

Evaluatie artikel 9 Postwet 2009

- verslag over de effecten in de praktijk en advies over de wenselijkheid van aanvullende regels -



Inhoudsopgave

| | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Inleiding en aanpak..... | 8 |
| 1.1 | Inleiding..... | 8 |
| 1.2 | Onderzoeksvragen..... | 9 |
| 1.3 | Analytisch kader..... | 10 |
| 1.4 | Onderzoeksaanpak..... | 11 |
| 2 | Artikel 9..... | 14 |
| 2.1 | Inhoud en doelstelling artikel 9..... | 14 |
| 2.1.1 | <i>De wetstekst</i> | 14 |
| 2.1.2 | <i>Doelstelling artikel 9</i> | 15 |
| 2.1.3 | <i>Toelichting op artikel 9</i> | 17 |
| 2.2 | Theoretisch te verwachten effecten van artikel 9..... | 26 |
| 2.2.1 | <i>Prijdiscriminatie</i> | 27 |
| 2.2.2 | <i>Vertragingstechnieken en kwaliteitsdiscriminatie</i> | 29 |
| 2.2.3 | <i>Strategisch gebruik van informatie</i> | 29 |
| 2.2.4 | <i>Onbillijke voorwaarden en leverings-/toegangsweigerings</i> | 30 |
| 2.2.5 | <i>Conclusie</i> | 31 |
| 2.3 | Conclusie..... | 32 |
| 3 | Algemene beschrijving postmarkt..... | 33 |
| 3.1 | Relevante marktpartijen..... | 33 |
| 3.1.1 | <i>Postvervoerbedrijven met eigen bezorgnetwerk</i> | 33 |
| 3.1.2 | <i>Overige relevante marktpartijen</i> | 35 |
| 3.2 | De productieketen voor postvervoerdiensten..... | 36 |
| 3.2.1 | <i>Productieketen van TNT Post</i> | 36 |
| 3.2.2 | <i>Productieketen andere postvervoerbedrijven</i> | 38 |
| 3.3 | Focus op relevant marktsegment..... | 40 |
| 3.3.1 | <i>Overkomstduur</i> | 40 |
| 3.3.2 | <i>Grootte van de aangeboden partij en mate van sortering</i> | 42 |
| 3.3.3 | <i>Type postvervoerdiensten</i> | 43 |
| 3.3.4 | <i>Zender/ontvanger</i> | 47 |
| 3.3.5 | <i>Conclusie relevant marktsegment</i> | 48 |
| 3.4 | Conclusie..... | 49 |
| 4 | Doeltreffendheid en effecten artikel 9 op toegang tot het netwerk van TNT Post..... | 51 |
| 4.1 | Effect van artikel 9 op de toegangscondities..... | 51 |
| 4.1.1 | <i>Mate van transparantie</i> | 52 |
| 4.1.2 | <i>Mate van non-discriminatie</i> | 55 |
| 4.1.3 | <i>Wat zijn de effecten van artikel 9 op transparantie en non-discriminatie in de praktijk?</i> | 58 |
| 4.1.4 | <i>Conclusie doeltreffendheid en effecten op toegangscondities</i> | 61 |
| 4.2 | Effect van artikel 9 op afname netwerktoegang..... | 62 |
| 4.2.1 | <i>Gebruik netwerktoegang bij TNT Post</i> | 62 |
| 4.2.2 | <i>Behoeft</i> | 64 |
| 4.2.3 | <i>Alternatieven</i> | 67 |
| 4.2.4 | <i>Wat zijn de effecten van artikel 9 op toegang tot het netwerk in de praktijk?</i> | 71 |

| | | |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.2.5 | Conclusie doeltreffendheid en effecten op toegang tot het netwerk..... | 72 |
| 4.3 | Conclusie doeltreffendheid en effecten artikel 9 op toegang tot het netwerk van TNT Post 73 | |
| 5 | Doeltreffendheid en effecten artikel 9 op concurrentie | 74 |
| 5.1 | Toetredingsdrempels als gevolg van toegang tot netwerk van TNT Post..... | 75 |
| 5.1.1 | Schaalvoordelen | 75 |
| 5.1.2 | Toegang tot noodzakelijke inputs | 77 |
| 5.1.3 | Conclusie toetredingsdrempels als gevolg van toegang tot netwerk TNT Post..... | 79 |
| 5.2 | Overige factoren die de ontwikkeling van concurrentie bepalen | 79 |
| 5.2.1 | Ongelijk speelveld..... | 79 |
| 5.2.2 | Effectiviteit bestaande regelgeving voor aanpakken ongelijk speelveld | 80 |
| 5.2.3 | Conclusie | 83 |
| 5.3 | Mogelijke ongewenste effecten van artikel 9 op concurrentie | 83 |
| 5.3.1 | Risico op afname investeringen..... | 84 |
| 5.3.2 | Risico op beperking prijsdifferentiatie door TNT Post..... | 84 |
| 5.3.3 | Conclusie mogelijke ongewenste effecten van artikel 9 op concurrentie | 85 |
| 5.4 | Welvaartseffecten van verbeterde toegang tot het netwerk van TNT..... | 85 |
| 5.4.1 | Prijsstelling..... | 86 |
| 5.4.2 | Kwaliteitsverbetering..... | 86 |
| 5.4.3 | Nieuwe producten en productdiversificatie | 86 |
| 5.4.4 | Conclusie | 87 |
| 5.5 | Conclusie doeltreffendheid en effecten op concurrentie | 87 |
| 6 | Conclusies en advies..... | 88 |
| 6.1 | Doeltreffendheid en effecten in de praktijk van artikel 9, eerste lid | 88 |
| 6.2 | Wenselijkheid aanvullende regels | 89 |
| Annex A | Afkortingen en begrippen | 91 |
| Annex B | Beschrijving van de gevolgde procedure..... | 93 |
| B.1 | Betrokken marktpartijen | 93 |
| B.2 | Betrokkenheid overige partijen..... | 94 |
| B.3 | Informatiebronnen | 95 |
| Annex C | Internationale analyse | 96 |
| Annex D | Achtergrondinformatie | 100 |
| Annex E | Literatuurlijst | 101 |

Management samenvatting

Inleiding

Met de invoering van de Postwet 2009 beoogt de wetgever meer ruimte voor concurrentie op de zakelijke markt te ontwikkelen. Met de liberalisering van de postmarkt wordt gestreefd naar meer keuzemogelijkheden, lagere prijzen en betere kwaliteit voor de zakelijke gebruiker. Voor de ontwikkeling van concurrentie is een aandachtspunt dat nieuwe postvervoerbedrijven moeilijk een levensvatbaar netwerk kunnen ontwikkelen voor de bezorging van poststukken, doordat ze in de aanvangsfase een beperkt klantenbestand hebben.

Om de concurrentie op de postmarkt te bevorderen is artikel 9 opgenomen in de Postwet 2009. De veronderstelling is dat de concurrentie kan worden bevorderd door nieuwe postvervoersdiensten toegang te bieden tot het netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland. Momenteel beschikt alleen TNT Post over een dergelijk netwerk. Artikel 9 beoogt de toegang van postvervoerbedrijven tot dit netwerk te verbeteren door middel van een verplichting voor TNT Post tot non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven.

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) heeft met onderhavige evaluatie invulling gegeven aan artikel 9, vijfde lid. Daarin wordt het college verzocht uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van de Postwet 2009 verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van artikel 9, eerste lid. Ook wordt het college daarin verzocht om te adviseren over de wenselijkheid van aanvullende regels om toegang tot het netwerk van TNT Post te bevorderen.

Onderzoeksvragen

In deze evaluatie heeft het college de doeltreffendheid en de effecten van artikel 9, eerste lid beoordeeld. Hierbij heeft het college de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Hoe ziet de huidige markt voor postvervoer eruit?
2. Zorgt artikel 9 voor goede condities voor toegang tot het netwerk van TNT Post?
3. Wat is de doeltreffendheid en wat zijn de effecten in de praktijk van artikel 9 op toegang tot het netwerk van TNT Post?
4. Wat is de doeltreffendheid en wat zijn de effecten in de praktijk van artikel 9 op de concurrentie op de postmarkt?
5. Zijn aanvullende regels wenselijk om toegang van derden (en daarmee de mate van concurrentie) te bevorderen en, zo ja, hoe zien die aanvullende regels er uit?

Belangrijkste conclusies

De evaluatie heeft geleid tot twee belangrijke conclusies:

- Artikel 9 heeft, vanwege de beperkte behoefte aan toegang tot het netwerk van TNT Post bij andere postvervoerbedrijven, slechts een beperkt effect op toegang tot het netwerk van TNT Post en (daarmee) op de concurrentie in de Nederlandse postmarkt.

- Doordat in de postmarkt sprake is van een ongelijk speelveld en doordat TNT Post slechts in een deel van de markt concurrentiedruk voelt, zijn er andere factoren die de ontwikkeling van concurrentie kunnen beperken. De Postwet 2009 biedt geen handvatten om dit aan te pakken.

Het college licht de belangrijkste conclusies hieronder toe aan de hand van de onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 1 Huidige markt voor postvervoer

In totaal worden in 2009 5,0 miljard brievenbusstukken verstuurd voor klanten op de Nederlandse postmarkt, waarvan 4,6 miljard op de zakelijke markt (93%). TNT Post is marktleider op het gebied van de zakelijke poststukken. Naast TNT Post zijn sinds enkele jaren nog drie andere spelers landelijk actief, te weten Netwerk VSP Geadresseerd B.V. (groepsmaatschappij binnen dezelfde groep als TNT Post), Sandd en Selekt Mail. Daarnaast is nog een aantal regionale postvervoerbedrijven actief op de postmarkt, met een gezamenlijk marktaandeel van minder dan 1%.

Op grond van de beschikbare informatie constateert het college dat concurrentie op afzienbare termijn alleen van de grond komt op het zakelijke marktsegment voor niet-tijdskritische post (post met langere bezorgtijd). De nieuwe landelijke postvervoerbedrijven hebben een (bijna) landelijk dekkend netwerk waarover zij ongeveer 2 keer per week post bezorgen. Daarbij bieden het gehele pakket aan niet-tijdskritische diensten aan), van collectie tot en met bezorging op de zakelijke markt. Alleen TNT Post heeft een geheel landelijk dekkend netwerk waarover zij 6 dagen per week post kan bezorgen. Dit leidt ertoe dat alleen TNT Post tijdskritische post (post met bezorging binnen 24 uur) kan bezorgen op alle adressen in Nederland. TNT Post is hiertoe ook verplicht. Ongeveer 50% van alle post in Nederland is niet-tijdskritisch. Verwacht wordt dat dit marktsegment zich uitbreidt tot ongeveer tweederde van de gehele markt.

Voor de evaluatie richt het college zich op het zakelijke marktsegment voor niet-tijdskritische post.

Onderzoeksvraag 2 Zorgt artikel 9 voor goede toegangscondities?

Artikel 9, eerste lid, geeft aan dat TNT Post toegang tot haar netwerk tegen non-discriminatoire en transparante tarieven moet bieden. Op basis van de beschikbare informatie concludeert het college dat artikel 9 tot op grote hoogte doeltreffend en effectief is om non-discriminatoire tarieven en voorwaarden voor toegang tot het netwerk van TNT Post af te dwingen.

Op basis van informatie van marktpartijen concludeert het college dat TNT Post in 2009 haar tarieven en voorwaarden voor toegang van postvervoerbedrijven tot haar netwerk voldoende transparant lijkt te maken via haar tarievenboekjes en via haar website. Op grond van de beschikbare informatie acht het college dat TNT Post in beginsel een duidelijke tariefstructuur hanteert, waarbij kortingen en voorwaarden afhangen van de omzet, het volume, en de type aanlevering. De tarievenboekjes zijn complex, maar voor postvervoerbedrijven die regelmatig gebruik maken van TNT Post lijkt het gebruikersgemak voldoende. De tarievenboekjes lijken op grond van de beschikbare informatie aan te sluiten bij de informatiebehoefte, met correcte en actuele informatie. Gelet op de reikwijdte van artikel

9, eerste lid (alleen transparantie jegens postvervoerbedrijven) is de informatie van TNT Post ook volledig.

Wat betreft tarieven lijkt TNT Post te voldoen aan de verplichting tot non-discriminatie. Wel komen er signalen uit de markt naar voren over mogelijk gebruik door Netwerk VSP Geadresseerd B.V. van het beeldmerk van TNT Post. Het zou in strijd zijn met de verplichting tot non-discriminatie wanneer andere postvervoerbedrijven het beeldmerk van TNT Post niet op vergelijkbare wijze mogen gebruiken. Mogelijk speelt op dit punt onduidelijkheid over de uitwerking van het non-discriminatie beginsel. Om de werking van artikel 9 op dit punt te verbeteren kan het college overgaan tot nader onderzoek in het kader van handhaving van artikel 9, eerste lid, en/of kan het college beleidsregels opstellen over de uitwerking van het non-discriminatie beginsel.

Verder merkt het college op dat de mate van transparantie en non-discriminatie weinig is veranderd na inwerkingtreding van de Postwet 2009. Dat komt grotendeels doordat vergelijkbare verplichtingen ook golden op grond van de Postwet 2000. Gelet op de prikkels voor TNT Post tot discriminatie en strategisch gebruik van informatie, ligt het niet in de rede dat TNT Post zonder artikel 9 non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven zal hanteren jegens postvervoerbedrijven voor toegang tot haar netwerk.

Onderzoeksvraag 3 Het effect van artikel 9 op toegang tot het netwerk van TNT Post

Artikel 9, eerste lid, beoogt de toegang tot het bezorgnetwerk van TNT Post te bevorderen. Op grond van beschikbare informatie komt het college tot de conclusie dat artikel 9 hiervoor een doeltreffend instrument is: artikel 9 draagt op zich bij aan het beoogde doel. Tegelijk blijkt het effect van artikel 9 beperkt, doordat postvervoerbedrijven ook alternatieve mogelijkheden om post uit te besteden hebben.

Uit de evaluatie komt naar voren dat nieuwe postvervoerbedrijven beperkt behoefte hebben aan toegang tot het netwerk van TNT Post. Ze bezorgen 71% van hun post zelf, 29% besteden ze uit. Het merendeel van de nieuwe postvervoerbedrijven laat het grootste gedeelte van hun uitbestede post via het netwerk van TNT Post lopen. Doordat een van de grotere nieuwe postvervoerbedrijven nagenoeg geen gebruik maakt van het netwerk van TNT Post, betreft het totale gebruik van het netwerk van TNT Post toch slechts circa 5% van de poststukken van deze toetreders.

Postvervoerbedrijven worden momenteel in hun behoeftes voorzien voor wat betreft toegang tot het netwerk van TNT Post. TNT Post biedt echter alleen een geïntegreerd pakket van diensten (van sortering tot en met bezorging) en voorziet hiermee niet in de behoefte van sommige postvervoerbedrijven aan ontbundelde toegang (alleen bezorgdiensten). Op grond van artikel 9 kan ontbundelde toegang niet worden afgedwongen. Gezien de inrichting van het sorteerproces van TNT Post, en het feit dat nieuwe landelijke postvervoerbedrijven ook een (bijna) landelijk dekkend netwerk hebben waarover zij ongeveer 2 keer per week bezorgen, acht het college het niet opportuun om (bijvoorbeeld via aanvullende regels) ontbundelde toegang af te dwingen bij TNT Post.

Verder blijkt dat postvervoerbedrijven diverse mogelijkheden benutten als substituut voor toegang tot het netwerk van TNT Post. Er zijn nog maar enkele gebieden binnen Nederland waar TNT Post een 'bezorgmonopolie' heeft (en dus het enige postvervoerbedrijf binnen het gebied is).

Postvervoerbedrijven besteden 85% van de poststukken die ze niet zelf bezorgen in 2009 uit aan andere nieuwe postvervoerbedrijven of maken gebruik van tussenspelers, namelijk mailhuizen en makelaars.

Onderzoeksvraag 4 Het effect van artikel 9 op concurrentie

Met artikel 9 heeft de wetgever als doel toegang tot het netwerk van TNT Post te bevorderen. Door goede toegangscondities te waarborgen beoogt de wetgever concurrentie op de postmarkt te bevorderen.

Artikel 9 is geen doeltreffend instrument om concurrentie te bevorderen. Toegang tot het netwerk van TNT Post leidt niet tot het verlagen van toetredingsdrempels voor postvervoerbedrijven die willen toetreden tot het niet-tijdskritische zakelijke segment van de postmarkt. Voor bezorging in de gebieden waar ze zelf nog geen bezorgnetwerk hebben uitgerold zijn nieuwe postvervoerbedrijven namelijk niet afhankelijk van toegang tot het netwerk van TNT Post. Ze kunnen hun poststukken ook uitbesteden aan enkele nieuwe landelijke postvervoerbedrijven die ongeveer 2 keer per week in (bijna) heel Nederland bezorgen. Daarnaast zijn er regionale postvervoerders actief die tijdskritische en niet-tijdskritische post bezorgen binnen de eigen regio. Hierdoor hebben nieuwe postvervoerbedrijven alternatieven waar ze gebruik van kunnen maken.

Tegelijkertijd constateert het college dat de Postwet 2009 ook geen andere handvatten biedt om eventuele problemen met de ontwikkeling van concurrentie aan te pakken. In de eerste plaats is er sprake van een ongelijk speelveld, doordat TNT Post in de periode vóór liberalisering een klantenbestand en een sorteer- en distributienetwerk heeft kunnen opbouwen. Ten tweede voelt TNT Post in de praktijk maar bij een deel van haar activiteiten concurrentiedruk. Concurrentiedruk in de postmarkt beperkt zich tot het zakelijke niet-tijdskritische marktsegment, terwijl er op afzienbare termijn nauwelijks concurrentiedruk zal ontstaan in het tijdskritische marktsegment (grotendeels samenvallend met het UD-segment). Door de combinatie van deze twee factoren heeft TNT Post de mogelijkheid en de prikkel om via strategisch gebruik van informatie en prijsdiscriminatie de totstandkoming van concurrentie te beperken.

Onderzoeksvraag 5 Wenselijkheid aanvullende regels om toegang te bevorderen

Op grond van de bevindingen in de evaluatie concludeert het college dat aanvullende regels om toegang te bevorderen niet opportuun zijn. Daarbij verwijst het college naar de bevinding dat artikel 9 beperkt effect heeft op toegang tot het netwerk van TNT Post. Bovendien lijkt artikel 9 doeltreffend om non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven voor toegang tot het netwerk van TNT Post te borgen. Wel acht het college het wenselijk om de effectiviteit van artikel 9 te bevorderen door bij de bepalingen omtrent artikel 9 aan te sluiten bij het mededingingsrecht.



Het college merkt tot slot op dat artikel 9 geen handvatten biedt om eventuele problemen aan te pakken die samenhangen met een ongelijk speelveld op de postmarkt, in combinatie met de beperkte concurrentiedruk. Hierdoor heeft TNT de mogelijkheid en de prikkel om haar kosten grotendeels toe te delen aan die marktsegmenten zonder concurrentiedruk, zodat ze haar prijzen laag kan houden in de concurrerende marktsegmenten.

1 Inleiding en aanpak

1.1 Inleiding

Met de invoering van de Postwet 2009 beoogt de wetgever meer ruimte voor concurrentie op de (zakelijke) postmarkt te ontwikkelen. Met de liberalisering van de postmarkt wordt gestreefd naar meer keuzemogelijkheden, lagere prijzen en betere kwaliteit voor de (zakelijke) gebruiker. Voor de ontwikkeling van concurrentie is een aandachtspunt dat nieuwe postvervoerbedrijven moeilijk een levensvatbaar netwerk kunnen ontwikkelen voor de bezorging van poststukken, doordat ze in de aanvangsfase een beperkt klantenbestand hebben. Om deze toetredingsdrempel te slechten is artikel 9 opgenomen in de Postwet 2009. Artikel 9 beoogt concurrentie op de postmarkt te bevorderen door nieuwe postvervoerbedrijven toegang te bieden tot het bezorgnetwerk van het postvervoerbedrijf dat beschikt over een netwerk waarmee poststukken ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland (artikel 9, eerste lid). Momenteel beschikt alleen TNT Post over een dergelijk netwerk. Artikel 9, eerste lid, realiseert deze toegang via een verplichting voor TNT Post om non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven te hanteren voor toegang tot haar netwerk. Daarnaast volgt uit artikel 9, derde lid, dat TNT Post er voor moet zorgen dat de structuur van de speciale tarieven en voorwaarden voor eenieder kenbaar zijn en kunnen worden geraadpleegd.

Op grond van artikel 9, vijfde lid, van de Postwet 2009 is het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) verplicht om voor 1 april 2010 verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van de verplichtingen in artikel 9, eerste lid. Daarnaast dient het college advies te geven over de wenselijkheid van aanvullende regels over het verlenen van toegang tot het netwerk van TNT Post. Het verslag en het advies tezamen wordt hier verder aangeduid als evaluatie. Eventuele vraagstukken met betrekking tot toegang tot postbussen, het postcodesysteem, een systeem van adreswijzigingen en retourzendingen vallen buiten de evaluatie.

In dit hoofdstuk werkt het college de belangrijkste onderzoeksvragen en de onderzoeks aanpak uit die hij gehanteerd heeft voor de evaluatie van artikel 9.

Het college merkt hierbij op dat de evaluatie van artikel 9, eerste lid, snel volgt op de inwerkingtreding van dit wetsartikel. Deze snelheid komt voort uit de verplichting in artikel 9, vijfde lid, waarin staat dat het college uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van dit artikel verslag dient uit te brengen aan de Minister. Dit brengt met zich mee dat de evaluatie betrekking heeft op een beperkte periode, namelijk de eerste negen maanden nadat het artikel in werking is getreden (1 april 2009 t/m december 2009).¹ Hierdoor heeft het college beperkte mogelijkheden om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en effecten van artikel 9, eerste lid, op langere termijn. Dit geldt vooral voor de analyse van de

¹ Het college beschikt ten tijde van de evaluatie niet over informatie over het eerste kwartaal van 2010, aangezien marktpartijen monitorinformatie altijd pas na afloop van een kwartaal aanleveren.

aanwezigheid van concurrentie. Het college richt zich in onderhavig rapport in hoofdstuk 5 op de doeltreffendheid van artikel 9 om concurrentie te bevorderen in die segmenten waar op grond van de beschikbare informatie ruimte is voor concurrentie. Het is niet uitgesloten dat na verloop van tijd (na een langere periode van liberalisering) blijkt dat concurrentie (ook) in andere marktsegmenten tot stand komt. Dit heeft twee oorzaken. Allereerst is het waarschijnlijk dat de postmarkt zich gedurende de evaluatie nog in een transitie fase bevindt. Het is daardoor niet uitgesloten dat het college in de evaluatie minder of andere marktontwikkelingen vindt dan wanneer de evaluatie op een later tijdstip zou plaatsvinden. Ten tweede betreft de evaluatie noodzakelijkerwijs een momentopname en geen analyse van een ontwikkeling in de tijd. Negen maanden is immers te kort voor een analyse van de ontwikkeling in de tijd. Op basis van een momentopname kan het college geen statistisch onderbouwde uitspraken doen over de waarschijnlijke toekomstige ontwikkelingen. De uitspraken over ruimte voor concurrentie op de lange termijn zijn alleen voorzichtige inschattingen.

In deze openbare versie van de evaluatie zijn vertrouwelijke marktgegevens van individuele postvervoerbedrijven weggelaten. Tevens zijn antwoorden van individuele postvervoerbedrijven over hun bedrijfsvoering niet opgenomen in de openbare versie van de evaluatie. Daar waar teksten of vertrouwelijke cijfers zijn weggelaten is dit aangegeven in een voetnoot.

1.2 Onderzoeksvragen

Onder artikel 9, vijfde lid, is het college verplicht om voor 1 april 2010 verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van de verplichtingen in artikel 9, eerste lid. Daarnaast dient het college advies te geven over de wenselijkheid van aanvullende regels over het verlenen van toegang tot het netwerk van TNT Post. Alvorens in te gaan op de gehanteerde onderzoeksvragen beschrijft het college eerst wat hij onder 'doeltreffendheid' en 'effecten' verstaat.

Gehanteerde definities 'doeltreffendheid' en 'effecten'.

Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of de verplichting daadwerkelijk bijdraagt aan de realisatie van het beoogde doel. Synoniemen van doeltreffendheid zijn effectiviteit en werkzaamheid. Uit deze omschrijvingen concludeert het college dat bij de analyse van 'doeltreffendheid' een oorzakelijk verband moeten worden aangetoond tussen artikel 9, eerste lid, en de gesignaleerde resultaten/effecten.

De wetgever spreekt naast 'doeltreffendheid' ook over 'effecten'. Daarin zit een grote overlap. Immers, bij 'doeltreffendheid' gaat het om de mate waarin de beoogde effecten zijn gerealiseerd. Dat de wetgever naast 'doeltreffendheid' tevens nadrukkelijk spreekt over 'effecten', houdt volgens het college in dat de analyse ook moet adresseren in welke mate er in de praktijk sprake is van (gewenste en ongewenste) neveneffecten.

Door te spreken over 'effecten in de praktijk' maakt de wetgever tot slot duidelijk dat hij geen theoretische exercitie beoogt, maar dat hij een evaluatie op basis van empirie voor ogen heeft.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie is als volgt geformuleerd:

Is artikel 9 doeltreffend om toegang voor postvervoerbedrijven tot het netwerk van TNT Post te faciliteren en daarmee concurrentie op de postmarkt te bevorderen?

Op basis van deze centrale onderzoeksvraag heeft het college enkele deelvragen geformuleerd:

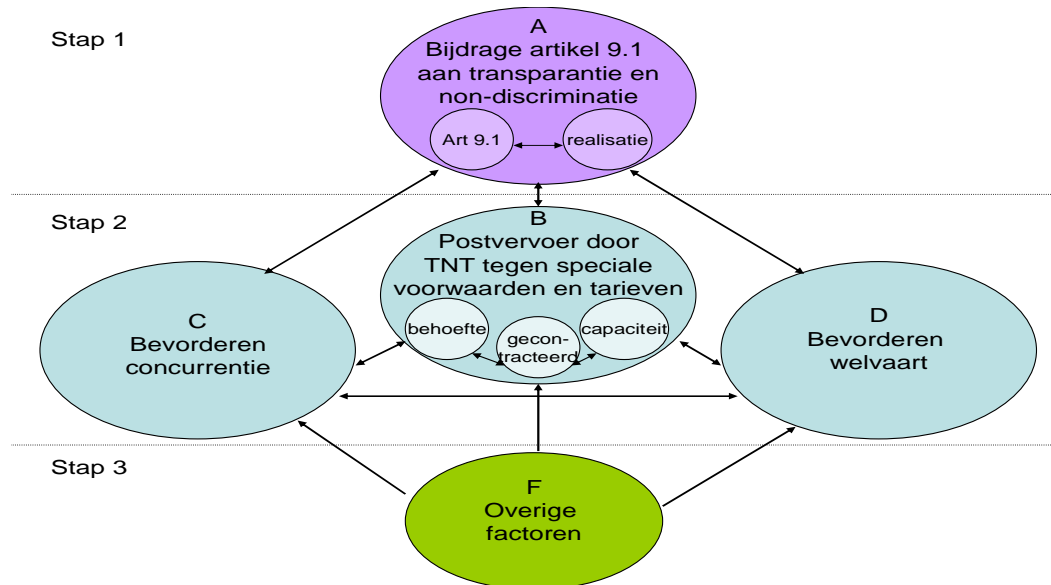
1. Hoe ziet de huidige markt voor postvervoer eruit?
2. Zorgt artikel 9 voor goede condities voor toegang tot het netwerk van TNT Post?
3. Wat is de doeltreffendheid en wat zijn de effecten in de praktijk van artikel 9 op toegang tot het netwerk van TNT Post?
4. Wat is de doeltreffendheid en wat zijn de effecten in de praktijk van artikel 9 op de concurrentie op de postmarkt?
5. Zijn aanvullende regels wenselijk om toegang van derden (en daarmee de mate van concurrentie) te bevorderen en, zo ja, hoe zien die aanvullende regels er uit?

1.3 Analytisch kader

Op grond van de handvatten uit de wet en beschikbare informatie over de werking van de postmarkt (RBB, Tilec, SEO, EIM) komt het college tot een analytisch kader om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden. Het analytisch kader vormt de bouwsteen voor de relaties waar het college in de evaluatie naar kijkt en welke onderzoeksvragen hierbij gesteld worden.

Fout! Verwijzingsbron niet gevonden. 1 geeft een schematische weergave van het gehanteerde analytisch kader waarin het college de relaties beschrijft waar hij in de evaluatie naar kijkt. Centraal staat hierbij of artikel 9 bijdraagt aan de verbetering van toegang voor postvervoerbedrijven tot het netwerk van TNT Post. In stap 1 wordt ingegaan op de doelstelling en inhoud van artikel 9 en de verwachte effecten van artikel 9 op het gedrag van TNT Post. Hierbij wordt in kaart gebracht in welke mate dit wetsartikel daadwerkelijk leidt (of kan leiden) tot transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven. In stap 2 wordt geanalyseerd wat de effecten in de praktijk van artikel 9 zijn op toegang (B), concurrentie (C) en welvaart (D). Hoewel artikel 9 zich richt op toegang tot het netwerk van TNT Post heeft artikel 9 tot doel concurrentie te bevorderen op de postmarkt. Het college analyseert of artikel 9 voldoende is om concurrentie te bevorderen tot de postmarkt, of dat er mogelijk nog andere factoren bestaan die de concurrentie op de postmarkt belemmeren. Daarbij is de vraag of de plicht tot non-discriminatie en transparantie de concurrentie bevordert of niet, alsmede in welke mate. In de laatste stap analyseert het college hoe belangrijk de gesignaleerde effecten van artikel 9 zijn, in relatie tot andere factoren (F) die van invloed zijn op de doelstellingen van de wetgever omtrent het bevorderen van toegang tot het netwerk, concurrentie en welvaart.

Figuur 1 Analytisch kader



1.4 Onderzoeksaanpak

In de evaluatie maakt het college gebruik van zowel (theoretische) literatuur over de (werking van de) postmarkt als ervaringen en gedragingen van partijen in de praktijk. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden betreft het college ook bevindingen uit het buitenland. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** 1 geeft schematisch de opbouw van de evaluatie weer. Het college bespreekt per hoofdstuk de gehanteerde onderzoeksaanpak.

Tabel 1 Schematische opbouw rapport

| | |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hoofdvraag | Is artikel 9 doeltreffend om toegang voor postvervoerbedrijven tot het netwerk van TNT post te faciliteren en daarmee concurrentie op de postmarkt te bevorderen? |
| Hoofdstuk 2 | Artikel 9 Inhoud en doelstellingen artikel 9: <ul style="list-style-type: none"> • Beschrijving artikel 9 en doelstellingen wetgever • Verwachte prikkels en mogelijkheden voor openstellen netwerk van TNT voor andere postvervoerbedrijven |
| Hoofdstuk 3 | Huidige postmarkt Beschrijving huidige postmarkt en spelers <ul style="list-style-type: none"> • Relevante partijen • Aanbod postvervoerdiensten |

| | |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Productieketen • Relevante marktsegment(en) |
| Hoofdstuk 4 | Borging toegangscondities |
| | Effect en doeltreffendheid van artikel 9 op: <ul style="list-style-type: none"> • Mate van non-discriminatie • Mate van transparantie |
| | Gebruik en behoefte aan toegang tot netwerk TNT Post |
| | Effect en doeltreffendheid van artikel 9 op toegang tot het netwerk van TNT Post: <ul style="list-style-type: none"> • Huidige gebruik netwerk van TNT Post • Behoeft tot gebruik netwerk van TNT Post • Capaciteit van TNT Post • Mogelijke alternatieven voor gebruik netwerk TNT Post |
| Hoofdstuk 5 | Concurrentie op de postmarkt |
| | Bevordert artikel 9 concurrentie op de postmarkt: <ul style="list-style-type: none"> • Is toegang een toetredingsdrempel? • Belemmert artikel 9 de concurrentie? • Mogelijke andere factoren die concurrentie op de postmarkt belemmeren? |
| Hoofdstuk 6 | Conclusies en advies |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Belangrijkste conclusies doeltreffendheid en effecten in de praktijk van artikel 9, eerste lid. • Wenselijkheid aanvullende wet en regelgeving om toegang tot het netwerk van TNT Post te bevorderen |

In hoofdstuk 2 beschrijft het college allereerst de inhoud en de doelstellingen van het wetsartikel. Daarbij wordt tevens ingegaan op de context waarbinnen het wetsartikel zich bevindt (Postwet 2009 wordt afgezet tegen verplichtingen onder de Mededingingswet en de Postwet 2000). Hoofdstuk 2 gaat ook in op de theoretische mogelijkheden en prikkels (verwachte effecten) die TNT Post heeft om geen toegang te bieden tot haar netwerk. Het college maakt gebruik van (internationale) literatuur om de verwachte effecten te beschrijven.

In hoofdstuk 3 geeft het college een beschrijving van de huidige situatie op de postmarkt waarbij ingegaan wordt op het aantal spelers, de productieketen en aangeboden producten van deze spelers en de afbakening van de relevante markt van de evaluatie. Hierbij maakt het college gebruik van gegevens over de situatie in de huidige postmarkt (op basis van gegevens uit de marktmonitor die het college verstuurd heeft naar verschillende postvervoerbedrijven), gegevens verkregen uit interviews met verschillende postvervoerbedrijven en literatuur over de ontwikkelingen en werking van de postmarkt. Het college gaat specifiek in op de verschillende marktsegmenten binnen de postmarkt en geeft hier een analyse van de te verwachten concurrentieontwikkeling binnen elk marktsegment.

In hoofdstuk 4 beschrijft het college allereerst of TNT Post voldoet aan de verplichting tot non-discriminatie en transparantie waarbij het college ingaat op de doeltreffendheid en effecten van artikel

9 op transparantie en non-discriminatie in de praktijk. Hiervoor gebruikt het college gegevens uit de vragenlijst 'evaluatie postmarkt' die het college in het kader van deze evaluatie heeft verstuurd naar marktpartijen. Tevens heeft het college met verschillende postvervoerbedrijven interviews gehouden.

In het tweede gedeelte van hoofdstuk 4 gaat het college in op de afname van netwerktoegang door postvervoerbedrijven in de huidige marktsituatie. Hierbij analyseert het college de behoefte en het gebruik van netwerktoegang door postvervoerbedrijven. Daarbij maakt het college gebruik van de gegevens uit de marktmonitor. Daarnaast wordt de behoefte tot netwerktoegang afgezet tegen internationale ontwikkelingen m.b.t. de liberalisering van de Europese postmarkten.

In hoofdstuk 5 analyseert het college of artikel 9 heeft bijgedragen aan het bevorderen van concurrentie op de postmarkt. Tevens analyseert het college of er mogelijk nog andere toetredingsdrempels bestaan die de concurrentie op de postmarkt belemmeren. Hiervoor maakt het college gebruik van de informatie uit de gesprekken met postvervoerbedrijven en de vragenlijst over de evaluatie van artikel 9.

In hoofdstuk 6 geeft het college de belangrijkste conclusies weer over de doeltreffendheid en effecten van artikel 9, eerste lid, en gaat het college in op de wenselijkheid van aanvullende regels. De opties voor nadere regels toetst het college aan de beginselen van proportionaliteit, geschiktheid en noodzakelijkheid. Hierbij heeft de wetgever benadrukt dat de aanvullende regels zich moeten richten op toegang tot het netwerk. De aanvullende toegangsregels kunnen, gelet op de formulering in artikel 9, vierde lid, dus betrekking hebben op:

- aanvulling van de verplichtingen in artikel 9, eerste lid;
- het type verplichtingen genoemd onder a en b van artikel 9, vierde lid, dus een generieke toegangsverplichting;
- andere type verplichtingen dan genoemd onder a en b van artikel 9, vierde lid (er staat immers: "Deze regels *kunnen* inhouden...).

De nadruk op toegangsregulering neemt niet weg dat eventuele aanvullende regels op grond van artikel 9, vierde lid, indirect ook zullen (moeten) bijdragen aan concurrentie. Toegangsregulering beoogt immers om de mogelijkheden voor concurrentie te bevorderen (zie paragraaf 2.1).

2 Artikel 9

Dit hoofdstuk bevat nadere informatie over de inhoud van artikel 9 Postwet en de toelichting die de wetgever bij dit artikel heeft gegeven. Allereerst bespreekt het college de inhoud en doelstellingen van artikel 9 (paragraaf 2.1). Hierbij gaat het college ook in op hoe artikel 9 van de Postwet 2009 zich verhoudt met de Postwet 2000 en de Mededingingswet. Vervolgens gaat het college in op de theoretisch te verwachten effecten die bereikt kunnen worden met artikel 9. Hierbij beschrijft het college welke prikkels en mogelijkheden TNT Post heeft om toegang tot haar netwerk te belemmeren (paragraaf 2.2). Ten slotte vat het college de inzichten uit dit hoofdstuk samen (paragraaf 2.3).

2.1 Inhoud en doelstelling artikel 9

In deze paragraaf wordt de inhoud en doelstelling van artikel 9 van de Postwet 2009 toegelicht. Daartoe citeert het college eerst het hele wetsartikel. Vervolgens gaat het college in op de beoogde doelstellingen die de wetgever heeft verwoord in de Memorie van Toelichting en Nota van Wijziging. Daarna geeft het college een toelichting op de verschillende aspecten van artikel 9.

2.1.1 De wetstekst

Artikel 9 van de Postwet 2009 is als volgt geformuleerd:

9.1. 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, verricht hij dit postvervoer voor andere postvervoerbedrijven tegen non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven ten opzichte van andere afzenders en andere postvervoerbedrijven. Onder andere postvervoerbedrijven vallen ook groepsmaatschappijen die in een groep verbonden zijn in de zin van artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek met het postvervoerbedrijf dat beschikt over een netwerk als bedoeld in de eerste volzin.

9.2. Indien blijkt dat op de nationale postmarkt of een onderdeel daarvan daadwerkelijke concurrentie ontbreekt, kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de voorwaarden en tarieven die worden gehanteerd bij het verrichten van postvervoerdiensten tegen speciale voorwaarden en tarieven door postvervoerbedrijven die over een netwerk beschikken als bedoeld in het eerste lid.

9.3. Een postvervoerbedrijf als bedoeld in het eerste lid zorgt ervoor dat de geldende speciale voorwaarden en tarieven voor eenieder kenbaar zijn.

