiddelde prijzen voor 24-uurs partijenpost maakt de ACM op dat de introductie van tarieven voor wholesaletoegang op basis van kostenoriëntatie leidt tot neerwaartse aanpassingen van hun retailprijzen door postvervoerbedrijven. De resultaten moeten niet cumulatief geïnterpreteerd worden. Zo betekenen de resultaten in de laatste regel van de tabel niet dat zakelijke afnemers in het middenzakelijke segment in 2019 8,4 procent minder zullen betalen, in 2020 nog eens 7,4 procent minder, en dat de prijzen in 2021 weer met 6,8 procent dalen. De resultaten in deze regel betekenen dat middenzakelijke afnemers tussen 2019 en 2021 gemiddeld ca. 7,5 procent minder per poststuk betalen als de tariefverplichting op basis van kostenoriëntatie wordt ingevoerd, in vergelijking met de situatie dat het commerciële wholesaleaanbod van PostNL zou blijven gelden.

7.5.2 Reguleringskosten

1000. Tabel 17 bevat een schatting van de kosten voor de ACM in de reguleringsperiode van drie jaar. De geschatte directe reguleringskosten voor de ACM bedragen naar schatting 576.000 euro per jaar.

Kosten-componenten	Kosten in euro per jaar	Bedrag in euro per jaar
Interne kosten ACM	Berekening: ingeschatte mens-maanden (24) ingezet door de ACM * € 100 per uur (ruime inschatting van personeelskosten plus overheadkosten) * 160 uur per maand	384.000
Kosten beroepsprocedures	Berekening: ingeschatte mens-maanden (12) ingezet door de ACM * € 100 per uur (ruime inschatting van personeelskosten plus overheadkosten) * 160 uur per maand	192.000

Totale kosten	Berekening: som van interne kosten ACM en kosten beroepsprocedures	576.000
---------------	--	---------

Tabel 17: inschatting reguleringskosten ACM

1001. De nalevingskosten voor postvervoerbedrijven zijn de kosten die postvervoerbedrijven niet zouden hoeven te maken indien ze niet gereguleerd zouden zijn. De relevante kosten zijn dus de incrementele kosten van naleving en regulering. Uit het genoemde onderzoek van Oxera blijkt dat de geschatte nalevingskosten van de marktpartijen drie tot vier maal de directe kosten van regulering bedragen. Deze factor wordt beschouwd als een vuistregel voor de verhouding tussen kosten van de toezichthouder en kosten van marktpartijen. De nalevingskosten voor marktpartijen bedragen derhalve bij een factor van vier 2.304.000 euro per jaar.
1002. Voor de totale reguleringskosten komt de ACM uit op een ruime schatting van in totaal 2,9 miljoen euro per jaar. Hierbij merkt de ACM op dat zij uit oogpunt van prudentie een ruime schatting van de hoogte van de reguleringskosten heeft gemaakt.

7.5.3 Welvaartseffecten

1003. Het welvaartseffect van het opleggen van de verplichting van het toegangs aanbod met de gemiddelde wholesaletarieven op basis van kostenoriëntatie is positief. Dit is weergegeven in Tabel 18.

	2019	2020	2021
Totale surplus	37,7	33,3	29,9
Reguleringskosten	2,9	2,9	2,9
Welvaartsbijdrage (totale surplus minus reguleringskosten)	34,8	30,4	27,0

Tabel 18: welvaartseffecten en reguleringskosten ten opzichte van de situatie zonder regulering

Noot: waarden in miljoen euro voor de periode 2019-2021, niet verdisconteerd naar 2019.

1004. Hieruit volgt dat de welvaartsbijdrage (het totale surplus minus de reguleringskosten) in 2019 34,8 miljoen, in 2020 30,4 miljoen en in 2021 27,0 miljoen bedraagt. De netto contante waarde van de totale welvaartsbijdrage bedraagt 87,2 miljoen. Wanneer alleen wordt gekeken naar het consumentensurplus, gepresenteerd in Tabel 14, dan is de welvaartsbijdrage van het opleggen van de verplichtingen veel groter: het consumentensurplus bedraagt 140,9 miljoen euro (op basis van de netto contante waarde voor de reguleringsperiode 2019-2021). Dit komt omdat zakelijke afzenders van partijenpost profiteren van lagere prijzen als gevolg van de concurrentie.

Robuustheid van de analyse

1005. De resultaten van de welvaartsanalyse zijn tot stand gekomen op basis van een aantal inschattingen. Deze inschattingen hebben betrekking op de verwachte volumedalingen aan partijenpost, de autonome gemiddelde prijsontwikkeling van het vervoer van partijenpost en de hoogte van de prijselasticiteit van de vraag van partijenpost. Frontier en de ACM hebben deze inschattingen zo veel als mogelijk gebaseerd op externe bronnen. In Annex C wordt dit toegelicht.
1006. Om de volumedaling van postvervoer voor de komende jaren te bepalen, gaat de ACM uit van de resultaten van de volumeontwikkeling in het verleden en externe inschattingen voor de komende jaren. Voor de autonome prijsontwikkeling sluit de ACM aan bij de ontwikkelingen van de afgelopen jaren en trekt deze in het licht van de krimpende volumes door. De prijselasticiteit van de vraag naar vervoer van 24-uurs partijenpost is berekend door de ACM, zie Annex A.
1007. Voor de robuustheid van de analyse van de welvaartseffecten heeft de ACM op basis van het door Frontier ontwikkelde model gecontroleerd of een variatie in individuele aannames leidt tot een situatie waarin er geen sprake meer zou zijn van welvaartswinst. De ACM heeft hierbij gevarieerd met de verschillende variabelen in het model. Uit de resultaten van deze robuustheidsanalyse, te vinden in Annex C, volgt dat de grootte van het totale surplus en het consumentensurplus hoger of lager kan liggen als gevarieerd wordt met individuele variabelen. Alleen bij substantiële aanpassing van de variabelen (wanneer deze bijvoorbeeld met een factor anderhalf of twee verhoogd of verlaagd worden) leidt dit tot een verandering van meer dan enkele procenten in het consumentensurplus of totale surplus. Onder de gekozen invulling van de verplichtingen blijft het welvaartseffect in vergelijking met de situatie zonder regulering positief.
1008. De ACM concludeert daarom dat de kwantitatieve effectenanalyse voldoende robuust is om betrouwbare inschattingen uit af te leiden met betrekking tot de effecten van de verplichtingen op de totale welvaart, consumentensurplus en producentensurplus.

7.5.4 Overige aspecten

1009. De Beleidsregel noemt een aantal elementen die bij de beoordeling van de effecten van de op te leggen verplichtingen betrokken moeten worden. Dit betreft de invloed van het opleggen van verplichtingen op toe- en uittreding van postvervoerbedrijven en op investeringen en innovatie. Hoewel deze aspecten impliciet onderdeel uitmaken van de welvaartsanalyse voor de reguleringsperiode gaat de ACM hier in het licht van de Beleidsregel expliciet op in.
1010. De ACM verwacht niet dat er de komende jaren als gevolg van de verplichtingen sprake zal zijn van veel toetreding van nieuwe postvervoerbedrijven. De eis van het maximaal uitbesteden van 70 procent van 24-uurs partijenpost aan PostNL die de ACM stelt aan een postvervoerbedrijf om aanspraak te kunnen maken op een toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost, vormt een drempel om op een wat langere termijn duurzaam actief te zijn als postvervoerbedrijf in het geval een onderneming nog geen 24-uurs aanbod heeft. Ook het ontbreken van

volumeafhankelijke kortingen neemt de prikkel weg om voor de uitbesteding bij PostNL volumes te stapelen.

1011. De ACM sluit niet uit dat in de komende reguleringsperiode postvervoerbedrijven zullen uittreden. Het krimpend volume van 24-uurs partijenpost zorgt er voor dat er naast PostNL minder ruimte blijft voor de andere postvervoerbedrijven die actief zijn in het vervoer van 24-uurs partijenpost. Dit kan er toe leiden dat postvervoerbedrijven hun activiteiten staken of dat hun activiteiten worden overgenomen door andere postvervoerbedrijven. De verplichtingen zorgen er wel voor dat de bestaande andere postvervoerbedrijven op non-discriminatoire wijze gebruik kunnen maken van toegang tot het netwerk van PostNL. De ACM creëert op deze wijze een gelijk speelveld tussen de andere postvervoerbedrijven waardoor efficiënte postvervoerbedrijven in staat moeten zijn om te concurreren. Het is niet uit te sluiten dat minder efficiënte postvervoerbedrijven zullen uittreden.
1012. De Beleidsregel vermeldt ten slotte ook dat de verplichtingen ervoor moeten zorgen dat er mogelijkheden blijven bestaan voor investeringen en innovatie om klaarblijkelijk dynamische efficiëntie op langere termijn te realiseren.
1013. PostNL behoudt onder de invulling van de gekozen verplichtingen een marge op 24-uurs partijenpost. De invulling van kostenoriëntatie leidt er toe dat PostNL zijn kosten voor het verlenen van toegang tot 24-uurs partijenpost aan postvervoerbedrijven kan terugverdienen met een redelijk rendement. De marge van andere postvervoerbedrijven zal ten opzichte van de situatie zonder regulering per saldo licht toenemen (zie Tabel 14). Financiële ruimte voor investeringen en innovatie zal dus blijven bestaan bij implementatie van de verplichtingen.
1014. De ACM verwacht ook dat postvervoerbedrijven geprikkeld blijven om te investeren en innoveren. De verplichtingen creëren omstandigheden waardoor een groter aantal postvervoerbedrijven actief kan blijven. Dit zorgt voor meer diversiteit en concurrentie, en ook voor meer innovatie. Meerdere postvervoerbedrijven hebben de afgelopen jaren verschillende innovaties doorgevoerd in hun organisaties, zowel op het gebied van vervoer van post als op het gebied van vervoer van pakketten. Wanneer een groter aantal postvervoerbedrijven actief blijft, zal er meer diversiteit, concurrentie en innovatie zijn, wat helpt om de transitie naar de bredere bezorgmarkt op een goede manier te maken.
1015. Uit de welvaartsanalyse van de ACM volgt dat het opleggen van de verplichtingen ervoor zorgt dat de welvaartseffecten positief zijn. PostNL en andere postvervoerbedrijven hebben en behouden een marge om in de komende jaren verder te investeren in hun netwerk en in innovaties van dienstverlening.

7.5.5 Conclusie

1016. De ACM concludeert op basis van deze welvaartsanalyse dat het opleggen van de verplichtingen van het toegangs aanbod met de wholesaletarieven op basis van kostenoriëntatie een positief welvaartseffect heeft. Het totale surplus neemt als gevolg van het opleggen van de

verplichtingen toe. Het consumentensurplus neemt als gevolg van het opleggen van de verplichtingen eveneens toe en wel in grotere mate dan het totale surplus.

7.6 Effect op financiële stabiliteit PostNL

1017. In de toelichting van de Beleidsregel is aangegeven dat naast de effecten op de postmarkt, ook de effecten op het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht zo veel mogelijk gekwantificeerd moeten worden. De ACM beoordeelt in deze paragraaf in hoeverre de financiële stabiliteit van PostNL geraakt zal worden door het financiële effect van de opgelegde verplichtingen.

1018. Om de gevolgen van de verplichtingen op de financiële stabiliteit van PostNL te analyseren, is het producentensurplus van PostNL bij het reguleren volgens kostenoriëntatie (scenario-A) ten opzichte van de situatie waarbij het commerciële wholesaleaanbod van PostNL gecontinueerd wordt (scenario-E), berekend. Dit effect op het producentensurplus van PostNL voor elk jaar in de reguleringsperiode is weergegeven in Tabel 19. Daarnaast worden de geschatte reguleringskosten voor PostNL meegenomen om het totale effect op PostNL per jaar te bepalen.²⁷⁸

Jaar	2019	2020	2021
Producentensurplus PostNL	-11,7	-10,2	-9,1
Reguleringskosten PostNL	-2,3	-2,3	-2,3
Totaal effect	-14,0	-12,5	-11,4

Tabel 19: effect op winstgevendheid PostNL bij tariefverplichting o.b.v. kostenoriëntatie ten opzichte van de toepassing van het commerciële wholesaleaanbod van PostNL.

Noot: waarden in miljoenen euro, niet verdisconteerd naar 2018.

1019. Ten opzichte van de toepassing van het commerciële wholesaleaanbod verslechtert de winstgevendheid van PostNL. Om meer zicht te krijgen op de effecten die deze bedragen hebben, relateert de ACM deze aan de winst die PostNL maakt op niet-UPD partijenpost. In het kader van de beoordeling van de Financiële Verantwoordingen over de UPD heeft PostNL voor verschillende jaren gegevens over de omzet en kosten van buiten de UPD overgelegd. Voor de jaren 2014 tot en met 2017 is dit weergegeven in Tabel 20.

²⁷⁸ De bedragen aan verlies aan producentensurplus voor de verschillende jaren tellen (behoudens afrondingsverschillen) op tot een bedrag van 29,2 miljoen euro voor de reguleringsperiode 2019-2021 (verdisconteerd naar eind 2018).

	Niet-UPD: 24-, 48- en 72(+)-uurs partijenpost			
Jaar	2014	2015	2016	2017
Omzet	[]	[]	[]	[]
Totale kosten	[]	[]	[]	[]
Winst	[]	[]	[]	[]
Winstpercentage	[]	[]	[]	[]

Tabel 20: omzet, totale kosten en winst buiten de UPD over de jaren 2014 – 2017 voor brievenbuspost [Vertrouwelijk]

Noot: waarden in miljoen euro.

1020. Voor 2018 zijn er nog geen UPD-cijfers beschikbaar. Wel heeft PostNL zijn derde kwartaalcijfers in 2018 gepresenteerd. Hierin is ook een outlook gepresenteerd voor het jaar 2018. Voor Mail (betreft alle postvervoeractiviteiten) heeft PostNL een UCOI/margin outlook van 3-5 procent.

1021. Het gemiddelde van de totale effecten per jaar in de reguleringsperiode bedraagt **[vertrouwelijk:]** van de laatst bekende jaarlijkse winst op postvervoeractiviteiten buiten de UPD. Dit wijst er niet direct op dat PostNL door het effect op zijn producentensurplus door verplichtingen op basis van kostenoriëntatie verlieslatend zou worden wat betreft niet-UPD partijenpost. Ook de outlook van 2018 geeft daar geen aanleiding toe.

1022. Daarnaast heeft PostNL zelf ook een analyse uitgevoerd in het kader van haar **[vertrouwelijk:]**. Deze analyse is uitgevoerd in aanwezigheid van regulering met kostengeoriënteerde wholesaletarieven, met alleen een meer uitdagende kosten-target gegeven de concurrentie op een breder deel van de markt en de aanhoudende krimp in de markt. **[vertrouwelijk:**

].

1023. Aangezien uit het bovenstaande blijkt dat het aannemelijk is dat PostNL winstgevend blijft, concludeert de ACM dat het niet aannemelijk is dat de financiële impact van de verplichtingen gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering en stabiliteit van PostNL. PostNL zal kunnen blijven voldoen aan zijn financiële verplichtingen.

7.7 Effect op de universele postdienstverlening

1024. In de toelichting van de Beleidsregel is aangegeven dat de eis van proportionaliteit inhoudt dat ook eventuele effecten van een voorgenomen besluit op de UPD-dienstverlening meegewogen moeten worden.

1025. Volumedalingen buiten de UPD kunnen een effect hebben op de UPD. Om dit verder toe te lichten, zal eerst de tariefregulering van de UPD volgens de Postregeling 2009 uiteen worden gezet. Vervolgens wordt toegelicht op welke wijze een volumedaling van 24-uurs partijenpost (buiten de UPD) hierop invloed kan hebben en wat het effect is op de financiële houdbaarheid van de UPD.

