

Marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke post

BESLUIT

Autoriteit Consument & Markt



Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Den Haag, 27 juli 2017
Kenmerk: ACM/TVP/2017/204337_OV
Zaaknummer: 17.0677.36
OPENBARE VERSIE

Samenvatting

Aanleiding voor dit marktanalysebesluit

De Autoriteit Consument en Markt houdt toezicht op de Nederlandse postsector. Gelet op de kwetsbare concurrentiesituatie op de postmarkt heeft de wetgever de ACM in 2014 de taak gegeven om verschillende onderdelen van deze markt te analyseren en in geval van mededingingsproblemen verplichtingen op te leggen. Het hoofddoel van deze verplichtingen is een betere prijs-kwaliteitverhouding voor gebruikers van postvervoerdiensten door het **stimuleren van effectieve concurrentie tussen postvervoerbedrijven.**

De ACM heeft in een openbare consultatie marktpartijen bevroegd over de mogelijke problemen in de postsector. Hieruit kwamen toegangsproblemen ten aanzien van het vervoer van 24-uurs partijpost bestemd voor aflevering in brievenbussen naar voren. Het vervoer van 24-uurs partijpost betreft het op de volgende dag bezorgen van post bij geadresseerden in Nederland. **Deze diensten worden vrijwel uitsluitend aangeboden aan zakelijke afzenders.** De problemen ontstaan doordat andere postvervoerbedrijven dan PostNL geen landelijk netwerk hebben. Om post buiten hun eigen bezorgingsgebied te bezorgen, zijn deze postvervoerbedrijven afhankelijk van het netwerk van PostNL. Zonder deze toegang tot het netwerk van PostNL zouden deze postvervoerbedrijven aan een groot aantal klanten geen aanbod kunnen doen. In dit marktanalysebesluit heeft de ACM het vervoer van 24-uurs partijpost geanalyseerd.

PostNL beschikt over aanmerkelijke marktmacht

De ACM heeft onderzocht of er sprake is van effectieve concurrentie voor 24-uurs partijpostdiensten. Door de concurrentie in kaart te brengen, bepaalt de ACM in hoeverre een onderneming over aanmerkelijke marktmacht beschikt en of er reden is om verplichtingen op te leggen. Deze verplichtingen dienen de door de ACM geconstateerde potentiële mededingingsproblemen op te lossen.

Op de relevante markten voor partijpost heeft de ACM geconstateerd dat PostNL aanmerkelijke marktmacht heeft. PostNL kan zich in belangrijke mate onafhankelijk gedragen van concurrerende postvervoerbedrijven, potentiële toetreders en zakelijke afzenders. Deze (potentiële) concurrenten zijn gedeeltelijk afhankelijk van toegang tot het bezorgnetwerk van PostNL om 24-uurs partijpost in heel Nederland te kunnen verzorgen.

Besluit Openbare versie

Noodzaak tot toegangsregulering

In dit marktanalysebesluit legt de ACM PostNL, als onderneming met aanmerkelijke marktmacht, verplichtingen op. Door andere postvervoerbedrijven toegang te geven tot het bezorgnetwerk van PostNL onder concurrerende voorwaarden faciliteert de ACM de komende jaren concurrentie op de postmarkt. Postvervoerbedrijven zijn met gebruikmaking van het netwerk van PostNL in staat om op landelijk niveau 24-uurs partijenpostdiensten aan te bieden en op die manier te concurreren met PostNL. Dit leidt tot keuzevrijheid tussen verschillende postvervoerbedrijven voor zakelijke afnemers van 24-uurs partijenpostdiensten. Concurrentie prikkelt postvervoerbedrijven om zich te blijven onderscheiden van elkaar op het gebied van prijs en kwaliteit. Concurrentie bevordert daarom innovatie en efficiëntieverbeteringen.

Het opleggen van verplichtingen is essentieel omdat PostNL, zonder deze verplichtingen, de prikkel en de mogelijkheid heeft om toegang voor postvervoerbedrijven effectief te weigeren.

Opgelegde verplichtingen en effecten daarvan

De ACM legt PostNL in dit marktanalysebesluit verplichtingen op voor toegang, tarieven en transparantie. De verplichtingen gelden voor 24-uurs partijenpost op de kleinzakelijke, middenzakelijke en grootzakelijke markt. Tezamen vormen de opgelegde verplichtingen het wholesale toegangs aanbod. Dit zijn de minst ingrijpende verplichtingen die nodig zijn om de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen op te lossen.

Het volume aan verstuurd post krimpt. Ondanks deze krimp bestaan er in een groot deel van het land meerdere bezorgnetwerken naast elkaar. Naar het oordeel van de ACM is deze infrastructuurconcurrentie de beste manier om effectieve en duurzame concurrentie te bevorderen. Door middel van de verplichtingen wordt een wholesale aanbod gecreëerd dat alleen bedoeld is voor postvervoerbedrijven die ook een eigen netwerk hebben. Dit aanbod is dus niet bedoeld voor zogenaamde stapelaars. Dat zijn bedrijven die post van verschillende verzenders bundelen met als enige doel het verkrijgen van een grotere volumekorting bij PostNL.