9.4. Bij ministeriële regeling kunnen in aanvulling op het eerste lid regels worden gesteld over het verlenen van toegang tot het in dat lid bedoelde netwerk. Deze regels kunnen inhouden dat:

- a. een postvervoerbedrijf, dat beschikt over een dergelijk netwerk, op verzoek van bij die regeling aan te wijzen categorieën derden toegang verleent tot dat netwerk tegen redelijke, transparante en non-

discriminatoire tarieven en voorwaarden, voor zover een bedrijfsmatige en op continuïteit gerichte exploitatie van het netwerk dit toelaat;

b. het in onderdeel a bedoelde postvervoerbedrijf er zorg voor draagt dat de geldende voorwaarden en tarieven als bedoeld in dat onderdeel voor eenieder kenbaar zijn.

9.5. Het college brengt uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van dit artikel aan Onze Minister verslag uit over de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van het eerste lid en verstrekt daarbij advies over de wenselijkheid om toepassing te geven aan het vierde lid.

2.1.2 Doelstelling artikel 9

In deze paragraaf bespreekt het college de doelstellingen van artikel 9 zoals de wetgever verwoord heeft in de toelichting op de Postwet 2009.

De invoering van de Postwet 2009 beoogt liberalisering van de postmarkt; meer ruimte voor concurrentie. De wetgever beoogt dat toetreders alternatieve (bezorg)netwerken ontwikkelen, zodat concurrentie tussen infrastructures tot stand komt: *“Het wordt voorts wenselijk geacht dat de concurrentie niet alleen tussen diensten maar ook tussen infrastructures tot stand komt.”*²

De wetgever streeft met de liberalisering naar een verhoging van de welvaart: “meer keuzemogelijkheden, lagere prijzen en betere kwaliteit voor de (zakelijke) gebruiker. De doelstelling van het bereiken van lagere prijzen is vooral relevant voor de zakelijke segmenten van het postvervoer.”³ De particuliere gebruiker verstuurt een beperkt deel van de poststroom via een fijnmazig, en daarmee kostbaar en moeilijk op te zetten, collectienetwerk. Het vormt daardoor volgens de wetgever een marktsegment waarop concurrentie minder makkelijk van de grond zal komen.

De wetgever merkt op dat toetredingsdrempels de mogelijkheden voor concurrentie beperken. “Toetreders met een beperkt volume zijn als gevolg van het schaalvoordeel van TPG Post⁴ bedrijfseconomisch niet in staat een vergelijkbare infrastructuur op te zetten. In de praktijk zal een toetreders langzaam een klantenbestand opbouwen. Toetreding tot het segment van de bezorging naar particulieren is alleen levensvatbaar als in de startfase gebruik kan worden gemaakt van de bezorging van post door TPG Post. Een hoge toetredingsdrempel als gevolg van het schaalvoordeel van TPG Post is ongewenst, omdat er met de volledige liberalisering van de postmarkt naar wordt gestreefd postvervoerbedrijven makkelijk te laten toe en uittreden, teneinde marktwerking effect te laten hebben.”⁵

² Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 26

³ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 7

⁴ Nu TNT Post. In het vervolg van de evaluatie wordt gesproken over TNT Post.

⁵ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 7

De wetgever beoogt met toegangsregulering de toetredingsdrempels te verlagen. “Teneinde de toetredingsbelemmering op de postmarkt te verlagen, dienen postvervoerbedrijven gebruik te kunnen maken van de diensten van het netwerk waarmee minstens vijf dagen per week aan particulieren kan worden bezorgd. De partij die post minstens vijf dagen per week bezorgt, moet derhalve tegen dezelfde tarieven en voorwaarden toegang tot de diensten verlenen zowel aan toetreders als aan klanten.”⁶ Toegang voor andere postvervoerbedrijven tot het netwerk van TNT Post is een vorm van onderlinge dienstverlening. De wetgever merkt op dat toegangsregulering in het bijzonder van belang is voor postvervoerbedrijven die niet beschikken over het bedoelde specifieke vervoer- en bezorgnetwerk en die afhankelijk zijn van een postvervoerbedrijf dat wel over een dergelijk netwerk beschikt om (een deel van) de poststukken te laten vervoeren. Met de toegangsregulering op grond van artikel 9 beoogt de wetgever de concurrentie op de postmarkt te stimuleren.⁷

De verplichting tot non-discriminatie en transparantie heeft als directe doelstelling om de toegang van derden tot het netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland te bevorderen. De wetgever geeft geen toelichting op de relatie tussen non-discriminatie en transparantie enerzijds en toegang tot het netwerk van TNT Post anderzijds. Zie paragraaf 2.2 voor de theoretisch te verwachten effecten van deze verplichtingen op toegang.

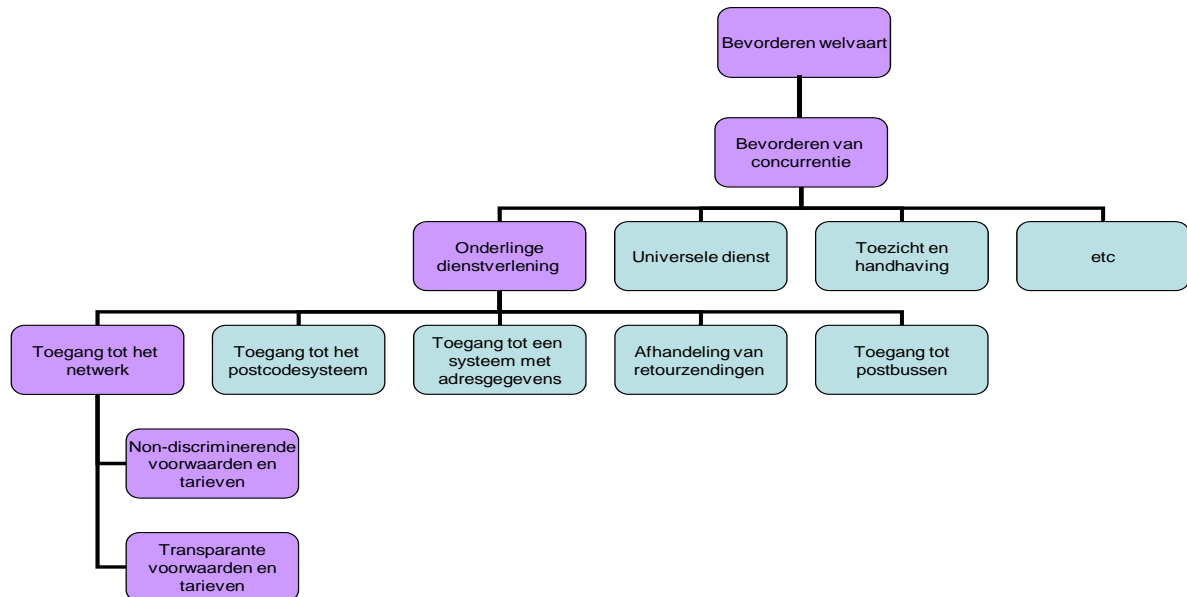
Figuur 2 geeft systematisch weer welke doelstellingen de wetgever beoogt met de Postwet. Figuur 2 is (met lila) toegespitst op artikel 9, eerste lid.

In lijn met de wetgever hanteert het college ‘bevordering welvaart’, ‘bevordering concurrentie’ en ‘toegang tot het netwerk’ als doelstellingen van artikel 9, eerste lid. Het college hanteert ‘onderlinge dienstverlening’ niet als separate doelstelling, omdat artikel 9, eerste lid zich puur richt op toegang tot het netwerk en niet op de andere aspecten die bijdragen aan onderlinge dienstverlening. Voor deze evaluatie is de doelstelling ‘onderlinge dienstverlening’ derhalve gelijk aan de doelstelling ‘toegang tot het netwerk’.

⁶ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 7

⁷ Derde nota van wijziging, Vierde en Vijfde lid, 2006–2007, 30 536, nr. 49, pagina 7

Figuur 2 Doelstellingen van de wetgever



2.1.3 Toelichting op artikel 9

In deze paragraaf geeft het college een toelichting op de specifieke onderdelen van artikel 9 van de Postwet 2009. Hierbij gaat het college achtereenvolgens in op:

- toegangsregulering
- voor wie de toegangsregulering geldt
- de diensten waarop de toegangsregulering betrekking heeft
- de onderhandelde toegang
- transparantieverplichting
- non-discriminatie verplichting

Toegangsregulering

Het eerste lid van artikel 9 regelt de wijze waarop postvervoerbedrijven toegang krijgen tot het netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland. Dit artikel is daarmee een vorm van toegangsregulering. Artikel 9 vindt haar basis in artikel 11a van de Europese richtlijnen voor de postmarkt.⁸ De Europese richtlijnen geven geen concrete invulling van de manier waarop toegang tot het netwerk van de 'zittende' speler moet worden verleend. De verplichting tot non-discriminatie en transparantie, zoals gehanteerd in artikel 9, is een lichte vorm van toegangsregulering. Zwaardere vormen van toegangsregulering zijn bijvoorbeeld een

⁸ The European parliament and the council of the European Union, Directive 2008/6/EC

verplichting om in principe op alle schakels in het netwerk toegang te verlenen (zoals in Duitsland, zie annex C), eventueel met gereguleerde tarieven (zoals in het Verenigd Koninkrijk, zie annex C). Ook onder de toegangsregulering in de Postwet 2000 is een vergelijkbare lichte vorm van toegangsregulering gehanteerd.

Naast artikel 9 hebben ook artikel 10 tot en met 13 uit de Postwet 2009 betrekking op toegangsregulering (ook wel: onderlinge dienstverlening). Artikel 10 tot en met 13 betreffen de volgende vormen van onderlinge dienstverlening:

- Het verstrekken van gegevens uit een systeem met postcodegegevens die nodig zijn voor postbezorging. Dit dient tegen kostengeoriënteerde tarieven te geschieden (artikel 10).
- Het verstrekken van de gegevens uit een systeem met adresgegevens die nodig zijn voor doelmatige postbezorging. Een systeem met adresgegevens betreft de verhuisgegevens van een geadresseerde of de gegevens over het tijdelijk stopzetten van de postbezorging (artikel 11).
- De afhandeling van retourpost. Daarbij gaat het om poststukken die terecht zijn gekomen in de poststroom van een ander postbedrijf dan het postvervoerbedrijf waaraan het poststuk door de afzender is aangeboden (artikel 12).
- Toegang tot postbussen. Dit betreft een in een gebouw aanwezige afgesloten ruimte die bestemd is voor de bezorging van de voor de gebruiker daarvan bestemde poststukken (artikel 13).

In grote lijnen komt het er op neer dat onderlinge dienstverlening tussen postvervoerbedrijven op grond van de Postwet 2009 tegen transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven dient plaats te vinden. Daarnaast dient de onderlinge dienstverlening binnen redelijke termijn plaats te vinden en tegen redelijke, objectief gerechtvaardigde voorwaarden en tarieven.

Artikel 10 tot en met 13 vallen buiten de sfeer van artikel 9 en worden daarom niet meegenomen in de evaluatie van de Postwet 2009. Wanneer het college in het vervolg van deze evaluatie spreekt over toegangsregulering, dan wordt het eerste lid van artikel 9 bedoeld.

TNT Post

In 2009 en 2010 beschikt alleen TNT Post over een netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd in heel Nederland. Ten tijde van de evaluatie hebben de verplichtingen in artikel 9, eerste en derde lid, derhalve alleen betrekking op TNT Post. Ook onder de Postwet 2000 gold de toegangsregulering alleen voor TNT Post.

Om de leesbaarheid van de evaluatie te bevorderen spreekt het college in het vervolg van de evaluatie over de verplichtingen in artikel 9 jegens *TNT Post*, in plaats van de verplichtingen in artikel 9 jegens *een postvervoerbedrijf dat beschikt over een netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland*. Het college onderkent dat het niet is uitgesloten dat ook een ander postvervoerbedrijf in de toekomst over een netwerk beschikt waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in

Nederland. Het college heeft echter geen aanwijzingen dat dit binnen afzienbare termijn aan de orde zal zijn (zie paragraaf 3.3).

Op grond van artikel 9 hoeft Netwerk VSP Geadresseerd B.V. geen non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven te hanteren voor toegang tot haar netwerk. Artikel 9 strekt zich niet uit tot Netwerk VSP Geadresseerd B.V., ondanks het feit dat dit een onderneming is binnen dezelfde groepsmaatschappij als TNT Post en er in mededingingsrechtelijke zin sprake is van één onderneming.⁹ In artikel 9 van de Postwet zijn echter de betreffende verplichtingen niet opgelegd aan 'ondernemingen' in de zin van het mededingingsrecht, maar aan 'postvervoerbedrijven'.¹⁰ Deze 'postvervoerbedrijven' zijn blijkens de definities uit de Postwet overigens wel te beschouwen als onderneming in het kader van het mededingingsrecht. Waar in artikel 9, eerste lid, van de Postwet wordt verwezen naar een "postvervoerbedrijf, dat beschikt over een netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland" waaraan de verplichtingen tot non-discriminatie en transparantie zijn opgelegd, gelden deze verplichtingen echter uitsluitend voor het postvervoerbedrijf TNT Post, en dus niet (ook) voor Netwerk VSP Geadresseerd B.V..

Andersom dient TNT Post op grond van artikel 9 voor toegang tot haar netwerk wel non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven te hanteren jegens Netwerk VSP Geadresseerd B.V.. In de wettekst staat immers "Onder andere postvervoerbedrijven vallen ook groepsmaatschappijen die in een groep verbonden zijn in de zin van artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek met het postvervoerbedrijf dat beschikt over een netwerk als bedoeld in de eerste volzin." Het college merkt op dat de beoordeling of artikel 9 juist wordt toegepast jegens Netwerk VSP Geadresseerd B.V. wordt bemoeilijkt door een mogelijke vervlechting van (financiële) middelen en informatie binnen de groepsmaatschappij, zoals interne kruissubsidiëring. Uitwisseling van (financiële) middelen en informatie tussen TNT Post en Netwerk VSP Geadresseerd B.V. is toegestaan op grond van de Postwet (en Mededingingswet), zolang dit maar niet betrekking heeft op toegang. Het risico bestaat dat TNT Post jegens Netwerk VSP Geadresseerd B.V. non-discriminatoire en transparante tarieven hanteert voor toegang, maar dat Netwerk VSP Geadresseerd B.V. hiervoor door TNT Post gecompenseerd wordt in een ander deel van hun activiteiten of via separate kasstromen. Het is voor het college in een dergelijke situatie moeilijk vast te stellen of sprake is van overtreding van artikel 9.

Relevante diensten

De wetgever benadrukt in de toelichting dat artikel 9 geen betrekking heeft op alle postvervoerdiensten in het netwerk van TNT Post. Artikel 9 betreft alleen het vervoer van grote hoeveelheden poststukken onder speciale voorwaarden en tarieven.¹¹ Onder poststukken wordt verstaan

⁹ NMa, Sandd vs TNT Post, besluitnummer 6207/223.BT1239, 15 december 2009

¹⁰ Elders in de Postwet is dit bijvoorbeeld ook aan de orde bij de regeling tot Aanwijzing verlener universele postdienst 2009 (Stcrt. 2009, 15 april 2009), waarin TNT Post BV is aangewezen.

¹¹ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 35

- Brieven
- Andere geadresseerde stukken, te weten:
 - postpakketten met een gewicht tot 20 kilogram indien het postvervoer binnen Nederland en vanuit Nederland betreft en tot 30 kilogram indien het postvervoer vanuit het buitenland betreft;
 - fysieke dragers die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens;
 - dagbladen of tijdschriften.

Ook onder de Postwet 2000 gold de toegangsregulering alleen voor partijenpost waarvoor TNT Post door middel van afzonderlijke overeenkomsten speciale voorwaarden en tarieven had afgesloten. Onder de Postwet 2000 gold de toegangsregulering echter alleen voor het vervoer van partijenpost brieven tot 50 gram (de concessie), terwijl onder de Postwet 2009 de toegangsregulering voor alle poststukken geldt.

Wat betreft het vervoer van grote hoeveelheden poststukken onder speciale voorwaarden en tarieven geeft de wetgever de volgende toelichting: *“Het gaat dan niet om brieven die onder het enkelstukstarief worden aangeboden, maar om grotere hoeveelheden post die onder speciale voorwaarden en tarieven wordt vervoerd. Bij speciale tarieven valt in de eerste plaats te denken aan een lagere prijs dan het enkelstukstarief. Bij speciale voorwaarden valt te denken aan verdere kortingen voor bij voorbeeld het gesorteerd of op bepaalde plaatsen aanleveren van post. Grotere klanten, zoals banken, zullen post vaak gesorteerd en op een later moment in het traject tussen collecteren en bestellen aanleveren, en hier dus speciale voorwaarden en tarieven voor kunnen bedingen. Ook postvervoerbedrijven die (nog) niet beschikken over een (volledig) eigen netwerk, kunnen partijenpost aanbieden.”*¹²

Zoals uit de wettekst blijkt heeft artikel 9, eerste lid, alleen betrekking op toegang tot postvervoerdiensten die TNT Post ook aanbiedt aan niet-postvervoerbedrijven (klanten op de retailmarkt). Artikel 9 heeft geen betrekking op toegang tot postbussen, het postcodesysteem, een systeem van adreswijziging en retourzendingen. Deze vormen van toegang worden geregeld in artikel 10 tot en met 13 van de Postwet 2009 en zijn geen onderdeel van de evaluatie, zoals aangegeven bij de alinea over *toegangsregulering*).

Onderhandelde toegang

Artikel 9 gaat uit van onderhandelde toegang. “Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de vijfdaagse postbezorger (college: TNT Post) en het postvervoerbedrijf zelf tot een overeenkomst over de tarieven en voorwaarden voor de postdienstverlening komen. [...] Wanneer partijen niet tot een overeenkomst komen over de tarieven en voorwaarden dan kan het geschil aan het college worden voorgelegd.”¹³

¹² Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 35

¹³ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 8

De wetstekst van artikel 9, eerste lid, maakt duidelijk dat de transparantie en non-discriminatie verplichting voor TNT Post niet geldt jegens klanten in het algemeen, maar alleen jegens andere postvervoerbedrijven (onderstreepte passage): *“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, verricht hij dit postvervoer voor andere postvervoerbedrijven tegen non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven ten opzichte van andere afzenders en andere postvervoerbedrijven...”*

Volgens de definitie in de Postwet 2009 is een postvervoerbedrijf een bedrijf dat één of meerdere postvervoerdiensten uitvoert. Een bedrijf dat alleen collectie of alleen sortering of bezorging uitvoert is dus ook een postvervoerbedrijf. Dus naast bedrijven die zowel collectie als sortering als bezorging uitvoeren, zijn ook bedrijven die maar een van deze drie schakels uitvoeren gekenmerkt als een postvervoerbedrijf.¹⁴

Onder artikel 9 geldt de toegangsregulering alleen jegens postvervoerbedrijven. Doordat de vereiste van non-discriminatie en transparantie wel afhankelijk gesteld is van het aanbod van TNT Post aan overige klanten, dient het aanbod van TNT Post aan die overige klanten wel als een relevante benchmark (onderstreepte passage). *“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, verricht hij dit postvervoer voor andere postvervoerbedrijven tegen non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven ten opzichte van andere afzenders en andere postvervoerbedrijven.”*

Om dus te voldoen aan de verplichting tot non-discriminatie jegens postvervoerbedrijven dient TNT Post tot op zekere hoogte ook non-discriminatoire voorwaarden en tarieven te hanteren jegens andere afzenders. Immers, indien TNT Post prijsdiscriminatie zou toepassen tussen vergelijkbare afzenders, dan vindt ook automatisch prijsdiscriminatie plaats jegens postvervoerbedrijven. Er kunnen niet tegelijkertijd ongelijke tarieven tussen andere afzenders gelden en gelijke tarieven jegens postvervoerbedrijven ten opzichte van andere afzenders. Hierbij merkt het college wel op dat het alleen gaat om diensten die zowel postvervoerbedrijven als andere afnemers afnemen, omdat TNT Post alleen verplicht is tot non-discriminatie en transparantie jegens postvervoerbedrijven die vergelijkbare diensten wensen af te nemen als andere afnemers.

Artikel 9, eerste lid, lijkt niet bedoeld om retailklanten een beroep op de non-discriminatie en transparantie verplichting te laten doen tegenover andere retailklanten. Op grond van artikel 9, eerste lid, kan niet worden afgedwongen dat TNT Post non-discriminatoire en transparante tarieven hanteert jegens retailklanten. Artikel 9, eerste lid, ziet uitsluitend op non-discriminatie en transparantie tussen de toetredende postvervoerbedrijven en retailklanten (en anderen). Daarbij geldt enerzijds dat TNT

¹⁴ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 32

Post niet verplicht is diensten te leveren die zij in dit verband niet ook reeds levert aan retailklanten. Anderzijds geldt dat, als zij diensten aan retailklanten (en anderen) levert, zij die altijd transparant en non-discriminatoire aan een ander postvervoerbedrijf moet leveren. De bepaling ziet niet op non-discriminatie tussen verschillende retailklanten. Dat neemt niet weg dat transparant moet zijn wát er precies aan retailklanten wordt geleverd, zodat een ander postvervoerbedrijf dat hetzelfde wenst af te nemen kan zien wat het precies kan afnemen. Indien zou blijken dat TNT Post vergelijkbare klanten op verschillende wijzen bedient, wordt het lastig te bepalen op wélke vergelijkbare tarieven/condities een postvervoerbedrijf een beroep kan doen. De facto zal de verplichting dan wel haast (moeten) leiden tot het ook gelijktrekken van de condities tussen de verschillende klanten (niet-postvervoerbedrijven).

Het perspectief van de Postwet 2009 verschilt op dit punt van de Postwet 2000. Onder de Postwet 2000 diende TNT Post voor klanten transparante en non-discriminatoire tarieven te hanteren, indien door middel van afzonderlijke overeenkomsten afwijkende tarieven worden gehanteerd. De toegangsregulering onder de Postwet 2000 betrof dus een vorm van retailregulering, terwijl het onder de Postwet 2009 een vorm van wholesaleregulering betreft. Postvervoerbedrijven werden in de Postwet 2000 niet expliciet genoemd maar konden als klant worden beschouwd die (net als ieder ander) een aanbod wilden afnemen.

De wetgever benadrukt dat TNT Post niet verplicht is om op elk punt van het netwerk toegang te verlenen. "Dit betekent dat het postvervoerbedrijf dat ten minste vijf dagen bezorgt niet verplicht is op verzoeken van postbedrijven in te gaan als deze dienstverlening niet aan klanten die geen postvervoerbedrijf zijn, wordt aangeboden, bijvoorbeeld als het gaat om het punt van het netwerk waarop toegang wordt verleend."¹⁵ Zo merkt de wetgever op dat TNT Post niet verplicht is om toegang te verlenen tot de brievenbus.¹⁶ Alleen als TNT Post reeds toegangsdiensten aanbiedt, dan is zij verplicht om dit non-discriminatoire te verrichten voor andere postvervoerbedrijven. Het maakt daarbij niet uit aan wie TNT Post reeds toegang verleent. Als TNT Post toegangsdiensten aanbiedt aan groepsmaatschappijen of externe partijen dan moet zij dit ook aanbieden aan andere postvervoerbedrijven.

Transparantie

Artikel 9, eerste lid, verplicht TNT Post tot transparante voorwaarden en tarieven voor toegang tot haar netwerk. Artikel 9, derde lid, bevat een uitwerking van het transparantiebeginsel uit het eerste lid: *"Een postvervoerbedrijf als bedoeld in het eerste lid zorgt ervoor dat de geldende speciale voorwaarden en tarieven voor eenieder kenbaar zijn"*. De wetgever laat grotendeels open wat hij onder 'transparantie' en 'voor eenieder kenbaar' verstaat, maar voor een beoordeling is een nadere invulling wel vereist. In deze paragraaf geeft het college een nadere invulling op basis van informatie in de Memorie van Toelichting op de Postwet 2009 en de uitleg van het begrip in richtsnoeren en besluiten van andere sectorspecifieke regelgeving (bestuursprudentie). Voor bestuursprudentie kijkt

¹⁵ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 8

¹⁶ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 18

het college naar de Postwet 2000 (OPTA), de Telecommunicatiewet (Tw), Wet Marktordening Gezondheidszorg (WMG), Elektriciteitswet (Ew) en Gaswet (Gw). Al deze wetten regelen markttoezicht in markten waarin de overheid beoogt (gereguleerde) concurrentie te bevorderen. In deze wetten heeft de transparantieplichting vergelijkbare doelstellingen als in de Postwet 2009.¹⁷

De wetgever geeft niet aan op welke manier TNT Post de tarieven en voorwaarden transparant en kenbaar moet maken voor eenieder, maar laat dit grotendeels aan TNT Post over. De wetgever stelt dat tarieven en voorwaarden in beginsel transparant zijn zodra zij openbaar zijn voor eenieder en duidelijk te interpreteren. De zorgplicht voor transparantie werkt de wetgever in de Memorie van Toelichting als volgt uit: *“...dat eenieder een beeld moet kunnen hebben van de structuur en hoogte van de speciale tarieven van het in het eerste lid bedoelde postvervoerbedrijf. Dat brengt mee, dat het postvervoerbedrijf ervoor moet zorgen dat de structuur van de speciale tarieven en voorwaarden voor eenieder kenbaar zijn en kunnen worden geraadpleegd. Het postvervoerbedrijf behoeft niet de afgesloten contracten op te nemen, maar de in het derde lid opgenomen zorgplicht vereist dat de gehanteerde tariefstructuur kenbaar wordt gemaakt. Het postvervoerbedrijf is in beginsel vrij in de wijze waarop het de tarieven kenbaar maakt, bijvoorbeeld via een website.”*¹⁸

Op grond van de Ew, Gw en WMG geldt een aantal criteria op grond waarvan de NMa respectievelijk de NZa transparantie beoordelen. Het college acht deze criteria vanwege hun universele karakter toepasbaar op de postmarkt.

- Correctheid/juistheid (valide, betrouwbaar, actueel, niet misleidend)
- Volledigheid
- Tijdigheid
- Gebruiksgemak (toegankelijkheid, inzichtelijkheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid)
- aansluiting bij informatie behoefte

Het college verwacht dat de toepassing van de criteria zal verschillen tussen markten, omdat die zal moeten aansluiten bij de specifieke productkenmerken en de contractvoorwaarden in de markt. Het college sluit daarom, voor de verdere interpretatie van het begrip ‘transparantie’ en ‘kenbaarheid’ onder de Postwet 2009, aan bij de aanwijzingen onder de Postwet 2000.

Het college acht dat aan het vereiste van transparantie is voldaan wanneer TNT Post binnen de beoordeelde contracten een structuur hanteert die gemakkelijk kan worden doorzien. Om aan het vereiste van kenbaarheid te voldoen dient TNT Post de voorwaarden en tarieven waarop

¹⁷ Ten eerste ondersteunt de transparantieplichting de non-discriminatie-verplichting. Immers, zonder inzicht in de structuur en hoogte van de speciale tarieven en voorwaarden kunnen concurrerende postvervoersbedrijven het aanbod van TNT-post niet vergelijken. Ten tweede draagt de transparantieplichting op zichzelf ook bij aan de toegang tot het netwerk. Immers, zonder een overzicht van de diensten die de aanbieder kan aanbieden (met de daarbij behorende voorwaarden, condities en tarieven) kunnen concurrerende postvervoerbedrijven niet beoordelen of/en hoe ze gebruik willen maken van de postvervoersdiensten van TNT-post.

¹⁸ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 36

postvervoerbedrijven toegang kunnen krijgen tot haar netwerk bovendien op te nemen in haar openbare tarievenboekje. Deze interpretatie van transparantie en kenbaarheid onder de Postwet 2009 hanteerde het college ook onder de Postwet 2000.¹⁹

Tot op zekere hoogte lijkt bestuursprudentie op grond van de Tw ook relevant voor de interpretatie van het transparantiebeginsel in de postmarkt.²⁰ Volgens marktbesluiten op grond van de Tw dient de netwerkaanbieder op grond van de algemene transparantieverplichting in geval van een verzoek om toegang een aanbod te doen waarin de tarieven en overige voorwaarden zijn opgenomen die aan het aanbieden van netwerkdiensten worden verbonden en waaruit kan worden opgemaakt wat nodig is voor het afnemen van de diensten. Het aanbod dient in elk geval de volgende informatie te bevatten:

- Een overzicht van diensten die de aanbieder kan aanbieden, met de daarbij behorende voorwaarden (onder andere technische voorwaarden), condities en tarieven.
- De technische kenmerken en andere eigenschappen van het netwerk, voor zover de afnemer deze informatie nodig heeft.
- Een overzicht van alle locaties van toegangspunten.

Non-discriminatie

Artikel 9, eerste lid, verplicht TNT Post tot non-discriminatoire voorwaarden en tarieven voor toegang tot haar netwerk. Net als bij 'transparantie' laat de wetgever grotendeels open wat hij onder 'non-discriminatie' verstaat. In deze paragraaf geeft het college de nadere invulling aan het begrip op basis van informatie in de Memorie van Toelichting op de Postwet 2009 en bestaande bestuursprudentie. Daarnaast kijkt het college voor bestaande bestuursprudentie naar de Postwet 2000 (OPTA), de Tw, WMG, Ew en Gw. In aanvulling hierop kijkt het college ook naar de Luchtvaartwet (Lw). De

¹⁹ Omdat de toegangsregulering onder de Postwet 2000 betrekking had op retailregulering (en niet op wholesaleregulering zoals in de Postwet 2009) was het kenbaarheidsvereiste uitgebreider onder de Postwet 2000. TNT Post diende onder de Postwet 2000 in het openbare tarievenboek en op haar website de gevallen bekend te maken waarin het aangaan van afzonderlijke overeenkomsten mogelijk is. De afzonderlijke overeenkomsten betrof kortingen ten opzichte van standaardtarieven die TNT Post publiceert in haar tarievenboek. TNT Post diende te vermelden welke aanvullende kenmerken van invloed zijn voor het hanteren van afwijkende kortingsklassen en voor de hoogte van de kwantumkorting en de verschillende tarieven voor bankbrieven. Zie toelichting bij de wijziging van de Barp in mei 2000 (Staatscourant 25 mei 2000, nr 101).

²⁰ Het college sluit voor interpretatie van het transparantiebeginsel niet aan bij het begrip 'referentieaanbod' uit de Tw. Deze relatief zware transparantieverplichting zou verder gaan dan de interpretatie van het transparantiebeginsel in de Memorie van Toelichting in de Postwet 2009 (zie begin van deze paragraaf). In marktbesluiten op grond van de Tw omvat een referentieaanbod in elk geval de volgende onderwerpen: 1) een beschrijving van de toegangsdienst en bijbehorende faciliteiten; 2) een beschrijving van de van toepassing zijnde processen en procedures, inclusief order- en leverprocedures, overstapprocedures, opzeggingen, facturering en betaling en verdeling van verantwoordelijkheden; 3) een voorstel voor kwaliteitsparameters en hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus. 4) informatie over toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten, zoals de wijze waarop informatie verstrekt wordt, de wijze waarop bekendmaking van voorgenomen wijziging plaatsvindt, voorwaarden ten aanzien van de betrouwbaarheid van over en weer verstrekte gegevens. 5) de tarieven voor de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten.

doelstelling²¹ en beschrijving²² van het non-discriminatiebeginsel in deze wetten sluit aan bij de Postwet.

De wetgever geeft als toelichting op het non-discriminatiebeginsel: “*Bij de toepassing van het non-discriminatiebeginsel moeten vergelijkbare gevallen gelijk behandeld worden.*”²³ Het college werkt de begrippen ‘vergelijkbare gevallen’ en ‘gelijke behandeling’ hieronder apart uit.

De Memorie van Toelichting op de Postwet 2009 geeft informatie over wat in de postmarkt onder ‘vergelijkbare gevallen’ moet worden verstaan:

- speciale voorwaarden en tarieven die gelden voor één of meerdere ‘gewone’ klanten (niet-postvervoerbedrijven), dochtermaatschappijen of concurrerende postvervoersbedrijven, moeten ook gelden voor andere postvervoersbedrijven.²⁴
- alle partijenpost met een vergelijkbare omvang en bewerkelijkheid, ondanks dat zowel de frequentie als de omvang van de aangeboden partij post niet exact hetzelfde zijn.²⁵
- De non-discriminatie verplichting geldt op grond van de Postwet 2009 niet ten opzichte van de interne verrekenprijs.²⁶ Op dit punt wijkt de Postwet af van de Telecommunicatiewet.

Op grond van de Postwet 2000 diende TNT Post met het oog op non-discriminatie voor afzonderlijke tarieven rekening te houden met vermeden kosten in vergelijking met de standaarddienst.²⁷ Bij de handhaving van non-discriminatie kwam naar voren dat vergelijking van de bedongen kortingen lastig is, door de grote omvang van de betreffende contracten. In plaats daarvan vroeg het college op grond van de Postwet 2000 aan TNT Post om aan te geven volgens welke mogelijkheden en beperkingen bepaalde kortingsopties kunnen worden verkozen, alsmede de criteria die TNT Post hierbij hanteert. Hiermee valt direct op dat het vereiste van transparantie en non-discriminatie nauw met elkaar verbonden zijn. TNT Post diende immers op grond van de Postwet 2000 ten behoeve van transparantie te publiceren in welke gevallen overgegaan kan worden tot contractkortingen. Indien TNT Post contracten af zou sluiten die afwijken van hetgeen hierover is gepubliceerd zal snel sprake zijn van discriminatoir handelen, terwijl daarmee de transparantie omtrent het kortingenbeleid ook zou worden getroffen.

Deze uitleg van non-discriminatie sluit aan bij de Gw, Lw en Tw. Op grond van die wetgeving is sprake van discriminatie indien er geen objectieve rechtvaardigingsgrond is aangevoerd voor ongelijke

²¹ De verplichting tot non-discriminatie heeft als doelstelling om de toegang tot het netwerk te bevorderen en daarmee de toetredingsbelemmeringen op de postmarkt te verlagen.

²² De verplichting om toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden aan afnemers te leveren.

²³ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 8

²⁴ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 35

²⁵ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 35

²⁶ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 8

²⁷ Onderdeel 5.2 van het Barp, Postwet 2000

behandeling. Differentiatie (bijvoorbeeld tariefdifferentiatie) is dus alleen toegestaan voor zover kortingen een door een economische prestatie gerechtvaardigd voordeel weerspiegelen, zoals een kostenverschil.

Voorbeelden van differentiatie die in principe *niet* in strijd zijn met non-discriminatie (met tussen haakjes de wet die hierover bestuursprudentie heeft):

- Volumegerelateerde kortingsregelingen (Tw). De prijs hangt in deze regelingen af van het afgenomen volume. Hiervoor geldt dat de afnemer een ander gemiddeld tarief betaalt bij overgang naar een andere staffel.
- Kortingsregelingen gekoppeld aan de contractduur (Tw). Dit zijn bijvoorbeeld regelingen waarbij de korting hoger is naarmate het contract langer is.
- Gestapelde kortingen (Tw). Dit zijn kortingen die hoger worden naarmate meer diensten bij dezelfde aanbieder worden afgenomen.
- Tariefdifferentiatie op basis van het vraagprofiel/geografische omstandigheden is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende criteria: 1) de differentiatie moet gebaseerd zijn op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke klanten, maar op een voldoende grote groep klanten (Tw).
- Zelfselectieschema's moeten logisch en consistent opgebouwd zijn en niet bepaalde klanten en klantgroepen bevoordelen (Tw).

Voorbeelden van differentiatie die in principe strijdig zijn met non-discriminatie (met tussen haakjes de wet die hierover bestuursprudentie heeft):

- Selectieve prijsonderbieding (Tw). Hogere kortingen aan specifieke klanten of klantgroepen dan aan vergelijkbare andere klanten of klantgroepen.
- Loyaliteitskortingen (Tw). Extra kortingen voor klanten vanwege hun historische koopgedrag.
- Het verstrekken van gegevens aan een groepsmaatschappij over afnemers, niet zijnde kleinverbruikers, die een verzoek hebben gedaan tot aansluiting en/of transport (Ew en Gw).
- Het toestaan van het gebruik door een groepsmaatschappij van de naam en het beeldmerk van de netbeheerder op een wijze waardoor verwarring bij het publiek te duchten is over de herkomst van goederen of diensten (Ew en Gw).

2.2 Theoretisch te verwachten effecten van artikel 9

In deze paragraaf stelt het college de vraag welke effecten de verplichting voor TNT Post tot non-discriminatie en transparantie in theorie heeft. Uitgangspunt bij deze analyse is de sterke positie van TNT Post op de Nederlandse postmarkt. In deze paragraaf inventariseert het college welke mogelijkheden en prikkels TNT Post hierdoor in theorie heeft om discriminatoire en intransparante voorwaarden en tarieven te hanteren. Vervolgens inventariseert het college de gevolgen voor postvervoerbedrijven om toegang te krijgen tot het netwerk van TNT Post en (daarmee) de concurrentie op de postmarkt. Bij deze inventarisaties gaat het dus niet noodzakelijkerwijs om daadwerkelijk geconstateerde gedragingen, maar om theoretisch *mogelijke* gedragingen vanuit TNT

Post. Bij de analyse kijkt het college eerst naar de situatie zonder artikel 9 en vervolgens naar de mogelijke effecten van artikel 9.

Tabel 2 bevat een overzicht van de potentiële mededingingsproblemen die een rol kunnen spelen op de postmarkt en die samenhangen met (in)transparantie en (non)discriminatie. De tabel geeft dus geen overzicht van *alle* potentiële mededingingsproblemen die een rol kunnen spelen op de postmarkt. In het vervolg van deze paragraaf werkt het college de betreffende potentiële mededingingsproblemen uit.

Tabel 2 Potentiële mededingingsproblemen gerelateerd aan discriminatie en transparantie

| Potentiële Mededingingsproblemen: | |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen | Prijdiscriminatie |
| 2. Niet prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen | <ul style="list-style-type: none"> - Vertragingstechnieken - Kwaliteitsdiscriminatie - Strategisch gebruik van informatie - Onbillijke voorwaarden - Leveringsweigering/toegangswegering |

In deze paragraaf behandelt het college de bovenstaande potentiële mededingingsproblemen in het licht van de postmarkt. Hierbij beschrijft het college of TNT Post mogelijkheden en prikkels heeft tot de hierboven genoemde mededingingsbeperkende gedragingen.

2.2.1 Prijdiscriminatie

In het geval van prijdiscriminatie zou TNT Post verschillende tarieven of andere voorwaarden hanteren ten opzichte van verschillende postvervoerbedrijven en klanten.

