



Besluit

# Verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V.



## Besluit

# Verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V.

Ons kenmerk	ACM/UIT/518276
Zaaknummer	ACM/19/035460
Datum	5 september 2019

---

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Procedure</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Partijen</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Voorgenomen transactie</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Toepasselijkheid van het concentratietoezicht</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>Marktafbakening</b>	<b>9</b>
6.1	Inleiding	9
6.2	Digitale communicatie	10
6.3	Zakelijke partijenpost	15
6.4	Losse post	20
6.5	Pakketten	22
6.6	Ongeadresseerd drukwerk	32
<b>7</b>	<b>Beoordeling gevolgen concentratie: counterfactual</b>	<b>38</b>
7.1	Verwachte ontwikkeling postmarkt	39
7.2	Counterfactual PostNL	42
7.3	Counterfactual Sandd	48
7.4	Conclusie counterfactual	50
<b>8</b>	<b>Horizontale gevolgen markt voor zakelijke partijenpost</b>	<b>52</b>
8.1	Inleiding	52
8.2	Posities van partijen op de markt voor zakelijke partijenpost	52
8.3	Standpunt partijen effecten concentratie op de markt voor zakelijke partijenpost	54
8.4	Beoordeling ACM	55
<b>9</b>	<b>Horizontale gevolgen markt voor losse post</b>	<b>75</b>
9.1	Posities van partijen op de markt voor losse post	75
9.2	Standpunt partijen effecten concentratie op markt voor losse post	76
9.3	Beoordeling ACM	77
9.4	Conclusie	80
<b>10</b>	<b>Efficiëntieverweer</b>	<b>81</b>
10.1	Beoordelingskader	81
10.2	Verifieerbaarheid	82
10.3	Specifiek resultaat van de concentratie	90
10.4	Voordeel voor verbruikers (afnemers)	92
10.5	Externe review	103
10.6	Conclusie beoordeling efficiëntieverweer	104
<b>11</b>	<b>Niet-horizontale gevolgen op de markt voor zakelijke partijenpost</b>	<b>105</b>
11.1	Inleiding	105
11.2	Inkooprelaties	105
11.3	Standpunt partijen	108
11.4	Standpunt marktpartijen	108
11.5	Beoordeling	110

---

11.6	Conclusie	116
<b>12</b>	<b>Gevolgen van de concentratie op markt voor pakketten</b>	<b>117</b>
12.1	Inleiding	117
12.2	Posities van partijen op de markt voor pakketten	117
12.3	Relevante ontwikkelingen	119
12.4	Potentiële concurrentie van Sandd valt weg	120
12.5	Pakketvervoerders hebben geen voordeel van alternatief postnetwerk	121
12.6	Bundeling post- en pakketaanbod	124
12.7	Conclusie	128
<b>13</b>	<b>Gevolgen van de concentratie op de markt voor ongeadresseerd drukwerk</b>	<b>129</b>
13.1	Inleiding	129
13.2	Posities van partijen op de markt voor ongeadresseerd drukwerk	129
13.3	Relevante ontwikkelingen	130
13.4	Standpunt partijen	131
13.5	Standpunt marktpartijen	132
13.6	Beoordeling ACM	133
13.7	Conclusie	134
<b>14</b>	<b>Conclusie beoordeling gevolgen van de concentratie</b>	<b>136</b>
<b>15</b>	<b>Geen verhindering van de Universele Postdienst</b>	<b>137</b>
15.1	Inleiding	137
15.2	Beoordelingskader verhindering van de uitvoering van de UPD	138
15.3	Wordt de UPD verhinderd zonder de overname van Sandd?	144
15.4	Conclusie	151
<b>16</b>	<b>Conclusie</b>	<b>152</b>

## 1 Samenvatting

### Conclusie

De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) besluit om geen vergunning te geven voor de overname van Sandd door PostNL. Door de voorgenomen overname ontstaat praktisch gezien een monopolist op het gebied van postbezorging. Dit leidt tot significante mededingingsproblemen. De prijzen voor zakelijke verzenders van post, zoals banken, ziekenhuizen en overheidsorganisaties, zullen naar verwachting 30 tot 40% stijgen. Ook de consument zal na de overname naar verwachting meer gaan betalen voor de verzending van post dan zonder de overname. De door PostNL en Sandd opgevoerde efficiëntievoordelen van de overname wegen hier niet tegen op. Het weigeren van de vergunning verhindert niet de uitvoering van de Universele Postdienst, het basispakket aan postdiensten voor onder andere consumenten waarvoor PostNL wettelijk verantwoordelijk is.

### Vergunningsaanvraag

Op 4 april 2019 heeft de ACM een vergunningsaanvraag ontvangen van PostNL N.V. (hierna: PostNL) om SBM Beheer II B.V. (hierna: Sandd) over te nemen. De ACM heeft de effecten van de voorgenomen overname uitgebreid onderzocht. In dit besluit legt de ACM uit hoe zij op basis van een zorgvuldige afweging van de voor- en nadelen van de voorgenomen overname tot haar besluit is gekomen.

### De overname leidt tot een monopolie op de postmarkt

Sandd is praktisch gezien de enige landelijke concurrent van PostNL op het gebied van postbezorging. Concurrentiedruk op de posttarieven van PostNL kwam daardoor de afgelopen jaren voornamelijk van Sandd. Onderzoek van de ACM wijst uit dat digitalisering weliswaar leidt tot een daling in postvolume, maar dat die digitalisering een beperkt disciplinerend effect heeft op de posttarieven. Die tarieven worden vooral beïnvloed door andere factoren, waaronder de concurrentiedruk van Sandd die wegvalt door de voorgenomen overname.

### Zonder overname blijft er concurrentiedruk van Sandd op PostNL

De ACM stelt vast dat de volumes op de verschillende postmarkten de komende jaren afnemen, maar dat de jaarlijkse krimp naar verwachting geleidelijk afvlakt. De vraag naar post blijft ook dan nog steeds omvangrijk. Gelet daarop is de verwachting van de ACM dat PostNL zijn postactiviteiten op korte en lange termijn winstgevend kan blijven uitvoeren. Verder is gebleken dat als de overname door PostNL niet doorgaat, Sandd actief wil blijven [\*vertrouwelijk] Sandd blijft dus zonder overname concurrentiedruk uitoefenen op PostNL.

### De overname leidt tot prijsstijgingen

De ACM heeft onderzocht dat zonder de concurrentiedruk van Sandd de prijzen van PostNL voor zakelijke post van bijvoorbeeld banken, ziekenhuizen en overheidsorganisaties naar de verwachting van de ACM zullen stijgen met 30 tot 40%. Zakelijke post betreft meer dan 90% van het totale postvolume in Nederland. Ook de prijzen voor consumentenpost zullen na de overname naar verwachting meer stijgen dan zonder de overname.

\*In de openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

### **Efficiëntievoordelen van de overname wegen niet op tegen de negatieve effecten**

De ACM onderkent dat de overname tot efficiëntievoordelen leidt, omdat na de overname alle post via één netwerk kan worden bezorgd. De voordelen van de overname zijn echter niet voldoende om de gevolgen van het wegvallen van de concurrentie tussen PostNL en Sandd te compenseren.

### **Effecten van de overname mogelijk breder dan post**

Door de voorgenomen overname van Sandd valt een postbezorgnetwerk weg waarmee naast post ook andere bezorgdiensten kunnen worden verricht, zoals brievenbuspakjes met *track & trace* en huis-aan-huis folders. Met het wegvallen van het postbezorgnetwerk van Sandd valt er ook concurrentiedruk weg van deze bezorgdiensten op PostNL. Dit kan een negatief effect hebben op de mededinging op aanpalende markten zoals pakketten. De ACM laat in het midden of deze effecten zich daadwerkelijk gaan voordoen, gelet op de al geconstateerde significante mededingingsproblemen op de postmarkten.

### **De overname is niet noodzakelijk om de UPD in stand te houden**

De Mededingingswet schrijft voor dat de ACM een vergunning voor een overname niet mag weigeren indien die weigering de vervulling van een dienst van algemeen economisch belang verhindert. De ACM constateert dat de Universele Postdienst (hierna: UPD) een dienst van algemeen economisch belang is. De ACM concludeert dat een weigering van de vergunning de uitvoering van de UPD door PostNL niet verhindert, omdat PostNL deze taak de komende jaren onder economisch aanvaardbare omstandigheden kan blijven uitvoeren.

### **Uitgebreid kwantitatief en kwalitatief onderzoek**

Voor de beoordeling van de overname heeft de ACM uitvoerig kwantitatief en kwalitatief onderzoek verricht. Naast de informatie die PostNL en Sandd bij de melding en de vergunningsaanvraag hebben aangeleverd, heeft de ACM beide bedrijven om aanvullende informatie gevraagd, waaronder interne strategische documenten van PostNL en Sandd.

De ACM heeft marktonderzoek verricht door middel van interviews met concurrenten en afnemers. Er is een enquête uitgezet onder alle zakelijke klanten van PostNL en Sandd. De ACM heeft diverse schriftelijke zienswijzen ontvangen van belanghebbende partijen. Ook heeft zij met deze partijen gesprekken gevoerd. De ACM heeft aanvullende informatie gevraagd van aanbieders van pakketvervoer en ongeadresseerd drukwerk. Op verzoek van de ACM heeft economisch onderzoeksbureau Frontier Economics een analyse gemaakt van de ontwikkeling van de UPD met en zonder de overname tot en met 2024.

De ACM heeft haar eigen analyses extern laten reviewen door onafhankelijke economische adviseurs. De reviews zijn uitgevoerd op de marktafbakening van de ACM, de prijseffecten van de overname in de fusiesimulatie en de beoordeling door de ACM van de door partijen geclaimde efficiëntievoordelen van de overname. Alle reviewers onderschrijven de betreffende analyses van de ACM.

## 2 Procedure

1. Op 4 april 2019 heeft de Autoriteit Consument en Markt de aanvraag om vergunning ontvangen van PostNL N.V. (hierna: 'PostNL'). Deze aanvraag ziet op de voorgenomen verkrijging van zeggenschap over SBM Beheer II B.V. (hierna: 'Sandd'). Van de aanvraag om vergunning is mededeling gedaan in Staatscourant 21030 van 11 april 2019. Naar aanleiding van deze mededeling in de Staatscourant heeft de directie Mededinging van de ACM zienswijzen ontvangen. Deze zienswijzen bespreekt de ACM hierna, voor zover er overwegingen aan zijn ontleend die dragend zijn voor dit besluit.
2. De aanvraag volgt op het besluit van de ACM van 1 april 2019<sup>1</sup> (hierna: het meldingsbesluit). Van dit besluit is mededeling gedaan in Staatscourant 20346 van 16 april 2019. In het meldingsbesluit heeft de ACM geconcludeerd dat de voorgenomen overname de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie. Voor het tot stand brengen van de overname is daarom een vergunning vereist. Naar aanleiding van dit meldingsbesluit hebben partijen de aanvraag om vergunning bij de ACM ingediend.
3. Voor de beoordeling van de concentratie heeft de ACM naast de melding en de vergunningsaanvraag onder meer gebruik gemaakt van de volgende informatie:
  - aanvullende informatie van partijen
  - marktonderzoek via (telefonische) interviews onder concurrenten en afnemers;
  - een enquête onder zakelijke klanten van PostNL en Sandd;
  - informatie uit de Post- en Pakkettenmonitor en uit de financiële verantwoording voor de UPD.
4. De ACM heeft voor haar onderzoek in het kader van artikel 41, derde lid Mw gebruik gemaakt van een extern onderzoeksbureau. Daarnaast heeft zij haar onderzoeken naar de marktafbakening voor post, het efficiëntieverweer en de fusiesimulatie laten reviewen door externe partijen.
5. Op 8 augustus 2019 heeft de ACM haar voorlopige bevindingen (hierna: punten van overweging) naar PostNL en Sandd gestuurd. Deze punten van overweging waren gebaseerd op de uitkomsten van het tot dat moment verrichte onderzoek. Partijen hebben daar op 20 augustus (PostNL) en 21 augustus (Sandd) schriftelijk op gereageerd. Met zowel PostNL als Sandd heeft daarna nog een vervolgesprek plaatsgevonden. Beide partijen hebben afgezien van een hoorzitting. PostNL en Sandd hebben vervolgens gereageerd op vervolgvragen van de ACM.

---

<sup>1</sup> ACM/UIT/50855 besluit Melding PostNL — Sandd

### 3 Partijen

6. PostNL is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht. Volgens vergunningsaanvraag is PostNL N.V. actief op het gebied van bezorgdiensten en ondersteunende diensten voor post, brievenbuspakjes en pakketten.
7. Sandd is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Sandd is volgens de vergunningsaanvraag primair actief op het gebied van de bezorging van gesorteerde en gecodeerde geadresseerde bulkpost, zoals direct mail, periodieke uitgaven en transactiepost.

### 4 Voorgenomen transactie

8. PostNL is voornemens Sandd over te nemen. Dit is vastgelegd in een '*Heads of Agreement*' van 24 februari 2019. Hieruit blijkt dat PostNL van plan is alle aandelen in Sandd over te nemen van SHM. De voorgenomen transactie zal verder worden uitgewerkt in een '*Share Purchase Agreement*'.

### 5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

9. Zoals in het meldingsbesluit is vastgesteld, is de voorgenomen transactie een concentratie in de zin van art. 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet (hierna: Mw). Het gevolg van de transactie is dat PostNL zeggenschap krijgt over Sandd.
10. Betrokken ondernemingen zijn PostNL en Sandd (hierna samen ook: 'partijen').
11. Partijen hebben omzetgegevens aan de ACM ter beschikking gesteld. Hieruit blijkt dat de voorgenomen concentratie binnen de werkingssfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mw geregelde concentratietoezicht valt.



## 6 Marktafbakening

### 6.1 Inleiding

12. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM hoe de verschillende relevante markten in het kader van deze concentratie worden afgebakend. In het meldingsbesluit concludeerde de ACM dat zij in de vergunningsfase nader onderzoek zal verrichten naar de volgende mogelijke relevante markten.
  - De nationale markt voor zakelijke partijenpost, mogelijk nader onder te verdelen naar 24-uurs zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost
  - De nationale markt voor grensoverschrijdende post, onder te verdelen naar inkomende grensoverschrijdende post en uitgaande grensoverschrijdende post
  - De mogelijke nationale markt voor postzegelpost
  - De mogelijke nationale markt voor pakketten, mogelijk onder te verdelen naar type ontvanger (B2B, B2C, C2X) en type product (pakketten en brievenbuspakjes met *track & trace*)
  - De mogelijke nationale markt voor ongeadresseerd drukwerk
  - De mogelijke nationale markt voor prepostale diensten
13. De belangrijkste overlap in activiteiten tussen partijen is op het gebied van zakelijke partijenpost. Dit is post die door zakelijke verzenders als partij wordt aangeboden bij postvervoerbedrijven tegen speciale voorwaarden en tarieven. Deze verzenders sluiten hiervoor overeenkomsten met postvervoerbedrijven. Binnen het vervoer van post kan daarnaast een onderscheid worden gemaakt tussen binnenlandse partijenpost en grensoverschrijdende post. PostNL en Sandd verwerken beiden zowel binnenlandse partijenpost als inkomende grensoverschrijdende post uit andere landen om die in Nederland te bezorgen, waarbij er sprake is van horizontale overlap. De mogelijke relevante markten voor zakelijke partijenpost en van inkomende grensoverschrijdende post worden beschreven paragraaf 6.3.
14. Partijen zijn ook beide actief op het gebied van losse post. Dit zijn poststukken die zijn gefrankeerd met een postzegel of frankeermachinstempel en die worden verzameld op collectiepunten van postvervoerbedrijven. Het gaat hierbij om een aanbod met standaard tarieven op basis van algemene voorwaarden, waarbij sprake is van een enkelstukstarief per poststuk en waarvan vooral consumenten en kleine bedrijven gebruik maken. De ACM gaat in op de mogelijke markt voor losse post in paragraaf 6.4.
15. Voordat de ACM ingaat op de afbakening van de markten op het gebied van post, gaat zij eerst in paragraaf 6.2 in op het standpunt van partijen dat digitale communicatie een volledig

substituut is van post en dat beide vormen van schriftelijke communicatie daarom tot dezelfde markt moeten worden gerekend.

16. Daarnaast heeft de ACM de mogelijke markten voor pakketten en ongeadresseerd drukwerk onderzocht. In de meldingsfase heeft de ACM al geconcludeerd dat pakketten en ongeadresseerd drukwerk geen onderdeel zijn van de relevante markten voor post.<sup>2</sup> De ACM gaat in op de markt voor pakketten in paragraaf 6.5. De ACM onderzoekt de markt voor ongeadresseerd drukwerk in paragraaf 6.6.
17. De ACM heeft in het meldingsbesluit ook de mogelijke markt voor prepostale diensten benoemd. In de vergunningsfase heeft de ACM in het licht van de beoordeling van de voorgenomen concentratie de gevolgen van de concentratie op prepostale diensten geadresseerd bij de beoordeling van de markt voor zakelijke partijenpost. De ACM gaat in dit hoofdstuk bij de marktafbakening niet verder in op deze mogelijke markt. Bij de beoordeling van de horizontale gevolgen op de markt(en) voor zakelijke partijenpost betreft de ACM wel de positie van prepostale dienstverleners op deze markt in relatie tot de inkoop van postvervoerdiensten.

## 6.2 Digitale communicatie

### 6.2.1 Inleiding

18. Een belangrijke vraag voor de beoordeling van de voorgenomen overname is of digitale communicatie, het digitaal verzenden van schriftelijke communicatie, substantiële concurrentiedruk op post uitoefent en daardoor geacht wordt onderdeel uit te maken van dezelfde relevante markten als post.
19. Onder digitale communicatie verstaat de ACM het versturen van schriftelijke informatie via elektronische communicatienetwerken en applicaties. Voorbeelden van digitale communicatie zijn e-mail, digitale nieuwsbrieven, online tijdschriften, digitale 'mijn'-omgevingen en online bankieren. Post betreft fysieke en geadresseerde schriftelijke communicatie.
20. De beoordeling van de vraag of digitaal verzenden onderdeel uitmaakt van de relevante markten voor post wordt in de onderstaande paragrafen 6.3 en 6.4 voor de mogelijke markten voor zakelijke partijenpost en losse post nader geanalyseerd aan de hand van de door de ACM uitgevoerde kwantitatieve analyses. Dit betreft de uitgevoerde *critical loss* analyses als operationalisatie van de SSNIP-test, zoals nader uitgewerkt in Annex B bij dit besluit. Uit deze analyses volgt dat digitaal verzenden niet tot de relevante markten voor zakelijke partijenpost en losse post behoren en derhalve onvoldoende concurrentiedruk op post uitoefenen. Een

---

<sup>2</sup> In het besluit in de meldingsfase hanteerde de ACM de term brievenpost. In dit besluit hanteert zij de term post.

belangrijke reden hiervoor is dat de overstap in het versturen via de post naar digitaal vrijwel niet afhankelijk is van de prijs (zie paragraaf 6.2.4).

### 6.2.2 Standpunt partijen

21. Partijen stellen zich net als in de meldingsfase op het standpunt dat sprake is van een bredere, nationale communicatiemarkt waar niet alleen fysieke maar ook digitale communicatie onderdeel van uitmaakt. Digitale communicatie oefent volgens partijen aanzienlijke concurrentiedruk uit op fysieke post waardoor digitale communicatiediensten tot dezelfde relevante markt behoren. In de reactie op de Punten van Overweging heeft PostNL zich nogmaals op dit standpunt gesteld.
22. PostNL baseert zich hierbij in de kern op een rapport van zijn economische adviseur die als bijlage bij de melding is ingebracht.<sup>3</sup> In dit rapport wordt aan de hand van een kwantitatieve benadering van de SSNIP-test geconcludeerd dat digitaal verzenden tot de relevante markt voor fysieke post behoort. Dit onderzoek maakt gebruik van enquêteresultaten om de prijselasticiteit van postverzending te berekenen. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van gegevens van PostNL over de brutomarge. Met deze gegevens wordt een *critical loss* analyse uitgevoerd. In de analyse staat de vraag centraal wat zakelijke verzenders zullen doen als de prijs voor post met 5-10% gaat stijgen en wordt de gerapporteerde volumedaling uit de enquête gebruikt om de elasticiteit te bepalen. De uitkomst in het rapport van de economische adviseur is dat de relevante markt breder dient te worden afgebakend dan post omdat een hypothetische monopolist niet in staat is om een kleine en duurzame prijsverhoging winstgevend door te voeren. In reactie op de Punten van Overweging voert PostNL daarnaast aan dat de jarenlange volumekrimp van post aantoont dat verzenders digitale communicatie als substituut ziet en deze daarom tot dezelfde relevante markt moet worden gerekend.

### 6.2.3 Eerdere zaken en besluiten

23. De Europese Commissie heeft een aantal zaken behandeld waarin de markt voor zakelijk postvervoer is geanalyseerd.<sup>4</sup> In deze besluiten heeft de Europese Commissie digitaal verzenden niet tot de markt gerekend.<sup>5</sup> In een recente zaak<sup>6</sup> concludeert Ofcom dat er een relevante markt is voor het vervoer 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

<sup>3</sup> RBB rapport 2019 – commentaar op de marktafbakening in het concept AMM besluit. Dit rapport is de meeste recente kwantitatieve analyse naar de marktafbakening van post. Dit rapport bouwt voort op eerdere rapporten die PostNL in eerdere AMM procedures heeft ingebracht.

<sup>4</sup> Beschikkingen van de Europese Commissie, COMP/M.6503 – La Poste/Swiss Post/JV, nr. 18 - 26, COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, nr. 14 en volgende, COMP/M.3971 – Deutsche Post/Exel, nr. 23 en 24.

<sup>5</sup> 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 , nr. 22).

<sup>6</sup> Ofcom, 2018, Infringement decision, Discriminatory pricing in relation to the supply of bulk mail delivery services in the UK. CW/01122/01/14.

concludeert Ofcom ook, onder andere op basis van een SSNIP-test, dat digitaal verzenden niet tot deze relevante markt behoort.

24. In het ontwerp marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost uit 2018<sup>7</sup> concludeerde de ACM dat er een relevante markt is voor 24-uurs zakelijke partijenpost.<sup>8</sup> Deze markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost (24-uurs post 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 binnen 24 uur in Nederland. In dat besluit concludeerde de ACM dat digitaal verzenden, onder andere op basis van een SSNIP-test, niet tot deze relevante markt behoort. In het meldingsbesluit heeft de ACM ook geconcludeerd dat digitale communicatie geen volwaardig substituut is voor het verzenden van tijdkritische zakelijke partijenpost.

#### 6.2.4 Digitale communicatie en autonome volumedaling van post

25. Bij de beoordeling van de voorgenomen concentratie bakent de ACM, evenals bij het hiervoor genoemde ontwerp marktanalysebesluit, een relevante markt voor post af. Een belangrijk onderdeel voor deze marktafbakening en de daarbij gebruikte *critical loss* analyses, vormt de vraag in hoeverre verzenders van post reageren op een kleine maar significante prijsverhoging van post. De gevoeligheid van verzenders van poststukken op deze prijsverhogingen bepaalt voor een groot deel in welke mate een aanbieder van postdiensten rekening houdt met digitale diensten en eventueel zijn dienstenaanbod daarop aanpast.
26. Bij de bepaling van deze prijsgevoeligheid van post is van belang welke daling van het afgenomen volume is toe te rekenen aan een prijsverhoging. Immers, als het postvolume krimpt zonder dat er een causaal verband is met een prijsverandering of verslechtering van het aanbod, gaat er van deze overstap van post naar digitale communicatie geen concurrentiedruk uit. Een rationeel handelend bedrijf zal bij zijn prijszetting dan geen rekening houden met digitale communicatie.
27. De ACM heeft daarom onderzocht in welke mate de overstap van post naar digitale communicatie het resultaat is van prijsstijgingen van postdiensten of het resultaat is van andere autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde ontwikkelingen. In Annex D wordt dit onderzoek in detail beschreven. Hieronder geeft de ACM een samenvatting van die analyse.
28. In de eerste plaats stelt de ACM vast dat de postvolumes krimpen (zie ook paragraaf 7.1). Verzenders van post versturen jaar op jaar minder post en dit zal naar verwachting de komende jaren ook het geval zijn. Tegelijkertijd wordt nog steeds veel post verzonden en wordt in de postsector een substantiële omzet geboekt. De overstap van post naar digitale

<sup>7</sup> Ontwerp marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost van 24-12-2019.

<sup>8</sup> In dit besluit benoemt de ACM 24-uur zakelijke partijenpost als tijdkritische zakelijke partijenpost.

communicatie als alternatieve manier voor schriftelijke communicatie was en is voor een belangrijk deel het gevolg van een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde ontwikkeling. Hierbij valt te denken aan technologische ontwikkelingen in de mogelijkheden van digitale communicatiemiddelen (zoals de introductie van digitale mijn-omgevingen) en wijziging in de voorkeur van een ontvanger om digitaal of fysiek te communiceren.

29. Het standpunt van de ACM dat een belangrijk deel van de krimp van het postvolume wordt veroorzaakt door een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde ontwikkeling wordt ondersteund door externe rapporten, zoals beschreven in Annex D. Onderzoeksbureau WIK wijst erop dat de daling van het postvolume als gevolg van de migratie naar digitale communicatie een structurele daling is en niet een prijs-gerelateerde daling.<sup>9</sup> E.CA Economics stelde eerder - in een rapport in opdracht van Sandd - dat een kleine maar significante prijsstijging van fysieke post niet tot een aanzienlijke toename in de overstap naar digitaal verzenden zal leiden omdat de overstap van post naar digitaal voornamelijk niet-prijs gedreven is.<sup>10</sup> Ook enkele wetenschappelijke artikelen wijzen op het autonome karakter van de krimp van post (zie Annex D).
30. In aanvulling op en ter ondersteuning van de kwantitatieve analyse van de marktafbakening, zoals beschreven in paragraaf 6.3 en 6.4, heeft de ACM kwalitatief onderzoek gedaan naar de overwegingen om post digitaal en/of fysiek te verzenden. Dit onderzoek bestond uit een enquête onder alle zakelijke klanten van PostNL en Sandd<sup>11</sup>, en een aantal interviews met afnemers en gesprekken met concurrenten. Het kwalitatieve onderzoek is gebruikt om de overwegingen van zakelijke afzenders om post fysiek of digitaal te verzenden in kaart te brengen. Ook is het kwalitatieve onderzoek gebruikt om een beeld te krijgen van de relevante keuzefactoren voor fysieke en digitale verzending alsmede de verschillen hiertussen.
31. Uit de resultaten van de enquête (beschreven in Annex E) volgt dat er aanzienlijke verschillen zijn in de kenmerken van fysieke post en digitale verzending. Daarnaast laten de resultaten van de enquête zien dat de overwegingen om post fysiek of digitaal te verzenden wezenlijk van elkaar verschillen. 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 voor verzenders, maken dat digitaal verzenden en fysieke post wezenlijk andere diensten zijn die beperkte concurrentiedruk op elkaar uitoefenen. De ACM ziet in de overwegingen van zakelijke verzenders om post digitaal te verzenden een bevestiging dat de daling van het postvolume met name wordt verklaard door andere factoren dan een verslechtering van het aanbod in de vorm van het verhogen van de prijs van post.

<sup>9</sup> WIK Consult, Future scenario developments in the Dutch postal market, 21 december 2016, en WIK (2017). Comparing Dutch and Belgian postal markets, and discount practices.

<sup>10</sup> E.CA Economics, 18 oktober 2017. Marktafbakening 72-uurs postdiensten.

<sup>11</sup> Zie Annex E. Dit onderwerp werd bevestigd in onderdeel A van de enquête. De onderdelen B en C van de enquête die respectievelijk betrekking hadden op keuze voor een postvervoerder (B) en de verwachte gevolgen van de voorgenomen concentratie (C) komen op andere onderdelen in dit besluit aan de orde.

32. [vertrouwelijk].<sup>12</sup> [vertrouwelijk]
33. Ook op basis van gerealiseerde marktgegevens stelt de ACM vast dat de krimp in postvolumes niet aan een verslechtering van het postaanbod, maar veelal aan andere, niet-prijsgerelateerde factoren toe te wijzen is. Zo blijkt uit de analyse in Annex D dat in het jaar dat de gemiddelde opbrengst van tijdkritische zakelijke partijenpost (2016) het minste is gestegen van de afgelopen jaren (periode 2013-2018), er tegelijkertijd sprake was van een substantiële daling van het volume. In het jaar 2016 deed de grootste volumedaling aan tijdkritische zakelijke partijenpost zich voor (periode 2013-2018). Dat de grootste volumedaling zich voordoet in het jaar met de hoogste stijging van de gemiddelde opbrengst geeft een sterke indicatie dat een groot deel van de overstap van tijdkritische zakelijke partijenpost naar digitale communicatie niet-prijsgerelateerd is.
34. De ACM acht op basis van deze interne stukken en het overige onderzoek zoals beschreven in Annex D een niet-prijsgerelateerde daling van het postvolume van 6% aannemelijk en hanteert deze als conservatieve aanname.

#### 6.2.5 Conclusie

35. Uit de gegevens van PostNL, gerealiseerde marktgegevens, externe rapporten en onderzoek onder marktpartijen volgt dat een groot deel van de krimp van postvolumes het resultaat is van een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde ontwikkeling. De ACM schat deze autonome daling van het postvolume in op 6% per jaar. De overstap van fysieke post naar digitale communicatie geeft daarmee slechts een beperkte concurrentiedruk op post.
36. Uit de *critical loss* analyses voor zakelijke partijenpost en losse post, zoals hierna wordt besproken, blijkt dat er slechts sprake is van een beperkte concurrentiedruk van digitale communicatie op post (zie ook Annex B en Annex C).
37. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat digitale communicatie geen onderdeel is van de relevante markten voor fysieke post. Hierna zal de ACM bij de afbakening van de relevante markt(en) voor zakelijke partijenpost en de relevante markt voor losse post hierop nog nader ingaan.

---

<sup>12</sup> [vertrouwelijk]. De ACM baseert zich derhalve voor de inschatting van de prijs- en niet-prijsgerelateerde overstap op de meest recente gegevens uit 2018.

## 6.3 Zakelijke partijenpost

### 6.3.1 Inleiding

38. De ACM heeft in de vergunningsfase onderzoek gedaan naar de mogelijke markt voor zakelijke partijenpost. De ACM voert deze marktafbakening uit in lijn met de Bekendmaking relevante markt van de Europese Commissie. Hierbij gebruikt de ACM een kwantitatieve invulling van de SSNIP-test<sup>13</sup> in de vorm van een *critical loss* analyse om de mate van concurrentiedruk op zakelijke partijenpost te onderzoeken en te onderbouwen.
39. Voor het uitvoeren van een *critical loss* analyse is het noodzakelijk om de prijselasticiteiten en de brutomarges te berekenen.<sup>14</sup> De ACM heeft voor het berekenen van de prijselasticiteiten voor tijdkritische zakelijke partijenpost, niet-tijdkritische zakelijke partijenpost en zakelijke partijenpost gebruik gemaakt van verschillende methoden, waaronder het gebruik van prijselasticiteiten afkomstig uit interne documenten van PostNL.<sup>15</sup>
40. Uit deze kwantitatieve analyse, die beschreven staat in Annex B, blijkt dat digitale communicatie niet behoort tot de relevante markten van zakelijke partijenpost. Voor alle mogelijke relevante markten (zakelijke partijenpost, met een mogelijk onderscheid naar tijdkritische- en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost) blijkt dat de *actual loss* kleiner is dan de *critical loss*, waaruit kan worden afgeleid dat een hypothetische monopolist al deze markten winstgevend kan monopoliseren. De relevante markt wordt daarom niet ruimer afgebakend dan zakelijke partijenpost.

#### *Productaanbod*

41. Voor het vervoer van zakelijke partijenpost worden verschillende servicekaders aangeboden. Deze servicekaders verschillen van elkaar voor wat betreft de overkomstduur van post. Hierbij is er op hoofdlijnen een indeling in tijdkritische en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.
42. Tijdkritische zakelijke partijenpost kenmerkt zich door bezorging binnen 24 uur en de hiermee verband houdende bezorgingstijdigheid.<sup>16</sup> Onder niet-tijdkritische zakelijke partijenpost verstaat de ACM het aanbod van postvervoerbedrijven voor het bezorgen van post na meer dan 24 uur. Hieronder valt 48-uurs zakelijke partijenpost (bezorging binnen 48 uur), 72-uurs partijenpost (bezorging binnen 72 uur) en 72(+)-uurs zakelijke partijenpost (bezorging na meer dan 72 uur, ook wel in de praktijk 'Next Week Delivery'). Ook brievenbuspakjes zonder track & trace maken deel uit de van zakelijke partijenpost.

<sup>13</sup> Een SSNIP-test staat voor *small but significant and non-transitory increase in price* en is een test om te achterhalen of een hypothetische monopolist in staat is om duurzaam zijn prijzen significant te verhogen. Voor kleine significante prijsstijging wordt uitgegaan van 5-10%. De operationalisering van de SSNIP-test wordt verder uitgelegd bij de *critical loss* analyse in Annex B.

<sup>14</sup> 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. Voor het berekenen van de *actual loss* dient de prijselasticiteit van de vraag te worden geschat. Zie uitvoerig, Annex B, paragraaf 1.

<sup>15</sup> Zie Annex B.

<sup>16</sup> Bezorgingstijdigheid betreft het percentage van de post dat binnen de overkomstduur wordt bezorgd.

43. In het meldingsbesluit heeft de ACM in het midden gelaten of de markt voor zakelijke partijenpost moet worden onderverdeeld naar een mogelijke relevante markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost en een mogelijke relevante markt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Hierna wordt beschreven hoe de ACM komt tot de afbakening van de relevante markt, zowel vanuit het perspectief van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost als vanuit het perspectief van tijdkritische zakelijke partijenpost.

### 6.3.2 Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

44. Om te bepalen of niet-tijdkritische zakelijke partijenpost mogelijk een aparte relevante markt is, is ten eerste een *critical loss* analyse uitgevoerd. Hieruit blijkt dat er geen producten zijn die voldoende prijsdruk geven om een hypothetische monopolist van niet-tijdkritische postdiensten te disciplineren. Dit is een belangrijke aanwijzing dat de markt niet ruimer is dan niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. De ACM heeft hierbij onder andere gekeken of tijdkritische zakelijke partijenpost, digitale verzending en losse post tot de markt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost behoren.
45. Daarnaast heeft de ACM ook kwalitatief onderzoek gedaan naar mogelijke vraagsubstituten voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. De mogelijke vraagsubstituten die de ACM heeft onderzocht, zijn tijdkritische zakelijke partijenpost, digitale verzending en losse post.
46. De ACM stelt vast dat tijdkritische- en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost deels voorzien in dezelfde behoefte van afnemers, terwijl zij substantieel verschillen op het gebied van overkomstduur en prijs. Voor bezorging binnen een dag moet een afnemer bereid zijn om aanzienlijk meer te betalen.
47. In paragraaf 6.2 heeft de ACM al geconcludeerd dat digitale communicatie en post wezenlijk andere diensten zijn die slechts beperkte prijsdruk op elkaar uitoefenen. Dit blijkt ook uit de resultaten van het kwantitatieve onderzoek naar vraagsubstitutie voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.
48. Gelet op de verschillen tussen zakelijke partijenpost en losse post, concludeert de ACM dat losse post geen vraagsubstituut is van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Zo geldt bij losse post een enkelstuktarief op basis van een standaard aanbod en worden bij zakelijke partijenpost overeenkomsten gesloten met zakelijke klanten, waarbij sprake is van onderhandelingen over voorwaarden en tarieven. De gemiddelde prijs per poststuk van losse post is dan ook hoger dan de gemiddelde prijs per poststuk van partijenpost. Voor losse post geldt bovendien een wettelijk kader op basis van de Postwet waaraan de postvervoerder die de Universele Postdienst (UPD) verzorgt, PostNL, moet voldoen.
49. De ACM concludeert, gelet op de resultaten van de kwalitatieve analyse, dat tijdkritische zakelijke partijenpost, digitale communicatie en losse post geen vraagsubstituut zijn van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.



50. Tot slot heeft de ACM gekeken naar aanbodssubstitutie voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Hiervan is sprake als andere aanbieders snel en met geringe kosten kunnen overschakelen op het leveren van niet-tijdkritische postdiensten.<sup>17</sup>
51. Aanbieders van tijdkritische zakelijke partijenpost hebben de beschikking over een vijfdaags postvervoernetwerk. Voor het vervoer van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost volstaat de beschikking over een tweedaags of driedaags postvervoernetwerk. Een aanbieder van tijdkritische zakelijke partijenpost die daarnaast ook niet-tijdkritische zakelijke partijenpost wil gaan aanbieden, hoeft niet te investeren in een toename van het aantal bezorgdagen en kan relatief snel reageren op prijsveranderingen. Er is daarom sprake van aanbodssubstitutie, wat een indicatie is dat tijdkritische zakelijke partijenpost tot dezelfde relevante markt behoort als niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. De ACM heeft ook gekeken naar bezorging van dagbladen en bezorging door pakketvervoerders, maar komt tot de conclusie dat hier geen aanbodssubstitutie voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost vanuit gaat, omdat deze aanbieders geen tijdkritische zakelijke partijenpost zullen aanbieden in reactie op een kleine, maar significante prijsstijging.
52. Op basis van het voorgaande blijkt dat er vanuit de vraagzijde gezien geen alternatieven zijn voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Vanuit de aanbodzijde is die er wel omdat een aanbieder van tijdkritische zakelijke partijenpost snel en zonder aanzienlijk bijkomende kosten ook niet-tijdkritische zakelijke partijenpost zal kunnen aanbieden. Vanuit het startpunt van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost komt de ACM tot de conclusie dat de relevante markt de markt voor zakelijke partijenpost is.

### 6.3.3 Tijdkritische zakelijke partijenpost

53. De ACM heeft ook voor de mogelijke markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost onderzocht of deze markt op basis van vraag- of aanbodssubstitutie breder moet worden afgebakend of een aparte relevante productmarkt is.
54. De ACM concludeert op basis van een *critical loss* analyse dat er geen producten zijn die voldoende prijsdruk geven om een hypothetische monopolist van tijdkritische zakelijke partijenpost te disciplineren. Dit is een belangrijke aanwijzing dat de markt niet ruimer is dan tijdkritische zakelijke partijenpost. De ACM heeft hierbij onder andere gekeken of niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, digitale verzending en losse post tot de markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost behoren.
55. Kwalitatief onderzoek onderschrijft dit resultaat. Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, digitale verzending en losse post verschillen zodanig van tijdkritische zakelijke partijenpost dat die geen vraagsubsituut vormen voor tijdkritische zakelijke partijenpost. Tijdkritische- en niet-

<sup>17</sup> Bekendmaking van de Europese Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht (*PbEG* 1997, C 372/03),mr. 20.

tijdkritische zakelijke partijenpost voorzien deels in dezelfde behoefte van afnemers, terwijl zij substantieel verschillen op het gebied van overkomstduur en prijs. Voor bezorging binnen een dag moet een afnemer bereid zijn om aanzienlijk meer te betalen.

56. Naast vraagsubstitutie beoordeelt de ACM ook aanbodssubstitutie voor het afbakenen van de relevante markt. Voor het kunnen aanbieden van tijdkritische 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).<sup>18</sup> 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. De ACM constateert hierbij onder andere dat Sandd, als landelijke aanbieder van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, ondanks de stijging van de gemiddelde opbrengst per poststuk van tijdkritische zakelijke partijenpost, in de afgelopen jaren geen landelijk dekkend vervoer van tijdkritische zakelijke partijenpost is gaan aanbieden.<sup>19</sup> Dit duidt op de afwezigheid van aanbodssubstitutie in de zin dat er geen aanbieders zijn die snel en met geringe kosten kunnen overschakelen op het leveren van tijdkritische postdiensten. Ook voor pakketvervoerders en bezorgers van dagbladen is geen aanbodssubstitutie gevonden.
57. Op basis van het voorgaande blijkt dat er vanuit de vraagzijde gezien geen alternatieven zijn voor tijdkritische zakelijke partijenpost. Dat geldt ook gezien vanuit de aanbodzijde. Vanuit het startpunt van tijdkritische zakelijke partijenpost komt de ACM tot de conclusie dat de markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost een mogelijke aparte relevante markt is.

#### 6.3.4 Inkomende grensoverschrijdende partijenpost

58. Uitgaande grensoverschrijdende partijenpost onderscheidt zich wezenlijk van inkomende grensoverschrijdende partijenpost. Voor uitgaande grensoverschrijdende partijenpost vindt in Nederland alleen het collectieproces plaats en wordt voor de bezorging in het land van bestemming gebruik gemaakt van het postvervoernetwerk van een postvervoerder aldaar. In het meldingsbesluit heeft de ACM voor de beoordeling van deze concentratie daarom uit van mogelijke markten voor uitgaande grensoverschrijdende post en voor inkomende grensoverschrijdende post. Daarnaast concludeerde de ACM dat het niet waarschijnlijk is dat

<sup>18</sup> 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. (Beantwoording Sandd informatieverzoek d.d. 8 november 2018 in het kader van ontwerp marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost, p. 6, kenmerk ACM/IN/424377).

<sup>19</sup> Wel heeft Sandd Van Straaten Post overgenomen, dat een 24-uurs zakelijke partijenpost netwerk met gedeeltelijke dekking heeft.

de concentratie zou leiden tot een significante beperking van de mededinging op de (mogelijke) markt voor uitgaande grensoverschrijdende post.<sup>20</sup>

59. Voor inkomende grensoverschrijdende partijenpost geldt dat partijenpost die bij een Nederlandse postvervoerder vanuit het buitenland wordt aangeleverd via hetzelfde netwerk worden bezorgd als het netwerk dat wordt gebruikt voor het vervoer van binnenlandse partijenpost. Met andere woorden, inkomende grensoverschrijdende post is voor de bezorging gelijk aan zakelijke partijenpost. Er is daarmee sprake van aanbodssubstitutie. De ACM neemt inkomende grensoverschrijdende partijenpost ten behoeve van de beoordeling van de deze concentratie mee in de markt(en) voor zakelijke partijenpost.

### 6.3.5 Geografische markt

60. In het meldingsbesluit ging de ACM uit van een nationale markt voor zakelijke partijenpost. Partijen betwisten dit niet. Partijen bieden hun diensten voor zakelijke partijenpost via een landelijk netwerk in heel Nederland aan. Er is geen sprake van geografische verschillen in productkarakteristieken. Het aanbod is verder overal hetzelfde en postvervoerbedrijven differentiëren hun prijzen niet geografisch. Zowel PostNL als Sandd hanteren landelijk uniforme tarieven. Dat is een sterke indicatie van concurrentieomstandigheden die binnen Nederland overal gelijk zijn. Net als in het meldingsbesluit definieert de ACM de geografische markt voor zakelijke partijenpost als nationaal.

#### *Externe review*

61. De ACM heeft economisch onderzoeksbureau Charles River Associates (CRA)<sup>21</sup> gevraagd om een externe review uit te voeren op de afbakening van de relevante markten voor zakelijke partijenpost en losse post. CRA onderschrijft de beoordeling en de conclusies van de ACM.

### 6.3.6 Conclusie

62. De ACM concludeert op basis van het voorgaande dat er een nationale markt is voor zakelijke partijenpost, waarbinnen een mogelijke deelmarkt van tijdkritische zakelijke partijenpost bestaat. Of er bij de marktabakening een onderscheid gemaakt moet worden tussen tijdkritische en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost kan echter in het midden blijven omdat dit de conclusie over de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen overname niet verandert in dit besluit (zie hoofdstuk 14).
63. De horizontale overlap tussen partijen is het grootst op de markt voor zakelijke partijenpost. De ACM neemt in dit besluit daarom deze afbakening van deze markt als uitgangspunt en gaat voorzover dat nodig is, in op de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke

<sup>20</sup> Besluit in de meldingsfase, rnr 108.

<sup>21</sup> Charles River Associates, Review of the ACM's assessment of the market definition for the PostNL/Sandd case, datum: 26 juli 2019.

partijenpost. In dit besluit wordt inkomende grensoverschrijdende post meegenomen in de markt(en) voor zakelijke partijenpost.

## 6.4 Losse post

### 6.4.1 Inleiding

64. Voor de afbakening van de relevante markt voor losse post heeft de ACM een vergelijkbare aanpak gebruikt als voor zakelijke partijenpost. Voor een beknopte beschrijving van de aanpak verwijst de ACM naar paragraaf 6.3.1; voor de analyse en de verdere beoordeling van de marktafbakening verwijst de ACM naar Annex A en C.

#### *Productaanbod*

65. Zowel PostNL als Sandd zijn actief op het gebied van losse post. Losse post wordt gebruikt in gevallen waarin slechts één of enkele poststukken tegelijkertijd worden verstuurd. De verzenders van losse post zijn vooral consumenten en (klein)zakelijke klanten. Zij bieden de post aan in een brievenbus, bij een postagentschap of voor (klein)zakelijke klanten bij een businesspoint. Losse post wordt tegen een enkelstuktarief verstuurd. De post wordt gefrankeerd met een postzegel, een digitale postzegelcode of via een frankeermachine. Ook antwoordnummers, waarbij de ontvanger de portokosten betaalt, evenals brievenbuspakjes zonder track & trace vallen onder losse post.
66. Losse post van PostNL valt onder de Universele Postdienst (UPD) en wordt vijf dagen per week bezorgd. Een losse postzegel van PostNL kost momenteel 87 cent, digitale postzegels / postzegelcodes kosten 83 cent en frankeren met een frankeermachine kost 81 cent. Losse post van Sandd, veelal een postzegel van Sandd (Sandd zegel) met bezorging op twee dagen per week, kost momenteel 60 cent.

### 6.4.2 Losse post

67. Zoals volgt uit de analyse in Annex A hoeft op basis van aanbods substitutie binnen de markt voor losse post geen onderscheid te worden gemaakt naar type afnemers. Het maakt voor de bezorging niet uit of de losse post afkomstig is van consumenten of (kleine) zakelijk afnemers. Ook hoeft er binnen losse post geen onderscheid naar overkomstduur te worden gemaakt. Niet-tijdkritische losse post, de dienst die door Sandd wordt aangeboden, ondervindt concurrentiedruk van tijdkritische losse post. Tussen tijdkritische en niet-tijdkritische losse post bestaat aanbods substitutie, waardoor er geen onderscheid hoeft te worden gemaakt naar overkomstduur.
68. Om te beoordelen of er sprake is van vraagsubstitutie waardoor de markt breder dan losse post gedefinieerd zou moeten worden, heeft de ACM zowel kwantitatieve als kwalitatieve

analyses gedaan. Uit de kwantitatieve *critical loss* analyse blijkt dat er geen producten zijn buiten de markt voor losse post (zoals digitale verzending) die voldoende concurrentiedruk leveren om een hypothetische monopolist van losse post te disciplineren. Dit betekent dat er geen vraagsubstituten zijn op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor losse post. Deze conclusie wordt bevestigd door het kwalitatieve onderzoek.

69. Daarnaast heeft de ACM onderzocht of er sprake is van aanbodssubstitutie vanuit aanbieders van zakelijke partijenpost, bezorgers van dagbladen en pakketvervoerders. Geen van deze andere aanbieders heeft de mogelijkheid om op korte termijn en zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen losse post aan te gaan bieden. Ook vanuit aanbodssubstitutie is er dus geen reden om de markt breder te zien dan de markt voor losse post.

#### 6.4.3 Geografische markt

70. In het meldingsbesluit ging de ACM uit van een nationale markt voor losse post. Partijen betwisten dit niet. Partijen bieden hun diensten voor losse post via een landelijk netwerk in heel Nederland aan. Er is geen sprake van geografische verschillen in productkarakteristieken. Het aanbod is verder overal hetzelfde en postvervoerbedrijven differentiëren hun prijzen niet geografisch. Zowel PostNL als Sandd hanteren landelijk uniforme tarieven. Dat is een sterke indicatie van concurrentieomstandigheden die binnen Nederland overal gelijk zijn. Net als in het meldingsbesluit definieert de ACM de geografische markt voor losse post als nationaal.

#### *Externe review*

71. De ACM heeft economisch onderzoeksbureau Charles River Associates (CRA)<sup>22</sup> gevraagd om een externe review uit te voeren op de afbakening van de relevante markten voor zakelijke partijenpost en losse post. CRA onderschrijft de beoordeling en de conclusies van de ACM.

#### 6.4.4 Conclusie

72. De ACM komt tot de conclusie dat de relevante markt moet worden afgebakend als de nationale markt voor losse post.

---

<sup>22</sup> Charles River Associates, Review of the ACM's assessment of the market definition for the PostNL/Sandd case, datum: 26 juli 2019.

## 6.5 Pakketten

### 6.5.1 Inleiding

73. In deze paragraaf onderzoekt de ACM de afbakening van de relevante markt voor pakketvervoer (hierna: pakketten).
74. In het meldingsbesluit is de ACM uitgegaan van een mogelijke markt voor pakketten, die mogelijk nader onderverdeeld kan worden in een markt voor het vervoer van brievenbuspakjes met *track & trace* en een markt voor het vervoer van reguliere pakketten.<sup>23</sup> Daarbij constateerde de ACM op basis van besluiten van de Europese Commissie en informatie van marktpartijen dat het vervoer van pakketten mogelijk gesegmenteerd zou kunnen worden naar afnemersgroepen (B2B, B2C en C2X) en expres of standaard pakketbezorgdiensten.
75. Hierna onderzoekt de ACM eerst of er binnen het vervoer van pakketten onderscheid moet worden gemaakt naar specifieke segmenten (paragraaf 6.5.2). Daarna onderzoekt de ACM of brievenbuspakjes met *track & trace* vanwege vraagsubstitutie onderdeel zijn van de relevante markt voor pakketten (paragraaf 6.5.3).

### 6.5.2 Nader onderscheid binnen pakketten

#### *Standpunt partijen*

76. In de melding stellen partijen dat er sprake is van (op zijn minst) een pakketmarkt voor zakelijke klanten, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen type ontvangers of expres- en standaardpakketbezorgdiensten. Partijen menen dat het onderscheid tussen B2B ('*Business to Business*'), B2C ('*Business to Consumer*') en C2X ('*Consumer to Business/Consumer*') niet meer relevant is voor de Nederlandse markt: afnemers van B2C- en B2B-diensten verwachten in toenemende mate dezelfde kwaliteit en snelheid. Ook vanuit de aanbodzijde zou er voldoende substitutie tussen B2B en B2C zijn. Het onderscheid tussen B2X en C2X zou volgens partijen ook niet evident zijn.
77. Partijen geven aan dat het verschil tussen expres- en standaardpakketbezorgdiensten niet meer relevant is voor de Nederlandse pakketmarkt, omdat vrijwel alle Nederlandse binnenlandse pakketten de volgende dag worden bezorgd. Ook op andere onderdelen van de dienstverlening (zoals *track & trace*) zijn standaard pakketbezorgdiensten en expres-diensten volgens partijen naar elkaar toe gegroeid.

---

<sup>23</sup> Meldingsbesluit, pagina 14-16.

78. In zijn reactie op het meldingsbesluit stelt PostNL geen aanleiding te zien om onderzoek te doen naar mogelijke uitsplitsingen.<sup>24</sup> PostNL stelt dat de ACM zich kan beperken tot een analyse van het mogelijke marktsegment waarop het increment van de concentratie het grootste zou zijn. Volgens PostNL leidt ook in dat segment de concentratie niet tot een significante beperking van de concurrentie en kan de precieze marktafbakening dus in het midden blijven.

#### *Eerdere besluiten*

79. De Europese Commissie maakt binnen de markt voor pakketbezorging een onderscheid tussen (i) binnenlandse en grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten, (ii) expres- en standaardpakketbezorgdiensten, en (iii) zakelijke en particuliere verzenders/ontvangers (B2B, B2C en C2X).<sup>25</sup> In een recente zaak komt de Franse mededingingsautoriteit tot eenzelfde segmentering.<sup>26</sup>
80. Uit de Commissiebesluiten en de informatie van marktpartijen blijkt dat het vervoer van pakketten mogelijk gesegmenteerd zou kunnen worden naar binnenlands en grensoverschrijdende pakketten, expres of standaard pakketbezorgdiensten en afnemersgroepen (B2B, B2X, C2X). In deze paragraaf onderzoekt de ACM daarom of een nader onderscheid naar één van deze factoren van belang is bij de afbakening van de relevante productmarkt voor pakketten in deze specifieke zaak.

#### *Nader onderscheid*

81. Voor de definitie van een pakket sluit de ACM aan bij het Postbesluit 2009, art. 1(e) en de verordening betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten<sup>27</sup>:

*“postpakket: een geadresseerd verpakt poststuk, dat zaken, niet zijnde brieven, bevat.”<sup>28</sup>*

*“pakket: een postzending die goederen met of zonder handelswaarde bevat, anders dan brievenpost, met een gewicht van ten hoogste 31,5 kg.”<sup>29</sup>*

82. In de Commissiebeschikkingen wordt bij de afbakening van de productmarkten voor pakketbezorging tevens een gewichtsgrens gehanteerd voor het onderscheid tussen het vervoer van pakketten en vrachtvervoer. Pakketten worden in de Commissiebesluiten gedefinieerd als pakketten met een gewicht van minder dan 31,5 kg<sup>30 31</sup>.

<sup>24</sup> PostNL, Reactie op meldingsbesluit PostNL/Sandd, 9 april 2019, pagina 2.

<sup>25</sup> Beschikking van de Europese Commissie, COMP/M. 6570 – UPS/TNT Express, nr. 152 en volgende, COMP/M. 7630 – FEDEX/TNT Express, nr. 81, COMP/M.6503 – La Poste /Swiss Post /JV, nr. 53-56, COMP/M.5152 – Posten AR /Post Danmark, nr. 49-63.

<sup>26</sup> Zie het besluit van de L'Autorité de la concurrence van 30 juli 2018, n° 18-DCC-127 (*Alpha Direct Services/Log'Hopp*).

<sup>27</sup> Verordening (EU) 2018/644.

<sup>28</sup> Postbesluit 2009, art. 1(e).

<sup>29</sup> Zie ook Verordening (EU) 2018/644, grensoverschrijdende pakketten, art. 2 Definities.

<sup>30</sup> Waarbij de grens op 31,5 kg is bepaald als het gewicht dat kan worden afgehandeld door één persoon, zonder mechanische hulpmiddelen.

83. In deze zaak heeft de ACM geen aanleiding om af te wijken van de beschikkingspraktijk van de Commissie. Hiervoor zijn uit het marktonderzoek ook geen redenen naar voren gekomen. Hierna gaat de ACM daarom uit van een relevante productmarkt voor pakketten (<31,5 kg). Hierna onderzoekt de ACM of binnen het vervoer van pakketten nader onderscheid gemaakt dient te worden naar type verzender en ontvanger.