7.7.1 Tariefregulering UPD

1026. De tariefregulering van de UPD is door de Minister van EZK voorgeschreven in de Postregeling 2009. Hieruit volgt dat de enkelstukstarieven van de UPD worden gereguleerd door middel van een tariefruimte. Deze tariefruimte weerspiegelt een gewogen gemiddelde omzet die PostNL maximaal mag behalen op de desbetreffende UPD-diensten en is de invulling van de toets op de betaalbaarheid van de UPD. De tariefruimte bestaat uit de eenmalig berekende basistariefruimte en een jaarlijks berekende aanvullende tariefruimte.

1027. De basistariefruimte is door de ACM in 2015 berekend.²⁷⁹ Deze is gebaseerd op de Financiële Verantwoording van kosten en opbrengsten van de UPD over het jaar 2014. Wanneer in latere jaren de kosten of volumes van de UPD veranderen, wijzigt de basistariefruimte niet. Hieruit volgt dat de verplichtingen uit dit marktanalysebesluit geen direct effect hebben op de basistariefruimte van de UPD, tenzij de basistariefruimte opnieuw zou moeten worden berekend. Dit marktanalysebesluit geeft naar het oordeel van de ACM geen aanleiding om de basistariefruimte opnieuw te berekenen.

1028. Jaarlijks berekent de ACM een aanvullende tariefruimte. Hiermee wordt de tariefruimte voor PostNL voor de UPD jaarlijks verruimd om rekening te houden met de volumedaling binnen de UPD, de inflatie en eventueel een correctie wanneer een overrendement op de UPD is behaald. De correctie voor de volumedaling binnen de UPD slaat daarbij alleen op de kosten die niet meebewegen met het volume. Voor de UPD nemen deze kosten in het kostentoekekeningssysteem dat PostNL hanteert relatief toe wanneer er, vanwege een sterkere volumedaling buiten de UPD dan binnen de UPD, relatief minder verkeersonafhankelijke kosten worden toegerekend buiten de UPD.

1029. Wanneer er door de opgelegde verplichtingen meer ruimte ontstaat voor concurrentie, betekent dit dat PostNL buiten de UPD meer volume kan verliezen als gevolg van deze concurrentie. Dit verlies aan volume heeft indirect een invloed op de aanvullende tariefruimte van de UPD en de financiële houdbaarheid van de UPD.

7.7.2 Analyse met behulp van tariefruimteberekening voor 2019

1030. Om het effect op de aanvullende tariefruimte in te schatten, heeft de ACM een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd naar het effect van een volumedaling buiten de UPD op de tariefruimte van de UPD op basis van de tariefruimteberekening voor het jaar 2019. De tariefruimte voor 2019 is door de ACM op 26 juli 2018 vastgesteld op € 1,7701. Deze is

²⁷⁹ Besluit van de ACM van 14 september 2015, kenmerk ACM/DTVP/2015/204888.

berekend door de basistariefriimte van € 1,2716 te vermenigvuldigen met de aanvullende tariefriimten voor 2016, 2017, 2018 en 2019 van respectievelijk 1,0626, 1,0983, 1,0753 en 1,1091.²⁸⁰

1031. De aanvullende tariefriimte voor 2019 is gebaseerd op de Financiële Verantwoording van de UPD over het jaar 2017. De toegerekende kosten aan de UPD en 24-uurs niet-UPD diensten waren toen als volgt:

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

Tabel 21: overzicht toegerekende kosten UPD en niet-UPD voor 24-uurs post in 2017
[Vertrouwelijk]

1032. Wanneer PostNL minder volume krijgt buiten de UPD door verlies van volume aan concurrerende postvervoerbedrijven, resulteert dit in minder directe kosten en minder omzet buiten de UPD. Volgens het kostentoerekeningsysteem leidt dit vervolgens tot een toerekening van relatief meer gezamenlijke kosten en meer gemeenschappelijke kosten aan de UPD.

1033. De ACM heeft de toename van de tariefriimte van de UPD voor het jaar 2019 berekend²⁸¹ in het geval dat alle gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten die in 2017 aan de 24-uurs partijenpost en dus buiten de UPD zijn toegerekend, aan de UPD zouden zijn toegerekend. Dit is een extreme aanname, omdat dit alleen voorkomt wanneer er helemaal geen volume meer over zou blijven bij PostNL voor de 24-uurs partijenpost. Uiteraard is dit geen realistische situatie en volgt dit niet uit de verplichtingen die de ACM oplegt, maar de ACM kan hiermee wel laten zien dat in dit geval de aanvullende tariefriimte bij toepassing van de formules in Bijlage 3 van de Postregeling 2009 1,1439 zou zijn en de totale tariefriimte 1,8255 zou zijn. Dit is een toename van de totale tariefriimte voor 2019 met 3 procent. Wanneer een meer realistische gevoeligheidsanalyse op de tariefriimte voor de UPD wordt gehanteerd, is het effect op de tariefriimte van de UPD kleiner dan 0,1 procent.

1034. Uit het bovenstaande volgt dat de tariefriimte van de UPD ongevoelig is voor volumeverlies van PostNL door concurrentie buiten de UPD. De tariefriimte van de UPD wordt veel sterker beïnvloed door de autonome daling van het volume binnen de UPD. De ACM concludeert

²⁸⁰ Besluit van de ACM van 26 juli 2018, kenmerk ACM/UIT/497352.

²⁸¹ Deze gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd voor de tariefriimte voor het jaar 2019 omdat deze is berekend op de meest recente Financiële Verantwoording over de UPD, namelijk over het jaar 2017.

daarom dat de verplichtingen die de ACM oplegt aan PostNL nauwelijks gevolgen hebben voor de betaalbaarheid van de UPD voor eindgebruikers.

7.7.3 Effect op financiële houdbaarheid UPD

1035. De hierboven gemaakte analyse toont aan dat de betaalbaarheid van de UPD nauwelijks beïnvloed wordt door verplichtingen die de ACM oplegt aan PostNL. Wel kan het voorkomen dat er door de systematiek van kostentoerekening relatief meer volumeonafhankelijke kosten aan de UPD worden toegerekend door een volumeverlies buiten de UPD. Omdat de tariefruimte nauwelijks verandert, kan de situatie ontstaan dat PostNL de tarieven binnen de UPD niet zou kunnen verhogen om dit te compenseren.
1036. De extra toerekening van volumeonafhankelijke kosten vond de afgelopen jaren al plaats toen **[vertrouwelijk:**

]. Daarmee heeft PostNL nog voldoende ruimte om de financiële houdbaarheid van de UPD te verbeteren.

1037. Bovengenoemd effect kan zich ook in beperkte mate voordoen als gevolg van opgelegde verplichtingen. Echter, de autonome volumedaling is veel groter dan de volumedaling als gevolg van de verplichtingen, waardoor het extra effect door de verplichtingen marginaal zal zijn. Gezien de behaalde marges op de UPD, **[vertrouwelijk:**] en het beperkte extra effect door de verplichtingen, is de ACM van oordeel dat de financiële houdbaarheid van de UPD niet wordt bedreigd door de opgelegde verplichtingen.

8. Dictum

Onderdeel A

- I. De ACM stelt in hoofdstuk 3 vast dat PostNL N.V. en zijn groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 2:24b van het Burgerlijk Wetboek, op de in hoofdstuk 2 afgebakende nationale markt voor geadresseerde 24-uurs zakelijke partijenpost beschikt over aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in artikel 13a van de Postwet.
- II. Nu PostNL beschikt over aanmerkelijke marktmacht op de afgebakende markt legt de ACM in Verplichtingen , gegeven de in (Potentiële) mededingingsproblemen geïdentificeerde (potentiële) mededingingsproblemen, op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Postwet de navolgende verplichtingen op aan PostNL.

Onderdeel B: Toegangsverplichting

- III. Op grond van artikel 13e, eerste lid, van de Postwet legt de ACM aan PostNL de verplichting op om te voldoen aan redelijke verzoeken van postvervoerbedrijven om toegang tot het postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten van PostNL, zoals beschreven in de paragrafen 5.3.2, 5.3.3 en 5.3.4.
- IV. Ingevolge artikel 13e, tweede lid, van de Postwet dient PostNL deze toegang op non-discriminatoire wijze en tegen non-discriminatoire voorwaarden te verlenen, zoals beschreven in paragraaf 5.3.6.
- V. Op grond van artikel 13e, derde en vierde lid, van de Postwet verbindt de ACM aan de opgelegde verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang de in paragraaf 5.3.5 opgenomen voorschriften.

Onderdeel C: Verplichting tot bekendmaken van informatie en referentieaanbod

- VI. Op grond van artikel 13g, eerste en tweede lid, van de Postwet legt de ACM aan PostNL de verplichting op om de in paragraaf 5.4.2 bedoelde informatie en het in paragraaf 5.4.3 bedoelde referentieaanbod bekend te maken op de aldaar vermelde wijze.
- VII. Op grond van artikel 13g, derde lid, van de Postwet verbindt de ACM aan de verplichting tot het bekendmaken van informatie en tot het doen van een referentieaanbod de in paragraaf 5.4.4 opgenomen voorschriften.

Onderdeel D: Tariefverplichting

- VIII. Op grond van artikel 13f, eerste en tweede lid, van de Postwet legt de ACM aan PostNL de verplichting op om overeenkomstig het gestelde in paragrafen 5.5.4 tot en met 5.5.10 de door hem aan postvervoerbedrijven in rekening te brengen tarieven voor de toegang tot zijn postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten te berekenen op basis van de kosten

en een redelijk rendement en daarvoor een door de ACM goedgekeurd kostentoe rekeningsysteem te hanteren.

- IX. Op grond van artikel 13f, vierde lid, van de Postwet verbindt de ACM aan de opgelegde verplichting betreffende het berekenen van de tarieven voor de toegang en het daarbij te hanteren kostentoe rekeningsysteem de in paragraaf 5.5.11 opgenomen voorschriften.

Onderdeel E: Tarieven

- X. Met inachtneming van de door de ACM verzochte herberekeningen (1, 2, 4 t/m 19, 21 en 23) tot aanpassing van het kostentoe rekeningsysteem keurt de ACM het door PostNL op 29 november 2017 ingediende "Kostentoe rekeningssysteem ter bepaling van de Wholesaletarieven 24-uurspost" goed²⁸²
- XI. De ACM stelt met deze tariefbeoordeling de tariefplafonds voor 2019, 2020 en 2021 vast. De ACM keurt de in paragraaf 6.9 opgenomen tarieven (voor 2019) goed. De tarieven voor 2020 en 2021 moeten door PostNL worden vastgesteld conform onderstaande berekening:

Jaartal	Berekening tarief
2020	$(\text{kostprijs jaar}_{2016} + 4/4 \times (\text{kostprijs jaar}_{2020} - \text{kostprijs jaar}_{2016})) \times (1 + \text{NEA index}_{2016}) \times (1 + \text{NEA index}_{2017}) \times (1 + \text{NEA index}_{2018}) \times (1 + \text{NEA index}_{2019})$
2021	$(\text{kostprijs jaar}_{2016} + 5/4 \times (\text{kostprijs jaar}_{2020} - \text{kostprijs jaar}_{2016})) \times (1 + \text{NEA index}_{2016}) \times (1 + \text{NEA index}_{2017}) \times (1 + \text{NEA index}_{2018}) \times (1 + \text{NEA index}_{2019}) \times (1 + \text{NEA index}_{2020})$

- XII. Uiterlijk één maand na inwerkingtreding van dit besluit gelden de tarieven voor 2019. De tarieven voor 2020 en 2021 gelden van 1 januari t/m 31 december van het desbetreffende kalenderjaar.

Onderdeel F: Inwerkingtreding besluit

- XIII. Dit marktanalysebesluit treedt in werking op [datum].
- XIV. Voor de verplichtingen gelden de in paragraaf 5.6 opgenomen implementatietermijnen.

Hoogachtend,

²⁸² Zoals beschreven in randnummer 482 worden in dit marktanalysebesluit – in tegenstelling tot het voormalige marktanalysebesluit – geen verplichtingen opgelegd ten aanzien van brievenbuspakjes+. In dit verband zijn de tarieven en de desbetreffende beoordeling verwijderd uit de in dit besluit opgenomen tariefbeoordeling. De in dictumonderdeel X opgenomen goedkeuring is dan ook niet van toepassing op brievenbuspakjes+.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.

Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.

Annex A Kwantitatieve analyse vraagsubstitutie

A.1 Inleiding

1038. In dit hoofdstuk gaat de ACM in op de kwantitatieve analyse van vraagsubstitutie tussen 24-uurs zakelijke partijenpost en andere producten en of diensten, bij wijze van een hypothetische monopolist test.

A.2 Onderzoeksmethode SSNIP-test

1039. De ACM onderzoekt of op basis van vraagsubstitutie de relevante productmarkt breder dient te worden afgebakend dan de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Hiervoor voert de ACM een hypothetische monopolist test uit (zoals beschreven in randnummer 57 en verder). De ACM doet dit door middel van een *critical loss* analyse. Een *critical loss* analyse is een analyse om te bepalen in hoeverre een hypothetische monopolist in staat is om duurzaam en significant zijn prijzen te verhogen. Hierbij is het van belang om de volumedaling te bepalen waarbij een prijsverhoging omslaat van winstgevend naar verliesgevend. Dit is de *critical loss*. Indien de werkelijke volumedaling, de *actual loss*, bij een gegeven prijsstijging hoger is dan de *critical loss* dan is deze prijsstijging niet winstgevend. In dat geval is een hypothetische monopolist niet in staat om duurzaam en significant zijn prijzen winstgevend te verhogen op de kandidaatmarkt. Er zijn dan producten buiten de kandidaatmarkt die voldoende prijsdruk geven om een hypothetische monopolist te disciplineren op de kandidaatmarkt. Als dat het geval is dan wordt het meest nabije substituuat toegevoegd aan de kandidaatmarkt en dient opnieuw een SSNIP-test uitgevoerd te worden om te bepalen of de markt nog breder moet worden afgebakend. Als de *actual loss* kleiner is dan de *critical loss*, dan kan een hypothetische monopolist zijn prijzen op de kandidaatmarkt winstgevend met 5 à 10 procent kan verhogen, en is de relevante markt bepaald.

1040. De *critical loss* wordt berekend door de prijsverhoging (x) te delen door de prijsverhoging (x) vermeerderd met de brutomarge (m), ofwel: $CL = x / (x+m)$. De brutomarge is het verschil tussen de prijs en de variabele kosten. Een hogere brutomarge wijst erop dat er meer vaste kosten zijn en leidt tot een lagere *critical loss*. Bij een hogere brutomarge is het daarom moeilijker om de prijs winstgevend te verhogen. De *actual loss* wordt berekend door de prijselasticiteit van de vraag (e) te vermenigvuldigen met de prijsverhoging (x), ofwel $AL = -e * x$. Centraal bij de *critical loss* analyse staan daarom de prijsverhoging, de bruto-marge en de prijselasticiteit.

1041. Ten aanzien van de prijsverhoging gaat de ACM uit van de bepalingen uit de Bekendmaking relevante markt van de Europese Commissie. De Commissie schrijft voor dat voor de prijsverhoging moet worden uitgegaan van een verhoging tussen de 5 en 10 procent:

“De vraag die moet worden beantwoord is of de afnemers van de partijen, als gevolg een hypothetische geringe (tussen 5% en 10%) duurzame verhoging van de prijs van de onderzochte producten en in de betrokken gebieden zouden overschakelen op gemakkelijk verkrijgbare vervangproducten of op leveranciers die elders zijn gevestigd.”²⁸³

1042. Bij het uitvoeren van de *critical loss* analyse zal de ACM voor zowel een 5 als een 10 procent prijsverhoging de *critical loss* en de *actual loss* bepalen.