De toegangsverplichting regelt de aanlevervorm, de aanleverlocatie en het aanlevertijdstip van de postvolumes die postvervoerbedrijven laten bezorgen door PostNL. De toegangsverplichting sluit aan bij de wijze waarop PostNL op dit moment diensten levert aan zakelijke klanten en postvervoerbedrijven. Op een beperkt aantal punten wijken de aan de verplichtingen verbonden voorwaarden voor het aanbod aan postvervoerbedrijven af van de voorwaarden die PostNL nu hanteert. Zo mogen postvervoerbedrijven ook post van verschillende afzenders bundelen in een

Besluit Openbare versie

partij en aanleveren tot 21.00 uur. Zonder deze mogelijkheid zouden de verplichtingen de problemen niet oplossen.

De tariefverplichting schrijft voor welke *wholesale* tarieven PostNL maximaal voor deze dienstverlening aan postvervoerbedrijven mag rekenen. De tarieven die postvervoerbedrijven betalen, zijn kostengeoriënteerd. Dit houdt in dat deze tarieven PostNL in staat stellen om de kosten die hij maakt voor het bezorgen van post voor postvervoerbedrijven terug te verdienen en te vermeerderen met een vooraf vastgesteld redelijk rendement. Ook houdt de ACM bij het vaststellen van de tarieven rekening met de dalende postvolumes.

De transparantieplichting zorgt ervoor dat PostNL alle postvervoerbedrijven op gelijke wijze behandelt en dat dit ook gecontroleerd kan worden door henzelf en de ACM.

Het effect van de opgelegde verplichtingen is dat bedrijven die post versturen beter af zijn ten opzichte van de situatie zonder regulering. Zij krijgen meer keuze, scherpere prijzen en een betere dienstverlening. Ook efficiënt opererende concurrenten van PostNL zullen profiteren van de verplichtingen doordat ze in staat zijn om een positie op de markt te behouden of te vergroten.

Vanzelfsprekend hebben de verplichtingen impact op PostNL, als wordt vergeleken met de situatie zonder regulering. Feit is echter dat tot 1 augustus 2017 artikel 9 van de Postwet 2009 gold. Ook dit artikel regelde toegang voor postvervoerbedrijven, maar dan op alle postmarkten (dus niet alleen 24-uurs partijenpost, maar ook 48-uurs en 72+-uurs partijenpost). Met dit marktanalysebesluit is de toegang voor 24-uurs partijenpost ook na 1 augustus 2017 gegarandeerd.

Hoewel het effect van dit marktanalysebesluit voor PostNL ten opzichte van de situatie zonder verplichtingen (dus de situatie zonder dit besluit, maar ook zonder artikel 9 van de Postwet) nadelig uitpakt, is het effect van dit marktanalysebesluit ten opzichte van de situatie waarbij alleen artikel 9 van de Postwet zou gelden juist positief voor PostNL. Los van het feit dat dit artikel voor alle postmarkten gold, vereiste dit artikel namelijk dat PostNL het beste aanbod in de markt ook aan vergelijkbare postvervoerbedrijven moest bieden.¹ Een belangrijk verschil van artikel 9 van de Postwet ten opzichte van dit marktanalysebesluit is dan ook dat dit marktanalysebesluit PostNL meer vrijheid geeft in zijn tariefstelling richting zakelijke verzenders. Het intrekken door de Minister van artikel 9 van de Postwet per 1 augustus 2017 moet dan ook gezien worden in het licht van het feit dat dit marktanalysebesluit nu van kracht is geworden.

[Vertrouwelijk]

Besluit Openbare versie

De verplichtingen zijn om meerdere redenen proportioneel en houden zo veel mogelijk rekening met de verschillende deels tegenstrijdige belangen. Allereerst is het negatieve effect van de verplichtingen in dit marktanalysebesluit op PostNL ten opzichte van de situatie zonder regulering beperkt tot ruim 20 miljoen EUR per jaar. Dit leidt niet tot financiële instabiliteit bij PostNL. Daarnaast wegen de voordelen voor zakelijke verzenders op tegen de nadelen voor PostNL. De regulering is bovendien zo vormgegeven dat zij goed aansluit bij bestaande operationele processen van PostNL. Zoals gezegd, stelt de regulering PostNL tevens in staat zijn kosten terug te verdienen omdat de toegangstarieven gebaseerd zijn op de kosten voor 24-uurs partijpost vermeerderd met een vooraf vastgesteld normrendement. Tot slot heeft de opgelegde regulering geen significante consequenties op de betaalbaarheid en houdbaarheid van de universele postdienst. De volumedalingen binnen de UPD hebben daarop een grotere impact dan de verplichtingen in dit marktanalysebesluit. De toegenomen concurrentie prikkelt PostNL wel om zijn dienstverlening te verbeteren en efficiënter te maken.

Conclusie marktanalysebesluit

De ACM zorgt er met dit marktanalysebesluit voor dat postvervoerbedrijven kunnen blijven concurreren op 24-uurs partijpost. Deze bedrijven kunnen door middel van de verplichtingen 24-uurs partijpost bij PostNL aanbieden tegen redelijke voorwaarden waardoor zij in staat zijn om aan hun zakelijke klanten 24-uurs partijpost voor bestemmingen in heel Nederland te leveren. Zij worden daarmee in staat gesteld effectief te concurreren met PostNL. De ACM verwacht dat de regulering van 24-uurs partijpost leidt tot een verbetering van de concurrentie. Dit voorkomt excessieve prijzen, en levert kwaliteitsverbetering en meer keuze op voor bedrijven die 24-uurs partijpost afnemen.