*i) Type verzender en ontvanger*

84. Een mogelijk onderscheid binnen het vervoer van pakketten is het onderscheid naar type ontvanger en verzender. Binnen het vervoer van pakketten is sprake van drie verschillende segmenten: B2B (Business to Business), B2C (Business to Consumer) en C2X (Consumer to Business/Consumer).
85. In het B2B segment worden pakketten primair tijdens kantooruren bezorgd. In dit segment is de kans groot dat een pakket in één keer bezorgd kan worden, doordat bedrijven over het algemeen tijdens kantooruren open zijn.<sup>32</sup> Bovendien worden er bij B2B pakketvervoer vaak meerdere pakketten op één adres afgeleverd.<sup>33</sup>
86. Voor het B2C segment is een fijnmaziger bezorgnetwerk met meer sorteercentra en servicepunten vereist dan voor het B2B segment.<sup>34</sup> Binnen het B2C segment worden er steeds meer verschillende bezorgopties aangeboden om de ontvangst van een pakket te vergemakkelijken en om het aantal bezorgpogingen te verminderen.<sup>35</sup> Een concurrerende pakketvervoerder geeft aan dat het verschil tussen B2B en B2C steeds kleiner wordt, waarbij pakketaflevering in woonwijken niet anders is dan pakketaflevering in winkelstraten.<sup>36</sup> Het proces van pakketvervoer is ook niet anders bij B2B en B2C (pakketten worden bij de klant opgehaald, *overnight* gesorteerd en de volgende dag afgeleverd).<sup>37</sup> Deze pakketvervoerder wijst er bovendien op dat vanuit de klant gezien B2B en B2C in elkaar overgelopen zijn.<sup>38</sup> Eerder werd een product in de winkel bezorgd en daar door de klant opgehaald, nu wordt het product bij de klant bezorgd.
87. Voor het C2X-segment is een fijnmazig netwerk van servicepunten nodig voor de collectie van pakketten. Deze servicepunten worden echter ook belangrijker voor het B2C-segment, omdat klanten hier hun niet aan huis bezorgde pakketten kunnen ophalen en ook pakketten naar webwinkels kunnen retourneren. Een concurrerende pakketvervoerder geeft aan dat PostNL op het C2C segment als uitvoerder van de UPD een voordeel heeft, doordat hij geen BTW hoeft af te dragen over deze dienst.<sup>39</sup>

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld COMP/M. 7630 – FEDEX/TNT Express

<sup>32</sup> Gespreksverslag concurrent 20; Gespreksverslag concurrent 17.

<sup>33</sup> Gespreksverslag concurrent 20; Gespreksverslag concurrent 17.

<sup>34</sup> Gespreksverslag in de meldingsfase met concurrent 1. Presentatie van concurrent 1 van 8 maart 2018, bijlage 2 bij reactie op informatieverzoek ACM d.d. 29 mei 2019.

<sup>35</sup> Voorbeelden hiervan zijn bezorging in de avond, in het weekend, via pakketautomaten of via ophaalpunten.

<sup>36</sup> Gespreksverslag concurrent 17.

<sup>37</sup> Gespreksverslag concurrent 17.

<sup>38</sup> Gespreksverslag concurrent 17.

<sup>39</sup> Gespreksverslag concurrent 20.



88. De ACM constateert dat er verschillen bestaan tussen de segmenten B2B, B2C en C2X, bijvoorbeeld in netwerkinfrastructuur. Deze verschillen worden echter kleiner. Bovendien hebben de verschillende pakketvervoerders op de Nederlandse markt ook allen een aanbod op het B2B, B2C en C2X segment. Dit is een aanwijzing van de mogelijkheid van aanbods substitutie tussen deze verschillende segmenten. Een partij die één van deze segmenten probeert te monopoliseren zal te maken krijgen met aanbieders actief op andere segmenten die op korte termijn kunnen toetreden.
89. Hoewel er verschillen bestaan tussen B2B, B2C en C2X zijn er – in het kader van de beoordeling van de onderhavige concentratie – onvoldoende aanwijzingen dat er bij de afbakening van de relevante markt een onderscheid gemaakt zou moeten worden naar type afzender en/of ontvanger.

*ii) Expres en standaard pakketvervoer*

90. Naast standaard pakketvervoer bestaan er expresdiensten. In art. 2, lid 2, onder a van de Postwet wordt exprespost gedefinieerd als:

*“het vervoer van afzonderlijk geregistreerde exprespost waarover tussen afzender en vervoerbedrijf afzonderlijke overeenkomsten zijn gesloten over het tijdvak of tijdstip van bestellen, over de leveringszekerheid en over de aansprakelijkheid”.*

91. Expresdiensten zijn aanvullende (*premium*) vervoerdiensten ten opzichte van standaard pakketdiensten, in de vorm van vooral een hogere kwaliteit (in de zin van betrouwbaarheid en leveringszekerheid) en bezorgsnelheid. Bij expresdiensten wordt vaak bezorging, ook voor internationale zendingen, binnen een dag gegarandeerd.<sup>40</sup> Expresdiensten bieden meer zekerheid dan standaard pakketdiensten, omdat er afspraken worden gemaakt over tijdvak en tijdstip van levering, leveringszekerheid en aansprakelijkheid<sup>41</sup> in een overeenkomst. Bij expresdiensten is er bovendien sprake van maatwerk per klant, terwijl bij standaard pakketbezorgdiensten sprake is van een standaard aanbod.
92. Een gegarandeerd tijdstip/tijdvak van bezorgen en bijkomende prestaties geven de expresdienst een meerwaarde waarvoor de klant bereid is meer te betalen dan voor een standaard pakketdienst. Er bestaan grote verschillen in de tarieven van pakketvervoer en expresvervoer, waarbij de tarieven voor expresvervoer ten minste een factor vier hoger liggen dan de tarieven voor standaard pakketvervoer.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld: [https://www.dpd.com/nl/business\\_customers/pakket\\_verzenden/internationaal/express\\_service](https://www.dpd.com/nl/business_customers/pakket_verzenden/internationaal/express_service) en [https://www.tnt.com/express/nl\\_nl/site/shipping-services/express-services.html](https://www.tnt.com/express/nl_nl/site/shipping-services/express-services.html)

<sup>41</sup> Expresvervoer wordt veelal gekenmerkt door een *resultaatverplichting* van de expresvervoerder om het exprespakket op een bepaald tijdstip of binnen een bepaald tijdvak te bezorgen. Indien dit niet lukt, is sprake van wanprestatie waaruit een vordering op de expresvervoerder kan ontstaan. Bij “normaal” pakketvervoer heeft de vervoerder een *inspanningsverplichting* met betrekking tot het tijdstip/tijdvak van bezorging. Bij te late bezorging kan niet worden gesproken van wanprestatie.

<sup>42</sup> Data Europese Commissie, openbare tarieven aanbieders pakket- en expressvervoer in Europa.

93. Het bieden van leveringszekerheid zorgt er ook voor dat aanbieders van expresdiensten technische, personele en organisatorische maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat elke individuele overeenkomst wordt nagekomen. Er is dus sprake van een geavanceerder netwerk, met meer mogelijkheden voor de klant dan bij een standaard pakketbezorgdienst.<sup>43</sup>
94. De netwerken van aanbieders van expresdiensten zijn daarnaast vaak ook internationaal georiënteerd, terwijl standaard pakketvervoer hoofdzakelijk binnenlands is.<sup>44</sup> De vervoernetwerken die nodig zijn om expresdiensten te leveren zien er ook anders uit dan standaard netwerken voor het vervoer van pakketten. Een netwerk voor expreszendingen is vaak een combinatie van vervoer over de weg en door de lucht. Netwerken voor expresdiensten zijn erop gericht om een pakket bijvoorbeeld van Amsterdam naar Los Angeles te krijgen, terwijl standaard pakketvervoer gericht is op binnenlandse bezorging.
95. Vervoernetwerken voor standaard pakketdiensten bestaan (bijna) alleen uit wegvervoer en zijn voornamelijk nationaal georiënteerd. Voorbeelden van pakketvervoerders met nationale netwerken zijn PostNL, DHL Parcel, DPD en GLS. Expresnetwerken zijn geïntegreerde lucht- en grondnetwerken die wereldwijd of Europees georiënteerd zijn. In het aanbod van expresdiensten zijn ook andere vervoerders actief dan in het aanbod van pakketdiensten. In Nederland richtten UPS, TNT Expres en FedEx zich met name op expresdiensten.
96. De verschillen tussen expresvervoer en standaard pakketvervoer worden op enkele onderdelen wel kleiner. Zo is in Nederland bezorging binnen één dag de standaard bij pakketvervoer. Bovendien is er bij pakketvervoer in toenemende mate sprake van bezorging in een specifiek tijdvak en toenemende mate van transparantie door middel van *track & trace*.
97. De ACM constateert dat er evidente verschillen bestaan tussen standaard pakketbezorgdiensten en expresdiensten (onder andere voor wat betreft leveringszekerheid en aansprakelijkheid). Er bestaan ook grote verschillen in de tarieven van pakketvervoer en expresvervoer. Afnemers van expresdiensten zijn bereid meer te betalen voor de bijkomende prestaties van expresdiensten ten opzichte van standaard pakketdiensten.
98. De ACM komt tot de conclusie dat standaard pakketbezorgdiensten zijn te onderscheiden van expresdiensten.
- iii) Binnenlands en grensoverschrijdend*
99. Onder grensoverschrijdend pakketvervoer vallen zowel inkomende grensoverschrijdende pakketten als uitgaande grensoverschrijdende pakketten. Voor uitgaand grensoverschrijdend pakketvervoer heeft een pakketvervoerder met een nationaal collectie- en bezorgnetwerk een aansluiting nodig op een pakketvervoernetwerk in het land van bestemming. Zo heeft PostNL

<sup>43</sup> Denk bijvoorbeeld aan: ophalen van pakket bij de afzender, bezorging bij geadresseerde in persoon, mogelijkheid van verandering adres gedurende het vervoer, bevestiging van bezorging aan de afzender, etc.

<sup>44</sup> Presentatie concurrent 1 van 8 maart 2018, slide 3. Gespreksverslag concurrent 1. Gespreksverslag concurrent 8.

een fijnmazig nationaal netwerk en worden zendingen naar het buitenland voornamelijk bezorgd door partners in het land van bestemming. Daarnaast zijn er ook bedrijven die beschikken over een wereldwijd luchttransportnetwerk en een bezorgnetwerk op de grond binnen en buiten Europa. Dit zijn met name expresvervoerders als UPS, TNT Expres en FedEx.

100. Uitgaande grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten onderscheiden zich van inkomende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten. Voor uitgaande grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten vindt in Nederland alleen het collectieproces plaats en wordt voor de bezorging in het land van bestemming gebruik gemaakt van het pakketvervoernetwerk van een pakketvervoerder in het land van bestemming.
101. Voor inkomende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten geldt dat pakketten die bij een Nederlandse pakketvervoer vanuit het buitenland worden aangeleverd via hetzelfde netwerk worden bezorgd als het netwerk dat wordt gebruikt voor het vervoer van binnenlandse pakketten. Er is daarmee sprake van aanbodssubstitutie. De ACM neemt inkomend grensoverschrijdend pakketvervoer ten behoeve van de beoordeling van de deze concentratie mee in de markt voor binnenlands pakketvervoer.

#### *Conclusie*

102. De ACM concludeert op basis van het voorgaande dat voor de beoordeling van deze concentratie kan worden uitgegaan van een relevante markt voor binnenlandse standaard pakketbezorgdiensten, inclusief inkomende grensoverschrijdende pakketten. Expressdiensten behoren niet tot deze markt.

### **6.5.3 Brievenbuspakjes met track & trace**

103. In deze paragraaf onderzoekt de ACM of brievenbuspakjes met *track & trace* onderdeel zijn van de markt voor pakketten, of mogelijk tot de relevante markt voor post behoren. Een brievenbuspakje met *track & trace* is 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. Dit is vaak te herkennen aan een beschermende verpakking zoals een brievendoos of een bubbeltjesenvelop.
104. De ACM onderzoekt hierna eerst of er sprake is van vraagsubstitutie tussen brievenbuspakjes met *track & trace* en pakketten en/of post. Daarna onderzoekt de ACM of er sprake is van aanbodssubstitutie tussen het vervoer van brievenbuspakjes met *track & trace* enerzijds en pakketvervoer en/of postvervoer anderzijds.

### *Standpunt partijen*

105. In de melding stellen partijen dat brievenbuspakjes met *track & trace* niet tot de relevante markt voor post behoren, maar dat de ACM de precieze marktafbakening rondom brievenbuspakjes met *track & trace* in het midden kan laten. In zijn reactie op het meldingsbesluit stelt PostNL opnieuw dat het voor brievenbuspakjes met *track & trace* niet nodig is om een specifieke markt af te bakenen omdat de concentratie niet kan leiden tot een beperking van de concurrentie.

### *Vraagsubstitutie*

106. Brievenbuspakjes met *track & trace* en pakketten kennen een belangrijk gemeenschappelijk doel: namelijk het versturen van een “goed” (product) van de verzender naar de ontvanger. Hierin verschillen beide producten van post, waarbij het in de kern gaat om het vervoer van schriftelijke communicatie (poststukken) van de verzender naar de ontvanger.
107. Pakketten en brievenbuspakjes met *track & trace* worden door zakelijke verzenders vaak tegelijkertijd en gebundeld afgenomen. Afnemers van pakketten en brievenbuspakjes met *track & trace* zijn met name e-commerce partijen (online retailers, webshops). Een zakelijke verzender (bijvoorbeeld een webshop) die een product naar de eindgebruiker wil verzenden zal gebruik maken van pakketvervoer voor producten die niet door de brievenbus passen. Voor producten die wel door de brievenbus passen bestaat echter een goedkoper alternatief in de vorm van een brievenbuspakje met *track & trace*. Zakelijke verzenders van zowel grote als kleine goederen kunnen daarom een bundel van pakketten en brievenbuspakjes met *track & trace* afnemen, omdat veel verzenders verschillende formaten goederen versturen.
108. Een belangrijke eigenschap van brievenbuspakjes met *track & trace* is de aanwezigheid van een *track & trace* code. De aanwezigheid van *track & trace* is ook gangbaar bij pakketbezorging. Voor verzenders en ontvangers levert het transparantievoordelen op als zij kunnen volgen waar hun pakketje is en wanneer het wordt bezorgd. Afnemers zijn bereid om meer te betalen voor deze transparantievoordelen. Bij postvervoer is er geen sprake van dergelijke transparantievoordelen.
109. Brievenbuspakjes met *track & trace* en pakketten kennen een vergelijkbare marktdynamiek. Zowel bij brievenbuspakjes met *track & trace* en pakketten is sprake van marktgroei. In 2017 was er sprake van een toename van 19% in het aantal binnenlandse pakketten ten opzichte van 2016.<sup>45</sup> Door de groei van online retailers en e-commerce neemt de vraag naar het versturen van goederen, door middel van pakketten en brievenbuspakjes, in de komende jaren naar verwachting significant toe.<sup>46</sup> Uit prognoses van PostNL blijkt dat PostNL een groei van ongeveer [vertrouwelijk]% per jaar voor brievenbuspakjes met *track & trace* verwacht.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Post- en Pakkettenmonitor 2017, ACM.

<sup>46</sup> Bronnen: webinar met Herna Verhagen en CFO, <https://www.iex.nl/Tag/5219/Herna-Verhagen.aspx>; volume prognoses: SP rapportages, output 2018.

<sup>47</sup> [vertrouwelijk]

Ook een concurrerende pakketvervoerder wijst er op dat brievenbuspakjes met *track & trace* in opkomst zijn en dat de markt hard groeit.<sup>48</sup>

110. Een brievenbuspakje met *track & trace* is goedkoper dan een pakket.<sup>49</sup> In 2018 was de gemiddelde opbrengst van brievenbuspakjes met *track & trace* voor zakelijke klanten € [vertrouwelijk] voor PostNL [vertrouwelijk]<sup>50</sup> De gemiddelde opbrengst van het vervoer van binnenlandse pakketten was in 2018 in Nederland 3,82.<sup>51</sup> Ter vergelijking: de gemiddelde opbrengst van tijdkritische zakelijke partijenpost was in 2018 met [vertrouwelijk]<sup>52</sup>

### Conclusie

111. Het beoogd gebruik van brievenbuspakjes met *track & trace* is wezenlijk anders dan dat van post. Bovendien is er sprake van een verschil in dynamiek en een verschil in de concurrentiesituatie. Deze verschillen maken dat brievenbuspakjes met *track & trace* en post (zowel zakelijke partijenpost als losse post) geen vraagsubstituten van elkaar zijn.<sup>53</sup>
112. Daarentegen is het beoogd gebruik van brievenbuspakjes met *track & trace* gelijk aan dat van pakketten, namelijk het vervoer van een product van de verzender naar de ontvanger. Pakketten en brievenbuspakjes met *track & trace* worden door zakelijke verzenders vaak ook tegelijkertijd en gebundeld afgenomen. Hier staat tegenover dat voor grote producten pakketten niet gesubstitueerd kunnen worden met brievenbuspakjes met *track & trace*, omdat deze pakketten simpelweg niet door de brievenbus passen.
113. Er zijn belangrijke aanwijzingen voor de aanwezigheid van vraagsubstitutie tussen pakketten en brievenbuspakjes met *track & trace*. Hieruit blijkt dat brievenbuspakjes met *track & trace* onderdeel zijn van de relevante markt voor pakketten. Daarentegen is voor een deel van de vraag geen substitutie van pakketten naar brievenbuspakjes met *track & trace* mogelijk, wat kan wijzen op de aanwezigheid van een mogelijke aparte relevante markt voor brievenbuspakjes met *track & trace*.

### Aanbodsubstitutie

114. Er is sprake van aanbodssubstitutie als andere aanbieders snel en tegen geringe kosten kunnen overschakelen.<sup>54</sup> Ten aanzien van brievenbuspakjes met *track & trace* onderzoekt de

<sup>48</sup> Gespreksverslag concurrent 20.

<sup>49</sup> Tarievenboekje PostNL, tarieven per juni 2019, p.5. Het standaard tarief voor een brievenbuspakje met *track & trace* is €4,35 (voor een pakje met een gewicht tot maximaal 2 kg). Het standaard tarief voor een pakket is €6,95 (voor een pakket met een gewicht tot maximaal 10 kg).

<sup>50</sup> Post- en Pakkettenmonitor ACM.

<sup>51</sup> Post- en Pakkettenmonitor ACM 2018.

<sup>52</sup> Er bestaat daarnaast ook een relatief groot verschil in de kostprijs van 24-uurs zakelijke partijenpost en brievenbuspakjes met *track & trace*. Het verschil in de kostprijs van brievenbuspakjes met *track & trace* en pakketten is groter voor PostNL [vertrouwelijk] PostNL heeft een [vertrouwelijk] kostprijs (€ [vertrouwelijk]) voor brievenbuspakjes met *track & trace* dan pakketvervoerders doordat PostNL voor de bezorging van brievenbuspakjes met *track & trace* gebruik kan maken van zijn postnetwerk. Ter vergelijking, de gemiddelde kostprijs van tijdkritische zakelijke partijenpost van PostNL is € [vertrouwelijk] per poststuk.

<sup>53</sup> Ook in het Ontwerp-marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost (december 2018) heeft de ACM geconcludeerd dat brievenbuspakjes met *track & trace* niet tot de relevante markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost behoort.

<sup>54</sup> Bekendmaking van de Europese Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht (*PbEG* 1997, C 372/03), nr. 20.

ACM of postvervoerders of pakketvervoerders die nog geen aanbod voor brievenbuspakjes met *track & trace* hebben, dit op korte termijn en zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen kunnen introduceren.

#### *Postvervoerders*

115. Post wordt door postvervoerbedrijven via een daarvoor ingericht postvervoernetwerk bezorgd. Een postvervoernetwerk is niet geschikt voor pakketvervoer. Een postvervoerder die wil toetreden tot het vervoer van pakketten zal daarvoor investeringen moeten doen in een pakketvervoernetwerk (zoals bijvoorbeeld sorteerfaciliteiten en een netwerk van bestelbussen). De ACM concludeert dat postvervoerbedrijven niet op korte termijn en niet zonder aanzienlijke extra kosten te maken een aanbod voor pakketbezorging kunnen doen.
116. Een postvervoernetwerk kan wel geschikt worden gemaakt voor het vervoer van brievenbuspakjes met *track & trace*. Zo gebruikt PostNL bijvoorbeeld zijn landelijk dekkende postvervoernetwerk ook voor het bezorgen van brievenbuspakjes met *track & trace*. PostNL kan dit via zijn postvervoernetwerk bovendien aanbieden tegen [vertrouwelijk]. Brievenbuspakjes met *track & trace* kunnen dus zowel via een pakketvervoernetwerk als via een postvervoernetwerk worden geleverd.
117. Postvervoerderbedrijven die nog geen brievenbuspakjes met *track & trace* aanbieden zullen echter wel kosten moeten maken om naast poststukken (zonder *track & trace*) ook brievenbuspakjes met *track & trace* aan te gaan bieden. Zo zullen bijvoorbeeld alle postbezorgers moeten worden uitgerust met voorzieningen (zoals scanners) om *track & trace* te kunnen implementeren. Daarnaast moeten er investeringen in een IT-platform worden gedaan om de *track & trace* functionaliteit aan het brievenbuspakje toe te kunnen voegen.
118. Voor brievenbuspakjes met *track & trace* is bovendien, net zoals bij pakketvervoer, bezorging binnen 24 uur de standaard.<sup>55</sup> Eindklanten van zakelijke verzenders verwachtten over het algemeen een product binnen 24 uur na aankoop te ontvangen. PostNL is de enige postvervoerder met een landelijk dekkend tijdkritisch postvervoernetwerk. Sandd heeft de beschikking over een landelijk dekkend niet-tijdkritisch postvervoernetwerk en, sinds de overname van Van Straaten Post in 2018, een tijdkritisch postvervoernetwerk voor bezorging in een deel van Nederland. Om brievenbuspakjes met *track & trace* op landelijk niveau binnen 24 uur te kunnen bezorgen, moet Sandd dus investeren in de uitrol van een *landelijk* dekkend 24-uurs bezorgnetwerk. Uit interne documenten van Sandd blijkt ook dat [vertrouwelijk].<sup>56</sup>
119. Hoewel toetreding vanuit postvervoer (met een postvervoernetwerk) tot brievenbuspakjes met *track & trace* dus in het verleden mogelijk is gebleken en ook in de toekomst voor andere postvervoerders mogelijk lijkt te zijn, zijn er aanwijzingen dat er desondanks geen sprake is van aanbodssubstitutie. Ten eerste, moeten er voor de toevoeging van een *track & trace*

<sup>55</sup> PostNL bezorgt brievenbuspakjes+ met zijn postvervoernetwerk binnen 24 uur. Andere pakketvervoerders maken gebruik van het pakketvervoernetwerk voor de bezorging van brievenbuspakjes met *track & trace* binnen 24 uur.

<sup>56</sup> Intern document Sandd, [vertrouwelijk]

functionaliteit aan een brievenbuspakje investeringen worden gedaan. Ten tweede, kost het tijd om deze functionaliteit te integreren. Ten slotte, is voor het aanbieden van brievenbuspakjes met *track & trace* met een overkomstduur van 24 uur een landelijk dekkend tijdkritisch postvervoernetwerk vereist. De uitbreiding van een regionaal postvervoernetwerk naar een netwerk met landelijke dekking vergt investeringen.

#### *Pakketvervoerders*

120. Een pakketvervoernetwerk kan worden gebruikt voor het vervoer van brievenbuspakjes met *track & trace*. Pakketvervoerders die nog geen brievenbuspakjes met *track & trace* aanbieden kunnen dit op korte termijn en zonder aanzienlijke kosten gaan doen. Zij kunnen daarvoor het pakketvervoernetwerk gebruiken. Het enige verschil ten opzichte van een pakket is dat voor een brievenbuspakje met *track & trace* door een pakketbezorger bij bezorging niet aangebeld hoeft te worden. Een brievenbuspakje met *track & trace* kan direct in de brievenbus worden bezorgd.
121. De ACM concludeert op basis van voorgaande dat er sprake is van aanbodssubstitutie tussen pakketten en brievenbuspakjes met *track & trace*.

#### *Conclusie*

122. Ten aanzien van vraagsubstitutie heeft de ACM geconcludeerd dat er belangrijke aanwijzingen zijn voor vraagsubstitutie tussen pakketten en brievenbuspakjes met *track & trace*, maar dat voor een deel van de vraag, substitutie van pakketten naar brievenbuspakjes met *track & trace* niet mogelijk is. Er is geen sprake van vraagsubstitutie tussen post en brievenbuspakjes met *track & trace*.
123. Naast vraagsubstitutie heeft de ACM ook aanbodssubstitutie onderzocht. De analyse van aanbodssubstitutie wijst op de aanwezigheid van aanbodssubstitutie tussen het vervoer van pakketten en het vervoer van brievenbuspakjes met *track & trace*. Uit het onderzoek volgt ook dat, hoewel brievenbuspakjes met *track & trace* wel met een postvervoernetwerk kunnen worden vervoerd, er geen sprake lijkt te zijn van aanbodssubstitutie tussen het vervoer van post en het vervoer van brievenbuspakjes met *track & trace*.
124. De ACM komt op basis van voorgaande voor de beoordeling van deze concentratie tot de conclusie dat brievenbuspakjes met *track & trace* niet tot de relevante markten voor post behoren.<sup>57</sup> Op basis van de analyse van vraagsubstitutie en aanbodssubstitutie kan worden geconcludeerd dat brievenbuspakjes met *track & trace* ofwel onderdeel zijn van de markt voor pakketten ofwel een aparte relevante markt vormen. Omdat het voor de beoordeling van de gevolgen van de concentratie niet uitmaakt (zie hierna hoofdstuk 12), gaat de ACM er in deze specifieke zaak vanuit dat brievenbuspakjes met *track & trace* onderdeel zijn van de hiervoor afgebakende relevante productmarkt voor pakketten.

---

<sup>57</sup> In de melding stellen ook partijen dat brievenbuspakjes met *track & trace* niet tot de relevante markt voor post behoren.



#### *Geografische markt*

125. In de beschikkingspraktijk van de Commissie wordt bij de afbakening van de relevante markt voor pakketten uitgegaan van markten van nationale omvang.
126. Pakketvervoerders hebben een landelijk pakketvervoernetwerk (met distributiecentra en collectiepunten). Een pakketvervoernetwerk wordt primair op landelijk niveau opgezet. Voor grensoverschrijdende pakketten maken pakketvervoerders vaak gebruik van de netwerken van pakketvervoerders in het land van bestemming. Pakketvervoerders concurreren bovendien met elkaar om contracten met zakelijke klanten om pakketten in geheel Nederland te bezorgen.
127. Bovendien worden prijzen voor pakketvervoer op nationaal niveau vastgesteld. Daarbij wordt rekening gehouden met de bezorgkosten (vanwege geografische verschillen lopen deze uiteen tussen verschillende landen) en concurrentieomstandigheden (in verschillende landen zijn verschillende pakketvervoerders actief) in het specifieke land.
128. Het onderzoek in de vergunningsfase geeft geen aanleiding om de relevante geografische markt ruimer dan nationaal af te bakenen. Op basis van het voorgaande gaat ACM voor de beoordeling van deze concentratie uit van een nationale markt voor pakketten.

#### **6.5.4 Conclusie**

129. De ACM komt tot de conclusie dat voor de beoordeling van deze concentratie kan worden uitgegaan van een nationale markt voor binnenlandse standaard pakketbezorgdiensten, inclusief brievenbuspakjes met *track & trace* en inkomende grensoverschrijdende pakketten.

## **6.6 Ongeadresseerd drukwerk**

### **6.6.1 Inleiding**

130. Ongeadresseerd drukwerk kan worden omschreven als ongevraagde post, zoals reclamefolders en huis-aan-huisbladen, die wordt verstuurd voor reclamedoeleinden.<sup>58</sup> Het betreft in het kader van de beoordeling van deze concentratie ongevraagd marketingdrukwerk van bedrijven dat wordt gestuurd en bezorgd bij wijze van advertentie.
131. Partijen hebben activiteiten op het gebied van de landelijke bezorging van ongeadresseerde reclamefolders. PostNL levert onder de merknaam Spotta diensten op het gebied van ongeadresseerd (reclame)drukwerk via een afzonderlijk bezorgnetwerk. De kernactiviteit van

---

<sup>58</sup> Zie de beschikking van de Europese Commissie van 21 april 2009, COMP/M.5152 – *Posten AB/Post Danmark A/S*, nr. 16 en beschikking van 4 juli 2012, COMP/M.6503 – *La Poste/Swiss Post/JV*, nr. 23.



Spotta is gelegen in de landelijke bezorging van ongeadresseerde folders. Sandd bezorgt eveneens landelijk huis-aan-huis reclamefolders.

132. In het meldingsbesluit heeft de ACM aangekondigd dat in een eventuele vergunningsfase nader onderzoek zal worden gedaan naar de gevolgen van de concentratie op de mogelijk nader af te bakenen nationale markt voor ongeadresseerd drukwerk.<sup>59</sup>
133. Voor de bepaling van de relevante markt onderzoekt de ACM de vraag of de markt voor de bezorging van ongeadresseerd drukwerk zich onderscheidt van bezorging van post en of er binnen de markt voor ongeadresseerd drukwerk een nader onderscheid naar type producten zoals reclamefolders en huis-aan-huis bladen gemaakt dient te worden. Daarnaast is de vraag of digitale alternatieven voor de bezorging van ongeadresseerd drukwerk voldoende concurrentiedruk op ongeadresseerd drukwerk uitoefenen zodat zij tot dezelfde relevante markt behoren.

#### 6.6.2 Onderscheid binnen ongeadresseerd drukwerk

##### *Ongeadresseerd drukwerk en (geadresseerde) post*

134. In het meldingsbesluit ging de ACM er van uit dat de bezorging van ongeadresseerd drukwerk tot een andere relevante markt behoort dan (geadresseerde) post.
135. Partijen betwisten niet dat ongeadresseerd drukwerk gezien kan worden als een aparte markt, te onderscheiden van geadresseerde post. Ook een concurrent op het gebied van ongeadresseerd drukwerk ziet een onderscheid tussen geadresseerde en ongeadresseerde post. Wel neemt deze concurrent waar dat de concurrentie-effecten tussen deze twee markten als gevolg van schaafeffecten en de invoering van nieuwe regelgeving (de ja/ja-sticker) sterker worden.<sup>60</sup> Deze partij wijst erop dat om daadwerkelijk te kunnen concurreren op de markt voor ongeadresseerd drukwerk het van belang is voor een onderneming om een bepaald volume te kunnen realiseren. Immers, hoe meer volume een partij kan realiseren, hoe lager de kosten en hoe hoger de winst.<sup>61</sup>
136. Een concurrent wijst erop dat het voor een partij die actief is op de markt voor geadresseerde post relatief gemakkelijk is om het bestaande distributienetwerk te benutten voor de bezorging van ongeadresseerd drukwerk, omdat de belangrijkste investeringen (in sealmachines en het netwerk) al zijn gedaan.<sup>62</sup> Ilustratief is dat Sandd ongeadresseerd drukwerk laat verspreiden via het postnetwerk.<sup>63</sup> Andersom is dat niet het geval. Deze concurrent merkt op dat het voor een aanbieder van ongeadresseerd drukwerk minder gemakkelijk is om zonder aanzienlijke investeringen post te bezorgen. Daarvoor moet worden voldaan aan de vereisten van de

<sup>59</sup> Besluit meldingsfase, mr. 132.

<sup>60</sup> Zienswijze meldingsfase concurrent 10, mr. 20.

<sup>61</sup> Zienswijze meldingsfase concurrent 10, mr. 10.

<sup>62</sup> Zienswijze meldingsfase concurrent 10, mr. 12.

<sup>63</sup> Observaties Sandd naar aanleiding van het meldingsbesluit, mr. 53.

Postwet 2009 wat betekent dat de minimale leeftijd van de bezorgers omhoog moet en 80% van hen zal een arbeidsovereenkomst moeten krijgen.

137. De Europese Commissie merkt in eerdere zaken op dat vanuit vraagperspectief geadresseerde post voorziet in een andere behoefte dan ongeadresseerd drukwerk. Geadresseerde post is een dienst die door klanten wordt gevraagd om post op een bepaalde locatie te laten bezorgen in tegenstelling tot ongeadresseerd drukwerk dat door bepaalde bedrijven (ongevraagd) wordt verstuurd voor reclamedoeleinden.<sup>64</sup>
138. De ACM hanteert in eerdere besluiten een onderscheid tussen geadresseerde post en ongeadresseerd drukwerk.<sup>65</sup> In lijn met de bovenstaande eerdere besluiten heeft de ACM in het ontwerp-marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost bepaald dat het vervoer van ongeadresseerde stukken naar hun aard en kenmerken een wezenlijk andere dienst is dan het vervoer van geadresseerde stukken.<sup>66</sup> Ook in de Postwet 2009 wordt de bezorging van ongeadresseerd drukwerk niet als post gezien<sup>67</sup> en is deze activiteit dus niet onderhevig aan de verplichtingen van de Postwet. Los van dit verschil in regelgeving, ziet de ACM duidelijke verschillen in de behoefte van de afnemers en de prijzen van post en ongeadresseerd drukwerk. Ongeadresseerd drukwerk verschilt van post voor wat betreft in ieder geval de doelgroep, de prijzen, de dekking (percentage bereikte lezers in het verspreidingsgebied) en de effectiviteit. Geadresseerd reclamedrukwerk (*direct mail*) is bovendien vaak gericht op het persoonlijk informeren van klanten van bedrijven, bijvoorbeeld in de vorm van een persoonlijke kortingskaart, terwijl ongeadresseerd drukwerk wordt bezorgd bij ieder adres waar dat mogelijk is. Vanuit vraagsubstitutie gezien komt de ACM daarom tot een aparte relevante markt voor ongeadresseerd drukwerk.
139. Ook vanuit aanbodssubstitutie komt de ACM tot een afzonderlijke relevante productmarkt voor ongeadresseerd drukwerk. Het landelijk bezorgen van ongeadresseerd drukwerk verloopt over een ander netwerk dan het vervoer van (geadresseerde) post. Voor ondernemingen die ongeadresseerd drukwerk verspreiden is het lastig om zonder aanzienlijke kosten en investeringen op korte termijn toe te treden tot de markt voor (geadresseerde post), dan het voor postvervoerbedrijven is om al dan niet via het postnetwerk tevens ongeadresseerd drukwerk te verspreiden.

#### *Nader onderscheid binnen ongeadresseerd drukwerk*

140. Partijen stellen in reactie op de Punten van Overweging dat de ACM niet heeft onderzocht in hoeverre er aanbodssubstitutie bestaat van bezorgers van huis-aan-huisbladen, die langs alle adressen gaan en ook ongeadresseerd drukwerk zouden kunnen bezorgen.

<sup>64</sup> Beschikking van de Europese Commissie van 4 juli 2012, COMP/M.5152 – *La Poste/Swiss Post/JV*, nr. 23.

<sup>65</sup> Besluit van de ACM van 8 april 2011, nr. 7124 – *Sandd/Select Mail*, nr. 18.

<sup>66</sup> Ontwerp-marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost, nr. 74.

<sup>67</sup> Zie art. 2, lid 1 onder b, Postwet 2009 waar een poststuk wordt gedefinieerd als een brief of een ander bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geadresseerd stuk.

141. De ACM heeft in het meldingsbesluit bij de markt voor ongeadresseerd drukwerk geen onderscheid gemaakt naar de bezorging van reclamefolders en huis-aan-huis bladen. Ook heeft de ACM in het kader van deze beoordeling geen onderscheid naar landelijke en regionale bezorging van ongeadresseerd drukwerk gemaakt. De ACM gaat uit van een markt voor de bezorging van ongeadresseerd drukwerk.
142. Ook al zouden bezorgers van huis-aan-huisbladen de mogelijkheid hebben om ongeadresseerd drukwerk te bezorgen, voor zover zij dat al niet doen, dan betekent dat nog niet dat zij effectief concurrentiedruk kunnen uitoefenen op de aanbieders van ongeadresseerd drukwerk met een landelijk dekkend netwerk (PostNL/Spotta, Axender en Sandd) die met elkaar kunnen concurreren op de prijs vanwege de omvang van hun volumes en de schaalvoordelen die daaruit voortvloeien. Daarbij merkt de ACM op dat de markt voor ongeadresseerd drukwerk zich verdeelt in het bezorgen van ongeadresseerd drukwerk met een landelijk bereik en de regionale spelers, en dat de afgelopen jaren geen toetreding tot landelijke bezorging heeft plaatsgevonden (zie paragraaf 13.2).

#### *Conclusie*

143. De ACM concludeert dat de bezorging van ongeadresseerd drukwerk tot een andere relevante markt behoort dan de relevante markten voor post (zakelijke partijenpost) en .voor de beoordeling van deze concentratie in deze markt geen nader onderscheid naar reclamefolders of huis-aan-huis bladen of regionale of landelijke bezorging van ongeadresseerd drukwerk gemaakt wordt.

### **6.6.3 Digitaal adverteren en bredere advertentiemarkt**

#### *Standpunt partijen*

144. Partijen stellen in reactie op het meldingsbesluit dat ongeadresseerd drukwerk onderdeel is van een bredere advertentiemarkt, of althans daar concurrentiedruk van ondervindt. PostNL stelt zich op het standpunt dat de concentratie niet kan leiden tot een beperking van de concurrentie op deze markt, omdat de concurrentiedynamiek op dat segment primair wordt bepaald door de interactie tussen Spotta (PostNL) en Axender. De concentratie zou daarop geen invloed hebben.
145. PostNL merkt verder in de reactie op de Punten van Overweging op dat adverteerders op verschillende manieren advertentiebereik kunnen realiseren, zoals via (regionale) dagbladen en Google, en dat zij daarbij op geen enkele manier afhankelijk zijn van ongeadresseerd drukwerk. Digitaal adverteren zou hiermee concurrentiedruk uitoefenen op het adverteren via folders en huis-aan-huis bladen.

*Beoordeling ACM*

146. In het kader van de afbakening van de advertentiemarkt is de ACM eerder uitgegaan van een markt voor landelijke advertenties en een markt voor lokale en regionale advertenties.<sup>68</sup> Ook is in eerdere besluiten aangegeven dat binnen de advertentiemarkt onderscheid moet worden gemaakt naar het type advertentiemedium.<sup>69</sup> Op basis daarvan heeft de ACM eerder een markt onderscheiden voor lokale en regionale advertenties in regionale dagbladen en huis-aan-huisbladen.<sup>70</sup>
147. Ten aanzien van de concurrentiedruk van online adverteerders, heeft de ACM eerder onderkend dat andere (online)mediakanalen een zekere concurrentiedruk kunnen uitoefenen op de advertentiemarkt, maar werden reclameuitingen op internet eerder als complementair en ondersteunend gezien dan als substituut van het adverteren in bladen.<sup>71</sup> Dat adverteerders afwisselend en gelijktijdig gebruik kunnen maken van diverse mediakanalen, waaronder internet, betekent nog niet dat adverteerders via internet tot dezelfde markt behoort als adverteerders in ongeadresseerd drukwerk.<sup>72</sup> Reclamefolders beschikken immers over bepaalde specifieke kenmerken zoals het verspreidingsgebied, het lezerspubliek, de prijs en de effectiviteit die het onderscheidt van online adverteerders.
148. Uit het marktonderzoek van de ACM blijkt daarnaast dat fysieke folders voor retailers - naast andere manieren van (online) adverteerders - nog steeds van groot belang zijn. Reclamefolders leveren daarnaast veel meer attentiewaarde op dan digitaal adverteerders.<sup>73</sup> Een fysieke reclamefolder voorziet daarnaast nog steeds in een duidelijke behoefte van ontvangers. Uit het beperkte succes van de *start-up* Reclamefolder.nl, een initiatief dat inmiddels meermaals is verkocht en doorverkocht, en waarbij consumenten folders digitaal kunnen doorbladeren, kan worden opgemaakt dat digitale folders voor ontvangers geen alternatief zijn en het aanbod weinig concurrentiedruk uitoefent op fysieke reclamefolders. Eén van de marktpartijen die de ACM in de vergunningsfase heeft gesproken geeft aan dat de autonome krimp voor reclamefolders slechts gemiddeld zo'n 3% per jaar bedraagt en dat een grote groep huishoudens in Nederland geïnteresseerd is in het ontvangen van een fysieke folder in plaats van een digitale variant.<sup>74</sup> Uit de marktgegevens van partijen en concurrenten maakt de ACM ook op dat het volume aan ongeadresseerd drukwerk een beperkte krimp laat zien.
149. In lijn met eerdere besluiten komt de ACM tot de conclusie dat ongeadresseerd drukwerk geen onderdeel is van een bredere (online)advertentiemarkt.<sup>75</sup> Voor de beoordeling van de

<sup>68</sup> Tweede fase besluit van de ACM van 11 februari 2015 – *De Persgroep/Mecom*, nr. 30.

<sup>69</sup> Besluit van de ACM van 1 mei 2017 – *Mediahuis/Telegraaf*, nr. 24.

<sup>70</sup> Tweede fase besluit van de ACM van 11 februari 2015 – *De Persgroep/Mecom*, nr. 121.

<sup>71</sup> Besluit van de NMa, 13 maart 2000, nr. 1528 – *Wegener Arcade/VNU Dagbladen*, nr. 188-191; tweede fase besluit van de ACM, 11 februari 2015 – *De Persgroep/Mecom*, nr. 150.

<sup>72</sup> Vgl. het tweede fase besluit van de ACM 11 februari 2015 – *De Persgroep/Mecom*, nr. 68.

<sup>73</sup> Gespreksverslag concurrent 5, p. 4. Gespreksverslag met afnemer 3, p. 2.

<sup>74</sup> Gespreksverslag concurrent 10, p. 2 waarbij zij opgemerkt dat met name door faillissementen van retailers de feitelijke krimp van het volume iets hoger ligt, gemiddeld 5% per jaar.

<sup>75</sup> Besluit van de NMa, 13 maart 2000, nr. 1528 – *Wegener Arcade/VNU Dagbladen*, nr. 188-191; tweede fase besluit van de ACM, 11 februari 2015 – *De Persgroep/Mecom*, nr. 150.

gevolgen van deze concentratie gaat de ACM uit van een relevante productmarkt voor ongeadresseerd drukwerk.

*Geografische markt*

150. De relevante markt voor ongeadresseerd drukwerk is beperkt tot Nederland. Toetreding van ondernemingen buiten Nederland tot de Nederlandse markt is niet aannemelijk. Een belangrijke reden daarvoor is dat om toe te treden tot de landelijke markt voor bezorging van ongeadresseerd drukwerk, eerst over een landelijk dekkend bezorgnetwerk moet worden beschikt. De ACM gaat daarom uit van een markt die nationaal van omvang is.

**6.6.4 Conclusie**

151. De ACM komt tot de conclusie dat voor de beoordeling van deze concentratie kan worden uitgegaan van een nationale markt voor ongeadresseerd drukwerk.

## 7 Beoordeling gevolgen concentratie: counterfactual

153. In de komende hoofdstukken beoordeelt de ACM de gevolgen van de concentratie. De ACM beoordeelt daarbij de gevolgen voor meerdere afgebakende markten. De ACM analyseert in hoofdstukken 8 en 9 de gevolgen van de concentratie voor de markten voor zakelijke partijenpost en losse post. In hoofdstuk 10 beoordeelt de ACM het efficiëntieverweer en in hoofdstuk 11 worden de niet-horizontale gevolgen van de concentratie behandeld. In hoofdstukken 12 en 13 beschrijft de ACM de gevolgen van de concentratie voor de markten voor pakketten en ongeadresseerd drukwerk.
154. De gevolgen van een concentratie moeten worden beoordeeld ten opzichte van het scenario dat de concentratie niet plaatsvindt. Partijen betogen dat zonder de concentratie de *status quo* onhoudbaar wordt. Partijen stellen dat de volumedalingen op de postmarkt niet kunnen worden opgevangen door kostenbesparingen. Dit zou leiden tot hogere kosten per poststuk.
- Het meest realistische scenario dat partijen zien, is dat de verwachte kostenstijgingen niet kunnen worden doorberekend aan de klant. Daardoor voorzien zij het risico dat Sandd en het postbedrijf van PostNL (MailNL) op middellange termijn hun activiteiten moeten staken.
  - Het alternatieve scenario dat partijen inbrengen is dat de vermeende kostenstijgingen wel doorbelast kunnen worden aan klanten, maar deze prijsverhogingen de krimp op de postmarkt zullen versnellen, waardoor de kosten per poststuk nog hoger uitvallen. Dit zal volgens hen het einde betekenen van de Nederlandse postmarkt.
155. Deze scenario's zijn volgens partijen alleen te voorkomen indien de concentratie wordt gerealiseerd. PostNL verwijst hiervoor voornamelijk naar rapporten die in opdracht van EZK zijn opgesteld. Consultant WIK heeft in opdracht van het ministerie van EZK in 2016 onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de postmarkt.<sup>76</sup> Ook de Commissie Oudeman heeft in opdracht van het ministerie van EZK onderzoek gedaan naar de toekomst van de postmarkt.<sup>77</sup> De ACM betreft deze rapporten in haar analyse in deze paragraaf. Daarnaast heeft de ACM ook interne documenten van PostNL en Sandd opgevraagd. Daarin wordt door onder meer door PostNL aan de Raad van Bestuur gerapporteerd over de winstgevendheid van de (UPD-)postactiviteiten op lange termijn *zonder* de overname.
156. De gevolgen van de voorgenomen overname moeten worden beoordeeld ten opzichte van het meest waarschijnlijke scenario waarin de concentratie niet plaatsvindt. De ACM analyseert in paragraaf 7.1 allereerst de ontwikkeling van de krimpende postmarkten. Daarna gaat zij in paragraaf 7.2 in op wat naar verwachting de *counterfactual* is van PostNL en in paragraaf 7.3 op de *counterfactual* van Sandd.

<sup>76</sup> WIK-Consult, Titel: Future scenario developments in the Dutch postal market, 21 december 2016.

<sup>77</sup> Rapport Oudeman, Titel: Advies toekomst postmarkt, juni 2018, p.26 en 27.

## 7.1 Verwachte ontwikkeling postmarkt

### 7.1.1 Inleiding

157. Het staat vast dat de volumes op de postmarkt jaarlijks afnemen. De vraag is hoe de komende jaren deze krimp zich ontwikkelt en op welk moment de afname eventueel zal stabiliseren. Als startpunt van de analyse is het van belang op welke wijze de postvolumes zich op korte en lange termijn ontwikkelen. Daarna kan onderzocht worden welke implicaties dit heeft voor de totale postmarkt.
158. Hieronder beschrijft de ACM de volumeprognoses voor de postmarkt op basis van verschillende bronnen van externe consultants [vertrouwelijk]. Daaruit blijkt dat de postmarkt weliswaar in de toekomst krimpt, maar dat deze krimp naar verwachting geleidelijk afvlakt. [vertrouwelijk] externe consultants [vertrouwelijk] verwachten dat de krimp van de postmarkt geleidelijk afvlakt. Daarbij is van belang dat het totale postvolume in samenstelling verandert, omdat deze voor een steeds groter deel bestaat uit poststromen die minder snel digitaliseren (met name direct mail en brievenbuspakjes). De Post- en Pakkettenmonitor van de ACM laat eveneens marktbreed een geleidelijke afvlakking zien in absolute getallen.

### 7.1.2 Volumeprognoses WIK-consult

159. In opdracht van het ministerie van EZK heeft consultant WIK in 2016 de verwachte ontwikkelingen op de postmarkt ingeschat tot en met 2025.<sup>78</sup> Op basis van *desk research* en interviews schat WIK in dat het totale postvolume in 2025 met circa 45-55% zal zijn afgenomen ten opzichte van het jaar 2015, waarbij verschillen bestaan tussen postsegmenten. Dit komt neer op een afname van 9-11% per jaar. Daarbij wijst WIK erop dat de stakeholders verwachten dat gedurende die periode de jaarlijkse volumedaling zal afvlakken.<sup>79</sup>
160. Daarnaast bespreekt WIK verschillende scenario's met en zonder concurrentie ('*back to monopoly*') op de postmarkt. WIK erkent dat de volumedaling in de postmarkt een uitdaging vormt voor de winstgevendheid van de verschillende postnetwerken, maar is van oordeel dat dit risico minder groot is voor PostNL. WIK wijst erop dat, hoewel het postvolume van PostNL in 2010 – 2015 daalde met circa 10% per jaar, PostNL zijn postbedrijf winstgevendheid kon houden mede door operationele kostenbesparingen.<sup>80</sup> Bovendien oordeelt WIK dat de winstgevendheid van PostNL minder risico loopt als gevolg van het dalende postvolume, omdat PostNL als pakketvervoerder een gediversifieerd portfolio heeft. WIK acht het risico van de volumedalingen groter voor het voortbestaan van andere postvervoerbedrijven. Deze zijn

<sup>78</sup> WIK-Consult, Titel: Future scenario developments in the Dutch postal market, 21 december 2016.

<sup>79</sup> Ibid, p. 73.

<sup>80</sup> Ibid, p. 35.

meestal niet actief op andere bezorgmarkten. Bovendien kan het voortbestaan van concurrenten volgens WIK bedreigd worden door mogelijk strategisch prijsgedrag van PostNL en de toegangstarieven van PostNL tot zijn netwerk.

### 7.1.3 Post- en Pakkettenmonitor

161. De jaarlijkse Post- en Pakkettenmonitor van de ACM laat de afgelopen jaren marktbreed een afvlakking zien. In 2016 bedroeg de krimp marktbreed nog bijna 10% en in 2017 en 2018 circa 8% en 9%. Dit benadert de percentages die BCG in onderstaande figuur 1 geeft voor de jaren 2016 - 2018. In absolute getallen nam het marktvolume in 2013 en 2014 met circa 280 mln. poststukken af; in 2017 en 2018 bedroeg de krimp nog circa 230 - 240 mln. poststukken.

### 7.1.4 Onderzoek BCG en prognoses PostNL

162. In mediaberichten waarin PostNL pleit voor een overname van Sandd, stelt PostNL dat de postmarkt jaarlijks met 10% daalt.<sup>81</sup> In de vergunningsaanvraag stelt PostNL dat het een “*blijvende*” volumedaling is die in de toekomst onverminderd doorzet. Uit de vergunningsaanvraag blijkt niet van welke volumedalingen PostNL precies uitgaat op korte en lange termijn.
163. Als onderdeel van de concentratiemelding heeft PostNL een studie ingebracht van zijn consultant Boston Consultancy Group (hierna: BCG) naar volumeprognoses in de periode 2014 – 2020 op de Nederlandse postmarkt.<sup>82</sup> [vertrouwelijk]
164. BCG heeft voor de verschillende poststromen binnen de totale markt analyses verricht naar het historisch verloop, vergelijkingen gemaakt met het buitenland, interviews gedaan met verzenders en technische analyses verricht naar de dalingspatronen. De eindconclusie van BCG is dat de volumes tot en met 2017 nog met [vertrouwelijk]% per jaar dalen en daarna geleidelijk afvlakken tot een bodem van [vertrouwelijk] poststukken. PostNL heeft BCG in 2016 een actualisatie laten uitvoeren van de volumeprognoses tot en met 2022. BCG constateerde in deze recentere studie op basis van interne data van PostNL dat de afvlakking van de volumekrimp in absolute zin voor verschillende segmenten al leek te zijn begonnen, gelet op de cijfers van de voorgaande jaren.<sup>83</sup>
165. BCG gaat in op verschillende segmenten post. Voor losse post van particulieren (onderdeel van de UPD) bijvoorbeeld verwacht BCG dat de volumedaling al in de periode 2020-2022 afvlakt naar [vertrouwelijk]% per jaar.<sup>84</sup> Voor *direct mail* (geadresseerde post met reclame-

<sup>81</sup> [www.telegraaf.nl/financieel/1934492/krimp-post-steds-sneller?utm\\_source=google&utm\\_medium=organic](http://www.telegraaf.nl/financieel/1934492/krimp-post-steds-sneller?utm_source=google&utm_medium=organic) 18 april 2018.

<sup>82</sup> Rapport BCG, Titel: Dutch Mail Market Volume Forecast, januari 2014.

<sup>83</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>84</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]



uitingen in brede zin, zoals reclamebladen, catalogi en nieuwsbrieven) constateert BCG al in 2016 dat zich een 'bodem' lijkt te vormen, waarvan het volume dan nog beperkt krimpt. Voor brievenbuspakjes verwacht BCG juist een constante groei. Brievenbuspakjes – bezorgd over het postnetwerk van PostNL – hadden in 2015 een volume van circa [vertrouwelijk] mln. stuks. BCG constateert dat deze poststroom structureel zal doorgroeien.<sup>85</sup>

166. [vertrouwelijk]  
**Figuur 1: Eindconclusie volumeprognoses postmarkt, bron: Studie BCG en interne data PostNL**
167. Samenvattend verwacht BCG dat ná 2018 de volumedaling afvlakt richting [vertrouwelijk]% krimp in 2022. Daarna zal het postvolume geleidelijk met [vertrouwelijk] procent per jaar dalen. Dit wordt een 'zachte bodem' in het marktvolume genoemd.<sup>86</sup> Voor losse post van particulieren (onderdeel van de UPD) bijvoorbeeld verwacht BCG dat de volumedaling al in de periode 2020-2022 afvlakt naar [vertrouwelijk]% per jaar.<sup>87</sup> Voor brievenbuspakjes verwacht BCG juist een constante en structurele groei.<sup>88</sup>
168. [vertrouwelijk]<sup>89</sup> [vertrouwelijk]<sup>90</sup> [vertrouwelijk]
169. [vertrouwelijk]<sup>91</sup> [vertrouwelijk]<sup>92</sup>
170. [vertrouwelijk]<sup>93</sup> [vertrouwelijk] PostNL rapporteert in de postmonitor [vertrouwelijk] van circa [vertrouwelijk]% van alle brievenbuspakjes (consument enkelstuks en zakelijk partijenpost gemiddeld) in 2017 en circa [vertrouwelijk]% in 2018.[vertrouwelijk] Bij de presentatie van de openbare cijfers voor het tweede kwartaal van 2019 hanteert PostNL voor 2019 een bandbreedte van 8% - 10% voor de volumedaling over 2019. Bij de presentatie van de openbare cijfers voor het tweede kwartaal van 2019 hanteert PostNL voor 2019 een bandbreedte van 8% - 10% voor de volumedaling over 2019.

### 7.1.5 Ontwikkeling brede bezorgmarkt

171. Verschillende rapporten spreken de verwachting uit dat de bezorging van post op termijn gecombineerd wordt met de bezorging van andere producten, zoals pakketten.<sup>94</sup> WIK wijst erop dat PostNL in 2016 goed gepositioneerd is om de bezorging van post en pakketten op

<sup>85</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>86</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>87</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>88</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>89</sup> [vertrouwelijk]

<sup>90</sup> Ibid, p. 12 en 13.

<sup>91</sup> Ibid, p. 12.

<sup>92</sup> Intern excelbestand PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>93</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>94</sup> EZK, Titel: Analyse toekomst postmarkt, juli 2017.

den duur samen te voegen, terwijl concurrenten niet op beide markten actief zijn.<sup>95</sup> In interne stukken [vertrouwelijk].<sup>96</sup>

172. In het Oudeman-rapport wordt geconstateerd dat de post- en pakkettennetwerken van PostNL nog gescheiden zijn en dat het onzeker is wanneer er gecombineerde bezorging plaatsvindt binnen een bredere bezorgmarkt. Het rapport concludeert dat het van belang is beleid en wetgeving waar nodig aan te passen om de integratie van post- en pakketbezorging niet in de weg te staan.<sup>97</sup>

### 7.1.6 Beoordeling ACM

173. De ACM stelt op basis van het voorgaande vast dat de postmarkt de komende jaren verder zal krimpen en dat deze krimp geleidelijk afvlakt. Ook dan is de vraag naar post nog steeds substantieel van omvang. Dit wordt bevestigd in diverse onderzoeken, de Post- en pakkettenmonitor van de ACM en in de prognoses van PostNL. De ACM acht het aannemelijk dat de krimp van de postmarkt jaarlijks tussen de 5% en 10% ligt; dit kan overigens per segment verschillen. Het is aannemelijk dat er ook op lange termijn een bepaalde hoeveelheid post 'nodig' zal blijven. [vertrouwelijk]. Hierbij speelt een rol dat het volume aan brievenbuspakketjes (al dan niet met *track&trace*) de komende jaren substantieel zal groeien. [vertrouwelijk].

