

Beter laat dan nooit



seo economisch onderzoek

Amsterdam, juli 2012
In opdracht van Sandd

Beter laat dan nooit

Over ex ante toezicht op de postmarkt

Barbara Baarsma



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2012-49

ISBN 978-90-6733-655-0

Copyright © 2012 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Samenvatting en conclusies

Er zijn structurele concurrentieproblemen op de Nederlandse geadresseerde postmarkt, die alleen aangepakt kunnen worden met ex ante toezicht. Een overheid die nalaat dat toezicht te regelen, kan niet van postbedrijven eisen dat zij naar minimaal 80 procent arbeidsovereenkomsten ingroeien. Die eis om over te gaan naar betere, maar duurere arbeidsvoorwaarden, verplicht de overheid om ex ante mededingingstoezicht te regelen.

Ondanks het huidige duopolie op de postmarkt, dat ontstond nadat Selekt Mail werd overgenomen door Sandd en PostNL de activiteiten van Netwerk VSP Geadresseerd staakte, is de dynamiek er niet minder om. De postmarkt krimpt daarnaast fors, met zo'n 20 procent in de afgelopen 11 jaar. Dat maakt de concurrentiestrijd om de grotere klanten met post met een lage tijdgevoeligheid hevig. Op de overige segmenten blijft de positie van PostNL onverminderd sterk. De monopoliepositie van PostNL op het segment voor post met een hoge tijdgevoeligheid (H-segment; post met een overkomstduur van ≤ 24 uur) is onaangetast. De monopoliepositie van PostNL op het 48-uurssegment en ongesorteerde partijpost, staat wel onder druk door (potentiële) toetreding door Sandd, maar het marktaandeel van PostNL blijft op deze segmenten nagenoeg 100 procent.

Door deze dominantie van PostNL bestaat het gevaar dat de onderneming marktmacht op het deel van de postmarkt met nagenoeg geen concurrentie (H-segment en 48-uurssegment) inzet om de positie op het concurrerende deel van de postmarkt (de post met een lagere tijdgevoeligheid), te vervalsen of te beperken. Dat gebeurt middels kruissubsidies tussen beide segmenten en ook tussen grotere klanten op die segmenten. Deze kruissubsidies vormen een essentieel mededingingsprobleem op de huidige Nederlandse postmarkt. Het is voor een effectieve werking van de markt van het grootste belang om mededingingsbeperkende kruissubsidies te voorkomen. Zonder die kruissubsidies zijn namelijk de resterende mededingingsbeperkende gedragingen (roofprijzen, prijsdiscriminatie, koppelverkoop) moeilijker in te zetten. Het startpunt van een analyse van mededingingsproblemen is niet de vraag of er wel of geen roofprijzen, prijsdiscriminatie, koppelverkoop etc. zijn, maar of er wel of geen mededingingsbeperkende kruissubsidies zijn (1) van het segment post met een hoge tijdgevoeligheid (H-segment) naar het segment post met een lage tijdgevoeligheid (L-segment), (2) tussen subsegmenten op het L-segment en (3) tussen (grote) klanten. Met die kruissubsidie is het namelijk niet alleen mogelijk om lage prijzen te financieren, maar ook om selectief de prijs te onderbieden als dat nodig is om klanten terug te krijgen, diensten te bundelen enzovoorts.

Dat PostNL kruissubsidies toepaste om Netwerk VSP Geadresseerd in de lucht te houden, is aannemelijk nu PostNL vrijwillig is gestopt met de prijsvechtersactiviteiten. Kennelijk waren de kosten daarvan te hoog ten opzichte van de gerealiseerde baten. Bij die beslissing zal hebben meegespeeld dat driekwart jaar eerder duidelijk werd dat, mede als gevolg van het gedrag van PostNL en Netwerk VSP Geadresseerd, Selekt Mail gedwongen werd de Nederlandse postmarkt te verlaten. De strategie van PostNL om via een prijsenslag op het L-segment uiteindelijk de concurrentie te verminderen, was met dat vertrek geslaagd en de extra baten van de inzet van Netwerk VSP Geadresseerd als instrument in de concurrentiestrijd zouden daardoor beperkt zijn. Intussen was de situatie bij PostNL na een aantal reorganisaties gewijzigd en zijn de arbeidskos-