A.3 Critical loss

1043. Voor de bepaling van de *critical loss* ten behoeve van een SSNIP-test moet de ACM de brutomarge van een hypothetische monopolist op de kandidaatmarkt bepalen. In dit geval dient de ACM dus de brutomarge van een hypothetische monopolist voor 24-uurs zakelijke partijenpost te bepalen. De brutomarge van 24-uurs zakelijke partijenpost is het verschil tussen de omzet voor 24-uurs zakelijke partijenpost en de variabele kosten voor 24-uurs zakelijke partijenpost. De brutomarge van PostNL voor 24-uurs zakelijke partijenpost is niet gelijk aan de brutomarge van de andere postvervoerbedrijven die 24-uurs zakelijke partijenpost aanbieden. De ACM is daarom van oordeel dat de gewogen gemiddelde brutomarge van de huidige aanbieders van 24-uurs zakelijke partijenpost de beste benadering is van de brutomarge van een hypothetische monopolist van 24-uurs zakelijke partijenpost.
1044. De brutomarge is het verschil tussen de prijs en de variabele kosten per product.²⁸⁴ Om de marktbrede brutomarge van 24-uurs zakelijke partijenpost vast te kunnen stellen, moet daarom bepaald worden wat de omzet, het volume en de variabele kosten van PostNL en van de andere postvervoerbedrijven voor 24-uurs zakelijke partijenpost is.

A.3.1 Berekening brutomarge

PostNL

1045. Voor de berekening van de brutomarge van PostNL voor 24-uurs zakelijke partijenpost moet dus worden vastgesteld wat de omzet en de variabele kosten van PostNL voor 24-uurs zakelijke partijenpost zijn. PostNL rapporteert in zijn Financiële Verantwoording UPD jaarlijks hoeveel verkeersonafhankelijke kosten (hierna VO-kosten) en verkeersafhankelijke kosten (hierna: VA-kosten) hij heeft gerealiseerd, zowel voor tijdkritische (24-uurs zakelijke partijenpost) als niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.²⁸⁵ De VA-kosten zijn dus afhankelijk van

²⁸³ Bekendmaking relevante markt, randnummer 17.

²⁸⁴ Bruto marge = (prijs per stuk – variabele kosten per stuk) / prijs per stuk.

²⁸⁵ Brief PostNL aan de ACM, Titel: Antwoorden n.a.v. brief van 8 juni 2018, datum: 29 juni 2018, p. 7. Brief PostNL aan de ACM, Titel: Antwoorden n.a.v. brief van 12 juni 2017 Financiële Verantwoording, datum: 28 juni 2018, p. 5.

het volume, terwijl de VO-kosten (grotendeels) bestaan uit vaste kosten. De ACM is van oordeel dat de VA-kosten per poststuk van PostNL daarmee een goede benadering vormen voor de variabele kosten per poststuk voor de berekening van brutomarge ten behoeve van de *critical loss* analyse. Op basis van de gegevens over omzet en volume uit de financiële verantwoording UPD kan de gemiddelde opbrengst per poststuk worden berekend voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Onderstaande Tabel 22 geeft de gemiddelde opbrengst per product, de variabele kosten per product en de hieruit volgende brutomarge weer voor PostNL in 2015, 2016 en 2017.

Tabel 22: brutomarge PostNL (Bron: Financiële Verantwoording UPD²⁸⁶)[Vertrouwelijk]

	Gemiddelde opbrengst per stuk	Variabele kosten per stuk	Brutomarge
2015	[]	[]	[]
2016	[]	[]	[]
2017	[]	[]	[]

VSP

1046. Het marktaandeel van de overige postvervoerbedrijven in 24-uurs zakelijke partijenpost is versnipperd (zie onderstaande Tabel 23). VSP heeft circa [Vertrouwelijk:] van het marktaandeel van alternatieve postvervoerbedrijven. Aangezien de kostenstructuur van de alternatieve postvervoerbedrijven in grote lijnen vergelijkbaar is, acht de ACM het redelijk om de brutomarge van VSP als benadering te kiezen voor de brutomarges van alle alternatieve postvervoerbedrijven van 24-uurs zakelijke partijenpost. Onderstaande Tabel 24 toont de brutomarge van VSP in 2016 en 2017.

**Tabel 23: marktaandelen 24-uurs zakelijke partijenpost (op basis van volume)
 [Vertrouwelijk]**

2017	
PostNL	[]75-80%
VSP	[]10-15%
Intrapost	[]0-5%
Cycloon	[]0-5%
Skynet	[]0-5%
Rest	[]5-10%

²⁸⁶ Brief PostNL aan de ACM, Titel: Antwoorden n.a.v. brief van 8 juni 2018, datum: 29 juni 2018. Brief PostNL aan de ACM, Titel: Antwoorden n.a.v. brief van 12 juni 2017 Financiële Verantwoording, datum: 28 juni 2018.

Tabel 24: brutomarge VSP 24-uurs zakelijke partijenpost²⁸⁷)[Vertrouwelijk]

	Gemiddelde opbrengst per stuk	Variabele kosten per stuk	Brutomarge
2016	[]	[]	[]
2017	[]	[]	[]

Marktbrede brutomarge

1047. Op basis van de brutomarges van PostNL en VSP voor 24-uurs zakelijke partijenpost en de marktaandelen op de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost kan een marktbrede brutomarge worden berekend. Deze brutomarge is het gemiddelde van de brutomarge van PostNL en de brutomarge van VSP gewogen naar het marktaandeel van respectievelijk PostNL en het gezamenlijke marktaandeel van de andere postvervoerbedrijven. Hierbij gaat de ACM uit van de brutomarge in 2017, aangezien dit de meest actuele informatie is. Op basis van deze methode stelt de ACM de brutomarge voor 24-uurs zakelijke partijenpost vast op [Vertrouwelijk:] procent.

Tabel 25: marktbrede brutomarge

	Brutomarge	Critical loss (5%)	Critical loss (10%)
2017	[]	[]	[]

A.3.2 Conclusie critical loss

1048. Voor de *critical loss* analyse gaat de ACM voor de bepaling van de *critical loss* primair uit van de marktbrede brutomarge voor 24-uurs zakelijke partijenpost. De ACM is van oordeel dat dit de beste benadering is van de brutomarge van een hypothetische monopolist van 24-uurs zakelijke partijenpost.

1049. Daarnaast gaat de ACM aanvullend, en bij wijze van gevoeligheidsanalyse, voor de bepaling van de *critical loss* uit van de bedrijfsspecifieke brutomarge van PostNL voor 24-uurs zakelijke partijenpost. De ACM kiest hiervoor, omdat een potentieel argument zou kunnen zijn dat PostNL qua schaal het beste te vergelijken is met een hypothetische monopolist.

1050. In de onderstaande tabel wordt de *critical loss* volgens het primaire uitgangspunt en volgens de gevoeligheidsanalyse weergegeven. De ACM berekent de *critical loss* voor zowel een 5 als 10 procent prijsverhoging. Zie onderstaande Tabel 26 voor de resulterende *critical losses*. In het vervolg van deze analyse vergelijkt de ACM bij de uitvoering van de SSNIP-test de *actual loss* primair met de *critical loss* op basis van de marktbrede brutomarge en secundair bij wijze van gevoeligheidsanalyse met de *critical loss* op basis van de brutomarge van PostNL.

²⁸⁷ Geconsolideerde jaarrekening Van Straaten Post 2016 en 2017 en verslag gesprek Van Straaten Post – ACM (24 januari 2017).

Tabel 26: critical Loss [vertrouwelijk]

	Brutomarge	Critical loss (5%)	Critical loss (10%)
Marktbrede brutomarge	[]	[]	[]
Gevoeligheidsanalyse: Brutomarge PostNL	[]	[]	[]

A.4 Actual loss

1051. Voor de bepaling van de *actual loss* dient de ACM een inschatting te maken van de hoogte van de prijselasticiteit van de vraag. Gelet op het startpunt van de marktafbakening moet specifiek gerekend worden met de prijselasticiteit van 24-uurs zakelijke partijenpost. De ACM gebruikt drie verschillende methodes om deze prijselasticiteit in te schatten. In het hiernavolgende bespreekt de ACM deze verschillende methodes en concludeert de ACM of de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost te monopoliseren is.

1052. In paragraaf A.4.1 beschrijft de ACM methode I, waarbij een analyse wordt gemaakt van historische marktbrede ontwikkelingen in prijs en volume. Vervolgens beschrijft de ACM in paragraaf A.4.2 methode II, waarvoor documenten van PostNL worden gebruikt. Ten slotte baseert de ACM zich in paragraaf A.4.3 voor methode III op een literatuuronderzoek.

A.4.1 Methode I

1053. De ACM heeft met behulp van (achterliggende) informatie uit de Post- en Pakkettenmonitor een analyse van gerealiseerde prijs- en volumeontwikkelingen gemaakt om een prijselasticiteit van 24-uurs zakelijke partijenpost te bepalen. De ACM analyseert hierbij de historische marktbrede ontwikkelingen in volume en prijs.

A.4.1.1 Prijsontwikkeling

1054. Voor de berekening van een prijselasticiteit ten behoeve van de SSNIP-test heeft de ACM eerst de jaren geïdentificeerd waarin zich een kleine maar significante prijsverhoging heeft voorgedaan. Hieronder verstaat de ACM prijsstijgingen van ongeveer 5 tot 10 procent.²⁸⁸ Onderstaande Tabel 27 toont de jaarlijkse toename in gemiddelde opbrengst voor 24-uurs zakelijke partijenpost in de periode 2013-2017. De toename in de gemiddelde opbrengst in 2013, 2014, 2015 en 2017 bevinden zich binnen de bandbreedte van of in de nabijheid van 5 tot 10 procent. In 2016 was de toename van de gemiddelde opbrengst (van 1,65 procent) aanzienlijk lager dan in de overige jaren in de periode 2013-2017.

²⁸⁸ Bekendmaking relevante markt, randnummer 19.

Tabel 27: marktbrede prijsontwikkeling 24-uurs zakelijke partijenpost 2013-2017 (bron: Post- en Pakkettenmonitor ACM)

	2013	2014	2015	2016	2017
Prijsstijging²⁸⁹	7,68%	8,97%	4,88%	1,65%	4,61%

Hanteren gemiddelde opbrengst per poststuk

1055. Voor de prijsstijging maakt de ACM gebruik van informatie met betrekking tot de gemiddelde opbrengst per stuk van 24-uurs zakelijke partijenpost. De ACM constateert dat het bij 24-uurs zakelijke partijenpost gaat om een zakelijke markt met sterk gedifferentieerde prijzen waarbij elke klant zijn eigen prijs heeft. Bovengenoemde methodiek gaat echter impliciet uit van een uniforme eenheidsprijs die elke klant zou betalen. Dat kan tot een afwijkende prijselasticiteit leiden. De ACM merkt op dat in het geval er sprake zou zijn van prijsdiscriminatie de markt gemakkelijker te monopoliseren zou zijn dan indien een eenheidsprijs zou worden toegepast. De ACM concludeert daarom dat de gehanteerde methode niet tot gevolg heeft dat onterecht wordt geconcludeerd dat de markt te monopoliseren is.

A.4.1.2 Volume-ontwikkeling

1056. Voor de berekening van de prijselasticiteit is het van belang om de volumedaling vast te stellen die het gevolg is van ontwikkelingen in de prijs van 24-uurs zakelijke partijenpost. Hiervoor is het nodig om de daadwerkelijk gerealiseerde volumedaling te corrigeren voor autonome ontwikkelingen in volume die los staan van de prijs van 24-uurs zakelijke partijenpost. De ACM identificeert twee belangrijke autonome ontwikkelingen. Ten eerste is er sprake van een autonome migratie van tijdkritische naar niet-tijdkritische partijenpost.²⁹⁰ Voor de vaststelling van de prijselasticiteit maakt de ACM echter geen correctie voor deze autonome migratie, aangezien zij onvoldoende informatie of onderbouwing heeft om de hoogte van deze autonome migratie in te schatten. Door in haar analyse van deze autonome migratie te abstraheren is de ACM prudent, aangezien deze overstap nu wordt meegewogen in de overstap als gevolg van de prijsontwikkeling.

1057. Ten tweede is er sprake van een autonome migratie naar digitaal verzenden. De verschuiving naar digitaal verzenden²⁹¹ is voor een groot deel een autonome ontwikkeling. Hiermee bedoelt de ACM dat er sprake is van een autonome migratie van post naar digitaal verzenden die los staat van het prijsniveau van post. Dit noemt de ACM autonome digitalisering (zie onderstaand kader I). Om de volumedaling die het gevolg is van prijsstijgingen te kunnen isoleren, dient de

²⁸⁹ Stijging van de gemiddelde opbrengst per poststuk van 24-uurs zakelijke partijenpost.

²⁹⁰ Er is namelijk sprake van een langjarige trend met een dalend aandeel van tijdkritische zakelijke partijenpost in het totaal van partijenpost. Deze trend is ontstaan doordat in eerste instantie – voorafgaand aan de volledige liberalisering van de postmarkt in 2009 – vrijwel alleen tijdkritische producten werden aangeboden (met bijbehorende prijs-kwaliteit verhouding).

²⁹¹ In de literatuur ook wel *e-substitution* genoemd.

daadwerkelijke volumedaling gecorrigeerd te worden voor deze autonome digitalisering. Hiervoor dient de hoogte van deze autonome digitalisering te worden vastgesteld. De ACM gaat uit van een autonome digitalisering van 6 procent per jaar. In het hiernavolgende licht de ACM toe waarop dit is gebaseerd.

1058. De ACM heeft voor de jaren 2016 en 2017 op basis van cijfers vanuit de Post- en Pakkettenmonitor de volumedalingen berekend voor niet-tijdkritische partijenpost (zie onderstaande Tabel 28). In 2016 en 2017 zijn de prijzen voor niet-tijdkritische partijenpost gedaald, met respectievelijk 2,26 en 0,47 procent. Niettemin daalde het volume in 2016 en 2017 met respectievelijk 7,49 en 6,50 procent. Deze krimp kan niet het gevolg zijn van prijsverhogingen van niet-tijdkritische partijenpost aangezien de prijs in deze jaren niet is gestegen, maar juist is gedaald.

1059. De ACM is van mening dat de volumedaling van niet-tijdkritische partijenpost die zich heeft voorgedaan ondanks de daling in het prijsniveau, een indicatie is van de omvang van de autonome digitalisering.²⁹² Op basis van deze cijfers kan worden geconcludeerd dat de digitalisering leidt tot een autonoom volumeverlies van 6,5 – 7,5 procent per jaar.²⁹³ Door uit te gaan van 6 procent autonome migratie is de ACM dus prudent.

Tabel 28: volumedaling niet-tijdkritische partijenpost

	2016	2017
Prijswontwikkeling ²⁹⁴	-2,26%	-0,47%
Volumedaling	-7,49%	-6,50%

²⁹² Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de autonome digitalisering hoger is voor niet-tijdkritische partijenpost dan voor tijdkritische partijenpost.

²⁹³ Dit is nog een voorzichtige schatting, omdat bij de volumedaling nog geen rekening is gehouden met de autonome migratie van tijdkritisch naar niet-tijdkritische partijenpost. Deze autonome migratie remt de daling van het volume van niet-tijdkritische partijenpost.

²⁹⁴ Ontwikkeling in de gemiddelde opbrengst per poststuk van niet-tijdkritische partijenpost.

Kader I: Autonome digitalisering

Onder autonome digitalisering wordt het volgende verstaan:

'Een overstap van post naar digitaal verzenden die los staat van het prijsniveau van post'

Het betreft een structurele afname van het volume die niet het gevolg is van een reactie op prijswijzigingen. Een gelijkblijvende of dalende prijs van post zal de digitaliseringstrend niet beïnvloeden. In plaats daarvan hangt deze structurele afname samen met technologische ontwikkelingen en meer in het algemeen de 'digitalisering' van de samenleving. Het overgaan naar digitaal verzenden hangt in grote mate af van de ontwikkeling van de digitale infrastructuur van verzenders en ontvangers.

Bij verzenders gaat het om een ontwikkeling die breder is dan enkel het 'verzenden van informatie naar de klant', waarbij over de tijd (delen van) het bedrijfsproces worden geautomatiseerd en gedigitaliseerd.