## 7.2 Counterfactual PostNL

174. PostNL beschrijft meerdere gevolgen voor de markt, indien de overname niet plaatsvindt. De ACM begrijpt deze zienswijze als volgt:
- a. De postmarkt is in de toekomst onderhevig aan blijvende volumedalingen en deze daling van de postvolumes is zo groot dat deze niet kunnen worden opgevangen door kostenbesparingen.
  - b. De prijsdruk van digitalisering op post maakt dat PostNL hogere kosten per poststuk "*niet in voldoende mate*" kan doorrekenen aan klanten.
  - c. Op middellange termijn zal het postbedrijf van PostNL daardoor mogelijk niet meer winstgevend kunnen bestaan.
  - d. Indien PostNL toch in staat is om de kostenstijgingen door te rekenen aan de klanten, zal "*de krimp van de markt verder versnellen*".
175. Hieronder analyseert de ACM de counterfactual voor PostNL, waarbij puntsgewijs bovengenoemde elementen uit de zienswijze van PostNL worden beoordeeld. Ten slotte

<sup>95</sup> WIK-Consult, Titel: Future scenario developments in the Dutch postal market, 21 december 2016, p. 37

<sup>96</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>97</sup> Oudeman-rapport, Titel: Advies toekomst postmarkt, juni 2018, p.17 en 18.

beoordeelt de ACM de verwijzingen van PostNL naar externe rapporten die in opdracht van EZK zijn opgesteld.

a. De daling van de postvolumes kan niet door kostenbesparingen worden opgevangen

176. In de vorige paragraaf is de ACM ingegaan op de krimp van de postmarkten. [vertrouwelijk] gaat zij ervan uit dat de volumes van de poststukken de komende jaren nog dalen en dat de krimp geleidelijk afvlakt. [vertrouwelijk] Uit de openbare realisatiecijfers van PostNL blijkt dat de winstgevendheid van het postbedrijf op lange termijn gewaarborgd blijft of zelfs toeneemt, ondanks de volumedalingen. Zo daalde het postvolume van PostNL van 2012 tot 2018 met bijna de helft (48%). In diezelfde periode steeg de winstmarge van 0,8% in 2012 en 3,8% in 2013 naar 7% in 2017 en 5,5% in 2018.<sup>98</sup>
177. Vanwege de teruglopende volumes is het volgens PostNL nodig dat hij kostenbesparingen doorvoert. PostNL stelt dat hij zijn kosten niet blijvend kan terugschalen in hetzelfde tempo als voorheen. De mogelijke kostenbesparingen werkt hij uit in zogenoemde 'masterplannen'. De voorziene kostenbesparingen voor de komende jaren zijn volgens PostNL van veel bescheidener aard dan in de masterplannen van voorheen. [vertrouwelijk] Zo gaat de ACM volgens PostNL voorbij aan de ongeveer 20.000 postbezorgers die, ook al dalen de volumes, alsnog vijf keer in de week langs alle adressen in Nederland gaan. Hieronder gaat de ACM in op de mogelijkheden van PostNL om verdere kostenbesparingen door te voeren om de volumedaling op te vangen.
178. Het kostensysteem van PostNL kent een onderscheid naar zogenoemde verkeersafhankelijke kosten (hierna: VA-kosten) en verkeersonafhankelijke kosten (hierna: VO-kosten). Dit onderscheid maakt PostNL door te berekenen welk deel van de kosten binnen een jaar kunnen worden aangepast bij een significante wijziging van het postvolume van PostNL. Het deel van de kosten dat binnen de tijdsperiode van één jaar kan worden gewijzigd met het volume zijn de VA-kosten. Het overige deel van de kosten dat *op korte termijn* niet kan worden aangepast aan het volume zijn de VO-kosten.<sup>99</sup>
179. De VA-kosten vormen het kostenbegrip van PostNL dat het dichtst in de buurt komt van het begrip variabele kosten. Omdat deze kosten binnen het jaar kunnen worden aangepast aan het volume, leidt een volumedaling op dit deel niet tot een hogere kostprijs per stuk. Deze variabele kosten vormen circa [vertrouwelijk]% van de totale kosten van het postbedrijf van PostNL. De overige kosten vormen VO-kosten voor met name het netwerk en voor een beperkt deel de overheadkosten (hoofdkantoor, stafafdelingen, etc.).

<sup>98</sup> Jaarverslag PostNL 2016, [https://www.postnl.nl/Images/postnl-annual-report-2016\\_tcm10-91057.pdf](https://www.postnl.nl/Images/postnl-annual-report-2016_tcm10-91057.pdf), p.206.

Jaarverslag PostNL 2018, [https://www.postnl.nl/Images/postnl-annual-report-2018\\_tcm10-146271.pdf](https://www.postnl.nl/Images/postnl-annual-report-2018_tcm10-146271.pdf), p.212.

<sup>99</sup> [vertrouwelijk]

180. De VO-kosten zullen bij een volumedaling in beginsel niet direct binnen een jaar worden bespaard. PostNL anticipeert zoveel als mogelijk op volumedalingen door in te zetten op lange termijn kostenbesparingsprogramma's via de 'masterplannen'. Jaarlijks worden op die manier structurele kostenbesparingen door PostNL gerealiseerd. Een postnetwerk is namelijk weinig kapitaalintensief. De kosten bestaan in meerderheid uit arbeid en processen. Deze processen kunnen teruggeschaald worden. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een kapitaalintensief telecomnetwerk waarvan de kosten voor een belangrijk deel verzonken zijn.
181. Onderstaande tabel 1 afkomstig uit het Strategisch Plan 2018 illustreert dat PostNL met de masterplannen bijvoorbeeld in 2015 een totale kostenbesparing van [vertrouwelijk] mln. heeft gerealiseerd, waarvan [vertrouwelijk] op het postnetwerk en het overige deel vooral op de overheadkosten. Zo realiseert PostNL jaar op jaar kostenbesparingen op zijn postbezorging van [vertrouwelijk] euro's.

[vertrouwelijk]

**Tabel 1: Besparingen masterplannen postnetwerk 2015-2027, bron: Strategisch Plan 2018**

182. [vertrouwelijk].<sup>100</sup>

[vertrouwelijk]

**Tabel 2: Besparingen masterplannen postnetwerk 2020-2027, bron: Strategisch Plan 2019**

183. [vertrouwelijk]<sup>101</sup> [vertrouwelijk]<sup>102</sup> [vertrouwelijk]<sup>103</sup>

[vertrouwelijk]

**Tabel 3: Kosten per poststuk totale geadresseerde post PostNL (partijenpost en UPD), bron: Financiële verantwoording UPD 2015 – 2018**

184. In de jaren 2017 en 2018 steeg de kostprijs per poststuk met respectievelijk [vertrouwelijk]. Dit laat zien dat de kostprijs per poststuk wel oploopt, [vertrouwelijk]. Over de hele periode 2015-2018 is de totale kostprijs per poststuk gemiddeld [vertrouwelijk]% per jaar gestegen. Rekening houdend met de inflatie in deze periode komt dit neer op een reële stijging van de kosten van [vertrouwelijk]% per jaar.<sup>104</sup> Hierbij moet er nog rekening gehouden worden met het feit dat PostNL in 2018 [vertrouwelijk].<sup>105</sup>

<sup>100</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>101</sup> Dit document rapporteert niet alleen over de UPD, maar maakt ook de volumes, kosten en omzet inzichtelijk voor partijenpost en andere poststromen.

<sup>102</sup> [vertrouwelijk]

<sup>103</sup> Jaarverslag PostNL 2018, [https://www.postnl.nl/Images/postnl-annual-report-2018\\_tcm10-146271.pdf](https://www.postnl.nl/Images/postnl-annual-report-2018_tcm10-146271.pdf), p.212.

<sup>104</sup> Tussen januari 2015 en december 2018 bedroeg de CPI cumulatief 5,93%.

statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83131ned&D1=a&D2=0&D3=247-258,260-271,273-284,286-297,299-302&HDR=T&STB=G1,G2&VW.

<sup>105</sup> In [vertrouwelijk].

*Beoordeling ACM*

185. Uit bovenstaande blijkt volgens de ACM dat de mogelijkheid van kostenbesparingen niet tot het verleden behoort, maar een jaarlijks onderdeel is van de bedrijfsvoering van PostNL. [vertrouwelijk]. Op deze wijze schaaft PostNL zijn netwerk mee met het lagere volume om zo de winstgevendheid van zijn postbedrijf op peil te houden.
186. De ACM concludeert op basis van het voorgaande dat er nog voldoende mogelijkheden zijn om de kosten van het postbedrijf van PostNL aan te passen om een verdere volumedaling op te vangen. [vertrouwelijk]. De kosten van het postnetwerk zijn nog verder schaalbaar omdat circa [vertrouwelijk]% uit variabele kosten (VA-kosten) bestaat die direct bespaard kunnen worden bij een dalend volume. De overige kosten (VO-kosten) zijn onderdeel van structurele besparingsprogramma's van PostNL. [vertrouwelijk].
187. Deze conclusie sluit aan bij het jaarverslag 2018 waarin PostNL bevestigt dat het brievenbedrijf zich aanpast aan de jaarlijkse afname van postvolumes.<sup>106</sup> Overigens zal PostNL eveneens de kostenbesparingsprogramma's doorvoeren indien de overname van Sandd doorgang vindt. Het belangrijkste verschil is dat de kostenbesparingen deels vertraagd worden door de overname (zie hoofdstuk 10).
- b. Door digitalisering kan PostNL eventuele hogere kosten per poststuk niet in voldoende mate doorrekenen aan klanten; en d. indien PostNL wel in staat is om de kostenstijgingen door te rekenen aan de klanten, zal de krimp van de markt verder versnellen.
188. Deze stellingen van PostNL komen er beide op neer dat er een hoge prijselasticiteit van de vraag zou zijn voor post, omdat digitalisering veel prijsdruk uitoefent. Het staat niet ter discussie dat de postvolumes dalen (zie paragraaf 7.1). Daar staat echter tegenover dat een groot deel van de digitalisering evengoed zal plaatsvinden zonder prijsverhogingen (een niet-prijzgerelateerde overstap, zoals besproken in paragraaf 6.2.4). De ACM verwijst ook naar Annex B waarin voor de marktafbakening de prijselasticiteiten worden vastgesteld. Daaruit blijkt dat de prijsdruk van digitale alternatieven op post beperkt is. [vertrouwelijk] De lage prijselasticiteiten blijken [vertrouwelijk] uit de marktbrede analyses van de ACM en de internationale onderzoeken. Dit betekent concreet dat een verhoging van de prijzen van post de digitalisering niet wezenlijk versnelt.
189. Voor zover de naar verwachting afvlakkende krimp leidt tot kostenstijgingen die niet geheel opgevangen kunnen worden door besparingen, stelt de ACM daarom vast dat PostNL in staat is om dit met prijsverhogingen te compenseren. Er zijn geen aanwijzingen dat dit op de lange termijn anders wordt. [vertrouwelijk]
- c. Op middellange termijn is het postbedrijf van PostNL mogelijk niet winstgevend zonder overname

<sup>106</sup> [www.postnl.nl/over-postnl/beleggers/jaaroverzicht-201825](http://www.postnl.nl/over-postnl/beleggers/jaaroverzicht-201825) februari 2019.

190. De ACM heeft de eigen prognoses van PostNL over de winstgevendheid van zijn postbedrijf besproken en beoordeeld in paragraaf 7.2. [vertrouwelijk]. De ACM heeft hiervoor gekeken naar het Strategisch Plan 2018 en het Strategisch Plan 2019.
- [vertrouwelijk]. Hieruit blijkt een winstmarge van [vertrouwelijk]% ten opzichte van de omzet.<sup>107</sup> In de jaren 2018-2020 voorziet PostNL [vertrouwelijk].
191. PostNL berekent in hetzelfde document vier verschillende scenario's. [vertrouwelijk] verwacht PostNL zonder overname van Sandd in 2027 een winstmarge te realiseren van tussen de [vertrouwelijk] van de omzet.
192. In het Strategisch Plan 2019 verwacht PostNL voor het postbedrijf een [vertrouwelijk] winstmarge van [vertrouwelijk]% van de omzet te realiseren voor de periode 2021 tot en met 2027 [vertrouwelijk].
193. Ook in het jaarverslag 2018 geeft PostNL een prognose van zijn winstgevendheid voor toekomstige jaren. Dat is een prognose waarbij wordt geabstraheerd van de aangekondigde overname van Sandd. Ook zonder de overname van Sandd benadrukt PostNL in het jaarverslag dat het jaarlijks een oplopend dividend kan uitkeren.<sup>108</sup>
194. In het Strategisch Plan 2019 heeft PostNL ook de winst geprognostiseerd voor zijn totale bedrijf (post en pakketten). In onderstaande figuur 2 presenteert PostNL de financiële prognoses tot en met 2024 zonder en met de overname van Sandd ([vertrouwelijk]). Daarnaast presenteert PostNL voorzichtigheidshalve een pessimistisch scenario ('downside'). [vertrouwelijk]<sup>109</sup>
- [vertrouwelijk]  
**Figuur 2: Winstmarge PostNL 2017-2024 met en zonder overname, bron: Strategisch Plan 2019**
195. Ook in externe communicatie met aandeelhouders op de Capital Markets Day op 7 mei 2019 heeft PostNL aangegeven ongeacht de overname van Sandd winstgevend te blijven in alle scenario's.<sup>110</sup> PostNL benadrukt in dat document voor de aandeelhouders een progressief en dus toenemend dividend te willen uitbetalen. Ook in het scenario zonder de overname van Sandd, gaat PostNL uit van een dividend per aandeel dat toeneemt van [vertrouwelijk]

Conclusie a. tot en met d.

196. De ACM concludeert dat naar verwachting in de *counterfactual* – de situatie zonder overname van Sandd – PostNL zijn postactiviteiten winstgevend kan blijven uitvoeren op zowel korte als langere termijn. De volumedaling op de postmarkt zal op de lange termijn naar verwachting

<sup>107</sup> PostNL hanteert de term UCOI (underlying cash operating income). Dit is het bedrijfsresultaat van PostNL. De definitie wijkt in beperkte mate af van de bekendere term EBIT (earnings before interest and tax). Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>108</sup> Ibid, p. 50.

<sup>109</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>110</sup> [vertrouwelijk]

afvlakken, onder andere door de groei van brievenbuspakjes. Daarnaast ziet de ACM de ontwikkeling naar een ‘brede bezorgmarkt’ waarin de bezorging van post wordt gecombineerd met pakketten. In deze context blijft het postbedrijf van PostNL naar verwachting winstgevend, omdat PostNL voldoende kostenbesparingen kan realiseren door zijn netwerk aan te passen aan de lagere volumes. Ook is PostNL in staat om hogere kosten door te rekenen aan zijn afnemers door hogere tarieven te rekenen omdat er slechts beperkte prijsdruk van digitale alternatieven op post uitgaat. De volumedaling van post wordt door deze factoren gecompenseerd.

*Overige relevante punten voor de counterfactual*

197. PostNL verwijst naar rapporten die zijn opgesteld in opdracht van of door het ministerie van EZK en stelt dat hieruit blijkt dat de overname van Sandd noodzakelijk is voor een duurzame en betaalbare postmarkt. Dit is relevant voor de beoordeling van de counterfactual van PostNL. Daarom bespreekt de ACM hieronder de verwijzingen per rapport.
198. PostNL verwijst naar de inleiding van een rapport van Rebel over verschillende opties voor de inrichting van de last mile bezorging van post en eventuele kostenvoordelen die daarmee te behalen zijn.<sup>111</sup> Hierin staat dat op het UPD-gedeelte van de postmarkt sprake is van een vicieuze cirkel van dalende volumes en vervolgens stijgende kosten per poststuk. Rebel onderzoekt vervolgens een consolidatie van de bezorging van PostNL en Sandd in de vijf meest dunbevolkte provincies. De inschatting van Rebel – op basis van *deskresearch* en een daartoe opgezet rekenmodel – is dat deze consolidatie slechts ongeveer een 1 tot 1,5% besparing oplevert van de totale kosten van partijen. Rebel geeft aan niet te hebben berekend wat de kostenbesparing van consolidatie zou zijn voor de andere provincies. Wel wijst Rebel erop dat er een bepaalde grens is aan de efficiencyvoordelen die behaald kunnen worden door consolidatie.<sup>112</sup> Juist in de dunbevolkte gebieden zijn de kostenvoordelen groter dan in de dichtbevolkte provincies. Rebel heeft niet berekend of PostNL winstgevend de UPD kan blijven uitvoeren zonder overname.
199. PostNL onderbouwt de stelling dat er efficiëntieverbeteringen voortkomen uit de concentratie die een duurzame en betaalbare Nederlandse postmarkt verzekeren met een verwijzing naar een rapport van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat waarin een analyse van de toekomst van de postmarkt wordt gepresenteerd.<sup>113</sup> Volgens de ACM wijst EZK op voordelen van één bezorgnetwerk, maar schetst zij ook de nadelen daarvan en wijst zij erop dat meerdere infrastructuren ook voordelen kunnen hebben. EZK schrijft dat het toevoegen van volume aan het (UPD-)postnetwerk van PostNL niet een duurzame, maar een tijdelijke oplossing zou kunnen vormen, waarbij de prikkel om te innoveren en op kosten te besparen minder wordt:  
*“Het direct toevoegen van volume aan het UPD-netwerk zou echter slechts uitstel van het*

<sup>111</sup> Bijlage 1 bij de melding, Rapport Rebel, Titel: “Consolidatie op de last mile van postbezorging”, d.d. 9 juni 2018.

<sup>112</sup> Ibidem, p.21.

<sup>113</sup> Bijlage 2 bij de melding, Rapport EZK, Titel: “Analyse toekomst postmarkt”, juli 2017.

*probleem zijn. De krimp is grotendeels exogeen bepaald, waarbij de prijzen en het kwaliteitsniveau van de postvoorziening wel van invloed zijn op de snelheid van deze krimp. Het samenvoegen van volumes zal daarom de rendabiliteit van het UPD-netwerk hooguit enkele jaren kunnen ondersteunen. Ook zal de prikkel om te innoveren en kosten te drukken minder worden indien concurrentie tussen netwerken wegvalt.*<sup>114</sup>

200. Voorts verwijst PostNL naar het rapport van mevrouw Oudeman en stelt dat daaruit de voordelen van de overname zouden blijken. De ACM constateert dat in dit rapport kort en alleen op basis van de openbare jaarverslagen wordt gezegd dat een overname naar verwachting kostenvoordelen oplevert. Het rapport benadrukt dat dit “*louter ter illustratie*” en “*met grote voorzichtigheid*” is. Mevrouw Oudeman geeft in het rapport aan dat het aan partijen is om aan te tonen dat de overname leidt tot kwaliteits- en kostenverbeteringen die bovendien ook daadwerkelijk ten goede komen aan de consument.<sup>115</sup>

### 7.3 Counterfactual Sandd

201. In deze paragraaf beoordeelt de ACM of het zonder de overname aannemelijk is dat Sandd actief blijft in de markt, en zo ja, hoe Sandd zich in dat scenario ontwikkelt. De business case van Sandd was de afgelopen jaren gebaseerd op de toetreding en groei op meerdere bezorgmarkten, zowel op het gebied van post als op aanpalende markten.
202. Tot 2014 groeide Sandd jaarlijks in volume en marktaandeel op het segment voor niet-tijdkritische post. In 2015 komt deze volumegroei van Sandd tot een stilstand en in de daarop volgende jaren krimpt het volume. [vertrouwelijk] Sandd kondigde eind 2016 aan te beginnen met de bezorging van brievenbuspakjes.<sup>116</sup> Sandd startte in deze periode ook met 48-uurs bezorging op basis van zijn tweedaagse bezorgnetwerk. Een ander voorbeeld is de introductie van de Sandd frankeermachine in 2018 voor MKB-klanten.<sup>117</sup>
203. Eind 2017 introduceerde Sandd een postzegel voor losse post.<sup>118</sup> Met deze postzegel (zowel kerstzegels als reguliere postzegels) kunnen consumenten en kleinzakelijke klanten op twee dagen per week hun post laten bezorgen. Daarbij gaf Sandd in het openbaar aan graag de UPD van PostNL te willen overnemen tegen een lagere postzegelprijs.<sup>119</sup> Sandd heeft destijds een informatiememorandum voor de Minister van EZK opgesteld. Daarin geeft Sandd aan in

<sup>114</sup> Rapport EZK, Titel: Analyse toekomst postmarkt, p.20.

<sup>115</sup> Rapport Oudeman, Titel: Advies toekomst postmarkt, juni 2018, p.26 en 27.

<sup>116</sup> <https://www.adformatie.nl/craft/sandd-wil-met-nieuwe-huisstijl-lef-uitstralen>, 26 september 2016.

<sup>117</sup> [www.sandd.nl/2018/05/18/neopost-introduceert-sandd-frankeermachine](http://www.sandd.nl/2018/05/18/neopost-introduceert-sandd-frankeermachine) 18 mei 2018.

<sup>118</sup> <https://nos.nl/artikel/2198249-na-twee-eeuwen-eind-aan-monopolie-sandd-verkoopt-goedkopere-postzegel.html>, 16 oktober 2017.

<sup>119</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/11/10/brievenbuspost-een-last-voor-postnl-doe-mij-die-last-dan-maar-13953837-a1580766>, 10 november 2017.



staat te zijn de UPD te kunnen uitvoeren, goedkoper dan PostNL, met behoud van kwaliteit en met een hoger serviceniveau.<sup>120</sup>

204. In maart 2018 is Sandd toegetreden tot tijdkritische bezorging met de overname van VSP. Daarmee heeft Sandd in een significant deel van Nederland een 24-uurs bezorgnetwerk verkregen. Medio 2018 had Sandd met dit 24-uurs bezorgnetwerk landelijk een dekking van circa [vertrouwelijk]%. Daarnaast besteedde Sandd zijn post uit aan andere regionale postvervoerbedrijven (zogenoemde subcontractors), waardoor Sandd medio 2018 landelijk een dekking van circa [vertrouwelijk]% had.<sup>121</sup>
205. Uit interne documenten die de ACM heeft gezien, blijkt dat Sandd de afgelopen jaren bezig is geweest de stap naar gecombineerde bezorging van post met pakketten en andere producten te maken:
- DHL en Sandd combineren al sinds eind 2017 een deel van hun netwerk.<sup>122</sup> Sandd verkoopt zijn postzegels via servicepunten van DHL door heel Nederland. DHL combineert vanaf deze punten de collectie van post van Sandd met zijn eigen collectie van pakketten. DHL verzorgt het vervoer van deze post naar de sorteercentra van Sandd.
  - Eveneens in 2017 is Sandd gestart met de bezorging van ongeadresseerd drukwerk via zijn postnetwerk. Sandd werkt met een concurrent samen om gepersonaliseerde folderpakketten te bezorgen.<sup>123</sup> Daarnaast heeft Sandd [vertrouwelijk].<sup>124</sup> [vertrouwelijk]<sup>125</sup> [vertrouwelijk]
  - Sandd is in 2018 ook gestart met pakketbezorging over zijn postnetwerk. Uit de interne documenten blijkt dat [vertrouwelijk].
206. In brieven van 30 april 2019 en 20 augustus 2019 heeft Sandd een zienswijze gegeven op de counterfactual die de ACM volgens hem moet hanteren. [vertrouwelijk]
207. [vertrouwelijk]<sup>126</sup> [vertrouwelijk]
208. [vertrouwelijk]
209. [vertrouwelijk]<sup>127</sup> [vertrouwelijk]
210. [vertrouwelijk]

<sup>120</sup> Informatiememorandum Sandd, titel: UPD bij Sandd in goede handen, november 2016.

zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-816661.pdf; Kamerbrief minister van EZ, 29502 nr. 142, 4 september 2017: zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29502-142.html

<sup>121</sup> Antwoorden Sandd, titel: FW: PostNL-Sandd: aanvullende vragen (antwoord Sandd op vraag 10), 11 juni 2019.

<sup>122</sup> Antwoorden op informatieverzoek concurrent 1, 12 juni 2019.

<sup>123</sup> Gespreksverslag concurrent 3, 16 mei 2019.

<sup>124</sup> Zienswijze concurrent 10 in meldingsfase, 11 maart 2019, bijlage 5.

<sup>125</sup> Gespreksverslag concurrent 10, met kenmerk: ACM/UIT/512677, 24 mei 2019.

<sup>126</sup> Intern document Sandd, [vertrouwelijk]

<sup>127</sup> Intern document Sandd, [vertrouwelijk]

211. [vertrouwelijk]<sup>128</sup>

*Beoordeling ACM*

212. De ACM constateert dat Sandd zich in de loop van de tijd met de bezorging van niet-tijdkritische post en vervolgens een toenemend aantal andere postproducten als de voornaamste concurrent van PostNL heeft ontwikkeld op de postmarkt. [vertrouwelijk]. Dit betekent dat Sandd zich zal gaan richten op verschillende (geadresseerde en ongeadresseerde) postproducten en brievenbuspakjes.
213. Het is voor de ACM niet mogelijk om te beoordelen onder welke omstandigheden de huidige of nieuwe aandeelhouders van Sandd wel of niet verder willen investeren in Sandd. [vertrouwelijk] zal Sandd in de voorziene toekomst actief blijven op verschillende delen van [vertrouwelijk] en daarmee concurrentiedruk blijven uitoefenen. Dit kan in samenwerking met andere partijen of zelfstandig [vertrouwelijk]. Die strategische keuze is aan Sandd. De ACM gaat zodoende uit voor dit besluit van een voortzetting van de postactiviteiten van Sandd conform de door Sandd zelf geschetste strategie [vertrouwelijk].
214. [vertrouwelijk] In de situatie zonder overname door PostNL blijft Sandd zodoende de komende jaren een concurrent van belang op de verschillende markten. Hierdoor kan deze situatie niet gelijk worden gesteld aan de situatie met de overname van Sandd door PostNL, [vertrouwelijk].

*Conclusie*

215. De ACM concludeert dat in de *counterfactual* Sandd naar verwachting actief zal blijven als [vertrouwelijk] Sandd blijft in die situatie concurrentiedruk uitoefenen op PostNL.

## 7.4 Conclusie counterfactual

216. In het vervolg van dit besluit beoordeelt de ACM de gevolgen van de overname ten opzichte van het scenario dat de concentratie niet plaatsvindt. Voor dit laatste scenario heeft de ACM allereerst in paragraaf 7.1 vastgesteld dat de volumes op de verschillende postmarkten de komende jaren weliswaar nog afnemen, maar dat de jaarlijkse krimp naar verwachting geleidelijk afvlakt. Ook nadat een zogenoemde zachte bodem is bereikt, is de vraag naar post nog steeds substantieel van omvang. PostNL verwacht dat de postmarkt op dat moment [vertrouwelijk] een omvang zal hebben van circa [vertrouwelijk] poststukken per jaar.
217. In paragraaf 7.2 heeft de ACM vastgesteld dat PostNL, ondanks de teruglopende postvolumes, zijn postactiviteiten op korte en lange termijn naar verwachting winstgevend kan blijven uitvoeren. PostNL kan voldoende kostenbesparingen realiseren door zijn netwerk aan

<sup>128</sup> Intern document Sandd, [vertrouwelijk]

te passen aan de lagere volumes. Ook is PostNL in staat om kosten door te rekenen aan zijn afnemers door hogere tarieven te rekenen. De volumedaling van post wordt door deze factoren gecompenseerd.

218. In het scenario dat de overname door PostNL niet doorgaat, gaat de ACM ervan uit dat Sandd actief zal blijven als [vertrouwelijk] (zie paragraaf 7.3). Sandd blijft in die situatie concurrentiedruk uitoefenen op PostNL.
219. In de hierna volgende beoordeling van de gevolgen van de overname op de markten voor zakelijke partijenpost, losse post, pakketten en ongeadresseerd drukwerk gaat de ACM uit van de hierboven beschreven counterfactual.

## 8 Horizontale gevolgen markt voor zakelijke partijenpost

### 8.1 Inleiding

220. In het voorgaande is de ACM tot de conclusie gekomen dat de relevante markt moet worden afgebakend als de nationale markt voor zakelijke partijenpost (inclusief inkomende grensoverschrijdende partijenpost). Binnen deze markt kan mogelijk een nader onderscheid worden gemaakt naar tijdkritische zakelijke partijenpost. (zie paragraaf 6.3.3).
221. Als onderdeel van de beoordeling van de mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie op de markt voor zakelijke partijenpost heeft de ACM gesprekken gevoerd met diverse marktpartijen. Het betreft met name gesprekken met concurrenten van partijen (concurrerende postvervoerbedrijven) en met zakelijke afnemers.
222. De ACM heeft ook in de vorm van een enquête vragen gesteld aan zakelijke klanten van PostNL en Sandd. Deze vragen zien op de gevolgen die zij verwachten ten aanzien van de prijzen, kwaliteit en innovatie in de situatie met en zonder de voorgenomen overname van Sandd door PostNL.<sup>129</sup> Daarnaast heeft de ACM een fusiesimulatie uitgevoerd om een kwantitatieve inschatting te maken van de verwachte prijseffecten.
223. Hierna zal worden ingegaan op de positie van partijen op de markt voor zakelijke partijenpost. Vervolgens zal worden ingegaan op de standpunten van partijen ten aanzien van de effecten van de voorgenomen concentratie. Ten slotte volgt de beoordeling van de horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie.

### 8.2 Posities van partijen op de markt voor zakelijke partijenpost

224. PostNL en Sandd zijn beide met een landelijk dekkend netwerk actief op de markt voor zakelijke partijenpost. PostNL levert zowel tijdkritische als niet-tijdkritische post in heel Nederland. Sandd levert niet-tijdkritische post in heel Nederland. Sandd levert in een deel van Nederland ook tijdkritische post. Sandd maakt gebruik van het netwerk van PostNL en regionale postvervoerbedrijven voor de bezorging van tijdkritische post in regio's waar hij zelf geen dekking heeft.
225. Het marktaandeel van PostNL op de markten voor zakelijke partijenpost en de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost wordt verder vergroot door de toevoeging van de activiteiten van Sandd. Na de concentratie zal het gezamenlijke marktaandeel op de nationale markt voor zakelijke partijenpost op basis van omzet [90-100]% bedragen. Ook

<sup>129</sup> Zie Annex E. Dit onderwerp werd bevestigd in onderdeel C van de enquête. De onderdelen A en B van de enquête die respectievelijk betrekking hadden op het fysiek en digitaal versturen van post (A) en de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een postvervoerder (B) worden op deze plaats buiten beschouwing gelaten omdat zij voor andere onderdelen van de punten van overweging relevant zijn.

indien er een nader onderscheid wordt gemaakt naar tijdkritische zakelijke partijenpost blijven de gezamenlijke marktaandelen ruim boven de 80-90% met een toevoeging van ruim 10-20% aan het marktaandeel van PostNL.

226. De marktaandelen van partijen op basis van volume leiden niet tot een ander beeld. Het gezamenlijke marktaandeel op de totale markt voor zakelijke partijenpost bedraagt [vertrouwelijk] Bij een nader onderscheid is het gezamenlijke marktaandeel op de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost [vertrouwelijk]

Onderneming	Zakelijke partijenpost (inclusief inkomend internationaal) <sup>130</sup>	Tijdkritische zakelijke partijenpost
Totaal	€ 705 mln	€ 324 mln
PostNL	[70-80]%	[70-80]%
Sandd	[20-30]%	[10-20]%
<b>PostNL + Sandd</b>	[90-100]%	[80-90]%
Intrapost	[0-5]%	[0-5]%
Cycloon	[0-5]%	[0-5]%
Overig totaal	[0-10]%	[0-10]%

Tabel 4: Marktaandelen op de markt(en) voor zakelijke partijenpost op basis van omzet (2018)<sup>131</sup>

227. Uit het voorgaande overzicht van de marktaandelen volgt dat het marktaandeel van PostNL op zowel de markt voor zakelijke partijenpost als de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost sterk toeneemt. De concentratie leidt daarom (nagenoeg) tot een monopolie op de markt voor zakelijke partijenpost.
228. Na PostNL en Sandd zijn Intrapost en Cycloon de grootste aanbieders van zakelijke partijenpost. Zij hebben een beperkte positie met marktaandelen die niet hoger zijn dan [0-5]%. Van hen is alleen Intrapost landelijk actief. Daarnaast is een groot aantal (circa 30) regionale postvervoerbedrijven actief op de markt. Hun gezamenlijke marktaandeel bedraagt gezamenlijk [0-10]%.

<sup>130</sup> De omzetten en volumes van inkomende internationale post zijn opgenomen in de marktomvang en posities voor zakelijke partijenpost. Daarbij is ACM ervan uitgegaan dat inkomende internationale post naar zijn aard niet-tijdkritisch is.

<sup>131</sup> Bron: Post- en Pakkettenmonitor 2018.

### 8.3 Standpunt partijen effecten concentratie op de markt voor zakelijke partijenpost

#### *Standpunt algemeen*

229. Partijen wijzen op de inkoopmacht van zakelijke verzenders. Zij kunnen volgens partijen overstappen naar digitale communicatie of dreigen dat te doen. Zakelijke afnemers houden hierdoor een alternatief en dit zal ervoor zorgen dat partijen na de overname geen boven-competitieve voorwaarden kunnen stellen.
230. Daarnaast stellen partijen dat Sandd de afgelopen jaren heeft kunnen groeien door lage tarieven te vragen voor grote volumes die relatief eenvoudig konden worden bediend. Door de afnemende volumes zal Sandd dit niet kunnen blijven doen. Het zal in de nabije toekomst daarom volgens partijen niet de aanwezigheid van Sandd zijn, maar het alternatief van digitalisering dat zorgt voor disciplineren van PostNL. Daarnaast voeren partijen aan dat de UPD en de eisen die daaraan worden gesteld ten aanzien van de prijzen en de kwaliteit zorgen voor een disciplineren van de dienstverlening van zakelijke partijenpost.
231. Beide partijen geven aan dat de de ACM in het besluit in de meldingsfase hun omzetten op het gebied van zakelijke partijenpost te hoog heeft ingeschat.

#### *Standpunt Sandd*

232. [vertrouwelijk]<sup>132</sup> [vertrouwelijk]
233. [vertrouwelijk]<sup>133</sup> [vertrouwelijk]
234. In reactie op de Punten van Overweging en vragen van de ACM over de relevante counterfactual voor de beoordeling heeft Sandd dit standpunt nader onderbouwd en concreter uitgewerkt (zie paragraaf 7.3). [vertrouwelijk]

#### *Standpunt PostNL*

235. PostNL wijst in zijn reactie op het meldingsbesluit van de ACM onder meer op de concurrentiedruk die uitgaat van digitale communicatie op fysieke post.<sup>134</sup> PostNL geeft verder aan dat kleinere regionale spelers als alternatief voor de diensten van partijen kunnen dienen. Zij kunnen diensten blijven aanbieden na de concentratie en gebruik blijven maken van het netwerk van een ander in gebieden waar zij zelf geen netwerk hebben.<sup>135</sup>
236. In de reactie op het meldingsbesluit herhaalt PostNL zijn standpunt dat zakelijke afnemers een zekere mate van inkoopmacht hebben die met name eruit bestaat dat afnemers kunnen overstappen naar digitale substituten. Hier gaat reële druk van uit omdat deze afnemers wegens hun volumes belangrijk kunnen zijn voor partijen om hun netwerk te vullen. Naar

<sup>132</sup> Observaties namens Sandd Beheer II B.V. ("Sandd") naar aanleiding van het besluit d.d. 1 april 2019 van de Autoriteit Consument en Markt ("ACM") d.d. 30 april 2019. (hierna: "observaties Sandd d.d. 30 april 2019").

<sup>133</sup> Observaties Sandd d.d. 30 april 2019, nmr. 6.

<sup>134</sup> Reactie PostNL op meldingsbesluit PostNL/Sandd d.d. 9 april 2019.

<sup>135</sup> Idem, nmr. 15.

mening van PostNL zal dit ook na de voorgenomen concentratie zo blijven: zij zullen na de concentratie een prikkel houden om zo veel mogelijk volumes naar zich toe te trekken. Dit geldt voor zowel grotere als kleinere afnemers.<sup>136</sup>

237. In het meldingsbesluit heeft de ACM aangegeven dat het aannemelijk is dat het grootste deel van de zakelijke afnemers van partijen na de voorgenomen overname geen reëel alternatief meer heeft.<sup>137</sup> Volgens PostNL doet een dergelijke situatie waarin zakelijke afnemers geen mogelijkheid hebben om uit te wijken naar andere media, zich niet voor. Volgens partijen is digitale communicatie of, in het geval van een afnemer van direct mail, ook andere advertentiemogelijkheden een alternatief.

## 8.4 Beoordeling ACM

238. De resultaten van het onderzoek in de vergunningsfase geven naar mening van de ACM een overwegend consistent beeld ten aanzien van de mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie. In de hierna volgende beoordeling zal per onderwerp worden ingegaan op de belangrijkste bevindingen. Hierbij worden ter illustratie ook quotes uit gespreksverslagen gebruikt.

### 8.4.1 Actuele concurrentie op de markt voor zakelijke partijenpost

239. Partijen zijn de enige twee postvervoerbedrijven met een landelijk dekkend netwerk voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Voor wat betreft tijdkritische zakelijke partijenpost zijn partijen de twee aanbieders met de meest uitgebreide bezorgdekking van hun netwerken: PostNL heeft een bezorgdekking van 100%. Sandd heeft een bezorgdekking waarbij bezorging bij gemiddeld [vertrouwelijk]% van het aantal huishoudens in Nederland kan plaatsvinden.<sup>138</sup>
240. Op basis van de *counterfactual* verwacht de ACM dat Sandd actief zal blijven als [vertrouwelijk]
241. Naast PostNL en Sandd als landelijke spelers zijn de meeste andere postvervoerbedrijven alleen regionaal actief. Intrapost en Cycloon Post & Koeriers zijn weliswaar bovenregionaal actief, maar zijn veel kleiner dan partijen. Intrapost is actief in collectie en sortering en zelf niet actief in bezorging van zakelijke post aan huis; hij besteedt de bezorging uit aan andere postvervoerbedrijven waaronder Sandd (vooral niet-tijdkritisch) en PostNL en Businesspost (vooral tijdkritisch).<sup>139</sup> De overige postvervoerbedrijven zijn veelal regionaal actief. Deze

<sup>136</sup> Idem mrs. 16-18.

<sup>137</sup> ACM/19/035236 Besluit Melding PostNL — Sandd, nr. 97.

<sup>138</sup> Antwoorden van 11 juni op vraag 10 van de vragenbrief van 29 mei 2019.

<sup>139</sup> Gespreksverslag met concurrent 12, d.d. 29 mei 2019.

bedrijven maken gebruik van toegang tot het netwerk van Sandd en/of PostNL voor de bezorging van zakelijke partijenpost.<sup>140</sup>

242. Een groot aantal van de regionale postvervoerbedrijven werkt met elkaar samen in de Coöperatieve Zakelijke Post Nederland U.A onder de merknaam Business Post. Zij bezorgen post in 40-50% van de postcodegebieden in Nederland, vooral in noord-, oost- en zuid Nederland en niet in de grote steden. Het belangrijkste doel van de samenwerking binnen de coöperatie is het uitwisselen van post en dan vooral tijdkritische post. De leden wisselen post met elkaar uit met bestemmingen binnen elkaars bezorggebieden. Voor de bezorging van post met bestemmingen buiten de bezorggebieden van de gezamenlijke leden zijn deze bedrijven afhankelijk van toegang tot de netwerken van in eerste instantie Sandd en voor restpost van PostNL.<sup>141</sup>
243. Alle overblijvende concurrerende postvervoerbedrijven zijn dus afhankelijk van toegang tot de netwerken van partijen. De gevolgen van de concentratie voor toegang tot deze netwerken bespreekt de ACM verder in hoofdstuk 11.
244. Een aantal van de leden van Business Post bezorgt ook zakelijke partijenpost in opdracht van Sandd en PostNL. Dit betreft tijdkritische zakelijke partijenpost. PostNL heeft aangegeven met de concentratie efficiencyvoordelen te willen bereiken door de postvolumes van Sandd via het PostNL netwerk te verwerken. Hierdoor is het reeël deze post niet meer via de leden van Business Post wordt verwerkt na de voorgenomen concentratie. De concurrentiepositie van deze postvervoerbedrijven wordt daardoor verslechterd.

#### *Interne documenten partijen*

245. De analyse van de interne strategische documenten van partijen bevestigt het beeld dat PostNL en Sandd elkaar als meest nabije concurrenten zien. [vertrouwelijk]<sup>142</sup> [vertrouwelijk]<sup>143</sup>
246. [vertrouwelijk]<sup>144</sup>
247. [vertrouwelijk]<sup>145</sup>

#### *Gesprekken met marktpartijen*

248. Uit de gesprekken volgt dat PostNL voor tijdkritische zakelijke partijenpost veruit de grootste speler is en reeds vóór de voorgenomen concentratie een sterke positie heeft op de markt voor zakelijke partijenpost.

*“PostNL is een reus tegenover de vele kleinere spelers”.*<sup>146</sup>

<sup>140</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 16 d.d. 3 juni 2019 en gespreksverslag concurrent 12 d.d. 29 mei 2019.

<sup>141</sup> Gespreksverslag concurrent 23 d.d. 12 juni 2019.

<sup>142</sup> Document: [vertrouwelijk]

<sup>143</sup> Document: [vertrouwelijk]

<sup>144</sup> Document: [vertrouwelijk]

<sup>145</sup> Zie onder meer de antwoorden van Sandd van 20 juni 2019 op vragen van ACM, bijlage 4, slide 4: [vertrouwelijk]

<sup>146</sup> Gespreksverslag concurrent 23, d.d.12 juni 2019.



249. Deze sterke positie zal PostNL naar verwachting ook krijgen ten aanzien van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost als gevolg van de voorgenomen concentratie. Dit omdat Sandd op de markt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost als enige alternatief met landelijke dekking geldt.

*“Er ontstaat een soort van monopolie op het bezorgnetwerk”.*<sup>147</sup>

*“Als PostNL Sandd overneemt ontstaat er een monopolie op de postmarkt”.*<sup>148</sup>

*“Als de concurrentie in postvervoer in stand blijft heeft [...] meer keuze, met een monopolist is lastig zaken doen. In dat geval kan [...] voortaan ook de aanbesteding van post ook overslaan, als er concurrentie is kan je nog wat kiezen, straks niet meer”.*<sup>149</sup>

*“Alternatieve landelijke postnetwerken zijn er niet voor [...] na een overname van Sandd”.*<sup>150</sup>

250. Ook een aantal afnemers heeft aangegeven dat na de voorgenomen concentratie de belangrijkste concurrent van PostNL wegvalt en er geen alternatief meer is voor PostNL. Zij geven aan nu hun processen zodanig in te richten dat ze niet per se van de tijdkritische post gebruik hoeven te maken. Ze kiezen dan voor het goedkopere aanbod van Sandd. Na de overname kan dat niet meer omdat het enige alternatief dan is overgenomen.<sup>151</sup> Bovendien oefent Sandd als enige belangrijke concurrent op het gebied van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost aanzienlijke concurrentiedruk uit op PostNL en die concurrentiedruk valt bij de voorgenomen overname geheel weg.
251. Enkele afnemers hebben aangegeven nu over een goede onderhandelingspositie met PostNL te beschikken omdat ze kunnen dreigen met een overstap naar Sandd. Deze onderhandelingspositie zal verslechteren als de voorgenomen concentratie doorgaat.<sup>152</sup> Dit wordt ook bevestigd door de aanbieders van prepostale diensten die in opdracht van zakelijke verzenders van post, zoals banken of verzekeraars, volumes onderbrengen bij PostNL en/of Sandd.<sup>153</sup> Deze bedrijven verzorgen het printen en verzendklaar maken van poststukken voor afnemers. Zij kunnen ook namens afnemers een contract sluiten met postvervoerders. Omdat prepostale aanbieders voor meerdere klanten volume verwerken, realiseren zij schaalvoordelen wat leidt tot een lagere kostprijs per poststuk dan wanneer een klant zelf het print- en drukwerk zou moeten uitvoeren.<sup>154</sup> De prepostale aanbieders geven aan nu over een goede onderhandelingspositie te beschikken omdat zij ervoor kunnen kiezen post door

<sup>147</sup> Gespreksverslag concurrent 11, d.d. 29 mei 2019.

<sup>148</sup> Gespreksverslag concurrent 4, d.d. 17 mei 2019.

<sup>149</sup> Gespreksverslag afnemer 9, d.d. 25 juni 2019.

<sup>150</sup> Gespreksverslag concurrent 3, d.d. 16 mei 2019.

<sup>151</sup> Gespreksverslag concurrent 12, d.d. 29 mei 2019, Gespreksverslag gesprek met concurrent 22, d.d. 28 mei 2019, Gespreksverslag gesprek met concurrent 4 d.d. 17 mei 2019, Gespreksverslag gesprek met afnemer 7 d.d. 24 juni 2019.

<sup>152</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 4 d.d. 17 mei 2019, Gespreksverslag gesprek met afnemer 9, d.d. 25 juni 2019, Gespreksverslag gesprek met afnemer 4 d.d. 19 juni 2019.

<sup>153</sup> In het besluit in de meldingsfase, rnr. 68, heeft de ACM overwogen dat prepostale diensten in ieder geval bestaan uit het drukken van poststukken, enveloppen en verpakken en verzendklaar maken voor vervoer. De ACM heeft met meerdere aanbieders van prepostale diensten gesproken. Zie de gespreksverslagen met de concurrenten 4, 7, 9, 19 en 5. Een van hen heeft ook een zienswijze ingediend.

<sup>154</sup> Zie bijvoorbeeld het gespreksverslag met concurrent 4, p. 2; gespreksverslag met concurrent 5, p. 2.

PostNL of Sandd te laten bezorgen. Deze onderhandelingsruimte verdwijnt na de overname. Naar hun inschatting verdwijnt daarmee ook de mogelijkheid om de post tegen het gunstige tarief van Sandd te laten bezorgen.<sup>155 156</sup>

252. Ook voor aanbieders van gepersonaliseerde folderpakketten, als specifieke afnemers van post, die voor de bezorging van gepersonaliseerd ongeadresseerd drukwerk gebruikmaakt van de bezorging van Sandd zal de onderhandelingspositie verslechteren. De verwachte introductie van de Ja-/Ja-sticker voor ongeadresseerd drukwerk (zie paragraaf 13.3) leidt tot een aanzienlijke daling van het marktvolume voor ongeadresseerd drukwerk, wat deels ten gunste zal komen van het groeiende volume van gepersonaliseerde folderpakketten. Deze gepersonaliseerde pakketten worden momenteel uitsluitend verspreid via de postnetwerken van PostNL en Sandd. Een bezorging van gepersonaliseerde folderpakketten tegen gunstige tarieven via Sandd zal als gevolg van de concentratie wegvallen.

#### Conclusie

253. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat PostNL en Sandd elkaars meest nabije concurrenten zijn op de markt voor zakelijke partijenpost en de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost. Als gevolg van de overname ontstaat een partij met een zeer hoog marktaandeel. De ACM concludeert voorts dat regionale postvervoerbedrijven elk afzonderlijk, maar ook gezamenlijk slechts in zeer beperkte mate in staat zullen zijn afdoende concurrentiedruk uit te oefenen op PostNL na de totstandkoming van de concentratie. In de *counterfactual* vermindert de concurrentiekracht van Sandd op de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost naar verwachting in de komende jaren. Dit neemt echter niet weg dat Sandd als enige concurrent van significante omvang aanwezig zal blijven op de markt voor zakelijke partijenpost. De overname heeft tot gevolg dat de enige concurrent van PostNL die een significante concurrentiedruk uitoefent op de markt voor zakelijke partijenpost, zal wegvallen.

#### 8.4.2 Toetreding en potentiële concurrentie

254. Om de mededingingsbeperkende gevolgen van de concentratie in voldoende mate te voorkomen of te neutraliseren moet worden aangetoond dat toetreding waarschijnlijk, tijdig en in voldoende mate zal plaatsvinden.<sup>157</sup>

<sup>155</sup> Gespreksverslag met concurrent 19, p. gespreksverslag concurrent 4, p. 2.

<sup>156</sup> Een aantal van aanbieders van prepostale diensten heeft daarnaast nog aangegeven te vrezen dat PostNL na de concentratie het bezorgen en printen van post na de overname in een gebundeld (goedkoper) aanbod zou kunnen aanbieden en daarmee concurrenten op het prepostale deel uit de markt te drukken. Het onderzoek van de ACM geeft echter onvoldoende aanwijzingen om te kunnen concluderen dat PostNL de fusiespecifieke prikkel heeft om de concurrentie op de mogelijke markt voor prepostale dienstverlening door middel van een bundelingsstrategie uit te sluiten. Zo ontbrak een grote groep gemeenschappelijke afnemers die beide diensten gezamenlijk bij dezelfde partij inkopen en resteert ook na de fusie de mogelijkheid dat afnemers het prepostale deel niet bij de fuserende onderneming inkopen maar elders. Ook is het niet voldoende aannemelijk dat de fuserende onderneming postbezorging en prepostale diensten na de concentratie gebundeld zou gaan aanbieden. Voor prepostale aanbieders blijft ook na de concentratie de mogelijkheid bestaan om hun klanten extra (prepostale) diensten aan te bieden, al dan niet gecombineerd met de inkoop van postvervoer.

255. De markt voor zakelijke partijenpost en de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost worden gekenmerkt door schaalvoordelen. Dit wordt ook bevestigd in het door partijen ingediende onderzoek ten behoeve van het efficiencyverweer (zie paragraaf 10.2). Deze schaalvoordelen zorgen voor toetredingsdrempels voor potentiële concurrenten, omdat zij met een kleinere schaal en minder breedte in hun productaanbod een hogere kostprijs zullen hebben. Bovendien is de postmarkt een krimpende markt wat toetreding ook minder waarschijnlijk maakt.

*Standpunt partijen*

256. Partijen geven enerzijds aan dat de kosten voor het opstarten van een regionale postvervoeractiviteiten laag zijn. Het vergt weinig investeringen in activa. Een groot gedeelte van de (logistieke) activiteiten kunnen postvervoerbedrijven uitbesteden aan derden. R&D is niet relevant in deze sector, en ook reclame is niet belangrijk. Aan de andere kant neemt de aantrekkelijkheid af om kosten te maken voor markttoetreding, mede gelet op de volumedalingen die deze sector kenmerken, evenals het bestaan van schaalvoordelen.

*Onderzoek in de vergunningsfase*

257. Uit het onderzoek van de ACM in de vergunningsfase is niet naar voren gekomen dat regionale postvervoerbedrijven concrete plannen hebben om binnen afzienbare termijn tot de markt voor zakelijke partijenpost en de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost toe te treden. Vrijwel alle marktpartijen geven aan dat de markt voor zakelijke partijenpost en de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost krimpende is.
258. Een aantal regionale postvervoerbedrijven heeft desgevraagd aangegeven dat uitbreiding van hun regionale dekking lastig is te realiseren als gevolg van het feit dat ze vooral gebruik maken van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Door veranderingen in de wetgeving voor sociale werkvoorziening droogt de toestroom van deze groep mensen langzaam op en zijn de regionale postvervoerbedrijven genoodzaakt om op andere en vooral duurdere wijze in hun personeel te voorzien. Dit levert volgens deze bedrijven een beperking op in hun mogelijkheden om hun diensten uit te breiden.<sup>157</sup> Een andere concurrent heeft aangegeven dat het lastig is om een postvervoerbedrijf op te zetten. Dit vanwege de benodigde kennis en het noodzakelijke opbouwen van een klantennetwerk.<sup>158</sup>
259. Bovendien is in het verleden gebleken dat de groeimogelijkheden voor regionale postvervoerbedrijven in belangrijke mate wordt bepaald door de mogelijkheid om gebruik te maken van toegang tot de netwerken van PostNL en Sandd als enige spelers met een landelijke dekking. In paragraaf 11.5 gaat de ACM op de gevolgen van de concentratie op de toegangsmogelijkheden van regionale postvervoerbedrijven.

<sup>157</sup> Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, mrs. 68 – 75.

<sup>158</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 23 d.d. 12 juni 2019, gespreksverslag gesprek met concurrent 22 d.d. 28 mei 2019.

<sup>159</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 23 d.d. 12 juni 2019.

260. In het kader van de marktafbakening heeft de ACM ook de waarschijnlijkheid onderzocht dat aanbieders vanuit aanpalende markten, zoals pakketvervoerders en bezorgers van dagbladen tot de markt zouden kunnen toetreden.
261. Zoals al beschreven in paragraaf 6.3.3. zijn er substantiële investeringen vereist om vanuit de bezorging van pakketten of dagbladen een landelijk dekkend netwerk voor de bezorging van zakelijke partijenpost uit te rollen. Daarbij heeft geen enkele partij vanuit een van deze markten dit in de afgelopen jaren gedaan. Ook in het EZK-rapport wordt vermeld dat Kwink/Rebel hebben geconstateerd dat, gezien de verder dalende volumes in de postmarkt, de ervaringen van derde partijen in het verleden, en de onzekerheid door allerlei substitutieproducten, het niet aannemelijk is dat een partij bereid zal zijn de nodige investeringen te doen om een volledig concurrerend, landelijk dekkend 24-uurs netwerk op te bouwen.<sup>160</sup>

#### *Conclusie*

262. Op basis van het voorgaande vindt de ACM het niet aannemelijk dat er potentiële concurrentiedruk uitgaat van nieuwe toetreders of uitbreiding van het aanbod van bestaande concurrenten op de markt voor zakelijke partijenpost en de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost indien de voorgenomen concentratie wordt voltrokken.

#### **8.4.3 Compenserende afnemersmacht**

263. De aanwezigheid van afnemers met een sterke onderhandelingspositie kan van invloed zijn op de mate waarin PostNL zich na de concentratie onafhankelijk van zijn afnemers kan gedragen. Zelfs ondernemingen met zeer grote marktaandeelen zullen na een concentratie mogelijk niet in staat zijn om zich onafhankelijk te gedragen ten opzichte van hun afnemers, wanneer deze over afnemersmacht beschikken.<sup>161</sup>
264. Zoals hiervoor is aangegeven hebben zakelijke afnemers volgens PostNL een zekere mate van inkoopmacht omdat zij over kunnen stappen naar digitale substituten.

#### *Onderzoek in de vergunningsfase*

265. De sterkte van de onderhandelingspositie van afnemers wordt in het algemeen bepaald door de omvang van hun afname ten opzichte van de totale leveringen van de onderneming en de aanwezigheid van een alternatief. Zoals reeds beschreven in paragraaf 8.4.1 valt als gevolg van de concentratie de enige alternatieve aanbieder van zakelijke partijenpost met landelijke dekking weg. De mogelijkheden om compenserende afnemersmacht uit te oefenen worden daardoor sterk beperkt.

<sup>160</sup> Rapport EZK, Titel: Analyse toekomst postmarkt, p. 20.

<sup>161</sup> Europese Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2004/C 31/03), nr.64 e.v.

266. De ACM heeft een analyse gemaakt van de afnamegegevens van de klanten van PostNL en Sandd. Daaruit blijkt dat de top 5 van grootste afnemers gezamenlijk respectievelijk [vertrouwelijk]% van de omzet van Sandd en [vertrouwelijk]% van de omzet van PostNL vertegenwoordigen. Na de concentratie zou de top 5 van grootste afnemers gezamenlijk [vertrouwelijk]% van de omzet van PostNL vertegenwoordigen. Individuele afnemers in deze groep vertegenwoordigen niet meer dan [0-5]% van de omzet van PostNL en Sandd gezamenlijk. Er zijn dus geen klanten van wie de inkoop ten opzichte van de totale omzet van PostNL na de overname zo groot zal zijn, dat zij in staat zouden zijn om individueel druk uit te oefenen op PostNL. Bovendien geldt dat als de grootste afnemers van PostNL en Sandd al in staat zouden zijn enige druk op PostNL uit te oefenen, dit derhalve slechts een beperkt deel van de markt zou bestrijken. Om die reden alleen al zou dit niet voldoende zijn om de mededingingsbeperkende gevolgen van de concentratie voor de overige afnemers te compenseren.<sup>162</sup>

*Conclusie*

267. Op basis van het voorgaande vindt de ACM het op basis van haar onderzoek in de vergunningsfase niet aannemelijk dat afnemers voldoende inkoopmacht hebben om partijen na de voorgenomen concentratie te kunnen disciplineren op de markt voor zakelijke partijpost en de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijpost.