TNT Post heeft de prikkel om prijdiscriminatie toe te passen. TNT Post kan via prijdiscriminatie toetreding tot het netwerk van TNT Post belemmeren of lastiger maken. Als TNT Post aan postvervoerbedrijven bijvoorbeeld hogere tarieven vraagt dan aan andere klanten, is het voor postvervoerbedrijven moeilijker om te concurreren met TNT Post. De hoge tarieven voor toegang tot het netwerk werken immers kostenverhogend voor de postvervoerbedrijven, waardoor ze minder goed in staat zijn om concurrerende tarieven te hanteren richting eindgebruikers. Een andere optie is dat TNT Post prijdiscriminatie toepast tussen verschillende marktsegmenten. Doordat TNT Post nauwelijks concurrentie ondervindt op het marktsegment voor tijdskritische postvervoerdiensten (post binnen 24 uur bezorgd), kan ze het voor klanten via prijdiscriminatie onaantrekkelijk maken om voor niet-tijdskritische postvervoerdiensten over te stappen naar concurrenten. TNT Post kan bijvoorbeeld hogere marges hanteren voor tijdskritische postvervoerdiensten dan voor niet-tijdskritische postvervoerdiensten. Ook kan TNT Post bijvoorbeeld een bepaalde korting op het tijdskritische deel verbinden aan het afnemen van niet-tijdskritische postvervoerdiensten. Voor een klant wordt het

daardoor minder snel rendabel om voor niet-tijdkritische postvervoerdiensten over te stappen naar een alternatief postvervoerbedrijf.

De Mededingingswet neemt tot op zekere hoogte de mogelijkheid weg voor prijsdiscriminatie door TNT Post, aangezien TNT Post mogelijk een economische machtspositie heeft. Prijsdiscriminatie is op grond van de Mededingingswet op zichzelf niet verboden voor een onderneming met een machtspositie. Het kan onder meer een overtreding van de Mededingingswet vormen in het geval een onderneming door middel van selectieve prijsopbiedingen (potentiële) concurrenten uitsluit van de markt of wanneer, door het toepassen van ongelijke voorwaarden, de belangen van afnemers op onderliggende markten wordt geschaad. Indien een onderneming met een economische machtspositie gebruik maakt van discriminatie (bijvoorbeeld via selectieve prijsopbieding), biedt zij gericht lage prijzen aan afnemers die overwegen naar een concurrent over te stappen en niet aan afnemers die dit niet overwegen.²⁸

Artikel 9 neemt de mogelijkheid voor prijsdiscriminatie jegens postvervoerbedrijven door TNT Post volledig weg. Op grond van artikel 9 van de Postwet 2009 hoeft niet te worden aangetoond dat TNT Post beschikt over een machtspositie. Verder is op grond van artikel 9 elke vorm van ongelijke condities voor vergelijkbare transacties verboden, terwijl ongelijke condities op grond van de Mededingingswet alleen verboden zijn wanneer het leidt tot concurrentienadeel of het schaden van afnemers op onderliggende markten. Bovendien kan het college op grond van artikel 58 van de Postwet eventuele geschillen over mogelijke prijsdiscriminatie beslechten. Het ligt in de rede dat die geschillen hierdoor sneller kunnen worden opgelost dan via de Mededingingswet. De doorlooptijd van de behandeling van dergelijke klachten op grond van de Mededingingswet duurt gewoonlijk noodzakelijkerwijs lang, doordat de NMa uitgebreid onderzoek dient te doen om tot een besluit te komen. De toets voor het opleggen van verplichtingen is in het mededingingsrecht ook zwaarder dan gebruikelijk op grond van sectorspecifieke regulering.

TNT Post behoudt tot op zekere hoogte (namelijk binnen de grenzen van de Mededingingswet) de mogelijkheid tot prijsdiscriminatie tussen specifieke klanten die andere producten afnemen dan postvervoerbedrijven. Bijvoorbeeld prijsdiscriminatie tussen marktsegmenten. TNT Post hoeft op grond van artikel 9, eerste lid, namelijk alleen non-discriminatoire voorwaarden te hanteren voor postvervoerbedrijven die gelijke diensten afnemen als andere afnemers. Voor diensten die postvervoerbedrijven niet afnemen maar klanten wel heeft de non-discriminatie verplichting geen effect.

Op grond van bovenstaande concludeert het college dat TNT Post een prikkel heeft tot prijsdiscriminatie. Artikel 9 neemt de mogelijkheid hiervoor volledig weg, voor wat betreft postvervoerbedrijven. TNT Post behoudt tot op zekere hoogte wel de mogelijkheid voor prijsdiscriminatie tussen specifieke klanten die andere producten afnemen dan postvervoerbedrijven.

²⁸ NMa, Sandd vs TNT Post, besluitnummer 6207/223.BT1239, 15 december 2009

2.2.2 Vertragingstechnieken en kwaliteitsdiscriminatie

Met vertragingstechnieken worden partijen verhinderd om op redelijke termijn gebruik te maken van het netwerk van TNT Post. Een vertragingstechniek kan zijn dat TNT Post voor post van andere postvervoerbedrijven een langere doorlooptijd hanteert, of eerdere aanlevertijden vereist. Er kan sprake zijn van kwaliteitsdiscriminatie wanneer ongelijke doorlooptijden en aanlevertijden niet zijn terug te voeren op objectieve criteria. Ook op andere aspecten kan TNT Post mogelijk haar postvervoerdiensten voor postvervoerbedrijven tegen een lager kwaliteitsniveau verrichten dan de diensten voor andere klanten, bijvoorbeeld met betrekking tot aankomstpercentage of beschadiging.

TNT Post heeft een prikkel tot vertragingstechnieken of andere vormen van kwaliteitsdiscriminatie voor post van andere postvervoerbedrijven, omdat ze haar concurrenten daarmee op achterstand kan zetten. Door uitbesteding worden andere postvervoerbedrijven voor de kwaliteit van een deel van hun postvervoer immers afhankelijk van de diensten van TNT Post. Als TNT Post diensten tegen een lager kwaliteitsniveau uitvoert, daalt ook het kwaliteitsniveau van postvervoerbedrijven die gebruik maken van het netwerk van TNT Post. Postvervoerbedrijven zullen dan belemmerd worden om gebruik te maken van het netwerk van TNT Post, waardoor de toetredingsdrempels stijgen.

Artikel 9 verhindert de mogelijkheid voor TNT Post om vertragingstechnieken en kwaliteitsdiscriminatie jegens postvervoerbedrijven toe te passen. Op grond van artikel 9 is TNT Post immers verplicht dezelfde voorwaarden te hanteren jegens postvervoerbedrijven als jegens andere klanten.

2.2.3 Strategisch gebruik van informatie

Voor de evaluatie lijken twee vormen van strategisch gebruik van informatie relevant. Allereerst kan TNT Post informatie over het gebruik van het netwerk te laat of onduidelijk verstrekken aan afnemers. Dit lijkt op grond van bestaande bestuursprudentie een vorm van intransparantie (zie paragraaf 0). Ten tweede kan TNT Post informatie over haar klanten doorgeven aan haar groepsmaatschappijen. Door informatie over klanten en hun specifieke productwensen door te spelen aan groepsmaatschappijen kunnen groepsmaatschappijen deze klanten actief benaderen met de gewenste producten. Het college werkt beide vormen van strategisch gebruik van informatie hieronder uit.

Informatie achterhouden

TNT Post heeft een prikkel om informatie over het gebruik van het netwerk achter te houden. In dat geval zouden klanten (waaronder postvervoerbedrijven) onvoldoende inzicht hebben in standaardtarieven en dergelijke. Dergelijke intransparantie biedt TNT Post de mogelijkheid om het producentensurplus zo veel mogelijk toe te eigenen en haar winst te maximaliseren. Hiermee wordt bedoeld dat TNT Post bij elke klant die tarieven en voorwaarden formuleert die passen bij de specifieke behoefte en kenmerken van de klant. TNT Post zou bijvoorbeeld kortingen selectief kunnen toepassen op klanten die overwegen over te stappen naar een ander postvervoerbedrijf.

TNT Post heeft zonder artikel 9 de mogelijkheid om informatie over het gebruik van het netwerk achter te houden. Met de verplichting tot transparantie op grond van artikel 9, eerste lid, vervalt die mogelijkheid jegens postvervoerbedrijven.

TNT Post behoudt de mogelijkheid om informatie achter te houden voor specifieke klanten die andere producten afnemen dan postvervoerbedrijven. TNT Post hoeft op grond van artikel 9, eerste lid, namelijk alleen transparante en non-discriminatoire voorwaarden te hanteren voor postvervoerbedrijven die gelijke diensten afnemen als andere afnemers. Voor diensten die postvervoerbedrijven niet afnemen maar klanten wel heeft de non-discriminatie en transparantie verplichting geen effect.

Informatie doorgeven aan groepsmaatschappijen

TNT Post heeft een prikkel tot informatie-uitwisseling over klanten met haar groepsmaatschappijen, omdat ze hierdoor een concurrentievoordeel kan behalen op de markt. Dit concurrentievoordeel ontstaat als een groepsmaatschappij andere producttypen aanbiedt. Wanneer TNT Post informatie over de wensen van klanten doorspeelt aan een groepsmaatschappij, dan kan die groepsmaatschappij actief inspelen op de wensen van de klant. De groepsmaatschappij heeft hiermee een informatievoordeel ten opzichte van andere spelers.

TNT Post heeft de mogelijkheid om informatie over haar eigen klanten door te spelen aan haar groepsmaatschappijen. Deze gedragingen zijn niet in strijd met artikel 9. De klanteninformatie heeft namelijk geen betrekking op de tarieven en voorwaarden waartegen TNT Post toegang verleent tot haar netwerk. Deze gedragingen zijn ook niet verboden in het licht van de Mededingingswet.

Op grond van bovenstaande concludeert het college dat TNT Post een prikkel heeft tot strategisch gebruik van informatie om de concurrentie te beperken. Artikel 9 neemt de mogelijkheid weg om informatie over gebruik van het netwerk jegens postvervoerbedrijven achter te houden. Artikel 9 neemt niet de mogelijkheid weg voor TNT Post om klanteninformatie door te spelen naar haar groepsmaatschappijen, of om informatie achter te houden voor specifieke klanten die andere producten afnemen dan postvervoerbedrijven.

2.2.4 Onbillijke voorwaarden en leverings-/toegangsweigering

Door het stellen van onbillijke voorwaarden aan het verlenen van toegang tot het netwerk van TNT Post, kan TNT Post toetreding tot haar netwerk belemmeren. In het kader van deze evaluatie gaat het daarbij vooral om het weigeren van toegang aan postvervoerbedrijven. De toegangsweigering kan volledig zijn, in de zin dat TNT Post geheel geen zaken zou willen doen met een bepaald postvervoerbedrijf. De toegangsweigering kan ook betrekking hebben op een bepaalde postvervoersdienst, terwijl TNT Post andere postvervoersdiensten wel wil aanbieden.

Om de concurrentie te belemmeren heeft TNT Post een prikkel om toegang tot haar netwerk tegen te gaan. Hierbij kan zij toegang tot haar netwerk weigeren of toegang tot haar netwerk onaantrekkelijk maken door onbillijke voorwaarden en tarieven te hanteren. Het belemmeren van toegang tot het netwerk van TNT Post heeft een negatief effect op de concurrentie omdat marktpartijen daardoor

minder mogelijkheden hebben om de markt te betreden zonder aanzienlijke aanloopverliezen te accepteren.

De Mededingingswet neemt tot op zekere hoogte de mogelijkheid weg voor onbillijke voorwaarden en leverings-/toegangsweigering door TNT Post. In het geval van een klacht van misbruik van een economische machtspositie waarbij geoordeeld wordt dat bestaande activa van deze onderneming kan worden aangemerkt als een essential facility, zijn er mogelijkheden om toegangsweigering of onbillijke voorwaarden aan te pakken.

Artikel 9 neemt de mogelijkheid voor TNT Post volledig weg om jegens postvervoerbedrijven onbillijke voorwaarden te hanteren of levering/toegang te weigeren, voor zover ze de betreffende toegangsdiensten ook heeft aangeboden aan andere klanten. Artikel 9 kan daarbij verder gaan dan de Mededingingswet. Ook na een besluit op grond van de Mededingingswet blijven geschillen over praktische aspecten, zoals aanpassingen van frankeermachines, codes, enzovoort, volgens SEO (2003) mogelijk. Artikel 9, eerste lid, vermindert de kans op geschillen over toegang tot het netwerk van TNT Post. Dit komt in de eerste plaats door de verplichting tot non-discriminatie, die een nadere invulling geeft aan de wijze waarop TNT Post toegang moet verlenen tot het netwerk. TNT Post is verplicht om toegang tot haar netwerk aan postvervoerbedrijven te bieden als zij deze toegang ook biedt aan klanten. Wel kan TNT Post zich beperken tot het bieden van toegang tot maar een beperkt aantal 'schakels'. Als zij aan klanten alleen geïntegreerde toegang aanbiedt (van collectie tot bezorging) is zij niet verplicht om andere vormen van toegang te bieden aan postvervoerbedrijven. In de tweede plaats bevordert de transparantieplichting op grond van artikel 9 dat TNT Post uitgebreide informatie geeft over contractvoorwaarden, zodat de kans op geschillen over praktische punten vermindert. Tot slot kan het college op grond van artikel 58 van de Postwet eventuele geschillen beslechten. Het ligt in de rede dat geschillen hierdoor sneller kunnen worden opgelost dan via de Mededingingswet (zie paragraaf 2.2.1).

Op grond van bovenstaande komt het college tot de conclusie dat TNT Post de prikkel heeft om concurrentie te beperken door postvervoerbedrijven toegang te weigeren of te belemmeren via onbillijke voorwaarden. Artikel 9 neemt de mogelijkheid daartoe volledig weg.

2.2.5 Conclusie

Op basis van een theoretische analyse blijkt dat artikel 9 de toegang van andere postvervoerbedrijven tot het netwerk van TNT Post kan bevorderen en daarmee de concurrentie op de postmarkt. Artikel 9 neemt de mogelijkheden voor TNT Post om concurrentie via (in)transparantie en (non-)discriminatie te beperken echter niet volledig weg.

TNT Post heeft de prikkel om concurrentie te verminderen via discriminatie (waaronder prijs- en kwaliteitsdiscriminatie en vertragingstactieken), toegangsweigering/onbillijke voorwaarden en strategisch gebruik van informatie. Artikel 9 neemt voor TNT Post de mogelijkheid weg om postvervoerbedrijven te discrimineren of de toegang te weigeren. Op grond van bestaande wetgeving heeft TNT Post wel de mogelijkheid om via strategisch gebruik van informatie de totstandkoming van

concurrentie af te remmen. Ook heeft TNT Post tot op zekere hoogte de mogelijkheid voor prijsdiscriminatie tussen specifieke klanten die andere producten afnemen dan postvervoerbedrijven.

In hoofdstuk 4 en 5 koppelt het college bovenstaande theoretische bevindingen aan de praktijk in het eerste jaar na inwerkingtreding van artikel 9.

2.3 Conclusie

Met de invoering van de Postwet 2009 beoogt de wetgever meer ruimte voor concurrentie op de zakelijke markt te ontwikkelen. Met de liberalisering van de postmarkt wordt gestreefd naar meer keuzemogelijkheden, lagere prijzen en betere kwaliteit voor de zakelijke gebruiker.

Om de concurrentie op de postmarkt te bevorderen is artikel 9 opgenomen in de Postwet 2009. De veronderstelling is dat de concurrentie kan worden bevorderd door nieuwe postvervoerbedrijven toegang te bieden tot het netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland. Momenteel beschikt alleen TNT Post over een dergelijk netwerk. Artikel 9, eerste lid, beoogt de toegang tot dit netwerk door een lichte vorm van toegangsregulering te bevorderen: TNT Post is verplicht om voor postvervoerbedrijven non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven te hanteren voor toegang tot haar netwerk.

De verplichting voor TNT Post tot non-discriminatoire en transparante tarieven en voorwaarden is niet nieuw en niet uitzonderlijk. De verplichting voor TNT Post gold voor vergelijkbare diensten ook onder de Postwet 2000. Ook gelden dezelfde verplichtingen voor TNT Post in de Postwet 2009 voor andere vormen van onderlinge dienstverlening en voor universele dienstverlening. Deze vallen echter buiten de sfeer van de evaluatie artikel 9, eerste lid, van de postwet 2009.

Op basis van een theoretische analyse blijkt dat artikel 9 de toegang van andere postvervoerbedrijven tot het netwerk van TNT Post kan bevorderen en daarmee de concurrentie op de postmarkt. Artikel 9 neemt de mogelijkheden voor TNT Post om concurrentie via intransparantie en discriminatie te beperken echter niet volledig weg. Op grond van bestaande wetgeving heeft TNT Post de mogelijkheid om via strategisch gebruik van informatie de totstandkoming van concurrentie af te remmen. Ook heeft TNT Post tot op zekere hoogte de mogelijkheid voor prijsdiscriminatie tussen specifieke klanten die andere producten afnemen dan postvervoerbedrijven.

3 Algemene beschrijving postmarkt

In dit hoofdstuk geeft het college een beknopte beschrijving van de huidige situatie op de postmarkt. Hierbij wordt ingegaan op de partijen die momenteel actief zijn op de postmarkt, hun diensten en hun productieketen. Vervolgens analyseert het college in welke marktsegmenten de meeste ruimte is voor concurrentie.

De bevindingen in dit hoofdstuk geven de bouwstenen om de doelmatigheid en effecten van toegangsregulering te kunnen analyseren in hoofdstuk 4 en 5.

3.1 Relevante marktpartijen

In deze paragraaf beschrijft het college eerst de postvervoerbedrijven met een eigen bezorgnetwerk en vervolgens overige marktpartijen die relevant zijn met het oog op onderliggende evaluatie.²⁹

3.1.1 Postvervoerbedrijven met eigen bezorgnetwerk

De postmarkt bestaat uit vier landelijke spelers en een zeer groot aantal kleinere regionale partijen. In totaal zijn in januari 2010 83 postvervoerbedrijven geregistreerd bij de het college. De landelijke partijen zijn TNT Post, Netwerk VSP Geadresseerd B.V., DHL Selekt Mail en Sandd. Deze partijen bieden postdiensten aan in heel Nederland en hebben elk een (bijna) landelijk dekkend bezorgnetwerk. Daarnaast is nog een samenwerkingsverband tussen regionale partijen actief op de landelijke markt waarbij de regionale partijen hun landelijke post, indien mogelijk, aan elkaar uitbesteden. TNT Post is het voormalige staatspostbedrijf in Nederland; voor de liberalisering verzorgde het met publieke middelen alle Nederlandse postdiensten. TNT Post beschikt als enige over een netwerk waarover minimaal vijf dagen per week op alle adressen in Nederland post kan worden bezorgd. TNT Post biedt daarmee tijdskritische post, namelijk met bezorging binnen 24 uur. Enkele kleine regionale partijen bieden via een samenwerkingsverband ook tijdskritische postdiensten aan, waarmee momenteel ongeveer 40% van de Nederlandse adressen bereikt wordt.³⁰ Netwerk VSP Geadresseerd B.V. is groepsmaatschappij die binnen dezelfde groep valt als TNT Post. DHL Selekt Mail is een dochter van Deutsche Post; het voormalige staatspostbedrijf in Duitsland. Sandd is een

²⁹ Om inzicht te krijgen in de huidige marktsituatie hebben we een aantal marktpartijen benaderd met de vraag om marktgegevens aan te leveren. In totaal zijn op 19 januari 2010 83 postvervoerbedrijven geregistreerd bij de het college. Hiervan zijn er 20 benaderd. In Annex B is een omschrijving gegeven van de gekozen partijen en de inhoud van de monitor en vragenlijst.

³⁰ Het samenwerkingsverband is een kleine speler op de totale markt, zij bezorgt [0-5%] van het totaal aantal poststukken in Nederland. [90%-100%] van de post die zij bezorgt is nog regionaal gericht. Wij zullen in het vervolg van de evaluatie deze spelers als regionale onafhankelijke partijen beschouwen. Alleen daar waar het samenwerkingsverband relevant is voor de analyse zullen wij hier specifiek op ingaan (met name in hoofdstuk 5).

zelfstandig opererend bedrijf. Netwerk VSP Geadresseerd B.V., DHL Selekt Mail en Sandd beschikken ieder over een bijna landelijk dekkend netwerk waarover zij één of twee keer per week post bezorgen. In de gebieden waar deze drie postvervoerbedrijven niet zelf bezorgen besteden ze uit aan onderaannemers. Hierbij maken de spelers zowel gebruik van het netwerk van TNT Post als van het netwerk van andere postvervoerbedrijven. Naast de vier (grote) landelijke spelers is nog een aantal kleinere regionale spelers actief. Deze spelers richten zich voornamelijk op een specifiek werkgebied waarbinnen zij met eigen bezorgers de post dagelijks of twee tot drie keer per week bezorgen. Voorbeelden hiervan zijn FRL Post in Friesland en de Postco Group in Limburg.

Postvervoerbedrijven bieden uiteenlopende diensten aan. Zij bieden collectie-, sorterings-, transport- en bezorgingsdiensten aan op het gebied van binnenlandse en soms ook internationale post. Hieronder valt onder meer de distributie van geadresseerde (direct mail) post en ongeadresseerde post. De meeste postvervoerbedrijven bieden zowel collectie, sortering, transport als bezorging aan.³¹

Postvervoerbedrijven verschillen onderling sterk in de wijze waarop ze hun diensten aanbieden. Daarbij kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen TNT Post, de overige landelijke spelers en de regionale spelers.

TNT Post heeft een uitgebreid netwerk van collectiepunten met brievenbussen op straat, postkantoren, business points en business balies waar de post fysiek kan worden aangeleverd. Daarnaast voert zij het gehele sorteerproces uit en verwerkt ongesorteerde post (zoals de post die aangeleverd wordt in brievenbussen) en (voor)gesorteerde post (post die grote klanten aanleveren via business balies). Het bezorgnetwerk van TNT Post is in staat om 6 dagen per week post te bezorgen op alle adressen in Nederland. Dit stelt TNT Post in staat om tijdskritische post (post die bezorgd wordt binnen 24 uur) te bezorgen.

Sandd, DHL Selekt Mail en Netwerk VSP Geadresseerd B.V. zijn de overige landelijke spelers op de Nederlandse postmarkt met een bijna geheel landelijk dekkend bezorgnetwerk. Hun collectienetwerk is evenwel verschillend. Sandd en Netwerk VSP Geadresseerd B.V. hebben één collectiepunt, terwijl DHL Selekt Mail meerdere collectiepunten verspreid over heel Nederland heeft. Wel biedt ieder aan klanten een haal- en brengservice aan. Klanten leveren de post bij deze postvervoerbedrijven veelal al (voor)gesorteerd aan, waardoor hun sorteerproces verschilt van TNT Post (zie paragraaf 3.2.2). Doordat deze postvervoerbedrijven maar een beperkt aantal bezorgmomenten per week hebben, zijn zij momenteel niet in staat zich op het marktsegment voor tijdskritische post te begeven. Sandd en DHL Selekt Mail bezorgen hun post twee keer per week en Netwerk VSP Geadresseerd B.V. één keer (dus niet zoals TNT Post 6 dagen per week).

³¹ Er zijn enkele bedrijven die zich puur richten op sorteren of optreden als tussenpersoon tussen de klant en het postvervoerbedrijf (zogeheten mailhuizen en makelaars). Deze bedrijven worden in de volgende paragraaf besproken. Bedrijven die geen eigen netwerk ontwikkelen voor bezorging focussen op dienstenconcurrentie, maar niet op netwerk concurrentie.

De (kleinere) regionale postvervoerbedrijven hebben vaak een beperkt netwerk van collectiepunten en bezorgen op een vast aantal dagen in de week binnen een bepaald gebied. Ze focussen zich hierbij op hun eigen werkgebied en collecteren de post voornamelijk op één punt in Nederland. Vaak bieden zij wel een breng- en haalservice aan voor bedrijven, zodat bedrijven de post niet zelf fysiek hoeven af te leveren op het collectiepunt.

3.1.2 Overige relevante marktpartijen

Naast postvervoerbedrijven spelen ook andere spelers in de postmarkt een rol van betekenis.³² Het betreft de zogeheten mailhuizen, makelaars en grootgebruikers post. Tevens zijn er postvervoerbedrijven die zich puur richten op het sorteren van de post. Mailhuizen, makelaars en postvervoerbedrijven die zich richten op het sorteren van post bieden vergelijkbare diensten aan op de postmarkt. Het college licht hun rol in de postmarkt hieronder toe.

Een deel van de postvervoerbedrijven richt zich puur op het sorteren van post. Deze postvervoerbedrijven hebben geen eigen bezorgnetwerk. Klanten kunnen hun post aanleveren bij het sorteercentrum van een dergelijk bedrijf of kunnen hun post laten ophalen. Het sorteercentrum draagt zorg voor de sortering van de post en de bezorging. De bezorging doet zij echter niet zelf, maar laat ze uitvoeren door andere postvervoerbedrijven. Door het volume dat zij inbrengen en de verregaande mate van sortering kunnen zij scherpe tarieven bedingen bij postvervoerbedrijven. Deze postvervoerbedrijven zijn dus eigenlijk een soort tussenspelers. Klanten profiteren van scherpere tarieven en hoeven zelf de sortering niet meer uit te voeren. Een voorbeeld van een dergelijk type postbedrijf is Royal Mail Nederland.

Mailhuizen zijn spelers op de postmarkt die in beginsel mailings printen en verpakken en ze daarna versturen via een postvervoerbedrijf. Een mailhuis heeft dus geen eigen bezorgnetwerk, maar zorgt voor het printen en verpakken van zendingen, die daarna verzonden worden via een postvervoerbedrijf. Mailhuizen hebben gewoonlijk contracten met verschillende postvervoerbedrijven voor het verzenden van hun mailings. Omdat een mailhuis ook andere diensten biedt, zoals het verpakken en printen van mailings, is het voor de klant vaak aantrekkelijk om het bezorgen via het mailhuis te laten verzorgen (one-stop-shopping). Een bijkomend voordeel voor de klant is dat mailhuizen in staat zijn om hoge staffelkortingen te bedingen bij postvervoerbedrijven, als gevolg van grote volumes. Veel postvervoerbedrijven verstrekken kortingen op basis van het aangeleverde volume. Door de post van verschillende klanten te bundelen, profiteert een mailhuis vaak van de grootste staffelkorting. Deze kan zij doorgeven aan haar klanten. Klanten kunnen dergelijke voordelen zelf vaak niet behalen, omdat zij individueel niet voldoende volume kunnen bieden. Voorbeelden van mailhuizen zijn NIC OUD, DMDesk Direct Marketing en JetMail.

³² Tijdens interviews met postvervoerbedrijven is ingegaan op de rol die deze spelers hebben op de postmarkt. Tevens zijn met sommige van deze spelers telefonische interviews gehouden over de diensten die zij aanbieden en hun relatie met TNT Post.

Naast mailhuizen zijn er ook de zogeheten makelaars. Een makelaar biedt dezelfde diensten als een mailhuis, namelijk het verwerken en versturen van mailings. Het verschil tussen een mailhuis en een makelaar is echter dat de makelaar alleen fungeert als tussenpersoon. Waar een mailhuis zelf de mailings print en verpakt, besteedt een makelaar dit uit. Makelaars hebben dus geen eigen faciliteiten. Ook makelaars proberen door het bundelen van post van verschillende klanten, een zo hoog mogelijke staffelkorting te bedingen bij postvervoerbedrijven. Klanten van een makelaar leveren zelf de post zoveel mogelijk gecodeerd en gesorteerd aan. De makelaar zelf sorteert de post niet, maar biedt de post direct aan bij postvervoerbedrijven die de post bezorgen. Het is ook voor andere postvervoerbedrijven mogelijk om post die zij zelf niet kunnen bezorgen, te laten bezorgen via een makelaar om zo de hoogste staffelkorting mee te pakken. Andere postvervoerbedrijven geven aan gebruik te maken van makelaars om hun post bijvoorbeeld door TNT Post tegen een gunstiger tarief te laten bezorgen. Een voorbeeld van een makelaar is Bendion.

Naast mailhuizen en makelaars zijn ook grootgebruikers post belangrijke spelers op de postmarkt. Grootgebruikers post zijn zakelijke klanten met een zeer groot volume aan post, zoals banken of de belastingdienst. Deze zakelijke klanten hebben vaak al zo'n groot volume aan post dat ze zelf de hoogste volumekorting kunnen bedingen bij de postvervoerbedrijven. Daarnaast kunnen deze klanten hun post vaak in verregaande mate gesorteerd aanleveren, waardoor ze extra kortingen kunnen bedingen bij postvervoerbedrijven. De grootgebruikers post hebben zich verenigd in de Vereniging Grootgebruikers Post (VGP).

3.2 De productieketen voor postvervoerdiensten

In deze paragraaf bespreekt het college de productieketen voor postvervoerdiensten, van collectie tot bezorging. Omdat de productieketen van TNT Post sterk afwijkt van die van de andere postvervoerbedrijven wordt het apart besproken.

3.2.1 Productieketen van TNT Post

TNT Post biedt haar gehele netwerk als één product aan, van collectie tot bezorging. Dit is niet veranderd met de invoering van de postwet 2009. Grotere klanten, waaronder de leden van de VGP, kunnen hun post gecodeerd of gesorteerd op type post³³ aanleveren en hier speciale voorwaarden en tarieven voor bedingen. Ook postvervoerbedrijven die (nog) niet beschikken over een (volledig) eigen netwerk, kunnen partijenpost aanbieden. TNT Post is op grond van artikel 9, eerste lid, verplicht om de diensten die zij aanbiedt aan klanten, tegen non-discriminatoire en transparante tarieven ook aan andere postvervoerbedrijven aan te bieden (zie paragraaf 2.1).

³³ Hiermee wordt bedoeld dat het een partij is van dezelfde grootte en van hetzelfde gewicht, m.a.w. dezelfde envelopgrootte en dezelfde inhoud zoals bankafschriften of Direct Mailings.

Collectie van post

Klanten (inclusief postvervoerbedrijven) van TNT Post kunnen post aanleveren bij verschillende collectiepunten. Consumenten leveren hun post veelal aan via de brievenbussen en de postkantoren. TNT Post geeft aan dat zakelijke klanten hun post soms ook aanleveren bij postkantoren, maar meestal bij de zogeheten business points en business balies. Zakelijke klanten uit het midden- en kleinbedrijf (MKB) leveren volgens TNT Post hun kleine partijen post overwegend aan bij de business points. Groot zakelijke klanten (anders dan MKB) leveren hun grote partijen post overwegend aan bij de business balies. Voor aanlevering bij de business balie vindt vaak enige mate van voorsortering plaats door de klant.

Sorteerproces

Het sorteerproces van TNT Post begint nadat alle post, die is aangeleverd via de verschillende collectiepunten, bij elkaar is gebracht in de sorteercentra. De sortering gebeurt voor alle poststukken in 3 sorteerslagen.

Bij de 1^e sortering wordt op basis van postcode gesorteerd ten behoeve van vervoer naar een ander sorteercentrum, of, indien het regionale post betreft, gesorteerd voor de lokale distributiekantoren van het sorteercentrum waar de post reeds is aangeleverd. Hierbij wordt de post gesorteerd via vier hoofdstromen:

- Post machinaal klein: kleine enveloppen die machinaal gesorteerd worden
- Post machinaal groot: grote enveloppen die machinaal gesorteerd worden
- Post machinaal overig: overige enveloppen met een afwijkende vorm, bijvoorbeeld doordat ze een cd of forrolletje bevatten, maar die wel machinaal gesorteerd kunnen worden.
- Post handmatig: post die niet door de machines kan, door afwijkende vorm of folieverpakking, wordt handmatig gesorteerd.

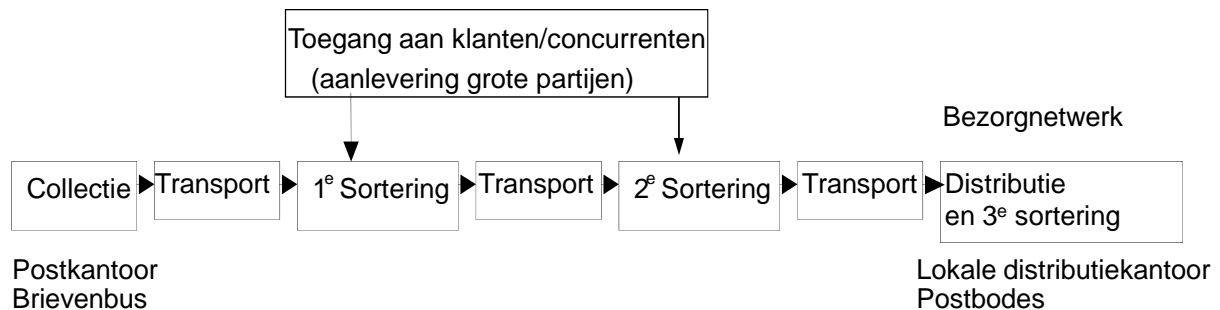
Bij de 1^e sortering, die voor het grootste gedeelte machinaal gebeurt, wordt een bepaalde code op het product aangebracht. Bij de overige sorteerslagen wordt deze code gebruikt voor de verdere sortering.

Bij de 2^e sortering vindt (in het tweede sorteercentrum) een sorteerslag plaats naar een lokaal distributiekantoor of naar looproute van de postbode. De postvervoersdienst bij de 2^e sortering betreft grofweg de fijne sortering, en het transport tussen en vanaf de sorteercentra. Ook hier wordt de post grotendeels machinaal gesorteerd.

De 3^e sortering vindt plaats bij de lokale distributiekantoren. In deze laatste sorteerslag wordt de post op loopvolgorde van de postbezorger gesorteerd. De kleine post machinaal wordt door een machine op looproute gesorteerd, terwijl de "post machinaal groot" en de "post machinaal overig" handmatig naar loopvolgorde worden gesorteerd. Vervolgens wordt de post "klein" handmatig samengevoegd met de "post machinaal groot" post en de "post machinaal overig".

Het netwerk van TNT Post, met de verschillende te onderscheiden postvervoersdiensten, is schematisch weergegeven in figuur 3

Figuur 3 Schematische weergave van het netwerk van TNT Post



Het sorteerproces van TNT laat dus zien dat voornamelijk de laatste sorteerslag, bij de distributie en 3^e sortering, handmatig gebeurt. In totaal sorteert TNT Post in 2009 85% van alle post automatisch (jaarverslag TNT Post 2009).

TNT Post geeft aan dat alle aangeleverde post in principe door het volledige sorteerproces heen gaat, omdat er een code op gedrukt moet worden. Daarnaast wordt zo bijgehouden wat er verwerkt wordt aan post.

3.2.2 Productieketen andere postvervoerbedrijven

De overige postvervoerbedrijven hebben hun productieketen ingericht op een wijze die past bij ieders specifieke marktsegment en businessmodel. De onderlinge verschillen zijn echter kleiner dan de verschillen ten opzichte van TNT Post. Het college schetst hieronder de grote lijnen van de productieketen die gangbaar is bij andere postvervoerbedrijven (lees: niet TNT Post).

Collectie van post

De meeste andere postvervoerbedrijven hebben één collectiepunt. Alleen FRL Post BV (regio Friesland) en DHL Selekt Mail hebben meerdere collectiepunten.³⁴ De meeste postvervoerbedrijven maken dus gebruik van één centraal afleverpunt van waaruit de post wordt gesorteerd en vervoerd naar bezorgers. Vaak bieden postvervoerbedrijven wel een ophaalservice aan zodat klanten de post niet zelf hoeven te brengen naar het afleverpunt.

³⁴ In de vertrouwelijke versie van de evaluatie is opgenomen hoeveel collectiepunten deze postvervoerbedrijven hebben.

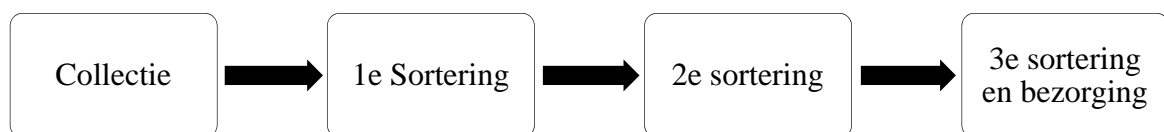
Sorteerproces³⁵

Het sorteerproces bij andere postvervoerbedrijven gaat anders in zijn werk dan het sorteerproces van TNT Post. In samenhang met het kleinere aantal poststukken dat ze moeten sorteren (minder schaalvoordelen), beschikken niet alle spelers over eigen sorteermachines. Daarnaast richten nieuwe toetreders zich veelal op (voor)gesorteerde post waardoor het sorteerproces van toetreders verschilt van het sorteerproces van TNT Post en vaak flexibeler is in te richten.

Het sorteerproces bij de grootste concurrenten van TNT Post, Sandd en DHL Selekt Mail, wijkt af van TNT Post door de mate waarin klanten hun post voorgesorteerd aanleveren. TNT Post geeft aan dat haar sorteerproces is ingericht op ongesorteerde post, aangezien dit 85% van haar posstukken betreft. De post die Sandd en DHL Selekt Mail van klanten krijgen aangeleverd is daarentegen voor [90%-100%] deels of volledig voorgesorteerd (zie figuur 5). Hierdoor is het sorteerproces bij Sandd en DHL Selekt Mail flexibeler in te richten en minder intensief dan bij TNT Post.

De productieketen is als volgt weer te geven:

Figuur 4 Schematische weergave netwerk nieuwe toetreders



Evenals bij TNT Post vinden er meerdere sorteerslagen plaats voordat de post bezorgd kan worden. Hierbij omhelst de 1^e sorteerslag een sorteerslag op distributieniveau waarbij de post gesorteerd wordt per distributiecentrum. In de 2^e sortering wordt de post gesorteerd op wijkniveau waarna de postbezorgers bij de 3^e sortering de post op looproute sorteren en bezorgen.

Voor het grootste deel van de poststukken maken nieuwe postvervoerders in hun sorteerproces gebruik van een code die klanten op de adresetiketten van hun post aanbrengen. Klanten gebruiken hiervoor een geautomatiseerd coderingssysteem van de postvervoerbedrijven, die de codering toevoegt op de adresetiketten. Gedurende het hele sorteerproces wordt dus niet het adres zelf, maar de toegevoegde codering gebruikt om post te sorteren. Post die aangeleverd wordt zonder deze codering is door klanten doorgaands al op postcode gesorteerd.