ten gedaald. Daarentegen werden de toetredende postbedrijven juist gedwongen over te gaan op duurder arbeidscontracten. Tegen deze achtergrond is het voor PostNL waarschijnlijk goedkoper om de concurrentie met de enige overgebleven landelijke speler (Sandd) zonder prijsvechtersdochter aan te gaan.

Op dit moment ontbreken toezichtinstrumenten waarmee reeds bij dreigend concurrentievervalsend gedrag van de dominante aanbieder kan worden ingegrepen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit kan alleen achteraf vaststellen of sprake is van misbruik van een economische machtspositie. Dat het huidige toezicht niet afdoende werkt om effectieve concurrentie te realiseren, blijkt uit het feit dat de NMa op een klacht van Sandd over PostNL *geen* misbruik van een economische machtspositie kon aantonen maar tegelijk in een begeleidende brief bij het besluit, gericht aan de staatssecretaris van Economische Zaken, aangaf dat er *wel* risico's zijn die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de concurrentie in de postsector.

De sectorspecifieke toezichthouder (OPTA) heeft meer mogelijkheden om corrigerend op te treden, maar houdt alleen toezicht op losse geadresseerde post (via regulering van de Universele Postdienst, UPD). De toezichthouder heeft bevoegdheden om de prijs van de post die onder de UPD valt te reguleren, maar die bevoegdheden zijn volgens OPTA te beperkt om mededingingsbeperkende kruissubsidiëring uit te sluiten.

Wat is – gegeven de hierboven geschetste marktsituatie – de economische beoordeling van de, thans door staatssecretaris Bleker in zijn brief van 21 februari jl. voorgestelde, maatregelen over onder andere ex ante toezicht op de postmarkt? Zijn die maatregelen afdoende voor een effectieve werking van de postmarkt?

Het is positief dat de bevoegdheden om mededingingsbeperkende kruissubsidiëring binnen de UPD aan te pakken nu met aanvullende wetgeving wordt gerepareerd. Dat is echter niet genoeg. De (potentiële) concurrentieproblemen zijn immers niet beperkt tot de post die valt onder de UPD. De toezichthouder zou bevoegdheden moeten krijgen om ook buiten de UPD mededingingsbeperkende kruissubsidiëring te voorkomen. Staatssecretaris Bleker heeft aangegeven dat hij voornemens is dit ex ante toezicht vorm te geven, maar onduidelijk is wanneer het wordt ingevoerd. Belangrijk is dat OPTA al verplichtingen kan opleggen aan een marktpartij met een dominante positie wanneer het concurrentiebeperkende feit zich nog niet heeft voorgedaan, maar zich in potentie zou kunnen voordoen. De verwachting is dat het wetsvoorstel op z'n vroegst in het najaar naar de Tweede Kamer kan. De verkiezingen zijn dan al geweest, er zijn nieuwe Kamerleden en er is mogelijk al een nieuwe regering met een nieuwe staatssecretaris. Het staat niet vast dat een nieuwe staatssecretaris het voorstel naar de Tweede Kamer stuurt en het staat evenmin vast dat de Kamer positief zal reageren als het wel wordt gestuurd. Het is met andere woorden onzeker wanneer ex ante toezicht op de postmarkt een feit kan zijn.