#### **8.4.4 Mogelijkheden om prijzen te verhogen**

268. In het besluit in de meldingsfase is de ACM tot de voorlopige conclusie gekomen dat partijen na de voorgenomen overname de prikkel en de mogelijkheid hebben om de prijzen voor zakelijke partijpost te verhogen en de kwaliteit en de innovatie te verminderen.<sup>163</sup> In het EZK-rapport wordt eveneens opgemerkt dat door introductie van concurrentie in de postsector keuzemogelijkheden, lagere prijzen en betere kwaliteit zijn bereikt en dat de prikkels om te innoveren en kosten te drukken minder worden indien concurrentie tussen netwerken wegvalt.<sup>164</sup> In de volgende drie subparagrafen gaat de ACM achtereenvolgens in op de gevolgen van de concentratie voor prijs, innovatie en kwaliteit. Hieronder begint zij met de gevolgen voor de prijs van zakelijke partijpost.
269. Uit het marktonderzoek blijkt dat het merendeel van de marktpartijen vreest voor een prijsverhoging door PostNL na de voorgenomen concentratie. Ook uit de enquête onder zakelijke afnemers blijkt dat groot deel van de respondenten verwacht dat de concentratie zal leiden tot sterkere prijsverhogingen op de markt voor zakelijke partijpost dan zonder de overname het geval zou zijn. Mede gelet op de verwachtingen van marktpartijen heeft de ACM een fusiesimulatie uitgevoerd om een kwantitatieve inschatting te maken van de

<sup>162</sup> Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, mrs. 64 – 67.

<sup>163</sup> ACM/19/035236 Besluit Melding PostNL — Sandd, nr. 100.

<sup>164</sup> EZK-rapport 'Analyse toekomst postmarkt – Het belang van post in een digitale wereld', p.3 en p.20.

verwachte prijseffecten op de markt voor zakelijke partijenpost na de concentratie. Hieronder gaat zij eerst in op deze fusiesimulatie. Daarna beschrijft zij het onderzoek onder marktpartijen.

*Simulatie van gevolgen van de concentratie op prijzen*

270. Het gebruik van een fusiesimulatiemodel is een in het mededingingsrecht algemeen geaccepteerde methode om in te schatten wat de orde van grootte is van de effecten van concentraties. Dergelijke fusiemodellen worden ook gebruikt door de Europese Commissie en het Department of Justice in de Verenigde Staten. Ook in de academische literatuur worden dergelijke modellen gebruikt in talloze toepassingen die de mate van concurrentie analyseren. Annex F bevat een uitgebreide beschrijving en andere uitleg van de fusiesimulatie. In deze paragraaf wordt volstaan met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.
271. In de fusiesimulatie wordt met behulp van economische modellen en op basis van data over prijzen, volumes en brutomarges ingeschat wat het effect op de prijs zou zijn van het samenvoegen van PostNL en Sandd. De gekozen modellen sluiten aan bij de praktijk in de markt voor zakelijke partijenpost. De ACM heeft conservatieve uitgangspunten en onderzoekskeuzes gehanteerd, die de verwachte prijseffecten eerder onder- dan overschatten.
272. PostNL heeft in zijn reactie op de Punten van Overweging aangegeven dat het gekozen economische model een enorme versimpeling van de werkelijkheid inhoudt en mede daarom ongeschikt is voor de postsector. PostNL baseert zich daarbij op een rapport van RBB Economics dat op zijn verzoek is opgesteld.<sup>165</sup>
273. In reactie hierop overweegt de ACM het volgende. Elk economisch model is per definitie een versimpeling van de werkelijkheid. Waar het om gaat is of het model in de kern goed de relaties tussen de marktstructuur, het gedrag van de actoren en de markttuitkomsten weergeeft en om de voorspellende waarde van zo'n model. In dit geval acht de ACM het model realistisch omdat de uitgangspunten overeenkomen met de werkelijkheid in de postmarkt (gedifferentieerd aanbod, prijsconcurrentie, verschil tussen tijdkritische en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost) en omdat de door het model gegenereerde elasticiteiten in grote lijnen overeenkomen met de elasticiteiten uit de interne stukken van PostNL, onderzoeksrapporten en literatuur. De ACM ziet in de reactie van PostNL op de Punten van Overweging dan ook geen aanleiding om een ander model te hanteren. De overige reacties van PostNL en RBB worden voor zover relevant geadresseerd in Annex F van dit besluit.
274. De ACM simuleert in de fusiesimulatie twee scenario's: met en zonder marginale kostenbesparing.<sup>166</sup> Daarmee kan worden bepaald in hoeverre de door partijen verwachte

<sup>165</sup> RBB Economics, Het fusiesimulatiemodel van de ACM, 19 augustus 2019.

<sup>166</sup> De ACM hanteert in deze analyse de kostenbesparingen die partijen verwachten ten aanzien van hun variabele kosten ([vertrouwelijk]%) op korte termijn. Deze variabele kosten zijn een benadering van de marginale kosten (de kosten van het aanbieden van één extra product), en op basis van de marginale kosten bepalen bedrijven welke prijs het meest

efficiëntievoordelen worden doorgegeven aan consumenten in de vorm van lagere prijzen en dus in hoeverre de prijseffecten van de concentratie worden beperkt.

275. Tabel 5 geeft de schattingen van prijsverhogingen ten opzichte van de prijzen vóór de concentratie weer per product en per scenario.

Scenario	PostNL/Sandd		Rest	
	24 uur	Niet-24 uur	24 uur	Niet-24 uur
Geen efficiënties	8.9%	51.8%	0.9%	2.5%
Lagere marginale kosten	8.4%	51.4%	0.9%	2.5%

Tabel 5: Geschatte prijseffecten per product en per scenario

276. Gelet op de posities van partijen is het aannemelijk dat de prijseffecten vooral in het niet-tijdkritische segment plaatsvinden. Op tijdkritische zakelijke partijenpost had PostNL immers al vóór de concentratie een sterke positie en hoge brutomarge, die nog sterker wordt na het wegvallen van de grootste concurrent (er is met andere woorden beperkte ruimte voor verdere prijsstijgingen).<sup>167</sup> Voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost ziet de ACM Sandd voor de komende jaren als de enige enigszins vergelijkbare concurrent van PostNL. Deze concurrent valt weg als gevolg van de overname, wat tot aanzienlijke voorspelde prijsverhogingen leidt.
277. De gewogen gemiddelde relatieve prijseffecten voor zakelijke partijenpost voor scenario's met/zonder verlaging in marginale kosten staan in Tabel 6. De effecten zijn berekend als een vergelijking tussen de prijs per poststuk vóór en na de concentratie.

Scenario	Geen efficiënties	Lagere marginale kosten
Prijstoename na de concentratie	30-40%	30-40%

Tabel 6: Gemiddelde geschatte prijseffecten

278. Uit de analyse van de ACM volgt derhalve dat de concentratie naar verwachting tot aanzienlijke prijsstijgingen (30%-40%) leidt op de markt voor zakelijke partijenpost, met name ten aanzien van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.<sup>168</sup> Om te testen of de resultaten van de

winstgevend is. Als robuustheidsanalyse heeft de ACM ook onderzocht wat het effect is wanneer wordt uitgegaan van grotere synergievoordelen; hierdoor veranderen de conclusies niet.

<sup>167</sup> Op basis van de *counterfactual* is het wel denkbaar dat de positie van Sandd in de komende jaren enigszins verandert. De plannen van Sandd laten echter [vertrouwelijk] In de situatie zonder overname door PostNL blijft Sandd zodoende de komende jaren een concurrent van belang op de verschillende markten. In de fusiesimulatie worden daarom de prijseffecten geschat voor zowel tijdkritische als niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

<sup>168</sup> Zoals gebruikelijk bij de beoordeling van concentraties is de fusiesimulatie op zich niet bedoeld om voorspellingen over de *precieze* hoogte van prijseffecten te genereren, maar om de orde van grootte van verwachte prijseffecten in te

fusiesimulatie robuust zijn voor de geschatte parameters en gekozen uitgangspunten, heeft de ACM verschillende robuustheidsanalyses uitgevoerd (zie Annex F). Hieruit blijkt dat de resultaten robuust zijn; hoewel de precieze prijsstijging iets lager uitvalt wanneer wordt uitgegaan van grotere efficiëntievoordelen, meer digitalisering, of een hogere prijselasticiteit bij hogere prijzen, leidt de concentratie naar verwachting ook dan tot aanzienlijke prijsstijgingen. De resultaten van de fusiesimulatie worden in een externe review onderschreven.<sup>169</sup>

#### *Enquête onder zakelijke afnemers*

279. De ACM heeft een enquête onder alle zakelijke klanten van PostNL en Sandd gehouden. Aan deze zakelijke klanten van PostNL en Sandd zijn de vragen voorgelegd welke gevolgen zij verwachten voor de algemene ontwikkeling van de prijs voor het versturen van post in de komende drie jaar in de situatie dat de overname van Sandd door PostNL niet zou plaatsvinden en in de situatie dat de overname van Sandd door PostNL wel zou plaatsvinden. Het antwoord op deze vragen is weergegeven op een schaal met antwoordmogelijkheden die varieerde van een 'zeer sterke prijsdaling' tot een 'zeer sterke prijsstijging'.<sup>170</sup>

Deze vragen zijn door 4073 respondenten volledig ingevuld. De antwoorden zijn in onderstaande figuur 3 weergegeven.

---

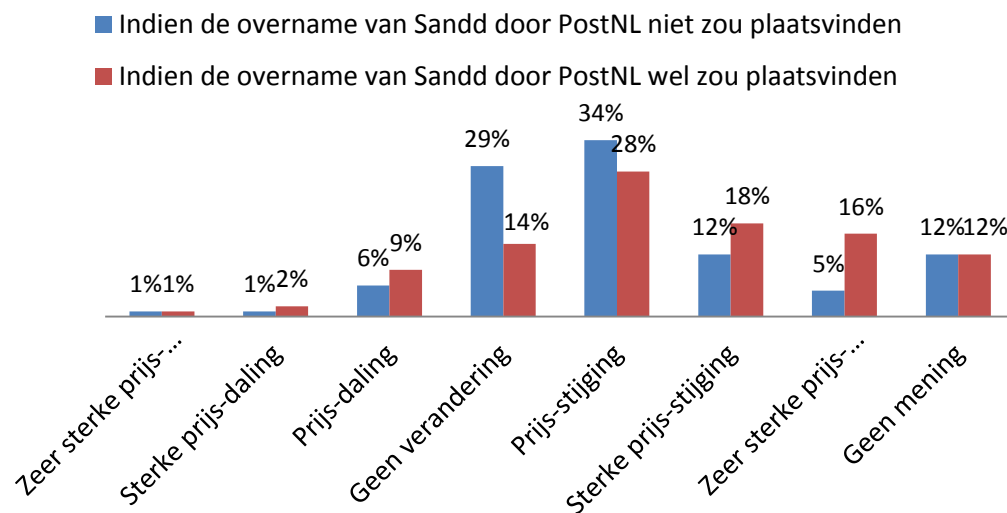
schatten en de marktomstandigheden in kaart te brengen door middel van een consistent en realistisch economisch model.

<sup>169</sup> De ACM heeft Prof. Frank Verboven, hoogleraar aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven en expert op het gebied van fusiesimulatiemodellen, gevraagd om vanuit zijn academische expertise de fusiesimulatie door de ACM te reviewen. In zijn review onderschrijft Prof. Verboven de gebruikte data, de onderzoeksmethode en (de interpretatie van) de resultaten.

<sup>170</sup> In de enquête is gevraagd naar de algehele ontwikkeling van de prijs en niet specifiek naar zakelijke partijenpost en losse post en de verschillende servicekaders hierbinnen. De antwoordmogelijkheden waren: 'zeer sterke prijsdaling', 'sterke prijsdaling', 'prijsdaling', 'geen verandering', 'prijsstijging', 'sterke prijsstijging', 'zeer sterke prijsstijging' en 'geen mening'. Dezelfde antwoordcategorieën zijn gegeven voor de vragen over de verwachte gevolgen voor de kwaliteit en de innovatie (vraag 20 en 21) van de enquête. Zie verderop.



### Geef aan welke gevolgen u verwacht voor de algemene ontwikkeling van de prijs voor het versturen van post in de komende 3 jaar



Figuur 3: Verwachte gevolgen prijs van postdiensten (N = 3037)

280. Figuur 3 laat zien dat zakelijke klanten bij een overname eerder een prijsstijging verwachten dan een prijsdaling. Zo'n 34% van de respondenten verwacht in de situatie dat Sandd door PostNL wordt overgenomen een (zeer (sterke)) prijsstijging. Dit is ten opzichte van zo'n 3% van de respondenten die een (zeer (sterke)) prijsdaling verwachten bij een overname. Ook in de situatie dat Sandd niet zou worden overgenomen door PostNL – in de figuur is dit weergegeven met blauwe staven – verwachten zakelijke klanten eerder een prijsstijging dan een prijsdaling. In de situatie dat de overname wel doorgang vindt, verwachten de klanten echter dat de prijsstijging sterker zal zijn dan zonder overname. Illustratief is dat 16% van de respondenten een zeer sterke prijsstijging verwacht met overname ten opzichte van 5% van de respondenten die een zeer sterke prijsstijging verwachten zonder overname. Ook zijn er meer respondenten (18%) die een sterke prijsstijging verwachten met overname dan zonder overname (12%).

#### Gesprekken met marktpartijen

281. Het merendeel van de bevroegde marktpartijen vreest een prijsverhoging door PostNL na de voorgenomen concentratie. Als belangrijkste reden voor de gevreesde prijsverhoging wordt genoemd dat naast Sandd geen andere partij op de markt actief is die dezelfde concurrentiedruk kan uitoefenen op PostNL. Zo hebben concurrenten onder meer aangegeven:

*“Omdat de enige concurrent van PostNL op 72-uurs bezorging na de voorgenomen concentratie wegvalt, zullen tarieven stijgen en innovatie wegvallen”.*<sup>171</sup>

*“De tarieven zouden omhoog kunnen gaan na de voorgenomen concentratie”.*<sup>172</sup>

*“In algemene zin is het meer dan aannemelijk dat de voorgenomen fusie, als gevolg waarvan PostNL op verschillende relevante markten als enige speler (van formaat) overblijft, zal leiden tot hogere prijzen voor zakelijke gebruikers - die vrezen voor monopolietarieven - en uiteindelijk ook voor consumenten, aan wie deze kosten zullen worden doorberekend”.*<sup>173</sup>

*“De prijzen zullen snel stijgen omdat de propositie van Sandd uit de markt gaat. Volumes die van Sandd naar PostNL over gaan zullen automatisch met hogere tarieven worden afgerekend”.*<sup>174</sup>

*“[...] verwacht dat de prijzen voor zakelijke post op de Nederlandse markt na de concentratie zullen stijgen”.*<sup>175</sup>

*“PostNL verhoogt de prijs van de bezorging, waardoor er van de €0,80 per kiesgerechtigde minder overblijft voor aanvullende diensten zoals drukkerijen en [...] die leveren.”*<sup>176</sup>

282. De voorgenomen concentratie zou volgens één concurrent positief kunnen uitpakken. Indien de prijzen van PostNL snel zullen stijgen, kan zij proberen te bereiken dat grote verzenders hun aanbestedingen in regionale percelen gaan opknippen. In bepaalde regio's zou deze concurrent een goede kans maken opdrachten gegund te krijgen.<sup>177</sup>

283. Naast concurrenten vrezen ook afnemers voor een verhoging van de prijzen na de voorgenomen concentratie. Zo is onder meer aangegeven:

*“Afgelopen jaren is iedere contractbespreking duidelijk geweest dat zonder Sandd als alternatief, PostNL de tarieven voor ons sowieso al fors zou hebben verhoogd. [...] Ik denk dus dat de prijs fors zal stijgen als ik niet meer de mogelijkheid heb om naar Sandd over te stappen. Ik zie niet wat PostNL ervan zal weerhouden om er 30% bij te doen”.*<sup>178</sup>

*“Gebrek aan concurrentie zal ervoor zorgen dat de prijzen bij PostNL stijgen”.*<sup>179</sup>

*“PostNL heeft vroeger (voor Sandd) elk jaar de prijzen 5 tot 10% omhoog gedaan zonder discussie, je werd gedwongen om deze prijsstijging te accepteren of niets meer te verzenden. Door de overname zal dit weer gaan gebeuren”.*<sup>180</sup>

<sup>171</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 14 d.d. 27 mei 2019.

<sup>172</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 13 d.d. 29 mei 2019, Gespreksverslag gesprek met concurrent 9 d.d. 27 mei 2019, Gespreksverslag gesprek met concurrent 1 d.d. 17 mei 2019.

<sup>173</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 1 d.d. 17 mei 2019.

<sup>174</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 5 d.d. 22 mei 2019.

<sup>175</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 2 d.d. 20 mei 2019.

<sup>176</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 7 d.d. 22 mei 2019.

<sup>177</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 23 d.d. 12 juni 2019.

<sup>178</sup> Gespreksverslag gesprek met afnemer 4 d.d. 19 juni 2019.

<sup>179</sup> Gespreksverslag gesprek met afnemer 5 d.d. 26 juni 2019.

284. Naast de hiervoor beschreven vrees voor een verhoging van de prijzen na de voorgenomen concentratie, hebben enkele concurrenten aangegeven dat PostNL na de voorgenomen concentratie de prijzen tijdelijk zou kunnen verlagen om concurrenten de markt uit te drukken.<sup>181</sup>

*“De inkoop tarieven<sup>182</sup> van PostNL zullen waarschijnlijk gaan stijgen, waardoor onze inkoopmarge flinterdun worden. PostNL zal gericht lage prijzen in de markt zetten om ons uit de markt te prijzen”.*<sup>183</sup>

*“[...] maakt zich zorgen dat PostNL na de fusie door middel van hele lage prijzen andere partijen uit de markt kan drukken om daarna de prijzen te verhogen”.*<sup>184</sup>

*“De marktwerking op het gebied van post valt weg, PostNL krijgt daardoor een machtspositie. Eerst kan hij de prijzen verlagen en als de concurrentie als gevolg van de consolidatie verdwenen is, weer verhogen. Dit alternatief via Sandd wordt nu uit de markt gehaald”.*<sup>185</sup>

#### Conclusie

285. De (robuuste) resultaten van de fusiesimulatie bevestigen volgens de ACM dat PostNL na de overname van Sandd de mogelijkheid en prikkel heeft om prijzen voor zakelijke partijenpost aanzienlijk te verhogen. De uitkomsten van het marktonderzoek onder zakelijke verzenders van post en concurrerende postvervoerders laten zien dat ook marktpartijen in de situatie na de overname een sterkere prijsstijging verwachten dan zonder overname.

#### 8.4.5 Wegvallen innovatie in de markt

286. In het besluit op de melding is de ACM, op basis van het onderzoek in de meldingsfase, tot de voorlopige conclusie gekomen dat partijen na de voorgenomen concentratie de prikkel en de mogelijkheid hebben om innovatie te verminderen.<sup>186</sup> Om deze reden is ook dit punt meegenomen in het onderzoek van de ACM in de vergunningsfase.

#### Enquête onder zakelijke afnemers

287. Naast de prijs van postdienstverlening is innovatie een belangrijke concurrentieparameter. De ACM heeft in de enquête daarom ook gevraagd welke gevolgen zakelijke klanten verwachten op het gebied van innovatie. Daarbij kan gedacht worden aan het gebruik van nieuwe,

---

<sup>180</sup> Gespreksverslag gesprek met afnemer 7 d.d. 24 juni 2019.

<sup>181</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 16 d.d. 3 juni 2019, Gespreksverslag gesprek met concurrent 22 d.d. 28 mei 2019, Gespreksverslag gesprek met concurrent 15 d.d. 3 juni 2019, Gespreksverslag gesprek met concurrent 11 d.d. 29 mei 2019.

<sup>182</sup> Hier wordt verwezen naar tarieven voor toegang tot het netwerk van PostNL.

<sup>183</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 11 d.d. 29 mei 2019. Deze concurrent maakt gebruik van de bezorgdiensten van PostNL.

<sup>184</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 22 d.d. 28 mei 2019.

<sup>185</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 20 d.d. 18 juni 2019.

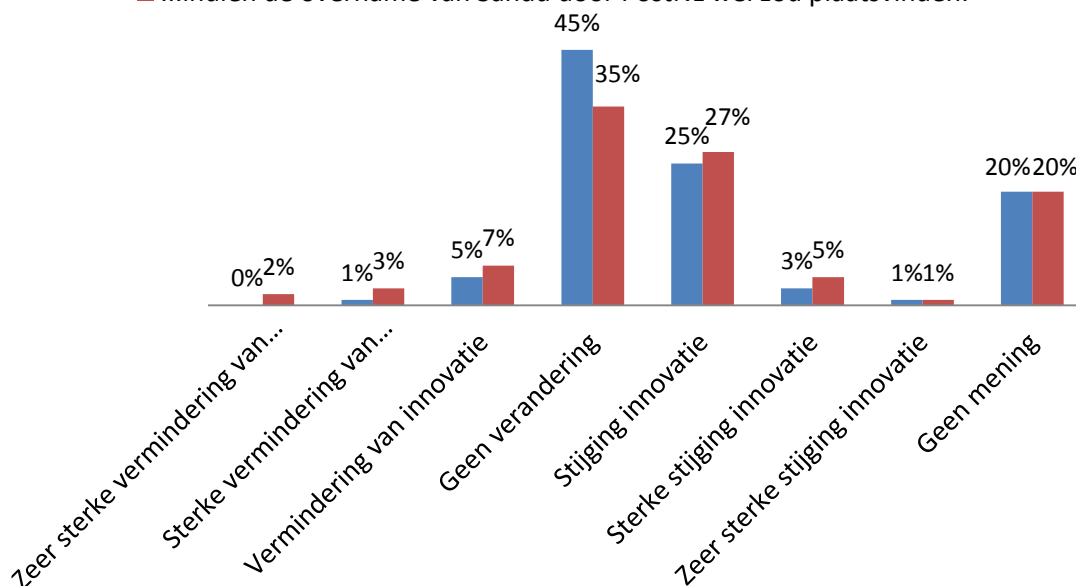
<sup>186</sup> ACM/19/035236 Besluit Melding PostNL — Sandd, nr. 100.

innovatieve (en/of duurzame) manieren waarop post wordt bezorgd of waarop post wordt verwerkt.

288. Onderstaande figuur 4 geeft de resultaten weer. Kort samengevat lijkt innovatie in veel mindere mate iets te zijn waar zakelijke klanten zich zorgen over maken in vergelijking met bijvoorbeeld de prijs van de dienstverlening. Zo zijn er relatief veel respondenten die geen mening hebben bij deze vraag (20% van de respondenten voor beide scenario's) of geen verandering verwachten (45% in scenario met en 35% in scenario zonder overname). De grootste groep respondenten verwacht zowel met als zonder overname geen verandering van de innovatie. Verder ziet een grotere groep respondenten (33%) juist een stijging van de innovatie als gevolg van de overname van Sandd door PostNL, terwijl een kleinere groep van 12% een daling van innovatie als gevolg van de overname verwacht. Kortom, de resultaten zijn niet eenduidig.

### Geef aan welke gevolgen u verwacht voor de algemene ontwikkeling van de innovatie van de postdienstverlening in de komende 3 jaar

- ...indien de overname van Sandd door PostNL niet zou plaatsvinden.
- ...indien de overname van Sandd door PostNL wel zou plaatsvinden.



Figuur 4: Gevolgen innovatie van postdiensten (N = 3015)

#### Gesprekken met marktpartijen

289. De aanwezigheid van Sandd in de markt heeft volgens een aantal marktpartijen geleid tot bepaalde innovaties. De concurrentiedruk tussen PostNL en Sandd heeft bijvoorbeeld geleid tot technologische innovaties in onder andere de wijze van het aanleveren, coderen en *track &*

trace alsmede de ontwikkeling van een app om de bezorgers te kunnen volgen en het ontwikkelen van een nieuwe postzegel voor langzamere post.<sup>187</sup> Dit zal volgens twee concurrenten wegvallen na de voorgenomen concentratie.<sup>188</sup>

*“Sandd is goed in post sorteren en coderen. Die innovatie hebben zij in de markt gebracht”.*<sup>189</sup>

*“Sandd heeft, net als een aantal regionale spelers, ook een eigen postzegel ontwikkeld. Die alternatieve zegels kosten circa 60 cent”.*<sup>190</sup>

*“Sandd zou zeer innovatief zijn en open staan voor nieuwe toepassingen van haar netwerk. Zij was bereid om mee te denken met [...]. Ook verkent Sandd via de business unit ‘Explore’ alle denkbare nieuwe mogelijkheden en kansen voor het bezorgnetwerk. Voorbeelden daarvan zijn luchtmetingen van de bezorgers van Sandd voor gemeenten, het signaleren van leegstand, etc.”*<sup>191</sup>

290. Naast het wegvallen van de innovaties van Sandd, vrezen marktpartijen dat PostNL na de voorgenomen concentratie minder wordt gedwongen te innoveren nu de concurrentiedruk van Sandd wegvalt:

*“Waar nu de mogelijkheid bestaat tot het afdwingen van innovatie op o.a. het gebied van efficiëntie in het aanleverproces zal deze na de fusie komen te vervallen. Ervaring leert dat PostNL alleen onder druk van concurrentie bereid is tot innoveren”.*<sup>192</sup>

*“[...] heeft gezien dat de toetreding van Sandd tot de markt heeft geleid tot innovatie. Hij verwacht dat de overname de prikkel voor PostNL zal wegnemen om te innoveren of betere kwaliteit te bieden.”*<sup>193</sup>

*“[...] ziet bij PostNL weinig innovatieve oplossingen om om te gaan met de krimpende postmarkt. Sandd is creatiever om in een krimpende markt toch voldoende marktaandeel of zelfs groei te realiseren. [...] Daarmee zijn ze iets flexibeler om mee te denken en te bewegen. Als die concurrentie wegvalt maakt [...] zich zorgen of de noodzaak om dit te doen bij PostNL nog wel aanwezig is.”*<sup>194</sup>

*“Op het gebied van innovatie loopt PostNL niet voorop. Andere postvervoerbedrijven doen daar meer aan. Zo maakt Intrapost foto’s van de poststukken om ze te kunnen volgen en Sandd heeft een app om de postbezorger te kunnen volgen. Als je bij PostNL een klacht indient over een brief die niet bezorgd is, zegt PostNL dat je dan aangetekend had moeten versturen. Bij andere postvervoerbedrijven verzinnen ze daar andere oplossingen voor.”*<sup>195</sup>

<sup>187</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 13 d.d. 29 mei 2019, Gespreksverslag gesprek met concurrent 3 d.d. 16 mei 2019, Gespreksverslag gesprek met concurrent 23 d.d. 12 juni 2019, Gespreksverslag gesprek met afnemer 6 d.d. 28 juni 2019, Gespreksverslag gesprek met concurrent 6 d.d. 23 mei 2019.

<sup>188</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 6 d.d. 23 mei 2019, gespreksverslag gesprek met concurrent 7 d.d. 22 mei 2019.

<sup>189</sup> Gespreksverslag concurrent 13 d.d. 29 mei 2019.

<sup>190</sup> Gespreksverslag concurrent 23 d.d. 12 juni 2019.

<sup>191</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 3 d.d. 16 mei 2019.

<sup>192</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 4 d.d. 17 mei 2019.

<sup>193</sup> Gespreksverslag concurrent 6 d.d. 23 mei 2019.

<sup>194</sup> Gespreksverslag gesprek met afnemer 6 d.d. 28 juni 2019.

<sup>195</sup> Gespreksverslag gesprek concurrent 23 d.d. 12 juni 2019.

*Conclusie*

291. In het onderzoek in de vergunningsfase is het risico op vermindering of wegvallen van innovatie op de markt onderzocht. Het onderzoek onder marktpartijen laat zien dat als gevolg van het wegvallen van Sandd de innovatie in de markt mogelijk zal verminderen. De resultaten van het onderzoek in de vergunningsfase zijn naar het oordeel van de ACM echter onvoldoende eenduidig om concluderen dat de concentratie leidt tot een daadwerkelijke vermindering van de innovatie op de markt voor zakelijke partijenpost.

**8.4.6 Kwaliteit van dienstverlening**

292. Naast het hiervoor genoemde risico op vermindering van innovatie, is de ACM in het besluit op de melding eveneens tot de voorlopige conclusie gekomen dat partijen na de voorgenomen concentratie de prikkel en de mogelijkheid hebben om de kwaliteit van het aanbod te verminderen.<sup>196</sup> Om deze reden is ook dit punt meegenomen in het onderzoek van de ACM in de vergunningsfase.

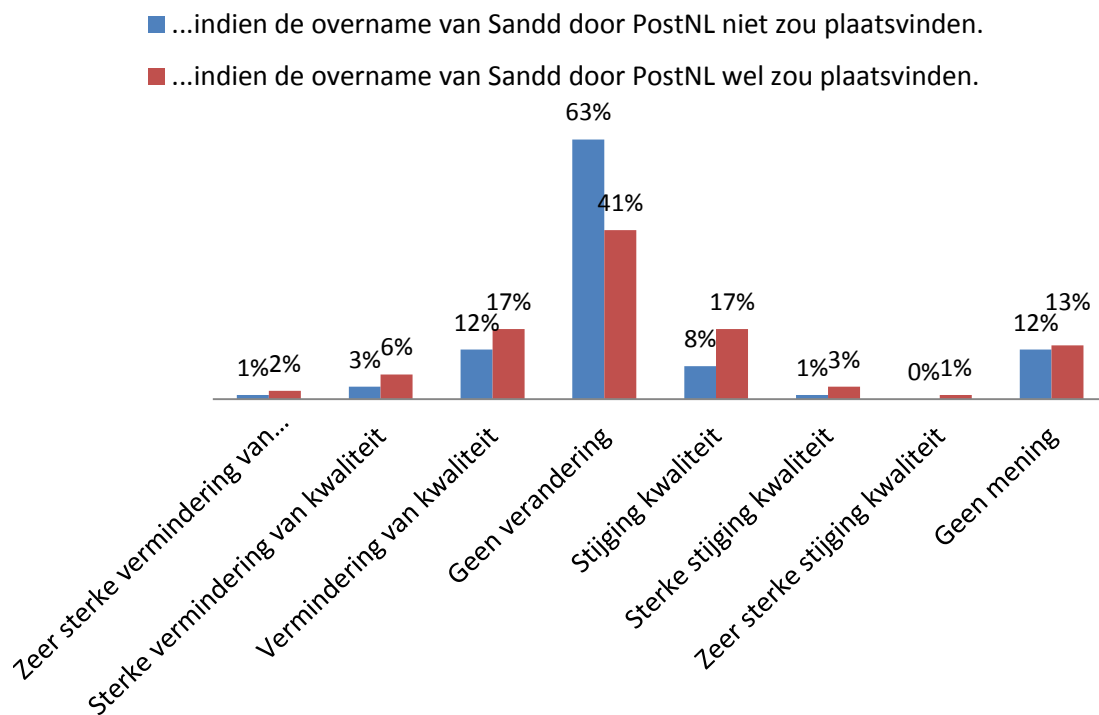
**8.4.7 Enquête onder zakelijke afnemers**

293. Ook ten aanzien van de kwaliteit is gevraagd welke gevolgen zakelijke klanten verwachten in de situaties mét en zonder overname van Sandd door PostNL. De resultaten zijn zichtbaar in onderstaande figuur 5.

---

<sup>196</sup> ACM/19/035236 Besluit Melding PostNL — Sandd, nr. 100.

### Geef aan welke gevolgen u verwacht voor de algemene ontwikkeling van de kwaliteit van de postdienstverlening in de komende 3 jaar



Figuur 5. Gevolgen kwaliteit van postdienstverlening (N = 3025)

294. Figuur 5 laat zien dat de meeste respondenten voor beide scenario's geen verandering verwachten in de kwaliteit. Een even grote groep respondenten (17%) verwacht als gevolg van de overname een vermindering danwel een stijging van de kwaliteit. Toch verwacht 8% van de respondenten een (zeer (sterke)) vermindering van de kwaliteit tegenover 4% die een (zeer (sterke)) stijging verwacht bij een overname. Gelet op het feit dat 13% van de respondenten geen mening heeft bij deze vraag en een grote groep geen verandering verwacht, zijn de resultaten ten aanzien van de kwaliteit niet eenduidig.

#### Gesprekken met marktpartijen

295. Een aantal marktpartijen heeft aangegeven dat de kwaliteit van bezorging van PostNL en Sandd vergelijkbaar is.<sup>197</sup> De partijen die wel een verschil in kwaliteit van bezorging ervaren, geven aan dat de bezorgkwaliteit van PostNL hoger is.<sup>198</sup>

<sup>197</sup> Gespreksverslag afnemer 6 d.d. 28 juni 2019, Gespreksverslag afnemer 7 d.d. 24 juni 2019

<sup>198</sup> Gespreksverslag afnemer 4 d.d. 19 juni 2019, Concept Gespreksverslag afnemer 8 d.d. 24 juni 2019, Gespreksverslag afnemer 2 d.d. 19 juni 2019.

*"[...] heeft wel gemerkt dat de kwaliteit van bezorgen bij PostNL veel beter is. De bezorging bij Sandd is niet heel goed. De postbezorgers bij PostNL doen iets meer moeite om die post te bezorgen. Er is dus verschil in kwaliteit".<sup>199</sup>*

*"Sandd bezorgt iets minder goed. Het gaat daar iets vaker fout. Poststukken komen vaker terug".<sup>200</sup>*

296. Uit het marktonderzoek volgt verder dat de kwaliteit van de dienstverlening van Sandd op een hoger niveau ligt dan dat van PostNL wanneer wordt gekeken naar andere diensten dan het bezorgen. Zo hebben marktpartijen aangegeven dat Sandd in vergelijking met PostNL minder regels stelt aan het aanleveren van post, meer met klanten meedenkt aan oplossingen en zich in het algemeen servicegerichter opstelt richting klanten.<sup>201</sup>

*"A difference between PostNL and Sandd is the kind of flexibility and 'the human touch' that both companies offer. Sandd gives a more personal or human touch to his products and is more customer-oriented, according to [...]. PostNL is less flexible than Sandd, they can lean back." <sup>202</sup>*

*"De service en transparantie is bij Sandd veel hoger. Zij zijn klantgericht en flexibel om in bepaalde informatie te voorzien. De ervaring is dat Sandd veel meer meewerkt en denkt dan PostNL." <sup>203</sup>*

*"Wij zijn nu volledig overgestapt naar Sandd. Dat komt door de meewerkende en meedenkende houding van Sandd". <sup>204</sup>*

297. Sandd lijkt zich dus flexibel op te stellen en een hoog niveau van service en transparantie in het bezorg- en aanleverproces te hebben. Daartegenover staat dat verschillende afnemers de matzekerheid van PostNL waarderen ten opzichte van Sandd.
298. Een aantal partijen voorziet geen negatieve gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening<sup>205</sup>, terwijl anderen verwachten dat de kwaliteit van dienstverlening na de voorgenomen concentratie achteruit zal gaan.<sup>206</sup>

*"De kwaliteit kan ongewijzigd hoog blijven mits PostNL niet verder bezuinigt".<sup>207</sup>*

*"[...] gaat ervan uit dat de bezorgkwaliteit hetzelfde zal blijven".<sup>208</sup>*

<sup>199</sup> Concept Gespreksverslag afnemer 8 d.d. 24 juni 2019.

<sup>200</sup> Gespreksverslag afnemer 2 d.d. 19 juni 2019.

<sup>201</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 2 d.d. 20 mei 2019, Gespreksverslag gesprek met afnemer 6 d.d. 28 juni 2019, Gespreksverslag afnemer 3 d.d. 20 juni 2019

<sup>202</sup> Gespreksverslag concurrent 2 d.d. 20 mei 2019.

<sup>203</sup> Gespreksverslag gesprek met afnemer 6 d.d. 28 juni 2019.

<sup>204</sup> Gespreksverslag afnemer 3 d.d. 20 juni 2019.

<sup>205</sup> Gespreksverslag concurrent 5 d.d. 22 mei 2019, Gespreksverslag afnemer 7 d.d. 24 juni 2019

<sup>206</sup> Gespreksverslag concurrent 22 d.d. 28 mei 2019, Gespreksverslag concurrent 6 d.d. 23 mei 2019, Gespreksverslag concurrent 13 d.d. 29 mei 2019, Gespreksverslag gesprek met concurrent 1 d.d. 17 mei 2019, Gespreksverslag gesprek met afnemer 9 d.d. 25 juni 2019, Gespreksverslag gesprek met concurrent 5 d.d. 14 mei 2019.

<sup>207</sup> Gespreksverslag concurrent 5 d.d. 22 mei 2019.

<sup>208</sup> Gespreksverslag afnemer 7 d.d. 24 juni 2019.



*“[...] verwacht dat de prikkel voor PostNL om kwaliteit te leveren vermindert als gevolg van de fusie”.*<sup>209</sup>

*“[...] verwacht een sterke daling van de kwaliteit van postbezorging als de overname doorgaat”.*<sup>210</sup>

299. Eén marktpartij verwacht dat het samenvoegen van de twee infrastructuren een positieve invloed op de kwaliteit zal hebben.<sup>211</sup>

#### **8.4.8 Conclusie**

300. In het onderzoek in de vergunningsfase is het risico op vermindering van de kwaliteit van dienstverlening onderzocht. De resultaten van het onderzoek in de vergunningsfase zijn naar het oordeel van de ACM onvoldoende eenduidig om te concluderen dat de concentratie leidt tot een daadwerkelijke vermindering van de kwaliteit op de markt voor zakelijke partijenpost.

#### **8.4.9 Conclusie beoordeling zakelijke partijenpost**

301. Het marktaandeel van PostNL op de markt voor zakelijke partijenpost neemt toe van [70-80]% naar [90-100]%. Op de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost neemt het marktaandeel toe van [70-80]% naar tot [80-90]%.  
302. PostNL en Sandd zijn de enige twee partijen met een landelijk dekkend netwerk voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost terwijl ze voor tijdkritische zakelijke partijenpost de twee partijen zijn met de grootste (landelijke) dekking van hun netwerk. PostNL en Sandd zijn elkaars meest nabije concurrenten op de relevante markt voor zakelijke partijenpost en de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost. [vertrouwelijk] Dit neemt echter niet weg dat Sandd als enige concurrent van significante omvang aanwezig zal blijven op de markt voor zakelijke partijenpost.  
303. De enige overblijvende concurrenten van partijen in de markt zijn regionale postbedrijven die gezamenlijk slechts een beperkt marktaandeel en geen landelijk dekkende netwerken hebben. Hun concurrentiekracht is afhankelijk van toegang tot de netwerken van partijen. Als gevolg van de overname verzwakt hun concurrentiepositie door de mogelijke verslechtering van toegangsvoorwaarden (zie hoofdstuk 11) en het wegvallen van de bezorgvolumes van PostNL en/of Sandd.  
304. Er zijn geen partijen die concrete plannen hebben om binnen afzienbare termijn tot de markt voor zakelijke partijenpost en de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost toe te treden. De expansiemogelijkheden van overblijvende concurrenten zijn beperkt.

<sup>209</sup> Gespreksverslag concurrent 22 d.d. 28 mei 2019.

<sup>210</sup> Gespreksverslag gesprek met afnemer 9 d.d. 25 juni 2019.

<sup>211</sup> Gespreksverslag gesprek met concurrent 9 d.d. 27 mei 2019.

- 
305. Als gevolg van de concentratie valt de enige andere aanbieder van zakelijke partijenpost met landelijke dekking weg. Er zijn na de concentratie geen klanten van wie de inkoopwaarde ten opzichte van de totale omzet van PostNL na de overname zo groot zal zijn, dat zij in staat zouden zijn om individueel concurrentiedruk uit te oefenen op PostNL. Het is niet aannemelijk dat afnemers voldoende inkoopmacht hebben om partijen na de voorgenomen concentratie te kunnen disciplineren.
306. De ACM concludeert op basis van de fusiesimulatie dat het aannemelijk is dat de voorgenomen concentratie leidt tot aanzienlijke prijsverhogingen van 30-40% voor zakelijke partijenpost, die duiden op een significante beperking van de mededinging. De resultaten uit de enquête onder zakelijke afnemers van PostNL en Sandd, en marktgesprekken met concurrerende postvervoerders bevestigen dat de voorgenomen concentratie kan leiden tot prijsverhogingen. Daarnaast constateert de ACM dat er een risico kan bestaan op selectieve prijsontbinding waarbij de prijzen voor bepaalde klanten tijdelijk worden verlaagd om de concurrentiepositie van resterende concurrenten te verslechteren.
307. De resultaten van het marktonderzoek in de vergunningsfase naar de kwaliteit en/of de innovatie van de postdienstverlening zijn volgens de ACM onvoldoende eenduidig om te kunnen concluderen dat de concentratie op deze gebieden negatieve gevolgen heeft.
308. Op grond van het voorgaande concludeert de ACM, onder voorbehoud van de hierna volgende beoordeling van het efficiëntieverweer (zie hierna hoofdstuk 10), dat de concentratie tot gevolg heeft dat de mededinging op de markt voor zakelijke partijenpost en de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost op significante wijze wordt belemmerd.

## 9 Horizontale gevolgen markt voor losse post

### 9.1 Posities van partijen op de markt voor losse post

#### 9.1.1 PostNL

309. In paragraaf 6.4 heeft de ACM geconcludeerd dat er een relevante nationale markt is voor losse post. PostNL biedt op deze markt van losse post de volgende diensten aan: postzegelpost (waaronder kerstzegels, digitale zegel) en frankeermachinepost.<sup>212</sup> Het gaat om diensten waarbij slechts één of een beperkt aantal poststukken tegelijkertijd worden verstuurd. Verzenders kunnen de poststukken aanbieden in een straatbrievenbus of bij een retailpunt van PostNL. Deze poststukken worden tegen een enkelstukstarief door PostNL verwerkt. PostNL biedt een reguliere postzegel aan voor € 0,87 en een kerstzegel voor € 0,78 voor brieven tot en met 20 gram. In 2018 verwerkte PostNL circa [vertrouwelijk] miljoen poststukken. Omdat afzenders van postzegelpost niet worden geregistreerd, is niet met zekerheid te zeggen welk deel van dit volume afkomstig is van particulieren. Naar beste schatting van PostNL gaat het om circa [vertrouwelijk] miljoen poststukken van particulieren en circa [vertrouwelijk] miljoen poststukken van (klein) zakelijke klanten ([10 – 20]% van zijn zakelijke postvolume).

#### 9.1.2 Sandd

310. Sinds oktober 2017 is Sandd actief op de markt voor losse post. Sandd biedt een reguliere postzegel aan voor € 0,60 en een kerstzegel voor € 0,50 voor brieven tot en met 20 gram. In 2018 en 2019 heeft Sandd deze prijzen niet verhoogd. De zegels kunnen worden gebruikt door particuliere en zakelijke postverzenders. In 2018 heeft Sandd [vertrouwelijk] miljoen postzegels verkocht, waarvan circa [vertrouwelijk] miljoen kerstzegels waren. Sinds mei 2018 is Sandd ook aanbieder van frankeermachinepost.<sup>213</sup> Sandd geeft aan dat voor 2018 [vertrouwelijk]% van de door hem bezorgde poststukken van zakelijke verzenders losse post betreft, hetgeen neerkomt op een volume van [vertrouwelijk] mln. poststukken.

#### 9.1.3 Andere partijen

311. Naast PostNL en Sandd zijn er nog 15 tot 20 regionale postvervoerbedrijven actief op de markt voor losse post. Dit betreft vooral losse post van zakelijke verzenders. In totaal bezorgen vijf van deze regionale postvervoerbedrijven gezamenlijk circa [vertrouwelijk] poststukken afkomstig van consumenten en bezorgen er 13 gezamenlijk tussen de

<sup>212</sup> Ook brievenbuspakjes zonder *track & trace* behoren tot de markt voor losse post.

<sup>213</sup> [sandd.nl/2018/05/18/neopost-introduceert-sandd-frankeermachine](http://sandd.nl/2018/05/18/neopost-introduceert-sandd-frankeermachine) en [sandd.nl/zakelijk/frankeermachine](http://sandd.nl/zakelijk/frankeermachine).

[vertrouwelijk] poststukken afkomstig van zakelijke verzenders.<sup>214</sup>

312. De omvang van de markt voor losse post wordt geschat op een volume van circa 390 - 400 miljoen poststukken en een omzet van circa € 240 - 250 miljoen. In onderstaande tabel zijn de marktaandelen van PostNL, Sandd en andere partijen weergegeven in volume en in omzet.

Naam partij	Marktaandeel in volume	Marktaandeel in omzet
PostNL	[80-90]%	[80-90]%
Sandd	[0-10]%	[0-10]%
PostNL + Sandd	[80-100]%	[80-90]%
13 (regionale) postvervoerbedrijven (gezaamenlijk) <sup>215</sup>	[10-20]%^216	[10-20]%
Totaal	100%	100%

Tabel 7: Marktaandelen losse post, berekend op basis van ACM, Post- en Pakkettenmonitor 2018

## 9.2 Standpunt partijen effecten concentratie op markt voor losse post

### 9.2.1 PostNL in melding, vergunningsaanvraag en reactie op punten van overweging

313. PostNL geeft in zijn reactie op het meldingsbesluit aan dat de transactie leidt tot een zodanig geringe toevoeging aan het marktaandeel van PostNL dat er als gevolg van de transactie geen relevante concurrentiedruk verloren zal gaan. Hij wijst daarbij op een aantal besluiten van de Europese Commissie waarin sprake is van (zeer) geringe toevoegingen van marktaandelen die om die reden zijn toegestaan door de Europese Commissie.<sup>217</sup> PostNL ziet niet hoe de zegelpropositie van Sandd als een serieuze concurrent kan worden gezien nu na 1,5 jaar het marktaandeel van Sandd pas [vertrouwelijk]% (op consumentenpost) bedraagt.
314. PostNL geeft ook aan dat er als gevolg van de overname evenmin een risico op excessieve tarieven bestaat omdat de tariefruimte voor de 24-uurs postzegels van PostNL is gereguleerd. Losse post bestaat voor het grootste deel uit diensten die onderdeel uitmaken van de universele postdienst. Als gevolg van de concentratie zullen de kosten voor de universele postdienst volgens PostNL minder hard stijgen, hetgeen een positief effect zal hebben op consumenten.

<sup>214</sup> Berekend op basis van ACM, Marktmonitor Post en Pakketten 2018. Mogelijk is het volume en de omzet van zakelijke losse post van regionale bedrijven een overschatting van hun daadwerkelijke volume en omzet vanwege inconsistenties in de rapportages.

<sup>215</sup> Dit betreft: Alescon, Businesspost Midden-Limburg, Businesspost West-Brabant, Businesspost Zuid-Limburg, Caparis, Cycloon, De Postbode, Diamant, EMCO, Ergon, FRL, Gresbo, Herling Strijdhorst, Intrapost, MSG, Paswerk, Postnnd, Postvak 50, Probezorgt, RM Netherlands, SB Post, Skynet.

<sup>216</sup> Dit gezamenlijke marktaandeel is mogelijk een overschatting.

<sup>217</sup> Case No COMP/M.5086 - BAT / SKANDINAVISKTOKBAKSKOMPAGNI, Commission decision pursuant to Article 6(1)(b) in conjunction with Article 6(2) of Council Regulation No 139/20041 and Article 57 of the Agreement on the European Economic Area, 27/06/2008 en Case M.8150 DANONE / THE WHITEWAVE FOODS COMPANY Commission decision pursuant to Article 6(1)(b) in conjunction with Article 6(2) of Council Regulation No 139/20041 and Article 57 of the Agreement on the European Economic Area, 16/12/2016.

## 9.2.2 Sandd in observaties bij het meldingsbesluit en reactie op de punten van overweging

315. Sandd geeft aan dat [vertrouwelijk]
316. [vertrouwelijk] De bijgevoegde prognoses van Sandd laten echter zien dat Sandd actief blijft in het aanbieden van losse post.<sup>218</sup> De prognoses met betrekking tot postzegelpost/consumentenpost laten ten opzichte van 2018 een [vertrouwelijk] van de volumes zien in 2019 en 2020 naar [vertrouwelijk] stuks waarna in de jaren 2021 tot en met 2024 het volume [vertrouwelijk] naar [vertrouwelijk] stuks.

## 9.3 Beoordeling ACM

### 9.3.1 Wegvallen van concurrentie

317. De besluiten die PostNL aanhaalt in de melding en de vergunningaanvraag zijn naar het oordeel van de ACM niet vergelijkbaar met dit geval. In beide zaken is weliswaar sprake van hoge marktaandelen voorafgaand aan de transactie, maar was de toevoeging van het marktaandeel veel kleiner dan 5%.<sup>219</sup> Daarnaast bleven er naast de partijen bij de concentraties significante concurrenten in de markt aanwezig.
318. De ACM constateert dat de transactie tot een toevoeging van [vertrouwelijk]% in volume en [vertrouwelijk]% in omzet aan het reeds zeer hoge marktaandeel van PostNL van [vertrouwelijk]% leidt. De toevoeging is dus groter dan PostNL stelt. Een dergelijke toevoeging beoordeelt de ACM in deze zaak als significant. Daarbij is ook van belang dat partijen *de facto* de enige twee aanbieders zijn die op significante schaal losse post aanbieden en dat Sandd pas sinds eind 2017 actief is op het gebied van postzegelpost en nog korter als aanbieder van frankeermachinepost. In die korte tijd is Sandd in staat geweest om met name in de kerstperiode een significant volume poststukken te verwerken.
319. De prijs van de postzegels die Sandd aanbiedt ligt circa 30% lager dan de prijs van de zegels van PostNL. Ondanks aankondigingen daarover in de pers<sup>220</sup> geeft PostNL desgevraagd aan nog geen besluit te hebben genomen over de afschaffing van dit aanbod na een overname van Sandd.<sup>221</sup> PostNL heeft na de overname de mogelijkheid om dit goedkopere aanbod uit de markt te halen. De ACM acht het waarschijnlijk dat dit zal gebeuren, omdat hiertoe een prikkel bestaat.

<sup>218</sup> Bijlage 10 bij beantwoording vragen de ACM aan Sandd inzake de relevante counterfactual met Titel: "Bijlage 10 (Excel Sheet met financiële onderbouwing) 1", d.d.22 augustus 2019.

<sup>219</sup> In beide gevallen kleiner dan [vertrouwelijk]%.

<sup>220</sup> <https://www.rtlz.nl/beurs/bedrijven/artikel/4622736/postnl-schaft-goedkope-zegel-sandd-af>, geraadpleegd op 18 maart 2019.

<sup>221</sup> Zie: PostNL, Reactie op meldingsbesluit PostNL/Sandd, 9 april 2019.

### 9.3.2 Sandd is en blijft een serieuze concurrent op losse post

320. De ACM heeft de interne strategische documenten van Sandd met betrekking tot losse post onderzocht. Uit deze documenten blijkt dat [vertrouwelijk].<sup>222</sup> Om invulling te geven aan deze strategie is in 2017 samenwerking gezocht met DHL. In oktober 2017 heeft Sandd zijn postzegels en daarbij behorende retailpropositie in de markt gezet. Sandd verkoopt sindsdien via de DHL pakketpunten Sandd postzegels. De zegels zijn dus niet alleen online verkrijgbaar. Op deze locaties wordt ook de collectie van postzegelpost en pakketten gecombineerd. Het aantal beschikbare verkoop- en collectiepunten wisselde sinds de introductie van de Sandd postzegel en lag gedurende de eerste 11 maanden van 2018 tussen de 167 en 526. In de kerstperiodes maakte Sandd ook gebruik van de winkels van Bruna (2017, circa 280 winkels) en de winkels van Blokker (2018, circa 450) en Etos (2018, circa 539) voor de verkoop van postzegels en de collectie van poststukken.
321. De ACM heeft de onderbouwing van de *business case* onderzocht. Daaruit blijkt dat de propositie in 2018 niet winstgevend was. Ook blijkt dat [vertrouwelijk]<sup>223</sup> Dat een *business case* niet direct in het eerste jaar winstgevend is, is op zichzelf geen aanwijzing dat de business case ook op de langere termijn niet winstgevend is. Uit de prognoses van Sandd voor 2019 blijkt dat hij [vertrouwelijk]
322. De ACM gaat er op basis van de door Sandd aangeleverde plannen vanuit dat Sandd een serieuze concurrent blijft op de markt voor losse post. De postzegelpropositie van Sandd heeft een niet-tijdkritisch servicekader en past daardoor in het aanbod van Sandd, [vertrouwelijk] Bovendien wijzen de prognoses van Sandd op een initiële stijging van de volumes die daarna weer langzaam dalen tot het niveau van 2018.
323. Om bovenstaande redenen moet Sandd naar het oordeel van de ACM worden beoordeeld als een serieuze actuele concurrent met groeipotentieel op de markt voor losse post. De overname leidt ertoe dat de enige serieuze bron van concurrentie uit de markt wordt genomen.

#### *PostNL beschouwt het aanbod van Sandd als serieuze concurrentie*

324. De ACM heeft interne strategische stukken van PostNL onderzocht om te beoordelen hoe PostNL de concurrentiekracht van de Sandd op de markt voor losse post heeft ingeschat. Uit deze stukken blijkt het volgende.
325. [vertrouwelijk]

---

<sup>222</sup> Bovendien heeft Sandd een plan voor de uitvoering van de Universele Postdienst aan de Minister van Economische Zaken aangeboden. In dit plan geeft Sandd aan dat hij: "in staat is de UPD uit te voeren op een goedkopere en toekomstbestendige wijze met behoud van kwaliteit en verhoging van het serviceniveau. De postzegelprijs van Sandd zou naar verwachting 55 cent bedragen en de besparing voor afnemers van de publieke dienst zou kunnen oplopen tot maximaal €350 miljoen per jaar. Zie: Sandd, UPD bij Sandd in goede handen, november 2016.

<sup>223</sup> Document: [vertrouwelijk]

326. In hetzelfde Strategisch Plan 2018 van PostNL<sup>224</sup> wordt ingegaan op de verwachte impact van de Sandd postzegel op de volumes van PostNL. Hieruit blijkt het volgende: [vertrouwelijk]
327. Uit het databestand onderliggend aan het Strategisch Plan 2018 blijkt dat PostNL de aanname dat [vertrouwelijk] % van het volume overloopt naar Sandd ook daadwerkelijk in zijn modellering van volume- en omzet prognoses heeft gehanteerd.<sup>225</sup> Ten slotte staat in een presentatie voor de stuurgroep prijsbeleid van PostNL vermeld: [vertrouwelijk]<sup>226</sup>.
328. De ACM constateert [vertrouwelijk]. Kortom, het aanbod van postzegels van Sandd geeft PostNL een concrete prikkel om lagere prijzen te hanteren voor losse post.
329. Als gevolg van de concentratie valt de enige reële concurrent met groeipotentieel op losse post weg. Hierdoor ontstaat een quasi-monopolie met een marktaandeel van [80-90]% op de markt voor losse post.

### 9.3.3 Toetreding en potentiële concurrentie

330. De toetredingsdrempels voor het aanbieden van losse post zijn hoog en hoger dan voor zakelijke partijenpost omdat voor het aanbieden van losse postdiensten een fijnmazig collectienetwerk noodzakelijk is. PostNL is op dit moment de partij met veruit het meest fijnmazige collectienetwerk bestaande uit circa 10.000 brievenbussen en 4.183 retaillocaties.<sup>227</sup> Uit het marktonderzoek van de ACM zijn geen andere partijen naar voren gekomen die de intentie hebben getoond om toe te treden tot de markt voor losse post.