Voor ontvangers hangt de transitie af van de mogelijkheid (toegang tot elektronische communicatiemiddelen) en de bereidheid (aversie tegen digitaal of intrinsieke voorkeur voor fysieke communicatie) om digitaal te communiceren.

Daarnaast spelen ook andere 'exogene' elementen een rol bij de keuze voor digitaal verzenden. Een voorbeeld hiervan is de impact op het milieu.

Zo motiveert Delta Lloyd de overstap van fysieke communicatie naar digitale communicatie aan zijn klanten bijvoorbeeld op de volgende manier:

'Tot nog toe ontving u van ons alle communicatie op papier. We dragen graag ons steentje bij aan het milieu en we vervangen dan ook graag zoveel mogelijk papier door digitaal. Onze vraag aan u is daarom of u een account aan wilt maken, zodat u alle informatie voortaan online ontvangt.' (bron: brief Delta Lloyd, 16 oktober 2018)

Literatuur ten aanzien van e-substitution

1060. In aanvulling op bovenstaande methode om de hoogte van de autonome digitalisering te bepalen, verwijst de ACM naar een aantal recente onderzoeken ten aanzien van autonome migratie om haar eigen analyse te valideren.
1061. WIK (2016)²⁹⁵ wijst er op dat tussen 2010 en 2015 het postvolume met 7,6 procent per jaar is gedaald. Volgens WIK ligt de verklaring hiervoor naast algemene economische ontwikkelingen met name in de "megatrend" digitalisering en de impact van die digitalisering op het gebruik van schriftelijke communicatie. WIK (2016) stelt dat de mogelijkheid en de infrastructuur in Nederland heel goed zijn voor digitale communicatie. Het terugdraaien van de megatrend van

²⁹⁵ WIK Consult, Future scenario developments in the Dutch postal market, 21 december 2016, p. 32.

digitalisering is zeer onwaarschijnlijk. WIK wijst er daarbij onder andere op dat het aantal huishoudens met internettoegang in Nederland 100 procent nadert. WIK wijst op cijfers van Eurostat waaruit blijkt dat 90 procent van de Nederlandse internetgebruikers dagelijks op het internet zijn en dat 88 procent regelmatig gebruik maakt van e-mail. Naar verwachting van WIK (2016) zullen de postvolumes de komende jaren nog verder krimpen. WIK gaat uit van een daling van ongeveer 7 procent per jaar tot 2020.

1062. Rodriguez, Soteri en Tobias (2017)²⁹⁶ onderzoeken digitalisering en de vraag naar zakelijke post in het Verenigd Koninkrijk. In het gehanteerde model zijn de postvolumes afhankelijk van economische activiteit, het aantal huishoudens, prijzen en *e-substitution*. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een *e-substitution* index die gebaseerd is op de *ability* en *willingness* van zenders en ontvangers om een digitaal alternatief te zenden of ontvangen. Rodriguez et al. ontwikkelen twee scenario's voor de ontwikkeling van *e-substitution* in de periode 2015-2025. In het lage-scenario is de digitalisering ongeveer 6 procent per jaar tussen 2015 en 2020 en 5 procent per jaar tussen 2020-2025. In het hoge scenario neemt de digitalisering toe tot 11-12 procent per jaar in 2025. De ACM constateert dat haar aanname aansluit bij de resultaten van dit onderzoek en dat zij met deze aanname zelfs voorzichtig is, aangezien deze aansluit bij het lage scenario van digitalisering.
1063. Gelet op deze analyse concludeert de ACM dat de aanname van 6 procent autonome digitalisering een prudente inschatting is. De ACM is daarmee voorzichtig, aangezien een hogere inschatting van de autonome digitalisering zou resulteren in een lagere volumedaling die het gevolg is van prijsstijgingen van 24-uurs zakelijke partijenpost en daarmee een lagere prijselasticiteit.

A.4.1.3 Berekening prijselasticiteit

Als wordt uitgegaan van een autonome digitalisering van 6 procent per jaar volgt een zekere resterende volumedaling waarvan kan worden aangenomen dat deze het gevolg is van prijsverhogingen van 24-uurs zakelijke partijenpost. Gecombineerd met de ontwikkeling van de gemiddelde opbrengst per poststuk in dezelfde periode kan een prijselasticiteit van 24-uurs zakelijke zakelijke partijenpost worden berekend. Onderstaande

²⁹⁶ Rodriguez, F., S. Soteri & S. Tobias (2017). E-substitution and the Demand for Business Mail in the UK: Trends and Prospects. The Changing Postal and Delivery Sector, Topics in Regulatory Economics and Policy.

1064. Tabel 29 geeft dit weer voor de periode 2013-2017.

Tabel 29: data-analyse marktbreed prijselasticiteit 24-uurs zakelijke partijenpost (Bron: Post- en Pakkettenmonitor)

	2013	2014	2015	2016	2017
Volumedaling totaal	-10,28%	-11,30%	-11,84%	-14,21%	-9,09%
Autonome digitalisering	6%	6%	6%	6%	6%
Resterende volumedaling*	-1,96%	-5,64%	-6,21%	-8,73%	-3,29%
Prijsstijging nominaal	7,68%	8,97%	4,88%	1,65%	4,61%
Prijselasticiteit	-0,59	-0,63	-1,27	-5,31	-0,71

*Resterende volumedaling = (volumedaling totaal + autonome digitalisering) / (100% - autonome digitalisering)

1065. De prijselasticiteit in het meest recente jaar is volgens deze analyse -0,71. Het gemiddelde van de prijselasticiteiten in de jaren 2013-2015 en 2017 (dus exclusief 2016) is -0,80. De prijselasticiteit voor 2016 wijkt sterk af van de prijselasticiteit in de andere jaren. De ACM vindt het aannemelijk dat 2016 daarom een *outlier* is. De ACM licht dat in het hiernavolgende nader toe.

Outlier 2016

1066. De stijging van de gemiddelde opbrengst per stuk van 24-uurs zakelijke partijenpost bedroeg in 2016 1,65 procent. Deze waarde ligt ver onder de door de Commissie voorgeschreven prijsstijging van 5 tot 10 procent voor een SSNIP. De ACM is daarom van oordeel dat deze stijging primair niet als een kleine maar significante prijsstijging gekwalificeerd kan worden. Daarbij is de stijging van de gemiddelde opbrengst per stuk in 2016 aanzienlijk lager dan de stijging van de gemiddelde opbrengst per stuk in de overige onderzochte jaren. Aanvullend constateert de ACM dat de volumedaling van 24-uurs zakelijke partijenpost in 2016 aanzienlijk hoger is dan de volumedaling in de andere jaren.

1067. In het jaar waarin sprake is van de laagste prijsstijging en hoogste volumedaling volgt vervolgens een prijselasticiteit die meer dan vijf keer zo hoog is dan de gemiddelde prijselasticiteit in de overige jaren in de periode 2013-2017. De ACM concludeert daarom dat de prijselasticiteit van -5,31 in 2016 een *outlier* is en laat deze daarom in haar *critical loss* analyse buiten beschouwing.

1068. Een verklaring voor de *outlier* in 2016 kan zijn dat er in 2016 een eenmalige hogere mate van autonome digitalisering heeft plaats gevonden dan in de overige jaren. De volumedaling is in 2016 ongeveer drie procentpunt hoger dan in de andere jaren. Dit kan het gevolg zijn van een hogere mate van autonome digitalisering in 2016. Een onderschatting van de hoogte van de autonome digitalisering leidt tot een overschatting van de prijselasticiteit van de vraag.

1069. Een illustratie van eenmalige hogere autonome digitalisering in 2016 is de toename in de digitalisering van overheidspost. Vanaf 1 januari 2016 startte de overheid met

mijnoverheid.nl.²⁹⁷ Op dat moment zijn direct alle voorschotbeschikkingen voor toeslagen gedigitaliseerd. WIK (2016) wijst op een toename in de digitalisering van overheidspost, waarbij onder andere de 'blauwe brieven' van de Belastingdienst zullen gaan verdwijnen. WIK (2016) stelt dat de ontwikkeling van de *e-government* zal leiden tot een enorme afname in het volume van overheidspost, waarbij stap voor stap overheidspost van zowel lokale als nationale overheidsinstanties zal worden gedigitaliseerd.

Hanteren van historische gegevens

1070. De ACM maakt voor de bepaling van de prijselasticiteit volgens methode I gebruik van historische gegevens. Hiermee is de gevonden elasticiteit dan ook de prijselasticiteit zoals die in dat betreffende jaar was. De ACM is van oordeel dat deze prijselasticiteit zich leent voor toepassing in een SSNIP-test.
1071. Ten eerste, wijst de ACM erop dat zij voor de bepaling van de *actual loss* uit zal gaan van de prijselasticiteit in 2017 (zie paragraaf A.4.1.4). Dit is het meest recent beschikbare jaar.
1072. Ten tweede, constateert de ACM op basis van literatuuronderzoek dat er geen sterke aanwijzingen zijn dat de prijselasticiteit van post over tijd toe zal nemen. WIK (2017)²⁹⁸ concludeert dat empirisch onderzoek heeft aangetoond dat de vraag naar post niet prijsgevoeliger is geworden over de tijd. WIK (2017) verwijst hierbij specifiek naar Nikali (2011) en Christensen Associates (2013).
1073. Christensen Associates (2013)²⁹⁹ analyseert het effect van prijsstijgingen van post op de omzet en het volume. Christensen Associates schat de prijselasticiteit van de vraag met behulp van een econometrisch vraagmodel. Zij vinden geen bewijs dat de vraagmodellen van de USPS de prijselasticiteit van de vraag onderschatten. Christensen Associates (2013) stelt zelfs dat als de prijselasticiteit in ontwikkeling zou zijn, dit eerder in de richting van lagere prijselasticiteit aan het bewegen is.
1074. Nikali (2011)³⁰⁰ stelt dat bij de keuze tussen communicatiemiddelen de prijs niet de belangrijkste afweging is. Nikali stelt dat dit afhankelijk is van het gemak van de nieuwe technologie, de betrouwbaarheid van de communicatie en de veiligheid van de communicatie. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, zal overstap naar digitale alternatieven plaatsvinden en zal prijs veel minder van belang zijn (Nikali, 2011). Hiermee beschrijft Nikali wat de ACM heeft gedefinieerd als autonome digitalisering. Vervolgens concludeert Nikali dat hoe verder deze overstap is gevorderd, hoe lager de prijsgevoeligheid zal zijn.

²⁹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/10/12/digitale-overheid-op-goed-peil> en

<https://www.security.nl/posting/455552/Alle+Nederlanders+in+2016+een+Berichtenbox+op+MijnOverheid>.

²⁹⁸ WIK (2017). Comparing Dutch and Belgian postal markets, and discount practices.

²⁹⁹ Christensen Associates, 1 May 2013, Is Demand for Market Dominant Products of the U.S. Postal Service Becoming More Own Price Elastic.

³⁰⁰ Nikali, H. (2011). Does the level of price elasticity change with the progression of substitution?

1075. Comandini et al. (2009)³⁰¹ verwijzen in hun studie naar Robinson (2006). Robinson (2006) doet een review van de econometrische studies over de prijselasticiteit van post. Robinson (2009) vindt dat de prijselasticiteiten voor zakelijke post in tijdsreeks schattingen over het algemeen laag zijn en dalen over de tijd.

A.4.1.4 Conclusie prijselasticiteit methode I

1076. Voor de invulling van de *critical loss* analyse gaat de ACM uit van de prijselasticiteiten voor de jaren 2013, 2014, 2015 en 2017. Primair gaat de ACM uit van de prijselasticiteit in 2017. Dit is namelijk het meest recent beschikbare jaar. De toepassing van deze prijselasticiteit in de SSNIP-test leidt tot de uitkomst dat de *actual loss* ruim onder de *critical loss* ligt (zie onderstaande Tabel 30). Dit leidt tot de uitkomst dat er een markt is voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

1077. Bij wijze van gevoeligheidsanalyse heeft de ACM voor de *critical loss* analyse nog gerekend met de gemiddelde prijselasticiteit voor de periode 2013-2017 (exclusief *outlier* 2016). De gemiddelde prijselasticiteit voor deze periode is -0,80. Ook bij deze prijselasticiteit ligt de *actual loss* onder de *critical loss* en wordt de markt afgebakend als de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

Tabel 30: uitkomst critical loss analyse methode I

	Prijselasticiteit	Brutomarge	<i>Critical loss</i> 5%	<i>Actual loss</i> 5%	<i>Critical loss</i> 10%	<i>Actual loss</i> 10%
Primair uitgangspunt	-0,71	[]	[]	0,036	[]	0,071
Gevoeligheidsanalyse: Brutomarge PostNL	-0,71	[]	[]	0,036	[]	0,071
Gevoeligheidsanalyse: Gemiddelde prijselasticiteit	-0,80	[]	[]	0,040	[]	0,080

A.4.2 Methode II

1078. Voor methode II baseert de ACM zich op **[Vertrouwelijk]**:

³⁰²].

³⁰¹ Comandini, V.V., M. Lintell, S. Gori, M.R. Pierleoni & B. Tisdahl (2009). Postal price elasticities and intermedia competition: a multisided market approach.

³⁰² [vertrouwelijk]

].

1079. [Vertrouwelijk:

]. Naar het
oordeel van de ACM vormen de gegevens en analyses uit de documenten van PostNL daarom
geschikte en betrouwbare informatie ten behoeve van de invulling van de SSNIP-test.

1080. De ACM constateert dat [Vertrouwelijk:

].

A.4.2.1 [Vertrouwelijk:

]

1081. [Vertrouwelijk:

303

304

305

306

307

308].

³⁰³ [Vertrouwelijk:

].

³⁰⁴ [Vertrouwelijk:

].

³⁰⁵ [Vertrouwelijk:

].

³⁰⁶ [Vertrouwelijk:

].

³⁰⁷ [Vertrouwelijk:

].

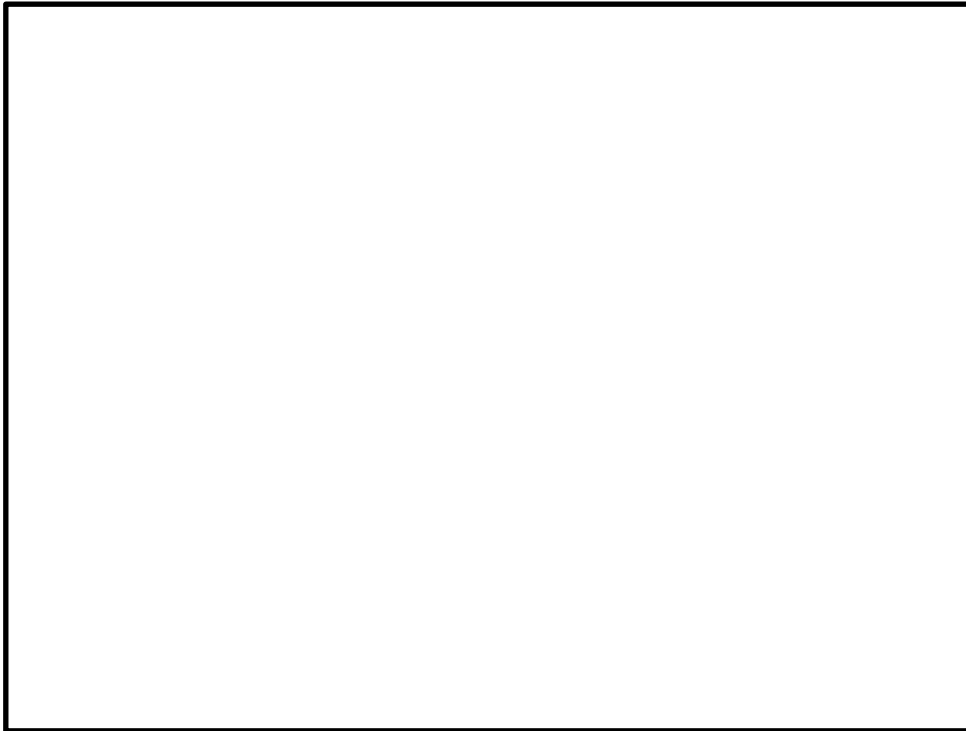
³⁰⁸ [Vertrouwelijk:

].