³⁵ In de vertrouwelijke versie van de evaluatie is een gedetailleerde beschrijving van het sorteerproces van Sandd en DHL Selekt Mail opgenomen.

3.3 Focus op relevant marktsegment

Het college bespreekt in deze paragraaf in welke segmenten van de Nederlandse postmarkt op afzienbare termijn concurrentie van de grond komt. Hierbij maakt het college gebruik van bevindingen uit beschikbare onderzoeken over concurrentie in de postmarkt en gegevens die het college heeft verkregen in het kader van deze evaluatie. Het college beoogt in deze paragraaf geen volledige analyse van de mate van concurrentie te geven, hiervoor verwijst het college naar de monitorrapportage die later in 2010 verschijnt.

De markt voor postdiensten kan volgens Ecorys (2005) via vier dimensies worden gesegmenteerd, namelijk:

1. overkomstduur: tijdskritische post (binnen 24 uur bezorgd) en niet-tijdskritische post (langer dan 24 uur)
2. hoeveelheid aangeboden post en mate van sortering: individuele/ongesorteerde poststukken, gesorteerde partijpost
3. postproducten: brievenbuspost³⁶, pakketpost en expressdiensten³⁷
4. zender/ontvanger: B2B, B2C, C2B, C2C³⁸

Het college toetst in het vervolg van deze paragraaf voor elk van deze segmenten de ruimte voor concurrentie.

3.3.1 Overkomstduur

De overkomstduur bepaalt hoe snel een poststuk van een afzender bij de geadresseerde wordt bezorgd. De belangrijkste factor voor de overkomstduur is de frequentie van bezorging. Alleen een postbedrijf dat zes dagen per week bezorgt is in staat om een overkomstduur van 24 uur aan te bieden (bezorging de volgende dag).³⁹ Post met een overkomstduur binnen 24 uur is aangeduid als tijdkritische post. De overkomstduur wordt langer naarmate de frequentie van bezorging lager ligt. Post met een overkomst duur langer dan 24 uur wordt aangeduid als niet-tijdskritische post.

Alle beschikbare onderzoeksrapporten benadrukken dat toetreding, als gevolg van de schaalvoordelen in de bezorging, het beste mogelijk is in het marktsegment niet-tijdkritische post. Dit

³⁶ Waaronder relatiepost, transactiepost, direct mail, tijdschriften, kranten en ongeadresseerde post.

³⁷ Expressdiensten zijn de laatste jaren ontwikkeld op een aparte markt en bieden voornamelijk toegevoegde waarde in het 'snel' bezorgen (binnen een dag bezorgd) van pakketten en goederen aan huis.

³⁸ B2B = Business to Business, poststukken van en naar bedrijven; B2C = Business to Consumer, poststukken van bedrijven naar consumenten; C2B = Consumer to Business, poststukken van consumenten naar bedrijven; C2C = Consumer to Consumer, poststukken van en naar consumenten.

³⁹ Dit laat onverlet dat een postvervoerbedrijf met een lagere bezorgfrequentie ook met klanten een overkomstduur van 24 uur kan afspreken. In die gevallen dienen klanten evenwel hun post op een vast dag aan te leveren; de overkomstduur geldt niet de hele week door. Daarom spreekt het college in deze gevallen over niet-tijdkritische post.

betreft postdiensten met een overkomstduur van 48 uur of meer. Het aanbieden van 24-uursdiensten op grote schaal is volgens Tilec (2003, pag 50) lastig voor nieuwkomers op de markt, vanwege de hoge eisen die dit stelt aan de schaal en de processen. SEO (2003) komt tot de conclusie dat de schaalvoordelen bij bezorging dermate groot zijn dat sprake is van een natuurlijk monopolie. Het EIM (2005, pag 7 en 40) komt daarentegen tot de conclusie dat een alternatief 24-uurs bezorgnetwerk kan ontstaan, met als tussenstap de uitrol van een 48-uurs bezorgnetwerk.

In lijn met de verwachtingen vindt in 2009 concurrentie nagenoeg alleen plaats in niet-tijdkritische post. Buiten TNT Post bieden alleen enkele kleinere regionale postvervoerbedrijven 24-uurs postdiensten aan. Door een samenwerkingsverband zijn enkele regionale spelers in staat op de landelijke markt tijdkritische post aan te bieden. Hun gezamenlijke bezorgnetwerk beslaat in 2009 ongeveer [30%-40%] van Nederland. Op basis van de beschikbare informatie verwacht het college niet dat hieruit op afzienbare termijn concurrentiedruk ontstaat op het marktsegment van tijdkritische post. Het samenwerkingsverband bezorgt namelijk minder dan [0%-5%] van het totale aantal poststukken dat vervoerd is op de markt voor tijdkritische post. [90%-100%] van de post die zij bezorgen is nog regionaal gericht. Verwacht wordt wel dat hun percentage landelijke post zich mogelijk kan uitbreiden indien het samenwerkingsverband zich uitbreidt met meerdere partijen. Deze regionale partijen zijn allen sociale werkplaatsen die zich begeven op de postmarkt.

De grootste concurrenten van TNT Post bieden voornamelijk niet-tijdkritische post aan met een bezorgfrequentie van 1 tot 2 keer per week. Zij hebben voornamelijk geen concrete plannen om hun bezorgfrequentie te verhogen (EIM 2005, pg 27 t/m 30). Het marktsegment voor niet-tijdkritische post betrof in 2008 55% en in 2009 56% van de totale postmarkt⁴⁰. Dit marktsegment is pas met de opkomst van concurrentie ontstaan en is daardoor nog niet volgroeid. Gelet op de omvang van de niet-tijdkritische post in andere landen verwacht het EIM (2005, pag 25) dat het marktsegment van niet-tijdkritische post kan groeien tot grofweg tweederde van de totale postmarkt. Ook TNT Post geeft in haar jaarverslag aan dat de markt voor tijdkritische post afneemt (jaarverslag TNT Post 2009, pp41). Nieuwe toetreders geven tevens expliciet aan dat verwacht mag worden dat een gedeelte van de post die nu in het tijdkritische segment vervoerd wordt, mogelijk kan verschuiven naar het niet-tijdkritische segment. Door de toetreding van nieuwkomers op het gebied van niet-tijdkritische post en door de liberalisering van de postmarkt ontstaan mogelijkheden voor klanten om post uit het tijdkritische segment te verschuiven naar het niet-tijdkritische segment. Dit versterkt de claim van het EIM (2005) dat verwacht mag worden dat het tijdkritische segment afneemt ten koste van het niet-tijdkritische segment.

Gelet op hierboven beschreven ontwikkeling van de marktvaart en schaalvoordelen, ligt het niet in de rede dat nieuwe postvervoerbedrijven (op afzienbare termijn) op grote schaal een netwerk zullen opbouwen voor 6-daagse bezorging in heel Nederland. Op grond van de beschikbare informatie

⁴⁰ Hierbij kijken we naar de retailmarkt, de markt voor postvervoer voor klanten die zelf geen postvervoerbedrijf zijn.

beperkt concurrentie zich op afzienbare termijn hoofdzakelijk tot het marktsegment voor niet-tijdkritische post.

3.3.2 Grootte van de aangeboden partij en mate van sortering

De inrichting en (daarmee) de kosten van het sorteerproces bij een postvervoerbedrijf is afhankelijk van de homogeniteit van het postproduct. Aangezien grofweg tussen de 50% van de totale kosten van postdiensten gemoeid is met sortering (sortering op adres en sortering op looproute) (SEO 2003), beïnvloedt het de mogelijkheden voor concurrentie. De sorteerkosten van TNT Post liggen relatief iets lager wat verband houdt met het hoge percentage machinaal gesorteerde post van TNT Post (85% van de totale post wordt machinaal gesorteerd)⁴¹.

Op grond van de beschikbare literatuur lijkt toetreding beter mogelijk voor voorgesorteerde post dan voor ongesorteerde post. Bij voorgesorteerde post sorteren klanten de post (tijdens het printen van de adresetiketten) bijvoorbeeld op postcode. Bij Sandd en DHL Selekt Mail gebeurt het voorsorteren doordat klanten een code op de adresetiketten van hun post aanbrengen. Voor voorgesorteerde post is het sorteerproces makkelijker in te richten en minder intensief (zie paragraaf 3.2.2). SEO (2003) geeft aan dat de minimale efficiënte schaal voor voorgesorteerde post klein is. Voor ongesorteerde post is de minimale efficiënte schaal groot. Pas bij een zeer groot volume ongesorteerde post zal machinaal sorteren goedkoper worden dan handmatig sorteren. Volgens SEO zijn de schaalvoordelen evenwel niet dermate groot dat er voor ongesorteerde post sprake is van een natuurlijk monopolie.

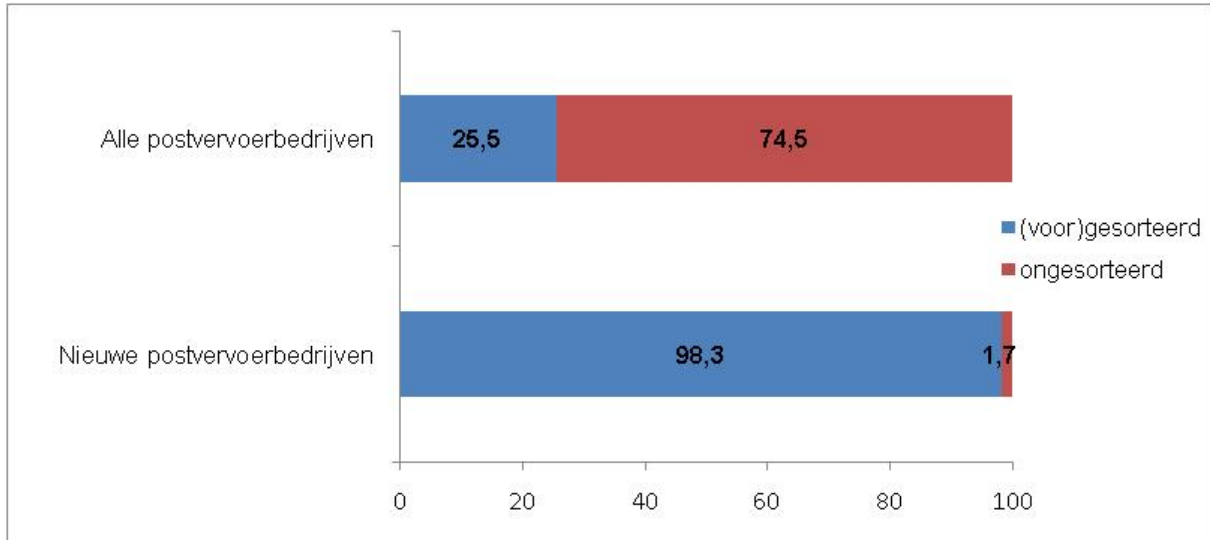
In lijn met de verwachtingen in de literatuur richten de grotere toetreders zich in de praktijk voornamelijk op voorgesorteerde post (ze figuur 5)⁴². Niet alleen kunnen toetreders in dit marktsegment relatief snel de benodigde minimale efficiënte schaal verwerven. Ook kunnen toetreders het logistieke proces voor voorgesorteerde post goedkoper en flexibeler inrichten dan TNT Post en zo een concurrentievoordeel behalen. Alleen de kleinere regionale spelers zeggen te werken met ongesorteerde post. Dit kan te maken hebben met de grootte van de partijen die zij van klanten aangeleverd krijgen.⁴³

⁴¹ TNT Post geeft aan dat de geschatte percentages in het SEO rapport hoger zijn dan de daadwerkelijke kosten van sortering en dat het grootste deel van de kosten voornamelijk uit bezorging bestaat.

⁴² Het college presenteert hier alleen de resultaten uit de marktmonitor 2009 omdat de resultaten vergelijkbaar zijn met die uit 2008. In 2008 werd nog onderscheid gemaakt tussen voorgesorteerde en volledig gesorteerde post maar dit bracht verwarring met zich mee voor postvervoerbedrijven waarna gekozen is voor een onderscheid tussen ongesorteerd en (voor)gesorteerd. Tevens hanteerde het college de categorie elektronisch gesorteerd maar geen van de postvervoerbedrijven geeft aan elektronisch gesorteerde post te hebben ontvangen van klanten (noch in 2008 noch in 2009).

⁴³ In de vertrouwelijke versie van de evaluatie geef het college inzicht in het percentage (voor)gesorteerde en ongesorteerde post per postvervoerder in Annex D.

Figuur 5 Percentage aangeleverde gesorteerde en ongesorteerde post door klanten, uitgesplitst naar alle postvervoerbedrijven (inclusief TNT Post) en nieuwe postvervoerbedrijven



3.3.3 Type postvervoerdiensten

Verschillende postvervoerdiensten stellen verschillende (kwaliteits)eisen aan het logistieke systeem van sortering, transport en bezorging door een postvervoerbedrijf. Dit leidt er mogelijk toe dat in sommige productsegmenten minder concurrentie mogelijk is dan in andere productsegmenten. Het college onderscheidt pakketpost en overige poststukken. Exprespost valt niet onder het postvervoer maar postvervoerbedrijven ondervinden wel mogelijk concurrentie van aanbieders van exprespost. De overige poststukken kunnen vervolgens ook in segmenten worden onderverdeeld. In beginsel richt artikel 9 zich op de nationale markt voor postvervoer daar een postvervoerbedrijf met een netwerk waarop 6 dagen per week op alle adressen in *Nederland* post bezorgd wordt toegang moet bieden aan postvervoerbedrijven tot *dat* netwerk. Het is echter zo dat TNT Post hierbij wel verplicht is om post vanuit het buitenland die bezorgd wordt binnen Nederland te bezorgen. Gezien dit maar een zeer beperkt deel van al het postvervoer betreft⁴⁴ en de door het college bevraagde spelers zich niet tot nauwelijks begeven op de internationale markt voor postvervoer, richt het college zich hieronder alleen op de nationale markt voor postvervoer. Het college werkt de verschillende segmenten hieronder uit.

⁴⁴ De postmarkt is voornamelijk nationaal. Slechts 10% van het pakketvervoer vindt plaats op een internationale markt. Deze markt is wel groeiende, mede door het aantal toegenomen internetbestellingen. Exclusief pakketpost maakt de internationale postmarkt maar 0,38% uit van de totale postmarkt.

Pakketpost

Pakketpost is post die niet door de brievenbus kan. De markt voor pakketpost gaat uit van deur-tot-deur bezorging maar niet van deur-tot-deur collectie. Consumenten kunnen pakketten, die niet door de brievenbus passen afgeven bij postkantoren. De markt voor pakketpost ondervindt concurrentie vanuit de markt voor expresdiensten. De markt voor expresdiensten focust zich op deur-tot-deur collectie en bezorging. De focus op de markt voor expres diensten ligt op het business-to-business segment waarbij bedrijven een geïntegreerd dienstenpakket aanbieden (proces, track&trace, tijdzekere bezorging en bewijs van bezorging). Expres diensten hebben zich voornamelijk in de laatste jaren sterk ontwikkeld en bieden een substituuat voor pakketpost. De expresdiensten vallen niet onder het postvervoer maar de spelers op de postvervoer markt ondervinden wel degelijk concurrentie vanuit de expresdiensten.

De markt voor pakketpost verschilt van de markt voor overige poststukken, zoals transactiepost, relatiepost, periodieken en direct mail. Niet alle spelers die zich richten op overige poststukken bieden ook een pakketservice aan. Tussen pakketpost en overige poststukken blijken namelijk geen breedtevoordelen (economies of scope) te bestaan (Ecorys 2005). Het aanbieden van pakketpost is voor een bedrijf dus niet voordeliger wanneer het bedrijf ook overige poststukken aanbiedt. Het product en de markt vraag verschillen dermate dat de bezorging via een ander netwerk geschiedt. Ook de sorteerprocessen zijn anders ingericht. TNT Post heeft aangegeven dat zowel TNT Post als concurrerende pakketvervoerders pakketten machinaal sorteren. Hoewel er geen breedtevoordelen zijn, bestaan er voor bedrijven die al actief zijn op de nationale pakketmarkt wel mogelijkheden om gemakkelijk toe te treden tot de internationale pakketmarkt. De internationale concurrentie is in beginsel voornamelijk ontstaan vanuit nationale spelers die zich zijn gaan richten op de internationale markt (Ecorys 2008).

De concurrentie op de pakketmarkt neemt toe doordat express diensten (snelle en kwalitatief hoge bezorging) meer concurrentie krijgen van pakketvervoerders die de kwaliteit en snelheid van hun bezorging verbeterd hebben (Ecorys 2008). Daarnaast groeit ook de markt voor pakketdiensten door onder andere de toenemende mate van internetbestellingen.

Op de markt voor pakketpost zijn 6 grote Europese spelers actief (DHL, USP, Fedex, La Poste, TNT Post en Royal Mail). Het college heeft in het kader van de evaluatie geen specifieke vragen gesteld aan postvervoerbedrijven van pakketdiensten. Noch heeft het college inzicht in de marktaandeelen op de nationale pakketmarkt omdat de bevroagde partijen in het kader van de marktmonitor nauwelijks tot geen pakketten versturen op de Nederlandse postmarkt. Volgens het college is artikel 9 tevens minder van toepassing op deze markt gezien het type toetreding en concurrenten. De toetreding komt voornamelijk voort uit nationale postgiganten en nieuwe expresdiensten. Daarnaast is een ander netwerk vereist voor het bezorgen van pakketdiensten dan van overige poststukken. De pakketmarkt blijft daarom verder buiten beschouwing.

Overige poststukken

In totaal zijn in Nederland in 2008 5,3 miljard overige poststukken verstuurd (alle poststukken exclusief pakketpost). Dit is gedaald naar 5,1 miljard in 2009.⁴⁵ De markt voor overige poststukken kan volgens Tilec (2003) ruwweg ingedeeld worden in vier verschillende categorieën post te weten⁴⁶:

1. Transactiepost (zoals bankafschriften en facturen)
2. Relatiepost (persoonlijke communicatie tussen consumenten, en zakelijke communicatie tussen bedrijven en consumenten en tussen bedrijven onderling.)
3. Periodieken (o.a. week- en maandbladen)
4. Direct mail (o.a. mailings van bedrijven naar consumenten)

In het vervolg van het rapport worden de overige poststukken (transactiepost, relatiepost, periodieken en direct mail) kortweg aangeduid als poststukken.

De markt voor poststukken boven 50 gram is sinds 2006 vrij. Zwaardere brieven en drukwerk waaronder direct mail waren al eerder vrijgegeven. De vrije markt bedroeg ongeveer 50% van het totale marktvolume.⁴⁷ Voor brieven tot en met 50 gram is de markt sinds 1 april 2009 ook vrijgegeven. Dit betreft vooral transactiepost en relatiepost. Voor die tijd had TNT Post een alleenrecht op dit marktsegment voor zover het brieven betrof tot en met 50 gram. De meeste postvervoerbedrijven betreden sinds 1 april 2009 alle vrijgegeven marktsegmenten.

Het college geeft op basis van de bevindingen van Tilec (2003) kort de mogelijkheden voor concurrentie aan per productsegment. Volgens Tilec hangt de mate van toetreding tot een bepaald marktsegment af van verschillende factoren waaronder:

- Doelgroep waarvoor post verstuurd wordt
- Type poststuk dat verstuurd wordt
- Basisvolume dat afgenomen wordt (schaalgrootte)
- Assortimentsreikwijdte (kunnen verschillende producten gebundeld worden afgenomen)
- Collectie
- Geografische reikwijdte van de distributie
- Kwaliteit van de bezorging ten aanzien van onder andere stiptheid, snelheid, verlies en beschadiging van poststukken.

Binnen de categorie direct mail (reclame) ondervinden postvervoerbedrijven niet alleen concurrentie van elkaar maar ook van andere mogelijkheden om reclame te verspreiden zoals bijvoorbeeld het internet of televisiereclame. Gelet op het doel van reclamepost, het stimuleren van de verkoop van producten en diensten, is de effectiviteit van een mailing de belangrijkste kwaliteitseis van klanten.

⁴⁵ Dit is het totaal op de markt voor klanten en de markt voor postvervoerbedrijven. Het aantal poststukken dat vervoerd is op de markt voor klanten bedroeg in 2008 5,2 miljard en in 2009 5,0 miljard.

⁴⁶ het college focust op geadresseerde post omdat ongeadresseerde post buiten de reikwijdte van artikel 9 valt. Ongeadresseerde post valt niet onder het postvervoer. Het betreft hier dus geadresseerde post.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006,30536, nr3

Voor het postvervoerbedrijf vertaalt dit zich in kwaliteitseisen omtrent tijdigheid of voorspelbaarheid van de datum van bezorging. Het is voor de klant vaak niet belangrijk dat de post binnen 24 uur wordt bezorgd in dit segment, maar het is wel belangrijk dat de post op een bepaalde dag of tijdstip wordt bezorgd. Op het marktsegment zijn enkele aanbieders actief en zijn er geen noemenswaardige toetredingsdrempels aanwezig. Daarnaast vindt concurrentie plaats op zowel de landelijke als de regionale markt. De post kan door de klant al in vergaande mate gesorteerd aangeleverd worden, wat het sorteerproces vereenvoudigd.

Op de markt voor periodieken is sortering en bezorging minder eenvoudig dan op de markt voor direct mail. Dit heeft deels te maken met een daling in het aantal oplages per dagblad/weekblad, waardoor de schaalvoordelen voor bezorging en sortering afgenomen zijn. Bij periodieken is de kwaliteit van bezorging van groot belang omdat de klant verwacht dat dag- en weekbladen tijdig en onbeschadigd bezorgd worden. Het vereiste kwaliteitsniveau is dus hoger dan voor reclamepost, wat toetreding minder makkelijk maakt.

Transactiepost wordt veelal aangeboden door grote organisaties zoals banken, verzekeraars en de overheid. Post vormt voor deze organisaties een substantieel deel van de kosten. Deze organisaties proberen echter de kosten te verlagen door bijvoorbeeld over te stappen van 24-uurs bezorging naar 48-uurs bezorging, of door het postvolume te verlagen door klanten inzage te bieden via internet (bijvoorbeeld door het aanbieden van internetbankieren). Hoewel door de liberalisering van de postmarkt toetreders kunnen toetreden tot dit marktsegment, kenmerkt dit segment zich door sterk afnemende volumes. Daarnaast zijn de kwaliteitseisen in dit segment zeer hoog, wat toetreding kan belemmeren. Zodra een speler echter al succesvol is toegetreden tot de markt voor direct mail, zou deze speler ook makkelijk moeten kunnen toetreden tot de markt voor transactiepost. Daarnaast kan transactiepost al in vergaande mate door klanten zelf worden gesorteerd wat minder investeringen in sorteer capaciteit vereist voor nieuwe toetreders.

Relatiepost wordt aangeboden door zowel bedrijven als consumenten. Deze post wordt veelal ongesorteerd aangeleverd wat het sorteerproces kostbaar maakt. Collectie vormt een mogelijke toetredingsdrempel; dat geldt voornamelijk voor de aanlevering van consumentenpost. Vooral het zakelijke deel van de relatiepost zou mogelijk interessant kunnen zijn voor concurrenten omdat daar de toetredingsdrempel met betrekking tot de collectie van de post kan worden vermeden. Daarnaast kan mogelijk gebruik worden gemaakt van andere productvormen die de toetredingsdrempel van collectie verlagen zoals het laten bestellen van kerstkaarten via internet. De kwaliteitseisen in dit segment zijn hoog omdat zowel consumenten als bedrijven hoge eisen stellen aan de tijdigheid van bezorging en het onbeschadigd overbrengen van de post. Toetreding tot deze markt lijkt dus wel mogelijk maar nog niet erg kansrijk.

In gesprekken met marktpartijen is naar voren gekomen dat de kwaliteitseisen binnen de verschillende productsegmenten verschillen. In samenhang daarmee verschillen de segmenten ook in de benodigde investeringen om producten te ontwikkelen. Bij transactiepost en relatiepost vereist de klant dat nagenoeg alle poststukken onbeschadigd worden bezorgd op de afgesproken tijd. Dit impliceert een

hoog aankomstpercentage, een betrouwbare overkomstduur en een laag percentage beschadiging. De kwaliteitseisen zijn wat lager voor tijdschriften, en nog weer lager voor geadresseerde direct mail. Op het gebied van direct mail en periodieken zijn wat betreft kwaliteitseisen dus voor nieuwe toetreders de minste investeringen vereist.

Sinds 2009 mogen nieuwe postvervoerbedrijven diensten aanbieden op elk marktsegment (transactiepost, relatiepost, periodieken en direct mail). De postvervoerbedrijven richten zich van oudsher voornamelijk op direct mail en periodieken maar betreden sinds 2009 ook andere marktsegmenten.⁴⁸

Het lijkt er dus op dat concurrentie het makkelijkste van de grond komt in de marktsegmenten voor direct mail en periodieken. Op de markt voor transactiepost, brieven tot en met 50 gram,⁴⁹ moet de concurrentie zich nog ontwikkelen, omdat deze pas sinds 1 april 2009 is vrijgegeven. Door de ervaring die toetreders hebben opgebouwd op de markt voor direct mail en periodieken is het mogelijk dat toetreders makkelijker tot de markt voor transactiepost kunnen toetreden. De laatste stap zal het toetreden tot relatiepost zijn waarbij toetreders zich allereerst kunnen richten op het bedrijfsleven waar de toetredingsdrempel 'collectie' minder hoog is dan op de consumentenmarkt. Ervaring in de markt voor transactiepost kan de toetredingsmogelijkheden tot de markt voor relatiepost vergemakkelijken. Daar deze markt ook relatief klein is (7% van de totale markt) lijkt toetreding tot deze markt nog niet waarschijnlijk.

3.3.4 Zender/ontvanger

De inrichting van het logistieke proces bij een postvervoerbedrijf verschilt al naar gelang het type zender en ontvanger waar het bedrijf zich op richt: Consumer to Consumer (C2C), Consumer to Business (C2B), Business to Consumer (B2C), en Business to Business (B2B). De consumentenpost (C2C plus C2B) beslaat in zowel 2008 als 2009 ongeveer 7% van de totale postmarkt. Zakelijke post (B2B B2C) beslaat dus ongeveer 93% van de markt. Deze marktsegmenten verschillen in de wijze van collectie, sorteerproces en benodigd bezorgnetwerk. Deze paragraaf richt zich op de vraag in welke mate de marktsegmenten C2C, C2B, B2C en B2B verschillen in de mogelijkheden voor concurrentie.

Allereerst zijn er verschillen in collectie. Consumenten willen hun poststukken dicht bij huis kunnen deponeren. In de huidige praktijk gebeurt dit doorgaans in de oranje brievenbus, of bij een postkantoor in de buurt. Zakelijke klanten zijn bereid om verder te reizen, of om te betalen voor de service om hun post te laten ophalen. In de praktijk brengen MKB-klanten van TNT Post hun poststukken naar postkantoren of business points, terwijl grootzakelijke klanten van TNT Post hun post afleveren bij

⁴⁸ In de vertrouwelijke versie van de evaluatie beschrijft het college de mate waarin individuele postvervoerbedrijven zich richten op de verschillende marktsegmenten.

⁴⁹ Transactiepost voor brieven boven de 50 gram was ook al voor 2009 vrijgegeven.

business balies of laten ophalen. Zakelijke klanten bij andere postvervoerbedrijven brengen hun post bij het (vaak landelijke) sorteercentrum van het postvervoerbedrijf, of laten hun post ophalen.

Daarnaast zijn er verschillen in sorteerproces. Consumenten deponeren alleen ongesorteerde post, terwijl MKB-bedrijven hun post voor een klein deel voorsorteren. Grootzakelijke klanten deponeren zowel (voor)gesorteerde post als ongesorteerde post.

Er zijn verschillen in bezorging. Voor bezorging naar consumenten is een fijnmazig bezorgnetwerk noodzakelijk. Zakelijke adressen zijn daarentegen vaak geografisch geconcentreerd (SEO, 2003).

Uit beschikbare onderzoeken komt naar voren dat toetreding het makkelijkste is in het zakelijke segment: B2B en B2C. Ook de wetgever gaat er van uit dat concurrentie zich hiertoe zal beperken.⁵⁰ Volgens onder meer het EIM (2005, pag 85) is bij B2B iets meer concurrentiedruk te verwachten dan bij B2C, omdat voor toetreding tot B2C investeringen noodzakelijk zijn in een eigen bezorgnetwerk. Toetreding voor de consumentenmarkt is moeilijk als gevolg van grote schaalvoordelen bij het collecteren van consumentenpost. SEO (2003, pag 35) spreekt in dit verband over een natuurlijk monopolie. Daarbij beslaat consumentenpost maar 7% van het totale postvolume waardoor het voor concurrenten moeilijk is op korte termijn voldoende schaalgrootte te ontwikkelen. Dit maakt het toetreden tot het marktsegment consumentenpost in eerste instantie minder aantrekkelijk. Zowel RBB Economics (2003) als Tilec (2003, pag 40) merkt daarentegen op dat toetreding tot de consumentenmarkt ondanks de schaalvoordelen wel mogelijk is. Consumenten zullen hierbij wel bereid moeten zijn om bepaalde concessies te doen aan de kwaliteit van zowel de uitgebreidheid van het collectienetwerk (collectie loopt bijvoorbeeld via supermarkten) als de frequentie van bezorging (geen 6 daagse bezorging meer).

In de praktijk richten alle nieuwe postvervoerbedrijven zich op de zakelijke markt. De grote concurrenten van TNT Post richten zich zowel op MKB-bedrijven als grootzakelijke klanten. De kleinere postvervoerbedrijven richten zich voornamelijk op MKB-bedrijven. Weinig postvervoerbedrijven hebben de ambitie geuit om toe te treden tot de particuliere consumentenmarkt (EIM 2005). Wel zijn er verschillende mogelijkheden om toe te treden tot de consumentenmarkt met bijvoorbeeld het aanbieden van specifieke producten zoals een kaartenservice online. Op grond van de beschikbare informatie verwacht het college echter geen toetreding van concurrenten tot de consumentenmarkt op afzienbare termijn aangezien die, mede door de geringe omvang, minder interessante mogelijkheden voor toetreding bevat.

3.3.5 Conclusie relevant marktsegment

Uit deze paragraaf komt op grond van de beschikbare informatie naar voren dat in de Nederlandse postmarkt concurrentie op afzienbare termijn alleen van de grond komt in het niet-tijdskritische zakelijke segment (B2B en B2C), met voorgesorteerde partijpost. Binnen dit segment is op korte

⁵⁰ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 536, nr. 3, pagina 7

termijn de concurrentiedruk het grootst in het vervoer van direct mail en periodieken, maar sinds de liberalisering neemt de concurrentiedruk langzamerhand ook toe voor transactiepost. Het zakelijke segment besloeg in zowel 2008 als 2009 93% van de markt. Het marktsegment voor niet-tijdskritische post betrof in 2008 55% en in 2009 56% met een groeipotentieel tot naar schatting tweederde van de totale postmarkt.⁵¹

3.4 Conclusie

Het college heeft in dit hoofdstuk een beknopte beschrijving gegeven van de huidige situatie op de postmarkt, als basis voor de analyse in hoofdstuk 5 en 6.

Op de postmarkt zijn vier spelers actief met een (bijna) landelijk dekkend netwerk: TNT Post, DHL Selekt Mail, Sandd en Netwerk VSP Geadresseerd B.V.⁵². Laatstgenoemde maakt deel uit van dezelfde groepsmaatschappij als TNT Post. Daarnaast zijn nog bijna 80 kleinere regionale postvervoerbedrijven actief, waarvan een deel zelf bezorgt en een deel alleen sorteeractiviteiten verricht. Met het oog op de evaluatie hebben mailhuizen, makelaars en grote klanten ook een relevante rol op de markt. Door de grote volumes post komen deze marktpartijen namelijk in aanmerking voor de grootste staffelkortingen bij postvervoerbedrijven. Het is voor postvervoerbedrijven mogelijk om post, die zij zelf niet kunnen bezorgen, te laten bezorgen via een makelaar om zo te profiteren van de hoogste staffelkortingen.

De wijze van collectie en sortering verschilt tussen toetreders en TNT Post. TNT Post collecteert post via een uitgebreid netwerk van brievenbussen, postkantoren, business points en business balies. De meeste toetreders hebben één collectiepunt. De grootste toetreders hebben hun sorteerproces ingericht op voorgesorteerde post. TNT Post verwerkt ook veel ongesorteerde post en heeft haar sorteerproces hierop aangepast.

Op grond van de beschikbare informatie signaleert het college dat op afzienbare termijn alleen concurrentie van de grond komt in het niet-tijdskritische zakelijke marktsegment. Voorlopig concentreert die concurrentie zich op het vervoer van direct mail en periodieken, maar verschuift langzamerhand ook steeds meer naar het vervoer van transactiepost. Het zakelijke segment beslaat in zowel in 2008 als in 2009 ongeveer 93% van de markt. Het marktsegment voor niet-tijdskritische post betrof in 2008 55% en in 2009 56%, met een groeipotentieel tot naar schatting tweederde van de totale postmarkt.

⁵¹ In aantal poststukken zal de markt voor niet-tijdskritische post echter ook een daling ervaren als gevolg van de algehele daling in marktvolumes op de postmarkt.

⁵² het college heeft in paragraaf 3.3.3 beargumenteert dat hij in onderhavige evaluatie zich alleen richt op de brievenbusmarkt en niet op de pakketmarkt. Op de markt voor pakketvervoer zijn meerdere en andere postvervoerbedrijven actief.



Het college richt zich in het vervolg van deze evaluatie voornamelijk op dit niet-tijdkritische zakelijke marktsegment.

4 Doeltreffendheid en effecten artikel 9 op toegang tot het netwerk van TNT Post

In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat artikel 9 beoogt om de toegang te bevorderen van postvervoerbedrijven tot het netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland. In 2009 beschikt alleen TNT Post over een dergelijk netwerk. Artikel 9, eerste lid, verplicht TNT Post als eigenaar van dat netwerk om toegang tot haar netwerk te verlenen aan postvervoerbedrijven tegen non-discriminatoire en transparante tarieven. Indien TNT Post dus postvervoer verricht voor klanten tegen speciale tarieven of voorwaarden, dan dienen deze tarieven en voorwaarden ook te gelden voor postvervoerbedrijven die post willen laten vervoeren door TNT Post. TNT Post dient hierbij zorg te dragen dat de speciale tarieven en voorwaarden kenbaar worden gemaakt voor eenieder en kunnen worden geraadpleegd.

In dit hoofdstuk toetst het college de doeltreffendheid en effecten van artikel 9, eerste lid, om toegang van postvervoerbedrijven tot het netwerk van TNT Post te bevorderen.

In het eerste gedeelte van het hoofdstuk gaat het college in op het effect van artikel 9 op toegangscondities. Hierbij bespreekt het college de mate van transparantie en de mate van non-discriminatie in de huidige markt. Vervolgens analyseert het college in welke mate deze transparantie en non-discriminatie het gevolg zijn van invoering van artikel 9. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op het effect van artikel 9 op het afnemen van toegang door postvervoerbedrijven tot het netwerk van TNT Post. Hierbij beschrijft het college de mate waarin postvervoerbedrijven daadwerkelijk gebruik maken van het netwerk van TNT Post en in welke mate daarmee wordt voldaan aan de behoefte van postvervoerbedrijven. Vervolgens analyseert het college de (mogelijke) rol van andere marktpartijen voor toegang tot het netwerk van TNT Post. Daarna analyseert het college in welke mate de in de praktijk gerealiseerde toegang tot het netwerk van TNT Post het gevolg is van artikel 9.

4.1 Effect van artikel 9 op de toegangscondities

Artikel 9, eerste lid, geeft aan dat TNT Post toegang tot haar netwerk tegen non-discriminatoire en transparante tarieven moet bieden. De gehanteerde tarieven gelden ook jegens de groepsmaatschappijen van dit postvervoerbedrijf. Met non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven beoogt de wetgever de toegang tot het netwerk van TNT Post voor postvervoerbedrijven te vereenvoudigen, waardoor ze gemakkelijker kunnen toetreden tot de postmarkt.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of artikel 9 doeltreffend en effectief bijdraagt aan non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven. Het college schetst, op grond van

ervaringen van marktpartijen, in welke mate TNT Post op dit moment aan deze plicht voldoet. Het betreft dus een eerste indruk van het college van de gerealiseerde transparantie en non-discriminatie. Het college acht het niet opportuun om in de evaluatie een uitgebreide beoordeling te geven of TNT Post voldoet aan de plicht tot non-discriminatie en transparantie. Een dergelijk oordeel kan alleen worden gegeven in het kader van handhaving.

In deze paragraaf gaat het college eerst in op de vraag in hoeverre de gestelde voorwaarden en tarieven van TNT Post transparant en non-discriminatoire zijn. Daarna gaat het college in op de vraag in hoeverre artikel 9 heeft bijgedragen aan het tot stand komen van de huidige stand van zaken. Op basis hiervan komt het college tot een oordeel over de doeltreffendheid en effecten van artikel 9 om TNT Post te verplichten tot transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven voor toegang tot haar netwerk.

4.1.1 Mate van transparantie

Uit paragraaf 2.2 blijkt dat TNT Post prikkels heeft tot het strategisch gebruik van informatie, wat kan leiden tot intransparantie. De mogelijkheden hiertoe zijn met de invoering van de Postwet 2009 evenwel komen te vervallen, doordat artikel 9, eerste en derde lid, TNT Post verplichten tot transparantie. In deze paragraaf bekijkt het college in welke mate TNT Post in 2009 aan deze verplichting lijkt te voldoen.

In paragraaf 2.1.3 heeft het college de criteria benoemd om transparantie te beoordelen:

- aansluiting bij de informatiebehoefte
- tijdigheid
- correctheid
- gebruiksgemak
- volledigheid

Op basis van deze criteria wordt in deze paragraaf ingegaan op de vraag of en in hoeverre TNT Post lijkt te voldoen aan de verplichting tot transparantie. Hierbij maakt het college gebruik van de beschikbare informatie van TNT Post en de ervaringen die marktpartijen hebben gemeld in reactie op de vragenlijst voor deze evaluatie.