### 9.3.4 Mogelijkheden om prijzen te verhogen

331. De tarieven voor losse post worden begrensd door de jaarlijks door de ACM vastgestelde tariefruimte. Deze tariefruimte geldt echter voor het geheel van de diensten binnen de UPD, maar stelt geen beperkingen aan de tarieven voor individuele producten binnen de UPD. PostNL heeft binnen de geldende regels voor de UPD op basis van de Postregeling 2009 een grote vrijheid en flexibiliteit om de prijzen voor UPD-diensten vast te stellen binnen de vastgestelde tariefruimte. Dit betekent dat PostNL in beginsel de mogelijkheid heeft om na de transactie de tarieven van individuele diensten binnen de UPD, waaronder postzegels, te verhogen. De vraag of de kostenvoordelen als gevolg van de concentratie ten goede komen aan de afnemers van losse post beoordeelt de ACM in hoofdstuk 10 van dit besluit.
332. Voor afzonderlijke tarieven voor individuele producten worden de mogelijkheden voor

---

<sup>224</sup> Document: [vertrouwelijk]

<sup>225</sup> Document: [vertrouwelijk]

<sup>226</sup> Document: [vertrouwelijk]

<sup>227</sup> Jaarverslag PostNL 2018.

prijsstijgingen beperkt door de vraaguitval die deze kunnen veroorzaken.<sup>228</sup> Omdat de transactie leidt tot een quasi-monopolie op de markt voor losse post zal PostNL na de transactie in staat zijn om *de facto* een monopolieprijs te vragen binnen de daarvoor beschikbare tariefruimte. Hij zal bij het vaststellen van zijn prijzen geen rekening meer hoeven te houden met de mogelijkheid van overstap naar een andere aanbieder. [vertrouwelijk]<sup>229</sup>  
[vertrouwelijk]

333. [vertrouwelijk]<sup>230</sup>

334. [vertrouwelijk]<sup>231</sup>

335. [vertrouwelijk].<sup>232</sup>

336. De ACM gaat er op grond van het voorgaande vanuit dat na het wegvallen van Sandd als daadwerkelijke en potentiële concurrent op de markt voor losse post er voor PostNL geen noodzaak meer bestaat om bij de prijsstelling rekening te houden met de aanwezigheid van Sandd. PostNL is daardoor in staat om de prijzen meer te verhogen dan in de counterfactual zonder overname.

#### 9.4 Conclusie

337. De concentratie heeft tot gevolg dat het marktaandeel op de markt voor losse post met [0-5]% toeneemt van [80-100]% tot [80-100]% en dat de daadwerkelijke en potentiële concurrentiedruk van Sandd wegvalt. In de *counterfactual* verwacht de ACM dat Sandd zijn activiteiten op het gebied van losse post voortzet. Dat Sandd pas vrij recent is toegetreden doet er niet aan af dat Sandd gezien moet worden als een serieuze concurrent met potentieel voor de nabije toekomst. De heeft naar verwachting tot concreet gevolgt dat de prijs voor losse post van PostNL meer zal stijgen dan zonder de overname, doordat de prijsdruk van Sandd wegvalt.

338. Op grond van het voorgaande concludeert de ACM, onder voorbehoud van de hierna volgende beoordeling van het efficiëntieverweer (zie hierna hoofdstuk 10) tot de conclusie dat de concentratie tot gevolg heeft dat de mededinging op de nationale markt voor losse post op significante wijze wordt belemmerd.

---

<sup>228</sup> Zie bijvoorbeeld: Regeling van de Minister van Economische Zaken van 28 januari 2014, nr. WJZ/14007819, tot wijziging van de Postregeling 2009 ter herziening van de tariefregulering en verbetering van het inzicht in de kosten van de universele postdienstverlening, Staatscourant 2401, 28 januari 2014, pagina 13.

<sup>229</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>230</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>231</sup> Bijlage 36 van concentratiemelding, [vertrouwelijk]

<sup>232</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]



## 10 Efficiëntieverweer

340. Partijen hebben met de vergunningsaanvraag een efficiëntieverweer gevoerd. Zij betogen dat de concentratie zal leiden tot aanzienlijke efficiëntievoordelen in vergelijking met de situatie zonder concentratie. Deze efficiëntievoordelen hebben volgens partijen betrekking op de activiteiten van partijen op het gebied van post. Concreet zien partijen vooral kostenbesparingen als gevolg van schaalvoordelen op het gebied van zakelijke partijenpost die ontstaan door de toevoeging van het volume van Sandd, dat grotendeels uit zakelijke partijenpost bestaat. Partijen zien echter ook bredere voordelen ten aanzien van de kwaliteit en de financiële houdbaarheid van de UPD-dienstverlening, als gevolg van de concentratie.
341. Partijen hebben in aanvulling op de informatie in de melding, die grotendeels is herhaald in de vergunningsaanvraag, twee rapporten overlegd en hebben PwC gevraagd om een deel van de efficiëntievoordelen kwantitatief te schatten. Deze rapporten zijn als 'de Efficiency Rapporten' bijgevoegd bij de melding. De ACM heeft hierover aanvullende vragen gesteld aan PostNL en heeft desgevraagd twee maal een mondelinge toelichting op de gebruikte berekeningen en onderliggende data gekregen van PostNL.

### 10.1 Beoordelingskader

342. Het beoordelingskader voor een efficiëntieverweer volgt uit de Europese Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies.<sup>233</sup> Daarbij geldt dat het in beginsel aan partijen is om aan te tonen dat de concentratie efficiëntievoordelen met zich meebrengt die de nadelige gevolgen voor de mededinging compenseren. Een efficiëntieverweer moet volgens de Richtsnoeren aan drie voorwaarden voldoen.
343. Ten eerste moeten de efficiëntievoordelen verifieerbaar zijn zodat de ACM redelijk zeker kan zijn dat de voordelen zich ook daadwerkelijk zullen voordoen. Zoals eerder aangegeven, is het in beginsel aan partijen om de door hen beweerde voordelen te onderbouwen. In het kader van het verifiëren van de aangeleverde informatie heeft de ACM aan PostNL aanvullende vragen gesteld en gevraagd de gebruikte berekeningen en de onderliggende data toe te lichten en te verstrekken.
344. Een tweede voorwaarde is dat de efficiëntievoordelen een direct resultaat moeten zijn van de voorgenomen concentratie en niet in dezelfde mate kunnen worden bereikt met minder concurrentiebeperkende middelen. Met andere woorden, de voordelen moeten een specifiek gevolg zijn van de voorgenomen concentratie.

---

<sup>233</sup> Europese Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2004/C 31/03), nr. 76 e.v.

345. Ten derde moeten de efficiëntievoordelen ten goede komen aan de afnemers van partijen. Als toetssteen geldt dat afnemers niet slechter af mogen zijn ten gevolge van de concentratie. De efficiëntieverbeteringen moeten daarom voldoende substantieel zijn en binnen niet al te lange tijd kunnen worden gerealiseerd, omdat de nadelige gevolgen voor de mededinging zich vrijwel direct na de voorgenomen concentratie kunnen voordoen. Daarnaast moeten de efficiëntieverbeteringen in beginsel ten goede komen aan de afnemers op de relevante markten waar anders waarschijnlijk mededingingsproblemen zouden ontstaan. In dit geval zijn dit afnemers van zakelijke partijenpost en afnemers van losse post.
346. Specifiek staat in randnummer 84 van deze richtsnoeren dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat een concentratie die tot een (bijna) monopolie leidt, kan worden toegestaan op basis van efficiëntieverbeteringen:
- “[...] Het is hoogst onwaarschijnlijk dat een fusie die leidt tot een marktpositie welke die van een monopolie benadert, of tot een soortgelijk niveau van marktmacht, met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden verklaard op grond van het feit dat de efficiëntieverbeteringen de mogelijke concurrentiebeperkende gevolgen tegengaan.”*
347. De reden hiervoor, zoals eerder in hetzelfde randnummer is aangegeven, is dat de prikkel voor de geconcentreerde partij om efficiëntieverbeteringen door te geven aan afnemers vaak is gerelateerd aan het bestaan van concurrentiedruk die uitgaat van de op de markt overblijvende ondernemingen en van potentiële nieuwkomers op de markt.
348. Deze drie voorwaarden gelden cumulatief. Indien aan één van de drie voorwaarden niet is voldaan, slaagt het efficiëntieverweer niet. De ACM beoordeelt het efficiëntieverweer van partijen hieronder aan de hand van de hierboven genoemde drie criteria en concludeert ten slotte of het aanemelijk is dat de door partijen verwachte synergievoordelen de nadelige gevolgen van de voorgenomen concentratie voor de concurrentie op de markt(en) voor zakelijke partijenpost en op de markt voor losse post compenseren. Steeds wordt de beoordeling van de ACM voorafgegaan door het standpunt van partijen.

## 10.2 Verifieerbaarheid

### 10.2.1 Standpunt partijen

349. Partijen baseren hun efficiëntieverweer primair op een bottom-up analyse (hierna: BU-analyse) van het ketenmodel, dat PostNL gebruikt voor het doorrekenen van strategische keuzes en scenario's. In dit model kan volgens partijen de impact van meer of minder volume op de kosten worden doorgerekend via vijf rekenmodules, die corresponderen met vijf onderdelen van de postketen: collectie, sorteren, voorbereiden, bezorgen en transport.
350. Partijen geven aan dat de BU-analyse uitgaat van de lange termijn en daarom alle

productiefactoren als variabel veronderstelt. Op basis van volumecijfers van 2017 hebben partijen in de BU-analyse berekend welke impact volumestijgingen van 10-50% hebben op de netwerkkosten voor de netwerkconfiguratie van 2016. Hieruit zijn schaalfactoren afgeleid, die vervolgens zijn vermenigvuldigd met kostendata van PostNL over 2017 om de verwachte efficiëntievoordelen te berekenen.

351. Als validatie van de uitkomsten van de BU-analyse hebben partijen PwC gevraagd om een kwantitatieve schatting van de schaalvoordelen op het gebied van bezorging, één van de onderdelen van de totale postketen. Naar schatting van PostNL is het ketenonderdeel bezorging goed voor [vertrouwelijk]% van de totale kosten van de postketen van PostNL, exclusief export en services. PwC heeft een *cross-sectional* analyse uitgevoerd, wat betekent dat een kostenfunctie is geschat op basis van 28 verschillende bezorggebieden van PostNL. Omdat die gebieden verschillen in kosten, volumes, arbeidskosten, netwerkvang en dichtheid, kan het effect van een groter volume op de kosten worden geïsoleerd en geschat. Dit geeft inzicht in de schaalvoordelen die bestaan in het ketenonderdeel bezorging.
352. In aanvulling op de BU-analyse op basis van het ketenmodel hebben partijen een analyse verstrekt van de impact van de Masterplannen (grote kostenbesparingsplannen) op de door hen verwachte efficiëntievoordelen. De Masterplannen gaan uit van [vertrouwelijk]<sup>234</sup> Als gevolg van de Masterplannen worden de totale kosten van PostNL lager. Partijen berekenen dat hierdoor de efficiëntievoordelen € [vertrouwelijk] miljoen bedragen, oftewel [vertrouwelijk] % van de kosten, in plaats van € [vertrouwelijk] miljoen oftewel [vertrouwelijk]% van de kosten.
353. Naast bovenstaande rapporten verwijzen partijen naar het Oudeman-rapport, de Kamerbrief van 15 juni 2018 en het EZK-rapport, ter onderbouwing van hun verwachting dat de kwaliteit van de postbezorging (inclusief UPD) door de concentratie langer gehandhaafd kan blijven. Tevens verwijzen partijen naar deze rapporten en Kamerbrief ter onderbouwing van hun verwachting dat 'de postmarkt' (inclusief UPD) als gevolg van de concentratie op de (middel)lange termijn langer financieel houdbaar zal zijn dan in het scenario zonder concentratie (zie ook hoofdstuk 7).

### 10.2.2 Beoordeling ACM

354. De ACM bespreekt achtereenvolgens (a) de door partijen verstrekte modellen en analyses in de Efficiency Rapporten, en (b) de bredere verwachte voordelen op de kwaliteit en van de financiële houdbaarheid van de postdiensten (inclusief UPD) op de (middel)lange termijn.
  - a. *Verifiëring van modellen en analyses van partijen*
355. De bottom-up benadering van partijen geeft inzicht in de kostenopbouw van de postketen en in welke onderdelen meer en minder schaalvoordelen kunnen ontstaan als gevolg van de

---

<sup>234</sup> [vertrouwelijk]

concentratie. De Europese Commissie heeft in eerdere zaken waarin efficiëntievoordelen beoordeeld werden (klein pakketvervoer) het nut en belang van een dergelijke bottom-up benadering onderschreven.<sup>235</sup> Deze benadering is bovendien gebaseerd op het bestaande ketenmodel, dat PostNL gebruikt om verschillende volumescenario's in door te rekenen. In principe hecht de ACM meer waarde aan bestaande modellen dan aan modellen die specifiek voor de concentratiebeoordeling zijn opgesteld.

356. Uit navraag bij PostNL blijkt dat het ketenmodel in 2016 is opgesteld, op basis van de netwerkconfiguratie en kosten in 2016, en dat het model wordt gebruikt om schaalfactoren per proces uit te rekenen. Voor de bottom-up analyse zijn deze schaalfactoren vervolgens toegepast op de werkelijke kosten per proces, die volgen uit het jaarlijks geactualiseerde andere *activity based* kostmodel van PostNL, het Kosten Informatiesysteem PostNL, oftewel het KIP.
357. De ACM heeft PostNL gevraagd hoe het ketenmodel zich verhoudt tot het KIP. PostNL heeft aangegeven dat beide modellen op dezelfde uitgangspunten zijn gebaseerd (volumes, verwerkingseenheden, normen, kosten), maar dat het ketenmodel is bedoeld voor strategische scenario-analyses, minder gedetailleerd is en is opgezet in 2016, terwijl het KIP is bedoeld voor kostentoekening, onderdeel uitmaakt van de jaarlijkse planning- en controlecyclus van PostNL en daarom ook elk jaar wordt geactualiseerd. Het KIP is volgens partijen te groot en te gedetailleerd om verschillende scenario's in door te rekenen.
358. Desgevraagd heeft PostNL het ketenmodel, de berekeningen gebruikt in de BU-analyse, en de kostendata van 2017 uit het KIP aan de ACM verstrekt en deze mondeling toegelicht ten kantore van PostNL. Voorts heeft PostNL, in antwoord op aanvullende vragen van de ACM, een analyse verstrekt waarin de uitkomsten van de BU-analyse zijn vergeleken met de uitkomsten op basis van het KIP, als een *sanity check* voor zowel de Efficiency Rapporten als de waardering (gebaseerd op het KIP). Hieruit volgt dat de uitkomsten van de BU-analyse en de uitkomsten op basis van het KIP vergelijkbaar zijn.
359. De ACM constateert op basis van het voorgaande dat voor de berekening van de verwachte efficiëntievoordelen in de BU-analyse gebruik is gemaakt van de kostendata uit 2017, afkomstig uit het bestaande KIP, maar uitgaande van de netwerkconfiguratie in 2016. Het is de vraag in hoeverre deze gegevens representatief zijn voor de efficiëntievoordelen die in 2020 en later kunnen worden gerealiseerd. Partijen achten het een redelijke aanname dat de efficiëntievoordelen constant zullen blijven (uitgedrukt als procentuele kostenbesparing), maar geven aan dat de toekomstige efficiëntievoordelen in euro's hoger of lager kunnen uitvallen door het afnemende postvolume. Partijen hebben tevens een analyse verstrekt waaruit blijkt dat de uitkomsten van de BU-analyse in grote lijnen overeenkomt met modellering op basis van het KIP. Partijen hebben de analyse niet herhaald met data van 2018, ondanks een

<sup>235</sup> Zie het besluit van de Europese Commissie in zaak *COMP/M.6570 – UPS/TNT*, rnr 853, en zie het besluit van de Europese Commissie in zaak *M.7630 – FedEx/TNT*, rnr 517.

verzoek hiertoe. In het hiernavolgende gaat de ACM uit van de door partijen verstrekte gegevens in de Efficiency Rapporten.

360. Het ketenmodel en de BU-analyse waarop partijen de efficiëntievoordelen baseren gaat uit van de lange termijn, waarop alle productiemiddelen volgens de economische theorie variabel zijn. Gevraagd naar de kostenbesparingen ten aanzien van de variabele kosten in de periode 2019-2021 en in de periode daarna, stellen partijen dat zij op basis van simulatieberekeningen inschatten dat de overname leidt tot een daling in de gemiddelde variabele kosten van [vertrouwelijk]% per jaar.<sup>236</sup> PostNL geeft aan dit percentage niet gemodelleerd te hebben over de tijd, maar acht het een redelijke aanname om deze besparing constant te veronderstellen in de komende drie jaren en de periode daarna. De ACM heeft dit percentage niet kunnen verifiëren op basis van de door partijen verstrekte kostendata – hierin werd dit percentage niet vermeld – en partijen hebben dit cijfer niet nader onderbouwd.
361. De ACM volgt de bottom-up benadering van partijen en acht het bestaan van schaalvoordelen in de postsector aannemelijk. Het samenvoegen van de volumes van twee postvervoerbedrijven zal daarom schaalvoordelen met zich meebrengen. De ACM volgt de wijze waarop de schaalfactoren op basis van het ketenmodel zijn berekend en hoe die zijn vermenigvuldigd met de kosteninformatie uit het KIP om tot de verwachte efficiëntievoordelen te komen. Het betreft een inschatting van de voordelen voor de periode 2020-2022 en later, berekend op basis van de netwerkconfiguratie van 2016 en de kostendata van 2017. Tevens volgt de ACM op hoofdlijnen de aanvullende analyses van PwC en van partijen die respectievelijk bevestigen dat schaalvoordelen bestaan ten aanzien van het onderdeel 'bezorging' en aantonen dat de Masterplannen beperkt impact hebben op de verwachte efficiëntievoordelen.
362. Partijen merken verschillende malen op dat de opgegeven efficiëntievoordelen een onderschatting zijn, omdat overheadkosten niet zijn meegenomen en partijen naar eigen zeggen uitgaan van conservatieve aannames in de BU-analyse. De globale aannames die in het ketenmodel worden gedaan over de mate waarin overhead meebeweegt met (dalende) volumes en omzet, zouden niet geschikt zijn om de toename van volume als gevolg van consolidatie in te schatten. In zijn waarderingsmodel stelt PostNL dat Sandd in 2017 circa [vertrouwelijk] mln. extra overheadkosten had en hier na de overname circa € [vertrouwelijk] mln. per jaar van resteren. Dit lijkt een overschatting van deze besparing, omdat de overheadkosten van Sandd in 2017 minder dan [vertrouwelijk] mln. bedroegen.<sup>237</sup> Wat precies de besparingen op overheadkosten zijn, hoe deze meebewegen met volume en hoe deze ten goede zouden kunnen komen aan afnemers, kan de ACM op basis van bovenstaande informatie van partijen niet verifiëren. In robuustheidsanalyses bij de beoordeling van de efficiëntievoordelen heeft de ACM desalniettemin getest wat het effect is wanneer wordt uitgegaan van grotere kostenbesparingen; dit verandert de conclusies niet.

<sup>236</sup> Antwoorden van partijen op de vragen van de ACM van 2 juli 2019, vraag 4.

<sup>237</sup> [vertrouwelijk]

*b. Kwaliteit en financiële houdbaarheid van postdiensten op de (middel)lange termijn*

363. Op een aantal punten acht de ACM het efficiëntieverweer van partijen onvoldoende verifieerbaar. Het betreft de door partijen geclaimde voordelen ten aanzien van de kwaliteit van de postbezorging en het uitstel van het marktfalen dat partijen op de middellange termijn verwachten, in de vorm van het uittreden van Sandd en het mailbedrijf van PostNL. Deze factoren worden hieronder achtereenvolgens besproken.

### 10.2.3 Kwaliteit postdiensten

364. Partijen geven aan dat de concentratie noodzakelijk is om de kwaliteit van de postbezorging langere tijd te handhaven op het huidige niveau. Zij specificeren niet wat zij precies bedoelen met 'langere tijd'. Partijen verwijzen naar de Zeeuwse Ziekenhuizen-zaak, waarin kwaliteitsverbeteringen een belangrijke rol speelden.<sup>238</sup> In die zaak achtte de ACM, in het kader van het door partijen gevoerde efficiëntieverweer, de gestelde kwaliteitsverbeteringen onvoldoende verifieerbaar.<sup>239</sup> Dit laat onverlet dat kwaliteitsverbeteringen, evenals kostenbesparingen, onderdeel van een succesvol efficiëntieverweer kunnen zijn, mits aan de drie eerdergenoemde criteria wordt voldaan.
365. Ter onderbouwing van de kwaliteitsvoordelen van de concentratie verwijzen partijen naar het Oudeman-rapport, de Kamerbrief van 15 juni 2018 en het EZK-rapport (zie ook hoofdstuk 7). Partijen geven aan dat zij zonder de concentratie genoodzaakt zijn om drastische aanpassingen [vertrouwelijk] te doen, [vertrouwelijk].<sup>240</sup> Ook in de aangehaalde rapporten en Kamerbrief gaat het voornamelijk over de effecten van het teruglopende postvolume voor de rendabiliteit en kwaliteit van de UPD-dienstverlening, en over hoe consolidatie hieraan kan bijdragen. Over de kwaliteit van zakelijke partijenpost wordt in het EZK-rapport opgemerkt dat concurrentie er juist aan heeft bijgedragen en ook in de Kamerbrief wordt opgemerkt dat een goede prijs-kwaliteitverhouding in algemene zin het beste kan worden bereikt via de werking van de markt (concurrentie). In het EZK-rapport wordt echter overwogen dat er mogelijk een kantelpunt bereikt is waarop verdere concurrentie ten aanzien van zakelijke partijenpost ten koste kan gaan van de kwaliteit van de UPD. Concreet gaat het dus vooral om de kwaliteit van de UPD, en minder om de kwaliteit van zakelijke partijenpost, hoewel voor de bezorging hetzelfde netwerk wordt gebruikt en er wat dat betreft synergieën kunnen zijn.<sup>241</sup>
366. In de Postwet worden wettelijke eisen gesteld aan de toegankelijkheid en kwaliteit van de UPD. In het EZK-rapport wordt aangegeven dat die wettelijke eisen een rechtstreekse impact

<sup>238</sup> Besluit van de Raad van Bestuur van de NMa in zaak 6424/Ziekenhuis Walcheren – Oosterscheldeziekenhuizen, nr. 171.

<sup>239</sup> Door toezeggingen van partijen werd dit bezwaar alsnog overkomen, zie genoemd besluit, nr. 154-159.

<sup>240</sup> Antwoorden van partijen op de vragen van de ACM van 2 juli 2019.

<sup>241</sup> Dit wordt eveneens opgemerkt in het EZK-rapport, p.19: "De UPD-dienstverlening heeft indirect wel geprofiteerd van liberalisering. Efficiëntie- en kwaliteitsverbeteringen in het netwerk en in de keten van de UPD-dienstverlener die zijn behaald onder druk van concurrentie, werken door naar de UPD-dienstverlening. Voor UPD-diensten en niet UPD-diensten wordt namelijk van hetzelfde netwerk gebruik gemaakt."

hebben op de hoogte van de kosten, en daarmee een indirecte impact op de betaalbaarheid van de UPD. Uit het recente conceptvoorstel tot wijziging van de Postwet<sup>242</sup> blijkt dat geen wijzigingen beoogd worden ten aanzien van de reikwijdte van de UPD en de bijbehorende kwaliteits- en tariefvereisten die volgen uit de Europese Postrichtlijn. Het huidige kwaliteitsniveau van de UPD lijkt daarmee geborgd, ook zonder de concentratie, tenzij het bieden van dit kwaliteitsniveau zorgt voor dermate hoge kosten dat de betaalbaarheid van de UPD (die vooral zichtbaar is in de postzegelprijs) en de financiële houdbaarheid van de UPD in het geding zouden komen en de concentratie dit zou kunnen voorkomen. Uit de beoordeling van de ACM van de gevolgen van de voorgenomen concentratie, blijkt echter dat een weigering van de vergunning de uitvoering van de UPD niet verhindert. Uit de beoordeling van de synergievoordelen ten aanzien van losse post in paragraaf 10.4.2 blijkt daarnaast dat de kostenvoordelen ten aanzien van de prijs van losse post (die in het geval van PostNL onderdeel uitmaakt van de UPD), beperkt zijn.

367. De genoemde rapporten schetsen mogelijke toekomstscenario's met het oog op een krimpende postsector, maar bieden als zodanig geen concrete (kwalitatieve of kwantitatieve) onderbouwing voor de *omvang* van de door partijen verwachte kwaliteitsverbeteringen als gevolg van de concentratie. In het Oudeman-rapport wordt terecht opgemerkt dat het uiteindelijk aan partijen is om daadwerkelijke kwaliteitsverbeteringen en efficiëntievoordelen als gevolg van de concentratie in te vullen en aan te tonen.<sup>243</sup> Zoals eerder opgemerkt volgt uit de Europese richtsnoeren dat het in beginsel aan partijen is om aan te tonen dat de efficiëntievoordelen van voldoende omvang zijn om de negatieve gevolgen voor de mededinging te compenseren. Uit zorgvuldigheid en ter verifiëring heeft de ACM partijen gevraagd naar een nadere onderbouwing van de kwaliteitsvoordelen van de concentratie, bijvoorbeeld op basis van financiële gegevens, interne documenten of onderzoeken.<sup>244</sup> Partijen hebben dergelijke gegevens niet verstrekt.
368. Concluderend acht de ACM het in principe mogelijk dat de concentratie leidt tot kwaliteitsverbeteringen in de postdienstverlening in vergelijking met de counterfactual. Echter, door de beperkte concrete informatie ten aanzien van de omvang van de kwaliteitseffecten van de concentratie in de genoemde rapporten, en het gebrek aan onderbouwing door partijen, kan de ACM de door partijen verwachte kwaliteitsvoordelen onvoldoende verifiëren in het kader van het efficiëntieverweer. Op basis van eigen onderzoek concludeert de ACM dat de kwaliteit van de postbezorging wordt geborgd door wet- en regelgeving (UPD) en in beginsel baat heeft bij concurrentie (zakelijke partijenpost). De ACM acht het daarom onwaarschijnlijk dat de concentratie noodzakelijk is om het huidige kwaliteitsniveau te kunnen handhaven, te meer daar uit hoofdstuk 15 zal blijken dat de weigering van de vergunning de uitvoering van de UPD niet verhindert.

<sup>242</sup> [Internetconsultatie.nl/aanpassingpostwet](http://internetconsultatie.nl/aanpassingpostwet).

<sup>243</sup> Oudeman-rapport, p. 26 en 27.

<sup>244</sup> Vragen van de ACM aan partijen, d.d. 2 juli 2019, vraag 1.



#### 10.2.4 Verwachte voordelen op de (middel)lange termijn

369. Ten slotte betogen partijen dat de concentratie structurele voordelen biedt op de (middel)lange termijn en wijzen zij op het *counterfactual*-scenario dat zij het meest realistisch achten, namelijk marktfalen en [vertrouwelijk] Zoals eerder aangegeven heeft de ACM bij de beoordeling van het efficiëntieverweer oog voor de ontwikkelingen in de zakelijke postmarkt(en) en in verwante markten, op zowel de korte als de (middel)lange termijn, voor zover die met voldoende mate van zekerheid kunnen worden beoordeeld.<sup>245</sup> Voor een bespreking van de *counterfactual*, zie hoofdstuk 7.
370. Op de (middel)lange termijn wegen ook de vaste kosten mee (op de lange termijn zijn ook die kosten variabel) en is de voornaamste bedrijfseconomische beslissing niet enkel 'welke prijzen zetten we' maar ook 'blijven we in de markt'. In een krimpende markt worden, bij gelijkblijvende kosten, de gemiddelde kosten per stuk steeds hoger. Als het volume blijft afnemen, en prijzen niet verhoogd kunnen worden, is op een gegeven moment de omzet niet meer voldoende om het product kostendekkend te blijven aanbieden. Schaalvoordelen en het kunnen zetten van monopolieprijzen op de markt(en) voor zakelijke partijenpost als gevolg van de concentratie kunnen dat moment uitstellen voor PostNL.
371. Hoe hoog die 'nood' is en in hoeverre de schaalvoordelen die verlichten, blijkt onvoldoende uit het efficiëntieverweer. Partijen betogen enerzijds dat zij kosten moeten besparen om levensvatbaar te blijven, maar geven anderzijds aan dat hun efficiëntieverweer niet is gebaseerd op een *failing firm*-scenario van PostNL en/of Sandd en ook geen jaartal bevat voor een uitreding uit de markt door partijen. Een dergelijke termijn blijkt ook niet eenduidig uit hun interne documenten (zie hoofdstuk 7). Kortom, partijen onderbouwen niet concreet in hoeverre de verwachte efficiëntievoordelen een eventuele uitredingsbeslissing op de (middel)lange termijn zouden vertragen.
372. Dit blijkt evenmin uit de rapporten waarnaar partijen verwijzen. Deze gaan zoals gezegd met name over de effecten van het dalende postvolume op de rendabiliteit van de UPD en voorspellen, onder de aanname dat de postvolumes gelijkmatig blijven dalen, dat consolidatie "de rendabiliteit van het UPD-netwerk hooguit enkele jaren [zal] kunnen ondersteunen"<sup>246</sup> en

---

<sup>245</sup> PostNL heeft in zijn reactie op de punten van overweging opgemerkt dat het mededingingsrechtelijk kader naar zijn mening primair uitgaat van de korte termijn en dat het daarom weinig ruimte biedt voor voordelen die zich materialiseren op de (middel)lange termijn. Dit is onjuist. Het mededingingsrechtelijke kader biedt voldoende ruimte voor het beoordelen van synergievoordelen op de (middel)lange termijn, en de ACM gaat daarom ook expliciet in op de door partijen verwachte voordelen op de (middel)lange termijn. Dit laat onverlet dat dergelijke synergievoordelen goed onderbouwd en verifieerbaar moeten zijn; hetgeen hier niet het geval is. Het feit dat uit de Europese richtsnoeren volgt dat de voordelen zich tijdig moeten voordoen, dient daarnaast niet te worden opgevat als een beperking van het beoordelingskader, maar als een inhoudelijke overweging; aangezien de nadelige gevolgen voor de mededinging zich vrijwel direct na de voorgenomen concentratie kunnen voordoen, is tijdige realisatie van de synergievoordelen van belang om de nadelen voor de mededinging te compenseren. Daarnaast gaan verwachte synergievoordelen verder in de toekomst gepaard met meer onzekerheid, waardoor het passend is ze minder zwaar mee te wegen in de beoordeling.

<sup>246</sup> EZK-rapport, p.20.



“de enige optie [is] die een betaalbare UPD voor de komende jaren veiligstelt”<sup>247</sup>. Uit de *counterfactual*-analyse blijkt echter dat de volumedaling naar verwachting afneemt, in plaats van gelijkmatig blijft dalen, hetgeen impliceert dat bovenstaande uitspraken uitgaan van een negatiever scenario [vertrouwelijk]

### 10.2.5 Conclusie

373. De ACM volgt de aanpak van partijen in de Efficiency Rapporten, waarin de kostenvoordelen als gevolg van schaalvoordelen uiteen worden gezet. Deze kostenvoordelen hebben, zoals aangegeven door PostNL, met name betrekking op zakelijke partijenpost omdat het toe te voegen volume van Sandd daar grotendeels uit bestaat. De ACM acht deze kostenvoordelen grotendeels verifieerbaar. Het is enigszins de vraag in hoeverre de verwachte efficiëntievoordelen representatief zijn voor de periode 2020-2022 en later, gegeven dat zij zijn berekend op basis van de netwerkconfiguratie van 2016 en de kostendata van 2017. Tevens heeft de ACM de korte termijn variabele kostenbesparingen van [vertrouwelijk]% niet kunnen verifiëren.
374. De ACM acht de door partijen geclaimde kwaliteitsvoordelen onvoldoende verifieerbaar, maar acht het op basis van eigen onderzoek onwaarschijnlijk dat de concentratie noodzakelijk is om het huidige kwaliteitsniveau van de postdienstverlening te handhaven. Daarnaast oordeelt de ACM dat partijen de mogelijke voordelen ten aanzien van het voortbestaan van ‘de postmarkt’ op de (middel)lange termijn onvoldoende hebben aangetoond. Hierdoor kan de ACM ze niet afwegen tegen de negatieve gevolgen voor de mededinging in het kader van het efficiëntieverweer. Uit onderzoek in opdracht van de ACM blijkt dat de weigering van de vergunning de uitvoering van de UPD niet verhindert. Voor zover de in de Efficiency Rapporten berekende kostenvoordelen (ook) ten goede komen aan UPD-gebruikers in de vorm van lagere tarieven voor losse post, worden ze meegewogen in de beoordeling van het efficiëntieverweer (zie paragraaf 10.4).
375. Concluderend acht de ACM de door partijen verwachte efficiëntievoordelen deels verifieerbaar. In het hiernavolgende gaat de ACM nader in op de door partijen verwachte (en grotendeels geverifieerde) kostenvoordelen als gevolg van de voorgenomen concentratie. Op de door partijen verwachte voordelen ten aanzien van kwaliteit en het voortbestaan van de postmarkt gaat de ACM in het kader van deze beoordeling verder niet in, omdat deze niet verifieerbaar zijn.

---

<sup>247</sup> Oudeman-rapport, p.29.

## 10.3 Specifiek resultaat van de concentratie

### 10.3.1 Standpunt partijen

376. Partijen betogen dat de kostenbesparingen niet zonder de concentratie zouden kunnen worden gerealiseerd en dus een specifiek resultaat van de concentratie zijn. De reden is dat de kostenbesparingen primair betrekking hebben op het voorkomen van duplicatie van (vaste) netwerkkosten.
377. Partijen geven aan dat er geen alternatieven zijn om in zo korte tijd vergelijkbare efficiëntievoordelen te bereiken. Een samenwerking die minder ver gaat dan de concentratie zou nog altijd inefficiënte netwerkduplicatie met zich meebrengen en elk verschil in dienstverlening tussen partijen zal ervoor zorgen dat de logistieke processen bij een samenwerking niet naadloos in elkaar kunnen schuiven, waardoor inefficiënties blijven bestaan.
378. In dit verband verwijzen partijen naar het Oudeman-rapport en het EZK-rapport, waarin staat aangegeven dat de efficiëntievoordelen van de concentratie veel groter zijn dan bij samenwerking het geval zou zijn.

### 10.3.2 Beoordeling ACM

379. De ACM erkent het bestaan van schaalvoordelen in de Nederlandse markt(en) voor zakelijke post, met name in het onderdeel bezorging, gegeven het karakter van de markt(en) (netwerkstructuur) en gegeven de empirische literatuur over dit onderwerp, zoals mede aangehaald door PwC.<sup>248</sup> De Europese Commissie heeft recentelijk in een andere netwerksector (klein pakkettenvervoer) eveneens het bestaan van schaalvoordelen erkend.<sup>249</sup>
380. De vraag is of deze schaalvoordelen ook met alternatieve, minder mededingingsbeperkende maatregelen zouden kunnen worden gerealiseerd. In lijn met art. 85 van de Europese richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies neemt de ACM alleen alternatieven in aanmerking die, gelet op de vaste commerciële gebruiken in de sector, praktisch realiseerbaar zijn in de commerciële context waarin partijen zich bevinden.
381. Een eerste mogelijkheid om dezelfde kostenbesparingen te realiseren is autonome groei van PostNL, ofwel in concurrentie met Sandd, ofwel in het scenario dat Sandd van de markt zou verdwijnen in de *counterfactual*.<sup>250</sup> Zoals eerder aangegeven volgt uit de analyse van de

<sup>248</sup> Bijlage 25 bij de melding.

<sup>249</sup> Zie het besluit van de Europese Commissie in zaak *M.7630 – FedEx/TNT*, nr 516.

<sup>250</sup> Indien dit het geval zou zijn, zou er echter geen efficiëntieverweer nodig zijn, omdat de nadelige gevolgen voor de mededinging dan niet rechtstreeks het gevolg zouden zijn van de concentratie. Dit was het geval in de door partijen aangehaalde zaak *Sandd/Selekt Mail* (2011), waarin de NMa het onvermijdelijk achtte dat Selekt Mail hoe dan ook van de markt zou verdwijnen.

*counterfactual* (zie hoofdstuk 7), op basis van volumeprognoses van onderzoeksbureaus [vertrouwelijk], dat de daling in het postvolume afneemt [vertrouwelijk]. De ACM acht het daarom onwaarschijnlijk dat PostNL op basis van autonome groei in concurrentie met Sandd dezelfde schaalvoordelen zou kunnen behalen.

382. Een tweede theoretische mogelijkheid om schaalvoordelen te behalen is samenwerking tussen partijen. In de telecomsector achtte de Europese Commissie bijvoorbeeld zogeheten *network sharing agreements* een realistisch en minder mededingingsbeperkend alternatief in de beoordeling van het efficiëntieverweer in de zaak *Hutchinson 3G Italy/Wind/JV* (2016).<sup>251</sup> Dergelijke samenwerkingsafspraken waren echter een normale commerciële praktijk in de betreffende sector. In de Nederlandse postsector maken verschillende postaanbieders weliswaar gebruik van het netwerk van PostNL, maar is geen sprake van het soort grootschalige samenwerkingsovereenkomsten die vergelijkbare schaalvoordelen zouden kunnen bewerkstelligen.
383. In het EZK-rapport wordt als mogelijke optie 'lokale bezorghubs' genoemd. Dit zijn samenwerkingsverbanden 'op de laatste kilometer' waarbij de brievenbusvolumes van de verschillende partijen op de postmarkt zoveel mogelijk samen worden bezorgd. Hierdoor zouden efficiëntievoordelen kunnen ontstaan, maar ook frictiekosten omdat de processen van verschillende partijen (collectie, sortering, transport) moeten aansluiten op de verschillende bezorghubs. Tevens zou er kans zijn op instabiliteit in de dienstverlening vanwege meerdere schakels in het netwerk, en zouden productinnovaties moeilijker zijn door te voeren omdat partijen niet langer voor de gehele keten verantwoordelijk zijn. Dezelfde soort overwegingen hanteert de Europese Commissie in *UPS/TNT Express*<sup>252</sup>: samenwerkingsovereenkomsten tussen pakketvervoerders zouden naar verwachting significant extra kosten, minder flexibiliteit en meer risico met zich meebrengen, in vergelijking tot de voorgenomen concentratie.
384. Ten slotte zou een dergelijke afspraak waarschijnlijk op mededingingsbezwaren stuiten, tenzij de resulterende efficiëntievoordelen in voldoende mate ten goede komen aan de afnemers.<sup>253</sup> Een belangrijk verschil met de dagbladensector, waarin de ACM eerder samenwerking op het onderdeel 'bezorging' onder voorwaarden toestond<sup>254</sup>, is dat bezorging een kernactiviteit van de postdienstverlening is. Al met al acht de ACM samenwerking tussen partijen om tot vergelijkbare schaalvoordelen te komen op voorhand ongeschikt als een overtuigend minder verstrekkend alternatief voor de concentratie.
385. Gegeven de relatief beperkte volumes van andere postvervoerbedrijven op de markt(en) voor zakelijke post zou een concentratie met een andere aanbieder dan Sandd naar verwachting evenmin vergelijkbare schaalvoordelen opleveren.

<sup>251</sup> Zie het besluit van de Europese Commissie in zaak M.7758 - *Hutchinson 3G Italy/Wind/JV* van 1 september 2019, randnummer 1630.

<sup>252</sup> Zie het besluit van de Europese Commissie in zaak *COMP/M.6570 – UPS/TNT*, nr 910.

<sup>253</sup> Zie ook de Kamerbrief van 15 juni 2018, p. 11.

<sup>254</sup> Zie het ACM-besluit in zaak 14.1067.24 – *De Persgroep/Mecom* van 11 februari 2015.

### 10.3.3 Conclusie

386. De ACM acht het niet aannemelijk dat de verwachte kostenbesparingen als gevolg van schaalvoordelen op andere, minder vergaande wijzen kunnen worden behaald. De ACM concludeert daarom dat de verwachte efficiëntievoordelen het specifiek resultaat zijn van de concentratie. Vervolgens is de vraag in hoeverre deze voordelen ten goede komen aan afnemers en of zij opwegen tegen de verwachte prijsstijgingen als gevolg van de concentratie.<sup>255</sup> Dit wordt in de volgende paragraaf besproken.

## 10.4 Voordeel voor verbruikers (afnemers)

### 10.4.1 Standpunt partijen

387. Partijen betogen dat de concentratie structurele voordelen heeft op de (middel)lange termijn, doordat duplicatie van netwerkkosten wordt voorkomen, waardoor 'de postmarkt' (inclusief UPD) langer kan bestaan. Partijen verwijzen naar het EZK-rapport, naar de Kamerbrief en naar het Oudeman Rapport, waarin refererend naar de concentratie wordt opgemerkt dat "het om een substantieel besparingspotentieel gaat".
388. Partijen geven aan dat de schaalvoordelen zich met name voordoen bij de ketenonderdelen transport en bezorging. Partijen geven verder aan dat door het dalende marktvolume *a priori* moeilijk valt te voorspellen of de jaarlijkse besparing uitgedrukt in euro's groter of kleiner wordt, maar dat deze in elk geval positief zal blijven omdat de gemiddelde totale kosten dalen als het volume wordt samengevoegd op één netwerk. In het PwC-rapport<sup>256</sup> dat partijen hebben ingediend wordt aangegeven dat de korte termijn besparingen die gerealiseerd kunnen worden met de concentratie naar verwachting groter zijn dan de lange termijn besparingen, vanwege het dalende postvolume, doch dat de besparingen zich niet beperken tot de korte termijn.
389. Partijen schatten op basis van kosten- en volumedata in dat de concentratie ten minste €[vertrouwelijk] miljoen per jaar aan synergievoordelen zal opleveren, uitgaande van de volumes in 2017 (een kostenbesparing van [vertrouwelijk]%). Indien wordt uitgegaan van realisatie van de Masterplannen, gaat het om €[vertrouwelijk] miljoen per jaar, oftewel een kostenbesparing van [vertrouwelijk]%. Partijen geven aan dat de voordelen met ingang van 2020 kunnen worden gerealiseerd.
390. Partijen geven aan dat zij de prikkel hebben om bovengenoemde kostenvoordelen door te

<sup>255</sup> In het EZK-rapport wordt opgemerkt dat 'dubbele netwerkkosten' intuïtief gezien inefficiënt klinkt, maar dat het hebben van meerdere netwerken ook voordelen kan hebben en dat het argument dat concurrentie leidt tot hogere kosten door dubbele uitgaven daarom steeds moet worden afgewogen tegen de baten van concurrentie, in de vorm van lagere prijzen, innovatie en keuzevrijheid. EZK-rapport, p.20.

<sup>256</sup> Bijlage 27 bij de melding, p.6.

geven aan zakelijke afnemers, vanwege de aanhoudende concurrentiedruk vanuit digitale communicatie. Partijen merken op dat op basis van economische theorie kan worden verwacht dat een winstmaximaliserend bedrijf lagere kosten als gevolg van synergie voor een significant deel zal doorgeven in de vorm van lagere prijzen, omdat dit tot een hogere afzet kan leiden en daarmee per saldo toch winstverhogend kan zijn. Partijen verwijzen naar de regulering in de telecommarkt door de ACM, waarbij eerder is uitgegaan van een doorgifte van kostenvoordelen aan eindgebruikers van 50-100% en achten het op basis daarvan verdedigbaar om in deze casus uit te gaan van dezelfde doorgiftepercentages.

391. Partijen geven verder aan dat er ook sprake is van een positief welvaartseffect voor UPD-gebruikers, vanwege de bestaande kostentoekeningssystematiek en UPD-regelgeving. Als gevolg van het extra niet-tijdkritische volume afkomstig van Sandd wordt volgens partijen een aanzienlijk groter deel van de gezamenlijke kosten gealloceerd naar niet-tijdkritische post. Hierdoor worden minder kosten aan tijdkritische post gealloceerd en neemt de tariefruimte op de UPD af.

#### 10.4.2 Beoordeling ACM

392. Mede gelet op het eerder geciteerde randnummer 84 van de Europese Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies, moet de ACM zeker zijn dat de beweerde efficiëntievoordelen substantieel zijn, naar alle waarschijnlijkheid tot stand zullen worden gebracht, en in voldoende mate aan de afnemers worden doorgegeven. Daarbij geldt dat hoe later de efficiëntieverbeteringen zich naar verwachting zullen voordoen, hoe geringer het gewicht is dat de ACM eraan kan toekennen.<sup>257</sup> Hoe verder in de toekomst synergievoordelen zich naar verwachting materialiseren, hoe meer onzekerheid ermee gepaard gaat. Daarnaast kunnen de nadelige gevolgen voor de mededinging zich vrijwel direct na de voorgenomen concentratie voordoen, en is het dus van belang dat compenserende synergievoordelen zich ook tijdig materialiseren.

(i) *Voordelen ten dele tijdig gerealiseerd*

393. Zoals aangegeven in randnummer 371 acht de ACM de mogelijke efficiëntievoordelen ten aanzien van het voortbestaan van 'de postmarkt' en het mogelijke uittreden van partijen op de (middel)lange termijn onvoldoende concreet. Partijen hebben niet concreet onderbouwd of aangetoond hoe hoog de nood is en in hoeverre de voorgenomen concentratie eventuele uittreding uit de markt zou kunnen vertragen of voorkomen. Dit blijkt evenmin uit het Oudeman-rapport, het EZK-rapport en de Kamerbrief waarnaar partijen verwijzen. Partijen hebben, na vragen hierover door de ACM, geen documenten overlegd waaruit blijkt hoe de concentratie bijdraagt aan het voortbestaan van de postmarkt. Hierdoor kan de ACM deze verwachte voordelen niet verifiëren en ze niet afwegen tegen de negatieve gevolgen voor de mededinging in het kader van het efficiëntieverweer (zie hoofdstuk 15 voor de beoordeling of

<sup>257</sup> Europese Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2004/C 31/03), nr. 83. Zie ook voetnoot 245.

het weigeren van een vergunning de uitvoering van de UPD verhindert). In het hiernavolgende beoordeelt de ACM de kostenvoordelen die partijen verwachten op basis van de Efficiency Rapporten.

394. In de BU-analyse gaan partijen uit van de lange termijn. Zoals gezegd zijn voor de beoordeling van het efficiëntieverweer met name de voordelen die zich de komende jaren voordoen relevant.
395. De ACM heeft partijen gevraagd naar een nadere motivatie voor de gebruikte lange-termijn benadering en hoe dit de tijdigheid van het realiseren van de efficiëntievoordelen beïnvloedt. In antwoord op deze vragen hebben partijen aangegeven dat zij de besparingen representatief achten voor 2020 en later. PostNL geeft aan dat met name de factor 'arbeid' relatief flexibel is en dat daarin binnen een termijn van een jaar grote aanpassingen gedaan kunnen worden. Concreet gaat dit naar verwachting bijvoorbeeld om het terugbrengen van het aantal arbeidsplaatsen en/of –uren. Aanpassingen in het ketenonderdeel 'sorteren' kosten volgens partijen al snel meerdere jaren en ook huisvesting is een relatief vaste kostenfactor. Partijen hebben ten aanzien van deze onderdelen geen specifiekere termijn aangegeven.
396. Op de korte termijn verwachten partijen dat er fricties ontstaan door het invoegen van het volume van Sandd in het postnetwerk van PostNL. PostNL geeft aan dat [vertrouwelijk] Tevens verwacht PostNL dat de reeds geplande kostenbesparingen, de Masterplannen, door de concentratie vertraging oplopen.
397. Op basis van het bovenstaande concludeert de ACM dat een deel van de door partijen geclaimde efficiëntievoordelen enkel op de (middel)lange termijn worden gematerialiseerd en dat op de korte termijn tegenover de efficiëntievoordelen frictiekosten en vertraging van kostenbesparingen staan. Aan de voordelen die zich op (middel)lange termijn voordoen kent de ACM minder gewicht toe, vanwege de toenemende onzekerheid die met het verder vooruit kijken gepaard gaat<sup>258</sup> en vanwege het belang van tijdige synergievoordelen, nu de nadelige gevolgen voor de mededinging zich vrijwel direct na de voorgenomen concentratie kunnen voordoen. De ACM gaat er daarom van uit dat de geclaimde efficiëntievoordelen *ten dele* tijdig worden gerealiseerd om mogelijk de nadelige gevolgen van de concentratie voor de mededinging te compenseren.
- (ii) *Voordelen onvoldoende substantieel*
398. In het hiernavolgende gaat de ACM eerst in op de omvang van de verwachte efficiëntievoordelen en vervolgens op de vraag of deze voldoende substantieel zijn om de

<sup>258</sup> PostNL merkt in zijn externe communicatie op: "[...] Door hun aard omvatten toekomstgerichte uitspraken risico's en onzekerheden, omdat zij zien op gebeurtenissen en afhankelijk zijn van omstandigheden die zich in de toekomst zouden kunnen voordoen. Deze toekomstgerichte uitspraken omvatten bekende en onbekende risico's, onzekerheden en andere factoren die buiten onze macht liggen en onmogelijk voorspeld kunnen worden, waardoor daadwerkelijke resultaten aanmerkelijk kunnen verschillen van een toekomstig resultaat dat wordt genoemd of geïmpliceerd." Zie het persbericht van PostNL van 25 februari 2019, [postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2019/postnl-en-sandd-vormen-samen-sterk-landelijk-postnetwerk-voor-heel-nederland](https://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2019/postnl-en-sandd-vormen-samen-sterk-landelijk-postnetwerk-voor-heel-nederland).

negatieve gevolgen voor de mededinging tegen te gaan.

*a. Voordelen mogelijk kleiner*

399. De ACM heeft reden om aan te nemen dat de voordelen voor afnemers mogelijk kleiner zijn dan partijen inschatten. De door partijen verwachte efficiëntievoordelen als gevolg van schaalvoordelen bedragen €[vertrouwelijk] miljoen, of [vertrouwelijk]% van de *totale* kosten, of €[vertrouwelijk] miljoen, of [vertrouwelijk]% van de *totale* kosten indien wordt uitgegaan van realisatie van de Masterplannen. Voor het beoordelen van de mate waarin de efficiëntievoordelen van een concentratie de verwachte prijseffecten compenseren acht de ACM het met name waarschijnlijk dat de besparingen op de *variabele* kosten worden doorgegeven aan afnemers in de vorm van lagere prijzen.<sup>259</sup> De kosten die (op korte termijn) variabel zijn, zijn namelijk een benadering van de marginale kosten (de kosten van het aanbieden van één extra product), en op basis van die marginale kosten bepalen bedrijven welke prijs het meest winstgevend is en dus welke prijs zij aan afnemers vragen.<sup>260</sup> Daarnaast kunnen besparingen op vaste kosten relevant zijn vanuit een dynamisch perspectief, indien ze bijvoorbeeld ten goede komen aan innovatie (zie randnummer 418) of, zoals partijen in dit geval verwachten, kunnen bijdragen aan de financiële houdbaarheid van de UPD.
400. Het ketenmodel en de BU-analyse waarop partijen de efficiëntievoordelen baseren gaat uit van de lange termijn, waarop alle productiemiddelen volgens de economische theorie variabel zijn. Vanuit dit oogpunt zouden dus alle door partijen opgevoerde kostenvoordelen betrekking hebben op variabele kosten en daarmee relevant zijn voor de beoordeling van de mate waarin de kostenvoordelen kunnen worden doorgegeven in de vorm van lagere prijzen. Gevraagd naar de kostenbesparingen ten aanzien van de variabele kosten in de periode 2019-2021 en in de periode daarna, geven partijen aan dat zij op basis van simulatieberekeningen inschatten dat de overname leidt tot een daling in de variabele kosten per stuk van [vertrouwelijk]% per jaar (zie randnummer 360).
401. Een tweede reden waarom de voordelen voor afnemers, in elk geval de komende jaren, kleiner zijn dan de efficiëntievoordelen die partijen inschatten, is dat de concentratie de komende jaren leidt tot frictiekosten door het invoegen van het volume van Sandd in het postnetwerk van PostNL en tot uitstel van grote kostenbesparingsplannen, de Masterplannen. Voor zover deze frictiekosten en uitgestelde besparingen impact hebben op de variabele kosten, is de implicatie dat, in elk geval de komende jaren, de variabele kosten minder afnemen dan puur op basis van de efficiëntievoordelen zou kunnen worden gedacht.
402. De frictiekosten hebben betrekking op bezorging en op handmatige sortering; beide betreffen

<sup>259</sup> Zie bijvoorbeeld Hovenkamp, H. J., "Appraising Merger Efficiencies" (2017), Faculty Scholarship 1762, Pennsylvania University Law School, Penn Law: Legal Scholarship Repository, [scholarship.law.upenn.edu/faculty\\_scholarship/1762](http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1762). Deze aanpak is ook in lijn met die van de Europese Commissie, zie bijvoorbeeld Europese Commissie, M.7630 – *FedEx/TNT Express*, 8 januari 2016, nr. 551.

<sup>260</sup> Dit is een principe uit de microeconomie. Zie bijvoorbeeld Katz, M.L. en Rosen, H.S., *Microeconomics*, 2nd edition, 1994.



grotendeels variabele kosten (namelijk arbeid).<sup>261</sup> PostNL schat de frictiekosten op ongeveer één keer de jaarlijkse efficiëntievoordelen (€[vertrouwelijk] miljoen) en verwacht dat deze zich grotendeels voor zullen doen in de eerste twee jaar na de concentratie.<sup>262</sup> Als een gevolg van deze extra variabele kosten zijn de netto kostenvoordelen op de korte termijn feitelijk kleiner dan partijen verwachten. Wat betreft de vertraagde Masterplannen verwacht PostNL dat de kosten van deze vertraging over een periode van vier kalenderjaren €50-70 miljoen bedragen.<sup>263</sup> Het is de ACM niet bekend welk deel hiervan variabele kosten betreft.

403. Ter onderbouwing van de verwachte voordelen halen partijen een opmerking aan in het Oudeman-rapport over het substantiële besparingspotentieel van de concentratie. De ACM merkt op dat de aangehaalde opmerking enkel refereert naar het bestaan van schaalvoordelen in de markt en gebaseerd is op “slecht[s] een indicatie, die met zorg moet worden gehanteerd”.<sup>264</sup> Als zodanig biedt deze opmerking, evenals de overige informatie in het rapport, onvoldoende onderbouwing voor de *concrete* omvang van de verwachte efficiëntievoordelen en de mate waarin zij ten goede komen aan afnemers van zakelijke post.<sup>265</sup>
404. Ten slotte hebben partijen de efficiëntievoordelen berekend ten opzichte van de separate kosten van Sandd en VSP. In 2018 heeft Sandd echter Van Straaten Post overgenomen en geïntegreerd in zijn bedrijf. Daardoor zullen de gecombineerde kosten van Sandd en VSP naar verwachting inmiddels lager liggen en zijn de potentiële besparingen naar verwachting kleiner. De synergie-effecten tussen Sandd en VSP zijn immers al gerealiseerd.
- b. Verwachte prijsstijgingen aanzienlijk, ondanks efficiëntievoordelen*
405. Zoals hiervoor besproken heeft de ACM mede op basis van volume- en kostendata van partijen en van concurrerende postvervoerbedrijven gesimuleerd wat het verwachte prijseffect is van de beperking van de mededinging op de markt(en) voor zakelijke partijenpost, die optreedt als gevolg van de concentratie (zie randnummers 270 tot en met 278). Zie Annex F voor een uitgebreide beschrijving van deze analyse. In deze fusiesimulatie zijn de efficiëntievoordelen meegenomen door uit te gaan van overeenkomstig lagere variabele kosten. Hierbij heeft de ACM voor partijen gunstige uitgangspunten gehanteerd: de door partijen verwachte efficiëntievoordelen zijn niet naar beneden gecorrigeerd voor frictiekosten, noch voor het feit dat een deel van de voordelen zich naar verwachting pas op de (middel)lange termijn zullen voordoen. De daadwerkelijke voordelen zijn naar verwachting

<sup>261</sup> [vertrouwelijk]

<sup>262</sup> Zie het persbericht van PostNL van 25 februari 2019, [postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2019/postnl-en-sandd-vormen-samen-n-sterk-landelijk-postnetwerk-voor-heel-nederland](https://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2019/postnl-en-sandd-vormen-samen-n-sterk-landelijk-postnetwerk-voor-heel-nederland)

<sup>263</sup> Zie het persbericht van PostNL van 25 februari 2019, [postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2019/postnl-en-sandd-vormen-samen-n-sterk-landelijk-postnetwerk-voor-heel-nederland](https://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2019/postnl-en-sandd-vormen-samen-n-sterk-landelijk-postnetwerk-voor-heel-nederland)

<sup>264</sup> Advies Toekomst Postmarkt naar aanleiding van de Postdialoog januari-mei 2018, Marjan Oudeman, juni 2018, pagina 26.