1082. [Vertrouwelijk:

309

].



Figuur 8: [] [Vertrouwelijk]

1083. [Vertrouwelijk:

310

311

³⁰⁹ [Vertrouwelijk:

].

³¹⁰ [Vertrouwelijk:

].

³¹¹ [Vertrouwelijk:

].

].

1084. [Vertrouwelijk:

312

].

[Vertrouwelijk:

³¹³].

³¹² [Vertrouwelijk:

].

³¹³ [Vertrouwelijk:

].

A.4.2.2 [Vertrouwelijk:]

1085. [Vertrouwelijk:

314

].

1086. [Vertrouwelijk:

].

Tabel 31: [] [Vertrouwelijk]

	2014
[]	[]
[]	[]
[]	[]
[]	[]
[]	[]
Prijselasticiteit	[]

1087. De ACM constateert dat [Vertrouwelijk:

³¹⁴ [Vertrouwelijk:

].

315

].

A.4.2.3 [Vertrouwelijk:

]

1088. De ACM overweegt dat de [Vertrouwelijk:

].

[Vertrouwelijk:

]

1089. [Vertrouwelijk:

316

].

[Vertrouwelijk:

]

1090. [Vertrouwelijk:

] constateert de ACM dat deze aannname in lijn is met de inschatting van de ACM voor de hoogte van de autonome digitalisering die de ACM in methode I toepast.

[Vertrouwelijk:

317

³¹⁵ [Vertrouwelijk:

].

³¹⁶ [Vertrouwelijk:

³¹⁷ [Vertrouwelijk:

].

].

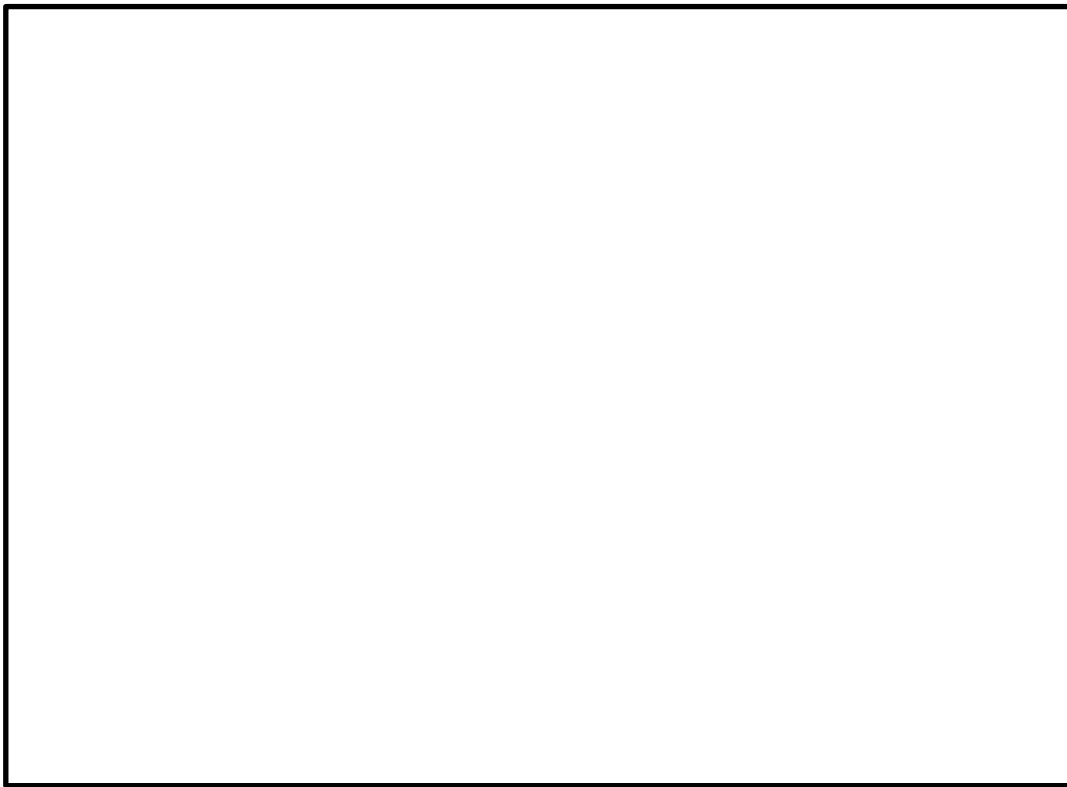
318

319

320

321

].



Figuur 9: []³²² [Vertrouwelijk]

³¹⁸ [Vertrouwelijk:

].

³¹⁹ [Vertrouwelijk:

].

³²⁰ [Vertrouwelijk:

].

³²¹ [Vertrouwelijk:

].

³²² [Vertrouwelijk:

].

1091. [Vertrouwelijk:

].

1092. [Vertrouwelijk:

]. Er is namelijk sprake van een

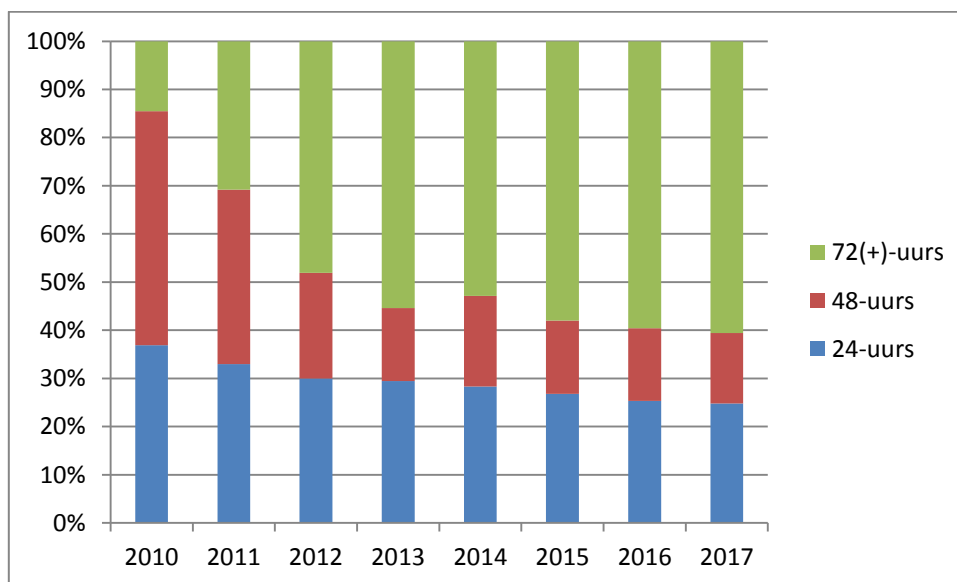
langjarige trend met een dalend aandeel van 24-uurs zakelijke partijenpost in het totaal van zakelijke partijenpost. Deze trend is ontstaan doordat in eerste instantie – voorafgaand aan de volledige liberalisering van de postmarkt in 2009 – vrijwel alleen tijdkritische producten werden aangeboden (met bijbehorende prijs-kwaliteit verhouding). Sinds de volledige liberalisering van de postmarkt is de migratie van 24-uurs zakelijke partijenpost naar niet-tijdkritische zakelijke partijenpost ingezet. In de periode 2013-2017 is er sprake van een stijgende gemiddelde opbrengst van 24-uurs zakelijke partijenpost maar is tegelijkertijd de gemiddelde opbrengst per poststuk van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost gelijk gebleven (of zelfs gedaald) (zie Figuur 1). Desalniettemin blijkt uit onderstaande Figuur 10 dat de ontwikkeling in de verhouding tussen de verschillende servicekaders in de afgelopen jaren is gestabiliseerd.

1093. [Vertrouwelijk:

]. De ACM acht dit een acceptabele maar ook voorzichtige

inschatting. [Vertrouwelijk:

³²³].



Figuur 10: relatieve verdeling van het volume aan post over de verschillende

³²³ [Vertrouwelijk:

].

servicekaders (bron: Post- en Pakkettenmonitor ACM)

[Vertrouwelijk:]

1094. [Vertrouwelijk:

324 325 326
 327

328

].

A.4.2.4 Conclusie prijselasticiteit methode II

1095. Op basis van voorgaande analyse van de documenten van PostNL concludeert de ACM dat de [Vertrouwelijk:

]. De toepassing van deze prijselasticiteit in de SSNIP-test leidt tot de uitkomst dat de *actual loss* ruim onder de *critical loss* ligt (zie onderstaande Tabel 32). Dit leidt tot de conclusie dat er een markt is voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

Tabel 32: conclusie *critical loss* analyse methode II [Vertrouwelijk]

	Prijselasticiteit	Brutomarge	<i>Critical loss</i> (5%)	<i>Actual loss</i> (5%)	<i>Critical loss</i> (10%)	<i>Actual loss</i> (10%)
Primair uitgangspunt	[]	[]	[]	[]	[]	[]
Gevoeligheidsanalyse: Brutomarge PostNL	[]	[]	[]	[]	[]	[]

³²⁴ [Vertrouwelijk:

].

³²⁵ [Vertrouwelijk:

].

³²⁶ [Vertrouwelijk:

].

³²⁷ [Vertrouwelijk:

].

³²⁸ [Vertrouwelijk:

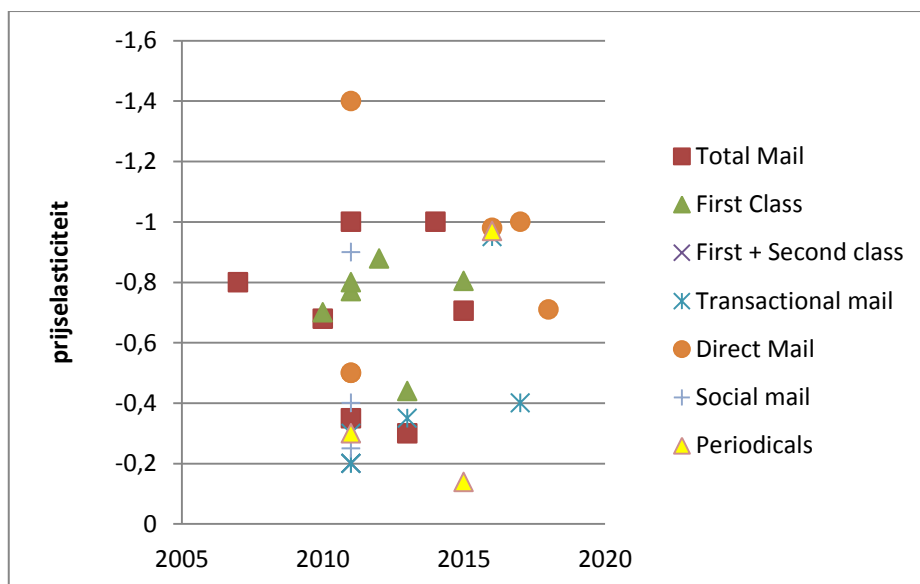
].

A.4.3 Methode III

1096. In aanvulling op methode I en methode II maakt de ACM bij methode III gebruik van prijselasticiteiten van post uit de literatuur. De ACM is van oordeel dat de prijselasticiteiten uit de internationale literatuur gebruikt kunnen worden om een inschatting te maken van de prijselasticiteit van 24-uurs zakelijke partijenpost in Nederland.

A.4.3.1 Beschrijving literatuur

1097. De ACM heeft literatuuronderzoek verricht en een inventarisatie gemaakt van onderzoeken naar de prijselasticiteit van post. De onderzoeken waar de ACM zich hier op baseert, dateren uit de periode 2007-2017 en geven dus een inzicht in de gerapporteerde prijselasticiteiten voor de postmarkt in de afgelopen tien jaar. Het gaat om een diverse samenstelling van onderzoeken voor wat betreft land, periode en product. Bovendien bestaat er variatie in de door de onderzoeken gehanteerde methode. Een deel van de onderzoeken bepaalt de prijselasticiteit op basis van een *stated preference* analyse (op basis van *surveys*) en een deel bepaalt de prijselasticiteit op basis van een *revealed preference* analyse (schatting van een model op basis van gerealiseerde marktuitkomsten). Ten slotte baseert een deel van het onderzoek zich op een literatuuroverzicht en/of meta-analyse. Onderstaand Figuur 11 geeft een beeld van de hoogte en de spreiding van de prijselasticiteiten uit de studies op basis van het literatuuronderzoek van de ACM.



Figuur 11 Prijselasticiteiten uit literatuuronderzoek

1098. De ACM concludeert dat het overkoepelende beeld dat ontstaat uit dit literatuuronderzoek is dat de prijselasticiteit van de vraag op de postmarkt inelastisch is (prijselasticiteit ligt tussen 0 en -1). Er zijn slechts enkele studies die voor bepaalde segmenten van de postmarkt een

prijselasticiteit groter dan 1 vinden. In een recent onderzoek van WIK (2017)³²⁹ in opdracht van de ACM wijst ook WIK erop dat de prijselasticiteiten voor post in alle empirische onderzoeken lager zijn dan 1 (in absolute zin). In dit onderzoek stelt WIK bovendien dat de prijselasticiteit van de vraag voor postproducten niet meer elastisch wordt over de tijd. WIK (2017) stelt dat dit komt doordat post niet op prijs kan concurreren met digitaal en dat de daling in het volume van post structureel is en slechts in mindere mate een reactie op de prijs:

*'Empirical research has shown that price elasticities for letter services are low particularly for transactional mail, with values between 0.2 and 0.4. More recent empirical research on the impact of intermodal competition, more precisely the impact of e-substitution on price elasticities has shown that the demand for letter services does not become more price-sensitive. The major reasons are that (1) letter services cannot compete by price with electronic communication channels, (2) the decline in mail volume due to e-substitution is a structural decline more than a reaction to price. The decision which channel is used depends on additional factors not captured by the price of the service, e.g. speed, convenience, recipients' preferences, privacy rules and so on.'*³³⁰

A.4.3.2 Literatuuronderzoek

1099. In deze paragraaf geeft de ACM een beschrijving van de verschillende onderzoeken naar de prijselasticiteit van post. Daarna stelt de ACM op basis van deze onderzoeken in paragraaf A.4.3.3 een prijselasticiteit van 24-uurs zakelijke partijenpost vast.
1100. Boldron, Cazals, Florens en Lécou (2010)³³¹ doen empirisch onderzoek naar de vraag naar post aangeboden door La Poste in de periode 1996-2007. In dit onderzoek wordt een vraag-model geschat. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van tijdreeksen per kwartaal over volumes, prijzen, kwaliteit en macro-economische variabelen. Boldron et al. (2010) onderscheiden drie categorieën van post: *First Class mail*, *Second Class mail* en *direct mail*. Voor het totale volume (*First Class*, *Second Class* en *direct mail*) vinden Boldron et al. (2010) een prijselasticiteit van -0,679. Voor *First Class mail* wordt voor de prijselasticiteit een bandbreedte gevonden van -0,46 tot -0,7. Voor *Second Class mail* is deze bandbreedte -0,7 tot -0,9.
1101. Cazals, Florens, Veruete-McKay, Rodriguez en Soteri (2010)³³² gebruiken *maximum likelihood estimation techniques* om informatie uit verschillende *survey* bronnen te combineren tot één

³²⁹ WIK (2017). Comparing Dutch and Belgian postal markets, and discount practices.

³³⁰ WIK (2017). p. 28.

³³¹ Boldron F., C. Cazals, J.P. Florens & S. Lécou (2010). Some dynamic models for mail demand: the French case. *Advances in Regulatory Economics* 2010.