Huidige situatie

In de huidige marktsituatie geeft TNT Post invulling aan de verplichting tot transparantie door haar tarieven en voorwaarden te publiceren via een openbaar tarievenboekje. Dit tarievenboekje wordt gepubliceerd op haar website. In het tarievenboekje staan naast de standaard tarieven de specifieke voorwaarden en tarieven voor postvervoer gespecificeerd. TNT Post specificeert hierin aan welke voorwaarden een postvervoerbedrijf of klant moet voldoen om bepaalde producten af te nemen en bepaalde kortingen te krijgen. Deze kortingen en voorwaarden zijn voornamelijk gebaseerd op omzet, gerealiseerd volume, en de manier van aanlevering. In het openbare tarievenboekje worden specifieke situaties aangegeven waarvoor afzonderlijke overeenkomsten mogelijk zijn, maar het

tarievenboekje vermeldt niet de hoogte van de kortingen die daarbij mogelijk zijn. TNT Post geeft alleen aan dat, als een klant aan bepaalde voorwaarden voldoet, het mogelijk is om via bilateraal contact met TNT Post in aanmerking te komen voor lagere tarieven.⁵³ TNT Post geeft aan dat deze specifieke voorwaarden en kortingen voornamelijk gelden voor grote klanten.⁵⁴

Voor de beoordeling van de transparantie richt het college zich op het openbare tarievenboekje. Op basis van de beschikbare informatie lijkt de informatie in het niet-openbare tarievenboekje vooralsnog niet relevant voor postvervoerbedrijven die toegang wensen tot het netwerk van TNT Post. Postvervoerbedrijven lijken, vooral vanwege de beperkte volumes die zij uitbesteden aan TNT Post, momenteel namelijk niet in aanmerking te komen voor de specifieke situaties waarvoor afzonderlijke overeenkomsten mogelijk zijn. Daarnaast nemen postvervoerbedrijven minder en andere producten af dan grote zakelijke klanten, die vaak meer en verschillende producten afnemen bij TNT Post. Ook postvervoerbedrijven zelf hebben aangegeven voornamelijk in aanmerking te komen voor de tarieven in het niet-openbare tarievenboekje, vanwege de beperkte volumes die zij afnemen. Overigens neemt het college het niet-openbare tarievenboekje wel mee bij de beoordeling van non-discriminatie, voor zover het vergelijkbare gevallen betreft (zie volgende paragraaf).

Aansluiting bij informatiebehoefte

Wat betreft transparantie geven de bevraagde postvervoerbedrijven⁵⁵ aan behoefte te hebben aan transparante voorwaarden en tarieven van postbezorgdiensten die ze zelf afnemen bij TNT Post. Zij vinden het belangrijk dat er transparantie is met betrekking tot de kortingen die TNT Post geeft op partijaanleveringen en de voorwaarden voor aanlevering. Daarnaast vinden postvervoerbedrijven transparante afspraken over de kwaliteit van de geleverde diensten belangrijk. In principe gaat het tarieven en voorwaardenboekje in op de tarieven en voorwaarden die gehanteerd worden voor partijaanleveringen en de voorwaarden voor aanlevering. In die zin sluit TNT Post met haar kenbaar gemaakte informatie vooralsnog aan bij de informatiebehoefte van marktpartijen.

⁵³ In de vertrouwelijke versie van de evaluatie beschrijft het college de tariefopbouw die TNT Post hanteert voor klanten die in aanmerking komen voor extra kortingen.

⁵⁴ TNT Post geeft aan dat in 2006 [0-5%] van alle klanten in aanmerking kwamen voor tarieven buiten het openbare tarievenboekje. Gelet op de grote volumes van die klanten, gaat het in termen van volume om een groter procentueel aandeel van het totale postvervoer van TNT Post. Uit de marktmonitor gegevens blijkt dat [20%-30%] van de post die TNT Post verstuurd, afkomstig is van de grote zakelijke klanten, [50%-60%] is afkomstig van andere zakelijke klanten en [5%-10%] van consumenten.

⁵⁵ In totaal zijn voor de evaluatie vragenlijsten gestuurd naar 18 postvervoerbedrijven. Van deze 18 postvervoerbedrijven van post, hebben 12 postvervoerbedrijven gereageerd (11 via de vragenlijst en 1 via een mondelinge toelichting op de vragenlijst). Één postvervoerbedrijf heeft aangegeven dat de vragenlijst niet relevant was voor haar situatie omdat zij alleen als onderaannemer acteert en geen ambitie heeft om zelf de postmarkt te betreden. Van vier postvervoerbedrijven hebben wij geen informatie ontvangen (zie Annex B voor een uitgebreide omschrijving van de ondervraagde partijen).

Correctheid en tijdigheid

TNT Post publiceert jaarlijks een tarievenboekje met daarin de tarieven, kortingsmogelijkheden en voorwaarden. Tevens geeft zij jaarlijks inzicht in de belangrijkste wijzigingen in de tariefstructuur en voorwaarden ten opzichte van het voorgaande jaar. Het college heeft geen klachten ontvangen rondom het niet-tijdig publiceren van voorwaarden en tarieven TNT Post. Vanuit de postvervoerbedrijven heeft het college ook geen klachten ontvangen omtrent misleidende of niet betrouwbare informatie. Op basis van de beschikbare informatie lijkt TNT Post derhalve te voldoen aan de voorwaarden van correctheid en tijdigheid van de informatie.

Gebruiksgemak

Ongeveer 35% van de bevroegde postvervoerbedrijven geeft aan de tarieven en voorwaarden in de huidige situatie transparant te vinden. 25% geeft aan dat zij dit niet kunnen beoordelen. De overige 40% geeft aan de tarieven niet transparant te vinden. Deze postvervoerbedrijven geven aan dat het aanbod van TNT Post te weinig informatie bevat (dus niet volledig is), vaak zeer complex is en soms klantspecifieke tarieven bevat. Voor een deel betreffen de opmerkingen van deze postvervoerbedrijven intransparantie ten aanzien van tarieven die voor klanten worden gehanteerd en niet de tarieven die jegens postvervoerbedrijven worden gehanteerd. Daarnaast wordt aangegeven dat de hoeveelheid kortingsmogelijkheden die TNT Post hanteert de transparantie niet bevordert. Doordat TNT Post zoveel verschillende mogelijkheden in de markt heeft gezet daalt het gebruikersgemak van de tarievenboekjes. Ook uit onderzoek onder de leden van de Vereniging voor Grootgebruikers Post (VGP) (SEO 2008) komt naar voren dat TNT post een grote diversiteit aan kortingen en voorwaarden hanteert die het vergelijken van contracten tussen grote klanten moeilijk maakt.

Het college beaamt dat de tariefstructuur in de tarievenboekjes complex is en enige kennis van de postmarkt vereist. Het college is tevens van mening dat voor postvervoerbedrijven, die met enige regelmaat gebruik maken van de producten en diensten van TNT Post, de tariefstructuur voldoende helder en overzichtelijk is. Postvervoerbedrijven kunnen zich namelijk richten op hun eigen specifieke productsegment en kunnen de kortingen bepalen aan de hand van het aan te leveren volume aan TNT Post.

Volledigheid

Wat betreft volledigheid blijkt dat postvervoerbedrijven aangeven dat, ondanks de tarievenboekjes, TNT Post aan grote klanten vaak specifieke voorwaarden en tarieven aanbiedt die niet terug te vinden zijn in de openbare tarievenboekjes. Als postvervoerbedrijven voldoen aan deze specifieke voorwaarden (het betreft vaak bepaalde omzet- en volumedrempels) zouden deze tarieven en voorwaarden ook voor postvervoerbedrijven moeten gelden. Deze zouden dan ook kenbaar moeten worden gemaakt voor postvervoerbedrijven.

Zoals eerder toegelicht acht het college vooralsnog alleen de openbare tarievenboekjes relevant voor de beoordeling van transparantie op grond van artikel 9, eerste en derde lid. Grote klanten van TNT Post nemen meer producten af en bieden grotere partijen aan dan postvervoerbedrijven. Voor de

omvang en de kenmerken van de poststukken waarvoor postvervoerbedrijven toegang wensen tot het netwerk van TNT Post kunnen postvervoerbedrijven alle benodigde informatie vinden in de openbare tarievenboekjes. Het college constateert hierbij dat TNT Post in 2009 haar transparantieplichting op eenzelfde wijze invult als onder de Postwet 2000. Destijds achtte het college die invulling in lijn met de uitgangspunten van de Postwet 2000. Aangezien die uitgangspunten aansluiten bij de huidige interpretatie van het begrip transparantie, acht het college de transparantie in termen van artikel 9 voldoende volledig. De invulling van de transparantieplichting kan wijzigen mocht in de toekomst blijken dat postvervoerbedrijven wel grotere volumes afnemen bij TNT Post, daar dan inzicht moet worden gegeven in de hoogte van bepaalde kortingen en voorwaarden.

Conclusie mate van transparantie

Concluderend stelt het college dat TNT Post in 2009 haar tarieven en voorwaarden voor toegang van postvervoerbedrijven tot haar netwerk vooralsnog voldoende transparant maakt via haar tarievenboekjes en via haar website. Op grond van de beschikbare informatie oordeelt het college dat TNT Post in beginsel een duidelijke tariefstructuur hanteert, waarbij kortingen en voorwaarden afhangen van de omzet, het volume, het afgenomen product en de type aanlevering. De tarievenboekjes zijn complex, maar voor postvervoerbedrijven die regelmatig gebruik maken van TNT Post lijkt het gebruikersgemak voldoende. De tarievenboekjes lijken op grond van de beschikbare informatie aan te sluiten bij de informatiebehoefte, met correcte en actuele informatie. Gelet op de reikwijdte van artikel 9, eerste lid (alleen transparantie jegens postvervoerbedrijven) is de informatie van TNT Post ook voldoende volledig.

4.1.2 Mate van non-discriminatie

Uit paragraaf 2.2 blijkt dat TNT Post prikkels heeft tot discriminatie tussen klanten en postvervoerbedrijven. In paragraaf 2.1.3 kwam het onderscheid tussen discriminatie en differentiatie naar voren. In bepaalde mate mag TNT Post differentiëren tussen verschillende klanten. Alleen ongewenste vormen van differentiatie worden als discriminatie aangemerkt. Voorbeelden van differentiatie die toegestaan zijn, zijn onder andere volume en omzetgerelateerde kortingen en gestapelde kortingen. Er zijn echter ook vormen van differentiatie die in principe wel in strijd zijn met het non-discriminatie beginsel van artikel 9. Dit zijn:

- Loyaliteitskortingen
- Het toestaan van het gebruik van de naam en het beeldmerk van TNT Post door haar groepsmaatschappijen
- Selectieve prijsonderbieding

Op basis van deze indeling wordt in deze paragraaf ingegaan op de vraag of en in hoeverre TNT Post in 2009 voldoet aan de verplichting tot non-discriminatie. Hierbij maakt het college gebruik van de beschikbare informatie van TNT Post en de ervaringen die marktpartijen hebben gemeld in reactie op de vragenlijst voor deze evaluatie.

Huidige situatie

In de huidige marktsituatie geeft TNT Post invulling aan haar verplichting tot non-discriminatie door een uniforme tariefstructuur te hanteren voor zowel klanten als postvervoerbedrijven. TNT Post geeft aan dezelfde voorwaarden en tariefstructuren te hanteren voor alle klanten en postvervoerbedrijven die gebruik willen maken van de diensten die TNT Post biedt. TNT Post geeft aan dat zij postvervoerbedrijven die gebruik willen maken van het netwerk van TNT Post als klanten ziet. TNT Post geeft aan dat zij in die zin geen discriminerende voorwaarden tussen klanten en postvervoerbedrijven hanteert.⁵⁶

In het algemeen geven postvervoerbedrijven aan dat ze non-discriminatie vooral belangrijk vinden voor de tarieven en kortingen die TNT Post hanteert. In mindere mate hechten ze er belang aan dat bezorgdagen en doorlooptijden voor iedereen gelijk zijn. Het grootste gedeelte van de ondervraagde postvervoerbedrijven (58%) geeft aan niet te kunnen beoordelen of de tarieven en voorwaarden die TNT Post hanteert non-discriminatoire zijn. 17% (2 postvervoerbedrijven) geeft aan de tarieven en voorwaarden non-discriminatoire te vinden. Daarentegen ervaart 25% (3 postvervoerbedrijven) de tarieven en voorwaarden wel als discriminerend.

Postvervoerbedrijven noemen de volgende vormen van mogelijke discriminatie door TNT Post:

- **Loyaliteitskortingen**
 - TNT Post geeft klanten kortingen op basis van hun historisch aankoopgedrag
 - TNT Post biedt kortingen aan gekoppeld aan de contractduur.
 - Het toestaan van het gebruik van de naam en het beeldmerk van TNT Post door haar groepsmaatschappijen
 - TNT Post staat mogelijk ondernemingen die binnen dezelfde groepsmaatschappij vallen toe om haar beeldmerk (het TNT Port Betaald logo) te gebruiken.
- TNT Post verstrekt ondernemingen binnen dezelfde groepsmaatschappij informatie over de producten die klanten en postvervoerbedrijven afnemen bij TNT Post, waardoor deze ondernemingen een concurrentievoordeel hebben ten opzichte van andere postvervoerbedrijven
- **Selectieve prijsopbod**
 - TNT Post hanteert andere voorwaarden en tarieven voor haar klanten dan voor postvervoerbedrijven van dezelfde omvang
 - De tariefsverschillen die TNT Post hanteert voor klanten zijn niet gebaseerd op objectieve criteria.
 - TNT Post geeft aan specifieke klanten hogere extra kortingen die niet vermeld staan in de tarievenboekjes.
 - TNT Post voert een proactief kortingsbeleid voor klanten die aangeven over te willen stappen naar concurrenten.

⁵⁶ In de vertrouwelijke versie van de evaluatie heeft het college een beschrijving opgenomen over de specifieke tariefstructuur die TNT Post hanteert voor klanten die in aanmerking komen voor extra omzetterelateerde en andere kortingen.

- Kruissubsidiëring tussen Netwerk VSP Geadresseerd B.V.: door lage prijzen in de markt te zetten zou Netwerk VSP Geadresseerd B.V. verlies leiden door het hoge toegangstarief dat zij moeten betalen aan TNT Post. TNT Post kan als groepsmaatschappij deze verliezen compenseren (kruissubsidiëring).

De meeste van deze signalen vallen niet binnen de sfeer van artikel 9. Bij navraag welke tarieven en voorwaarden postvervoerbedrijven discriminerend vinden, komt namelijk naar voren dat postvervoerbedrijven voornamelijk de tarieven die TNT Post hanteert jegens grote klanten als discriminatoir ervaren. Uit de signalen komt geen beeld naar voren van discriminatie tussen klanten en postvervoerbedrijven. De signalen hebben geen betrekking op de tarieven en voorwaarden waartegen TNT Post aan postvervoerbedrijven toegang verleent tot haar netwerk. In hoofdstuk 5 gaat het college verder in op deze vormen van discriminatie, wat betreft de effecten op concurrentie.

De signalen dat TNT Post een onderneming binnen dezelfde groepsmaatschappij toestaat om haar beeldmerk te gebruiken valt wel binnen de sfeer van artikel 9. Op grond van artikel 9, eerste lid, mag Netwerk VSP Geadresseerd B.V. het beeldmerk van TNT Post gebruiken. Met het oog op non-discriminatie zou TNT Post andere postvervoerbedrijven dan ook moeten toestaan het beeldmerk te gebruiken. Indien TNT Post dat niet toestaat, zou dat in strijd kunnen zijn met de verplichting tot non-discriminatie opgenomen in artikel 9, eerste lid.

Wat betreft het signaal over kruissubsidiëring tussen TNT Post en Netwerk VSP B.V. merkt het college op dat interne kruissubsidiëring binnen een groepsmaatschappij op grond van bestaande wetgeving is toegestaan. Tegelijkertijd moet Netwerk VSP B.V. op basis van artikel 9, eerste lid, dezelfde tarieven betalen voor toegang tot het netwerk van TNT Post, als andere postvervoerbedrijven. Wanneer TNT Post via andere activiteiten/kasstromen Netwerk VSP B.V. zou compenseren, kan mogelijk worden gesteld dat Netwerk VSP B.V. hierdoor (ondanks formeel non-discriminatoire tarieven) de facto lagere toegangstarieven betaalt dan andere postvervoerbedrijven. Het college komt niet toe aan de vraag of in dat geval sprake is van overtreding van artikel 9, eerste lid. Netwerk VSP B.V. hanteert namelijk een gescheiden boekhouding ten opzichte van TNT Post, waaruit vooralsnog geen aanwijzingen naar voren komen van kruissubsidiëring tussen TNT Post en Netwerk VSP B.V. In aanvulling hierop merkt het college op dat op basis van de beschikbare gegevens Netwerk VSP BV winst blijkt te maken. Dit vermindert de noodzaak tot kruissubsidiëring vanuit TNT Post. Weliswaar maakt het relevante onderdeel van Netwerk VSP B.V. verlies (Netwerk VSP Geadresseerd B.V.), maar dit verlies kan binnen Netwerk VSP B.V. worden vereffend door winsten uit het andere onderdeel (Hi Respons bv).

Het college heeft overigens geen directe klachten ontvangen over de tarieven die postvervoerbedrijven zelf betalen, of een verzoek tot handhaving van artikel 9.

Conclusie mate van non-discriminatie

Op basis van bovenstaande constateert het college dat veel signalen vanuit de markt over discriminatie door TNT Post in 2009 niet binnen de sfeer van artikel 9, eerste lid, lijken te vallen,

omdat ze betrekking hebben op retailklanten en niet op postvervoerbedrijven. De signalen over gebruik door Netwerk VSP Geadresseerd B.V. van het beeldmerk van TNT Post vallen wel binnen de sfeer van artikel 9, eerste lid. In het kader van de evaluatie heeft het college deze signalen niet nader onderzocht. Mogelijk vormen zij een aanknooppunt voor nader onderzoek in het kader van handhaving van artikel 9, eerste lid. Er zijn overigens geen signalen dat TNT Post tariefdiscriminatie toepast in strijd met artikel 9, eerste lid.

4.1.3 Wat zijn de effecten van artikel 9 op transparantie en non-discriminatie in de praktijk?

In deze paragraaf staat de vraag centraal wat artikel 9 heeft bijgedragen aan de hierboven gesignaleerde mate van transparantie en non-discriminatie. Hiertoe beoordeelt het college allereerst of de toegangscondities, waaronder TNT Post haar diensten aanbiedt aan postvervoerbedrijven, wezenlijk veranderd zijn na inwerkingtreding van de Postwet per 1 april 2009. Daarvoor maakt het college gebruik van inzicht in de openbare tarievenboekjes van TNT Post en de voorwaarden en tariefstructuren die hierin vermeld staan. Tevens maakt het college gebruik van input van postvervoerbedrijven die is verkregen via de vragenlijst voor de evaluatie van artikel 9 en de interviews naar aanleiding van de evaluatie. In de tweede plaats analyseert het college welke andere factoren effect hebben op transparantie en non-discriminatie door TNT Post.

Transparantie

In paragraaf 4.1.1 kwam naar voren dat TNT Post in 2009 haar tarieven en voorwaarden voor toegang van postvervoerbedrijven tot haar netwerk vooralsnog voldoende transparant lijkt te maken via haar tarievenboekjes en via haar website. In welke mate is dit het effect van de inwerkingtreding van artikel 9?

Uit de beschikbare informatie lijkt de transparantie niet wezenlijk te zijn veranderd na inwerkingtreding van de Postwet 2009. De tarievenboekjes die TNT Post publiceert op haar website zijn tussen de jaren 2008 en 2010 niet wezenlijk veranderd. TNT Post hanteert in de drie opeenvolgende jaren dezelfde voorwaarden waaronder zij korting verleent en dezelfde categorieën post (dezelfde productindelingen). TNT Post geeft zelf aan dat zij in de manier waarop zij de tarieven en voorwaarden kenbaar maakt geen grote veranderingen heeft aangebracht tussen 2009 en 2010.

De consistente mate van transparantie komt voor een belangrijk deel doordat TNT Post ook onder de Postwet 2000 voor een groot deel van haar diensten de plicht tot transparantie kende (zie paragraaf 2.1.3). De transparantieverplichting onder de Postwet 2009 is in die zin min of meer een opvolger van de transparantieverplichting onder de Postwet 2000.

Vanuit postvervoerbedrijven komt een gemengd beeld naar voren over het effect van artikel 9. Twee postvervoerbedrijven geven aan dat, sinds de inwerkingtreding van artikel 9, er een beter overzicht is van de aangeboden diensten, en dat het aanbod beter vergeleken kan worden tussen postvervoerbedrijven en klanten. 58% geeft aan dat TNT Post, voor invoering van de postwet 2009, al voldeed aan de verplichting tot transparantie en dat de tarieven en voorwaarden voor die tijd al

transparant waren. 17% geeft aan dat artikel 9 in grote mate heeft bijgedragen aan de mate waarin TNT Post haar tarieven en voorwaarden inzichtelijk maakt en 25% geeft aan dat TNT Post ondanks artikel 9 nog steeds niet voldoet aan de verplichting tot transparantie.

Naast artikel 9, draagt ook de toegenomen concurrentie in beperkte mate bij aan het gebruik van transparante tarieven en voorwaarden door TNT Post. Door de toetreding van concurrerende postvervoerbedrijven, krijgen klanten (waaronder andere postvervoerbedrijven) meer inzicht in de productvoorwaarden en tarieven voor verschillende vormen van postvervoer. Klanten kunnen de producten en voorwaarden van TNT Post afzetten tegen de producten en voorwaarden van concurrerende postvervoerbedrijven. Klanten kunnen overstappen naar een ander postvervoerbedrijf, indien uit de informatie mocht blijken dat TNT Post onaantrekkelijke voorwaarden en tarieven hanteert. Op deze manier disciplineert de markt TNT Post in enige mate om inzicht te geven in de gehanteerde tarieven en voorwaarden. Deze disciplinerende werking neemt echter de prikkel voor TNT Post niet volledig weg om strategisch gebruik te maken van informatie, zoals beschreven in paragraaf 2.2.3. Intransparantie biedt TNT Post immers, ook in een concurrerende markt, de mogelijkheid om haar winst te vergroten door de tarieven en voorwaarden zo veel mogelijk toe te spitsen op de behoefte van elke specifieke klant (waaronder postvervoerbedrijven).

Op basis van bovenstaande concludeert het college dat artikel 9 doeltreffend en effectief is om transparante tarieven en voorwaarden voor toegang tot het netwerk van TNT Post af te dwingen. De mate van transparantie lijkt op grond van de bevindingen in paragraaf 4.1.1 immers vooralsnog voldoende. Weliswaar is de mate van transparantie weinig veranderd na inwerkingtreding van de Postwet 2009, maar dat komt grotendeels doordat vergelijkbare verplichtingen ook al golden op grond van de Postwet 2000. Gelet op de prikkels voor TNT Post tot strategisch gebruik van informatie, ligt het niet in de rede dat TNT Post zonder artikel 9 transparante voorwaarden en tarieven zal hanteren voor toegang tot haar netwerk.

Non-discriminatie

In paragraaf 4.1.2 kwam naar voren dat Netwerk VSP Geadresseerd B.V. in 2009 mogelijk in strijd met artikel 9, eerste lid, gebruik lijkt te maken van het beeldmerk van TNT Post. Er waren geen signalen dat TNT Post tariefdiscriminatie lijkt toe te passen in strijd met artikel 9, eerste lid. In welke mate is deze mate van non-discriminatie het effect van de inwerkingtreding van artikel 9?

Uit de beschikbare informatie lijkt de mate van non-discriminatie niet wezenlijk te zijn veranderd na inwerkingtreding van de Postwet 2009. Een vergelijking van de tarievenboekjes tussen 2008 en 2010 laat zien dat er geen wezenlijke verschillen zijn in de gehanteerde tariefstructuur⁵⁷. De

⁵⁷ Wel zien we dat de omzeldrempel voor omzeterelateerde tarieven voor alle post met bestemming Nederland sterk gedaald is in 2010. In 2009 was de omzeldrempel € 100.000 en in 2010 is deze gedaald naar € 25.000 euro.

kortingscategorieën zijn grotendeels hetzelfde gebleven, evenals de tariefopbouw.⁵⁸ TNT Post geeft aan dat haar beleid al jaren is gebaseerd op de gedachte van non-discriminatie en dat zij dezelfde kortingen aan al haar klanten aanbiedt. Deze kortingen zijn in de drie opeenvolgende jaren op dezelfde principes gebaseerd (namelijk volume, omzet, en type bezorging). TNT Post acht dat zij op grond van de Mededingingswet verplicht is tot non-discriminatie. Nu de Postwet 2009 een vergelijkbare verplichting betreft onder artikel 9, is volgens TNT Post artikel 9 effectief om TNT Post te verplichten tot non-discriminatie.

Het college oordeelt dat de consistente mate van non-discriminatie voor een belangrijk deel wordt verklaard doordat TNT Post ook onder de Postwet 2000 voor een groot deel van haar diensten de plicht tot non-discriminatie kende (zie paragraaf 2.1.3). De verplichting tot non-discriminatie onder de Postwet 2009 is in die zin min of meer een opvolger van de verplichting tot non-discriminatie onder de Postwet 2000.

40% van de bevroegde postvervoerbedrijven geeft aan dat artikel 9 heeft bijgedragen aan non-discriminatoire tarieven van TNT Post. 33% van de postvervoerbedrijven geeft aan dat het beleid van TNT Post niet veranderd is door de invoering van de Postwet 2009 en dat zij *geen* discriminatie ervaren. De resterende postvervoerbedrijven (27%) geven ook aan dat het beleid van TNT Post niet veranderd is door de invoering van de Postwet 2009, maar merken juist op dat ze *wel* last hebben van discriminatoire voorwaarden en tarieven. Volgens deze postvervoerbedrijven is TNT Post nog steeds in staat om discriminatoire tarieven te hanteren (zie paragraaf 4.1.2 voor een bespreking van de voorbeelden).

Het college merkt op dat artikel 9 niet het volledige beoogde effect lijkt te hebben gerealiseerd. Dit is het geval wanneer TNT Post, in strijd met artikel 9 van de Postwet 2009, discrimineert door Netwerk VSP Geadresseerd B.V. gebruik te laten maken van het beeldmerk van TNT Post en andere postvervoerbedrijven niet dezelfde mogelijkheid biedt. Mogelijk speelt op dit punt onduidelijkheid over de interpretatie van het non-discriminatie beginsel.

Naast artikel 9, draagt ook de toegenomen concurrentie er in enige mate toe bij dat TNT Post non-discriminatoire tarieven en voorwaarden hanteert. Het mechanisme werkt grotendeels hetzelfde als de hierboven beschreven gunstige werking van de markt op transparantie. Nu nieuwe landelijke postvervoerbedrijven ook in (bijna) heel Nederland een bezorgnetwerk hebben uitgerold (zie paragraaf 4.2.3), kunnen postvervoerbedrijven de tarieven en voorwaarden voor toegang tot het netwerk van TNT Post vergelijken met de tarieven en voorwaarden van andere postvervoerbedrijven.

Postvervoerbedrijven kunnen voor het uitbesteden van postdiensten overstappen naar een ander postvervoerbedrijf, indien uit de informatie mocht blijken dat TNT Post onaantrekkelijke voorwaarden

⁵⁸ In 2010 heeft TNT Post het aantal productgroepen kunnen verminderen als gevolg van het vervallen van het monopolie op de markt voor brieven tot 50 gram. In 2008 en 2009 bestonden afzonderlijke productgroepen voor partijen postproducten die tot het monopolie behoorden. In 2010 zijn deze samengevoegd met vergelijkbare productgroepen die voorheen al onderdeel waren van het vrije marktsegment.

en tarieven hanteert. In die delen van de markt met daadwerkelijke concurrentie zullen de voorwaarden en tarieven voor vergelijkbare producten naar eenzelfde niveau tenderen. Op die manier disciplineert de markt TNT Post in enige mate tot non-discriminatie. Deze disciplinerende werking neemt echter de prikkel voor TNT Post niet volledig weg om te discrimineren. In een situatie zonder artikel 9 zou TNT Post, door lagere tarieven te hanteren voor klanten dan voor postvervoerbedrijven, het voor postvervoerbedrijven immers moeilijker kunnen maken om toe te treden tot de postmarkt.

Op basis van bovenstaande concludeert het college dat artikel 9 tot op zekere hoogte doeltreffend en effectief is om non-discriminatoire tarieven en voorwaarden voor toegang tot het netwerk van TNT Post af te dwingen. De mate van non-discriminatie lijkt op grond van de bevindingen in paragraaf 4.1.2 nog niet volledig. Dit is het geval wanneer TNT Post, in strijd met artikel 9 van de Postwet 2009, discrimineert door Netwerk VSP Geadresseerd B.V. gebruik te laten maken van het beeldmerk van TNT Post. Mogelijk speelt op dit punt onduidelijkheid over de uitwerking van het non-discriminatie beginsel. Nader onderzoek in het kader van handhaving van artikel 9, eerste lid, en/of door het college op te stellen beleidsregels over de uitwerking van het non-discriminatie beginsel kunnen de werking van artikel 9 in dit licht verbeteren. Verder merkt het college op dat de mate van non-discriminatie weinig is veranderd na inwerkingtreding van de Postwet 2009, echter, dat komt grotendeels doordat vergelijkbare verplichtingen ook golden op grond van de Postwet 2000. Gelet op de prikkels voor TNT Post tot discriminatie, ligt het niet in de rede dat TNT Post zonder artikel 9 transparante voorwaarden en tarieven zal hanteren voor toegang tot haar netwerk.

4.1.4 Conclusie doeltreffendheid en effecten op toegangscondities

Artikel 9, eerste lid geeft aan dat TNT Post toegang tot haar netwerk tegen non-discriminatoire en transparante tarieven moet bieden. Op basis van de beschikbare informatie concludeert het college dat artikel 9 tot op grote hoogte doeltreffend en effectief is om non-discriminatoire tarieven en voorwaarden voor toegang tot het netwerk van TNT Post af te dwingen.

Op basis van informatie van marktpartijen concludeert het college dat TNT Post in 2009 haar tarieven en voorwaarden voor toegang van postvervoerbedrijven tot haar netwerk voldoende transparant lijkt te maken via haar tarievenboekjes en via haar website. Wat betreft tarieven lijkt TNT Post bovendien te voldoen aan de verplichting tot non-discriminatie. Wat betreft voorwaarden zijn er echter signalen dat TNT Post mogelijk niet aan de verplichting tot non-discriminatie voldoet. Dit is het geval wanneer TNT Post, in strijd met artikel 9 van de Postwet 2009, discrimineert door Netwerk VSP Geadresseerd B.V. gebruik te laten maken van het beeldmerk van TNT Post en andere postvervoerbedrijven niet dezelfde mogelijkheid biedt. Mogelijk speelt op dit punt onduidelijkheid over de uitwerking van het non-discriminatie beginsel. Om de werking van artikel 9 op dit punt te verbeteren kan het college overgaan tot nader onderzoek in het kader van handhaving van artikel 9, eerste lid, en/of het opstellen van beleidsregels over de uitwerking van het non-discriminatie beginsel.

Verder merkt het college op dat de mate van transparantie en non-discriminatie weinig is veranderd na inwerkingtreding van de Postwet 2009. Dat komt grotendeels doordat vergelijkbare verplichtingen ook al golden op grond van de Postwet 2000. Gelet op de prikkels voor TNT Post tot discriminatie en

strategisch gebruik van informatie, ligt het niet in de rede dat TNT Post zonder artikel 9 non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven zal hanteren voor toegang tot haar netwerk.

4.2 Effect van artikel 9 op afname netwerktoegang

De doelstelling van de Postwet 2009 is dat er meer ruimte komt voor concurrentie en dat toetreders alternatieve netwerken ontwikkelen, zodat concurrentie tussen infrastructures tot stand komt. Om deze toetreding te bevorderen acht de wetgever het belangrijk dat toetreders gebruik kunnen maken van het netwerk waarmee TNT Post poststukken op ten minste vijf dagen per week op alle adressen in Nederland bezorgt. Artikel 9, eerste lid, regelt dat TNT Post toegang tot haar netwerk tegen non-discriminatoire en transparante tarieven moet aanbieden, met het oogmerk toegang tot het netwerk van TNT Post te bevorderen. In deze paragraaf beoordeelt het college de doeltreffendheid en effecten van artikel 9, eerste lid.

In paragraaf 4.1 heeft het college geconcludeerd dat de toegangscondities voor postvervoerbedrijven om diensten af te nemen bij TNT Post op grond van de beschikbare informatie voorsnog transparant lijken te zijn. TNT Post lijkt bovendien non-discriminatoire tarieven te hanteren in de zin van artikel 9, eerste lid.

In deze paragraaf beschrijft het college in hoeverre postvervoerbedrijven gebruik maken van het netwerk van TNT Post en in hoeverre zij hiermee in hun behoefte voorzien. Ook analyseert het college of postvervoerbedrijven mogelijk alternatieven voorhanden hebben, waardoor de noodzaak tot toegang tot het netwerk van TNT Post vermindert. Tot slot analyseert het college of artikel 9 effect heeft gehad op de afname van netwerktoegang.

4.2.1 Gebruik netwerktoegang bij TNT Post

In deze paragraaf onderzoekt het college de mate waarin postvervoerbedrijven gebruik maken van het netwerk van TNT Post. Hiertoe inventariseert het college in welke mate postvervoerbedrijven deze 'uitbestede' poststukken laten bezorgen via het netwerk van TNT Post.

TNT Post heeft aangegeven voldoende capaciteit te hebben om in de behoefte van postvervoerbedrijven te voorzien voor toegang tot het netwerk. TNT Post geeft aan geen 'nee' te verkopen aan postvervoerbedrijven die behoefte hebben aan toegang tot haar netwerk. TNT Post geeft aan dat de capaciteit flexibel kan worden aangepast aan de behoefte door meer of minder personeelsinzet per dag. Op basis hiervan is er dus geen sprake van een bepaalde maximum capaciteit (binnen de grenzen die de totale omvang van de binnenlandse postmarkt met zich meebrengt).

In termen van omvang besteden nieuwe postvervoerbedrijven maar een beperkt deel van de totale post uit. Van de in totaal ongeveer 800 miljoen poststukken die nieuwe postvervoerbedrijven (lees:

alle postvervoerbedrijven behalve TNT Post) in 2009 binnen Nederland hebben vervoerd⁵⁹, hebben ze circa 235 miljoen poststukken door andere postvervoerbedrijven laten bezorgen. Dit wil zeggen dat nieuwe postvervoerbedrijven circa 71% van alle post zelf, via hun eigen netwerk, bezorgen. Uitbestede post van postvervoerbedrijven betreft circa 4,5% van de totale postomvang in Nederland. Dit beeld is ongeveer hetzelfde als in 2008 (zie paragraaf 4.2.4).

In 2009 besteden nieuwe postvervoerbedrijven van de 235 miljoen uitbestede poststukken 18% uit aan TNT Post en 82% aan andere postvervoerbedrijven⁶⁰. Dit betekent dat nieuwe postvervoerbedrijven voor 5% van hun poststukken gebruik maken van het Netwerk van TNT Post. In termen van het totale volume aan poststukken in Nederland, besteden nieuwe postvervoerbedrijven in zowel 2008 als in 2009 ongeveer 1% uit aan TNT Post.

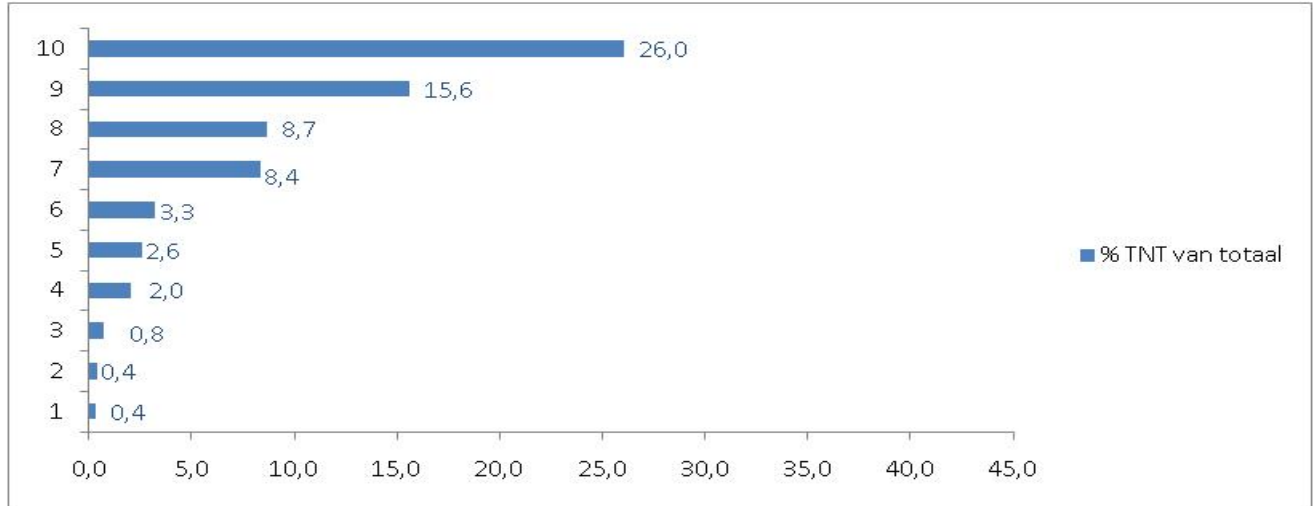
De helft van de door het college bevroegde nieuwe postvervoerbedrijven laat in 2009 het grootste deel van hun uitbestede post via het netwerk van TNT Post versturen. In totaal betreft de uitbesteding door andere postvervoerbedrijven echter een beperkt aantal poststukken. Acht van de negen postbedrijven⁶¹ geven aan dat zij minder dan 10% van hun totale post uitbesteden aan TNT Post. Zes hiervan hebben een behoefte van minder dan 5% (zie figuur 6) .

⁵⁹ Op de markt voor klanten zijn in totaal ongeveer 5,0 miljard poststukken bezorgd. In de totale markt van 5,1 miljard zit zowel post bezorgd voor postvervoerbedrijven als post bezorgd voor klanten. Van deze 5,1 miljard worden ongeveer 4,4 miljard poststukken door TNT Post bezorgd en ongeveer 800 miljoen door andere postvervoerbedrijven. Binnen deze 5,1 miljard poststukken, worden in totaal ongeveer 5% poststukken uitbesteed. De brievenbusstukken die TNT Post uitbesteed worden buiten beschouwing gelaten.

⁶⁰ In de vertrouwelijke versie van de evaluatie heeft het college specifieke informatie over het totaal aantal uitbestede poststukken per postvervoerbedrijf opgenomen in annex D.