<sup>265</sup> Ter illustratie, in bijlage 2 bij het Oudeman-rapport worden verschillende opties en hun effecten geschetst. Zo zou versobering van de UPD bijvoorbeeld €11 miljoen besparingen opleveren en samenwerking op de 'last mile' €5 tot €15 miljoen. Bij de optie 'consolidatie' staat: "Grote synergievoordelen mogelijk, met zeker een veelvoud aan kostenbesparing ten opzichte van de andere oplossingsrichtingen". Uit het rapport blijkt dat dit is gebaseerd op een grove inschatting op basis van de jaarrekeningen van PostNL en Sandd (zie pagina 26).



kleiner, zoals hierboven uiteengezet.

406. De analyse toont aan dat ook wanneer rekening wordt gehouden met de door partijen geclaimde efficiëntievoordelen, de concentratie naar verwachting tot aanzienlijke prijsstijgingen leidt, zelfs wanneer bovenop de voor partijen gunstige uitgangspunten wordt uitgegaan van grotere efficiëntievoordelen, meer doorgifte aan afnemers dan op basis van economische theorie mag worden verwacht en meer digitale verzending.
407. In de fusiesimulatie ten aanzien van zakelijke partijenpost en bij de beoordeling van het efficiëntieverweer gaat de ACM primair uit van een gemiddelde kostenbesparing van [vertrouwelijk]%, maar gaat zij tevens in op de door partijen aangegeven totale kostenbesparing van [vertrouwelijk]% (uitgaande van realisatie van de Masterplannen), hetgeen neerkomt op een kostenbesparing *per stuk* van [vertrouwelijk]%<sup>266</sup> en van een hypothetische, grotere kostenbesparing die de niet nader te verifiëren additionele kostenvoordelen zou kunnen omvatten.
408. Tabel 8 is gebaseerd op appendix E bij Annex F en geeft de gemiddelde prijseffecten aan voor zakelijke partijenpost als gevolg van de concentratie voor de verschillende kostenbesparingspercentages, inclusief het hypothetische scenario waarin de verwachte efficiëntievoordelen significant groter zijn.<sup>267</sup>

<b>Kostenbesparing</b>	0,0%	[vertrouwelijk]%	[vertrouwelijk]%	[vertrouwelijk]%
<b>Prijseffect</b>	30-40%	30-40%	30-40%	30-40%

Tabel 8: gemiddelde prijseffecten voor zakelijke partijenpost

409. Zoals eerder aangegeven gaat het hier om indicatieve cijfers die een orde van grootte van de verwachte prijsstijgingen aangeven. Die orde van grootte is dermate robuust voor verschillende modelspecificaties en kostenbesparingen op korte en lange termijn, dat het zeer aannemelijk is dat de prijsstijgingen op de markt(en) voor zakelijke partijenpost aanzienlijk zullen zijn, ondanks de verwachte efficiëntievoordelen. Daarbij zijn de prijsstijgingen voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost naar verwachting groter dan voor tijdkritische zakelijke partijenpost.
410. Wanneer er sprake is van schaalvoordelen als gevolg van een concentratie tussen partijen die gedifferentieerde producten aanbieden (zoals in deze markt het geval is), kan het realiseren van die voordelen tevens een vermindering van productdiversiteit met zich mee brengen. Anders gezegd verliezen afnemers van zakelijke partijenpost de producten/diensten van Sandd wanneer die door PostNL niet worden voortgezet. Dit kan een welvaartsverlies voor

<sup>266</sup> Het opnemen van de productie van Sandd in het netwerk van PostNL betekent volgens PostNL een volumestijging van [vertrouwelijk]%. De kosten stijgen met [vertrouwelijk]% van €[vertrouwelijk] (PostNL inclusief Masterplannen) naar €[vertrouwelijk] (PostNL plus Sandd, inclusief Masterplannen). Dat betekent dat de gemiddelde kosten van PostNL dalen met ongeveer [vertrouwelijk]%.

<sup>267</sup> Hierbij wordt er van uit gegaan dat het volume van Sandd volledig wordt geïntegreerd in het PostNL-netwerk; voor zover Sandd-producten als zodanig nog in de markt blijven (doch aangeboden door PostNL na de concentratie), zijn de verwachte prijseffecten groter (zie Annex F).

afnemers betekenen dat in principe moet worden meegewogen in de beoordeling van de efficiëntievoordelen.<sup>268</sup> Ter indicatie: PostNL verwacht dat zo'n [vertrouwelijk]% van de afnemers van Sandd na de overname zal willen vasthouden aan de vaste bezorgdag (zo lang zij daar contractueel gezien recht op hebben).<sup>269</sup> Hoeveel hen dit precies waard is (en dus wat het welvaartsverlies precies bedraagt wanneer deze optie niet langer wordt aangeboden) is niet bekend. De ACM kan de efficiëntievoordelen daarom hiervoor niet kwantitatief corrigeren.

(iii) *Voordelen worden onvoldoende doorgegeven aan afnemers*

411. De Europese richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies geven aan dat het aan de aanmeldende partijen is om aan te tonen in welke mate de efficiëntieverbeteringen waarschijnlijk zullen opwegen tegen mogelijke negatieve mededingingseffecten die anders uit de fusie zouden kunnen voortvloeien, en derhalve ten goede zullen komen aan de afnemers van partijen.<sup>270</sup> Hieronder gaat de ACM eerst in op (a) de doorgifte van voordelen aan afnemers van zakelijke partijpost en vervolgens op (b) de mogelijke voordelen voor gebruikers van de UPD, ten aanzien van losse post.

#### 10.4.3 Voordelen voor afnemers van zakelijke partijpost

412. Partijen geven aan dat zij de prikkel hebben om de door hen verwachte efficiëntievoordelen door te geven aan consumenten, omdat zij concurrentie ervaren van digitale post. Uit de marktafbakening (zie hoofdstuk 6) blijkt dat digitale post de komende jaren geen onderdeel is van de markt(en) voor zakelijke post. Er gaat dus onvoldoende concurrentiedruk van uit op aanbieders van zakelijke post om de negatieve effecten van de concentratie op de mededinging te beperken.
413. De ACM erkent de bredere trend dat traditionele postvolumes dalen en dat digitale verzending groeit. Om recht te doen aan deze situatie is digitale post meegenomen als zogenaamde 'outside option' in de eerder besproken fusiesimulatie. Dat betekent dat in de analyse rekening is gehouden met de mogelijkheid dat afnemers van zakelijke post in geval van prijsstijgingen na de concentratie overstappen naar alternatieven buiten de markt, inclusief digitale verzending. De marktbrede prijselasticiteiten die uit de analyse volgen, geven echter geen aanleiding om te veronderstellen dat dergelijke substitutie in voldoende mate zal optreden om de voorspelde prijsstijgingen te compenseren.
414. Voor zover de efficiëntievoordelen zich voordoen op de (middel)lange termijn, is de vraag in hoeverre partijen op die termijn worden gedisciplineerd door digitalisering. Uit de marktafbakening (zie hoofdstuk 6) blijkt dat de overstap naar digitale communicatie vooral een

<sup>268</sup> Zie L.H. Röller, J. Stennek en F. Verboven (2006), "Efficiency gains from mergers", hoofdstuk 3 in Ilzkovitz, F. en Meiklejohn, R., "European merger control – Do we need an efficiency defense?" 2006, pp.84-201.

<sup>269</sup> Antwoorden van PostNL op de vragen van de ACM van 10 mei 2019, vraag 4.

<sup>270</sup> Europese Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2004/C 31/03), nr. 87.

niet-prijsgerelateerde overstap is.<sup>271</sup> Uit de robuustheidsanalyses bij de fusiesimulatie blijkt dat ook in geval van meer digitalisering (en minder post), oftewel het scenario dat zich op de (middel)lange termijn kan voordoen, de verwachte prijseffecten aanzienlijk zijn, ondanks de verwachte kostenbesparingen.

415. Gevraagd naar de mate van doorgifte van de efficiëntievoordelen, geeft PostNL aan dat het model dat is opgesteld ten behoeve van de waardering van de overname van Sandd geen analyse bevat van de mate van doorgifte van efficiëntievoordelen, maar de simpele aanname hanteert dat de kostensynergie die ontstaat als gevolg van het combineren van de beide bedrijven zal bijdragen aan de winstgevendheid van PostNL. PostNL verwijst daarbij naar de economische theorie en geeft aan dat het simpelweg winst-maximaliserend is om kostenbesparingen door te geven aan afnemers. Gemakshalve gaat PostNL uit van een doorgifte van 50-100% van de kostenvoordelen, in lijn met overwegingen van de ACM in de regulering in de telecommarkt. Dit voorbeeld betreft echter een andere markt en een andere context en is daarom beperkt relevant voor het waarschijnlijke doorgiftepercentage in het geval van deze concentratie.
416. Inderdaad is op basis van economische literatuur te verwachten dat het winst-maximaliserend is om ten minste een deel van de besparingen op marginale kosten (niet totale kosten) door te geven aan afnemers, ook voor ondernemingen met marktmacht. Kortweg geldt dat een winst-maximaliserende (quasi-)monopolist de monopolieprijs zal zetten, hetgeen leidt tot welvaartsverlies ('*deadweight loss*') en naar verwachting hogere prijzen dan in de huidige concurrentiesituatie, getuige de eerder aangehaalde opmerkingen over aanhoudende prijsdruk door concurrentie, in de strategische documenten van PostNL.
417. Het is aan partijen om aan te tonen wat de waarschijnlijke doorgifte van de efficiëntievoordelen aan afnemers is. Bij gebrek aan concrete informatie hierover, acht de ACM het redelijk om uit te gaan van een doorgiftepercentage van 50% voor besparingen op variabele kosten, op basis van economische theorie<sup>272</sup> en in lijn met de aanpak van de Europese Commissie in haar beoordelingen van efficiëntieverweren<sup>273</sup>. Op basis van de fusiesimulatieanalyse is ruwweg een gewogen gemiddelde doorgiftepercentage berekend van 40%, door het verschil in gemiddelde prijzen met en zonder besparing te delen door het verschil in gemiddelde marginale kosten uit de simulaties met en zonder besparing. Wat het exacte doorgiftepercentage is, is in dit geval minder relevant: op basis van de fusiesimulatie en het marktonderzoek is het aannemelijk dat zelfs wanneer wordt uitgegaan van 100% doorgifte van de kostenvoordelen – een voor partijen gunstig maar onrealistisch uitgangspunt, omdat het inconsistent is met winstmaximalisatie – de verwachte prijseffecten van de concentratie op de markt(en) voor zakelijke partijenpost aanzienlijk zijn.

<sup>271</sup> Zie Annex B en Annex C voor een kwantitatieve analyse van de concurrentiedruk vanuit digitale verzending, en Annex D voor een overzicht van niet-prijs gerelateerde factoren in relatie tot substitutie van post naar digitale verzending.

<sup>272</sup> Deze veronderstelling komt overeen met de verwachte doorgifte in een monopoliesituatie met een prijselastische lineaire vraag.

<sup>273</sup> Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, M.7630 – *FedEx/TNT Express*, 8 januari 2016, nr. 567.

418. In een meer dynamische, lange-termijn blik op doorgifte aan afnemers kan daarnaast ook rekening worden gehouden met de inzet van kostenvoordelen voor innovatie, in plaats van doorgifte in de vorm van lagere prijzen. Daardoor zouden afnemers toch op lange termijn de vruchten kunnen plukken van de kostenvoordelen, bijvoorbeeld in de vorm van verbeterde producten en/of dienstverlening. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er kostenvoordelen in R&D ontstaan als gevolg van de concentratie.<sup>274</sup>
419. In deze zaak is voornamelijk sprake van kostenbesparingen als gevolg van schaalvoordelen en ligt het voor de hand dat eventuele doorgifte plaatsvindt in de vorm van lagere prijzen. De door partijen aangehaalde kwaliteitsvoordelen zijn onvoldoende concreet (zie randnummer 368) en partijen hebben niet aangetoond dat de kostenvoordelen zullen worden ingezet ten behoeve van innovatie. Hoe dan ook geldt in brede zin dat een (quasi-)monopolist in markten met toetredingsdrempels (zie randnummers 346 en 347) minder prikkels zal ervaren om te innoveren dan een onderneming in een concurrerende markt en/of een markt zonder toetredingsdrempels. Het is daarom onaannemelijk dat afnemers in de markt(en) voor zakelijke partijenpost op de lange termijn voldoende kunnen profiteren van de voordelen van de concentratie, ook als verder wordt gekeken dan korte-termijn prijseffecten. Partijen hebben voorts niet onderbouwd hoe de voorgenomen concentratie eventuele uittreding op de (middel)lange termijn zou vertragen of voorkomen (zie randnummers 371 en 372). De eventuele voordelen voor de postmarkt(en) zijn daarom dusdanig onzeker dat ze de negatieve gevolgen voor de mededinging niet kunnen compenseren.

*Voordelen voor afnemers van losse post*

420. Uit het beoordelingskader voor efficiëntieverweren wordt duidelijk dat de voordelen van de concentratie primair ten goede moeten komen aan de afnemers in de markt waarin de effecten op de mededinging zich voordoen.<sup>275</sup> In dit geval zijn dat in eerste instantie de markt(en) voor zakelijke partijenpost, maar ook de markt voor losse post. Losse post van PostNL valt onder de Universele Postdienst (UPD) (zie paragraaf 6.4.1). Na de concentratie zal PostNL een marktaandeel van rond de [vertrouwelijk]% hebben op de markt voor losse post. Een analyse van de efficiëntievoordelen voor afnemers van losse post valt dus deels samen met een analyse van de gevolgen van de efficiëntievoordelen voor UPD-gebruikers. Omdat PostNL hetzelfde netwerk gebruikt voor de postdienstverlening ten aanzien van zakelijke partijenpost en ten aanzien van de UPD, en op basis van de Postregeling gezamenlijke kosten alloceert tussen beide categorieën, kunnen synergievoordelen in principe ook (deels) worden toegerekend aan de UPD, en vervolgens mogelijk ten goede komen aan de UPD-gebruikers, specifiek de afnemers van losse post. Hieronder beoordeelt de ACM hoe aannemelijk dit is na de voorgenomen concentratie.

<sup>274</sup> Europese Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2004/C 31/03), nr. 81.

<sup>275</sup> Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (PbEU 2008, C 265/07), nr. 79.

421. Ten eerste is de vraag hoeveel van de kostenvoordelen na de voorgenomen concentratie daadwerkelijk worden toegerekend aan de UPD, en daarbinnen aan losse post. Het over te nemen volume van Sandd bestaat namelijk grotendeels uit niet-tijdkritische post, terwijl de huidige Postregeling bepaalt dat verhoudingsgewijs veel kosten worden toegerekend aan de UPD. Het gaat hierbij om de directe kosten van de UPD, de gezamenlijke kosten van het postnetwerk en de gemeenschappelijke overheadkosten van PostNL. Zowel zakelijke partijpost als de UPD-post maken gebruik van dit gedeelde postnetwerk. De Financiële verantwoording UPD laat echter zien dat in 2017 circa [vertrouwelijk] % van de gezamenlijke kosten aan de UPD werd gealloceerd, terwijl de UPD maar [vertrouwelijk] % van het postvolume uitmaakte.<sup>276</sup>
422. Daarnaast bestaat [vertrouwelijk] van het postvolume van PostNL uit niet-tijdkritische partijpost. De Postregeling stelt dat PostNL een bepaalde hoeveelheid gezamenlijke kosten moet alloceren aan niet-tijdkritische post, op basis van het *stand-alone* principe, dus als ware het aanbod niet-tijdkritische post van PostNL een zelfstandige onderneming. Dit doet PostNL door te berekenen hoeveel kosten hij zou moeten maken om een zelfstandig netwerk voor niet-tijdkritische post te exploiteren. PostNL modelleert daartoe zeer lage hypothetische netwerkkosten en bijvoorbeeld een absoluut minimumloon voor alle medewerkers. Het resultaat is dat PostNL in 2017 slechts [vertrouwelijk]% van zijn gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten aan niet-tijdkritische partijpost toerekende, terwijl dit [vertrouwelijk] van het postvolume vormde.<sup>277</sup>
423. Al met al acht de ACM het, gegeven de huidige kostentoerekeningssystematiek<sup>278</sup>, aannemelijk dat er door de concentratie meer kosten naar de UPD gealloceerd zullen worden. De reden hiervoor is dat het volume van Sandd grotendeels uit niet-tijdkritische post bestaat; aan dit extra volume worden na de voorgenomen concentratie op basis van de kostentoerekeningsregels relatief weinig kosten toegerekend, waardoor er meer kosten overblijven die aan 24-uurs diensten, waaronder de UPD (inclusief losse post), worden toegerekend.
424. Gegeven de kostentoerekening is het vervolgens de vraag in hoeverre synergievoordelen worden doorgegeven aan afnemers van losse post in de vorm van lagere tarieven dan in de situatie zonder overname van Sandd. De UPD-tarieven worden begrensd door de totale tariefruimte die geldt voor alle enkelstuks UPD-diensten. De totale tariefruimte bestaat uit (i) de basistariefruimte, die eenmalig is vastgesteld en is gebaseerd op historische totale

<sup>276</sup> Antwoorden PostNL op informatieverzoek van ACM d.d. 8 juni 2018 met kenmerk: 18/PA/U/041, 29 juni 2018.

<sup>277</sup> Antwoorden PostNL op informatieverzoek van ACM d.d. 8 juni 2018 met kenmerk: 18/PA/U/041, 29 juni 2018.

<sup>278</sup> In theorie is het mogelijk dat de Postregeling wordt aangepast door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, waardoor er alsnog minder kosten aan de UPD zouden kunnen worden toegerekend en meer aan niet-tijdkritische post – dit is echter ook zonder de voorgenomen overname zo. Dit zou bovendien de synergievoordelen van de voorgenomen concentratie voor gebruikers van zakelijke post mogelijk teniet doen. De ACM heeft geen concrete signalen ontvangen dat een dergelijke wijziging op handen is en gaat er daarom van uit dat de huidige regelgeving na de voorgenomen concentratie gehandhaafd blijft.

gemiddelde kosten uit het jaar 2014 en (ii) aanvullende tariefruimten, die worden berekend op basis van gerealiseerd volume en inflatie, en een correctie indien er sprake is van meer dan 10 procent *return on sales* (RoS).

425. Kostenvoordelen als gevolg van de concentratie impliceren niet automatisch een reductie in de basistariefruimte; een aanpassing van de basistariefruimte vergt een herijking van de kostenbasis op initiatief van de ACM en/of PostNL. Bij een dergelijke herijking zouden dan niet alleen de kostenvoordelen van de voorgenomen concentratie, maar alle kostenstijgingen en – besparingen sinds 2014 worden meegenomen. Of de kostenbasis voor de basistariefruimte hierdoor netto stijgt of daalt, is op voorhand niet zeker. Het is in elk geval niet op voorhand aannemelijk dat de kostenbasis bij een herijking lager uit zou vallen; de afgelopen jaren was het zo dat de totale tariefruimte zou stijgen indien de basistariefruimte opnieuw zou zijn vastgesteld.<sup>279</sup>
426. Ten slotte heeft PostNL enige vrijheid om de UPD-tarieven te bepalen binnen de tariefruimte. Tot nu toe maakt PostNL geen gebruik van de volledige tariefruimte (hij hanteert niet de maximaal toegestane prijzen). De analyse van de gevolgen van de concentratie op de markt voor losse post (zie hoofdstuk 9) toont aan dat dit naar verwachting het gevolg is van concurrentiedruk van Sandd. Op het moment dat die concurrentiedruk wegvalt heeft PostNL de prikkel en de mogelijkheid om, binnen de tariefruimte, winstmaximaliserende (monopolie)prijzen voor losse post te zetten – naar verwachting liggen deze hoger dan de UPD-tarieven voor losse post in de concurrentiesituatie met Sandd. [vertrouwelijk] uit de analyses van Frontier (zie hoofdstuk 15) volgt niet dat een deel van de synergievoordelen zou worden aangewend voor minder hoge prijzen voor diensten binnen de UPD.
427. De ACM heeft PostNL verzocht om de effecten van de voorgenomen overname te berekenen inclusief de allocatie van kosten aan de UPD. Uitgangspunt daarbij is dat de kosten die PostNL maakt voor het volume van Sandd volledig aansluiten bij de door PostNL ingebrachte Efficiency Rapporten. Daarbij heeft de ACM PostNL gevraagd om de UPD-kostenallocatie conform de Postregeling toe te passen bij de allocatie van de kosten van het Sandd-volume. Uit deze berekening lijkt de voorgenomen concentratie, hoewel op het eerste gezicht wellicht contra-intuïtief, tot een verhoging van de totale UPD-kosten te leiden, in vergelijking met de situatie zonder overname van Sandd. De verklaring hiervoor is dat er op basis van de huidige Postregeling verhoudingsgewijs weinig kosten worden toegerekend aan niet-tijdkritische post. Na de voorgenomen concentratie, waarbij het overgrote deel van het additionele volume niet-tijdkritische post omvat, betekent dit dat er aan dit extra volume relatief weinig kosten worden toegerekend, waardoor er meer kosten overblijven die aan 24-uurs diensten, waaronder de UPD, worden toegerekend. PostNL heeft in deze berekening geen nader onderscheid gemaakt tussen verschillende UPD-diensten; voor de beoordeling van de synergievoordelen

<sup>279</sup> Een bijkomende factor is dat de basistariefruimte wordt gebaseerd op historische totale gemiddelde kosten; kostenvoordelen van de voorgenomen concentratie – voor zover toegerekend aan de UPD – zouden dus pas op zijn vroegst een jaar na de voorgenomen concentratie in de kostenbasis van de basistariefruimte terecht kunnen komen.

ten aanzien van losse post gaat de ACM daarom uit van de verwachte besparingen op de gemiddelde UPD-kosten.

428. PostNL heeft hiertegen ingebracht dat de kosten die hij maakt voor het volume van Sandd in werkelijkheid lager zijn omdat de schatting in de Efficiency Rapporten een hoog kunstmatig gehalte heeft, vanwege de lange-termijn benadering. Die veronderstelt bijvoorbeeld extra kosten voor huisvesting, waarvan PostNL zegt deze in werkelijkheid niet te gaan maken. Door die lange-termijn benadering achten partijen echter alle efficiëntievoordelen als variabel en daardoor relevant voor de vraag of de voordelen in voldoende mate bij afnemers terecht komen (zie randnummers 399). Indien deze benadering in hoge mate kunstmatig is, impliceert dit dat de hieruit resulterende efficiëntievoordelen dat ook zijn – en daarmee zijn ze niet verifieerbaar, en in elk geval niet allemaal variabel. Omdat partijen geen concrete, onderbouwde alternatieve schatting van de extra kosten voor PostNL voor het volume van Sandd geven, gaat de ACM in de beoordeling van het efficiëntieverweer – zowel ten aanzien van de afnemers van zakelijke partijenpost als ten aanzien van de afnemers van losse post – uit van de cijfers zoals die door partijen zijn verstrekt in hun Efficiency Rapporten.
429. PostNL heeft in reactie op de punten van overweging tevens benadrukt dat de tariefruimte wordt bepaald op basis van de totale kosten van de UPD per stuk. Uitgaande van hogere volumes dan de daadwerkelijke cijfers van Sandd over 2018, berekenen partijen dat de totale UPD-kosten per stuk door de voorgenomen concentratie vanaf 2020 zo'n [vertrouwelijk] procent per jaar lager zullen zijn.<sup>280</sup> Deze inschatting van het extra volume van Sandd lijkt een overschatting. Uitgaande van de meest optimistische inschatting van Sandd voor 2019, is het aannemelijk dat de besparing op de totale UPD-kosten per stuk (inclusief losse post) lager is dan door PostNL wordt ingeschat. Naar verwachting bedraagt de besparing op de UPD-kosten per stuk [vertrouwelijk]
430. Gegeven het feit dat op de markt voor losse post een (quasi-)monopolie ontstaat als gevolg van de concentratie, en de prijsstijgingen die naar verwachting worden gerealiseerd door het wegvallen van de concurrentiedruk van Sandd, is het niet aannemelijk dat de door partijen verwachte efficiëntievoordelen als gevolg van de concentratie de nadelige gevolgen op de markt voor losse post compenseren. Dit geldt te meer omdat de hiervoor noodzakelijke herijking van de basistariefruimte niet vanzelfsprekend tot een lagere kostenbasis en tariefruimte leidt.

## 10.5 Externe review

431. De ACM heeft Compass Lexecon gevraagd om een externe review uit te voeren op de beoordeling van het efficiëntieverweer van partijen. Compass Lexecon onderschrijft de beoordeling en de conclusies van de ACM.

<sup>280</sup> PostNL gaat uit van een Sandd volume van [vertrouwelijk] mln. stuks terwijl Sandd in 2018 een volume realiseerde.



## 10.6 Conclusie beoordeling efficiëntieverweer

432. De ACM acht het aannemelijk dat in de markt(en) voor zakelijke partijenpost door de concentratie schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd. De ACM volgt de berekening van de verwachte kostenvoordelen van partijen, maar acht deze slechts deels verifieerbaar (deels voldaan aan criterium 1). De ACM acht de door partijen voorgelegde kostenvoordelen een specifiek resultaat van de concentratie (voldaan aan criterium 2). De ACM is van oordeel dat de kostenvoordelen onvoldoende ten goede komen aan afnemers (niet voldaan aan criterium 3). Specifiek is de ACM van oordeel dat de efficiëntievoordelen slechts deels voldoende tijdig worden gerealiseerd, en dat de verwachte prijsstijgingen als gevolg van de concentratie aanzienlijk zijn, zelfs wanneer de efficiëntievoordelen geheel worden doorgegeven aan de afnemers van zakelijke partijenpost. Daarnaast is het niet aannemelijk dat de efficiëntievoordelen voldoende ten goede komen aan de afnemers van losse post om de nadelige gevolgen voor de mededinging te compenseren. Naar verwachting zullen ook zij er door de voorgenomen concentratie op achteruit gaan.
433. De ACM verwerpt het efficiëntieverweer van partijen. Het is niet aannemelijk dat de efficiëntievoordelen de significante beperking van de mededinging op de markt(en) voor zakelijke partijenpost en op de markt voor losse post compenseren. De vraag of een weigering van de vergunning de uitvoering van de UPD verhindert wordt beoordeeld in hoofdstuk 15.



## 11 Niet-horizontale gevolgen op de markt voor zakelijke partijenpost

### 11.1 Inleiding

434. Naast de horizontale gevolgen van de concentratie op de markt voor zakelijke partijenpost en de mogelijke deelmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost spelen ook verticale relaties tussen concurrerende postvervoerbedrijven en partijen op deze markten een rol bij de beoordeling.
435. Postvervoerbedrijven maken – als concurrenten van partijen op de markten voor zakelijke partijenpost - momenteel gebruik van toegang tot het netwerk van PostNL en/of Sandd om de post van hun klanten landelijk door hen te laten bezorgen. Als gevolg van de concentratie kan een verandering optreden in het toegangs aanbod voor landelijke bezorging. Dat heeft gevolgen voor de concurrentiepositie van concurrerende postvervoerbedrijven op de markten voor zakelijke partijenpost, in aanvulling op de horizontale gevolgen van de voorgenomen overname.
436. In het meldingsbesluit schreef de ACM dat het aannemelijk is dat PostNL na de concentratie de resterende mededinging op de markten voor zakelijke partijenpost in significante mate zou kunnen belemmeren door middel van een afschermingsstrategie. De concentratie zou tot gevolg hebben dat de mogelijkheid van PostNL om concurrerende postvervoerbedrijven toegang te weigeren dan wel toegang tegen hogere prijzen en/of verslechterde voorwaarden aan te bieden groter wordt en de prikkel van PostNL daartoe wordt versterkt.
437. De ACM heeft de aannemelijkheid van deze schadehypothese als gevolg van de concentratie nader onderzocht. De ACM gaat hierbij eerst in op de huidige inkooprelaties tussen postvervoerbedrijven en partijen. Daarna bespreekt zij de mogelijkheid, prikkel en het verwachte effect van markt afscherming door middel van toegang als gevolg van de concentratie op de mededinging.

### 11.2 Inkooprelaties

438. PostNL is landelijk actief met een collectie-, sorteer- en bezorgnetwerk voor post. PostNL kan in heel Nederland met zijn netwerk tijdkritische zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost bezorgen. PostNL biedt momenteel toegang tot zijn netwerk voor bezorging van tijdkritische zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Het toegangs aanbod van PostNL aan postvervoerbedrijven voor tijdkritische zakelijke partijenpost

is het PostNL-Aanbod postvervoerbedrijven (commercieel)<sup>281</sup>. Voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost bestaat geen standaard aanbod. De toegang tot het postnetwerk van PostNL betreft het aanbieden van partijenpost gefrankeerd met een Port Betaald frankeeraanduiding op aanbiederlocaties bij PostNL.

439. Sandd is landelijk actief op het gebied van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost met een landelijk bezorgnetwerk waarbij 2 dagen in de week wordt bezorgd. Voor tijdkritische zakelijke partijenpost heeft Sandd niet een eigen landelijk dekkend netwerk. Sinds de overname door Sandd van het netwerk van Van Straaten Post dekt Sandd in 2018 (inclusief het gebruik van het netwerk van zijn subcontractors) gemiddeld [vertrouwelijk]% van het aantal huishoudens in Nederland met de bezorging van tijdkritische post.<sup>282</sup> Sandd biedt toegang tot zijn landelijke netwerk aan postvervoerbedrijven voor bezorging van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost 2x in de week en toegang voor de bezorging van tijdkritische zakelijke partijenpost.
440. Sandd maakt voor tijdkritische zakelijke partijenpost ook gebruik van toegang tot het netwerk van PostNL voor landelijke bezorging door middel van het hierboven vermelde 'PostNL-Aanbod postvervoerbedrijven'. Uit de door Sandd verstrekte gegevens voor de Post- en Pakkettenmonitor volgt dat van de volumes aan tijdkritische zakelijke post van eindgebruikers van Sandd in 2018 [vertrouwelijk]% van deze volumes voor toegang werd aangeboden bij PostNL.<sup>283</sup>
441. Concurrenten, zoals Intrapost, Cycloon Post & Koeriers en een groot aantal lokale en regionale sociale werkvoorzieningen, maken voor de bezorging van zakelijke partijenpost gebruik van het bezorgnetwerk van PostNL en/of Sandd. Naast de bezorging door PostNL en/of Sandd maken concurrerende regionale postvervoerbedrijven ook gebruik van elkaars bezorgnetwerken door de onderlinge uitwisseling van post.
442. De gemiddelde inkoopwaarde per poststuk in 2018 voor toegang voor tijdkritische en niet-tijdkritische post is bij PostNL veel hoger dan bij Sandd.<sup>284</sup> PostNL hanteert beduidend hogere toegangstarieven dan Sandd. Dit blijkt in ieder geval uit een vergelijking tussen de tarieven vermeld in het PostNL-aanbod voor niet 24-uurs zakelijke partijenpost (inclusief jaarplankorting) geldend per 1 januari 2018 en de afzonderlijke overeenkomsten van Sandd met postvervoerders die Sandd aan de ACM heeft verstrekt.<sup>285</sup>

<sup>281</sup> Het PostNL-Aanbod voor postvervoerders, zoals ook te vinden op de (afgeschermd) website voor postvervoerbedrijven: <https://www.postnl.nl/zakelijke-oplossingen/postvervoerders/vertrouwelijk/postnl-aanbod/>, en bijlage '40 - PostNL-Aanbod voor postvervoerders\_bijlage 2019' bij de antwoorden op vragen aan PostNL van 10 mei 2019.

<sup>282</sup> Antwoorden van 11 juni op vraag 10 van de vragenbrief van 29 mei 2019.

<sup>283</sup> Volgens Sandd is het aandeel aan 24-uurs zakelijke partijenpost dat zij laat bezorgen door PostNL gemiddeld [vertrouwelijk]%. Bron: Observaties van Sandd bij het meldingsbesluit, nr. 31.

<sup>284</sup> De gemiddelde inkoopwaarde per poststuk in 2018 voor toegang voor tijdkritische en niet-tijdkritische post bedragen bij PostNL [vertrouwelijk] eurocent respectievelijk [vertrouwelijk] eurocent en bij Sandd [vertrouwelijk] eurocent respectievelijk [vertrouwelijk] eurocent. Berekeningen op basis van informatie berekend uit de Post- en Pakkettenmonitor.

<sup>285</sup> Voor de gewichtsklasse 0-20 gram is het tarief bij PostNL voor bezorging van 5000 stuks basispost binnen 48-uurs, [vertrouwelijk] ct/stuk en voor 72+-uursbezorging [vertrouwelijk] ct/stuk. De tarieven die Sandd vraagt voor toegang tot het bezorgnetwerk zijn opgenomen in de overeenkomsten met de postvervoerders die de ACM heeft opgevraagd. Ter illustratie, uit de overeenkomst met [vertrouwelijk] blijkt dat het tarief voor bezorging van 5000-50.000 stuks aan 72-uurs

443. De huidige verticale relaties tussen postvervoerbedrijven en partijen voor zakelijke partijenpost, te onderscheiden naar toegang voor tijdkritische zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, worden weergegeven in de onderstaande tabel aan de hand van informatie afkomstig uit de Post- en Pakkettenmonitor, van partijen en marktpartijen.

	<b>Toegang tijdkritische zakelijke partijenpost</b>	<b>Toegang niet-tijdkritische zakelijke partijenpost</b>
PostNL	[vertrouwelijk]%	[vertrouwelijk]%
Sandd	[vertrouwelijk]%	[vertrouwelijk]%

Tabel 9: toegang postvervoerbedrijven bij PostNL en Sandd (in termen volume; 2018)<sup>286</sup>

444. Bovenstaande tabel laat zien voor welk deel postvervoerbedrijven gemiddeld genomen gebruik van maken van toegang bij PostNL en Sandd. Van de tijdkritische zakelijke partijenpost van concurrerende postvervoerbedrijven wordt [vertrouwelijk]% door PostNL bezorgd en [vertrouwelijk]% door Sandd.<sup>287</sup> Van de niet-tijdkritische partijenpost wordt [vertrouwelijk]% door PostNL bezorgd en [vertrouwelijk]% bezorgd door Sandd.
445. Uit de tabel blijkt ook dat de inkoop door concurrerende postvervoerbedrijven voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost verschilt van tijdkritische zakelijke partijenpost en bovendien verschillend is bij PostNL en bij Sandd. Daarnaast volgt dat uit de cijfers dat Sandd naast PostNL een belangrijke aanbieder is voor toegang voor concurrerende postvervoerbedrijven. Als gevolg van de voorgenomen overname van Sandd door PostNL zal het huidige toegangs aanbod dus aan belangrijke wijzigingen onderhevig zijn. Dit is vooral voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Voor tijdkritische zakelijke partijenpost is Sandd een relatief minder belangrijke toegangs aanbieder en daarbij voor landelijke bezorging zelf afhankelijk van PostNL, zoals de ACM eerder beschreef in het ontwerp marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost.<sup>288</sup>
446. Ten slotte is relevant om op te merken dat zowel PostNL als Sandd ook gebruikmaken van de bezorgnetwerken van regionale postvervoerbedrijven om de post te bezorgen. Als gevolg van de concentratie zal het volume dat door Sandd en mogelijk PostNL wordt aangeboden voor bezorging bij deze regionale postvervoerbedrijven wegvallen omdat het uitbestede volume van Sandd door PostNL in zijn eigen bezorgnetwerk kan integreren. Bij de beoordeling van de horizontale gevolgen van de concentratie is deze verslechtering van de concurrentiepositie van regionale postvervoerbedrijven al beschreven.

direct mail in dezelfde gewichtsklasse 0-20 gram [vertrouwelijk] ct/stuk bedraagt en voor periodieken [vertrouwelijk] ct/stuk.

<sup>286</sup> Informatie afkomstig uit de Post- en Pakkettenmonitor.

<sup>287</sup> Partijen stellen overigens (zie hieronder) dat de inkoop bij Sandd marginaal is, [vertrouwelijk]

<sup>288</sup> Ontwerp-marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost, 24 december 2018.

### 11.3 Standpunt partijen

447. In het besluit in de meldingsfase is aangegeven dat partijen in reactie op de zienswijzen van concurrenten en afnemers zich op het standpunt stellen dat zij na de totstandkoming van de concentratie geen mogelijkheid en prikkel hebben om de concurrentie te beperken. Partijen geven aan dat zij nu toegang bieden aan andere postvervoerbedrijven en dat de concentratie daar niets aan zal veranderen.<sup>289</sup> De combinatie heeft volgens PostNL immers de prikkel om zoveel mogelijk volumes te bezorgen. Er zal dan ook geen verandering van het huidige aanbod plaatsvinden als gevolg van de concentratie. Ook heeft PostNL geen reële mogelijkheid om volumes te weigeren. De momenteel gesloten overeenkomsten met diverse postvervoerbedrijven zijn civielrechtelijk bindend. Ten slotte voert PostNL aan dat de positie van Sandd voor toegang niet substantieel is – zoals de ACM onterecht doet vermoeden - waardoor er volgens PostNL geen sprake is van relevante concurrentiedruk die wegvalt.<sup>290</sup>

### 11.4 Standpunt marktpartijen

#### 11.4.1 Meldingsfase

448. In het meldingsbesluit heeft de ACM beschreven dat concurrerende postvervoerbedrijven hogere tarieven voor toegang tot het bezorgnetwerk verwachten als gevolg van de concentratie. Zo geeft één van de marktpartijen aan dat hij voor 24-uursbezorging nu gebruik maakt van de goedkopere diensten van Sandd. Hij verwacht dat het aanbod (van Sandd) door de overname uit de markt wordt gehaald. Voor de 72+-uurs bezorging zal de concurrentie volgens deze marktpartij geheel uit de markt verdwijnen, wat een monopolie van PostNL tot gevolg heeft.
449. Concurrenten hebben verder aangegeven dat toegang tot het bezorgnetwerk van PostNL en/of Sandd essentieel is om te kunnen concurreren met partijen op het gebied van zakelijke partijenpost en inkomende grensoverschrijdende post.

#### 11.4.2 Vergunningsfase

450. Gesprekken met diverse concurrerende aanbieders in de vergunningsfase bevestigen het beeld uit het meldingsbesluit. Diverse postvervoerbedrijven stellen in min of meer vergelijkbare bewoordingen dat toegang tot het netwerk van PostNL ook na de totstandkoming van de concentratie essentieel is om te kunnen concurreren.<sup>291</sup> Hierbij geeft één marktpartij, die gebruik maakt van dienstverlening van Sandd, aan zich zorgen te maken

<sup>289</sup> Meldingsbesluit, nr. 135

<sup>290</sup> Reactie op het meldingsbesluit, nr. 39-41.

<sup>291</sup> Gespreksverslag concurrent 22; gespreksverslag concurrent 11, gespreksverslag concurrent 15, gespreksverslag concurrent 12 en gespreksverslag met concurrent 3.

of hij na de overname van Sandd door PostNL nog wel toegang zal krijgen tot het bezorgnetwerk, en bevreesd is voor toegangsweigering.<sup>292</sup>

451. Alle concurrerende postvervoerbedrijven die de ACM heeft gesproken geven aan na de overname van Sandd een verslechtering van de voorwaarden te verwachten voor toegang tot het gezamenlijke netwerk van PostNL en Sandd. Dit zijn concurrenten die zowel toegang voor tijdkritische post afnemen als voor niet-tijdkritische post en dat doen bij PostNL, bij Sandd of bij beiden.<sup>293</sup>
452. Volgens concurrerende postvervoerbedrijven zal de verslechtering in de voorwaarden voor toegang zich manifesteren in slechtere voorwaarden zoals de aanlevertijden en aanlevervoorwaarden en -eisen. Enkele postvervoerbedrijven wijzen op eerdere ervaringen. De verwachting is dat de verslechtering van de toegangsvoorwaarden die PostNL heeft toegepast voor tijdkritische zakelijke partijenpost in de afgelopen jaren en heeft toegepast in het kader van de implementatie van de eerder opgelegde verplichtingen vanuit aanmerkelijk marktmacht, ook van toepassing zullen worden op niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Enkele postvervoerbedrijven wijzen daarbij op de uiterste aanlevertijden die PostNL voor tijdkritische zakelijke partijenpost heeft vervroegd van 21.00 uur naar 19.30 uur. Postvervoerbedrijven geven daarnaast aan dat de aanlevervoorwaarden en -eisen voor tijdkritische zakelijke partijenpost in de afgelopen jaren door PostNL bij afwezigheid van alternatieven complex en inflexibel zijn gemaakt, aanlevering bemoeilijken en leiden tot meer werk, tijd en hogere kosten voor aanlevering (w.o. ook boetes). Hierbij wordt verwezen naar de inbreng van postvervoerbedrijven in het kader van de consultatie van de voorwaarden voor toegang voor aanmerkelijke marktmacht.
453. Postvervoerbedrijven geven vrijwel allemaal ook aan dat de tarieven voor toegang tot het netwerk van PostNL na de totstandkoming van de concentratie fors zullen stijgen.<sup>294</sup> Het toepassen van hoge per sender inkoop tarieven<sup>295</sup> in combinatie met het (selectief) bieden van lage tarieven aan belangrijke klanten door PostNL<sup>296</sup> heeft volgens een aantal postvervoerbedrijven tot gevolg dat hun marges flinterdun worden en sterk zullen dalen.<sup>297</sup> Daarbij geven postvervoerbedrijven die momenteel voor Sandd regionaal de post bezorgen aan dat dit volume zal wegvallen door de overname en zij - naast lagere omzet - te maken zullen krijgen met stijgende bezorgkosten per stuk.<sup>298</sup> Enkele postvervoerbedrijven wijzen op het moeten van staken van activiteiten, het omvallen of ontmantelen<sup>299</sup> van postvervoerbedrijven.

<sup>292</sup> Gespreksverslag met concurrent 3.

<sup>293</sup> Verslag gesprekken met concurrent 22, concurrent 11, concurrent 16, concurrent 23, concurrent 15, concurrent 14, concurrent 13, concurrent 12, concurrent 3 en concurrent 6.

<sup>294</sup> Verslagen gesprekken met concurrent 22, concurrent 11, concurrent 15, concurrent 14, concurrent 13, concurrent 3, concurrent 6.

<sup>295</sup> Verslagen gesprekken met concurrent 23, concurrent 12.

<sup>296</sup> Verslagen gesprekken met concurrent 11.

<sup>297</sup> Verslagen gesprekken met concurrent 11, concurrent 6.

<sup>298</sup> Verslagen gesprekken met concurrent 14, concurrent 6, concurrent 23.

<sup>299</sup> Verslagen gesprekken met concurrent 6, concurrent 14 en concurrent 13.

## 11.5 Beoordeling

454. De ACM beoordeelt op basis van de richtsnoeren van de Commissie tot de beoordeling van niet-horizontale fusies<sup>300</sup> of PostNL door middel van een afschermingsstrategie na de overname van Sandd de mededinging op de markt(en) voor zakelijke partijenpost in significante mate kan belemmeren. Hiertoe wordt beoordeeld of partijen na de voorgenomen concentratie de mogelijkheid hebben om concurrerende postvervoerbedrijven de toegang tot hun netwerken te weigeren dan wel toegang tegen hogere prijzen en/of verslechterde voorwaarden aan te bieden. Daarna wordt beoordeeld of partijen na de voorgenomen concentratie de prikkel hebben om dit te doen. Ten slotte beoordeelt de ACM wat het effect van de afschermingsstrategie is op de mededinging op de markt(en) voor zakelijke partijenpost.

### 11.5.1 Mogelijkheid tot marktafscherming

455. Andere postvervoerbedrijven kunnen gebruik maken van de netwerken van partijen voor de bezorging van tijdkritische zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost (zie paragraaf 11.2). Concurrerende postvervoerbedrijven maken momenteel voor de bezorging van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost in gebieden waar zij zelf of hun partners niet kunnen bezorgen gebruik van het netwerk van Sandd. Daarnaast maken postvervoerbedrijven gebruik van bezorging door Sandd voor tijdkritische zakelijke partijenpost door bezorging in delen van het land waar er dekking is vanuit het voormalige netwerk van Van Straaten Post.
456. De concentratie leidt ertoe dat de bestaande concurrentie tussen partijen wat betreft toegang tot het bezorgnetwerk verdwijnt. Omdat partijen de enige twee aanbieders met een bezorgnetwerk met landelijke dekking zijn, zijn alle overige postvervoerbedrijven zonder landelijke dekking hiervoor van hen afhankelijk.<sup>301</sup> Zij zullen na de concentratie geen (goedkoper) alternatief meer hebben voor bezorging door PostNL.
457. Bij de beoordeling van de horizontale gevolgen van de concentratie op de markten voor zakelijke partijenpost heeft de ACM al geconcludeerd dat potentiële toetreding van nieuwe vervoerders niet aannemelijk is. Uitbreiding van de activiteiten van de bestaande postvervoerbedrijven is lastig. Hierdoor is geen sprake van disciplinerende van het toegangs aanbod door een alternatief aanbod dan van PostNL na de voorgenomen overname.
458. Hieronder wordt ingegaan op de mogelijkheden die partijen hebben tot marktafscherming na de concentratie, waarbij wordt ingegaan op de toegangsvoorwaarden en de toegangstarieven.

<sup>300</sup> Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (PbEU 2008, C 265/07).

<sup>301</sup> Sandd heeft voor tijdkritische zakelijke partijenpost een dekking van [vertrouwelijk]%, voor niet tijdkritische zakelijke partijenpost een dekking van 100%.

### 11.5.2 Verslechtering van toegangsvoorwaarden en hogere toegangstarieven

459. Uit de melding<sup>302</sup> (en het gevoerde efficiencyverweer) van partijen volgt dat de ratio van de concentratie is om de dubbele kosten als gevolg van het naast elkaar laten bestaan van twee landelijke postnetwerken te voorkomen. Volgens partijen zal na voltooiing van de concentratie de combinatie de volumes van Sandd stapsgewijs overzetten naar het (huidige) PostNL netwerk.<sup>303</sup> Het huidige toegangs aanbod van Sandd aan andere postvervoerbedrijven voor de bezorging van tijdkritische en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost zal hierdoor verdwijnen. Postvervoerbedrijven zijn na de totstandkoming van de concentratie van partijen aangewezen op een toegangs aanbod voor aanlevering van tijdkritische zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost in het huidige sorteer-, transport en bezorgnetwerk van PostNL.
460. Partijen hebben na de voorgenomen concentratie de mogelijkheid om het toegangs aanbod voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost te verslechteren. De ACM acht het aannemelijk dat de door marktpartijen aangevoerde flexibele en eenvoudige toegang, zoals zij deze momenteel naar eigen zeggen bij Sandd afnemen, kan verdwijnen na de totstandkoming van de concentratie. Voor tijdkritische zakelijke partijenpost zal eveneens het toegangs aanbod verslechteren. Deze toegang van Sandd zal hooguit vervangen worden door het toegangs aanbod en -voorwaarden van PostNL zoals deze nu biedt aan postvervoerbedrijven. Deze toegang wordt als complex, tijdrovend en inflexibel ervaren door postvervoerbedrijven. De verwachting van postvervoerbedrijven dat zij voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost aan vergelijkbare, complexe en kostenverhogende toegangseisen moeten gaan voldoen na de totstandkoming van de voorgenomen overname acht de ACM reëel.
461. Na de totstandkoming van de concentratie hebben partijen de mogelijkheid om voor alle zakelijke partijenpost de toegangsvoorwaarden dusdanig in te richten dat concurrerende postvervoerbedrijven *de facto* beperkt worden in het effectief gebruik maken van toegang. Dit geldt zowel voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost als voor tijdkritische zakelijke partijenpost.
462. Ook de mogelijkheid van PostNL om postvervoerbedrijven na de totstandkoming van de concentratie toegang te weigeren valt niet uit te sluiten. Met het wegvallen van het voormalige art. 9 Postwet is volledige toegangsweigeren binnen de grenzen van de Mededingingswet een mogelijkheid voor PostNL.<sup>304</sup> Dit kan door postvervoerbedrijven expliciet de toegang tot het netwerk te weigeren of door strategisch discriminatoire voorwaarden te stellen waardoor bepaalde postvervoerbedrijven *de facto* de toegang wordt geweigerd. Voor concurrerende

<sup>302</sup> Melding van de voorgenomen concentratie, nr. 5.

<sup>303</sup> Vergunningsaanvraag nr 115.

<sup>304</sup> Per 1 augustus 2017 is ex art. 9 van de Postwet 2009 vervallen. Artikel 9 bepaalde tot 1 augustus 2017 dat indien een postvervoerbedrijf, dat beschikt over een netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland, met gebruikmaking van dat netwerk postvervoer verricht tegen speciale voorwaarden en tarieven, hij dit postvervoer voor andere postvervoerbedrijven verricht tegen non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven ten opzichte van andere afzenders en andere postvervoerbedrijven.



postvervoerbedrijven die momenteel geen gebruik maken van toegang bij PostNL maar na de totstandkoming van de concentratie alleen bij PostNL terecht kunnen voor landelijke bezorging is toegang geen vanzelfsprekendheid.

463. Naast de toegangsvoorwaarden zijn ook de toegangstarieven van belang voor de mogelijkheid tot uitsluiting. Op dit moment is er geen sprake van regulering en verplichtingen waaraan partijen na de totstandkoming van de concentratie gehouden zijn. De toegangstarieven van PostNL voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost liggen op een hoger niveau dan die van Sandd.<sup>305</sup> Ook voor tijdkritische zakelijke partijenpost zijn de toegangstarieven voor Sandd lager dan die voor PostNL.<sup>306</sup> Partijen hebben de mogelijkheid om deze tarieven zelf te stellen, te wijzigen en verder te verhogen. Deze mogelijkheid voor wijziging van de toegangstarieven staat los van de mogelijkheid van partijen om selectief lage prijzen voor zakelijke afzenders te hanteren.

### 11.5.3 Regulering

464. De ACM merkt op dat er op dit moment geen toegangsregulering op basis van het het aanmerkelijke marktmacht instrumentarium (AMM) is. Wel bestaat de mogelijkheid om met behulp van dit instrumentarium verplichtingen aan een onderneming met aanmerkelijke marktmacht op te leggen.
465. Op kortere termijn is regulering op basis van een nieuw AMM-besluit onzeker. De ACM heeft in december 2018 wel een concept marktanalysebesluit voor tijdkritische zakelijke partijenpost geconsulteerd. Het is op dit moment niet met zekerheid te zeggen of verplichtingen in een eventueel nieuw besluit tijdig beschikbaar zullen zijn voor postvervoerbedrijven en hoe eventuele verplichtingen eruit zullen zien. Nu er geen zekerheid is over regulering, kan de ACM vaststellen dat er geen disciplinerende werking van uitgaat.
466. PostNL heeft na het wegvallen van regulering zijn toegangs aanbod voor postvervoerbedrijven al gewijzigd in het nadeel van postvervoerbedrijven. Verschillende marktpartijen hebben dit in het onderzoek van de ACM aangegeven. Ook Sandd bevestigt in zijn observaties bij het meldingsbesluit de stijging van de toegangstarieven: [vertrouwelijk] Daarnaast merkt Sandd op: [vertrouwelijk]
467. De wetgever is met de wijziging van de Postwet voornemens om het huidige instrumentarium van aanmerkelijke marktmacht te vervangen door toegang waarover wordt onderhandeld met een geschilbeslechtende rol voor de ACM. De wettelijke basis waarop de ACM dan verplichtingen kan opleggen om toegangsvoorwaarden te regelen vervalt met deze

<sup>305</sup> De gemiddelde opbrengst per poststuk van toegang voor het vervoer van niet-tijdkritische zakelijke post is bij Sandd €[vertrouwelijk], terwijl deze bij PostNL €[vertrouwelijk]. Bron: Post- en Pakkettenmonitor.

<sup>306</sup> De gemiddelde opbrengst van toegang voor het vervoer van tijdkritische zakelijke post is bij Sandd €[vertrouwelijk], terwijl deze bij PostNL €[vertrouwelijk]. Bron: Post- en Pakkettenmonitor



wetswijziging. De ACM merkt op dat de inzet van het huidige AMM-instrumentarium ten aanzien van het regelen van toegang daarmee geen structurele oplossing biedt voor het mogelijk tegengaan van toegangsproblemen. Daarnaast geeft de voorgenomen wetswijziging op dit moment op hoofdlijnen inzicht in hoe onderhandelde toegang er uit zal zien en dienen nadere eisen en regels eerst in lagere regelgeving uitgewerkt te worden. De mogelijkheden voor de ACM om met behulp van wet- en regelgeving toegangsvoorwaarden af te dwingen bij partijen na de concentratie zijn derhalve eveneens onzeker.

468. De ACM kan gezien het vorenstaande voor de beoordeling van de gevolgen van de concentratie niet uitgaan van een bestaand en effectief reguleringsinstrumentarium voor het tegengaan van toegangsproblemen die ontstaan als gevolg van de overname van Sandd door PostNL.

#### **11.5.4 Conclusie**

469. De ACM concludeert dat partijen na de voorgenomen concentratie de mogelijkheid hebben om andere postvervoerbedrijven toegang te weigeren dan wel tegen hogere toegangstarieven en of verslechterde voorwaarden toegang aan te bieden.

#### **11.5.5 Prikkel tot marktafsluiting**

470. De prikkel om toegang te weigeren dan wel toegang tegen hogere prijzen en/of verslechterde voorwaarden aan te bieden wordt bepaald door de afweging van de kosten en de baten van een dergelijke strategie voor partijen na de totstandkoming van de concentratie.
471. In het meldingsbesluit is aangegeven dat de kosten van een strategie van weigering van toegang uit gemiste opbrengsten uit toegangsdiensten bestaan. De baten van een strategie van weigering bestaan uit de hogere opbrengsten uit zakelijke partijenpost van de post van verzenders die overstappen naar partijen. In reactie op het niet meer kunnen bieden van een landelijk aanbod door concurrerende postvervoerbedrijven - die afhankelijk zijn van toegang - stappen deze verzenders over. De verloren toegangsofbrengsten worden vervangen door hogere opbrengsten uit zakelijke partijenpost, waardoor er een prikkel is om toegang te weigeren.
472. In het geval de toegang niet wordt geweigerd maar tegen hogere toegangstarieven of verslechterde voorwaarden wordt aangeboden zullen de kosten voor partijen evenmin laag zijn. De baten van deze strategie bestaan uit een combinatie van hogere toegangsofbrengsten per poststuk van postvervoerbedrijven (voor verzenders die niet overstappen naar partijen) en uit de hogere opbrengsten uit zakelijke partijenpost (van verzenders die wel overstappen naar partijen). Ook in dit geval zijn de opbrengsten hoger dan de kosten.