³³² Cazals, C., J.P. Florens, L. Veruete-McKay, F. Rodriguez & S. Soteri (2010). UK letter mail demand: a content based time series analysis using overlapping market survey statistical techniques. Toulouse School of Economics, working paper series 10-170.

dataset voor de bezorging van post in het Verenigd Koninkrijk. Hierbij wordt een segmentatie naar drie verschillende soorten inhoud gehanteerd. Vervolgens schatten Cazals et al. (2010) tijdreeks modellen van de vraag naar verschillende soorten post. Voor *commercial mail* wordt een prijselasticiteit van -0,2 gevonden, voor *social mail* een elasticiteit van -0,5 en voor *direct mail* een prijselasticiteit van -0,9.

1102. Veruete-McKay, Soteri, Nankervis en Rodriguez (2011)³³³ analyseren tijdreeksen van data over geadresseerde binnenlandse post in het Verenigd Koninkrijk. Veruete-McKay (2011) hanteren hierbij een onderscheid tussen *social*, *transactional* en *direct mail*. Daarnaast onderzoeken ze ook de vraag naar het totale postvolume voor drie productgroepen van Royal Mail: *First Class non-presort*, *Second Class non-presort* en *Other (mainly presort)*. Hiervoor maken Veruete-McKay et al. (2011) gebruik van data over de periode 1976-2008 om de vraag functies voor de verschillende producten te schatten. Op basis van een empirische schatting van de vraagfunctie vinden Veruete-McKay et al. (2011) prijselasticiteiten van -0,77 (*First Class non-presort*), -0,31 (*Second Class non-presort*) en -0,44 (*Other: mainly presort*).
1103. Veruete-McKay et al. (2011) vinden voor *social mail* een bandbreedte voor de prijselasticiteit van -0,3 tot -0,4. Voor *transactional mail* vinden ze een prijselasticiteit van -0,2 en voor *direct mail* vinden ze een bandbreedte van -0,7 tot -1,4.
1104. Daarnaast vinden Veruete-McKay et al. (2011) vanaf 1987 een negatieve tijd trend van ongeveer 4 procent per jaar voor *First Class mail*. Ze stellen dat dit consistent is met belangrijke ontwikkelingen in communicatietechnologie. Bovendien vinden Veruete-McKay et al. (2011) dat de negatieve trend toeneemt vanaf 2002 tot ongeveer 11 procent per jaar. Dit is volgens de auteurs consistent met de ontwikkelingen op het gebied van internet en elektronische technologieën. Veruete-McKay et al. (2011) concluderen dat de gecombineerde impact van de *e-substitution* variabelen in het model op het totale post volume in het Verenigd Koninkrijk leiden tot een jaarlijkse volumedaling van 5-6 procent per jaar in de periode 2005-2008.
1105. WIK (2011)³³⁴ gaat in zijn model uit van elasticiteiten tussen -1 en 0, hiermee gaat WIK (2011) dus uit van een inelastische vraag. Uit empirische studies is volgens WIK gebleken dat de elasticiteit op postmarkten tussen de -1 en 0 ligt, WIK verwijst hierbij onder andere naar Robinson (2007)³³⁵. Daarnaast gaat WIK ervan uit dat deze prijselasticiteiten constant zijn over de tijd. Voor de hoogte van de prijselasticiteit van de verschillende segmenten baseert WIK zich op empirische onderzoeken. Voor *social and office mail* gaat WIK uit van prijselasticiteiten van respectievelijk -0,2 en -0,25. Voor *transactional mail* gaat WIK uit van een prijselasticiteit van -

³³³ Veruete-McKay L., S. Soteri, J.C. Nankervis and F. Rodriguez (2011). Letter Traffic Demand in the UK: An Analysis by Product and Envelope Content Type, Review of Network Economics: Vol. 10: Iss. 3, Article 10.

³³⁴ WIK-Consult (2011). Developments in the Dutch postal market. Study for the Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, Directorate-General for Energy, Telecom and Markets, The Netherlands.

³³⁵ A. Robinson (2007). A Review of Price Elasticity Models for Postal Products, Background Paper No. 2007-01 prepared as part of the Pitney Bowes research project 'The future of mail'.

0,3 en voor *advertising mail* en *periodicals* gaat WIK uit van een prijselasticiteit van -0,5. Daarnaast stelt WIK (2011) dat in zijn model het effect van *e-substitution* geen onderdeel is van de gehanteerde prijselasticiteit. *E-substitution* wordt namelijk in het model meegenomen als een separate factor. Hierbij merkt WIK (2011) op dat *e-substitution* zich voordoet ongeacht of er wijzigingen in de prijs plaatsvinden.

1106. PostComm (2011)³³⁶ concludeert in haar onderzoek dat er slechts in beperkte mate sprake is van substitutie aan de vraagzijde op de postsegmenten. PostComm baseert deze conclusie op kwalitatieve en kwantitatieve informatie van postvervoerbedrijven en klanten. Deze conclusie is volgens PostComm (2011) consistent met de inschatting van Royal Mail dat de totale prijselasticiteit van post ongeveer -0,35 is. PostComm (2011) geeft in haar analyse aan wat de prijselasticiteit volgens Royal Mail zou zijn. Zij geven aan dat Royal Mail de volgende schatting van de prijselasticiteiten doet: *Commercial mail* -0,2, *Social mail* -0,4, *Direct mail* -1, *Unsorted First Class mail* -0,77.
1107. Cigno, Patel en Pearsall (2012)³³⁷ doen een econometrische analyse om de prijselasticiteit van de verschillende categorieën post van United States Postal Services (USPS) te schatten. Cigno et al. (2012) vinden een prijselasticiteit van -0,85 voor de categorie *First-Class Single-Piece Letters, Flats and Parcels* en een prijselasticiteit van -0,88 voor de categorie *First-Class Presort Letters, Flats and Parcels*.
1108. Veruete-McKay, Sheldon, Burge en Lawrence (2013)³³⁸ ontwikkelen een *stated intentions* model om met zowel structurele als prijs-effecten de impact van *e-substitution* op *transactional mail* in het Verenigd Koninkrijk vast te stellen. Veruete-McKay et al. (2013) vinden dat *e-substitution* wordt veroorzaakt door zowel structurele factoren als prijsfactoren, maar dat de te verwachten structurele daling (zonder prijsstijgingen) dominant is. Daarnaast verwachten Veruete-McKay et al. (2013) dat de migratie van post naar elektronische communicatie een geleidelijk proces zal zijn. Ten slotte concluderen Veruete-McKay et al. dat de prijselasticiteit van *transactional mail* zeer inelastisch is en in een bandbreedte van -0,2 tot -0,4 ligt.
1109. Jarosik, Nankervis, Pope, Soteri en Veruete-McKay (2013)³³⁹ voeren een update en uitbreiding uit van het onderzoek van Veruete-McKay et al. uit 2011 waarbij Jarosik et al. (2013) met *time-series data* het effect van verschillende factoren op het postvolume in het Verenigd Koninkrijk

³³⁶ PostComm (The Postal Services Commission) (2011). The building blocks for a sustainable postal service. Analysis of markets.

³³⁷ Cigno M.M., E.S. Patel en E.S. Pearsall (2012). Estimates of U.S. postal price elasticities of demand derived from a random-coefficients discrete-choice model. *Advances in Regulatory Economics*.

³³⁸ Veruete-McKay L., R. Sheldon, P. Burge & A. Lawrence (2013). Electronic substitution and postal price elasticities: a customer market approach. *Reforming the postal sector in the face of electronic competition*.

³³⁹ Jarosik M., J. Nankervis, J. Pope, S. Soteri, L. Veruete-McKay (2013). Letter traffic demand in the UK: some new evidence and review of econometric analysis over the past decade. *Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition*.

schatten. Jarosik et al. (2013) concluderen op basis van hun econometrische schattingsresultaten dat het effect van 'multi-media competition' op de vraag naar post ongeveer -6 procent per jaar is. Zij concluderen dat dit consistent is met de schatting van de structurele daling van *transactional mail* zoals gevonden door Veruete-McKay et al. (2013). Daarnaast vinden Jarosik et al. (2013) een prijselasticiteit van het totale verkeer van binnenlandse post van ongeveer -0,3 en een prijselasticiteit van *First-Class non-presort* van -0,44.

1110. Christensens Associates (2013)³⁴⁰ onderzoekt de stabiliteit van de USPS vraagmodellen. Zij vinden geen bewijs dat de vraagmodellen van de USPS de prijselasticiteit van de vraag onderschatten. Christensens Associates (2013) stelt zelfs dat als de prijselasticiteit in ontwikkeling zou zijn, dit eerder in de richting van lagere prijselasticiteit aan het bewegen is. Christensens Associates concludeert dat de vraag naar *First-Class mail*, *Standard Mail* en *Periodicals* inelastisch is.
1111. Bzhilyanskaya, Cigno en Pearsall (2015)³⁴¹ passen een econometrische methode toe gebaseerd op een *Almost Ideal Demand System (AIDS)* om een schatting te maken van de prijselasticiteiten van binnenlandse post van de USPS. Bzhilyanskaya et al. (2015) stellen dat de eigen-prijselasticiteit van de vraag afhankelijk is van het niveau van aggregatie van post en dat deze toeneemt naar mate de categorieën van post meer verfijnd worden. Bzhilyanskaya et al. (2015) vinden een prijselasticiteit van -0,706 voor het totaal van binnenlandse post. Voor de categorieën *First-Class mail*, *Priority and express mail*, *Periodicals* en *Standard regular mail* wordt een prijselasticiteit gevonden van respectievelijk -0,804; -1,063; -0,139 en -0,925.
1112. In 2016 heeft BIPT³⁴² een studie uitgevoerd naar de elasticiteiten van producten binnen de Belgische postmarkt. Deze elasticiteitenstudie is gebaseerd op een enquête bij particulieren en zakelijke gebruikers. Onderstaande tabel uit de studie van BIPT (2016) geeft de gevonden prijselasticiteiten weer.

³⁴⁰ Christensens Associates (2013). Is demand for market-dominant product of the United States Postal Service becoming more own-price elastic?

³⁴¹ Bzhilyanskaya L.Y., M.M. Cigno & E.S. Pearsall (2015). A Branching AIDS Model for Estimating U.S. Postal Price Elasticities. Postal and Delivery Innovation in the Digital Economy.

³⁴² BIPT (2016). Studie naar elasticiteiten van postale producten binnen de belgische postale markt.

Tabel 33: prijselasticiteiten op basis van BIPT (2016) (Bron: BIPT 2016, p.6)

Brieven (via normale ophaling)	-1,51
Brieven via masspost*	-0,95
Aangetekende zendingen (via normale ophaling)	-0,28
Aangetekende zendingen via masspost*	-0,81
Postpakketten (via normale ophaling) (2-10kg)	-1,45
Postpakketten via masspost (2-10kg)*	-1,12
Tijdschriften*	-0,97
Niet-geadresseerde zendingen*	-0,98

* Enkel gericht aan professionele gebruikers

1113. Zoals in randnummer 1098 al is opgemerkt, stelt WIK (2017)³⁴³ in een onderzoek in opdracht van de ACM dat de prijselasticiteiten voor post in alle empirische onderzoeken lager zijn dan 1 (in absolute zin). Voor *transactional mail* noemen zij een prijselasticiteit in een bandbreedte van -0,2 tot -0,4 en voor *direct mail* noemen zij een bandbreedte van -0,8 tot -1,0.
1114. De ACM is van oordeel dat de prijselasticiteiten uit de onderzoeken onderliggend aan methode III relevant zijn voor het inschatten van de prijselasticiteit voor de Nederlandse markt. De onderzoeken hebben betrekking op verschillende landen en maken gebruik van verschillende onderzoeksmethoden. Het zijn bovendien Westerse economieën. De ACM erkent dat er verschillen tussen landen bestaan, maar constateert dat ondanks die landspecifieke kenmerken de prijselasticiteiten in dezelfde bandbreedte liggen. Er is op voorhand geen reden te vinden waarom de VS, het VK, Frankrijk en België onderling meer op elkaar zouden lijken dan op Nederland.

A.4.3.3 Vaststellen prijselasticiteit

1115. Bij een groot deel van bovengenoemde onderzoeken wordt een onderscheid gemaakt naar verschillende postsoorten. Hierbij worden voornamelijk drie categorieën van post onderscheiden: *transactional mail* (brieven), *periodicals* (periodieken) en *direct mail*. Voor elk van deze postsoorten is sprake van een specifiek niveau van de prijselasticiteit. Volgens de literatuur is bijvoorbeeld de prijselasticiteit van *direct mail* hoger dan de prijselasticiteit van periodieken. De prijselasticiteit van brieven is het laagst.
1116. De ACM kent op basis van informatie uit de Post- en Pakkettenmonitor het aandeel van deze drie postsoorten in het totaal van 24-uurs zakelijke partijenpost. Onderstaande Tabel 34 geeft de verhouding van de verschillende poststromen in de periode 2013-2017 weer. Brieven zijn verreweg het grootste deel van het volume aan 24-uurs zakelijke partijenpost. In 2013-2017 lag dit aandeel stabiel tussen de 96 en 97 procent. Voor 24-uurs zakelijke partijenpost geldt dat periodieken en *direct mail* een relatief beperkt deel van het volume uitmaken. In 2017 was het aandeel van periodieken en *direct mail* respectievelijk 3,23 procent en 0,17 procent. Op basis

³⁴³ WIK (2017). Comparing Dutch and Belgian postal markets, and discount practices.

van dit aandeel per postsoort en de prijselasticiteit per postsoort volgens de literatuur kan een gewogen gemiddelde prijselasticiteit van 24-uurs zakelijke partijenpost worden bepaald.

Tabel 34: verhouding postsoorten binnen 24-uurs zakelijke partijenpost

	2013	2014	2015	2016	2017
Brieven	96,69%	96,74%	96,77%	96,65%	96,60%
Periodieken	3,15%	3,07%	2,98%	3,16%	3,23%
Direct mail	0,16%	0,19%	0,25%	0,19%	0,17%

1117. Onderstaande Tabel 35 toont een overzicht van de bandbreedte van prijselasticiteiten uit de literatuur voor de drie postsoorten. Voor transactional mail ligt de prijselasticiteit in een range van -0,2 tot -0,4. Een uitzondering hierop is de prijselasticiteit van transactional mail volgens een studie van BIPT uit 2016. Deze studie vindt een prijselasticiteit van -0,95.³⁴⁴ Voor periodieken volgt uit de literatuur een range van -0,14 tot -0,97. Voor *direct mail* ligt de prijselasticiteit volgens de literatuur in een bandbreedte van -0,5 tot -1,4.

Tabel 35: bandbreedte prijselasticiteit per postsoort

	Minimum	Maximum	Gemiddelde
Brieven	-0,2	-0,95	-0,40
Periodieken	-0,14	-0,97	-0,47
Direct mail	-0,5	-1,4	-0,88

1118. De ACM heeft op basis van bovenstaande bandbreedte van de prijselasticiteit per postsoort en de relatieve aandelen van de verschillende postsoorten een prijselasticiteit voor 24-uurs zakelijke partijenpost berekend. Primair gaat de ACM daarbij uit van de gemiddelde prijselasticiteit per type poststuk (laatste kolom van Tabel 35). Bij wijze van gevoeligheidsanalyse berekent de ACM aanvullend de prijselasticiteit van 24-uurs zakelijke partijenpost door uit te gaan van de bovenkant van de bandbreedte per postsoort (voorlaatste kolom van Tabel 35). Onderstaande Tabel 36 geeft de prijselasticiteiten weer die hieruit volgen.

1119. Een deel van de onderzoeken richt zich op de bepaling van de prijselasticiteit van de geaggregeerde poststromen (of de totale postmarkt). Het gemiddelde van de prijselasticiteiten volgens deze studies is -0,69.³⁴⁵ De ACM constateert dat deze waarde onder de prijselasticiteit volgens de gevoeligheidsanalyse in Tabel 36 ligt en daarmee de conclusie ten aanzien van de marktafbakening niet zal veranderen.

1120. Een derde categorie van studies doet onderzoek naar de elasticiteit van *first class mail*. Een categorisering naar *first class* en *second class* vindt bijvoorbeeld plaats in het Verenigd

³⁴⁴ Dit betreft een *stated preference* onderzoek (survey).