⁶¹ In totaal hebben 11 bedrijven (inclusief TNT Post) marktmonitor gegevens aangeleverd voor zowel 2009 als 2008. Niet alle bedrijven hebben echter alle vragen beantwoord. 11 bedrijven hebben de vragenlijst m.b.t. de evaluatie van artikel 9 ingeleverd.

Figuur 6 Per postvervoerbedrijf het % van de totale post dat is uitbesteed aan TNT Post in 2009⁶²



Er zijn enkele bedrijven die relatief veel van hun post uitbesteden aan TNT Post. Dit zijn regionale postvervoerbedrijven die zich richten op tijdskritische post waarvoor het netwerk van TNT Post vaak het enige alternatief vormt. Andere partijen maken in 2009 beperkt gebruik van het netwerk van TNT Post. Zo maken de kleinere regionale spelers voor minder dan 3% van hun totale postvervoer gebruik van het Netwerk van TNT Post. Ook grote toetreders maken maar in beperkte mate gebruik van TNT Post. Zij gebruiken veelal hun eigen uitgerolde netwerk om post te bezorgen en gebruiken het netwerk van TNT Post alleen in gebieden waar zij geen eigen bezorgers hebben.⁶³

Op basis van bovenstaande concludeert het college dat nieuwe postvervoerbedrijven weinig gebruik maken van toegang tot het netwerk van TNT Post. Nieuwe postvervoerbedrijven bezorgen in 2009 71% van de post via hun eigen bezorgnetwerken. Postvervoerbedrijven die post uitbesteden gebruiken hiervoor het netwerk van TNT Post en het netwerk van andere postvervoerbedrijven. Vijf postvervoerbedrijven gebruiken voor het merendeel van hun uitbestede post het netwerk van TNT Post (meer dan 66% van hun uitbestede post laten ze door TNT Post bezorgen) en vijf postvervoerbedrijven besteden juist het merendeel uit aan andere postvervoerbedrijven. In termen van aantallen wordt maar zeer beperkt gebruik gemaakt van het netwerk van TNT Post. In totaal maken nieuwe postvervoerbedrijven voor 5% van hun poststukken gebruik van het netwerk van TNT Post.

4.2.2 Behoeft

In bovenstaande paragraaf is aangegeven hoeveel postvervoer bedrijven bij TNT Post gecontracteerd hebben en in welke mate zij dus nog gebruik maken van de diensten die TNT Post aanbiedt. Naast

⁶² De cijfers die gebruikt zijn om de postvervoerbedrijven aan te duiden zijn willekeurig gekozen. In de vertrouwelijke versie van de evaluatie zijn de namen van de betreffende postvervoerbedrijven vermeld.

⁶³ In de vertrouwelijke versie geeft het college verder inzicht in het type postvervoerbedrijven dat veel post uitbesteed aan TNT Post.

inzicht in de afgenomen diensten, heeft het college postvervoerbedrijven ook gevraagd naar de behoefte aan diensten. Hieronder vallen diensten die postvervoerbedrijven graag bij TNT Post zouden willen afnemen maar die TNT Post momenteel nog niet aanbiedt.

De behoeftes van de verschillende postvervoerbedrijven omtrent toegang tot het netwerk van TNT Post verschillen. Sommige postvervoerbedrijven hebben behoefte aan het volledige pakket van diensten zoals dat nu wordt aangeboden (van sortering tot en met bezorging), terwijl andere postvervoerbedrijven aangeven alleen behoefte te hebben aan bezorging (toegang tot het bezorgnetwerk). Het bieden van toegang tot de laatste schakel, namelijk bezorging, wordt ook wel downstream acces genoemd.

Informatie van ondervraagde postvervoerbedrijven geeft geen signalen over mogelijke toegangsbelemmeringen voor de gebundelde dienst. De meeste postvervoerbedrijven geven aan momenteel in hun behoefte aan toegang tot het netwerk van TNT Post te worden voorzien. Sommige postvervoerbedrijven geven daarbij aan dat dankzij de invoering van artikel 9, eerste lid, het onderhandelen over netwerktoegang is vergemakkelijkt, waardoor zij makkelijker diensten hebben kunnen contracteren bij TNT Post. Postvervoerbedrijven die aangeven niet in hun behoefte te worden voorzien geven aan dat zij de voorwaarden tot toegang ongunstig vinden en dat zij de bezorging goedkoper kunnen doen dan TNT Post. Daarnaast geven sommigen aan dat ze nog aan het onderhandelen zijn over toegang tot het netwerk, maar dat zij verwachten hier snel uit te komen.

Uit informatie van marktpartijen blijkt dat postvervoerbedrijven niet worden voorzien in hun behoefte aan ontbundelde toegang en downstream access.⁶⁴ Op grond van artikel 9 kan dit ook niet worden afgedwongen. TNT Post biedt alleen gebundelde toegang aan, van sortering tot en met bezorging. Door post gecodeerd aan te leveren kan het postvervoerbedrijf wel kortingen bedingen bij TNT Post. TNT Post geeft aan geen ontbundelde toegang aan te bieden, omdat ook gecodeerde post door het hele sorteerproces van TNT Post gaat⁶⁵. De bedrijven die behoefte hebben aan ontbundelde toegang zijn bedrijven die zich vooral richten op het sorteerproces. Zij bezorgen zelf vaak geen post en zijn afhankelijk van het netwerk van TNT Post. Zij geven aan alleen bezorging te willen afnemen bij TNT Post, omdat zij de post zelf al in verregaande mate kunnen sorteren. In 2009 werd het grootste

⁶⁴ Het college heeft geen signalen ontvangen dat marktpartijen behoefte hebben aan toegang tot de oranje brievenbus van TNT Post. Dit sluit aan bij de bevinding dat toetreders niet van plan zijn zich te richten op de consumentenmarkt. Bij toegang tot de brievenbus zou TNT Post de post uit de oranje brievenbus in het sorteercentrum moeten scheiden in post voor verschillende aanbieders. Een dergelijk extra scheidingsproces verhoogt de kosten van TNT Post, die TNT Post dan zou moeten doorberekenen aan de toetreders. TNT Post biedt momenteel geen toegang tot de brievenbus. Op grond van artikel 9 kan een postvervoerbedrijf die toegang ook niet afdwingen. SEO (2003, pag 62) vermoedt dat de kosten voor toegang tot de brievenbus dermate hoog zijn dat de resulterende tarieven evengoed prohibitief zouden zijn voor de toetreders. Bovendien is de omvang van de consumenten markt beperkt (11% in 2002, en 7.4% in 2008).

⁶⁵ In de vertrouwelijke versie van de evaluatie beschrijft het college waarom TNT Post geen ontbundelde toegang aanbiedt.

gedeelte van de restpost⁶⁶ bij TNT Post (voor)gesorteerd (83%) aangeleverd. Ook in 2008 werd het grootste gedeelte van de restpost bij TNT Post (voor)gesorteerd aangeleverd (94%).

Postvervoerbedrijven die met TNT Post concurreren op netwerkniveau (dus bedrijven met een eigen bezorgnetwerk), hebben naar eigen zeggen in mindere mate behoefte aan ontbundelde toegang.

Om meerdere redenen acht het college het niet opportuun om (bijvoorbeeld via aanvullende regels) ontbundelde toegang af te dwingen bij TNT Post. Allereerst lijkt ontbundelde toegang niet noodzakelijk. Gezien de uitbouw van verschillende bezorgnetwerken in de laatste jaren, is het voor postvervoerbedrijven mogelijk om eigen netwerken op te bouwen zonder gebruik te maken van ontbundelde toegang. Ook zonder toegangsregulering bleken toetreders in staat de postmarkt te betreden (Tilec, 2003). Postvervoerbedrijven zonder eigen bezorgnetwerk krijgen hierdoor de mogelijkheid ontbundelde toegang te contracteren bij deze alternatieve bezorgnetwerken. In de tweede plaats is het de vraag of toegangsregulering leidt tot efficiënte toetreding. Door ontbundelde toegang af te dwingen neemt de prikkel voor toetreders om te investeren in een eigen bezorgnetwerk af (Ecorys 2008, Tilec 2003). Hierdoor ontstaat dienstenconcurrentie waarbij toetreders geen eigen bezorgnetwerk ontwikkelen maar zich richten op sortering en collectie, wat ten koste gaat van meer duurzame netwerkconcurrentie.⁶⁷ In landen met downstream access (Het Verenigd Koninkrijk) zien we dan ook dat, hoewel concurrenten sneller marktaandeel kunnen opbouwen in een markt waar ontbundelde toegang wordt afgedwongen, zij zich richten op dienstenconcurrentie en geen eigen bezorgnetwerk ontwikkelen (zie ook Annex C). Ten derde zou invoering van ontbundelde toegang in dit stadium van liberalisering een ongelijke situatie creëren tussen enerzijds nieuwe toetreders en anderzijds reeds bestaande toetreders die hun netwerk hebben moeten opbouwen zonder de mogelijkheid van ontbundelde toegang. Ten vierde zijn er aanwijzingen dat ontbundelde toegang tot disproportionele kosten zou kunnen leiden bij TNT Post. Het sorteerproces bij TNT Post is immers zó ingericht dat nagenoeg alle poststukken (ook alle voorgesorteerde) alle sorteerslagen doorlopen (zie paragraaf 3.2.1). Afdwingen van ontbundelde toegang zou wellicht herziening van het hele sorteerproces vereisen. In Duitsland zien we dat de voormalig wettelijke monopolist verplicht is toegang te bieden tot verschillende punten binnen haar netwerk, gegeven dat dit economisch rendabel is. Toegang wordt momenteel alleen aangeboden bij het 1^e en 2^e sorteercentrum maar niet tot het distributiecentrum (niveau van de postbode) omdat dit niet rendabel wordt geacht (zie annex C).

Op grond van bovenstaande concludeert het college dat de postvervoerbedrijven momenteel voldoende in hun behoeftes worden voorzien. De postvervoerbedrijven geven aan dat zij voldoende toegang hebben tot het netwerk van TNT Post, in de zin van het volledige pakket van diensten (van sortering tot en met bezorging). Postvervoerbedrijven die behoefte hebben aan ontbundelde toegang (alleen bezorgdiensten door TNT Post) worden hierin niet voorzien. Op grond van artikel 9 kan

⁶⁶ De term restpost wordt gebruikt voor post die niet via een eigen bezorgnetwerk wordt bezorgd.

⁶⁷ In de Memorie van Toelichting heeft ook de wetgever aangegeven dat het wenselijk is dat de concurrentie niet alleen tussen diensten maar ook tussen infrastructuren tot stand komt TK, vergaderjaar 2005-2006, 30536, nr 3, pg 8 en pg 28.

ontbundelde toegang niet worden afgedwongen. Het college acht het ook niet opportuun om (bijvoorbeeld via aanvullende regels) ontbundelde toegang af te dwingen bij TNT Post.

4.2.3 Alternatieven

Naast het gebruik van het netwerk van TNT Post voor het bezorgen (en sorteren) van post die bezorgd moet worden buiten de eigen bezorgregio, hebben postvervoerbedrijven ook nog andere mogelijkheden om hun post te bezorgen. Deze mogelijkheden zijn het laten bezorgen van de post door andere postvervoerbedrijven of het aanbieden van post via makelaars of mailhuizen bij TNT Post of andere postvervoerbedrijven. In deze paragraaf bespreekt het college de mate waarin postvervoerbedrijven gebruik maken van de beschikbare alternatieven voor het netwerk van TNT Post.

Toegang tot het netwerk van andere postvervoerbedrijven

Postvervoerbedrijven kunnen hun post, behalve aan TNT Post, ook uitbesteden aan andere postvervoerbedrijven met een eigen bezorgnetwerk. Daarbij kunnen postvervoerbedrijven naast de netwerken voor niet-tijdskritische post van de landelijke toetreders, te weten Sandd, DHL Selekt Mail en Netwerk VSP, ook gebruik maken van de bezorgnetwerken van kleinere regionale toetreders. De nieuwe postvervoerbedrijven kunnen concurreren met TNT Post op voorwaarden en tarieven. Als TNT Post toegang tot haar netwerk gaat belemmeren of te hoge prijzen en ongunstige voorwaarden gaat hanteren, hebben postvervoerbedrijven de mogelijkheid om hun restpartijen aan te bieden bij andere nieuwe postvervoerbedrijven. De ontwikkeling van de landelijke toetreders en kleine lokale bedrijven leidt er toe dat er een alternatief geboden wordt in de markt voor het netwerk van TNT Post.

Figuur 7 en figuur 8 geven inzicht in de mate waarin TNT Post concurrentie ondervindt van andere postvervoerbedrijven in Nederland in 2008 en 2009. De rode vlekken in de figuur geven de gebieden aan waar TNT Post geen concurrentie ondervindt van andere postvervoerbedrijven. TNT Post is de enige speler die in alle postcodegebieden binnen Nederland post kan bezorgen. De figuren laten zien dat er nog een beperkt aantal gebieden binnen Nederland zijn waar postvervoerbedrijven afhankelijk zijn van het bezorgnetwerk van TNT Post (de rode gebieden). Buiten deze gebieden is er minimaal één concurrent actief met een eigen bezorgnetwerk.⁶⁸ De figuur laat dus zien dat postvervoerbedrijven in de afgelopen jaren veel hebben geïnvesteerd in het opzetten van eigen bezorgnetwerken met een bezorgfrequentie van 2 keer per week. Alleen in enkele zeer dunbevolkte gebieden lijkt het nog niet rendabel om te concurreren met het bezorgnetwerk van TNT Post. Juist de komst van kleinere regionale spelers biedt een substituuat voor TNT Post voor de grootste concurrenten. Daarbij zien we dat tussen 2008 en 2009 de gebieden waar TNT Post een monopolie heeft zijn afgenomen. De verschillen tussen 2008 en 2009 dienen echter met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd,

⁶⁸ Figuur 7 en figuur 8 bevatten alleen de bezorggebieden van de postvervoerbedrijven die de marktmonitor gegevens hebben ingevuld. Deze figuren geven dus een onderschatting van de mate waarin TNT Post concurrentie ondervindt van andere postvervoerbedrijven, omdat de kleinere (veelal lokale) postvervoerbedrijven niet volledig zijn meegenomen in dit beeld.

daar het college in 2008 niet van alle postvervoerbedrijven informatie had over hun eigen bezorgnetwerk.

De netwerken van de grootste concurrenten van TNT Post zijn nog niet geheel landelijk dekkend. Voor de gebieden waar zij niet zelf bezorgen hebben zij echter voor bijna alle gebieden een alternatief netwerk ter beschikking. Regionale spelers zijn vooral actief in de regio Limburg, Utrecht, Noord-Holland, delen van Zuid-Holland en Friesland. Deze regionale spelers zijn vaak onderaannemers voor andere postvervoerbedrijven en richten zich op een beperkt gedeelte van de postmarkt (hun eigen regio). Tussen 2008 en 2009 zien we geen grote verschuivingen in de bezorgnetwerken van de meeste toetreders. Slechts één toetreders heeft zijn werkgebied forst uitgebreid, andere spelers hebben hun netwerk niet of nauwelijks uitgebreid.

Figuur 7 Gebieden waarbinnen TNT Post in 2008 als enige bezorgt



Figuur 8 Gebieden waarbinnen TNT Post in 2009 als enige bezorgt



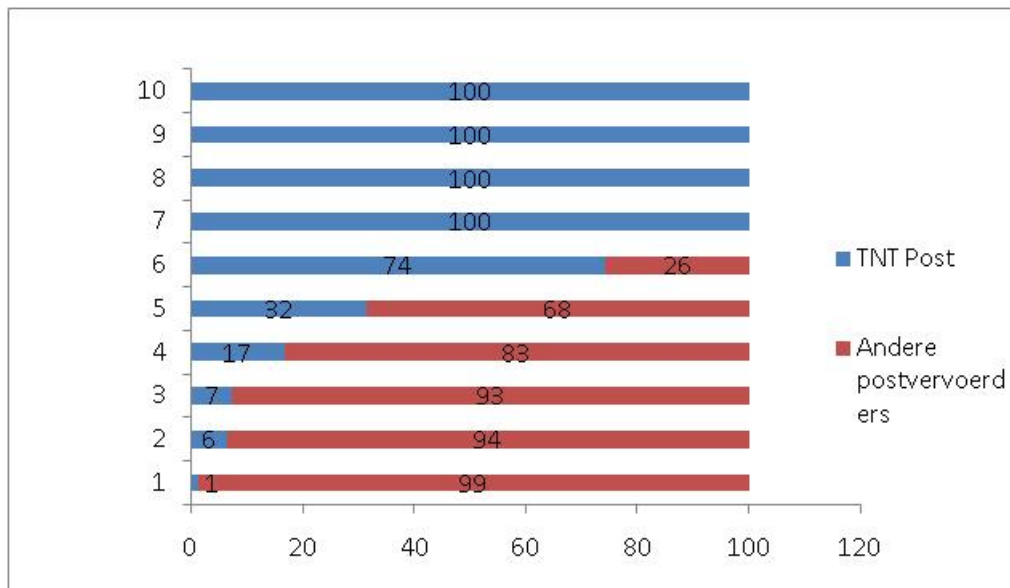
In de praktijk blijkt dat postvervoerbedrijven relatief veel gebruik maken van alternatieve bezorgnetwerken. In termen van omvang besteden postvervoerbedrijven meer poststukken uit aan andere postvervoerbedrijven, dan aan TNT Post. In totaal besteden postvervoerbedrijven gemiddeld in 2008 en 2009 respectievelijk 28% (229 miljoen poststukken) en 29% (235 miljoen poststukken) van hun totale postvervoer uit aan andere postvervoerbedrijven. Van de 229 miljoen uitbestede poststukken in 2008 besteden nieuwe postvervoerbedrijven gemiddeld 26% uit aan TNT Post (59 miljoen poststukken) en 74% aan andere postvervoerbedrijven (170 miljoen poststukken). In 2009 besteden postvervoerbedrijven van de 235 miljoen uitbestede poststukken gemiddeld 15% (43 miljoen poststukken) uit aan TNT Post en 85% aan andere postvervoerbedrijven. In termen van het totale volume aan poststukken in Nederland, besteden postvervoerbedrijven in zowel 2008 als 2009 1% uit aan TNT Post en 3% aan andere postvervoerbedrijven.⁶⁹

De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat voornamelijk de kleinere postvervoerbedrijven hun restpost nog laten bezorgen door TNT Post. Grotere postvervoerbedrijven gebruiken voor het merendeel andere manieren om hun restpost te laten bezorgen (bijvoorbeeld via andere onderaannemers of via mailhuizen en makelaars). Hierdoor is het volume dat aan andere

⁶⁹ In 2009 besteed Royal Mail Netherlands [80%-90%] van haar poststukken uit aan TNT Post. Royal Mail Netherlands is een postvervoerbedrijf dat geen eigen bezorgers in dienst heeft en besteed dus alle post uit. Wij hebben geen gegevens ontvangen van Royal Mail Netherlands over 2008. Het aantal uitbestede poststukken van Royal Mail Netherlands is niet meegenomen in het totaal aantal uitbestede poststukken aan TNT Post door postvervoerbedrijven in 2009. Wij hebben alleen postvervoerbedrijven meegenomen die ook zelf post bezorgen.

postvervoerbedrijven wordt uitbesteed voornamelijk afkomstig van een beperkt aantal grotere postvervoerbedrijven. De meeste van de kleinere postvervoerbedrijven besteden hun post nog steeds volledig uit aan TNT Post (zie figuur 9).⁷⁰

Figuur 9 Per postvervoerbedrijf het % van de restpost uitbesteed aan TNT Post en aan andere postvervoerbedrijven⁷¹



⁷⁰ In de vertrouwelijke versie van de evaluatie geeft het college nader inzicht in welke bedrijven veel of relatief weinig post uitbesteden aan andere postvervoerbedrijven dan TNT Post.

⁷¹ De cijfers die gebruikt zijn om de postvervoerbedrijven aan te duiden zijn willekeurig gekozen en hebben geen verband met de cijfers in figuur 6.

Aanbieden van post via tussenspelers

Voor (kleinere) klanten en postvervoerbedrijven bestaan ook verschillende mogelijkheden om hun restpartijen via tussenspelers aan te bieden aan TNT Post (of andere postvervoerbedrijven). Het aanbieden van restpartijen aan TNT Post (of andere postvervoerbedrijven) via tussenspelers levert voordeel op doordat veel tariefkortingen gebaseerd zijn op volume en omzet. Kleinere marktpartijen kunnen deze kortingen zelf niet bedingen, omdat zij de omzet- en volumedrempels niet halen. Door hun post aan te bieden bij tussenspelers kunnen zij deze kortingen wel bedingen. Tussenspelers, zoals makelaars en mailhuizen, bundelen de verschillende partijen die zij binnenkrijgen en bieden deze gezamenlijk aan bij TNT Post. De tussenspelers kunnen op deze manier wel de hoogste staffelkortingen bedingen en kunnen dit voordeel doorgeven aan hun klanten. Dit vermindert de afhankelijkheid van de voorwaarden en tarieven die TNT Post stelt.⁷²

Deze initiatieven leiden tot een verbeterde toegang tot het netwerk van TNT Post voor kleinere postvervoerbedrijven die alleen voor hun restpartijen gebruik willen maken van TNT Post. Deze initiatieven zijn echter niet nieuw, maar bestonden ook vóór de invoering van de Postwet 2009. Het college heeft van marktpartijen geen signalen ontvangen over veranderingen ten gevolge van invoering van de Postwet 2009. Het is mogelijk is dat mailhuizen en makelaars door de verplichting tot non-discriminatie en transparantie betere voorwaarden hebben kunnen bedingen bij TNT Post.

Mailhuizen en makelaars bieden post ook aan bij andere postvervoerbedrijven (niet TNT Post) als blijkt dat hier betere tarieven en voorwaarden te onderhandelen zijn. Voor spelers die hun post aanbieden bij makelaars of mailhuizen is het dus ook mogelijk om via andere netwerken dan het netwerk van TNT Post, hun restpost te laten bezorgen.

Conclusie alternatieven

Op basis van bovenstaande blijkt dat postvervoerbedrijven diverse mogelijkheden benutten als substituuut voor toegang tot het netwerk van TNT Post. Er zijn nog maar enkele gebieden binnen Nederland waar TNT Post een 'bezorgmonopolie' heeft (en dus het enige postvervoerbedrijf binnen het gebied is). Voor 85% van de poststukken die nieuwe postvervoerbedrijven niet zelf bezorgen maken ze gebruik van het bezorgnetwerk van andere postvervoerbedrijven (niet TNT Post). Daarnaast maken postvervoerbedrijven gebruik van tussenspelers (mailhuizen en makelaars) om hun poststukken uit te besteden aan andere postvervoerbedrijven.

4.2.4 Wat zijn de effecten van artikel 9 op toegang tot het netwerk in de praktijk?

In deze paragraaf staat de vraag centraal wat artikel 9 heeft bijgedragen aan de hierboven gesignaleerde mate waarin postvervoerbedrijven gebruik maken van toegang tot het netwerk van TNT Post. Hiertoe beoordeelt het college allereerst of de mate waarin ze gebruik maken van toegang wezenlijk is veranderd na inwerkingtreding van de Postwet 2009. Vervolgens analyseert het college welke andere factoren hierop effect hebben.

⁷² In de vertrouwelijke versie beschrijft het college het aantal poststukken dat wordt uitbesteed via makelaars en mailhuizen.

Door de beperkte periode waarover informatie beschikbaar is, is het moeilijk om conclusies te trekken over het effect van artikel 9 op de mate waarin nieuwe postvervoerbedrijven gebruik maken van het netwerk van TNT Post. Op grond van de ontwikkeling tussen 2008 en 2009 lijkt artikel 9 niet te leiden tot een toename. Uit paragraaf 4.2.1 blijkt dat nieuwe postvervoerbedrijven in 2009 voor 5% van hun poststukken gebruik maken van het netwerk van TNT Post. Dit is een daling ten opzichte van 2008, toen nieuwe postvervoerbedrijven 7% uitbesteedden aan TNT Post. In zowel 2008 als 2009 besteedt ongeveer de helft van de postvervoerbedrijven het merendeel van hun restpost uit aan TNT Post. Het aandeel van hun restpost dat deze postvervoerbedrijven uitbesteden aan TNT Post is, voor de meeste postvervoerbedrijven, wel afgenomen in 2009.

Volgens postvervoerbedrijven heeft artikel 9 een positief effect op de mogelijkheden voor postvervoerbedrijven om gebruik te maken van het netwerk van TNT Post. Sommige postvervoerbedrijven geven aan dat door de invoering van de postwet 2009 het postvervoer makkelijker is te contracteren, mede doordat de condities waaronder postvervoer bij TNT Post gecontracteerd wordt transparanter zijn. Onder artikel 9 is het bovendien niet mogelijk voor TNT Post om toegang tot haar netwerk te weigeren en is TNT Post verplicht om alle postvervoerbedrijven toegang te bieden die zij ook biedt aan haar eigen klanten.

Het college signaleert dat andere factoren waarschijnlijk een groter effect hebben op toegang tot het netwerk van TNT Post dan de inwerkingtreding van artikel 9. Uit paragraaf 4.2.3 blijkt namelijk dat drie nieuwe postvervoerbedrijven in staat zijn geweest om een bijna landelijk netwerk uit te rollen op de zakelijke markt voor postvervoer. Postvervoerbedrijven besteden hun poststukken grotendeels uit aan andere nieuwe postvervoerbedrijven (niet TNT Post). Daarnaast maken postvervoerbedrijven gebruik van tussenspelers (mailhuizen en makelaars).

Op basis van bovenstaande concludeert het college dat artikel 9 beperkt effect heeft op de toegang tot het netwerk van TNT Post.

4.2.5 Conclusie doeltreffendheid en effecten op toegang tot het netwerk

Artikel 9, eerste lid, beoogt de toegang tot het bezorgnetwerk van TNT Post te bevorderen. Op grond van beschikbare informatie komt het college tot de conclusie dat artikel 9 hiervoor een doeltreffend instrument is: artikel 9 draagt bij aan het beoogde doel. Tegelijk blijkt het effect van artikel 9 beperkt, doordat alternatieve mogelijkheden om post uit te besteden een groter effect hebben.

Het merendeel van de bedrijven laat het grootste deel van haar uitbestede post via het netwerk van TNT Post lopen. In totaal betreft dit evenwel slechts circa 5% van de poststukken van deze toetreders, doordat een heel groot nieuw postvervoerbedrijf nagenoeg geen gebruik maakt van het netwerk van TNT Post.

Postvervoerbedrijven worden momenteel in hun behoeftes voorzien wat betreft toegang tot het netwerk van TNT Post. TNT Post biedt alleen een geïntegreerd pakket van diensten (van sortering tot en met bezorging). TNT Post voorziet niet in de behoefte van sommige postvervoerbedrijven aan ontbundelde toegang (alleen bezorgdiensten door TNT Post). Op grond van artikel 9 kan ontbundelde

toegang niet worden afgedwongen. Het college acht het ook niet opportuun om (bijvoorbeeld via aanvullende regels) ontbundelde toegang af te dwingen bij TNT Post.

Postvervoerbedrijven benutten diverse mogelijkheden als substituut voor toegang tot het netwerk van TNT Post. Er zijn nog maar enkele gebieden binnen Nederland waar TNT Post een 'bezorgmonopolie' heeft (en dus het enige postvervoerbedrijf binnen het gebied is). Postvervoerbedrijven besteden in 2009 85% van de poststukken die ze niet zelf bezorgen uit aan andere nieuwe postvervoerbedrijven (niet TNT Post). Ook maken ze voor uitbesteding van poststukken gebruik van tussenspelers (mailhuizen en makelaars).

4.3 Conclusie doeltreffendheid en effecten artikel 9 op toegang tot het netwerk van TNT Post

Op grond van artikel 9, eerste lid, dient TNT Post tegen non-discriminatoire en transparante tarieven aan postvervoerbedrijven toegang tot haar netwerk te bieden. Het doel van deze verplichting is om de toegang tot het netwerk van TNT Post te bevorderen. Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk concludeert het college dat artikel 9 tot op grote hoogte doeltreffend en effectief is om non-discriminatoire tarieven en voorwaarden voor toegang tot het netwerk van TNT Post af te dwingen. Ook is het een doeltreffend instrument om toegang te bevorderen. Doordat postvervoerbedrijven tevens alternatieve mogelijkheden hebben om post uit te besteden, is het effect van artikel 9 op toegang tot het netwerk desondanks beperkt.

Postvervoerbedrijven worden momenteel in hun behoeftes voorzien wat betreft de condities en de omvang van toegang tot het netwerk van TNT Post. In die zin is artikel 9 doeltreffend en effectief. Nieuwe postvervoerbedrijven besteden circa 5% van hun poststukken uit aan TNT Post (15% van hun uitbestede post). Op basis van informatie van marktpartijen concludeert het college dat TNT Post in 2009 haar tarieven en voorwaarden voor toegang van postvervoerbedrijven tot haar netwerk voldoende transparant lijkt te maken via haar tarievenboekjes en via haar website. Wat betreft tarieven lijkt TNT Post bovendien te voldoen aan de verplichting tot non-discriminatie. Wat betreft voorwaarden zijn er echter signalen dat TNT Post mogelijk discrimineert door niet alle postvervoerbedrijven op gelijke wijze gebruik te laten maken van het beeldmerk van TNT Post. Om de werking van artikel 9 op dit punt te verbeteren kan het college overgaan tot nader onderzoek in het kader van handhaving van artikel 9, eerste lid, en/of het opstellen van beleidsregels met betrekking tot de uitwerking van het non-discriminatie beginsel.

Postvervoerbedrijven maken meer gebruik van alternatieve methoden om post uit te besteden dan van het netwerk van TNT Post. In die zin is het effect van artikel 9 beperkt. Er zijn nog maar enkele gebieden binnen Nederland waar TNT Post een 'bezorgmonopolie' heeft. Postvervoerbedrijven besteden in 2009 circa 85% van hun poststukken die ze niet zelf bezorgen uit aan andere nieuwe postvervoerbedrijven. Ook maken ze voor uitbesteding van poststukken gebruik van tussenspelers, namelijk mailhuizen en makelaars.

5 Doeltreffendheid en effecten artikel 9 op concurrentie

In dit hoofdstuk beoordeelt het college de doeltreffendheid en effecten van artikel 9 op concurrentie. De beoordeling richt zich op de marktsegmenten waar op grond van de beschikbare informatie op afzienbare termijn concurrentie tussen postvervoerbedrijven van de grond komt. In lijn met de bevindingen in paragraaf 3.3 richt dit hoofdstuk zich op concurrentie in het niet tijdskritische zakelijke marktsegment.

Insteek van de analyse is dat de wetgever er naar streeft om concurrentie op de postmarkt te vergroten. In die zin gaat dit streven in de Postwet 2009, en daarmee van deze analyse, verder dan de Mededingingswet. Terwijl de Mededingingswet zich richt op het handhaven van concurrentie, richt de Postwet 2009 zich op het bevorderen van concurrentie. In de postmarkt komt concurrentie namelijk pas recentelijk van de grond. Concurrentie komt van de grond nu in totaal 83 postvervoerbedrijven actief zijn in het zakelijke niet-tijdskritische segment van de postmarkt (zie paragraaf 3.3).⁷³ In dat segment hebben drie postvervoerbedrijven ook in bijna heel Nederland een bezorgnetwerk uitgerold (zie paragraaf 4.2.3). Door haar voormalige monopoliepositie heeft TNT Post echter ook in dat marktsegment nog een voorsprong op haar concurrenten. Hierbij valt onder andere te denken aan de schaalvoordelen die TNT Post geniet bij het sorteren en bezorgen van post die zij heeft kunnen opbouwen als gevolg van de voormalige monopoliepositie. Dankzij de voormalige monopoliepositie heeft TNT Post bovendien een zeer groot klantenbestand kunnen opbouwen en geniet zij een bepaalde reputatie. Deze voordelen hebben nieuwe postvervoerbedrijven niet, zij moeten nog een reputatie en klantenbestand opbouwen. Doordat nieuwe postvervoerbedrijven, in ieder geval in de aanvangsfase, een beperkt klantenbestand hebben kunnen zij moeilijker een levensvatbaar bezorgnetwerk opbouwen. In de structurele monitor van de postmarkt zal het college later in 2010 de mate van concurrentie op de postmarkt in kaart brengen, alsmede de belangrijkste ontwikkelingen in de postmarkt. In dit hoofdstuk richt het college zich op de effecten van artikel 9, eerste lid, op concurrentie.

Artikel 9, eerste lid, beoogt de ruimte voor concurrentie te vergroten door verlaging van toetredingsdrempels. De Memorie van Toelichting bij de Postwet 2009 meldt: *“Teneinde de toetredingsbelemmering op de postmarkt te verlagen, dienen postvervoerbedrijven gebruik te kunnen maken van de diensten van het netwerk waarmee minstens vijf dagen per week aan particulieren kan worden bezorgd. De partij die post minstens vijf dagen per week bezorgt, moet derhalve tegen dezelfde tarieven en voorwaarden toegang tot de diensten verlenen zowel aan toetreders als aan klanten.”*⁷⁴ Het college besteedt daarom uitgebreide aandacht aan de impact van artikel 9, eerste lid, op toetredingsdrempels in de postmarkt.

In dit hoofdstuk beoordeelt het college de mate waarin toegang tot het netwerk van TNT Post zich in de praktijk manifesteert als een toetredingsdrempel die concurrentie beperkt (paragraaf 5.1).

⁷³ Dit betreft het aantal postvervoerbedrijven dat per januari 2010 is geregistreerd bij de OPTA.

⁷⁴ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, pagina 7

Vervolgens analyseert het college overige factoren die de ontwikkeling van concurrentie bepalen en de rol van artikel 9 daarbij (paragraaf 5.2). Daarna beoordeelt het college of artikel 9 in de praktijk belemmeringen veroorzaakt voor concurrentie (paragraaf 5.3) en de welvaartseffecten van artikel 9 (paragraaf 5.4).

Per onderwerp beschrijft het college eerst steeds de theoretisch te verwachten effecten. Vervolgens analyseert het college de gerealiseerde effecten en ervaringen in de praktijk. Daarbij weegt het college de omvang van deze effecten in relatie tot andere factoren die van invloed zijn op de mate van concurrentie, met andere woorden de impact. Op deze manier krijgt het college zicht op de doeltreffendheid van artikel 9, eerste lid, om concurrentie te bevorderen. Elk onderwerp eindigt met een subconclusie van het college. Paragraaf 5.5 bevat ten slotte eindconclusies over de doeltreffendheid en effecten van artikel 9 op concurrentie.

5.1 Toetredingsdrempels als gevolg van toegang tot netwerk van TNT Post

Oogmerk van de toegangsregulering in artikel 9 is dat goede toegang van postvervoerbedrijven tot het netwerk van TNT Post een gunstig effect heeft op concurrentie, vooral doordat de toegangsregulering leidt tot lagere toetredingsdrempels (zie paragraaf 2.1.2). Daarbij gaat het om de toetredingsdrempels in de zakelijke postmarkt die worden veroorzaakt door schaalvoordelen en door benodigde toegang tot belangrijke inputs. Het college geeft in deze paragraaf voor beide toetredingsdrempels antwoord op de volgende vragen:

- In welke mate draagt de toegang tot het netwerk van TNT Post bij tot verlaging van de toetredingsdrempels in de postmarkt?
- Hoe zwaar wegen deze effecten in relatie tot andere factoren die van invloed zijn op toetreding tot de postmarkt?

Voor de analyse van de effecten van artikel 9 op toetredingsdrempels als gevolg van toegang tot het netwerk van TNT Post bouwt het college voort op de bevindingen in hoofdstuk 4, waarin de effecten van artikel 9 op toegang tot het netwerk zijn geanalyseerd.

5.1.1 Schaalvoordelen

Er is sprake van een toetredingsdrempel als gevolg van schaalvoordelen zodra de gemiddelde kosten dalen als de schaal toeneemt. Omdat nieuwkomers niet van de ene op de andere dag een dergelijke benodigde schaal kunnen realiseren, vormt de benodigde schaal de belangrijkste toetredingsdrempel tot de postmarkt (SEO 2003). De aanloopverliezen worden gezien als verzonken investeringen. Toetredingsdrempels als gevolg van schaalvoordelen op de zakelijke postmarkt hebben volgens SEO voornamelijk betrekking op het bezorgen van post (met uitzondering van bezorging bij postbussen). Postvervoerbedrijven moeten grote kosten maken om een bezorgnetwerk uit te rollen. Volgens onderzoeksrapporten bedragen bezorgkosten ongeveer 30% van de totale kosten (SEO 2003).⁷⁵ Het is voor een postvervoerbedrijf alleen rendabel om in een regio een bezorgnetwerk uit te rollen wanneer het volume post voor die regio langdurig een substantieel volume heeft. SEO schat dat het

⁷⁵ In het rapport haalt SEO verschillende onderzoeken aan die inzicht geven in de kostenopbouw van een postbedrijf. Bezorgkosten, inclusief het op looproute zetten van de post, bedragen ongeveer 65% van de totale kosten.

voor een postvervoerbedrijf dat twee keer per week bezorgt rendabel is om een eigen bezorgnetwerk uit te rollen bij 3% van het jaarvolume van TNT Post. Nieuwe postvervoerbedrijven kunnen hun aanloopverliezen beperken wanneer ze gebruik kunnen maken van het netwerk van een ander postvervoerbedrijf, totdat hun eigen volume groot genoeg is voor eigen bezorging.

De toetredingsdrempel als gevolg van schaalvoordelen is relevant voor de postvervoerbedrijven die (beogen om) een landelijk dekkend bezorgnetwerk uit (te) rollen. Ten tijde van deze evaluatie geldt dat voor Sandd, DHL Selekt Mail en Netwerk VSP Geadresseerd B.V.; de grootste toetreders op de Nederlandse postmarkt. Deze toetreders richten zich op het niet-tijdkritische zakelijke segment. Gelet op het (afnemende) totale volume aan postvervoer in Nederland,⁷⁶ in combinatie met de omvangrijke investeringen die zijn gemoeid met een eigen bezorgnetwerk, is het de vraag of op de Nederlandse postmarkt ruimte is voor meer postvervoerbedrijven met een landelijk dekkend bezorgnetwerk.