473. Linksom of rechtsom profiteren partijen van een strategie van marktafsluiting. Postvervoerbedrijven hebben voor toegang en landelijke dekking geen alternatief meer voor partijen. De baten voor het bieden van toegang tegen hogere prijzen en/of verslechterde voorwaarden zullen na de totstandkoming van de concentratie altijd hoger zijn dan de kosten. De prijsstelling van toegang na de concentratie kan zelfs op die wijze worden vastgesteld dat partijen indifferent zijn tussen de situatie van het overnemen van klanten van toegangsvragende postvervoerbedrijven (met hogere opbrengsten en hogere kosten voor het bedienen van deze klant voor partijen) en de situatie dat de klanten bij de toegangsvragende postvervoerbedrijven blijven (met hogere toegangsoopbrengsten).
474. In wezen vormt de prijsstelling van de toegangsproducten in het huidige commerciële wholesaleaanbod van PostNL een afspiegeling van de afruil van de kosten en de baten: postvervoerbedrijven krijgen een beperkte korting van [vertrouwelijk]% op de tarieven voor zakelijke klanten waarbij de korting een compensatie is voor de vermeden kosten van PostNL. Partijen hebben de prikkel om de verhoogde toegangstarieven aan te laten sluiten bij de verhoogde tarieven voor zakelijke klanten.
475. Uit de fusiesimulatie (zie paragraaf 8.4.4 en annex F) volgt dat partijen na de concentratie de prijzen van de niet-tijdkritische zakelijke partijenpost met gemiddeld 30-40% zullen laten stijgen. De prikkel om de toegangstarieven mee te laten bewegen met de tarieven voor zakelijke klanten is evident omdat concurrerende postvervoerbedrijven zonder stijgende toegangstarieven de mogelijkheid hebben om hun marge te vergroten door ook hun prijzen te verhogen. Het niet verhogen van de toegangstarieven maakt het in theorie aantrekkelijk voor concurrerende postvervoerbedrijven om (klein)zakelijke afzenders van partijen over te nemen. Dit is niet in het belang van partijen.
476. Naast het verhogen van de toegangstarieven heeft PostNL na de concentratie ook de prikkel om selectief lage prijzen te vragen aan belangrijke klanten van regionale postvervoerbedrijven om de marges van deze postvervoerbedrijven uit te hollen. Bij de beoordeling van de horizontale gevolgen op de markt voor zakelijke partijenpost is dit ook al benoemd (zie randnummer 283).
477. De ACM concludeert dat partijen na de totstandkoming van de concentratie de prikkel hebben om andere postvervoerbedrijven toegang te weigeren dan wel tegen hogere toegangstarieven en of verslechterde voorwaarden toegang aan te bieden. De baten van een dergelijke marktafsluitingsstrategie zullen de kosten ervan overtreffen.

#### **11.5.6 Vermoedelijke effect op de daadwerkelijke mededinging in de markt**

478. Partijen hebben na de voorgenomen concentratie de mogelijkheid en de prikkel om het toegangs aanbod te verslechteren door de voorwaarden en tarieven voor toegang aan te passen. Concurrerende postvervoerbedrijven zijn daarbij na de concentratie afhankelijk van

PostNL om landelijk post te laten bezorgen. Dit is zowel voor tijdkritische zakelijke partijenpost als voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost het geval. Zoals blijkt uit de horizontale gevolgen van de concentratie op de markt(en) voor zakelijke partijenpost is er geen potentiële toetreding te verwachten, waardoor huidige postvervoerbedrijven niet kunnen uitwijken naar andere vervoerders. Het belang van toegang tegen redelijke voorwaarden en tarieven is groot voor deze postvervoerbedrijven om te kunnen blijven concurreren.

479. Voor postvervoerbedrijven die momenteel door toegang tot het netwerk van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost hun post laten bezorgen tegen concurrerende tarieven zal het wegvallen van Sandd tot gevolg hebben dat de toegangsvoorwaarden verslechteren en de inkoop tarieven fors zullen stijgen. Dit leidt tot een kostenverhoging voor postvervoerbedrijven. Voor tijdkritische zakelijke partijenpost zal het wegvallen van Sandd tot gevolg hebben dat (met name kleine) postvervoerbedrijven niet meer tegen gunstige tarieven en voorwaarden bij Sandd kunnen inkopen. Daarnaast kunnen (met name kleine) postvervoerbedrijven niet meer meeliften op de inkoop tarieven die Sandd heeft bij PostNL.
480. Op basis van het marktonderzoek, de ervaringen met het gedrag van PostNL ten aanzien van toegang na de vernietiging van het marktanalysebesluit en de gegevens uit de Post- en Pakkettenmonitor heeft de ACM ten overvloede een inschatting gemaakt van het verwachte effect van hogere toegangstarieven voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost op de concurrentiepositie van overige postvervoerbedrijven na het wegvallen van Sandd. Uitgaande van een 'gemiddeld' postvervoerbedrijf<sup>307</sup> verwacht de ACM dat dit postvervoerbedrijf in het geval van een stijging van 30% van de toegangstarieven voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost om quitte te kunnen spelen zijn kostprijs voor de bezorging van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost met 20% zal moeten verlagen of de prijs voor zijn afnemers moeten verhogen.<sup>308</sup>
481. De ACM verwacht een significante verslechtering van de daadwerkelijke mededinging op de markt(en) voor zakelijke partijenpost. De mogelijkheid en de prikkel om het toegangs aanbod voor concurrerende postvervoerbedrijven te verslechteren als gevolg van de concentratie heeft een risico op uitsluiting en marginalisering van concurrerende postvervoerbedrijven.

<sup>307</sup> Een 'gemiddeld' postvervoerbedrijf is een representatief postvervoerbedrijf voor de populatie postvervoerbedrijven die bevestigd worden in het kader van de Post- en Pakkettenmonitor 2018.

<sup>308</sup> Bron: berekeningen op basis van de gegevens uit de Post- en Pakkettenmonitor 2018

## 11.6 Conclusie

482. De ACM concludeert dat PostNL na de concentratie de mededinging op de markten voor zakelijke partijenpost in significante mate zal belemmeren door middel van een afschermingsstrategie. De concentratie heeft tot gevolg dat de mogelijkheid van PostNL om concurrerende postvervoerbedrijven toegang te weigeren dan wel toegang tegen hogere prijzen en/of verslechterde voorwaarden aan te bieden groter wordt en de prikkel van PostNL daartoe wordt versterkt.

## 12 Gevolgen van de concentratie op markt voor pakketten

### 12.1 Inleiding

483. De ACM heeft in hoofdstuk 6 geconcludeerd dat er voor de beoordeling van de voorgenomen concentratie kan worden uitgegaan van een relevante nationale markt voor binnenlands standaard pakketvervoer (hierna: pakketten). Deze markt onderscheidt zich van expresvervoer en grensoverschrijdende uitgaande pakketten. Onder de markt voor pakketten vallen voor de beoordeling van de voorgenomen concentratie ook brievenbuspakjes met *track & trace* functionaliteit (zie paragraaf 6.5).
484. De ACM ziet drie mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie op de markt voor pakketten. Ten eerste valt er potentiële concurrentie weg van Sandd, als mogelijke toekomstige aanbieder van pakketvervoer. Ten tweede hebben bestaande concurrenten op de markt voor pakketten na de voorgenomen concentratie in de toekomst niet de mogelijkheid om, via samenwerking met Sandd, tegen relatief lage kosten brievenbuspakjes te kunnen aanbieden aan afnemers (zoals webshops), met als mogelijk gevolg dat zij onvoldoende kunnen concurreren met PostNL op de pakketmarkt. Ten derde kan PostNL na de voorgenomen concentratie, als enige postaanbieder met een landelijk netwerk, bijvoorbeeld door bundeling van zijn postaanbod met zijn pakketaanbod (impliciete) kortingen aan afnemers bieden en op die manier bestaande pakketvervoerders uit de pakketmarkt prijzen, waarna PostNL op de pakketmarkt zijn positie zou kunnen verstevigen.
485. In dit hoofdstuk zet de ACM eerst de posities van partijen en relevante ontwikkelingen ten aanzien van de pakketmarkt uiteen. Daarna gaat zij achtereenvolgens in op de drie mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie.

### 12.2 Posities van partijen op de markt voor pakketten

#### *PostNL*

486. PostNL is in Nederland actief in alle segmenten van de markt voor pakketten. De pakketbezorging van PostNL vindt plaats over een daartoe ingericht landelijk dekkend netwerk dat grotendeels losstaat van het postnetwerk. Dit geldt niet voor brievenbuspakjes met *track & trace*, waarvan de bezorging wel plaatsvindt over het postnetwerk van PostNL. Voor brievenbuspakjes met *track & trace* hoeft niet te worden aangeboden, maar kan bezorging samen met de reguliere post plaatsvinden. Brievenbuspakjes zonder *track & trace* zijn in principe zelfs niet te onderscheiden van reguliere poststukken, omdat zij niet apart worden geregistreerd.<sup>309</sup> Brievenbuspakjes met *track & trace* worden wel als apart product aangeboden op het postnetwerk van PostNL.

<sup>309</sup> Volgens het tarievenboekje van PostNL vallen brievenbuspakjes zonder *track & trace* onder het product 24-uurs partijenpost gemengd of 24-uurs partijenpost bijzonder.

487. In 2018 bezorgde PostNL circa [vertrouwelijk] mln. pakketten (inclusief brievenbuspakjes) met een omzet van circa €[vertrouwelijk] mln.<sup>310</sup>

#### *Sandd*

488. Sandd is in april 2018 gestart met pakketbezorging voor zakelijke afnemers, maar heeft deze activiteiten eind 2018 weer gestaakt [vertrouwelijk] (zie paragraaf 7.3). Sandd bezorgde pakketten van bedrijven (zoals webshops) gericht aan consumenten of bedrijven tot een gewicht van 20 kg.<sup>311</sup> Daarbij combineerde Sandd de bezorging van lichtere pakketten en post in zijn bredere bezorgnetwerk (de zwaardere pakketten worden bezorgd via DHL, zie hierna). Sandd bezorgde in 2017 en 2018 ook brievenbuspakjes met *track & trace* over zijn bezorgnetwerk, in 2019 is Sandd hiermee gestopt.<sup>312</sup>
489. Sandd is in 2018 vrijwel zonder volume gestart. In de resterende negen maanden van 2018 heeft Sandd een omzet van €[vertrouwelijk] miljoen gerealiseerd met een volume van [vertrouwelijk] mln. pakketten. Daarnaast behaalde Sandd een omzet van €[vertrouwelijk] miljoen en een volume van [vertrouwelijk] mln. met brievenbuspakjes met *track & trace*.<sup>313</sup>

#### *Concurrenten*

490. De belangrijkste concurrent van partijen voor de bezorging van pakketten is DHL. Deze concurrent heeft een landelijk dekkend pakkettennetwerk. Deze concurrent bezorgde in 2018 [vertrouwelijk] mln. pakketten met een omzet van € [vertrouwelijk] mln.<sup>314</sup> De overige bezorgers van pakketten zijn aanzienlijk kleiner en hebben ieder een marktaandeel van [vertrouwelijk] procent. Het gaat met name om DPD en GLS. Hun gecombineerde omzet bedroeg in 2018 € [vertrouwelijk] mln.<sup>315</sup> DHL, DPD en GLS bieden binnenlands pakketvervoer aan zowel bedrijven als consumenten.

#### *Marktaandelen*

491. Op basis van de informatie van partijen en informatie uit de Post- en Pakkettenmonitor van de ACM constateert de ACM dat PostNL in 2018, toen Sandd nog actief was met pakketten, een marktaandeel had van 60-70% van de omzet op de markt voor pakketten. Sandd heeft een marktaandeel van 0-5%. DHL heeft een marktaandeel van 20-30%. De overige concurrenten hebben ieder afzonderlijk een beperkt marktaandeel wat bij elkaar genomen optelt tot een marktaandeel van 10-20%. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

<sup>310</sup> Informatie verstrekt t.b.v. Post- en Pakkettenmonitor 2018

<sup>311</sup> <http://www.sandd.nl/wp-content/uploads/2018/02/Sandd-Flyer-Sandd2me.pdf>, geraadpleegd op 16 juli 2019.

<sup>312</sup> Informatie verstrekt t.b.v. Post- en Pakkettenmonitor 2018

<sup>313</sup> Informatie verstrekt t.b.v. Post- en Pakkettenmonitor 2018

<sup>314</sup> Informatie verstrekt t.b.v. Post- en Pakkettenmonitor 2018. De zienswijze concurrent 10, 11 maart 2019, bijlage 5, geeft cijfers die fractioneel afwijken.

<sup>315</sup> Informatie verstrekt t.b.v. Post- en Pakkettenmonitor 2018

Naam partij	Omzet	Marktaandeel
PostNL	€ [vertrouwelijk]	[50-60%]
Sandd	€ [vertrouwelijk]	[0-10%]
DHL	€ [vertrouwelijk]	[20-30%]
Overig (waaronder: DPD, GLS)	€ [vertrouwelijk]	[10-20%]

Tabel 10: Marktaandelen op de markt voor pakketten in 2018, bron: Post- en Pakkettenmonitor en informatie Sandd

## 12.3 Relevante ontwikkelingen

### Groei pakkettenmarkt

492. De markt voor pakketten is de afgelopen jaren sterkt gegroeid: in de periode 2012-2018 groeide de omzet aan binnenlands pakketvervoer van €758 mln naar €1343 mln.<sup>316</sup> De pakketmarkt groeit al jaren hard en deze groei zal naar verwachting ook de komende jaren doorzetten.

493. PostNL heeft in de afgelopen jaren zijn positie in de markt voor pakketten versterkt. Het marktaandeel van PostNL is de afgelopen jaren gestegen. De positie van DHL is ongeveer even groot gebleven, terwijl de posities van de overige concurrenten beperkt zijn en de marktaandelen van deze partijen kleiner zijn geworden. De ACM constateert dat de concentratiegraad op de markt voor pakketten toeneemt en dat de markt tendeert naar een duopolie van PostNL en DHL, waarbij PostNL verreweg de grootste partij is. Onderstaande figuur met de precieze marktaandelen over de afgelopen jaren illustreert deze ontwikkeling.

[vertrouwelijk]

**Figuur 6: Ontwikkeling marktaandelen pakketten (exclusief brievenbuspakjes met track & trace) 2012-2018, bron: informatie uit Post- en Pakkettenmonitor**

### Brievenbuspakjes met track & trace

494. Binnen de markt voor pakketten bestaat het segment voor brievenbuspakjes met *track & trace*. De vraag naar brievenbuspakjes met *track & trace* neemt toe, vooral als een gevolg van groeiende *e-commerce*. PostNL verwacht in zijn Strategisch Plan 2018 [vertrouwelijk] voor individuele brievenbuspakjes met *track & trace* (tegen enkelstukstarieven), [vertrouwelijk] stuks in 2018 tot [vertrouwelijk] stuks in 2028 en eveneens een [vertrouwelijk] voor partijen brievenbuspakjes met *track & trace*, van [vertrouwelijk] stuks in 2018 naar [vertrouwelijk] stuks in 2028.<sup>317</sup> In het Strategisch Plan 2019 heeft PostNL het [vertrouwelijk] voor individuele brievenbuspakjes (tegen enkelstukstarieven) [vertrouwelijk]%, terwijl PostNL de [vertrouwelijk] van partijenpost brievenbuspakjes handhaaft.

495. Marktpartijen voorzien een flinke toename in de vraag naar brievenbuspakjes met *track & trace*. Door de groei van online retailers en *e-commerce* neemt de vraag naar het versturen

<sup>316</sup> Informatie uit de Post- en Pakkettenmonitor.

<sup>317</sup> [vertrouwelijk]

van goederen in de komende jaren significant toe.<sup>318</sup>

496. Zoals toegelicht in paragraaf 6.5.3 hoeft voor brievenbuspakjes met *track & trace* niet te worden aangeboden; bezorging kan daarom in principe samen met de post plaatsvinden. Dit betekent dat de bezorging van brievenbuspakjes met *track & trace* over het postnetwerk vooralsnog een aanzienlijk lagere kostprijs heeft dan bezorging van brievenbuspakjes met *track & trace* over een pakketnetwerk.
497. PostNL bezorgt momenteel het overgrote deel van de brievenbuspakjes met *track & trace*. DHL en DPD zijn de enige partijen van enige omvang die op brievenbuspakjes met *track & trace* met PostNL concurreren; GLS verstuurt momenteel geen brievenbuspakjes. Sandd bood in 2018 nog alleen een 72-uurs dienst voor brievenbuspakjes met *track & trace*. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de posities in 2018.

Aanbieder	Omzet	Marktaandeel
PostNL	€ [vertrouwelijk] mln.	90-100%
Sandd	€ [vertrouwelijk] mln.	0-10%
DHL	€ [vertrouwelijk] mln.	0-10%
DPD	€ [vertrouwelijk] mln.	0-10%

Tabel 11: Posities op het segment voor brievenbuspakjes met *track & trace* in 2018, bron: informatie uit Post- en Pakkettenmonitor

## 12.4 Potentiële concurrentie van Sandd valt weg

498. In deze paragraaf bespreekt de ACM of door de voorgenomen concentratie een potentiële concurrent op de pakketmarkt wegvalt, en of daardoor de mededinging significant wordt beperkt.

### 12.4.1 Standpunt partijen

499. Partijen geven aan dat Sandd in 2018 is gestart met een aanbod van pakketten en dat de activiteiten en positie van Sandd op de mogelijke nationale markten voor pakketbezorging aan zakelijke klanten zeer beperkt van aard zijn.
500. Sandd stelt in zijn reactie op het meldingsbesluit dat voorop staat dat hij de ambitie heeft om door te groeien op de pakketmarkt. Sandd verwacht echter niet de rol van *maverick* te kunnen vervullen op het gebied van pakketdiensten, zeker niet binnen afzienbare termijn. Reden daartoe is volgens Sandd dat er hoge investeringen nodig zijn voor Sandd om een eigen bezorgnetwerk voor pakketten op te zetten. [vertrouwelijk] Het op grote schaal verwerken en bezorgen van pakketten en brievenbuspakjes met *track & trace* noodzaakt volgens Sandd tot

<sup>318</sup> Bronnen: webinar met Herna Verhagen en CFO, <https://www.iex.nl/Tag/5219/Herna-Verhagen.aspx>; volume prognoses: SP rapportages, output 2018.



fundamentele aanpassingen in het bezorgnetwerk.

501. Sandd steunt voor de bezorging van pakketdiensten dan ook vrijwel volledig op samenwerkingen met andere pakketbezorgers en met name DHL. [vertrouwelijk]

#### 12.4.2 Standpunt marktpartijen

502. Marktpartijen gaan in hun zienswijzen niet in op het wegvallen van potentiële concurrentiedruk door Sandd op de pakketmarkt als gevolg van de voorgenomen concentratie. Zij bevestigen wel dat er toetredingsdrempels zijn op de pakketmarkt, in de zin dat het opzetten van een pakketbezorgnetwerk met voldoende dekking flinke investeringen vergt en de marges beperkt zijn.

#### 12.4.3 Beoordeling ACM

503. In 2018 is Sandd gestart met het vervoer van pakketten; in 2017 was Sandd al gestart met brievenbuspakjes met *track & trace*. Tegelijk constateert de ACM dat Sandd zijn activiteiten op het gebied van pakketvervoer in 2019 weer grotendeels heeft moeten staken, althans de bezorging hiervan uitbesteedt aan DHL. Er is dus momenteel vrijwel geen sprake van actuele concurrentiedruk van Sandd. Gelet op de toetredingsdrempels in de pakketmarkt en het feit dat het Sandd eerder niet gelukt is om succesvol een eigen pakketaanbod in de markt te zetten, is het de vraag of Sandd in de te voorziene toekomst significante concurrentiedruk zal uitoefenen op PostNL. Tevens overweegt de ACM dat er (ook) andere aanbieders van pakketvervoer op de markt actief zijn; het is goed mogelijk dat van hen meer concurrentiedruk uitgaat dan van de mogelijkheid dat Sandd weer actief wordt op de pakketmarkt.

### 12.5 Pakketvervoerders hebben geen voordeel van alternatief postnetwerk

504. Zoals eerder aangegeven is verzending van brievenbuspakjes met *track & trace* via een postnetwerk vooralsnog goedkoper dan via een pakketnetwerk. Door de concentratie valt voor concurrerende pakketvervoerders de toekomstige mogelijkheid weg om, via samenwerking met Sandd, tegen relatief lage kosten brievenbuspakjes met *track & trace* te kunnen aanbieden aan afnemers (zoals webshops), met als mogelijk gevolg dat zij onvoldoende kunnen concurreren met PostNL op de pakketmarkt.
505. Of het wegvallen van het postnetwerk van Sandd als gevolg van de voorgenomen concentratie op deze manier een significante beperking van de mededinging op de pakketmarkt inhoudt, hangt mede af van het belang van brievenbuspakjes met *track & trace* in een concurrerend pakketaanbod en van het belang van toegang tot een postnetwerk om het pakketaanbod vervolgens tegen concurrerende prijzen te kunnen aanbieden op de pakketmarkt. Tevens is van belang of samenwerking met Sandd in de situatie zonder

overname waarschijnlijk en effectief is.

### 12.5.1 Standpunt partijen

506. PostNL geeft aan dat het aandeel brievenbuspakjes *met track & trace* beperkt is in vergelijking met de totale omvang van de markt voor pakketten. PostNL betoogt dat empirisch bewijs ontbreekt van het belang van brievenbuspakjes met *track & trace* in het aanbod van pakketvervoerders. Daarnaast geeft PostNL aan dat uitsluiting op een sterk groeiende markt niet aannemelijk is. Hij heeft mondeling toegelicht dat wanneer het postvolume verder daalt en daarmee ook de dropdichtheid<sup>319</sup> in het bezorgnetwerk, er naar verwachting een omslagpunt komt waarop het efficiënter wordt om het groeiende aantal brievenbuspakjes met *track & trace* via het pakketnetwerk te bezorgen. PostNL heeft niet aangegeven bij welke volumes dit omslagpunt zich voordoet.

### 12.5.2 Standpunt marktpartijen

507. Meerdere pakketvervoerders geven aan geïnteresseerd te zijn in de bezorging van hun brievenbuspakjes met *track & trace* over het kostenefficiënte postnetwerk van Sandd, waardoor zij op dit segment goed kunnen concurreren met PostNL. Daarbij is volgens een pakketvervoerder een 5-daagse bezorgservice van belang; met name *e-commerce* afnemers verwachten snelle bezorging bij de consument. De pakketvervoerders beklemtonen dat door de overname van Sandd de mogelijkheid om in de toekomst brievenbuspakjes met *track & trace* te bezorgen over een goedkoper postnetwerk wegvalt, waardoor zij op het gebied van brievenbuspakjes met *track & trace* niet meer effectief kunnen concurreren met PostNL.
508. Een pakketvervoerder geeft aan dat klanten nadrukkelijk pakketten en brievenbuspakjes met *track & trace* gecombineerd willen afnemen bij één vervoerder. Een kleinere pakketvervoerder, die geen brievenbuspakjes met *track & trace* aanbiedt, stelt daarentegen dat zijn zakelijke klanten nu reeds regelmatig gebruik maken van PostNL voor brievenbuspakjes met *track & trace*.
509. Een brancheorganisatie van webwinkels geeft aan dat webwinkels in het algemeen samenwerken met één pakketvervoerder, omdat dit voordelig is (zij betalen daardoor een lagere prijs). De verwachting van de brancheorganisatie is dat PostNL uiteindelijk de touwtjes strakker gaat aantrekken en de voorwaarden van pakketvervoer gaat verslechteren voor afnemers.

---

<sup>319</sup> Dropdichtheid is de gemiddelde afstand tussen stops (waar daadwerkelijk bezorgd wordt).

### 12.5.3 Beoordeling ACM

510. PostNL heeft een kostenvoordeel bij het bezorgen van brievenbuspakjes met *track & trace* omdat hij daarvoor zijn postnetwerk kan gebruiken, hetgeen andere pakketvervoerders zoals DHL niet kunnen.<sup>320</sup> Het hebben van een dergelijk kostenvoordeel is op zich niet direct een mededingingsrechtelijk probleem. In het geval dat er momenteel een disciplinerende werking uitgaat op PostNL van het feit dat andere pakketvervoerders door middel van een (toekomstige) samenwerking met Sandd eenzelfde kostenvoordeel zouden kunnen behalen, valt die disciplinerende werking weg als gevolg van de voorgenomen concentratie.
511. Hoe groot die disciplinerende werking is, hangt mede af van het belang van brievenbuspakjes met *track & trace* in een concurrerend pakketaanbod. Puur op basis van het aandeel brievenbuspakjes met *track & trace* in het totale pakketaanbod van pakketvervoerders lijkt het belang van brievenbuspakjes om effectief te kunnen concurreren vooralsnog beperkt<sup>321</sup>, maar het is aannemelijk dat dit belang in de toekomst toeneemt (zie randnummers 494 en 495). Uit het marktonderzoek komt echter niet naar voren dat brievenbuspakjes met *track & trace* een *must stock* product zijn. GLS biedt als pakketvervoerder geen brievenbuspakjes met *track & trace* aan. Zoals aangegeven in randnummers 508 en 509 zijn er wel aanwijzingen dat afnemers die beide producten wensen af te nemen, dat bij één en dezelfde partij willen doen en dat nu reeds lagere prijzen worden gehanteerd voor een gecombineerd aanbod.
512. De ACM overweegt dat concurrerende pakketvervoerders nu geen gebruik maken van het postnetwerk van PostNL of van dat van Sandd, en dat een aantal pakketvervoerders zijn eigen pakkettennetwerk gebruikt voor de bezorging van brievenbuspakjes met *track & trace*. In deze situatie maken zij enige winst en hebben zij zelfs groeiplannen. Op de (middel)lange termijn achten zij hun voortbestaan echter onzeker.
513. De ACM overweegt ook dat pakketvervoerders niet alleen op prijs, maar ook op andere concurrentieparameters kunnen concurreren, waarvoor toegang tot een postnetwerk van een andere partij niet noodzakelijk is. Zo zetten sommige pakketvervoerders in op extra kwaliteit in de vorm van precieze planning van stops, of in de vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen, waar bepaalde klanten veel waarde aan hechten. Desalniettemin kan het niet-hebben van vergelijkbare kostenvoordelen als PostNL het voor de andere pakketvervoerders moeilijker maken om te concurreren op de pakketmarkt.
514. Op basis van het voorgaande overweegt de ACM dat eventuele toekomstige samenwerking met Sandd concurrerende pakketvervoerders een kostenvoordeel kan geven op de

<sup>320</sup> Daarnaast heeft PostNL een extra kostenvoordeel omdat hij voor de uitvoering van de UPD van hetzelfde netwerk gebruik maakt, en hij over de bezorging van losse pakketten (tegen enkelstukstarieven) geen BTW hoeft af te dragen. Voor zover brievenbuspakjes met *track & trace* dus onder de UPD vallen, heeft PostNL dit extra kostenvoordeel. Zie [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven\\_en\\_vrijstellingen/vrijstellingen/vrijstelling\\_voor\\_postdiensten](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven_en_vrijstellingen/vrijstellingen/vrijstelling_voor_postdiensten).

<sup>321</sup> Het aandeel brievenbuspakjes met *track & trace* in de totale pakketmarkt (in termen van volume) bedroeg in 2018 3 procent.

pakketmarkt, waardoor zij naar verwachting beter in staat zullen zijn om te concurreren met PostNL die een dergelijk kostenvoordeel nu al heeft. Echter, de ACM kan niet met voldoende zekerheid beoordelen of die samenwerkingen ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd, mede omdat Sandd heeft aangegeven dat het op grote schaal bezorgen van brievenbuspakjes met *track & trace* noodzakelijke aanpassingen in zijn netwerk vereist.

515. De ACM overweegt in dit verband ook dat Sandd, zonder de voorgenomen concentratie, de komende jaren [vertrouwelijk] (zie hoofdstuk 7). Hierdoor biedt het bezorgnetwerk van Sandd voor pakketvervoerders in de situatie zonder de voorgenomen overname naar verwachting een minder goed alternatief voor het postnetwerk van PostNL. Immers, juist 24-uurs bezorging is voor brievenbuspakjes met *track & trace* belangrijk; vooral consumenten van webshops verlangen doorgaans snelle levering. De voorgenomen concentratie heeft dus tot gevolg dat er in de toekomst een relatief minder aantrekkelijk alternatief wegvalt voor bezorging van brievenbuspakjes met *track & trace*.

## 12.6 Bundeling post- en pakketaanbod

516. De ACM heeft onderzocht of als gevolg van de voorgenomen overname de mogelijkheid en prikkel voor PostNL ontstaat dan wel wordt versterkt om door middel van koppelverkoop en/of bundeling van zakelijke partijenpost en pakketvervoer, of door middel van andere marktafschermingspraktijken, de concurrentie op de markt voor pakketten significant te belemmeren. Of er daarbij druk of verleiding (in de vorm van kortingen) gebruikt wordt is minder relevant; waar het om gaat is het effect op de concurrentie op de pakketmarkt. Indien er als gevolg van bovenstaande gedragingen voldoende afnemers overstappen naar PostNL, kunnen pakketvervoerders minder effectief concurreren met PostNL, mogelijk zelfs tot op het punt dat zij de markt moeten verlaten. Zo zou PostNL op de pakketmarkt zijn positie verder kunnen verstevigen. Deze effecten van een concentratie worden ook wel conglomerate effecten genoemd.
517. In deze paragraaf beschrijft de ACM eerst het standpunt van partijen en het standpunt van marktpartijen ten aanzien van bovenstaande mogelijke effecten van de voorgenomen concentratie. Bij haar beoordeling gaat de ACM, in lijn met het beoordelingskader dat volgt uit de Europese richtsnoeren<sup>322</sup>, achtereenvolgens in op (i) de mogelijkheid voor PostNL om als gevolg van de concentratie de markt voor pakketten af te schermen, (ii) de prikkel om dit te doen en (iii) het vermoedelijke effect op de mededinging op de pakketmarkt.

### 12.6.1 Standpunt partijen

518. Volgens PostNL bestaat er geen risico op marktafscherming van de pakketmarkt. Er is

<sup>322</sup> Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (PbEU 2008, C 265/07), rnr. 91 e.v.

volgens PostNL geen grote groep gemeenschappelijke afnemers op de markt voor zakelijke partijenpost en de pakketmarkt: de grootste verzenders van zakelijke partijenpost (zoals banken, verzekeraars en de Belastingdienst) zijn niet dezelfde als de grootste verzenders van pakketten (e-commerce bedrijven zoals Bol.com en Zalando).<sup>323</sup> Bovendien zegt PostNL niet te doen aan bundeling of koppelverkoop tussen zakelijke partijenpost en pakketpost.<sup>324</sup>

### 12.6.2 Standpunt marktpartijen

519. Andere pakketvervoerders hebben een zienswijze gegeven in de meldingsfase en vergunningsfase. Daarnaast heeft de ACM de grootste concurrenten van partijen gesproken in het kader van haar marktonderzoek. Alle bevraagde pakketvervoerders uiten zorgen over de voorgenomen concentratie. Verschillende concurrenten wijzen daarbij op de mogelijke conglomerate effecten van deze overname.<sup>325</sup> Zij vrezen dat de overname ertoe leidt dat PostNL zijn dominante positie op de postmarkt kan overhevelen naar de pakketmarkt door middel van bundeling, koppelverkoop en kruissubsidiëring.<sup>326</sup>
520. Concurrenten geven aan dat zij aanwijzingen hebben dat PostNL post en pakketten al gebundeld probeert aan te bieden.<sup>327</sup> Sommige klanten van PostNL zijn zogenaamde 'premium partners' en ontvangen korting doordat zij meer dan één dienst bij PostNL afnemen.<sup>328</sup> Daarnaast werkt PostNL volgens die concurrent met exclusiviteitscontracten voor de gehele Benelux.<sup>329</sup>

### 12.6.3 Beoordeling ACM

#### *i) Mogelijkheid*

521. De mogelijkheid tot marktafscherming wordt over het algemeen groter geacht indien de betrokken partijen een aanzienlijke mate van marktmacht hebben op één van de betrokken markten, er sprake is van een grote groep gemeenschappelijke afnemers, de markt wordt gekenmerkt door schaalvoordelen en concurrenten beperkt in staat zijn om tegenmaatregelen te nemen.<sup>330</sup> Deze factoren zijn aanwezig in dit geval.
522. Door de overname van Sandd door PostNL ontstaat er een (quasi-)monopolie op de markt voor zakelijke partijenpost. Hierdoor heeft een groot deel van de afnemers van zakelijke

<sup>323</sup> Reactie besluit meldingsfase rnr 46.

<sup>324</sup> Reactie op besluit meldingsfase rnr 47.

<sup>325</sup> Zienswijze concurrent 17, p. 3, gespreksverslag concurrent 8, p. 2, gespreksverslag concurrent 1 meldingsfase p. 2, gespreksverslag concurrent 1 vergunningsfase p. 3, zienswijze concurrent 1 vergunningsfase p. 1 en 2.

<sup>326</sup> Zie de zienswijze van concurrent 1 van 19 april 2019 en gespreksverslag concurrent 1 van 17 mei 2019;

Gespreksverslag concurrent 1 van 13 juni 2019; Gespreksverslag concurrent 17 van 23 mei 2019.

<sup>327</sup> Gespreksverslag concurrent 8, p. 2.

<sup>328</sup> Gespreksverslag concurrent 18, p. 3.

<sup>329</sup> Gespreksverslag concurrent 18, p. 3.

<sup>330</sup> Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (PbEU 2008, C 265/07), rnr. 95-104.

partijenpost na de overname geen alternatief meer. Veel van deze afnemers nemen tevens pakketvervoer af. Uit onderzoek onder zakelijke afnemers van post blijkt dat 65 procent ook pakketten verstuurt; onder grootzakelijke postklanten is dat percentage 75 procent.<sup>331 332</sup> Door deze grote groep gemeenschappelijke afnemers kan de vraag naar de afzonderlijke producten in potentie worden beïnvloed door bijvoorbeeld koppelverkoop, bundeling en/of kruissubsidie.<sup>333</sup>

523. Circa 23 procent van de zakelijke afnemers van post geeft aan dat zij nu reeds (impliciet) voordeel krijgen indien zij post en pakketten gezamenlijk bij dezelfde aanbieder afnemen, in de vorm van (impliciete) korting op de prijs of andere voordelen.<sup>334</sup> Dit suggereert dat gemengde bundeling reeds mogelijk is.

524. Vanwege de schaaleffecten in de pakketmarkt, moeten concurrenten die eenmaal klanten hebben verloren relatief hogere kosten maken (vanwege verminderde netwerkdichtheid), waardoor hun positie extra onder druk komt te staan. Concurrenten op de pakketmarkt hebben bovendien lagere marges dan PostNL<sup>335</sup>, waardoor zij beperkt ruimte hebben om tegenmaatregelen te nemen in de vorm van lagere prijzen. Voor een eventueel vergelijkbaar gecombineerd aanbod van post en pakketten zijn zij afhankelijk van samenwerking met Sandd.

#### ii) Prikkel

525. De beoordeling of PostNL ook een prikkel heeft om over te gaan tot markt afscherming hangt mede af van de winstgevendheid van een dergelijke strategie. Die prikkel wordt doorgaans groter geacht indien een significant deel van de afnemers geïnteresseerd is in het gebundelde product. Als afnemers besluiten om in geval van bijvoorbeeld koppelverkoop of bundeling helemaal geen post meer af te nemen, verkleint dit juist de prikkel.<sup>336</sup>

526. Concurrerende pakketvervoerders hebben aangegeven dat afnemers die beide producten wensen af te nemen, dat bij één en dezelfde partij willen doen. Dit wordt bevestigd door een brancheorganisatie van webwinkels, die aangeeft dat webwinkels in het algemeen samenwerken met één pakketvervoerder, omdat dit voordelig is. Uit een vergelijking van de klantenbestanden van PostNL en een concurrerende pakketvervoerder blijkt echter dat zij veel

<sup>331</sup> Zie Rapport onderzoeksbevindingen enquête onder zakelijke afnemers (Annex E), figuren 11a-11e.

<sup>332</sup> 45% van de respondenten verstuurt pakketten via PostNL, 17% via DHL, 8% van Sandd. Zie figuur 12, Rapport onderzoeksbevindingen enquête onder zakelijke afnemers (Annex E). Het is voor de beoordeling van de aannemelijkheid van conglomerate effecten niet bepalend dat afnemers nu reeds gezamenlijk inkopen; waar het met name om gaat is dat een voldoende grote groep afnemers beide producten (post en pakketten) afnemen.

<sup>333</sup> Partijen hebben ingebracht dat zij het percentage afnemers dat nu reeds een gecombineerd aanbod afneemt, relatief beperkt is. Op dit moment koopt 32% van de zakelijke afnemers al postdiensten en pakketdiensten gezamenlijk in. Zie figuren 14 en 15, Rapport onderzoeksbevindingen enquête onder zakelijke afnemers (Annex E). Het gaat er echter met name om of er een grote groep afnemers is die zowel post als pakketten afneemt – ongeacht van welke aanbieder in de markt. Dit is de groep die uiteindelijk nadeel kan ondervinden van markt afscherming door PostNL.

<sup>334</sup> Zie figuur 16, Rapport onderzoeksbevindingen enquête onder zakelijke afnemers (Annex E).

<sup>335</sup> PostNL had in 2018 een winstmarge van 7,5% op pakketten. Jaarverslag PostNL 2018, p. 212: [https://www.postnl.nl/Images/postnl-annual-report-2018\\_tcm10-146271.pdf](https://www.postnl.nl/Images/postnl-annual-report-2018_tcm10-146271.pdf).

<sup>336</sup> Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (PbEU 2008, C 265/07), nr. 105-110.

gezamenlijke afnemers hebben; vooralsnog kiezen deze partijen er dus voor om hun pakketten (ook) bij een andere partij dan PostNL af te nemen. Tevens blijkt uit deze vergelijking dat de vijf grootste afnemers van pakketvervoer van een concurrerende pakketvervoerder in 2018 beperkt zakelijke postdiensten afnamen; samen minder dan [0-5] procent van de postomzet van PostNL. Het is de vraag of deze afnemers, gegeven hun beperkte postvolumes, voor hun pakketvervoer zullen overstappen naar PostNL in geval van een eventueel aantrekkelijk gecombineerd aanbod. Het is daardoor ook de vraag of een dergelijke strategie voor PostNL daadwerkelijk winstgevend zal zijn.

527. Een relevante overweging is dat de pakketmarkt groeit; hetgeen een marktafscherdingsstrategie in principe extra aantrekkelijk maakt. Op basis van het marktonderzoek in deze zaak heeft de ACM echter onvoldoende inzicht in hoeverre afnemers van zakelijke partijenpost na de concentratie zouden kiezen voor een eventueel gebundelde aanbod van PostNL, of in hoeverre zij er juist voor zouden kiezen om geen post meer af te nemen. Daardoor kan zij niet vaststellen of een marktafscherdingsstrategie door PostNL rendabel zou zijn.

*iii) Effect*

528. Slechts wanneer een voldoende groot gedeelte van de afzet wordt beïnvloed door de marktafscherming als gevolg van de voorgenomen concentratie, kan de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op significante wijze belemmeren.<sup>337</sup> Zoals hierboven is aangegeven, is het effect van marktafscherming door PostNL in potentie groot, vanwege de grote groep afnemers die zowel post als pakketten afnemen en vanwege de beperkte marges van concurrerende pakketvervoerders in vergelijking met PostNL (hierdoor is het denkbaar dat het verlies van een aantal grote klanten voldoende kan zijn om de positie van concurrenten ernstig te verzwakken, mogelijk zelfs tot op het punt dat zij de markt moeten verlaten). Echter, op basis van het marktonderzoek in deze zaak kan niet worden vastgesteld in hoeverre afnemers zullen reageren op een dergelijke strategie – hierdoor kan op dit moment evenmin worden bepaald wat het vermoedelijke effect op de mededinging op de pakketmarkt zijn.

---

<sup>337</sup> Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (PbEU 2008, C 265/07), nr. 113.

---

## 12.7 Conclusie

529. De ACM ziet enkele risico's ten aanzien van de gevolgen van de voorgenomen concentratie voor de mededinging op de pakketmarkt. Specifiek valt door de voorgenomen concentratie de mogelijkheid weg voor andere pakketvervoerders om samen te werken met Sandd ten aanzien van de bezorging van brievenbuspakjes met *track & trace*, waardoor zij een kostennadeel hebben ten opzichte van PostNL en daardoor mogelijk minder effectief kunnen concurreren op de pakketmarkt. Daarnaast kan PostNL na de voorgenomen concentratie mogelijk de pakketmarkt afschermen door bijvoorbeeld koppelverkoop en/of bundeling van zijn aanbod van zakelijke partijenpost en pakketvervoer.
530. Omdat de vergunning voor de voorgenomen concentratie reeds wordt geweigerd op grond van een significante beperking van de mededinging op de markt(en) voor zakelijke partijenpost en op de markt voor losse post, kan een conclusie ten aanzien van de mededinging op de pakketmarkt in het midden worden gelaten.



## 13 Gevolgen van de concentratie op de markt voor ongeadresseerd drukwerk

### 13.1 Inleiding

531. De ACM heeft in hoofdstuk 6 geconcludeerd dat er een relevante markt bestaat voor de landelijke bezorging van ongeadresseerd drukwerk. In dit hoofdstuk onderzoekt de ACM de gevolgen van de concentratie op deze relevante markt.
532. In dit hoofdstuk zet de ACM eerst de posities van partijen en relevante ontwikkelingen ten aanzien van de ongeadresseerd drukwerk uiteen. Daarna gaat zij in op de gevolgen van de voorgenomen concentratie.

### 13.2 Posities van partijen op de markt voor ongeadresseerd drukwerk

533. Op de markt voor ongeadresseerd drukwerk bestaat een (kleine) horizontale overlap in de activiteiten van PostNL en Sandd. De grootste spelers op deze markt zijn PostNL en Axender. Partijen en concurrenten bieden de ondervermelde diensten aan op deze markt.

#### *PostNL (Spotta)*

534. PostNL bezorgde tot medio 2019 landelijk ongeadresseerd drukwerk over enerzijds zijn eigen postnetwerk en anderzijds over het bezorgnetwerk van het dochterbedrijf NetwerkVSP onder diens merknaam Spotta. NetwerkVSP heeft met Spotta een landelijk dekkend bezorgnetwerk dat is ingericht op de bezorging van ongeadresseerd drukwerk. Per 1 juni 2019 is PostNL gestopt met de bezorging van ongeadresseerd drukwerk via zijn postnetwerk (in 2018 ruim [vertrouwelijk] stukken). De klanten van PostNL is de mogelijkheid geboden om via het bezorgnetwerk van Spotta hun ongeadresseerd drukwerk te laten bezorgen.<sup>338</sup> In 2018 bezorgde PostNL circa [vertrouwelijk] miljoen stuks ongeadresseerd drukwerk<sup>339</sup> met een omzet van circa € [vertrouwelijk] mln, waarvan het grootste deel over het netwerk van Spotta.

#### *Sandd*

535. Vanaf 2017 bezorgt Sandd landelijk ongeadresseerd drukwerk op dinsdag en vrijdag via zijn postnetwerk. De omzet en het marktaandeel van Sandd ten opzichte van de andere spelers op deze markt is relatief klein. Toch is het volume en de omzet van Sandd op ongeadresseerd drukwerk vanaf 2017 gegroeid.<sup>340 341</sup>

<sup>338</sup> Intern document PostNL, Titel: [vertrouwelijk] p.14. Antwoorden PostNL 18 juni 2019, 6a.

<sup>339</sup> Antwoorden van PostNL op vraag 2a van 6 maart 2019. Dit betreft zowel ongeadresseerd drukwerk/folders als huis-aan-huisbladen.

<sup>340</sup> In 2017 en 2018 is het volume gegroeid naar respectievelijk circa [vertrouwelijk] stuks. Bijlage 1 bij vergunningsaanvraag, nadere toelichting Sandd op ontbrekende cijfers, p. 1.

<sup>341</sup> Sandd bezorgt ook gepersonaliseerde folderpakketten voor Kiesjefolders.nl. Dit zijn persoonlijk samengestelde folderpakketten worden als (geadresseerde post) beschouwd. Deze vallen deze buiten de markt voor ongeadresseerd drukwerk.

#### Concurrenten

536. De voornaamste concurrent van PostNL en Sandd voor de bezorging van ongeadresseerd drukwerk is Axender. Axender bezorgde in 2018 [vertrouwelijk] miljoen stuks met een omzet van € [vertrouwelijk] mln.<sup>342</sup> De overige bezorgers van ongeadresseerd drukwerk zijn voornamelijk regionaal actief en hebben naar schatting een gezamenlijk marktaandeel van een paar procent.

#### Marktaandelen

537. Op basis van de informatie van enerzijds partijen en anderzijds Axender constateert de ACM dat PostNL en Sandd in 2018 gezamenlijk een marktaandeel van [vertrouwelijk]% 60-70% van de omzet hebben op de markt voor ongeadresseerd drukwerk. Onderstaande tabel geeft een overzicht. Zoals uit tabel 12 volgt, zijn de twee grootste spelers op deze markt PostNL (inclusief NetwerkVSP/Spotta) en Axender. De overige (regionale) spelers hebben een bescheiden gezamenlijk aandeel van 0-5%.

Naam onderneming	Omzet	Marktaandeel
PostNL (incl. NetwerkVSP/Spotta)	[vertrouwelijk] mln.	[60-70]%
Sandd	[vertrouwelijk] mln.	[0-10]%
Partijen gezamenlijk	[vertrouwelijk] mln.	[60-70]%
Axender	[vertrouwelijk] mln.	[20-30]%
Overige (regionale) spelers (schatting)	[vertrouwelijk] mln.	[0-5]%
Totaal	€ 160 mln.	100%

Tabel 12: Marktaandelen op de markt voor ongeadresseerd drukwerk in 2018, bron: data partijen en cijfers Axender

### 13.3 Relevante ontwikkelingen

538. De omvang van de markt voor ongeadresseerd drukwerk lijkt de afgelopen jaren afgenomen. PostNL (inclusief zijn dochterondernemingen) heeft zijn omzet aan ongeadresseerd drukwerk [vertrouwelijk].<sup>343</sup> De omzet van Axender is [vertrouwelijk].<sup>344</sup> De komende jaren neemt naar verwachting het volume aan ongeadresseerd drukwerk verder af. Een concurrent schat in dat de autonome krimp voor reclamefolders jaarlijks gemiddeld zo'n 3% bedraagt en door met name faillissementen van retailers de feitelijke krimp van het volume nog iets hoger op gemiddeld 5% per jaar zal liggen.<sup>345</sup>

<sup>342</sup> Beantwoording informatieverzoek Axender, kenmerk ACM/UIT/513543, p. 3.

<sup>343</sup> Bijlage bij de beantwoording vragen van de ACM van 6 maart.

<sup>344</sup> Bijlage 5 bij de zienswijze van Axender van 11 maart 2019.

<sup>345</sup> Gespreksverslag concurrent 10

539. Door verschillende marktpartijen wordt gewezen op de impact van de invoering van de Ja/Ja-sticker<sup>346</sup> voor de omvang van de markt voor ongeadresseerd drukwerk. De Ja/Ja-sticker houdt in dat het in beginsel verboden is om ongeadresseerd reclamedrukwerk te verspreiden, tenzij bewoners door een (Ja/Ja-sticker) aangeven wel reclamedrukwerk te willen ontvangen. Ongeadresseerd drukwerk mag naar verwachting in de toekomst in veel gemeenten alleen nog bezorgd worden als daarvoor toestemming is gegeven door middel van de Ja/Ja-sticker. De gemeente Amsterdam heeft op 1 januari 2018 als eerste gemeente regelgeving ingevoerd voor dit *opt-in* systeem in plaats van een *opt-out* systeem.<sup>347</sup> Uit onderzoek zou blijken dat slechts circa 37% van de huishoudens een Ja/Ja-sticker heeft genomen, waardoor het aantal adressen waar ongeadresseerd drukwerk bezorgd kan worden met bijna twee derde daalt.<sup>348</sup> Deze ontwikkeling zal tot gevolg hebben dat de markt voor ongeadresseerd drukwerk (verder) zal krimpen. De spelers op de markt voor ongeadresseerd drukwerk houden met deze volumedaling in hun prognoses al rekening.
540. Door deze ontwikkeling zal een deel van het volume van ongeadresseerd drukwerk waarschijnlijk verschuiven naar (geadresseerde) post. Indien de Ja/Ja-sticker breed wordt ingevoerd zullen de markt volumes aan ongeadresseerd drukwerk naar verwachting sterk(er) gaan dalen en zal een verschuiving naar gepersonaliseerde folderpakketten plaatsvinden. Kiesjefolders.nl bevestigt dat de verwachte introductie van de Ja-/Ja-sticker leidt tot een aanzienlijke daling van het marktvolume voor ongeadresseerd drukwerk, wat deels ten gunste zal komen van het groeiende volume van gepersonaliseerde folderpakketten. Deze gepersonaliseerde pakketten worden momenteel uitsluitend verspreid via de postnetwerken van PostNL en Sandd.

#### 13.4 Standpunt partijen

541. Partijen wijzen erop dat Sandd ongeadresseerd drukwerk bezorgt via zijn niet-tijdkritische bezorgnetwerk. Volgens partijen is dit om die reden geen zelfstandige activiteit, maar een activiteit die moet worden gezien als een aanvulling op de postbezorgdiensten van Sandd.
542. PostNL geeft in reactie op het meldingsbesluit aan dat de toevoeging van Sandd aan het marktaandeel van PostNL beperkt is, en dat de concentratie daarom niet kan leiden tot een significante beperking van de concurrentie. PostNL geeft daarbij aan dat de klanten op deze vermeende markt bestaan uit adverteerders en dat die op vele verschillende manieren

<sup>346</sup> De ja/ja sticker leidt tot een opt-in-systeem waarbij bezorging van ongeadresseerde folders niet is toegestaan, tenzij de bewoner een Ja/Ja-sticker op zijn deur plakt. In de gemeente Amsterdam is dit opt-in systeem al ingevoerd. Meerdere grote gemeenten hebben aangegeven dit te volgen zodra uit een gerechtelijke uitspraak blijkt dat dit is toegestaan. Op het moment dat dit besluit wordt genomen is de uitkomst van deze gerechtelijke uitspraak nog niet bekend.

<sup>347</sup> Dit besluit is nog onderwerp van een juridische procedure, maar de marktpartijen die de ACM heeft gesproken gaan er vanuit dat de rechter de invoering van de Ja/Ja sticker zal toestaan. Dit blijkt ook uit mededelingen van diverse gemeenten in Nederland. Zie: [gemeente.nu/ruimte-milieu/ongeadresseerde-reclame-wordt-de-ja-ja-sticker-de-norm](http://gemeente.nu/ruimte-milieu/ongeadresseerde-reclame-wordt-de-ja-ja-sticker-de-norm), 24 september 2018. Zie ook: [utrecht.nl/wonen-en-leven/antireclamesticker/](http://utrecht.nl/wonen-en-leven/antireclamesticker/) waaruit blijkt dat de Gemeente Utrecht voornemens is om de Ja/Ja-sticker in te voeren in 2020.

<sup>348</sup> Zienswijze concurrent 10, 11 maart 2019, bijlage 2 en bijlage 3.

advertentiebereik kunnen realiseren, zoals via (regionale) dagbladen of online adverteren. Zij zijn daarbij op geen enkele manier afhankelijk van ongeadresseerd drukwerk. PostNL merkt op dat ook al zou de ACM menen dat die alternatieven niet formeel tot dezelfde markt behoren, zij toch concurrentiedruk uitoefenen. Ook geeft PostNL aan dat de concentratie de concurrentiedruk van Axender onverlet laat en dat op het gebied van ongeadresseerd drukwerk PostNL disciplinerend ondervindt van Axender, wat onveranderd blijft.<sup>349</sup>

543. [vertrouwelijk] Sandd geeft aan niet te beschikken over goedkopere bezorgers zoals PostNL (via Spotta) en Axender. Sandd stelt dat zijn folderbezorging over het postnetwerk relatief duur is en Sandd daardoor geen wezenlijke concurrentiedruk kan uitoefenen op PostNL en Axender.<sup>350</sup>
544. Ook in de zienswijze op de punten van overweging herhaalt Sandd zijn standpunt dat [vertrouwelijk] Sandd merkt daarbij op dat het huis-aan-huis product van Sandd [vertrouwelijk] Ook wijst Sandd op het [vertrouwelijk].<sup>351</sup>

### 13.5 Standpunt marktpartijen

545. De ACM heeft in de meldingsfase een zienswijze ontvangen van Axender.<sup>352</sup> Axender geeft daarin aan dat de overname van Sandd door PostNL ook ernstige gevolgen heeft voor de mededinging op de markt voor ongeadresseerd drukwerk. Axender wijst er in de eerste plaats op dat het aanbod van Sandd, ondanks de geringe omvang, een belangrijke functie vervult doordat klanten die nu nog kunnen kiezen uit het aanbod van drie verschillende partijen – PostNL, Axender en Sandd – straks slechts twee keuzemogelijkheden resteren.<sup>353</sup> Axender meent dat Sandd in staat is om aantrekkelijke tarieven te voeren doordat zij voor het verspreiden van folders gebruik kan maken van haar landelijke postnetwerk. Axender wijst er in de tweede plaats op dat een concurrentiebeperking kan optreden als gevolg van concurrentie-effecten tussen de markt voor geadresseerde post en ongeadresseerd drukwerk die het gevolg zijn van schaafeffecten en de ontwikkeling van de Ja/Ja sticker.
546. Axender verwacht bovendien dat PostNL de toename van marktmacht op de markt voor ongeadresseerd drukwerk zal inzetten om Axender uit de markt te prijzen.<sup>354</sup> Axender verwacht dat PostNL door middel van kruissubsidiëring haar prijzen op de markt voor ongeadresseerd drukwerk flink zal doen zakken, waardoor Axender gedwongen wordt om ook de prijzen te verlagen. Als Axender als gevolg van deze dalende prijzen niet meer in staat zal

<sup>349</sup> Reactie op eerste fase besluit PostNL/Sandd, rn. 38.

<sup>350</sup> Observaties Sandd naar aanleiding van het meldingsbesluit, 30 april 2019, p. 12, mrs. 51-53.

<sup>351</sup> Zienswijze van Sandd op de punten van overweging, rnr. 17-21.

<sup>352</sup> Zienswijze van Axender van 11 maart 2019.

<sup>353</sup> Zienswijze van Axender van 11 maart 2019, rn. 27-28.

<sup>354</sup> Zienswijze van Axender van 11 maart 2019, rn. 32.

zijn om haar activiteiten op de markt voor ongeadresseerde post voort te zetten, zal PostNL, als enige speler, haar prijzen weer verhogen.<sup>355</sup>

#### *Reactie van partijen op zienswijzen marktpartijen*

547. In reactie op de zienswijzen van marktpartijen geven partijen aan dat Sandd slechts zeer beperkt actief is op het gebied van ongeadresseerd drukwerk en dat niet duidelijk is waarom een dergelijk kleine toevoeging aan het marktaandeel kan leiden tot een mededingingsprobleem. Tevens zouden de door Axender niet gesubstantieerde synergiën, kostenbesparingen en schaalvoordelen als gevolg van de concentratie worden doorgegeven in de vorm van lagere tarieven en is dat geen mededingingsprobleem. Het effect van de Ja/Ja-sticker wordt erkend door partijen, maar is volgens hen geen mededingingsprobleem dat volgt uit deze concentratie. In reactie op de zienswijze dat een marktpartij moeilijk een product vergelijkbaar met het gepersonaliseerde folderpakket van PostNL en Sandd kan aanbieden, geven partijen aan dat deze klacht niet betrekking heeft op een concentratie-specifiek mededingingsprobleem.

### 13.6 Beoordeling ACM

548. Hieronder beoordeelt de ACM de vraag of als gevolg van de voorgenomen overname van Sandd door PostNL de mededinging op de markt voor ongeadresseerd drukwerk significant wordt beperkt.

#### *Wegvallen van de (potentiële) concurrentiedruk van Sandd*

549. Uit de cijfers die (markt)partijen hebben overlegd, blijkt dat het marktaandeel van Sandd op de markt voor ongeadresseerd drukwerk met 0-10% momenteel gering is. Na de voorgenomen overname blijven er twee belangrijke spelers, PostNL en Axender, en enkele kleine regionale bezorgers over. Tussen PostNL en Axender wordt sterk geconcurrereerd op de prijs<sup>356</sup>, en de verwachting is dat de overname dat niet zal veranderen.
550. Sandd relativeert zijn concurrentiekracht op ongeadresseerd drukwerk doordat het volgens hem te duur zou zijn om folders te bezorgen over het postnetwerk. Uit de informatie die de ACM in de vergunningsfase heeft ontvangen blijkt dat het gemiddelde tarief van de folder die Sandd verspreidt (het zogenoemde 'DM light huis-aan-huis product') [vertrouwelijk] is dan de gemiddelde verkoopprijs voor ongeadresseerd drukwerk van PostNL en Axender. De gemiddelde verkoopprijs van reclamefolders van PostNL (Spotta) bedraagt € [vertrouwelijk] cent.<sup>357</sup> De gemiddelde verkoopprijs van Axender voor de bezorging van landelijke folders bedraagt € [vertrouwelijk] cent per folder.<sup>358</sup>

<sup>355</sup> Zienswijze van Axender van 11 maart 2019, m. 32.