³⁴⁵ Dit is een voorzichtige schatting. Een aantal onderzoeken concludeert namelijk dat de prijselasticiteit inelastisch is. Voor deze studies rekent de ACM daarom met een prijselasticiteit van -1 (de hoogste elasticiteit die nog inelastisch wordt genoemd).

Koninkrijk en de Verenigde Staten. De gevonden prijselasticiteiten voor *first-class mail* in de literatuur liggen in een bandbreedte van -0,44 tot -0,88. Het gemiddelde van de elasticiteiten voor *first class mail* is -0,73. De ACM constateert dat deze waarde onder de prijselasticiteit volgens de gevoeligheidsanalyse in Tabel 36 ligt en daarmee de conclusie ten aanzien van de marktafbakening niet zal veranderen.

Tabel 36: prijselasticiteit op basis van literatuuronderzoek

	Prijselasticiteit
Primair uitgangspunt	-0,40
Gevoeligheidsanalyse: Bovenkant bandbreedte	-0,95

A.4.3.4 Conclusie prijselasticiteit methode III

1121. In onderstaande Tabel 37 baseert de ACM de SSNIP-test op de bevindingen over de prijselasticiteit uit het literatuuronderzoek. Primair gaat de ACM daarbij uit van een prijselasticiteit van -0,40 en bij wijze van gevoeligheidsanalyse gaat de ACM uit van een prijselasticiteit van -0,95. De toepassing van deze prijselasticiteiten in de SSNIP-test leidt tot de uitkomst dat de *actual losses* ruim onder de *critical losses* liggen. Dit leidt tot de conclusie dat er een markt is voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

Tabel 37: conclusie *critical loss* analyse methode III

	Prijselasticiteit	Brutomarge	<i>Critical loss</i> 5%	<i>Actual loss</i> 5%	<i>Critical loss</i> 10%	<i>Actual loss</i> 10%
Primair uitgangspunt	-0,40	[]	[]	0,020	[]	0,040
Gevoeligheidsanalyse: Brutomarge PostNL	-0,40	[]	[]	0,020	[]	0,040
Gevoeligheidsanalyse: Bovenkant bandbreedte prijselasticiteit	-0,95	[]	[]	0,048	[]	0,095

A.5 Conclusie kwantitatieve analyse vraagsubstitutie

1122. Om te beoordelen of er sprake is van substitutie aan de vraagzijde heeft de ACM een kwantitatieve analyse van de vraagsubstitutie uitgevoerd. Dit heeft de ACM gedaan door middel van een hypothetische monopolist test, in de vorm van een *critical loss* analyse.

1123. Het startpunt van de marktafbakening is 24-uurs zakelijke partijenpost. Gelet op dit startpunt is de kandidaatmarkt voor de SSNIP-test de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost. De ACM dient te bepalen of vanwege de aanwezigheid van vraagsubstitutie de markt breder moet worden afgebakend dan deze kandidaatmarkt. Hiervoor heeft de ACM een *critical loss* analyse uitgevoerd.

1124. Voor de bepaling van de *critical loss* moet de brutomarge van een hypothetische monopolist van 24-uurs zakelijke partijenpost vastgesteld worden. De ACM gebruikt als primaire uitgangspunt hiervoor de marktbrede brutomarge van 24-uurs zakelijke partijenpost. Deze brutomarge baseert de ACM op de brutomarges van Van Straaten Post en PostNL voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Als gevoeligheidsanalyse rekent de ACM met de brutomarge van PostNL, die **[Vertrouwelijk:]** ligt dan de marktbrede brutomarge van 24-uurs zakelijke partijenpost.
1125. Voor de bepaling van de *actual loss* moet de prijselasticiteit van de vraag naar 24-uurs zakelijke partijenpost vastgesteld worden. Hiervoor gebruikt de ACM drie verschillende methodes. Deze methodes heeft de ACM hiervoor uitgebreid toegelicht. Onderstaande Tabel 38 geeft een korte samenvatting van deze drie methodes. Op basis van de vastgestelde prijselasticiteiten volgens deze drie verschillende methodes concludeert de ACM dat de vraag naar 24-uurs zakelijke partijenpost inelastisch is (de prijselasticiteit ligt tussen de 0 en -1). De ACM heeft de *actual loss* berekend bij de prijselasticiteiten die volgen uit de verschillende methodes en heeft daarbij tevens gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.

Tabel 38: methodes *actual loss*

Methode	Beschrijving methode
I	Analyse van marktbrede volumeontwikkelingen en prijsstijgingen
II	Analyse van de ACM op basis van documenten van PostNL over de prijselasticiteit van 24-uurs zakelijke partijenpost
III	Vaststelling van de prijselasticiteit op basis van een literatuuronderzoek naar (empirisch) onderzoek over de prijselasticiteit van post

Resultaten critical loss analyse

1126. Onderstaande Tabel 39 geeft een compleet overzicht van de *critical losses* en de *actual losses* die op basis van bovengenoemde analyses zijn vastgesteld. Daarnaast geeft de tabel de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses weer. In alle berekeningen is de *actual loss* lager dan de *critical loss*. Gelet op de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses en de resultaten daarvan is de ACM van oordeel dat dit een robuuste uitkomst is. Een hypothetische monopolist is in staat om duurzaam en significant zijn prijzen winstgevend te verhogen op de kandidaatmarkt van 24-uurs zakelijke partijenpost. Producten buiten de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost geven onvoldoende prijsdruk om een hypothetische monopolist te disciplineren op de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost. Op basis hiervan concludeert de ACM dat de relevante productmarkt dient te worden afgebakend als de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost is.

Tabel 39: overzicht *critical loss* analyse 24-uurs zakelijke partijenpost [Vertrouwelijk]

	Prijselasticiteit	Brutomarge	<i>Critical loss</i> 5%	<i>Actual loss</i> 5%	<i>Critical loss</i> 10%	<i>Actual loss</i> 10%
Methode I: Data-analyse gebleken	-0,71	[]	[]	0,036	[]	0,071

overstap marktbreed						
Gevoeligheidsanalyse: Brutomarge PostNL	-0,71	[]	[]	0,036	[]	0,071
Gevoeligheidsanalyse: Gemiddelde prijselasticiteit	-0,80	[]	[]	0,040	[]	0,080
Methode II: Documenten PostNL	[]	[]	[]	[]	[]	[]
Gevoeligheidsanalyse: Brutomarge PostNL	[]	[]	[]	[]	[]	[]
Methode III: Literatuuronderzoek	-0,40	[]	[]	0,020	[]	0,040
Gevoeligheidsanalyse: Brutomarge PostNL	-0,40	[]	[]	0,020	[]	0,040
Gevoeligheidsanalyse: Bovenkant bandbreedte prijselasticiteit	-0,95	[]	[]	0,048	[]	0,095

Conclusie kwantitatieve analyse vraagsubstitutie

1127. Op basis van de resultaten van de kwantitatieve analyse concludeert de ACM dat er geen vraagsubstituten zijn op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

Annex B Rapporten Weighted Average Cost of Capital (WACC)

Annex C Kwantitatieve effectentoets

C.1 Inleiding

1128. In deze bijlage wordt nadere uitleg over de invulling van het door Frontier ontwikkelde model gegeven. Eerst gaat de ACM kort in op de wijze waarop postvervoerbedrijven gecategoriseerd zijn in het door Frontier ontwikkelde model. Daarna volgt een beschrijving van de verschillende scenario's in het model. Dit is het basisscenario en daarnaast zijn er verschillende scenario's voor de invulling van de tariefverplichting. Ten slotte presenteert de ACM de inschatting van de hoogte van de gemiddelde wholesaletarieven. Deze bijlage sluit af met een robuustheidsanalyse.

C.2 Postvervoerbedrijven en positionering in het model

1129. In de Nederlandse postsector zijn verschillende typen spelers actief. In het door Frontier ontwikkelde model worden verschillende categorieën postvervoerbedrijven onderscheiden ten behoeve van de modellering. Deze categorieën van postvervoerbedrijven hebben een gedifferentieerd aanbod op het gebied van servicekaders, kwaliteit, merk en imago.
1130. Voor 24-uurs partijenpost worden drie categorieën postvervoerbedrijven onderscheiden. In de eerste plaats PostNL als landelijke commerciële aanbieder met een landelijk dekkend postvervoernetwerk die klein-, midden- en grootzakelijke afzenders bedient (categorie PostNL 24 in het model). Daarnaast regionale, sociale en minder commerciële postvervoerbedrijven met een regionale focus gericht op kleinzakelijke en, in mindere mate, middenzakelijke afzenders met een meer regionaal profiel van collectie en bezorging (categorie Other 2 24 in het model). Ten slotte is er de categorie commerciële postvervoerbedrijven met een meer landelijke oriëntatie op klein- en middenzakelijke afzenders met landelijke collectie en (boven)regionale bezorging (categorie Other 1 24 in het model).
1131. Ook voor de niet-24-uurs servicekaders zijn categorieën postvervoerbedrijven samengesteld: PostNL/Sandd 48, PostNL 72(+), Sandd/other 72(+). Bij deze categorieën zijn postvervoerbedrijven samengenomen om het totaal aantal categorieën te beperken. Zo is de keuze om PostNL en Sandd samen te voegen voor 48-uurs partijenpost gemaakt vanwege het beperkte volumeaandeel en de keuze voor Sandd en de andere postvervoerbedrijven voor 72(+)-uurs partijenpost vanwege de samenwerking tussen hen.
1132. Voor het voormalige marktanalysebesluit heeft Frontier een model gebouwd waarin alle zeven in randnummers 1142 en 1143 beschreven categorieën postvervoerbedrijven waren opgenomen. In de versie van het model voor het voorliggende marktanalysebesluit zijn de *diversion ratios* (zie randnummer 1134 voor uitleg over *diversion ratios*) naar niet-tijdkritische producten zo bepaald dat deze de marktafbakening correct reflecteren. Ook is de

eigenaarschapstabel aangepast om rekening te houden met de overname van Van Straaten Post door Sandd.

1133. De Beleidsregel schrijft voor dat de ACM de economische effecten op de postmarkt analyseert, en noemt dat de afgebakende markt hiervan mogelijk slechts een deel is. Daarom heeft de ACM in het model, ondanks de gewijzigde marktafbakening, alle servicekaders opgenomen. Dit geeft een completer beeld van de effecten op de postmarkt doordat het producentensurplus en consumentensurplus van niet-tijdkritische producten hierin ook berekend worden.

C.3 Scenario's in model

C.3.1 Basisscenario

1134. In het gedifferentieerde Bertrand model wordt het effect van de tariefverplichtingen en de situatie zonder regulering berekend ten opzichte van een basisscenario of een modelscenario. Dit basisscenario is een geconstrueerd modelscenario dat een hulpmiddel is om de effecten van de tariefverplichtingen te vergelijken met de situatie zonder regulering. Het basisscenario waar het model mee rekent gaat in het basisjaar uit gegevens uit de Post- en Pakkettenmonitor van de ACM over 2017. Tevens worden gegevens uit de Post- en Pakkettenmonitor gebruikt om de ontwikkelingen in de jaren volgend op het basisjaar invulling te geven. Door dit uitgangspunt te nemen kan de ACM dus bouwen op de historische en huidige markt cijfers. Die cijfers weerspiegelen niet de situatie waar sprake is van volledige toepassing van artikel 9 van de Postwet of alléén het commerciële wholesaleaanbod van PostNL. De markt cijfers zijn tot stand gekomen in een situatie waarin (juridische) onduidelijkheid bestond over de toepassing van artikel 9 van de Postwet en onduidelijkheid over het commerciële wholesaleaanbod. Om de ontwikkelingen in het basisscenario uitgaande van het basisjaar in te schatten heeft de ACM een aantal aannames gemaakt. Dit betreft aannames over het verwachte volume voor postvervoerbedrijven, de gemiddelde retailopbrengst, het gemiddelde wholesaletarief en de kosten. Deze worden hieronder toegelicht.

Volume

1135. Een belangrijke ontwikkeling in het vervoer van nationale brievenbuspost is het krimpende volume. De ACM gaat er vanuit dat de historische volumeontwikkelingen gedurende de reguleringsperiode zullen doorzetten. In Annex A heeft de ACM in onderdeel A.4 beargumenteerd dat er sprake is van een autonome volumedaling (als gevolg van digitalisering) van 24-uurs partijenpost die 6 procent per jaar bedraagt. De ACM gaat ook uit van deze daling voor de reguleringsperiode. Dit percentage is opgenomen in het model.
1136. Daarnaast wordt in het basisscenario verondersteld dat de volumes van de PostNL en andere postvervoerbedrijven in dezelfde mate dalen. Met andere woorden, de marktaandelen op basis van volume blijven onveranderd. Door het vermijden van aannames over de afzonderlijke

volumeontwikkeling van PostNL en andere postvervoerbedrijven beoogt de ACM het effect van regulering zo zuiver mogelijk te meten

Gemiddelde tarieven

1137. De gemiddelde retailopbrengsten van postvervoerbedrijven en de tarieven die postvervoerbedrijven betalen aan PostNL voor 24-uurs partijenpost heeft de ACM bepaald op basis van gegevens uit de Post- en Pakkettenmonitor van de ACM. De tarieven die postvervoerbedrijven aan PostNL betalen voor 24-uurs partijenpost zijn gemiddeld **[vertrouwelijk:]** euro (2017). PostNL heeft aan de ACM bevestigd dat zij voornemens is de wholesaletarieven voor 24-uurs partijenpost per 1 januari 2019 met **[vertrouwelijk:]** procent te verhogen. Daarom gaat de ACM er vanuit dat de toegangstarieven in het basisscenario voor 24-uurs partijenpost jaarlijks met **[vertrouwelijk:]** procent zullen toenemen. De retailtarieven volgen dezelfde prijsontwikkeling. Deze tarieven dienen als basis waar de tarieven in de verschillende scenario's van de tariefverplichting en het scenario zonder regulering tegen worden afgezet. Tabel 40 presenteert de gemiddelde wholesaletarieven.

[vertrouwelijk:

	2018	2019	2020	2021
<i>Basisscenario</i>				

Tabel 40: gemiddelde wholesaletarieven in het basisscenario]

1138. Uit de interne tarievenbrochure van PostNL voor het jaar 2017 voor niet-24-uurs partijenpost met **[vertrouwelijk:]** procent heeft verhoogd. Deze stijging is in lijn met eerdere prijsstijgingen. De ACM heeft geen reden om aan te nemen dat andere postvervoerbedrijven deze ontwikkeling niet zullen volgen en gaat er daarom van uit dat de gemiddelde retailopbrengsten van alle postvervoerbedrijven jaarlijks met deze percentages toenemen.

Kosten

1139. In het model van Frontier wordt gebruik gemaakt van informatie en inschattingen over de hoogte van de variabele en volumeafhankelijke kosten van postvervoerbedrijven. Deze informatie over de volumeafhankelijke kosten van PostNL volgt uit de gegevens over 24-uurs partijenpost die PostNL heeft verstrekt bij de berekening van de tariefruimte voor de UPD voor het jaar 2019 gebaseerd op het jaar 2017. Voor niet-24-uurs partijenpost van PostNL is de informatie eveneens afkomstig uit de gegevens voor de berekening van de tariefruimte. Voor de kosten van niet-24-uurs partijenpost wordt een verhouding van 90 procent voor 48-uurs en 70 procent voor 72(+)-uurs partijenpost ten opzichte van de kosten voor 24-uurs partijenpost gehanteerd voor de andere postvervoerbedrijven. De hoogte van de variabele kosten van andere postvervoerbedrijven voor 24-uurs post zijn ingeschat op basis van beschikbare informatie over volumes, omzet en kosten.