Volgens Sandd, DHL Selekt Mail en Netwerk VSP Geadresseerd B.V. was toegangsregulering niet noodzakelijk om de toetredingsdrempels als gevolg van schaalvoordelen te verminderen. Om een eigen bezorgnetwerk uit te rollen zijn grote investeringen nodig die kunnen worden terugverdiend zodra het postvolume stijgt. Hoewel schaalvoordelen aanwezig zijn bij het uitrollen van een bezorgnetwerk en nieuwe toetreders nog onvoldoende schaal hebben in de opstartfase om deze schaalvoordelen te genieten, hebben deze nieuwe postvervoerbedrijven er toch vaak voor gekozen een eigen bezorgnetwerk te ontwikkelen. Dit omdat een eigen bezorgnetwerk andere voordelen met zich meebrengt zoals een grote mate van flexibiliteit en onafhankelijkheid. Daarbij zou de strategie van postvervoerders die toegetreden zijn op de postmarkt niet wezenlijk veranderen als gevolg van aangepaste toegangsregulering.⁷⁷

Voor Sandd, DHL Selekt Mail en Netwerk VSP Geadresseerd B.V. geldt dat hun bezorgnetwerk niet heel Nederland dekt. Voor het overgrote deel van die gebieden geldt evenwel dat de nieuwe postvervoerbedrijven niet afhankelijk zijn van het bezorgnetwerk van TNT Post, maar dat ze alternatieve opties hebben om hun post te laten bezorgen (andere nieuwe postvervoerbedrijven en tussenspelers, zie paragraaf 4.2.3). In de gebieden waar TNT Post geen bezorgmonopolie heeft beschouwt het college toegang tot het netwerk van TNT Post niet als een toetredingsdrempel. In de volgende paragraaf gaat het college in op de delen van Nederland waarin TNT Post nog wel een bezorgmonopolie heeft.

Voor de ontwikkeling van de concurrentie in het zakelijke marktsegment voor niet-tijdkritische post is een 6-daags bezorgnetwerk niet relevant. Voor niet-tijdkritische post volstaat een netwerk waarmee 1 of 2 keer per week wordt bezorgd. In de praktijk blijkt in lijn hiermee dat nieuwe postvervoerbedrijven

⁷⁶ In het NMa besluit inzake de postmarkt van 15 december 2009, zijn de postvolumes van TNT Post, Sandd en Selekt Mail in 2001 tot en met 2008 opgenomen. Deze volumeontwikkeling laat zien dat het totale aantal poststukken op de postmarkt tussen 2001 en 2008 gedaald is van 5,57 miljard naar 5,393 miljard. (TK, vergaderjaar 2009-2010, 30 536, nummer 117). Deze daling zet door in 2009 waar het postvolume gedaald is tot totaal 5,1 miljard (post voor klanten en postvervoerbedrijven).

⁷⁷ In de vertrouwelijke versie van de evaluatie beschrijft het college voor elk van de drie landelijke spelers de specifieke situatie met betrekking tot schaalvoordelen en de uitrol van een eigen bezorgnetwerk.

momenteel geen netwerk hebben uitgerold voor zesdaagse bezorging⁷⁸. De schaalvoordelen voor 6-daagse bezorging zijn dermate groot dat het college op grond van de beschikbare informatie niet verwacht dat het op grote schaal (op afzienbare termijn) door nieuwe postvervoerbedrijven zal worden uitgerold (zie paragraaf 3.3.1). Deze schaalvoordelen zijn evenwel niet relevant voor het zakelijke marktsegment voor niet-tijdkritische post (die centraal staat in onderhavige analyse), maar zijn een belangrijke oorzaak dat er weinig ruimte is voor concurrentie op het tijdkritische marktsegment. De schaalvoordelen voor 6-daagse bezorging blijven in de analyse van toetredingsdrempels daarom verder buiten beschouwing.

Uit bovenstaande blijkt dat toegang tot het netwerk van TNT Post op grond van artikel 9 in de praktijk niet leidt tot verlaging van de toetredingsdrempels als gevolg van schaalvoordelen. Andere factoren blijken zwaarder te wegen. Vanwege de voordelen van een eigen bezorgnetwerk kan een nieuw postvervoerbedrijf er voor kiezen om de aanloopverliezen als gevolg van de investeringen in een eigen bezorgnetwerk zelf te dragen. Bovendien zijn nieuwe postvervoerbedrijven in het niet-tijdkritische zakelijke marktsegment niet afhankelijk van TNT Post, omdat ze ook gebruik kunnen maken van de bezorgnetwerken van andere nieuwe postvervoerbedrijven.

5.1.2 Toegang tot noodzakelijke inputs

Het bezorgnetwerk van TNT Post is volgens SEO (2003) een noodzakelijke input om te kunnen toetreden tot de zakelijke postmarkt. Net als de toetredingsdrempel als gevolg van schaalvoordelen, ontstaat deze toetredingsdrempel door de omvangrijke investeringen in het bezorgnetwerk die bij een klein postvolume niet rendabel zijn. De toetredingsdrempels verschillen in de duur waarin ze optreden. Terwijl de toetredingsdrempel als gevolg van schaalvoordelen een tijdelijk karakter heeft, heeft de toetredingsdrempel als gevolg van noodzakelijke inputs een permanent karakter. Het bezorgnetwerk van TNT Post kan een noodzakelijke input zijn voor:

- postvervoerbedrijven die zich richten op het B2B marktsegment. Deze postvervoerbedrijven bezorgen alleen aan zakelijke (postbus)adressen en hebben niet de intentie hebben om zelf huis-aan-huis te gaan bezorgen.
- regionaal georiënteerde postvervoerbedrijven die voor hun klanten in beperkte mate toch ook buiten de regio moeten laten bezorgen;
- bezorging in zeer dunbevolkte gebieden, waar het uitrollen van een nieuw bezorgnetwerk niet rendabel is;

Het college toetst in het vervolg van deze paragraaf in welke mate toegang tot noodzakelijke inputs zich in de praktijk manifesteert als toetredingsdrempel.

B2B-marktsegment

SEO geeft aan dat toegang tot noodzakelijk inputs vooral aan de orde is in het Business to Business (B2B) segment en in mindere mate voor het Business to Consumer (B2C) segment. In het laatste

⁷⁸ Alleen een samenwerkingsverband tussen de 35 sociale werkplaatsen in Nederland leidt tot een netwerk waarover tijdskritische post kan worden bezorgd op 40% van alle adressen binnen Nederland. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze partijen nog voor [90%-100%] van hun post zich richten op de regionale markt en dat zij zich richten op kleine partijen post.

segment gelden de toegangsproblemen voornamelijk in de beginfase, omdat aanbieders als doel hebben uiteindelijk geheel zelf post te bezorgen en een eigen bezorgnetwerk zullen ontwikkelen. Wel is voor het B2B segment een minder uitgebreid netwerk nodig dan op het B2C segment, omdat bezorging veelal beperkt wordt tot postbussen die meer geconcentreerd zijn dan consumentenadressen (EIM 2005). Op een vergelijkbare manier beschrijft Tilec (2003, pagina 51) dat toegang tot het netwerk van TNT Post vooral relevant is voor concurrenten die alleen deelsegmenten van de markt bedienen.

Het college heeft geen informatie over het bestaan van postvervoerbedrijven die zich alleen richten op het B2B marktsegment.

Regionaal georiënteerde postvervoerbedrijven

Kleinere regionale toetreders beperken zich vaak met het uitrollen van hun eigen bezorgnetwerk tot gebieden binnen hun eigen regio. Dit hangt samen met het feit dat zij hun bedrijfsactiviteiten richten op die regio. Desondanks komt het voor dat een deel van hun poststukken buiten hun 'eigen' regio moeten worden bezorgd. Hiervoor dienen ze dan gebruik te maken van het netwerk van een ander postvervoerbedrijf.

In de praktijk maken regionaal georiënteerde postvervoerbedrijven maar voor een klein deel van hun totale postvervoer gebruik van het netwerk van andere postvervoerbedrijven. Het merendeel van de regionaal georiënteerde postvervoerbedrijven besteden minder dan 15% van hun totale post uit, vaak zelfs minder dan 5%. Deze postvervoerbedrijven zijn voornamelijk gericht op hun eigen regio en maken hier gebruik van hun eigen bezorgnetwerk. Twee regionaal georiënteerde postvervoerbedrijven besteden meer dan 15% van hun post uit (zie paragraaf 4.2.1). Door het beperkte marktaandeel van deze twee postvervoerbedrijven betreft de omvang van hun uitbesteding overigens, in zowel 2008 als 2009, minder dan 1% van het totale postvervoer van nieuwe postvervoerbedrijven in Nederland.

De verbeterde toegang tot het netwerk van TNT Post als gevolg van artikel 9, draagt in de praktijk nauwelijks bij aan betere toegang tot de postmarkt voor regionaal georiënteerde postvervoerbedrijven. Weliswaar besteden regionaal georiënteerde postvervoerbedrijven poststukken voor buiten hun 'eigen' regio vaak uit aan TNT Post, maar dit laat onverlet dat ze hiervoor ook alternatieve opties hebben. Regionaal georiënteerde postvervoerbedrijven zijn nauwelijks afhankelijk van het netwerk van TNT Post voor toegang tot noodzakelijke inputs. Ze hebben twee alternatieven. Allereerst maken ze voor bezorging buiten hun regio niet alleen gebruik van het netwerk van TNT Post, maar ook van andere postvervoerbedrijven. Ten tweede maken ze gebruik van makelaars en mailinghuizen om tegen aantrekkelijke condities toegang te krijgen tot het netwerk van TNT Post.

Dunbevolkte gebieden

Toegang tot het netwerk van TNT Post voor bezorging in dunbevolkte gebieden draagt in de praktijk nauwelijks bij aan betere toegang tot de postmarkt. Voor de bezorging in zeer dunbevolkte gebieden zijn alle postvervoerbedrijven afhankelijk van het netwerk van TNT Post, maar door de summiere omvang van dit postvolume manifesteert deze afhankelijkheid zich niet tot een daadwerkelijke toetredingsdrempel. Sinds 2008 hebben nieuwe postvervoerbedrijven namelijk in bijna heel Nederland eigen bezorgnetwerken uitgerold (zie figuur 7 en figuur 8). De bezorging in dunbevolkte gebieden betreft daardoor nog een zeer klein postvolume. Door de kleine volumes blijven de kosten voor

bezorging in dunbevolkte gebieden beperkt, zelfs indien TNT Post voor deze gebieden het UD-tarief zou hanteren voor toegang tot het netwerk.

Conclusie

Uit bovenstaande blijkt dat toegang tot het netwerk van TNT Post als gevolg van artikel 9 nauwelijks bijdraagt aan vermindering van toetredingsdrempels als gevolg van benodigde toegang tot inputs. Postvervoerbedrijven hebben namelijk alternatieven waar ze ook gebruik van kunnen maken. Alleen voor bezorging in dunbevolkte gebieden zijn postvervoerbedrijven afhankelijk van TNT Post, maar doordat dit een summier volume post betreft leidt deze afhankelijkheid niet tot een daadwerkelijke toetredingsdrempel.

5.1.3 Conclusie toetredingsdrempels als gevolg van toegang tot netwerk TNT Post

Op grond van de bevindingen in deze paragraaf concludeert het college dat toegang tot het netwerk van TNT Post niet leidt tot verlaging van de drempels voor toetreding tot het niet-tijdkritische zakelijke segment van de postmarkt. Doordat nieuwe postvervoerbedrijven nagenoeg in heel Nederland een bezorgnetwerk hebben uitgerold voor niet tijdskritische post, hebben postvervoerbedrijven alternatieven waar ze ook gebruik van kunnen maken. Deze uitrol is mede zo snel van de grond gekomen doordat toetreders vanwege voordelen van een eigen bezorgnetwerk er voor kiezen om de aanloopverliezen van de benodigde investeringen zelf te dragen. Wel blijkt toegang tot het netwerk van TNT Post voor de bezorging van post in zeer dunbevolkte gebieden noodzakelijk omdat nieuwe postvervoerbedrijven hier (nog) geen alternatief bezorgnetwerk hebben uitgerold. Doordat dit echter maar om een zeer beperkt aantal posstukken gaat, is dit geen drempel voor toetreding tot de postmarkt. Verder blijkt dat toetreders ook zonder toegangsregulering al goede toegang hadden tot het netwerk van TNT, voor zover ze daar al gebruik van maakten. In de praktijk leidt artikel 9 derhalve niet tot verlaging van de toetredingsdrempels als gevolg van toegang tot het netwerk van TNT Post.

5.2 Overige factoren die de ontwikkeling van concurrentie bepalen

In paragraaf 3.3. komt het college tot de conclusie dat er momenteel nagenoeg geen concurrentie is in de marktsegmenten voor consumentenpost en tijdkritische post. In deze paragraaf onderzoekt het college welke gevolgen dit heeft voor de ontwikkeling van concurrentie in de marktsegmenten waar concurrentie wel van de grond komt. Hierbij neemt het college niet alle mogelijk factoren mee die de ontwikkeling van concurrentie bepalen. Indachtig de focus van onderhavige evaluatie richt het college zich op potentiële factoren die samenhangen met (in)transparantie en (non)discriminatie. Daartoe gaat het college eerst in op het bestaan van een ongelijk speelveld en vervolgens op de effectiviteit van bestaande regelgeving om een ongelijk speelveld aan te pakken.

5.2.1 Ongelijk speelveld

In de postsector is sprake van een voormalig wettelijk monopolie dat onder concurrentie wordt gebracht door liberalisering.

Er is op de postmarkt sprake van een ongelijk speelveld doordat TNT Post haar sorteer- en bezorgnetwerk en haar klantenbestand heeft kunnen opbouwen in de periode vóór liberalisering.

Hierbij valt onder andere te denken aan de investeringen in sorteercentra, schaalvoordelen die TNT Post geniet bij het sorteren en bezorgen van post als gevolg van de grote postvolumes die zij heeft kunnen opbouwen als gevolg van de voormalige monopoliepositie. Dankzij de voormalige monopoliepositie heeft TNT Post bovendien een zeer groot klantenbestand kunnen opbouwen en geniet zij een bepaalde reputatie. Deze voordelen hebben nieuwe postvervoerbedrijven niet, zij moeten nog een reputatie en klantenbestand opbouwen. Doordat nieuwe postvervoerbedrijven, in ieder geval in de aanvangsfase, een beperkt klantenbestand hebben kunnen zij moeilijker een levensvatbaar bezorgnetwerk opbouwen.

Op dit moment beperkt de concurrentie zich tot een deel van de postmarkt. Uit paragraaf 3.3 blijkt op grond van de beschikbare informatie dat in de marktsegmenten voor tijdkritische post (bezorging binnen 24-uur) en consumentenpost op afzienbare termijn nagenoeg geen sprake is van concurrentie. Deze segmenten vallen grotendeels samen met de verplichting voor TNT Post tot universele dienstverlening. De opkomst van concurrentie in de postmarkt beperkt zich hoofdzakelijk tot het zakelijke marktsegment voor niet-tijdkritische post (bezorging na 24 uur). De concurrerende marktsegmenten beslaan in 2009 de helft van de totale postmarkt, terwijl het op termijn naar schatting zal groeien naar ongeveer tweederde van de totale postmarkt.

In een situatie met enerzijds een marktsegment met nagenoeg geen concurrentie en anderzijds een marktsegment met wel concurrentie, in combinatie met een ongelijk speelveld, bestaat het risico op kruissubsidiëring. Kruissubsidiëring houdt in dit verband in dat TNT Post de prijzen in het segment van tijdkritische post en consumentenpost te hoog kan zetten om daarmee in het niet-tijdkritische segment anderen de markt uit te prijzen. Een dergelijke kruissubsidiëring belemmert de opkomst van concurrentie. Op een vergelijkbare manier kan TNT Post informatie doorspelen naar Netwerk VSP Geadresseerd B.V. over klanten die willen overstappen vanuit het marktsegment van tijdkritische post, naar het niet-tijdkritische marktsegment.

5.2.2 Effectiviteit bestaande regelgeving voor aanpakken ongelijk speelveld

Doelstelling van de Postwet 2009 is het bevorderen van de concurrentie op de Nederlandse postmarkt. In deze paragraaf onderzoekt het college of bestaande regelgeving hiertoe effectief is, gelet op de aanwezigheid van een ongelijk speelveld in combinatie met de constatering dat concurrentie zich beperkt tot een deel van de postmarkt. De bestaande regelgeving betreft de Mededingingswet en de Postwet.

Marktfalen aanpakken

De Mededingingswet volstaat niet om marktfalen op te lossen indien (een deel van) de markt niet neigt naar daadwerkelijke concurrentie. Weliswaar kan de NMa individuele klachten behandelen, maar daarmee wordt het onderliggende marktfalen – onvoldoende concurrentie in het tijdkritische marktsegment – niet geadresseerd. Hierdoor ontstaat het risico dat klachten zich blijven herhalen. De Mededingingswet kent namelijk geen expliciete doelstelling om concurrentie te bevorderen. Bij het vaststellen van een economische machtspositie kan de NMa tegengaan dat een partij misbruik maakt van zijn positie, maar niet actief (en vooraf) maatregelen nemen om concurrentie te bevorderen. Ook hoeven bepaalde gedragingen niet in strijd te zijn met de Mededingingswet, terwijl ze wel onwenselijk

kunnen zijn met het oog op het bevorderen van concurrentie in een situatie met een ongelijk speelveld.

Klachten behandelen

De effectiviteit van bestaande regelgeving voor het bevorderen van concurrentie komt verder in het geding indien sprake is van een groot aantal klachten over misbruik van een machtspositie. De doorlooptijd van de behandeling van dergelijke klachten is noodzakelijkerwijs lang, doordat de NMa uitgebreid onderzoek dient te doen om tot een besluit te komen. De toets voor het opleggen van verplichtingen is in het mededingingsrecht immers zwaar. Het mededingingsrecht is bovendien niet opportuun om dergelijke klachten actief (en vooraf) te voorkomen via voorschriften over welke gedragingen wel en niet zijn toegestaan.

Het risico op klachten ontstaat wanneer TNT Post de mogelijkheid en de prikkel heeft tot concurrentie beperkende gedragingen. In paragraaf 2.2 concludeert het college dat TNT Post theoretisch de mogelijkheid en de prikkel heeft om via strategisch gebruik van informatie en prijsdiscriminatie de totstandkoming van concurrentie te beperken. In het vervolg van deze paragraaf analyseert het college of TNT Post die mogelijkheid en prikkel daadwerkelijk heeft, gelet op de ontwikkelingen in de Nederlandse postmarkt. Bij deze analyse gaat het dus niet noodzakelijkerwijs om daadwerkelijk geconstateerde gedragingen, maar om *mogelijke* gedragingen vanuit TNT Post.

Uit de evaluatie blijkt dat TNT Post in de praktijk de mogelijkheid en prikkel heeft om de totstandkoming van concurrentie te beperken via strategisch gebruik van informatie. TNT Post heeft namelijk de mogelijkheid en de prikkel om informatie over klanten te verstrekken aan Netwerk VSP Geadresseerd B.V, een onderneming binnen dezelfde groepsmaatschappij als TNT Post. Daarbij gaat het om de wensen van de klanten en de producten die klanten afnemen bij TNT Post. Dit betreft informatie over klanten die TNT Post grotendeels heeft kunnen opbouwen in de periode vóór liberalisering. Wanneer TNT Post deze informatie doorspeelt aan ondernemingen binnen dezelfde groepsmaatschappij, dan kunnen deze ondernemingen actief inspelen op de wensen van de klant. Deze ondernemingen hebben hiermee een informatievoordeel ten opzichte van andere spelers. Dit informatievoordeel is relevant omdat Netwerk VSP Geadresseerd B.V. andere postdiensten aanbiedt dan TNT Post. Netwerk VSP Geadresseerd B.V. richt zich volledig op het concurrerende marktsegment (niet-tijdkritische post), terwijl TNT Post van oudsher ook actief is op marktsegmenten waarin ze (nagenoeg) een monopolie heeft. Doordat Netwerk VSP Geadresseerd B.V. een ander sorteerproces hanteert, kan Netwerk VSP Geadresseerd B.V. producten flexibeler en goedkoper op de markt zetten dan TNT Post. Artikel 9 beperkt informatie-uitwisseling over klanten tussen TNT Post en ondernemingen binnen dezelfde groepsmaatschappij niet. De klanteninformatie heeft namelijk geen betrekking op de tarieven en voorwaarden waartegen TNT Post toegang verleent tot haar netwerk.

Daarnaast blijkt uit de evaluatie dat TNT Post in de praktijk tot op zekere hoogte de mogelijkheid en de prikkel heeft om prijsdiscriminatie toe te passen. Ten minste twee mogelijkheden voor prijsdiscriminatie vallen niet binnen de sfeer van artikel 9:⁷⁹

⁷⁹ Artikel 9 bevordert tot op grote hoogte dat TNT Post transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven hanteert jegens klanten. Dit komt doordat het vereiste van non-discriminatie en transparantie afhankelijk

(1) Het verhogen van overstapkosten.

Het valt niet binnen de sfeer van artikel 9 wanneer TNT Post overstapkosten verhoogt van klanten, door kortingen te laten vervallen voor dat deel van het volume dat bij TNT Post blijft. Dit is een effectieve strategie als de klant voor een groot deel afhankelijk is van TNT Post of de klant de betrouwbaarheid van de toetreder wil uitproberen. Gelet op de tariefstructuur die TNT Post hanteert voor omzetgerelateerde kortingen bestaat de mogelijkheid dat overstapkosten voor klanten verhoogd worden zodra zij een bepaald deel van hun volume weghalen bij TNT Post. De omzetgerelateerde kortingen worden namelijk berekend over het totaal volume dat de klant afneemt bij TNT Post waarbinnen producten in zowel het tijdskritische als het niet-tijdskritische segment vallen. Hierdoor wordt de afname van producten uit het tijdskritische segment gekoppeld aan producten uit het niet-tijdskritische segment. Hoewel de tarieven en kortingen voor iedereen gelden, kunnen zij toch de concurrentie op de postmarkt belemmeren. Nieuwe toetreders richten zich namelijk (nog) niet op het tijdskritische segment waardoor zij deze kortingen niet kunnen bieden aan klanten. Een dergelijke opbouw van korting zou leiden tot een overstapdrempel voor klanten die producten afnemen in zowel het tijdskritische als het niet-tijdskritische segment.

(2) Prijsdiscriminatie op een bepaald marksegment

Het valt niet binnen de sfeer van artikel 9 wanneer TNT Post prijzen voor klanten laag houdt op die deelmarkten waar de concurrentie groot is. Hiertoe heeft TNT Post de mogelijkheid doordat de huidige Postwet ruimte biedt in de allocatie van kosten tussen het gereguleerde UD-segment en het vrije concurrerende segment. Daarbij gaat het om de kosten van het sorteer- en bezorgnetwerk, dat TNT Post heeft kunnen opbouwen in de periode vóór liberalisering. Bij een scheve kostenallocatie ontstaat daardoor een ongelijk speelveld: TNT Post is in staat de prijzen in het segment van tijdskritische post en consumentenpost hoog te houden om daarmee in het vrije segment de marktpenetratie van concurrenten te hinderen. Een tarievenonderzoek onder de leden van de VGP laat zien dat tarieven en voorwaarden tussen klanten van TNT Post in 2008 niet non-discriminatoire zijn (SEO 2008). Het onderzoek laat zien dat klanten verschillende kortingen van TNT Post krijgen voor producten die binnen dezelfde product- en omzetcategorie vallen. Tevens geeft het onderzoek aan dat de productcategorieën die TNT Post hanteert niet altijd gebaseerd zijn op onderliggende kostenverschillen. Naar aanleiding van een klacht over prijsdiscriminatie heeft de NMa al een besluit genomen over mogelijke prijsdiscriminatie door TNT Post. In haar besluit heeft de NMa die klacht ongegrond verklaard.⁸⁰

is gesteld van het aanbod van TNT Post aan overige klanten. Hierbij zijn twee beperkingen, zoals ook beschreven in paragraaf 2.1.3. Ten eerste heeft de verplichting tot transparantie en non-discriminatie alleen beperking op diensten die zowel postvervoerbedrijven als andere klanten afnemen. De verplichting geldt immers alleen jegens postvervoerbedrijven die vergelijkbare diensten wensen af te nemen als andere afnemers. Ten tweede kunnen klanten (niet-postvervoerbedrijven) geen beroep doen op artikel, eerste lid, om non-discriminatoire voorwaarden en tarieven bij TNT Post af te dwingen.

⁸⁰ NMa, Sandd vs TNT Post, besluitnummer 6207/223.BT1239, 15 december 2009. De NMa komt in haar besluit Sandd vs TNT Post tot de conclusie dat er geen sprake is van prijsdiscriminatie in strijd met de Mededingingswet. De NMa heeft verschillende klantcases onderzocht om na te gaan of sprake is van ongeoorloofde prijsdiscriminatie tussen klanten in 2008. De NMa geeft aan dat er sprake is van prijsdifferentiatie als een onderneming verschillende prijzen rekent aan verschillende afnemers voor een verder vergelijkbaar product of

In het kader van onderhavige evaluatie heeft het college signalen gekregen dat TNT Post in de praktijk concurrentie probeert te remmen door strategisch gebruik van informatie en prijsdiscriminatie. Het college heeft geen nader onderzoek gedaan naar deze signalen. Ten eerste omdat een dergelijk onderzoek niet opportuun is in het kader van de evaluatie. Ten tweede omdat de signalen buiten de sfeer van artikel 9 vallen en het college daardoor niet bevoegd is om nader onderzoek te doen.

5.2.3 Conclusie

Naar de mening van het college is bestaande regelgeving niet voldoende om, conform de doelstelling van de Postwet 2009, de concurrentie in de Nederlandse postmarkt daadwerkelijk te bevorderen. De Mededingingswet volstaat niet om marktfalen op te lossen indien, (een deel van) de markt niet neigt naar daadwerkelijke concurrentie. De effectiviteit van bestaande regelgeving voor het bevorderen van concurrentie komt verder in het geding in het geval van een groot aantal klachten over misbruik van een machtspositie door een marktpartij. Uit de analyse blijkt dat TNT Post de mogelijkheid en de prikkel heeft om via strategisch gebruik van informatie en prijsdiscriminatie de totstandkoming van concurrentie te beperken. Artikel 9 van de Postwet 2009 biedt geen handvatten om eventuele problemen als gevolg van een ongelijk speelveld aan te pakken. De Postwet bevat ook geen andere instrumenten die direct tot doel hebben de concurrentie te bevorderen. Om die reden is het college voornemens om onderzoek te doen naar de precieze aard en omvang van de problemen met betrekking tot de verdere ontwikkeling van concurrentie, die samenhangen met een ongelijk speelveld. Daarbij kan worden onderzocht welke instrumenten deze problemen kunnen aanpakken.

5.3 Mogelijke ongewenste effecten van artikel 9 op concurrentie

Bij toegangsregulering bestaat het risico op ongewenste effecten. Daarbij gaat het om het risico op afname van investeringen en beperking van wenselijke prijsdifferentiatie. Deze risico's zijn kleiner bij de relatief lichte verplichting tot non-discriminatie en transparantie opgenomen in artikel 9, dan in geval van strenge toegangsregels zoals prijsregulering en verplichte toegang. Desondanks is het wenselijk de mogelijke ongewenste effecten van artikel 9 op concurrentie te analyseren. Hiertoe geeft het college in deze paragraaf antwoord op de volgende vragen:

1. In welke mate leidt artikel 9 tot ongewenste effecten op concurrentie?
2. Hoe zwaar wegen deze effecten in relatie tot andere factoren die van invloed zijn op concurrentie?

Voor de analyse van de mogelijke ongewenste effecten van artikel 9 op concurrentie bouwt het college voort op de bevindingen in hoofdstuk 4, waarin de effecten van artikel 9 op toegang tot het netwerk zijn geanalyseerd.

dienst. Prijsdifferentiatie is ongeoorloofd als het leidt tot het uitsluiten van concurrenten van de markt door onder andere selectieve prijsopbiedingen. De NMa komt tot de conclusie dat TNT Post in de onderzochte klantcases geen significant lagere prijzen aanbiedt dan de gemiddelde prijzen die TNT Post hanteert. De prijzen die aangeboden worden zijn vergelijkbaar met de prijzen die TNT Post aanbiedt aan alle andere afnemers.

5.3.1 Risico op afname investeringen

Op grond van de theorie en ervaring in andere sectoren bestaat het risico dat toegangsregulering leidt tot een afname van investeringen en dat het stimuleren van concurrentie met toegangsregulering de prikkels verlaagt om eigen netwerken uit te rollen.⁸¹ Daarbij gaat het in de postmarkt vooral om investeringen in het bezorgnetwerk.

Artikel 9 lijkt in de praktijk geen groot effect te hebben op investeringen door postvervoerbedrijven. In de eerste plaats komt dit doordat nieuwe postvervoerbedrijven vóór inwerkingtreding al in bijna heel Nederland een eigen bezorgnetwerk hebben uitgerold voor niet-tijdskritische post. Als gevolg hiervan besteden nieuwe postvervoerbedrijven driekwart van hun poststukken uit aan andere nieuwe postvervoerbedrijven (niet TNT Post) of via tussenspelers (mailhuizen en makelaars). Deze alternatieven hebben daardoor meer effect op de noodzaak en de prikkel om te investeren, voor zover die samenhangen met de toegang tot bezorging, dan artikel 9. Het ligt daarom niet in de rede dat toegangsregulering leidt tot een afname van investeringen. In de tweede plaats wordt de investeringsstrategie van postvervoerbedrijven niet alleen bepaald door de mogelijkheden voor toegang tot het netwerk van TNT Post. Ook interne overwegingen bepalen die strategie. Zo creëert het opzetten van een eigen bezorgnetwerk meer flexibiliteit voor postvervoerbedrijven en zijn ze hierdoor minder afhankelijk van andere spelers.

In lijn hiermee geven de meeste respondenten aan dat artikel 9 niet noodzakelijk of relevant is voor hun investeringen. Eén respondent heeft aangegeven dat zonder toegangsverplichting de investering in het netwerk niet of minder rendabel zou zijn. Er zijn in 2009 vier organisaties geweest die grote investeringen in hun netwerken hebben gedaan. Daarbij gaat het om diverse soorten investeringen, zoals investeringen in het bezorgnetwerk, sorteercapaciteit, transport, opslagruimte en ICT.

Het college heeft wel signalen ontvangen dat artikel 9 investeringen in reservecapaciteit ontmoedigt. De helft van de respondenten geeft aan dat ze gebruik maken van toegang tot het netwerk van TNT Post om tijdelijke of ad hoc volumestijgingen op te vangen; indien de capaciteit van hun eigen sorteer- en/of bezorgnetwerk op korte termijn onvoldoende is om het volume aan poststukken te verwerken. Mogelijk zouden postvervoerbedrijven zonder toegang tot het netwerk van TNT Post meer investeren in reservecapaciteit om pieken op te kunnen vangen.

5.3.2 Risico op beperking prijsdifferentiatie door TNT Post

Het is in het algemeen een normaal economisch verschijnsel dat ondernemingen differentiëren in prijzen en contractvoorwaarden. Door de differentiatie kan een onderneming inspelen op verschillen tussen klanten en op ontwikkelingen in de markt. In lijn hiermee is (prijs)differentiatie ook voor een onderneming met een economische machtspositie op zichzelf geen overtreding van de Mededingingswet. Dit is wel het geval indien een onderneming via selectieve prijsonderbiedingen

⁸¹ Zie bijvoorbeeld de analyse van de effecten van toegangsregulering in telecommunicatie in De Bijl, 2009, Liberalisering in telecom: Missie geslaagd, operatie afgerond? In "Marktwerking en Publieke Belangen, Preadviezen van Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 2009. Tevens geven zowel Ecorys (2008) als Tilec (2003) aan dat strikte toegangsregulering leidt tot een afnemende prikkel voor investeringen in eigen bezorgnetwerken en leidt tot diensten- in plaats van netwerkconcurrentie.

(potentiële) concurrenten uitsluit van de markt of wanneer, door het toepassen van ongelijke voorwaarden, de belangen van afnemers worden geschaad op onderliggende markten waarop ze actief zijn. Terwijl de verplichting in artikel 9, eerste lid, tot non-discriminatoire tarieven de toegang tot het netwerk van TNT Post beoogt te bevorderen, kan de verplichting tegelijkertijd de ruimte voor wenselijke vormen van (prijs)differentiatie verminderen.⁸²

Vanuit twee postvervoerbedrijven heeft het college wel signalen ontvangen dat TNT Post als gevolg van artikel 9 minder goed kan inspelen op de behoefte van de afnemer. Het college heeft hierover nagenoeg geen concrete informatie van klanten. Op basis van de beschikbare informatie is het college van mening dat artikel 9 geen belemmering vormt om in te spelen op de behoefte van (grote) klanten. In dit kader merkt het college op dat TNT Post in haar tarievenboekjes aan klanten en andere postvervoerbedrijven een zeer grote diversiteit aan postdiensten aanbiedt, wat betreft prijzen, contractvoorwaarden en productdifferentiatie. Het college kan zich voorstellen dat deze diversiteit nog niet volledig voorziet in de behoefte van de afnemer, maar dat is ook in goed werkende markten niet ongebruikelijk.

Op basis van de informatie van marktpartijen en de beschikbare tariefboeken concludeert het college dat de verplichting tot non-discriminatoire en transparante tarieven de concurrentieruimte voor TNT Post niet onnodig beperkt.

5.3.3 Conclusie mogelijke ongewenste effecten van artikel 9 op concurrentie

Op basis van de beschikbare informatie concludeert het college dat artikel 9 geen ongewenste effecten heeft op concurrentie. Meer specifiek heeft het college geen aanwijzingen gevonden dat artikel 9 leidt tot een afname van investeringen door postvervoerbedrijven of tot ongewenste beperking van de mogelijkheden voor TNT Post op prijsdifferentiatie.

5.4 Welvaartseffecten van verbeterde toegang tot het netwerk van TNT

Met de introductie van de Postwet 2009 streeft de wetgever naar lagere prijzen, betere kwaliteit en meer keuzemogelijkheden.⁸³ Het college geeft in deze paragraaf voor deze welvaartseffecten antwoord op de volgende vragen:

1. In welke mate draagt de toegang tot het netwerk van TNT Post bij tot gunstige effecten?
2. Hoe zwaar wegen deze effecten in relatie tot andere factoren die van invloed zijn op toetreding tot de postmarkt?

Voor de analyse van de welvaartseffecten van artikel 9 bouwt het college voort op de bevindingen in hoofdstuk 4, waarin de effecten van artikel 9 op toegang tot het netwerk zijn geanalyseerd.

⁸² In de vertrouwelijke versie van de evaluatie geeft het college een toelichting op het beleid van TNT Post.

⁸³ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 536, nr 3, pagina 7

5.4.1 Prijsstelling

Toegang tot het netwerk van TNT Post via artikel 9 lijkt niet relevant voor de prijsstelling van postvervoerbedrijven. Dit komt door het geringe aandeel van de kosten die postvervoerbedrijven maken voor toegang tot het netwerk van TNT Post, in vergelijking met andere kosten.⁸⁴ Respondenten geven zelf ook aan dat toegangsregulering niet relevant is voor hun prijsstelling. Van de 12 postvervoerbedrijven die de vragenlijst hebben ingevuld, hebben drie bedrijven in 2009 hun prijzen verhoogd en één bedrijf haar prijzen verlaagd. De respondenten geven aan dat die prijsveranderingen samenhangen met veranderingen in arbeidskosten en met de prijsconcurrentie op de markt.

5.4.2 Kwaliteitsverbetering

Toegang tot het netwerk van TNT Post via artikel 9 lijkt niet noodzakelijk voor kwaliteitsverbeteringen die postvervoerbedrijven hebben doorgevoerd. Dit geldt zelfs voor kwaliteitsverbeteringen die samenhangen met bezorging. Dit komt doordat postvervoerbedrijven slechts voor circa 5% van al hun post gebruik maken van toegang tot het netwerk van TNT Post.⁸⁵ Postvervoerbedrijven zijn voor de kwaliteit van hun producten derhalve beperkt afhankelijk van (de kwaliteit van) TNT Post. Aangezien postvervoerbedrijven gemiddeld circa 71% van de poststukken zelf vervoeren, kunnen ze kwaliteitsverbeteringen vooral behalen in hun eigen organisatie. Ook een ruime meerderheid van de respondenten meldt dat de toegangsregulering niet noodzakelijk is voor kwaliteitsverbeteringen. Eén respondent gaf aan dat ze de kwaliteitsverbetering zonder de toegangsregulering minder breed had kunnen doorvoeren. De meeste respondenten hebben in 2009 kwaliteitsverbeteringen doorgevoerd, bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteitscontrole en de tijdigheid en betrouwbaarheid van de bezorging.

5.4.3 Nieuwe producten en productdiversificatie

Het is niet duidelijk in welke mate toegang tot het netwerk van TNT Post via artikel 9 noodzakelijk is voor de introductie van nieuwe producten en productdiversificatie. Het ligt in de rede dat de noodzakelijkheid afhangt van het type product of productdifferentiatie, dus dat hierover geen generieke uitspraken kunnen worden gedaan. Wanneer we kijken naar de praktijk in 2009, dan geven twee postvervoerbedrijven aan dat ze nieuwe producten hebben geïntroduceerd. Namelijk een nieuwe tarieflijn, alsmede een kaartservice waarmee MKB-bedrijven online kaarten kunnen opmaken en fysiek kunnen laten versturen door het postvervoerbedrijf. Terwijl beide postvervoerbedrijven een vergelijkbaar product hebben geïntroduceerd was de toegangsregulering volgens het éne postvervoerbedrijf noodzakelijk voor de introductie van het nieuwe product, volgens het andere postvervoerbedrijf juist niet.

⁸⁴ Het college komt tot deze constatering op basis van het aandeel poststukken dat nieuwe postvervoerbedrijven uitbesteden aan TNT Post: 5% van al hun poststukken. In lijn hiermee zal het kostenbeslag dat hiermee gemoeid is beperkt zijn. Het college beschikt niet over informatie over de totale kosten van postvervoerbedrijven en heeft dus geen inzicht in het aandeel van de kosten die met de uitbesteding naar TNT Post zijn gemoeid.

⁸⁵ Het percentage post dat postvervoerbedrijven uitbesteden verschilt sterk per postvervoerbedrijf. Er zijn regionale postvervoerbedrijven die minder dan 2% van hun post uitbesteden (5 van de 11bevroegde postvervoerbedrijven) en regionale postvervoerbedrijven die rond de 30% van hun post uitbesteden. Daarnaast zijn er postvervoerbedrijven die werken met onderaannemers.