<sup>356</sup> Gespreksverslag concurrent 10, p. 2.

<sup>357</sup> De gemiddelde prijs is berekend op basis van de omzet- en volumegegevens zoals verstrekt bij de bijlage bij de beantwoording vragen van de ACM van 6 maart.

<sup>358</sup> Beantwoording informatieverzoek Axender, kenmerk ACM/UIT/513543, p. 3.

551. Uit de informatie die de ACM van Sandd in de vergunningsfase heeft ontvangen, blijkt daarnaast dat de activiteiten op ongeadresseerd drukwerk [vertrouwelijk]. Sandd wijst erop dat [vertrouwelijk].
552. Evenwel blijkt uit cijfers uit het verleden dat het volume aan ongeadresseerd drukwerk van Sandd is gegroeid van [vertrouwelijk] mln. stuks in 2017 tot [vertrouwelijk] mln stuks in 2018.<sup>359</sup> Voor de jaren 2019 en 2020 gaat Sandd nog uit van een volume van [vertrouwelijk] mln stuks, waarbij dit volume de jaren daarna [vertrouwelijk].<sup>360</sup> Sandd verwacht in zijn recente volumeprognoses een volume van [vertrouwelijk] mln stuks in 2024.
553. Op basis van deze meest recente volumeprognoses van Sandd en de beschrijving in paragraaf 7.3 blijkt dat Sandd voor de komende jaren het voornemen heeft om ongeadresseerd drukwerk te blijven verspreiden om het bestaande postnetwerk volledig te benutten.<sup>361</sup>
554. De ACM ziet als gevolg van de overname dat het aanbod van Sandd op het gebied van ongeadresseerd drukwerk uit de markt zal verdwijnen. Ondanks dat dit aanbod relatief gering is en gemiddelde prijzen hoger zijn, is Sandd kennelijk in staat om door bezorging van reclamefolders via het postnetwerk te concurreren met de aanbieders die reclamefolders via een ander netwerk bezorgen. Doordat de bezorging voor ongeadresseerd drukwerk voor Sandd een bijkomende dienst is, kan Sandd tegen variabele kosten concurreren op deze markt. De netwerkkosten van zijn bezorgnetwerk dekt Sandd immers primair met zijn postactiviteiten. Zo lang de prijzen voor de bezorging van ongeadresseerd drukwerk boven de variabele kosten liggen, levert dit een positieve dekkingsbijdrage. Dit is in tegenstelling tot Axender die zijn netwerkkosten geheel moet terugverdienen op ongeadresseerd drukwerk. Sandd kan als concurrent van PostNL dus enige concurrentiedruk leveren ten gunste van zakelijke verzenders zoals retailers. Deze concurrentiedruk zal verdwijnen als gevolg van de voorgenomen overname van Sandd.

### 13.7 Conclusie

555. De ACM ziet risico's ten aanzien van de gevolgen van de voorgenomen concentratie voor de mededinging op de markt voor ongeadresseerd drukwerk. De ACM overweegt dat als gevolg van de concentratie in beperkte mate (potentiële) concurrentiedruk wegvalt op de markt voor ongeadresseerd drukwerk. Ondanks het kleine marktaandeel van Sandd in deze markt, de hogere gemiddelde verkoopprijs van Sandd en de sterke prijsconcurrentie tussen PostNL en Axender is Sandd in staat om door bezorging van reclamefolders via zijn postnetwerk te concurreren.

<sup>359</sup> Bijlage 1 bij vergunningsaanvraag, nadere toelichting Sandd op ontbrekende cijfers, p. 1.

<sup>360</sup> Nadere reactie Sandd counterfactual, Bijlage 10 (excelsheet met financiële onderbouwing), tabblad 1.

<sup>361</sup> Intern document Sandd, [vertrouwelijk]. Zie ook de beschrijving in paragraaf 7.3 van dit besluit

556. Omdat de vergunning voor de voorgenomen concentratie reeds wordt geweigerd op grond van een significante beperking van de mededinging op de markt(en) voor zakelijke partijenpost en op de markt voor losse post, kan een conclusie ten aanzien van de mededinging op de markt voor ongeadresseerd drukwerk in het midden worden gelaten.
557. Voor zover een verschuiving plaatsvindt van ongeadresseerd drukwerk naar geadresseerd drukwerk is dat een verschuiving naar de markt voor zakelijke partijenpost. De gevolgen op die markt zijn besproken in hoofdstuk 8 van dit besluit.

## 14 Conclusie beoordeling gevolgen van de concentratie

558. Op basis van het voorgaande verleent de ACM geen vergunning voor de voorgenomen overname van Sandd door PostNL omdat zij van oordeel is dat als gevolg van de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markten voor zakelijke partijenpost en losse post significant wordt belemmerd. De belangrijkste overwegingen hiervoor zijn de volgende.
559. Na de overname ontstaat praktisch een monopolie op de markt voor zakelijke partijenpost, als gevolg waarvan de ACM het aannemelijk vindt dat partijen de prijzen kunnen laten stijgen. Digitalisering, die weliswaar leidt tot een volumedaling, heeft amper een disciplinerende werking op de posttarieven. Uit de door de ACM uitgevoerde fusiesimulatie blijkt dat het waarschijnlijk is dat prijzen voor zakelijk partijenpost gemiddeld 30-40% zullen stijgen als gevolg van de overname. De ACM concludeert daarom dat de overname leidt tot een significante beperking van de mededinging op de markt voor zakelijke partijenpost.
560. De ACM concludeert aanvullend dat de concentratie tot gevolg heeft dat de mogelijkheid van PostNL om concurrerende postvervoerbedrijven toegang te weigeren dan wel toegang tegen hogere prijzen en/of verslechterde voorwaarden aan te bieden groter wordt en de prikkel van PostNL daartoe wordt versterkt. Een dergelijke afschermingsstrategie van PostNL na de concentratie leidt eveneens tot een significante beperking van de mededinging op de markt voor zakelijke partijenpost.
561. De overname resulteert in een vrijwel landelijke monopolist op de markt voor losse post. PostNL heeft daarmee de prikkel om de postzegelprijs te verhogen. [vertrouwelijk] De ACM concludeert daarom dat de overname leidt tot een significante beperking van de mededinging op de markt voor losse post.
562. De ACM verwerpt het efficiëntieverweer van PostNL en Sandd. Kwantitatief onderzoek laat zien dat deze efficiëntievoordelen te beperkt zijn om de negatieve mededingingsbeperkende effecten te compenseren. De verwachte prijsstijgingen voor gebruikers als gevolg van de voorgenomen concentratie zijn aanzienlijk, ondanks de efficiëntievoordelen.

De ACM ziet risico's als gevolg van de voorgenomen concentratie ten aanzien van de mededinging op de markt voor pakketvervoer en op de markt voor ongeadresseerd drukwerk. Echter, omdat de vergunning voor de voorgenomen concentratie reeds wordt geweigerd op grond van een significante beperking van de mededinging op de markt(en) voor zakelijke partijenpost en op de markt voor losse post, kan een conclusie ten aanzien van de mededinging op deze markten in het midden worden gelaten.



## 15 Geen verhindering van de Universele Postdienst

### 15.1 Inleiding

563. Nu de ACM voornemens is een vergunning te weigeren, toetst zij hieronder of zij op grond van art. 41, lid 3, Mw alsnog goedkeuring voor de voorgenoemde overname zou moeten verlenen. Art. 41, lid 3, Mw luidt als volgt: *“Indien ten minste een van de bij een concentratie betrokken ondernemingen bij wettelijk voorschrift of door een bestuursorgaan is belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, kan een vergunning slechts worden geweigerd indien de weigering van die vergunning de vervulling van de hun toevertrouwde taak niet verhindert.”*<sup>362</sup>
564. PostNL stelt in de vergunningsaanvraag dat zonder de overname het voortbestaan van zijn postbedrijf wordt bedreigd dan wel het einde van een functionerende postmarkt wordt bespoedigd.<sup>363</sup> De uitvoering van de UPD is onderdeel van de activiteiten van het postbedrijf van PostNL.<sup>364</sup> De ACM begrijpt uit het standpunt van PostNL dat de uitvoering van de UPD op termijn mogelijk wordt bedreigd indien geen vergunning wordt verleend voor de voorgenoemde overname van Sandd door PostNL. Deze veronderstelling volgt ook uit het openbare en politieke debat.<sup>365</sup> Partijen hebben aangegeven zich formeel niet te beroepen op art. 41, lid 3, Mw. De ACM is echter ambtshalve gehouden aan een beoordeling van deze toets, omdat de vergunning mededingingsrechtelijk niet kan worden geweigerd indien de UPD kwalificeert als een dienst van algemeen economisch belang (hierna: DAEB) en de weigering om de vergunning te verlenen de uitvoering van de UPD verhindert.
565. Uit de jurisprudentie blijkt dat de taak tot uitvoering van de UPD in meerdere Europese landen reeds is aangemerkt als een DAEB, ook door de hoogste Europese rechter. Zo heeft de Europese Commissie in een inbreukprocedure op grond van artikel 86, eerste lid, in samenhang met artikel 82 VWEU tegen de Slowaakse Republiek geoordeeld dat de UPD een DAEB vormt.<sup>366</sup> De conclusie van de Europese Commissie in deze zaak is bevestigd door het Gerecht.<sup>367</sup> Ook het Europese Hof van Justitie heeft vastgesteld dat de UPD kwalificeert als een dienst van algemeen economisch belang.<sup>368</sup> Ook in de literatuur worden, onder verwijzing naar de rechtspraak, ‘*basic postal services*’ als dienst van algemeen economisch belang

<sup>362</sup> Dit artikel uit de Mededingingswet komt voort uit art. 86 (ex art. 90), tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In de Memorie van Toelichting bij de Mededingingswet Kamerstukken II 1995-1996, 24 707, nr. 3) is aangegeven dat art. 41.3 uitgelegd zal worden conform de beschikkingspraktijk van de Europese Commissie en de Europese jurisprudentie.

<sup>363</sup> Melding partijen, 25 februari 2019, nmr. 8.

<sup>364</sup> Zie beschrijving Universele Postdienst op: <https://www.postnl.nl/over-postnl/over-ons/markt-en-regelgeving/universele-postdienst/>

<sup>365</sup> Zie in dit verband de uitingen na afloop van de zogenaamde Postdialoog dat consolidatie tussen PostNL en Sandd als enige optie is die de continuïteit van de postvoorziening bestendigt voor de Nederlandse samenleving.

<sup>366</sup> Beschikking Europese Commissie, Kenmerk: C(2008) 5912, 7 oktober 2008 nmr. 159 en verder.

<sup>367</sup> Arrest Gerecht, Kenmerk: T-556/08, 25 maart 2015.

<sup>368</sup> Arrest Europese Hof van Justitie, Kenmerk: C-162/06, 15 november 2007, nmr. 34.

genoemd.<sup>369</sup> Omdat PostNL op grond van art. 84 van de Postwet is aangewezen als verlener van de UPD, stelt de ACM vast dat PostNL een DAEB uitvoert in de zin van art. 41, lid 3, Mw en art. 86, lid 2, VWEU.<sup>370</sup>

566. Daarom heeft de ACM onderzocht of de vervulling van de wettelijke taak van PostNL wordt verhinderd als de ACM de vergunning voor de overname weigert. In paragraaf 15.2 gaat de ACM eerst in op de vraag hoe zij 'verhinderd van de uitvoering van de UPD' beoordeelt. Vervolgens onderzoekt de ACM in paragraaf 15.3 of de UPD wordt verhinderd indien de overname niet plaatsvindt. Daarbij gaat de ACM uit van de instandhouding van de UPD in zijn huidige omvang, zonder versobering van het serviceniveau of andere mogelijke wijzigingen in de inrichting van de UPD. In paragraaf 15.4 formuleert de ACM ten slotte de eindconclusie.
567. De ACM heeft ter ondersteuning van haar beoordeling onderzoeksbureau Frontier Economics ingeschakeld. Frontier Economics is gevraagd om op basis van de brondata van partijen – eventueel aangevuld door eigen berekeningen – te analyseren: (i) in hoeverre de UPD winstgevend is in afwezigheid van de overname en (ii) wat het effect van de overname is op de UPD. De bevindingen uit het onderzoek van Frontier Economics worden door de ACM gebruikt in haar beoordeling. Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de methode en uitkomsten van het rapport. De ACM maakt bij haar beoordeling daarnaast gebruik van de interne documenten en financiële analyses van PostNL.

## 15.2 Beoordelingskader vermindering van de uitvoering van de UPD

568. Om in aanmerking te komen voor het bepaalde in art. 41, lid 3, Mw moet een weigering van een vergunning verhinderen dat deze ondernemingen de hun toevertrouwde zaak kunnen blijven vervullen.<sup>371</sup> Dit werpt voor deze zaak de vraag op wanneer er sprake is van een vermindering van de uitvoering van de UPD.
569. In meerdere Europese en ook Nederlandse zaken is geoordeeld onder welke omstandigheden een beperking van de mededinging noodzakelijk kan zijn om ervoor te zorgen dat de uitvoering van een DAEB niet wordt verminderd. Het Europese Hof van Justitie heeft hier in de zaak *Corbeau* voor het eerst uitspraak over gedaan. Het Hof stelt dat het uitgangspunt is dat de dienst van algemeen economisch belang onder economisch aanvaardbare omstandigheden kan worden uitgevoerd:

<sup>369</sup> Faull & Nikpay (2014), "The EC Law of Competition", par. 6.147: "The following activities have been considered by the Court or by the Commission to be 'services of general economic interest', even without discussion: [...] basic postal services."

<sup>370</sup> Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 15 april 2009, nr. WJZ/9067599, tot aanwijzing van Koninklijke TNT Post B.V. als verlener van de universele postdienst (Aanwijzing verlener universele postdienst 2009). Koninklijk PostNL B.V. is de rechtsopvolger van Koninklijke TNT Post B.V. sinds de splicing van TNT in PostNL en TNT Express in 2011.

<sup>371</sup> Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit als bedoeld in art. 41, tweede lid, van de Mededingingswet in Zaak 807/Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij, Nummer: 807/158, d.d. 13-10-1999.

*“Bijgevolg moet worden onderzocht, in hoeverre een beperking van de mededinging – of zelfs een uitsluiting van elke mededinging – van andere marktdeelnemers noodzakelijk is om de houder van het alleenrecht in staat te stellen, zijn taak van algemeen belang te vervullen en zulks met name onder economisch aanvaardbare omstandigheden.”<sup>372</sup>*

Deze uitleg is sindsdien consequent toegepast in zowel Europese als Nederlandse zaken.<sup>373</sup>

570. De ACM is gelet op het voorgaande van oordeel dat sprake is van verhindering van de uitvoering van de UPD indien PostNL zonder voorgenomen concentratie de UPD niet meer kan uitvoeren onder economisch aanvaardbare omstandigheden en, indien dat het geval is, de concentratie tot gevolg heeft dat de UPD wel onder economisch aanvaardbare omstandigheden kan worden uitgevoerd.
571. De Europese Commissie heeft in een inbreukprocedure waarin een vergelijkbare kwestie speelde vastgesteld dat de Slowaakse overheid ten onrechte het wettelijke postmonopolie van zijn staatsbedrijf uitbreidde naar een concurrerend deel van de postmarkt. De Slowaakse overheid en het staatspostbedrijf betoogden in deze zaak dat de uitbreiding van dit wettelijke monopolie noodzakelijk was om de UPD economisch in stand te houden, de kwaliteit van de postbezorging te verbeteren en om de arbeidscontracten te verbeteren. De Europese Commissie stelde vast dat de Slowaakse overheid en het staatspostbedrijf geen daadwerkelijk bewijs konden leveren waaruit bleek dat de uitvoering van de postactiviteiten financieel in gevaar zou komen. Daarnaast concludeerde de Europese Commissie dat de kwaliteit van de bezorging en de eisen aan arbeidscontracten met wet- en regelgeving geadresseerd konden worden.<sup>374</sup>
572. De ACM leidt uit deze zaak van de Europese Commissie af dat een verlening van een vergunning alleen noodzakelijk geacht kan worden indien op basis van financiële gegevens op zijn minst aannemelijk is, dat de uitvoering van de UPD wordt verhinderd indien de vergunning wordt geweigerd. Daarbij kan – zoals hiervoor wordt gesteld – niet worden volstaan met de algemene stelling dat de voorgenomen overname vereist is om de UPD te waarborgen. De ACM zal om die reden de daadwerkelijke interne financiële prognoses van PostNL beoordelen.
573. Daarnaast concludeert de ACM dat eventuele eisen aan arbeidsovereenkomsten voor haar geen reden kunnen zijn om een vergunning te verlenen, omdat – zoals de Europese Commissie heeft geoordeeld – dit ook met wet- en regelgeving kan worden geadresseerd.
574. Om te bepalen of de UPD in de toekomst onder economisch aanvaardbare omstandigheden uitvoerbaar is, is het naar het oordeel van de ACM van belang dat:
- (i) *de omzet voor uitvoering van de UPD hoger ligt dan de kosten; en*

<sup>372</sup> Uitspraak Europese Hof van Justitie, Kenmerk: C-320/91, *Corbeau*, 19 mei 1993, r.o. 16.

<sup>373</sup> C-393/92, 27/4/1994, *Gemeente Almelo*, r.o. 47. C-157/94, 23 oktober 1997, *Cie/Nederland*, r.o. 52-53. C-162/06, 15/11/07, *International Mail Spain*, r.o. 34-35.

<sup>374</sup> Beschikking Europese Commissie, Kenmerk: C(2008) 5912, 7 oktober 2008, paragraaf 3.2.

(ii) *hieruit een redelijk rendement volgt voor kredietverstrekkers en aandeelhouders.*<sup>375</sup>

575. Deze twee criteria vult de ACM hierna verder in. Daarbij beschrijft de ACM eerst het beoordelingskader voor de winstgevendheid (omzet minus kosten) en vervolgens het beoordelingskader voor het redelijk rendement.
576. In het kader van de beoordeling van concentratie dient de ACM een prospectieve analyse te maken van de effecten van de concentratie op de relevante markten. Daarbij is het gebruikelijk om drie tot vijf jaar vooruit te kijken. Dat is ook de periode waarover in het algemeen in redelijkheid inschattingen kunnen worden gemaakt over marktontwikkelingen. De ACM ziet in dit geval geen reden om hier van af te wijken. Daarom beoordeelt de ACM de vraag of de uitvoering van de UPD wordt verhinderd voor de periode tot en met 2024 indien de vergunning wordt geweigerd.
- (i) *Beoordelingskader winstgevendheid UPD*
577. Er zijn verschillende manieren om de winstgevendheid van de UPD te bepalen. Op basis van de wet- en regelgeving rapporteert PostNL jaarlijks aan de ACM over de financiële parameters van de UPD. Daarbij worden de vaste kosten van het postvervoernetwerk volgens bepaalde regels uit de Postregeling toegerekend naar UPD- en niet-UPD diensten. Hieruit volgt een gerapporteerd rendement op de UPD.<sup>376</sup>
578. PostNL rapporteert in zijn jaarverslag en andere commerciële verslaglegging niet over het rendement op de UPD dat volgt uit deze regulatorische kostentoekening. Het regulatorische rendement voor de UPD wordt in die verslaglegging niet relevant geacht door PostNL.
579. PostNL berekent voor commerciële doeleinden de winstgevendheid van zijn totale postbedrijf. De reden daarvan is dat een groot deel van de kosten (in 2017 circa [vertrouwelijk]%) voor de UPD en andere (niet-UPD) postvervoerdiensten gedeeld zijn. Immers, voor het vervoer van deze postvervoerdiensten wordt gebruik gemaakt van hetzelfde vijfdaagse postvervoernetwerk van PostNL. Deze gedeelde kosten worden evengoed gemaakt voor de UPD als voor de andere postvervoerdiensten. Door in lijn met de kostentoekeningsregels meer of minder gedeelde kosten naar de UPD te verschuiven kan het rendement virtueel lager of hoger worden gepresenteerd.
580. De huidige Postregeling, met name artikel 7c daarvan, staat toe dat verhoudingsgewijs veel netwerkkosten aan de UPD worden toegerekend (zie paragraaf 10.4). In 2017 werden [vertrouwelijk]% van alle gezamenlijke kosten van het postvervoernetwerk aan de UPD toegerekend, terwijl de UPD in dat jaar slechts [vertrouwelijk]% van het postvolume vormde.

<sup>375</sup> Een onderneming dient een rendement te behalen om zijn vermogenskosten te dekken, zijnde, de rente als vergoeding voor het vreemd vermogen (bijvoorbeeld banken) en een redelijk rendement voor het eigen vermogen (aandeelhouders). Dit kan met meerdere methodes worden beoordeeld, zoals bij de nadere invulling wordt besproken.

<sup>376</sup> Zie de jaarlijkse "Financiële Verantwoording universele postdienst", <https://www.postnl.nl/over-postnl/over-ons/markt-en-regelgeving/universele-postdienst/?searchResult=position1>

Dit leidt ertoe dat er virtueel een laag rendement voor de UPD wordt gepresenteerd. Dit kan al snel tot de observatie leiden dat de UPD een bescheiden rendement heeft, [vertrouwelijk]<sup>377</sup> [vertrouwelijk].

581. Door het uitvoeren van de UPD kan PostNL dus een groot deel ([vertrouwelijk]% in 2017) van de kosten van het postvervoernetwerk dekken. Frontier Economics concludeert dat het daarmee bedrijfseconomisch aantrekkelijk blijft voor PostNL om de UPD te blijven uitvoeren indien en zo lang het totale postbedrijf winstgevend blijft.<sup>378</sup> Voor PostNL is het dus in economische zin van belang dat de UPD een positieve dekkingsbijdrage heeft en het totale postbedrijf voldoende rendement behaalt.
582. Gelet op het voorgaande stelt de ACM vast dat de UPD onder economisch aanvaardbare omstandigheden uitvoerbaar is, indien (i) het postbedrijf als geheel winstgevend is, en (ii) met de UPD een deel van de gezamenlijke kosten kan worden gedekt. Met andere woorden, voor PostNL is het economisch aantrekkelijk om de UPD uit te voeren zolang de opbrengsten van de UPD de incrementele kosten van de UPD en een deel van de totale netwerkkosten dekken en het postbedrijf als geheel winstgevend is. De totale gezamenlijke kosten van het postvervoernetwerk kunnen dan worden terugverdiend met de verschillende UPD en niet-UPD diensten.
583. Ook Frontier Economics concludeert dat het vanuit economisch oogpunt juist is om te beoordelen of het totale postbedrijf van PostNL winstgevend blijft en of met de UPD een deel van de gezamenlijke kosten kan worden gedekt.<sup>379</sup> Dit noemt Frontier Economics de 'economic approach' (hierna: economische methode): *"From an economic point of view, the 'economic approach' is the most correct one given that PostNL is a multi-service company sharing joint and common costs."*<sup>380</sup>
584. In reactie op de Punten van Overweging heeft PwC als economisch adviseur van PostNL aangegeven dat hij de conclusie van Frontier én de ACM onderschrijft dat de economische methode de aangewezen benadering is voor de beoordeling van de financiële houdbaarheid van de UPD. PwC geeft daarbij aan dat PostNL één gedeeld netwerk heeft voor het bezorgen van UPD en niet-UPD post. De financiële houdbaarheid van de UPD kan daarom volgens

<sup>377</sup> De brutomarge is het verschil tussen de omzet van de UPD en de incrementele kosten die PostNL specifiek voor de UPD maakt.

<sup>378</sup> Rapport Frontier Economics, Titel: Merger impact assessment on the sustainability of the postal USO in the Netherlands, 29 juli 2019, p. 7 en p.25.

<sup>379</sup> Rapport Frontier Economics, Titel: Merger impact assessment on the sustainability of the postal USO in the Netherlands, 29 juli 2019, p. 8.

<sup>380</sup> Naast de economische benadering kan ook nog worden berekend wat de winstgevendheid is van de UPD in isolatie van de rest van het postbedrijf. Daarbij wordt uitgegaan van de opbrengsten van de UPD en de aan de UPD toegerekende kosten. Frontier Economics noemt dit de "regulatory accounting approach" (hierna: regulatorische methode). Frontier Economics overweegt dat bijvoorbeeld vanuit juridisch oogpunt deze methode mogelijk relevant is. Gelet op de overeenstemming tussen Frontier, PwC en de ACM over de juistheid van de economische benadering past de ACM deze benadering niet toe.

PwC niet los worden gezien van de continuïteit van PostNL's bredere 24-uurs postnetwerk voor het bezorgen van UPD- en niet UPD post.<sup>381</sup>

585. De ACM zal gezien het voorgaande in de volgende paragrafen de economische methode hanteren voor de beoordeling van de winstgevendheid van de UPD. Dit is de juiste manier om te analyseren of het (bedrijfs)economisch aanvaardbaar is voor PostNL om de UPD uit te voeren. De ACM oordeelt dat deze analyse gebaseerd moet zijn op daadwerkelijke financiële gegevens.
- (ii) *Beoordelingskader redelijk rendement*
586. Het tweede element dat bepaalt of de winstgevendheid voldoende blijft om de UPD tegen economisch aanvaardbare voorwaarden uit te voeren, is het redelijke rendement dat vereist is om de vermogenskosten te dekken.
587. De vermogenskosten van een onderneming bestaan uit twee categorieën: vreemd vermogen en eigen vermogen. Eigen vermogen is afkomstig van de eigenaren van het bedrijf; de aandeelhouders. De grootaandeelhouders van PostNL zijn vooral buitenlandse investeringsmaatschappijen.<sup>382</sup> Deze eigenaren eisen een bepaald minimumrendement op hun geïnvesteerde kapitaal. Daarnaast moet PostNL rente betalen aan kredietverstrekkers over het vreemd vermogen (bankleningen, obligatieleningen, etc.) dat van hen is geleend.
588. De internationaal geaccepteerde manier om het totaal van deze twee vermogenskosten voor een specifiek bedrijf te berekenen is met de WACC (*weighted average cost of capital*). De WACC bepaalt het rendement dat aan aandeelhouders en kredietverstrekkers wordt verschaft voor het verstrekken van het eigen en vreemd vermogen. Door dit voor PostNL te bepalen ontstaat een zo objectief mogelijke weergave van het minimumrendement dat behaald moet worden door het postbedrijf van PostNL. Frontier Economics bevestigt het nut van de WACC op grond van dezelfde overwegingen.
589. Frontier Economics benoemt echter een nadeel van de toepassing van de WACC op bedrijven die minder kapitaalintensief zijn, zoals PostNL. Zij hebben relatief weinig kapitaalkosten. Dat is op zichzelf geen probleem, omdat dit juist betekent dat ze dus ook maar een beperkt rendement nodig hebben om hun vermogenskosten te dekken. Frontier Economics stelt echter dat het operationele risico van een bedrijf in minder kapitaalintensieve sectoren meer samenhangt met de omzet. Gegeven het operationele risico van PostNL, overweegt Frontier Economics dat de WACC wellicht een objectieve ondergrens aangeeft van het redelijke rendement.

<sup>381</sup> Reactie van PwC op de Punten van Overweging op verzoek van PostNL, augustus 2019, p. 8.

<sup>382</sup> De grootaandeelhouders van PostNL zijn het Amerikaanse JP Morgan, het Britse Edinburgh Partners en het Belgische Capfi Delen Asset Management Norges Bank (Noorse Staatsbank) en Dasym (beleggingsfonds John de Mol). Bronnen: [grootaandeelhouders.nl/aandelen/postnl](https://grootaandeelhouders.nl/aandelen/postnl).

590. Frontier Economics benoemt de voor- en nadelen van het hanteren van een alternatieve maatstaf om te beoordelen of PostNL voldoende winstgevend is, namelijk de *return on sales* (ROS). De ACM heeft Frontier Economics gevraagd of er op objectieve wijze een *return on sales* te bepalen is die een redelijk winstniveau voor PostNL weergeeft. Frontier Economics is van oordeel dat een *return on sales* weliswaar een gemakkelijke maatstaf is om toe te passen voor een postvervoerbedrijf, maar dat het niet mogelijk is om objectief een redelijk percentage te berekenen om te bepalen of een bedrijf voldoende winstgevend is. Daarvoor geeft Frontier Economics de volgende redenen:
- Er zijn grote verschillen in de *return on sales* tussen postvervoerbedrijven. Ook voor een individueel postvervoerbedrijf kan dit percentage tussen jaren aanzienlijk fluctueren. Zo varieert de winstmarge van Royal Mail tussen de 33% en -1,6% in de periode 2013-2017. Frontier verwijst hiervoor naar een recente vergelijkende studie van PostNL naar Europese postmarkten.<sup>383</sup>
  - Los van de fluctuaties in de hoogte van de *return on sales* is niet vast te stellen of de historische winstmarges redelijk waren of het gevolg waren van een economische machtspositie van het betreffende postvervoerbedrijf. De postvervoerbedrijven (vaak (quasi)monopolies) waarvan een *return on sales* wordt vergeleken kunnen namelijk overwinsten behalen uit hoofde van hun mogelijk dominante positie.
  - De verschillende postvervoerbedrijven hebben veelal een andere samenstelling van kosten, volumes, omzet en producten. Daardoor kan de vereiste winstmarge tussen postvervoerbedrijven onvergelijkbaar zijn. De *return on sales* geeft immers niet aan wat de kosten van een bedrijf zijn. Het benoemt alleen het percentage van de omzet dat uit winst bestaat.
591. In reactie op de Punten van Overweging heeft PostNL opgemerkt dat de ACM ten onrechte verwijst naar het rendement uitgedrukt in de WACC omdat: “*die benchmark nu eenmaal niet geschikt is voor een arbeidsintensieve sector als post*”. PostNL verwijst daarbij naar de standpunten die hij al eerder heeft ingenomen in andere procedures.<sup>384</sup>
592. De ACM heeft in deze andere procedures gemotiveerd waarom de WACC een geschikte methode is om een redelijk rendement te bepalen. De ACM constateert dat PostNL geen nieuwe argumenten heeft ingebracht ten opzichte van zijn standpunt in deze eerdere procedures. Meer in het bijzonder heeft PostNL niet onderbouwd waarom het operationele risico, zoals Frontier suggereert, in het geval van PostNL meer samenhangt met de omzet en waarom dat zou leiden tot risico's die niet reeds in de berekening van de WACC zijn verdisconteerd. Daarnaast heeft PostNL niet aangegeven tot welke aanpassingen haar standpunt over de WACC zou moeten leiden in de berekening van het redelijk rendement.

<sup>383</sup> Rapport PostNL, Titel: European Postal Markets, 2019, te raadplegen op [https://www.postnl.nl/Images/european-postal-markets-an-overview-2019\\_tcm10-22110.pdf?v=96080fc09f69159b5bdbf7159a3448d9](https://www.postnl.nl/Images/european-postal-markets-an-overview-2019_tcm10-22110.pdf?v=96080fc09f69159b5bdbf7159a3448d9)

<sup>384</sup> Het marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost 2016, de daarop volgende beroepsprocedure, het ontwerp marktanalysebesluit en de daarop volgende consultatieprocedure.



593. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat de WACC in beginsel de meest objectieve maatstaf is om te bepalen welk rendement redelijk is bij de beoordeling in de economische methode. Volledigheidshalve zal de ACM subsidiair in deze analyses ook de verwachte *return on sales* berekenen en vergelijken met de historische winstmarge die PostNL heeft behaald met zijn postbedrijf en de prestaties van een aantal andere grote postvervoerbedrijven in Europa.

### 15.3 Wordt de UPD verhinderd zonder de overname van Sandd?

#### 15.3.1 Gebruikte gegevens

594. De ACM heeft voor de beoordeling van de houdbaarheid van de UPD op basis van de economische methode gebruik gemaakt van de eigen prognoses van PostNL voor wat betreft de winstgevendheid van het postbedrijf van PostNL (zie ook paragraaf 7.2). Ook Frontier heeft voor haar berekeningen onder meer gebruik gemaakt van deze gegevens. Daarbij overweegt de ACM dat PostNL zelf de beste informatiepositie heeft om inschattingen te maken van volumes, prijzen en kosten op de postmarkten. Bovendien is het gebruikelijk in concentratiecontrole procedures om veel gewicht toe te kennen aan de eigen prognoses van partijen.
595. [vertrouwelijk] stelt PostNL een zogenoemd 'Strategisch Plan' op [vertrouwelijk] Het Strategisch Plan geeft [vertrouwelijk] voor de ontwikkeling van de verschillende activiteiten. PostNL onderbouwt [vertrouwelijk]
596. Het Strategisch Plan wordt [vertrouwelijk].
597. De prognoses uit het Strategisch Plan – voor het komende jaar – worden [vertrouwelijk] gebruikt ten behoeve van de externe en publieke communicatie over de financiële prestaties van PostNL met beleggers. Zeker bij een een beursgenoteerde onderneming zoals PostNL, mag er op worden vertrouwd dat deze cijfers een zo accuraat en realistisch mogelijke inschatting zijn.
598. [vertrouwelijk] PostNL heeft de ACM aangegeven waar de verschillen tussen SP 2019 en SP 2018 door worden veroorzaakt. [vertrouwelijk] De cijfers uit het SP 2019 zijn echter recenter en geven dus waarschijnlijk een accurater beeld van de vooruitzichten van PostNL.
599. [vertrouwelijk] De winstverwachting voor 2019 voor het postbedrijf van PostNL – die PostNL op 5 augustus 2019 bij de publicatie van de halfjaarcijfers over 2019 heeft gepresenteerd – is niet lager dan de winstverwachting over 2019 die PostNL op 25 februari 2019 bij de publicatie van de jaarcijfers over 2018 en de aankondiging van de overname heeft gepresenteerd.



600. Gelet op het voorgaande gaat de ACM in de navolgende beoordeling op grond van artikel 41, lid 3, Mw primair uit van de prognoses op basis van het SP 2019. De ACM zal de prognoses op basis van het SP 2018 gebruiken als aanvullende toets.

### 15.3.2 Toepassing Economische methode

601. In voorgaande paragraaf heeft de ACM toegelicht dat primair de zogenoemde economische methode wordt gehanteerd om te beoordelen of de UPD wordt verhinderd. Dit komt erop neer dat de ACM beoordeelt of het postbedrijf van PostNL als geheel voldoende winstgevend blijft zonder overname en of de omzet van de UPD de incrementele kosten dekt.
602. In deze paragraaf behandelt de ACM allereerst de analyses en prognoses die PostNL aan zijn Raad van Bestuur heeft voorgelegd over de winstgevendheid van zijn postbedrijf voor het scenario zonder overname. Vervolgens behandelt deze paragraaf de analyse van Frontier Economics. Dit onderzoeksbureau heeft de cijfers van PostNL van zijn kosten, omzet en volumes gebruikt om verschillende scenario's voor de periode tot en met 2024 door te rekenen.

[vertrouwelijk] winstprognoses PostNL (SP 2019 en SP 2018 zonder overname)

603. [vertrouwelijk].<sup>385</sup> [vertrouwelijk]
604. Uit tabel 13 blijkt dat het verwachte bedrijfsresultaat, uitgedrukt in EBIT, voor de periode 2021 – 2027 [vertrouwelijk] mln. per jaar bedraagt voor alleen het postbedrijf, zonder overname. Dit komt neer op een winstmarge (*return on sales*) van [vertrouwelijk]%.  
[vertrouwelijk]

**Tabel 13: Winstmarge postbedrijf PostNL 2019-2027 zonder overname, bron: Strategisch Plan 2019.**<sup>386</sup>

605. Uit het SP 2018 blijkt voor de periode 2021 – 2027 een winstmarge (*return on sales*) van [vertrouwelijk]% ten opzichte van de omzet.<sup>387</sup> In de jaren 2018-2020 voorziet PostNL [vertrouwelijk] PostNL berekent in hetzelfde SP 2018 behalve zijn verwachte basisscenario nog drie andere scenario's. [vertrouwelijk]

<sup>385</sup> Intern document PostNL, Titel: [vertrouwelijk].

<sup>386</sup> PostNL hanteert de term UCOI (underlying cash operating profit). Dit is het bedrijfsresultaat van PostNL. De definitie wijkt in beperkte mate af van de bekendere term EBIT (earnings before interest and tax). Vanaf 2020 hanteert PostNL overigens een EBIT-maatstaf. Tijdens de Capital markets day (een bijeenkomst met financieel analisten) heeft PostNL een vergelijking gemaakt tussen UCOI en EBIT waar uit blijkt dat de EBIT de afgelopen jaren op een hoger niveau lag de UCOI.

<sup>387</sup> Intern document PostNL, Titel: [vertrouwelijk]

*Analyse winstgevendheid door Frontier (zonder overname)*

606. Frontier Economics heeft op basis van het SP 2019 en het SP 2018 de winstgevendheid bepaald van het totale postbedrijf van PostNL voor de periode tot en met 2024, zonder overname van Sandd.
607. Frontier Economics stelt vast dat de formele prognose van PostNL voor het postbedrijf in het SP 2019 resulteert in een *return on sales* van een circa [vertrouwelijk]% in de periode 2021-2024, wat correspondeert met een winst van gemiddeld circa €[vertrouwelijk] mln. per jaar (zie figuur 12, scenario: "SP 2019").
608. Daarnaast constateert Frontier Economics dat het SP 2018 uitgaat van [vertrouwelijk] winstprognoses voor het postbedrijf. Frontier stelt vast dat deze prognoses uitgaan van een [vertrouwelijk] winstmarge van [vertrouwelijk]% in de periode 2021-2024, wat neerkomt op gemiddeld [vertrouwelijk] mln. per jaar<sup>388</sup> (zie figuur 7, scenario: "SP 2018").
609. [vertrouwelijk]
- [vertrouwelijk]
- Figuur 7: Winstverwachting Postbedrijf (MailNL) PostNL 2019 – 2024 in miljoenen EURO, bron: Frontier Economics 2019.**
610. PostNL heeft in eerste instantie alleen de financiële gegevens aangeleverd die zien op een deel van zijn postbedrijf, namelijk de UPD-diensten en partijenpost. Andere diensten die onderdeel zijn van het postbedrijf, zoals postbussen, breng- en haalservice, etc. worden in deze benadering buiten beschouwing gelaten. PostNL noemt dit het Strategisch Plan UPD (UPD SP, in bovenstaande figuur noemt Frontier dit voor het Strategisch Plan 2018 het 'Base scenario'). Frontier heeft deze cijfers derhalve eveneens geanalyseerd.<sup>389</sup>
611. [vertrouwelijk]<sup>390</sup> [vertrouwelijk]
612. In het UPD SP 2019-scenario berekent Frontier een verlies in de periode 2021 - 2024. In het Base scenario berekent Frontier Economics een geleidelijk oplopende winstmarge van gemiddeld [vertrouwelijk]% in de periode 2021-2024.
613. [vertrouwelijk].
614. Frontier geeft echter aan dat het redelijk is om deze opbrengsten en kosten wel mee te rekenen bij de analyse van de winstgevendheid van het postbedrijf omdat ze a) kosten delen

<sup>388</sup> Rapport Frontier Economics, Titel: Merger impact assessment on the sustainability of the postal USO in the Netherlands, 29 juli 2019, p. 26.

<sup>389</sup> Specifiek voor de volume ontwikkeling van niet-tijdkritische post in het Base scenario sluit Frontier Economics aan bij de volume-ontwikkeling uit de door Boston Consulting Group (BCG) in opdracht van PostNL uitgevoerde volume-studie (zie paragraaf 7.1 voor een toelichting op deze studie).

<sup>390</sup> Antwoordenbrief PostNL, 7 juli 2019, vraag 17.

met het postnetwerk en/of b) in een bundel met andere postdiensten worden aangeboden.<sup>391</sup>  
De ACM onderschrijft deze analyse van Frontier.

615. Voor zover de verschillen betrekking hebben op een categorie die “niet-postvervoer diensten” wordt genoemd, constateert de ACM [vertrouwelijk] dat deze categorie “niet-postvervoer diensten” bestaat uit diensten die worden geleverd met gebruikmaking van het postnetwerk van partijen. Daarom zouden ze moeten worden meegerekend in de analyse van de winstgevendheid van het postbedrijf van PostNL. [vertrouwelijk]<sup>392</sup>
616. Mede naar aanleiding van opmerkingen van PwC als economisch adviseur van PostNL dat de onderbouwing voor het meenemen van met name de BV’s Spotta, PCS en PrimeVision beperkt was, heeft de ACM de impact van het al dan niet meenemen van deze omzetten en kosten onderzocht. Deze specifieke activiteiten kwalificeert PostNL niet als onderdeel van zijn ‘MailNL core bedrijf’, maar wel als onderdeel van zijn postbedrijf. Uit de analyse van de ACM blijkt dat de bijdrage van deze specifieke activiteiten aan de winstgevendheid van het postbedrijf van PostNL zeer beperkt zijn. [vertrouwelijk]<sup>393</sup>
617. Het voorgaande maakt dat de scenario’s op basis van het UPD SP (“UPD SP 2019” en “Base”) van Frontier waarbij alleen wordt uitgegaan van de winstgevendheid van UPD-diensten en partijenpost, naar het oordeel van de ACM niet het juiste uitgangspunt is voor de beoordeling of de UPD onder economisch aanvaardbare omstandigheden kan worden uitgevoerd. Daarom gaat de ACM dus uit van de berekeningen op basis van het SP 2019- en SP 2018-scenario’s zoals opgesteld door PostNL waarin wordt uitgegaan van het gehele postbedrijf van PostNL (MailNL).

#### *Contributiemarge UPD*

618. Conform de economische methode heeft Frontier Economics onderzocht of met de UPD een deel van de gezamenlijke kosten kan worden gedekt. Voor PostNL als commerciële onderneming is de uitvoering van de UPD economisch aantrekkelijk zolang de opbrengsten van de UPD de incrementele kosten daarvan en een deel van de gezamenlijke en gedeelde kosten dekken.<sup>394</sup>
619. Frontier Economics heeft daarom de brutomarge van de UPD als geheel berekend. De brutomarge is het verschil tussen de omzet van de UPD en de incrementele kosten die PostNL specifiek voor de UPD maakt. In alle scenario’s die Frontier Economics heeft doorgerekend blijkt dat de UPD over de totale periode een positieve brutomarge heeft van tussen de [vertrouwelijk] mln. per jaar (zie figuur 8).

<sup>391</sup> [vertrouwelijk]

<sup>392</sup> Antwoordenbrief PostNL, 5 juli 2019, bijlage SP overview, tabblad Jaaroverzicht.

<sup>393</sup> Ibid, tabblad Jaaroverzicht, rij 31 tot en met 35.

<sup>394</sup> Rapport Frontier Economics, Titel: Merger impact assessment on the sustainability of the postal USO in the Netherlands, 29 juli 2019, p. 25.

[vertrouwelijk]

**Figuur 8: Dekkingsbijdrage UPD PostNL 2018-2024, bron: Frontier Economics 2019.**

620. [vertrouwelijk] Frontier Economics concludeert dat het daarmee bedrijfeconomisch aantrekkelijk is voor PostNL om de UPD te blijven uitvoeren omdat de verwachting is dat het totale postbedrijf winstgevend blijft.
621. [vertrouwelijk]

#### *Beoordeling ACM redelijk rendement*

622. Op basis van voorgaande bevindingen beoordeelt de ACM of de verwachte winst van het postbedrijf van PostNL – zonder overname van Sandd – voldoende is om zijn vermogenskosten te dekken inclusief een redelijk rendement voor de aandeelhouders.
623. Frontier Economics vergelijkt de winst die PostNL verwacht te maken zonder de overname met de vermogenskosten die PostNL moet dekken. De vermogenskosten bestaan uit een vergoeding voor vreemd vermogen (rente over leningen) en een vergoeding voor verstrekkers van eigen vermogen. De vermogenskosten worden bepaald door de Weighted Average Cost of Capital (een gewogen maatstaf voor de vergoedingen voor vreemd en eigen vermogen) te vermenigvuldigen met de relevante hoeveelheid kapitaal in de onderneming. De WACC is dus een maatstaf voor een redelijk rendement (zie randnummer 593). De vraag of het postbedrijf van PostNL voldoende winstgevend is, komt dus neer op de vraag of het postbedrijf van PostNL een redelijk rendement kan genereren voor zijn vermogensverstrekkers.
624. De ACM heeft onderzoeksbureau Brattle in 2017 de WACC voor PostNL laten berekenen. Hieruit blijkt dat de WACC van PostNL circa 4,6% bedroeg.<sup>395</sup> Frontier Economics stelt dat deze WACC nog steeds gehanteerd kan worden voor de huidige concentratiebeoordeling. Een actualisatie van deze gegevens zal namelijk alleen tot een lagere WACC leiden door met name de verdere daling van de risicovrije marktrente sinds 2017. Indien de operationele winst van het postbedrijf naar verwachting de vermogenskosten op basis de WACC van 4,6% dekt, zal dit dus ook het geval zijn voor een geactualiseerde WACC.
625. Het hanteren van een WACC van 4,6% (vóór belastingen) is bovendien conservatief, omdat deze specifiek is berekend voor tijdkritische zakelijke partijenpost. De argumentatie daarbij was dat zakelijke partijenpost een hoger systematisch risico<sup>396</sup> heeft dan de uitvoering van de UPD, waardoor onderzoeksbureau Brattle de WACC heeft gebaseerd op de bovenkant van de gevonden bandbreedte. De WACC voor de UPD en het postbedrijf van PostNL als geheel zou hierdoor lager moeten liggen.

<sup>395</sup> Rapport Brattle, Titel: The WACC for Dutch Postal Services, 8 november 2017, te raadplegen op de website van de ACM.

<sup>396</sup> Een hoger systematisch risico leidt er toe dat verstrekkers van vermogen een hogere vergoeding vragen voor hun investering. De hoogte van de WACC is dus mede afhankelijk van de hoogte van het systematisch risico.

626. Frontier Economics heeft op basis van de WACC van 4,6% (voorbelastingen) de vermogenskosten berekend door de WACC te vermenigvuldigen met de door PostNL opgegeven relevante hoeveelheid kapitaal in de onderneming (de zogenaamde Regulatoriy Asset Base). Om deze kosten te dekken is het voldoende als PostNL een *return on sales* van 1% realiseert.<sup>397</sup> Op basis daarvan concludeert Frontier dat het verwachte rendement van het postbedrijf van PostNL in zowel het scenario SP 2019 als in het scenario SP 2018 ruim voldoende is om deze vermogenskosten te dekken.
627. Uit de analyses in randnummers 603 tot en met 605 blijkt dat het postbedrijf van PostNL in de periode 2021 – 2024 een *return on sales* verwacht te realiseren van [vertrouwelijk]% op basis van SP 2019 respectievelijk [vertrouwelijk]% op basis van SP 2018.
628. Sinds de oprichting van PostNL in 2011 (na de afsplitsing van TNT Express N.V. van het voormalige TNT) heeft het postbedrijf (MailNL) jaarlijks structureel een positieve winst genoteerd van gemiddeld 6,7% *return on sales*. De ACM concludeert hieruit dat de door PostNL verwachte winstmarges op basis van het SP 2019 zonder overname van [vertrouwelijk]% *return on sales* tot en met 2027 [vertrouwelijk] zijn dan het historisch gemiddelde voor zijn postbedrijf over de periode 2011-2018, [vertrouwelijk]
629. Onderstaande tabel laat verder zien dat de ontwikkeling winstmarge van PostNL niet alleen afhankelijk is van het postvolume. Zo fluctueert de winstmarge in de jaren 2011-2018 ondanks de aanhoudende volumedalingen. In 2012 bedroeg de *return on sales* slechts 0,8% terwijl in dat jaar het postvolume circa twee keer zo hoog lag als in 2018 (5,5% marge).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Return on sales</i> postbedrijf	6,3%	0,8%	3,8%	11,3%	10,4%	8,5%	7,0%	5,5%
Postvolume	3.777	3.437	3.029	2.705	2.401	2.213	1.994	1.781
% daling postvolume		9,0%	11,9%	10,7%	11,2%	7,8%	9,9%	10,7%

Tabel 14: Operationele winst postbedrijf (MailNL) PostNL 2011-2018, bron: Jaarverslagen PostNL.

630. PostNL heeft zelf recent een vergelijkende studie uitgevoerd naar de grote postvervoerbedrijven in Europa.<sup>398</sup> Uit de studie van PostNL blijkt dat de postincumbents in Frankrijk (La Poste), het Verenigd Koninkrijk (Royal Mail), Finland (Posti) en Zweden (PostNord) in de periode 2013-2017 structureel een lagere *return on sales* behaalde die in de meeste jaren lager lag dan 6%.<sup>399</sup> De postincumbents in Denemarken, Italië en Spanje

<sup>397</sup> Rapport Frontier Economics, Titel: Merger impact assessment on the sustainability of the postal USO in the Netherlands, 29 juli 2019, p. 35.

<sup>398</sup> Rapport PostNL, Titel: European Postal Markets, 2019: [postnl.nl/en/Images/european-postal-markets-an-overview-2019\\_tcm9-22110.pdf?v=96080fc09f69159b5bdbf7159a3448d9](https://postnl.nl/en/Images/european-postal-markets-an-overview-2019_tcm9-22110.pdf?v=96080fc09f69159b5bdbf7159a3448d9)

<sup>399</sup> Royal Mail laat alleen voor 2013 een extreme uitschieter zien met een return-on-sales van 33%. Deze ligt in de periode 2014 in de bandbreedte 0 – 4%.

rapporteren een nog lagere winst op postvervoer. In slechts een paar landen wordt een zeer hoge winstmarge van 15% á 20% gerapporteerd door postvervoerbedrijven, zoals in België en Duitsland. In België heeft bpost beperkte concurrentie en ontvangt bovendien subsidie voor de uitvoering van de UPD (€270 mln.). In Duitsland daarentegen is sprake van netwerkconcurrentie. Niettemin behaalt Deutsche Post jaarlijks hoge winstmarges van circa 15%.

631. Zoals Frontier Economics heeft opgemerkt, is een *return on sales* tussen bedrijven in essentie moeilijk te vergelijken, omdat deze winstmarge sterk fluctueert tussen jaren en tussen bedrijven. Daarnaast kan de kostenstructuur van de bedrijven verschillen en kan een winstniveau hoger zijn doordat een bedrijf een economische machtspositie heeft. [vertrouwelijk].
632. [vertrouwelijk], komt overeen met de formele communicatie van PostNL aan zijn aandeelhouders. In zijn meest recente jaarverslag benadrukt PostNL dat hij zijn aandeelhouders een progressief dividend zal uitbetalen. Dat betekent dat het dividend per aandeel jaarlijks steeds verder zal toenemen. Dit is een prognose waarbij wordt geabstraheerd van de aangekondigde overname van Sandd. PostNL wijst erop dat hij in dat scenario zijn postbedrijf zal aanpassen om de volumedalingen op de postmarkt te kunnen opvangen.<sup>400</sup> Zonder de overname van Sandd, gaat PostNL uit van een dividend per aandeel dat toeneemt van €0,24 in 2018 naar €[vertrouwelijk] in 2024.<sup>401</sup> Gegeven de koers van het aandeel van PostNL dat tussen 1 januari en 1 juli 2019 fluctueerde tussen de €1,55 en €2,00, komt dit neer op een financieel rendement per aandeel van [vertrouwelijk]% per jaar. In de meest recente financiële kwartaalrapportage van 5 augustus 2019 bevestigt PostNL openbaar aan zijn aandeelhouders op koers te zitten om zijn progressieve dividendbeleid te kunnen realiseren.<sup>402</sup>
633. Bovenstaande laat zien dat PostNL zonder de overname van Sandd verwacht een jaarlijks oplopend dividend uit te kunnen keren. Indien zonder overname door een aflopende winstgevendheid de continuïteit van de postbezorging bedreigd zou worden en daarmee de UPD wordt verhinderd, zou dit zich niet verhouden tot een progressief dividendbeleid.
634. De ACM is op basis van het voorgaande van oordeel dat de winstverwachtingen van [vertrouwelijk]% *return on sales* uit het SP 2019 economisch aanvaardbaar zijn voor PostNL om als commercieel bedrijf de continuïteit van de universele postdienst te waarborgen in de periode tot en met 2024. Deze prognoses gaan uit van een rendementsverwachting die ruim voldoende is om objectief gezien de vermogenskosten van PostNL te dekken, inclusief een redelijk rendement aan zijn aandeelhouders. Op basis van de prognoses uit het SP 2018 is deze conclusie niet anders, [vertrouwelijk]

<sup>400</sup> Ibid, p. 50.

<sup>401</sup> Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

<sup>402</sup> [https://www.postnl.nl/Images/analyst-presentation-2019-q2\\_tcm10-154033.pdf](https://www.postnl.nl/Images/analyst-presentation-2019-q2_tcm10-154033.pdf), 5 augustus 2019, p. 27.

## 15.4 Conclusie

635. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat het niet aannemelijk is dat de UPD in zijn huidige omvang (zonder versoering of verminderde kwaliteit van de dienstverlening) wordt verhinderd zonder de overname van Sandd in de periode tot en met 2024. Daarbij overweegt de ACM dat:
- de verwachte winstmarge van het postbedrijf van PostNL [vertrouwelijk] door Frontier Economics – ruim voldoende is om de vermogenskosten op lange termijn te dekken inclusief een redelijk rendement voor de aandeelhouders;
  - de UPD-diensten een aanzienlijke brutomarge (dekkingsbijdrage) blijven geven aan het postbedrijf van PostNL;
  - de winstverwachting op basis van het Strategisch Plan 2019 van [vertrouwelijk]% die PostNL - voor het scenario zonder overname – heeft bepaald en publiekelijk heeft gecommuniceerd, [vertrouwelijk] 2011 – 2018 maar niet maar niet de laagste over deze periode;
  - deze conclusie niet anders is op basis van de prognoses uit [vertrouwelijk].
636. Omdat de ACM hiervoor heeft geconcludeerd dat het aannemelijk is dat PostNL zonder de overname de UPD kan uitvoeren onder economisch aanvaardbare omstandigheden komt zij niet toe aan de mogelijke vervolgvraag of overname tot gevolg heeft de de UPD wel onder economisch aanvaardbare omstandigheden kan worden uitgevoerd.
637. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat haar voornemen om de vergunning voor de voorgenomen overname te weigeren de vervulling van de aan PostNL toevertrouwde wettelijke taak tot uitvoering van de UPD niet verhindert.

## 16 Conclusie

638. PostNL en Sandd hebben bij de ACM een vergunningaanvraag ingediend omdat PostNL Sandd wil overnemen. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het concentratietoezicht, dat geregeld is in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet.
639. ACM is van oordeel dat als de voorgenomen concentratie wordt voltrokken de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zal worden belemmerd, met name als het resultaat van het versterken van een economische machtspositie. Daarom heeft de ACM besloten om de vergunning te weigeren. De weigering van de vergunning verhindert naar het oordeel van de ACM niet de vervulling van de aan PostNL toevertrouwde wettelijke taak tot uitvoering van de Universele Postdienst.

Den Haag, 5 september 2019

Autoriteit Consument en Markt,  
voor deze:  
w.g.

mr. T.M. Snoep  
Bestuursvoorzitter

*Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar Rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM in Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).*



### **Annexen**

De volgende Annexen zijn een integraal onderdeel van dit besluit:

A Marktafbakening zakelijke partijenpost en losse post

B Kwantitatieve analyse vraagsubstitutie zakelijke partijenpost

C Kwantitatieve analyse vraagsubstitutie losse post

D Digitale communicatie en autonome volumedaling van post

E Bevindingen uit de enquête onder zakelijke verzenders

F Fusiesimulatie