Diversión ratios

1140. De *diversion ratios* weerspiegelen de voorkeuren van een zakelijke afzender voor de keuze van een tweede product-aanbieder combinaties en aanbieder als zij stoppen met het afnemen van het huidige product. *Diversion ratios* laten, met andere woorden, de “*closeness of competition*” ofwel de nabijheid van alternatieve product-aanbieders combinaties zien. Deze *input* heeft dus invloed op de overstappatronen van zakelijke afzenders en bepaalt in het model waar volumes naar toe vloeien als gevolg van deze overstap.

1141. De ACM heeft *diversion ratios* bepaald voor het kleinzakelijke en middenzakelijke marktsegment. Deze zijn gebaseerd op historische gegevens over prijzen en volumes van de verschillende partijen actief op de markt. Op basis van de ontwikkeling in de prijsverschillen tussen de verschillende partijen en de volumes die zij aantrekken of verliezen is bepaald in welke mate zakelijke afzenders voorkeur hebben voor bepaalde partijen. Ook is de nabijheid van producten op basis van hun kenmerken (servicekader en type partij die de dienst aanbiedt) meegenomen in deze analyse. In Tabel 41 en Tabel 42 worden deze weergegeven.

	PostNL 24	PostNL/ Sandd 48	Other24	PostNL 72(+)	Sandd/ other 72(+)	Other 2 24
PostNL 24	0	0,07	0,60	0,07	0,07	0,40
PostNL/Sandd 48	0,10	0	0,10	0,33	0,33	0,10
Other24	0,48	0,07	0	0,07	0,07	0,40
PostNL 72(+)	0,05	0,40	0,05	0	0,47	0,05
Sandd/other 72(+)	0,05	0,40	0,05	0,47	0	0,05
Other 2 24	0,32	0,07	0,20	0,07	0,07	0

Tabel 41: inschatting van de *diversion ratios* voor het kleinzakelijke marktsegment

	PostNL 24	PostNL/ Sandd 48	Other24	PostNL 72(+)	Sandd/ other 72(+)	Other 2 24
PostNL 24	0	0,07	0,56	0,07	0,07	0,40
PostNL/Sandd 48	0,10	0	0,10	0,33	0,33	0,10
Other24	0,68	0,07	0	0,07	0,07	0,40
PostNL 72(+)	0,05	0,40	0,05	0	0,47	0,05
Sandd/other 72(+)	0,05	0,40	0,05	0,47	0	0,05
Other 2 24	0,12	0,07	0,24	0,07	0,07	0

Tabel 42: inschatting van de *diversion ratios* voor het middenzakelijke marktsegment

1142. De informatie in de tabellen dient als volgt geïnterpreteerd te worden. Stel dat zakelijke afzenders in het kleinzakelijke segment momenteel bij PostNL 24-uurs partijenpost afnemen, maar stoppen met het afnemen van dit product. Uit de tweede kolom van Tabel 41 is vervolgens af te leiden dat een bepaald percentage van deze zakelijke afzenders (of synoniem hieraan de kans dat een zakelijke afzender) uitwijkt naar een andere categorie. Dit is 48 procent

naar Other 1 24, 32 procent naar Other 2 24 en de overige 20 procent naar andere servicekaders.

C.3.2 Scenario's met verschillende verplichtingen

1143. In het model worden de effecten doorgerekend op basis van de geschatte hoogte van het gemiddelde wholesaletarief bij kostengeoriënteerde wholesaletarieven, bij continuering van het commerciële wholesaleaanbod van PostNL en bij een situatie zonder (druk van mogelijke) regulering. De inschatting van de gemiddelde wholesaletarieven wordt hieronder beschreven.

A: wholesaletarief is kostengeoriënteerd

1144. Het op kostengeoriënteerde wholesaletarief schat de ACM in op basis van de gemiddelde kosten van PostNL. De hiervoor gebruikte kostengegevens zijn afkomstig uit de gegevens over 24-uurs partijenpost die PostNL heeft verstrekt bij de berekening van de tariefruimte voor de UPD voor het jaar 2019. De ACM heeft hiervoor de gemiddelde totale kosten (volumeafhankelijk plus volumeonafhankelijke kosten) berekend voor (niet-UPD) 24-uurs partijenpost. Deze gemiddelde totale kosten zijn vervolgens geïndexeerd.

E: commerciële wholesaleaanbod

1145. Het commerciële wholesaleaanbod bestond naast het gereguleerde wholesaleaanbod. Na de vernietiging van het voormalige marktanalysebesluit heeft PostNL dit aanbod voor de jaren 2019 en 2020 gecontinueerd. De ACM heeft dit aanbod benaderd op basis van gegevens over de tarieven en volumes die postvervoerbedrijven van 1 augustus 2017 tot en met 31 augustus 2018. Hieruit is het gewogen gemiddelde tarief voor alle postvervoerbedrijven berekend. Dit (gemiddelde) wholesaletarief wordt jaarlijks vermeerderd met de hierboven vermelde **[vertrouwelijk:]** procent.

Z: geen regulering

1146. Als inschatting van het gedrag van PostNL in een situatie waarin de wholesaletarieven niet gereguleerd zouden worden, acht de ACM het aannemelijk dat PostNL dan de listprijzen uit het openbare tarievenboekje aan postvervoerbedrijven in rekening zal brengen. Dit komt neer op de gemiddelde kosten per stuk zoals kleinzakelijke klanten deze betalen. De over 2017 gerealiseerde omzetten per stuk van kleinzakelijke klanten van PostNL worden jaarlijks vermeerderd met de hierboven vermelde **[vertrouwelijk:]** procent om de gemiddelde kosten per stuk te berekenen.

C.4 Berekeningen hoogte gemiddelde wholesaletarieven

1147. De ACM komt in Tabel 43 tot de volgende bedragen voor het toegangs aanbod voor 24-uurs partijenpost met verschillende gemiddelde wholesaletarieven op basis van de doorgerekende scenario's. Hierbij merkt de ACM op dat het gebruik van een gemiddeld wholesaletarief een simplificatie van de werkelijkheid is. In de praktijk is er sprake van een toegangs aanbod voor

24-uurs partijenpost met een aantal toegangsvormen en verschillende wholesaletarieven. Door gebruik te maken van de gemiddelde hoogte van de wholesaletarieven onder de verschillende opties kunnen de effecten naar het oordeel van de ACM op een redelijk goede manier kwantitatief ingeschat worden.

Optie	2019
A: wholesaletarief is kostengeoriënteerd	€ 0,64
E: commerciële wholesaleaanbod	€ 0,81
Z - geen regulering	[vertrouwelijk:]

Tabel 43: inschatting van de gemiddelde wholesaletarieven voor de verschillende opties

C.5 Robuustheidsanalyse

1148. De ACM heeft een robuustheidsanalyse uitgevoerd op de invoerwaarden in het model van Frontier ten behoeve van de kwantitatieve effectentoets. Het doel hiervan is om de robuustheid van de uitkomsten van het model te verifiëren. Wanneer er bij een gevoeligheidsanalyse geen grote afwijkingen in de uitkomsten ontstaan, kan hiermee worden vastgesteld dat de resultaten van de effectentoets voldoende betrouwbaar zijn.
1149. In deze robuustheidsanalyse worden de uitkomsten van scenario A (tariefverplichting op basis van kostenoriëntatie) vergeleken met de uitkomsten van scenario Z (geen regulering), over de gehele reguleringsperiode van 2019 – 2021.
1150. Voor deze analyse heeft de ACM geanalyseerd hoe de uitkomsten van het door Frontier ontwikkelde model veranderen bij een variatie van de belangrijkste individuele variabelen. De ACM heeft onderzocht of het veranderen van een *input* variabele leidt tot een significant verschil in de uitkomsten. Dit is gedaan voor: de *diversion ratios* vanuit 24-uurs partijenpost voor PostNL, een verhoging van de variabele kosten voor 24-uurs partijenpost voor PostNL, een afwijkende volumegroei van 24-uurs, 48-uurs en 72(+)-uurs partijenpost, een andere ontwikkeling van de gemiddelde opbrengst voor 24-uurs partijenpost en voor 24-uurs, 48-uurs en 72(+)-uurs partijenpost, hogere *upstream* operationele kosten, gewijzigde kostenverhoudingen tussen 48-uurs en 72(+)-uurs partijenpost ten opzichte van 24-uurs partijenpost en elasticiteiten van -0,4, -0,71 en -0,95 (gebaseerd op Tabel 39). Voor andere invoerwaarden geldt dat zij gebaseerd zijn op actuele marktgegevens waardoor het niet realistisch is om te verwachten dat in deze waarden grote afwijkingen in kunnen optreden.
1151. De resultaten van de robuustheidsanalyse zijn weergegeven in Tabel 44.

Aanpassing voor robuustheidsanalyse	Consumentensurplus (CS)	Procentuele wijziging CS	Producentensurplus PostNL	Procentuele wijziging PostNL	Totale surplus (TS)	Procentuele wijziging TS	Reguleringskosten	Welvaartseffect
Geen (model zoals gehanteerd voor marktanalysebesluit)	140,9	0%	-71,2	0%	95,4	0%	-2,3	93,1
<i>Diversion ratios</i> PostNL 24 KZM: 0; 0,1; 0,6; 0,05; 0,05; 0,2	138,9	-1%	-68,7	-3%	96,3	1%	-2,3	94,0
<i>Diversion ratios</i> KZM en MZM PostNL 24 aangepast: 0; 0,1; 0,6; 0,05; 0,05; 0,2	136,2	-3%	-67,2	-6%	95,5	0%	-2,3	93,2
<i>Diversion ratios</i> Sandd 72(+) KZM, MZM aangepast: 0,067; 0,40; 0,067; 0,40; 0; 0,067	141,5	0%	-71,6	1%	95,6	0%	-2,3	93,3
Marktelasticiteit -0,4	140,1	-1%	-89,3	25%	71,3	-25%	-2,3	69,0
Marktelasticiteit -0,71	141,2	0%	-62,5	-12%	106,8	12%	-2,3	104,5
Marktelasticiteit -0,95	142,1	1%	-41,8	-41%	134,3	41%	-2,3	132,0
Volumeontwikkeling 24, 48, 72(+): -10%, -6%, -6%	126,7	-10%	-64,2	-10%	84,3	-12%	-2,3	82,0
Volumeontwikkeling 24, 48, 72(+): -10%, -10%, -10%	124,3	-12%	-62,7	-12%	84,1	-12%	-2,3	81,8
Volumeontwikkeling 24, 48, 72(+): -4%, -6%, -6%	148,5	5%	-74,9	5%	101,4	6%	-2,3	99,1
Volumeontwikkeling 24, 48, 72(+): -4%, -4%, -4%	149,8	6%	-75,7	6%	101,4	6%	-2,3	99,1
Marktaandeel Other 1 24: 80%	142,7	1%	-72,8	2%	96,1	1%	-2,3	93,8
Marktaandeel Other 1 24: 50%	137,8	-2%	-68,5	-4%	93,9	-2%	-2,3	91,6
Groei <i>ARPU</i> ³⁴⁶ en <i>wholesale</i> tarief 24, 48, 72(+): 3%, 3%, 3%	146,8	4%	-69,6	-2%	103,6	9%	-2,3	101,3
Groei <i>ARPU</i> en <i>wholesale</i> tarief 24, 48, 72(+): 8%, 3%, 3%	138,7	-2%	-72,5	2%	91,0	-5%	-2,3	88,7
Groei <i>ARPU</i> en <i>wholesale</i> tarief 24, 48, 72(+): 4,5%, 4,5%, 4,5%	144,2	2%	-70,4	-1%	100,5	5%	-2,3	98,2
Groei <i>ARPU</i> en <i>wholesale</i> tarief 24, 48, 72(+): 8%, 8%, 8%	140,3	0%	-72,5	2%	94,7	-1%	-2,3	92,4
Groei <i>ARPU</i> en <i>wholesale</i> tarief	142,9	1%	-70,3	-1%	98,3	3%	-2,3	96,0

³⁴⁶ *ARPU*: Average Revenue Per Unit.

Aanpassing voor robuustheidsanalyse	Consumentensurplus (CS)	Procentuele wijziging CS	Producentensurplus PostNL	Procentuele wijziging PostNL	Totale surplus (TS)	Procentuele wijziging TS	Reguleringskosten	Welvaartseffect
24, 48, 72(+): 4,5%, 2%, 2%								
Operating costs (non-delivery) als % van end-to-end: 5%	139,2	-1%	-70,2	-1%	94,7	-1%	-2,3	92,4
Operating costs (non-delivery) als % van end-to-end: 20%	145,1	3%	-73,6	3%	97,0	2%	-2,3	94,7
Kosten 48u en 72(+u) als % van 24u: 90% en 90%	143,4	2%	-73,1	3%	95,0	0%	-2,3	92,7
Kosten 48u en 72(+u) als % van 24u: 70% en 70%	142,4	1%	-71,8	1%	96,2	1%	-2,3	93,9
Kosten 48u en 72(+u) als % van 24u: 95% en 75%	141,0	0%	-71,4	0%	95,0	0%	-2,3	92,7
Kosten 48u en 72(+u) als % van 24u: 70% en 60%	141,4	0%	-70,9	0%	96,4	1%	-2,3	94,1
Kosten 48u en 72(+u) als % van 24u: 60% en 50%	141,3	0%	-70,5	-1%	97,1	2%	-2,3	94,8
Extra kosten per 24u <i>item</i> voor postvervoerbedrijven: €0,01	140,8	0%	-70,8	0%	95,5	0%	-2,3	93,2
Extra kosten per 24u <i>item</i> voor postvervoerbedrijven: €0,03	140,8	0%	-70,1	-1%	95,7	0%	-2,3	93,4
Extra kosten per 24u <i>wholesale item</i> voor PostNL: €0,01	140,8	0%	-71,7	1%	94,8	-1%	-2,3	92,5
Extra kosten per 24u <i>wholesale item</i> voor PostNL: €0,03	140,8	0%	-72,6	2%	93,6	-2%	-2,3	91,3
Variabele kosten Sandd: gelijk aan PostNL	139,9	-1%	-70,6	-1%	95,1	0%	-2,3	92,8
Variabele kosten Sandd: [vertrouwelijk:]	140,5	0%	-71,5	0%	94,4	-1%	-2,3	92,1
Variabele kosten Sandd: [vertrouwelijk:]	114,0	-19%	-44,8	-37%	97,5	2%	-2,3	95,2

Tabel 44: Resultaten van de robuustheidsanalyse van het model van Frontier.

Noot: Voor de toename of afname van het consumentensurplus, producentensurplus van PostNL, totale surplus, reguleringskosten en welvaartseffect zijn de waarden in miljoen euro voor de periode 2019-2021 ten opzichte van de situatie zonder regulering vermeld.

-
1152. Uit Tabel 44 blijkt dat alleen bij substantiële aanpassing van de in het model gebruikte waarden dit een verandering van meer dan enkele procenten oplevert in het resulterende consumentensurplus, producentensurplus van PostNL of het totale surplus. Wanneer bijvoorbeeld de jaarlijkse groei van de ARPU en het wholesaletarief voor 24-uurs post wordt gehalveerd, levert dit een totaal surplus op dat 9 procent hoger ligt (en een consumentensurplus en producentensurplus van PostNL van respectievelijk 4 procent hoger en 2 procent lager).
1153. De ACM concludeert daarom dat de kwantitatieve effectenanalyse voldoende robuust is om betrouwbare inschattingen uit af te leiden met betrekking tot de effecten van de verplichtingen op de totale welvaart, consumentensurplus en producentensurplus.
1154. Onder de gekozen invulling van de verplichtingen blijven de effecten op totale welvaart en het consumentensurplus in vergelijking met de situatie zonder regulering positief. De effecten van de gekozen invulling van de verplichtingen op de winstgevendheid van PostNL, het consumentensurplus en het totale surplus zijn bij de robuustheidsanalyse niet zodanig hoger of lager dat hierdoor de conclusies heroverwogen dienen te worden. De gekozen invulling van de verplichtingen leidt derhalve op basis van de robuustheidsanalyse nog steeds tot een proportionele maatregel.