5.4.4 Conclusie

Concurrentie kan bijdragen aan welvaart doordat postvervoerbedrijven hun marktaandeel en winstpotentieel proberen te vergroten door zich te onderscheiden van concurrenten via lage prijzen, en goede kwaliteit. Om die redenen ontwikkelen postvervoerbedrijven ook nieuwe producten (of productdiversificaties) die inspelen op de behoefte van klanten en betreden ze nieuwe geografische gebieden. Uit de evaluatie blijkt dat de toegangsregulering op grond van artikel 9, eerste lid, hier weinig effect op heeft. Belangrijkste reden is dat artikel 9 slechts betrekking heeft op een gering deel van de totale postvervoerdiensten van toetreders.

5.5 Conclusie doeltreffendheid en effecten op concurrentie

Artikel 9 beoogt de toegang tot het netwerk van TNT Post te verbeteren, om op die wijze de drempel voor toetreding tot de postmarkt te verlagen. Daarbij was de veronderstelling dat toetreding tot het segment van de bezorging naar particulieren alleen levensvatbaar is als een postvervoerbedrijf in de startfase gebruik kan maken van de bezorging door TNT Post. Uit de evaluatie blijkt dat artikel 9 weinig effect heeft op concurrentie.

Het college concludeert op basis van de beschikbare informatie dat toegang tot het netwerk van TNT Post in de praktijk niet leidt tot verlaging van de drempels voor toetreding tot het niet-tijdkritische zakelijke segment van de postmarkt. Doordat nieuwe postvervoerbedrijven in bijna heel Nederland eigen bezorgnetwerken hebben uitgerold, hebben postvervoerbedrijven alternatieven waar ze gebruik van kunnen maken. Deze uitrol is mede zo snel van de grond gekomen doordat toetreders, vanwege de voordelen van een eigen bezorgnetwerk, er voor kiezen om de aanloopverliezen van de benodigde investeringen zelf te dragen. Dit vermindert de behoefte aan toegang. Verder blijkt dat toetreders ook zonder toegangsregulering al goede toegang hadden tot het netwerk van TNT Post, voor zover ze daar al gebruik van maakten. Artikel 9 in de praktijk leidt derhalve niet tot verlaging van de toetredingsdrempels als gevolg van toegang tot het netwerk van TNT Post.

Naar de mening van het college is bestaande regelgeving niet voldoende om, conform de doelstelling van de Postwet 2009, de concurrentie in de Nederlandse postmarkt daadwerkelijk te bevorderen. Achtergrond is in de eerste plaats een ongelijk speelveld, doordat TNT Post haar klantenbestand en sorteer- en bezorgnetwerk heeft kunnen opbouwen in een periode vóór liberalisering. In de tweede plaats constateert het college op grond van de beschikbare informatie dat in (een deel van) de markt op afzienbare termijn nagenoeg geen sprake is van concurrentie. Door de combinatie van deze twee factoren heeft TNT Post de mogelijkheid en de prikkel om via strategisch gebruik van informatie en prijsdiscriminatie de totstandkoming van concurrentie te beperken. De Mededingingswet volstaat niet om een dergelijk marktfalen op te lossen. Artikel 9 van de Postwet 2009 biedt geen handvatten om eventuele problemen als gevolg van een ongelijk speelveld aan te pakken. De Postwet bevat hiertoe ook geen andere instrumenten. Het college zal naar deze problematiek nader onderzoek doen.

Tot slot heeft artikel 9 weinig effect op de welvaart, in de termen van prijsstelling, kwaliteit, keuze en innovatie. Belangrijkste oorzaak is dat artikel 9 betrekking heeft op een gering deel van de totale postvervoerdiensten. Andersom heeft het college geen aanwijzingen gevonden van ongewenste effecten van artikel 9 op concurrentie, wat betreft investeringsprijkkels of ruimte voor prijsdifferentiatie.

6 Conclusies en advies

Op grond van artikel 9, vijfde lid, van de Postwet 2009 dient het college uiterlijk 31 maart 2010 een evaluatierapport uit te brengen over artikel 9, eerste lid. Artikel 9 regelt de toegang van postvervoerbedrijven tot het netwerk van TNT Post. Het artikel verplicht TNT Post tot transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven voor postvervoerbedrijven die toegang willen tot haar netwerk. De evaluatie dient te bestaan uit een verslag over de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van artikel 9, eerste lid, en een advies over de wenselijkheid voor nadere regels over het verlenen van toegang.

Artikel 9 is het enige artikel in de Postwet gericht op het bevorderen van concurrentie. De veronderstelling is dat toetredende postvervoerbedrijven moeilijk een levensvatbaar netwerk kunnen ontwikkelen voor de bezorging van poststukken. In dat licht kan toegang tot het bezorgnetwerk van TNT Post de concurrentie bevorderen. Artikel 9 beoogt deze toegang te verbeteren via een verplichting voor TNT Post tot non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven voor toegang tot haar netwerk.

De evaluatie heeft geleid tot twee belangrijke conclusies:

- Artikel 9 heeft, vanwege de beperkte behoefte aan toegang tot het netwerk van TNT Post bij andere postvervoerbedrijven, slechts een beperkt effect op toegang tot het netwerk van TNT Post en (daarmee) op de concurrentie in de Nederlandse postmarkt.
- Doordat in de postmarkt sprake is van een ongelijk speelveld en doordat TNT Post slechts in een deel van de markt concurrentiedruk voelt, zijn er andere factoren die de ontwikkeling van concurrentie kunnen beperken. De Postwet 2009 biedt geen handvatten om dit aan te pakken.

6.1 Doeltreffendheid en effecten in de praktijk van artikel 9, eerste lid

Uit de evaluatie blijkt dat artikel 9 een doeltreffend instrument is om toegang tot het netwerk van TNT Post te bevorderen. Postvervoerbedrijven worden momenteel in hun behoeftes voorzien, wat betreft de condities en de omvang van toegang tot het netwerk van TNT Post.

De effecten van artikel 9 zijn beperkt doordat nieuwe postvervoerbedrijven meer gebruik maken van alternatieve methoden om post uit te besteden, dan van het netwerk van TNT Post. Er zijn nog maar enkele gebieden binnen Nederland waar TNT Post een 'bezorgmonopolie' heeft. Toetreders bezorgen gemiddeld 71% van hun post zelf. In 2009 laten ze 85% van de resterende post bezorgen via netwerken van andere nieuwe postvervoerbedrijven, tegenover 15% via TNT Post. Ook maken toetreders voor uitbesteding van poststukken gebruik van tussenspelers, namelijk mailhuizen en makelaars.

Artikel 9 is geen doeltreffend instrument om concurrentie te bevorderen. Uit de evaluatie blijkt dat toegang tot het netwerk van TNT Post niet leidt tot verlaging van de drempels voor toetreding tot het niet-tijdkritische zakelijke segment van de postmarkt. Het college signaleert andere factoren die de ontwikkeling van concurrentie belemmeren, maar die niet binnen de sfeer van artikel 9 vallen. Achtergrond is dat er sprake is van een ongelijk speelveld, doordat TNT Post haar klantenbestand en

sorteer- en bezorgnetwerk heeft kunnen opbouwen in een periode vóór liberalisering. In aanvulling hierop constateert het college op grond van de beschikbare informatie dat in een deel van de markt (namelijk het marktsegment voor tijdkritische post) op afzienbare termijn nagenoeg geen concurrentie tot stand zal komen. Door de combinatie van een ongelijk speelveld en concurrentiedruk bij slechts een deel van haar activiteiten heeft TNT Post de reële mogelijkheid en de prikkel om prijzen in het segment van tijdkritische post en consumentenpost te hoog te zetten om daarmee in het niet-tijdkritische segment een lagere prijs te kunnen voeren.

6.2 Wenselijkheid aanvullende regels

Op basis van bovenstaande beoordeelt het college in deze paragraaf of aanvullende regels nodig zijn om toegang tot het netwerk van TNT Post te bevorderen.

Gelet op de bevindingen over de gerealiseerde toegang tot het netwerk van TNT Post in de praktijk acht het college geen aanvullende regels nodig om toegang tot het netwerk van TNT Post te bevorderen. Daarbij spelen twee overwegingen.

In de eerste plaats is toegang tot het netwerk van TNT Post geen aantoonbare belemmering voor nieuwe postvervoerbedrijven. Nieuwe postvervoerbedrijven maken voor maar een klein gedeelte van hun post gebruik van het netwerk van TNT Post en zijn erin geslaagd in bijna heel Nederland eigen bezorgnetwerken uit te rollen. Daarnaast heeft de huidige wet- en regelgeving ertoe geleid dat postvervoerbedrijven gemakkelijker postvervoer kunnen contracteren bij TNT Post.

In de tweede plaats acht het college, mede dankzij artikel 9, de condities voor toegang tot het netwerk van TNT Post voldoende in orde. Toetreders hebben geen klachten bij het college neergelegd over intransparante of discriminerende voorwaarden voor toegang. TNT Post voorziet niet volledig in de behoefte van sommige postvervoerbedrijven doordat ze alleen geïntegreerde diensten aanbiedt (van sortering tot bezorging). Het college acht dit evenwel geen toetredingsbelemmering, omdat postvervoerbedrijven die hechten aan ontbundelde toegang (alleen bezorging) kunnen uitwijken naar één van de nieuwe postvervoerbedrijven met een eigen bezorgnetwerk in bijna heel Nederland. Ook gezien de inrichting van het sorteerproces van TNT Post acht het college het niet opportuun om via aanvullende regels ontbundelde toegang af te dwingen bij TNT Post.

Wel acht het college het wenselijk om de effectiviteit van artikel 9 te bevorderen door bij de bepalingen omtrent artikel 9 (en eventuele toekomstige bepalingen in de Postwet die beogen de concurrentie te reguleren) aan te sluiten bij het mededingingsrecht. Daarbij gaat het in ieder geval om het ondernemingsbegrip. Om het gedrag van TNT Post effectief te reguleren dient namelijk ook te worden voorkomen dat TNT Post deze regulering via groepsmaatschappijen kan omzeilen. De ruimte voor concurrentiebeperkende strategieën neemt daardoor af. Sectorspecifieke regulering dient zicht dus te richten op de groep en alle groepsmaatschappijen, zoals gedefinieerd in het ondernemingsbegrip van de Mededingingswet. De beoordeling of artikel 9 juist wordt toegepast jegens groepsmaatschappijen wordt nu bemoeilijkt door een mogelijke vervlechting van (financiële) middelen en informatie binnen de groepsmaatschappij, zoals interne kruissubsidiëring. Het risico bestaat dat TNT Post bijvoorbeeld jegens Netwerk VSP Geadresseerd B.V. non-discriminatoire en transparante tarieven hanteert voor

toegang, maar dat Netwerk VSP Geadresseerd B.V. hiervoor door TNT Post gecompenseerd wordt in een ander deel van hun activiteiten of via separate kasstromen. Het is voor het college in een dergelijke situatie moeilijk vast te stellen of sprake is van overtreding van artikel 9.

Tot slot acht het college artikel 9 niet voldoende om concurrentie op de postmarkt te bevorderen, gelet op de aanwezigheid van een ongelijk speelveld en concurrentiedruk in slechts een deel van de markt. De Postwet bevat hiertoe ook geen andere instrumenten. De Mededingingswet volstaat niet om marktfalen op te lossen indien, (een deel van) de markt niet neigt naar daadwerkelijke concurrentie. Om die reden is het college voornemens nader onderzoek te doen naar de precieze aard en omvang van de problemen met betrekking tot de verdere ontwikkeling van concurrentie, die samenhangen met een ongelijk speelveld. Daarbij kan worden onderzocht welke instrumenten deze problemen kunnen aanpakken.

Annex A Afkortingen en begrippen

| Afkorting/Begrip | Uitleg |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bezorging/bezorgdiensten | Ook wel distributie genoemd. De laatste fase in het netwerk om een poststuk van een klant te bezorgen bij de geadresseerde. Voor de klant die op dit punt toegang tot het netwerk contracteert is het niet meer nodig om de post fysiek te sorteren in een sorteermachine (volledig gesorteerde aanlevering). |
| B2B | Business to Business, poststukken van en naar bedrijven |
| B2C | Business to Consumer, poststukken van bedrijven naar consumenten |
| C2B | Consumer to Business, poststukken van consumenten naar bedrijven |
| C2C | Consumer to Consumer, poststukken van en naar consumenten |
| Ew | Elektriciteitswet |
| Gw | Gaswet |
| Klant | Degene met wie een postvervoerbedrijf afspraken maakt over het leveren van postvervoerdiensten en die voor deze diensten betaalt. De klant kan een grote zakelijke eindgebruiker zijn, of een postvervoerbedrijf dat (nog) niet beschikt over een (volledig) eigen netwerk. |
| Lw | Luchtvaartwet |
| Netwerk | Postvervoersdiensten die nodig zijn om een poststuk van een klant te bezorgen bij de geadresseerde. Dit omvat grofweg de postvervoersdiensten collectie, transport, (eerste/grove en tweede/fijne) sortering en distributie/bezorging. Een volledig netwerk omvat al deze diensten. Het is ook mogelijk dat een (onvolledig) netwerk een deel van deze diensten omvat. |
| Niet-tijdkritische post | Bezorging met een overkomstduur langer dan 24 uur. |
| Onderhandelde toegang | Het postvervoerbedrijf en de klant komen zelf (zonder overheidsbemoeienis) tot een overeenkomst over de tarieven en voorwaarden voor toegang tot het netwerk. |
| Overkomstduur | De tijd die nodig is voordat een poststuk van een afzender bij de geadresseerde wordt bezorgd. |

| | |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Poststuk | <p>In artikel 2 Postwet en artikel 2 Postbesluit is een poststuk gedefinieerd als een brief, of een ander geadresseerd stuk, te weten:</p> <ul style="list-style-type: none">• een postpakket met een gewicht tot 20 kilogram indien het postvervoer binnen Nederland en vanuit Nederland betreft en tot 30 kilogram indien het postvervoer vanuit het buitenland betreft;• een fysieke drager die in hoofdzaak tekst bevat in voor blinden bestemde tekens;• een dagblad of een tijdschrift. |
| Postvervoer | <p>In artikel 2 Postwet is postvervoer gedefinieerd als het geheel aan handelingen dat bedrijfsmatig wordt verricht teneinde poststukken af te leveren.</p> |
| Postvervoerbedrijf | <p>In artikel 2 Postwet is een postvervoerbedrijf gedefinieerd als een bedrijf dat één of meerdere postvervoerdiensten uitvoert. Een bedrijf dat bijvoorbeeld alleen collectie, of alleen sorteren uitvoert is ook een postvervoerbedrijf in de zin van de Postwet.</p> |
| Postvervoerdienst | <p>In artikel 2 Postwet is een postvervoerdienst gedefinieerd als één of meer van de handelingen die ertoe dienen om post af te leveren. Omvat bijvoorbeeld collectie, transport, sorteren en bezorging.</p> |
| Toegang tot het netwerk | <p>Grotere klanten, zoals banken, kunnen post gesorteerd en op een later moment in het traject collecteren-bezorgen aanleveren aan een postvervoerbedrijf en hier speciale voorwaarden en tarieven voor bedingen. In die gevallen wordt de klant toegang tot het netwerk verleend. Bij toegang tot het netwerk kan het gaan om (een combinatie van) verschillende postvervoerdiensten, namelijk collectie, transport, grove sortering, fijne sortering en bezorging. De klant kan ook een ander postvervoerbedrijf zijn die (nog) niet beschikken over een (volledig) eigen netwerk.</p> |
| Toegangscondities | <p>De voorwaarden en tarieven die een postvervoerbedrijf hanteert wanneer een klant toegang wil tot het netwerk.</p> |
| Transport | <p>Vervoersactiviteiten om gecollecteerde poststukken naar een (of meerdere) sorteercentrum (-centra) te brengen en/of om gesorteerde poststukken naar een lokaal distributiekantoor te brengen ten behoeve van bezorging.</p> |
| Tijdkritische post | <p>Bezorging de volgende dag, dan wel binnen 24 uur.</p> |
| Tw | <p>Telecommunicatiewet</p> |
| WVG | <p>Wet Marktordening Gezondheidszorg</p> |

Annex B Beschrijving van de gevolgde procedure

De evaluatie is tot stand gekomen op basis van informatie van een groot aantal postvervoerbedrijven en enkele andere betrokkenen. Ook heeft het college via literatuurstudie veel informatie verzameld. In deze bijlage geeft het college toelichting op de procedures die het college hierbij heeft gevolgd.

B.1 Betrokken marktpartijen

Voor de evaluatie van artikel 9 heeft het college 20 postvervoerbedrijven benaderd. Dit betreft de grootste postvervoerbedrijven in Nederland. Hierbij is gekeken naar omzet in marktsegmenten. Het doel is om 90 tot 95% van elk marktsegment in beeld te krijgen. Het college heeft alle postvervoerbedrijven benaderd met een omzet boven 1 mln euro in 2008, alsmede 5 aselect gekozen partijen met een omzet tussen de 500.000 en 1 miljoen euro. Het college heeft de ondergrens van 500.000 euro gehanteerd om hele kleine partijen niet te zwaar te belasten.

De door het college benaderde postvervoerbedrijven hebben de zogeheten marktmonitor ingevuld. Daarin is onder meer gevraagd naar welke diensten de postvervoerbedrijven aanbieden, hoeveel post ze bezorgen en verwerken, hoeveel post ze uitbesteden aan andere bedrijven en hoeveel arbeidskrachten ze in dienst hebben. Voor de marktmonitor werden postvervoerbedrijven gevraagd om kwartaalcijfers over hun organisatie aan te leveren voor 2008 en 2009.

Daarnaast hebben de benaderde postvervoerbedrijven een specifieke vragenlijst ingevuld waarin vragen zijn gesteld over artikel 9, eerste lid, van de Postwet 2009. Met deze vragenlijst wordt inzicht verworven in de doeltreffendheid en effecten van artikel 9 voor toegang tot het netwerk van TNT Post en voor de ontwikkeling van concurrentie op de postmarkt. Ook is in de vragenlijst gevraagd naar de beleving van postvervoerbedrijven over de wijze waarop artikel 9, eerste lid wordt nageleefd door TNT Post. De informatie op grond van de specifieke vragenlijst heeft grotendeels betrekking op de gedragingen en ervaringen van postvervoerbedrijven sinds 1 april 2009 tot en met medio november 2009. Waar relevant is ook informatie opgevraagd over eerdere gedragingen van postvervoerbedrijven (anticiperend op de nieuwe Postwet), alsmede de veranderingen die ze het komende half jaar beogen te realiseren.

Een aantal van de benaderde postvervoerbedrijven heeft alleen de marktmonitor ontvangen, een aantal alleen de vragenlijst en een aantal zowel de marktmonitor als de vragenlijst. In onderstaande tabel staat aangegeven welke bedrijven gegevens hebben aangeleverd. In totaal hebben 12 van de 18 postvervoerbedrijven de specifieke vragenlijst omtrent de evaluatie van artikel 9, eerste lid van de postwet ingeleverd. Daarnaast hebben 14 postvervoerbedrijven de marktmonitor ingeleverd. 11 bedrijven hebben de marktmonitor gegevens voor zowel 2008 als 2009 aangeleverd en 3 bedrijven voor alleen 2008 of alleen 2009.

Tabel A Benaderde postvervoerbedrijven⁸⁶

| | Naam bedrijf | Marktmonitor ingevuld | Vragenlijst ingevuld |
|----|-----------------------------------------|-----------------------|----------------------|
| 1 | TNT | Ja | Ja |
| 2 | Ergon-business post | NVT | Ja |
| 3 | Intrapost | Ja | Ja |
| 4 | Sandd | Ja | Ja |
| 5 | Kiala | Alleen in 2009 | Nee |
| 6 | Van Straaten | Ja | Ja |
| 7 | Postco | Ja | Ja |
| 8 | Post Service Verspreidingen bv | Ja | Ja |
| 9 | FRL Group bv | Ja | Nee |
| 10 | Tip Top Select | Alleen in 2008 | Niet relevant |
| 11 | RM Netherlands | Alleen in 2009 | Nee |
| 12 | Deutsche Post/DHL Selekt Mail | Ja | Ja |
| 13 | Mail DMB | NVT | Ja |
| 14 | Netwerk VSP Geadresseerd B.V. | Ja | Ja |
| 15 | Regiopost De Omtrek | NVT | Ja |
| 16 | Gerto Streekpost en koerierdienst | NVT | Nee |
| 17 | Skynet Worldwide Express | NVT | Nee |
| 18 | Koeriers en Stadspostdienst Maaslad | NVT | Ja |
| 19 | Werkvoorzieningschap West Noord Brabant | Ja | NVT |
| 20 | Licom BV | Ja | NVT |

In aanvulling op de specifieke vragenlijst heeft het college middels interviews informatie verzameld bij een aantal marktpartijen waaronder Sandd, van Straaten Post BV en TNT Post. Daarnaast zijn telefonische interviews gevoerd met DHL Selekt Mail en met enkele kleinere regionale postvervoerbedrijven.

Consultatie van het (concept-)rapport en het (concept-)advies bij marktpartijen valt buiten de scope van het project. Gelet op de aard van het rapport en advies ligt het in de rede dat het Ministerie van EZ deze activiteit zo nodig op zich neemt. Een feiten-check bij marktpartijen over het conceptrapport en het concept-advies is wel onderdeel van het project.

B.2 Betrokkenheid overige partijen

Om de kwaliteit van de evaluatie te bevorderen heeft het college tussentijdse bevindingen besproken met het Ministerie van Economische Zaken, en de NMa. Tevens zijn delen van het rapport bij de NMa en het Ministerie van EZ neergelegd voor een feiten-check.

⁸⁶ NVT geeft aan dat de organisatie de betreffende vragenlijst niet ontvangen heeft.

B.3 Informatiebronnen

Voor de totstandkoming van de evaluatie zijn een groot aantal andere informatiebronnen gebruikt. De belangrijkste hiervan zijn:

- (a) Wetteksten en tweede kamer stukken met betrekking tot de postwet 2009 en de postwet 2000. De aangehaalde wetteksten en tweede kamer stukken staan vermeld in de voetnoten. Deze zijn niet apart opgenomen in de literatuurlijst.
- (b) rapporten van SEO, Tilec, RBB en EIM die zijn geschreven over de Nederlandse Postmarkt, ten behoeve van de vraagstukken die voorlagen bij de totstandkoming van de nieuwe Postwet. De gebruikte rapporten zijn opgenomen in de literatuurlijst in annex E.
- (c) Openbare bronnen, zoals websites en jaarverslagen van postvervoerbedrijven.
- (d) Informatie van Nederlandse toezichthouders (OPTA, NMa en NZa) over de uitleg van de begrippen 'non-discriminatie' en 'transparantie' in andere markten.
- (e) Informatie van buitenlandse toezichthouders over de werking van de postmarkt in andere landen en de wijze waarop het toezicht daar is vormgegeven.

Annex C Internationale analyse

In deze bijlage geeft het college toelichting op de Europese richtlijn die ten grondslag ligt aan de Postwet 2009. Vervolgens licht het college toe hoe de richtlijn is uitgewerkt in verschillende Europese landen. Daarbij gaat het college vooral in op de uitwerking in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Zweden. Die landen hebben namelijk hun postmarkt (net als Nederland) geliberaliseerd, maar daarbij op verschillende wijze de Europese richtlijn uitgewerkt.

De bevindingen uit deze internationale analyse heeft het college onder meer verwerkt in paragraaf 4.2.2.

Europese richtlijn

In de Europese richtlijn (The European parliament and the council of the European Union, Directive 2008/6/EC) staat aangegeven dat om concurrentie op de postmarkt te bevorderen, gebruikers makkelijk toegang moeten hebben tot de infrastructuur van de voormalige wettelijke monopolist op de postmarkt. De Europese richtsnoeren geven geen concrete invulling van de manier waarop toegang tot het netwerk van de 'zittende' speler moet worden verleend. De Europese richtlijn geeft aan (artikel 11) dat toegang geboden moeten worden tegen non-discriminatoire, transparante en proportionele tarieven en voorwaarden. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende delen van het netwerk waarvoor toegang kan worden afgedwongen, namelijk;

- (a) Het (bezorg)netwerk. Dit wordt hieronder uitgewerkt.
- (b) De infrastructuur. Dit betreft toegang tot de brievenbussen van consumenten, bedrijven, postbussen, adresbestanden, het postcodesysteem en retourpost (ECORYS 2008). De evaluatie richt zich op toegang tot het bezorgnetwerk. Toegang tot de infrastructuur valt buiten artikel 9 in de Postwet en daarmee buiten de scope van deze evaluatie.

In de praktijk blijkt dat drie verschillende invullingen worden gegeven aan toegangsregulering op grond van de Europese richtlijn (ECORYS 2008):

1. Verplichte toegang met ex-ante regulering van de toegangscondities (prijzen, voorwaarden en toegangspunten)
2. Verplichte toegang, waarbij marktpartijen de voorwaarden en condities uitoonderhandelen met de voormalig wettelijke monopolist. De postreguleerders kunnen mogelijk ingrijpen als marktpartijen er niet uitkomen.
3. Vrije toegang waarbij geschillen worden opgelost onder de (reguliere) Mededingingswet.

Uitwerking richtlijn door Europese landen

De meeste Europese landen hebben een zekere mate van regulering voor toegang tot het netwerk van de voormalige wettelijke monopolist. Hierbij heeft het merendeel van de Europese landen verplichte toegang tot de sorteercentra (1^e en 2^e sortering) en het distributiecentrum. Daarnaast bieden alle landen verplichte toegang tot de postbussen (behalve Denemarken en IJsland). Het Verenigd Koninkrijk heeft de meest vergaande vorm van toegang, namelijk verplichte toegang tot straatbrievenbussen, sorteercentra bij 1^e en 2^e sortering, distributiecentra (downstream access) en

postbussen. In Nederland is met invoering van de nieuwe postwet TNT Post verplicht om, als zij bepaalde vormen van toegang tot het netwerk aanbiedt aan klanten, deze ook te bieden aan postvervoerders.

De meeste Europese landen hebben in hun wet- en regelgeving opgenomen dat de toegang geboden moet worden onder non-discriminatoire en transparante tarieven. Wel verschillen landen in de manier waarop ze toegang afdwingen. Toegang tot het netwerk (sorteercentra, bezorgcentra, en straatbrievenbussen voor collectie van post) van de voormalig wettelijke monopolist kan upstream of downstream worden afgedwongen. Bij downstream access kunnen concurrenten toegang krijgen tot de laatste schakel van het netwerk van de voormalige monopolist, namelijk bezorging. Bij upstream access richt de concurrentie zich voornamelijk op het gehele netwerk (van collectie, sortering tot en met bezorging) en kan de concurrent geen toegang tot separate delen van het netwerk van de voormalige monopolist afdwingen.

Deze keuze van de wetgever voor het afdwingen van downstream access hangt samen met de lange termijn doelen die de wetgever wil bereiken. Hoewel beargumenteerd is dat volledige netwerkconcurrentie mogelijk is (toetreders die alle schakels aanbieden), kan een wetgever downstream access afdwingen om de schaalvoordelen die de voormalig wettelijke monopolist geniet volledig te benutten. Het afdwingen van downstream access tegen (lage) toegangstarieven leidt er namelijk toe dat voornamelijk concurrentie op een deel van het netwerk zal ontstaan, te weten collectie en sortering, maar dat er minder prikkels ontstaan voor toetreders om een eigen bezorgnetwerk te ontwikkelen. Toetreders kunnen namelijk tegen lage prijzen gebruik maken van het bezorgnetwerk van de voormalig wettelijke monopolist. Dit vereist minder investeringen van nieuwkomers waardoor toetredingsdrempels met betrekking tot investering in het bezorgnetwerk beslecht worden. Wel neemt door deze vorm van toegang de prikkel om een eigen bezorgnetwerk te ontwikkelen af. Deze vorm van concurrentie wordt ook wel dienstenconcurrentie genoemd (er wordt geen concurrerend netwerk uitgerold). Als het einddoel van de wetgever 'end-to-end' concurrentie is, of met andere woorden netwerkconcurrentie, ligt het niet in de rede om downstream access af te dwingen. Om netwerkconcurrentie te bevorderen (concurrentie waarbij toetreders het gehele netwerk van collectie tot en met bezorging dupliceren), is het mogelijk voldoende om af te dwingen dat toetreders tegen dezelfde voorwaarden en tarieven gebruik kunnen maken van het netwerk van de voormalig wettelijke monopolist als (grote) klanten. Toetreders worden zo geprikkeld om een eigen bezorgnetwerk te ontwikkelen en zullen in beginsel het netwerk van de voormalig wettelijke monopolist alleen gebruiken voor gebieden waar zij nog geen eigen bezorgnetwerk hebben (ECORYS 2008).

Nederland vergeleken met Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Zweden

In het vervolg van de internationale analyse richt het college zich op de uitwerking van de Europese richtlijn in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Zweden. Net als Nederland hebben deze landen hun postmarkt geliberaliseerd. Tegelijkertijd verschillen deze landen in de wijze waarop ze de Europese richtlijn hebben uitgewerkt.

In Nederland richt de wetgeving zich op het bevorderen van netwerkconcurrentie door de introductie van een lichte vorm van toegangsregulering (artikel 9 uit de Postwet 2009). De voormalig wettelijke monopolist wordt hiermee gedwongen toegang aan te bieden aan postvervoerders tegen transparante

en non-discriminatoire tarieven en voorwaarden. Hierbij moeten deze tarieven en voorwaarden gelijk zijn aan de tarieven en voorwaarden die de voormalig wettelijke monopolist biedt aan klanten.

In tegenstelling tot Nederland, biedt Het Verenigd Koninkrijk wel downstream access aan. Postvervoerders kunnen hun postvervoer aanleveren bij de 'laatste' schakel in het sorteerproces (bij de postbode) en laten hierbij dus alleen de bezorging door de voormalig wettelijke monopolist uitvoeren. Waar in Nederland de concurrentie zich richt op netwerkconcurrentie (nieuwe postvervoerders maken weinig gebruik van het bezorgnetwerk van TNT Post en bezorgen zoveel mogelijk post via hun eigen netwerk), richt de meeste concurrentie in het Verenigd Koninkrijk zich op dienstenconcurrentie. De toetreders in Het Verenigd Koninkrijk maken voornamelijk gebruik van het bezorgnetwerk van de voormalig wettelijke monopolist en richten zich op het 'klaarmaken' van mailings, het collecteren van post en het sorteren. De meeste toetreders hebben geen intentie om een eigen netwerk op te bouwen.

In Het Verenigd Koninkrijk is de dienstenconcurrentie redelijk snel ontwikkeld. Sinds de opening in 2006 is het marktaandeel van toetreders gegroeid tot 20% in 2007/2008 (Ecorys 2008, Postcomm 2008). In totaal zijn er 22 spelers (inclusief de voormalig wettelijke monopolist) actief op de postmarkt in Het Verenigd Koninkrijk. De netwerkconcurrentie ontwikkelt zich echter zeer langzaam, er zijn maar enkele kleine spelers die lokale of regionale bezorgnetwerken ontwikkelen.

In Duitsland is de postmarkt in 2008 volledig geliberaliseerd. In Duitsland is de zittende aanbieder verplicht toegang tot haar netwerk te bieden op verschillende punten. Zij moet aan alle verzoeken tot netwerktoegang voldoen zolang deze economisch rendabel zijn. Waar voor de volledige liberalisering de toegangscondities vooraf werden gereguleerd, worden de toegangstarieven nu achteraf gecontroleerd (ECORYS 2008). De wetgever verplicht de voormalig wettelijke monopolist om toegang te bieden tegen non-discriminatoire tarieven, om een gelijk speelveld te creëren voor postvervoerders. Prijzen worden ex-post gereguleerd om te voorkomen dat de voormalig wettelijke monopolist toetredingsbelemmeringen kan opwerpen. Hierbij geeft de Bundesnetzagentur aan dat het dus niet noodzakelijk is voor een toetreders om een eigen bezorgnetwerk op te zetten, omdat hij toegang heeft tot de sorteercentra van de voormalig wettelijke monopolist. Het college constateert dat in Duitsland de laatste jaren toegang wordt geboden tot het 1^e en 2^e sorteercentrum, maar niet tot het distributiecentrum (de laatste schakel, de postbode). Desgevraagd heeft het Bundesnetzagentur hierbij aan het college toegelicht dat het niet rendabel blijkt om toegang te bieden tot het niveau van het distributiecentrum.

In Duitsland hebben toetreders op de markt voor geadresseerde poststukken in 2007 10,4% marktaandeel veroverd (Ecorys 2008). Doordat het marktaandeel van partijen op het marktsegment voor tijdschriften en periodieken buiten beschouwing is gelaten, is het marktaandeel van de toetreders een onderschatting ten opzichte van het marktaandeel van toetreders in bijvoorbeeld Nederland (14% in 2007, Ecorys (2008)). Het marktaandeel van toetreders tussen 2003 en 2007 is verdrievoudigd. Eind 2008 waren in totaal 850 postvervoerbedrijven actief in Duitsland. De meeste toetreders hebben een regionale of zelfs lokale focus. Een aantal van deze regionale bedrijven zijn verbonden aan Duitse uitgeverij van tijdschriften en periodieken. De meeste toetreders richten zich op transactiepost en niet op direct mail. In Duitsland hebben twee toetreders een landelijk dekkend netwerk ontwikkeld (Ecorys 2008).

Van alle Europese landen kent Zweden de minste regulering. Er is geen verplichting voor de monopolist om toegang te bieden tot zijn netwerk. Vanaf 1993 is het wettelijk monopolie op post opgeheven, in tegenstelling tot in andere Europese landen waar de liberalisering nog steeds gaande is. In Zweden zijn poststukken zoals direct mail, pakketpost en exprespost bovendien nooit gereguleerd geweest. Het wettelijke monopolie bestond voorheen alleen voor transactiepost. Dit geeft aan dat Zweden een lange traditie van een vrije markt kent. In Zweden is momenteel alleen toegang tot de postbussen, het postcodesysteem en de retourpost wettelijk geregeld. Er is geen regulering met betrekking tot toegang tot het netwerk van de monopolist.

Op dit moment zijn 33 spelers actief op de Zweedse postmarkt. De voormalige wettelijke monopolist heeft een marktaandeel van ongeveer 89%. De grootste concurrent (CityMail) heeft een marktaandeel van 10,7%. CityMail richt zich voornamelijk op bedrijvenpost en bulkpartijen post in de stedelijke gebieden. Eind 2008 kan CityMail post bezorgen op 54% van alle adressen binnen Zweden. Naast de twee grote spelers zijn nog 31 kleinere spelers actief met een gezamenlijk marktaandeel van 0,3% (PTS 2007, 2008). De kleinere spelers richten zich voornamelijk op de lokale collectie en bezorging van post. De kleinere spelers zijn vaak heel klein: ze verwerken tussen de 150 en 2500 brieven per dag. In de meeste gevallen gebruiken zij eigen postzegels en brievenbussen. De voormalig wettelijke monopolist in Zweden ondervindt dus voornamelijk concurrentie op het gebied van bulkpartijen post en bedrijvenpost van CityMail en op het gebied van poststukken geïncollateerd via brievenbussen (voornamelijk consumentenpost en post van kleine bedrijven) van de lokale spelers. CityMail richt zich niet op het laatste segment. De concurrentie heeft geleid tot lagere prijzen en een hogere kwaliteit, voornamelijk op het marktsegment bulkpartijen post.

Door de grote verschillen tussen bovenbeschreven landen is het moeilijk om ontwikkelingen met elkaar te vergelijken. Wanneer het college de toename van het marktaandeel van concurrentie als indicator hanteert, dan lijkt de concurrentie zich het snelst te ontwikkelen in Het Verenigd Koninkrijk en het minst snel in Zweden. Het marktaandeel van toetreders in Zweden steeg van 7% in 2003 naar 9% in 2007 (Ecorys 2008). In Duitsland en Nederland is de concurrentie sneller toegenomen op de postmarkt. Beiden zagen de marktaandelen van toetreders fors stijgen tussen 2003 en 2007 (van 3% naar 14% in Nederland en van 4% naar 11% in Duitsland). In Het Verenigd Koninkrijk zagen we zelfs dat toetreders ongeveer een marktaandeel van 20% hadden in 2007/2008.

Annex D Achtergrondinformatie

In de vertrouwelijke versie van het rapport is achtergrondinformatie met betrekking tot het postvervoer van individuele postvervoerbedrijven opgenomen. In deze openbare versie is deze informatie weggelaten.

Annex E Literatuurlijst

ECORYS (2005). *Development of competition in the European Postal Sector*. Ecorys Rotterdam July 2005, report number MARKT/2004/03/C

ECORYS (2008). *Main developments in the postal sector (2006-2008)*. Ecorys Rotterdam September 2008.

EIM (2005). *De postmarkt in 2007: transitie naar een geliberaliseerde postmarkt*. EIM onderzoek voor Bedrijf & Beleid, Kemp, R.G.M., van der Zeijden, P.Th., Oudmaijer, S.C., Zoetermeer september 2005.

Fratini, A, Roy, B and Vantomme J. (2010). Access to infrastructure and service elements in the postal sector, in '*Heightening competition in the Postal and Delivery Sector*', edited by Crew, M.A. and Kleidorfer, P.R.

Post and Telestyreslen (2007). *The liberalized Swedish Postal Market, the situation 14 years after the abolition of the monopoly*, National Post and telecom Agency/ Postal affairs Department, March 2007

Post and Telestyreslen (2008). *Service and Competition 2008*. National Post and telecom Agency/ Postal affairs Department, April 2008, Report number PTS-ER-2008:10

Postcomm (2008). *UK Postal Market, competitive market Review*, Postcomm 2008.

RBB Economics (2003). *Entry Barriers in the Dutch Postal Market. A report for the Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)*. RBB Economics, February 2003.

SEO (2003). *Tante Pos krijgt concurrentie. Effecten van de liberalisering van de postmarkt*. SEO Economisch onderzoek, Kok, L, Felsö F., Dykmann, E., Strikwerda, H., Amsterdam september 2003, Rapport nummer 679.

SEO (2008). *Transparantie van tarieven en kwaliteit op de postmarkt*. SEO Economisch onderzoek, Baarsma, B., Utrecht november 2008

SER (2008). *Onderzoek marktwerkingsbeleid*, hoofdstuk 3 Sectoranalyse Postmarkt

TILEC, (2003). *Op weg naar een vrije postmarkt*. TILEC, Bijl, P, van Damme, E., Larouche, P., Tilburg, Juni 2003