Voor de invoering van ex ante toezicht geldt: 'beter laat dan nooit'. Tegelijk moet niet te lang meer worden gewacht, want dan wordt 'laat' 'te laat'. Daarbij zijn twee factoren van belang. Ten eerste hebben de toetreders beperkte financiële middelen om de concurrentiestrijd aan te gaan. Als die strijd te lang structureel vervalst en beperkt wordt, zullen de concurrenten van PostNL de markt moeten verlaten, zoals het geval was bij Selekt Mail. De afnemers zijn niet gebaat bij het verdwijnen van de laatste landelijk werkende concurrent van PostNL, omdat daarmee weer een

monopoliesituatie wordt gecreëerd. Ten tweede wordt de mededinging ook beïnvloed door de politieke eisen op het gebied van de arbeidsmarkt. De grote toetreders op de postmarkt werden op 1 april 2009 verplicht om voor 80 procent van hun personeel in een aantal jaar over te stappen van overeenkomsten van opdracht naar arbeidsovereenkomsten met een CAO. Deze eis leidt tot kostenverhogingen voor de concurrent(en) van PostNL. Van een overheid die dit soort eisen stelt, mag gevraagd worden het mededingingstoezicht goed te regelen. Zonder adequaat mededingingstoezicht is ingroei niet te realiseren. Een overheid die zich dat realiseert, maakt haast met de introductie van ex ante toezicht.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	i
1 Inleiding.....	1
2 Concurrentie op de postmarkt	3
2.1 Marktsegmentatie en marktaandelen	3
2.2 Concurrentieproblemen op de postmarkt	7
2.2.1 OPTA (2010)	7
2.2.2 OPTA (2011a)	9
2.2.3 Samenvattend: kruissubsidies	11
2.3 Conclusie	12
3 Huidige toezicht en regulering.....	13
3.1 Huidige rol toezichthouders.....	13
3.1.1 Generiek versus sectorspecifiek en ex post versus ex ante toezicht	13
3.1.2 Ex ante: Universele Postdienst	14
3.1.3 Toezicht UPD door OPTA niet waterdicht.....	15
3.1.4 Ex post: misbruik economische machtspositie.....	16
3.2 De veranderende houding ten aanzien van ex ante toezicht.....	17
4 Aanvullend toezicht en regulering.....	21
4.1 Aanvullend toezicht en regulering ten aanzien van de UPD.....	21
4.2 Ex ante toezicht en regulering ten aanzien van het niet-UPD deel van de postmarkt ...	23
4.2.1 Het probleem.....	23
4.2.2 Oplossing	25
4.2.3 Beter laat dan nooit, maar haast is geboden	27
4.3 Relatie mededinging en regulering arbeidsmarkt.....	28
Literatuur	31

1 Inleiding

Dit rapport gaat in op de noodzaak van uitbreiding van het toezicht naar ex ante toezicht en van aanvullende regulering. Onderzocht wordt of de door staatssecretaris Bleker in zijn brief van 21 februari jl. voorgestelde maatregelen afdoende zijn voor een effectieve werking van de postmarkt.

De postmarkt blijft een dynamische markt, ook nadat Sandd begin 2011 Selekt Mail heeft overgenomen en PostNL eind 2011 de activiteiten van Netwerk VSP Geadresseerd staakte¹ en er een duopolie resteerde. Ook het politieke speelveld rond de postmarkt blijft onrustig. Er worden voortdurend Kamervragen gesteld over de gang van zaken op (delen van) de postmarkt en regelmatig worden moties aangenomen die de minister vragen verdergaande maatregelen te nemen wat betreft de verbetering van arbeidsvoorwaarden en de versnelde door groei naar arbeidscontracten. Voorts hangen er veranderingen in de regelgeving boven de postmarkt. Daarbij gaat het om de bevoegdheden van OPTA met betrekking tot de Universele Postdienst en de invoering van uitgebreidere ex ante toezichtinstrumenten, waaronder de mogelijkheid om een aanbieder met aanmerkelijke marktmacht verplichtingen op te leggen. Tot slot krimpt de markt onder invloed van elektronische substitutie en conjuncturele neergang sneller dan verwacht.

Tegen deze achtergrond heeft Sandd aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd de wenselijkheid en effecten van de nieuwe regulering te onderzoeken. Wat is de economische beoordeling van de, thans door staatssecretaris Bleker in zijn brief van 21 februari jl. voorgestelde, maatregelen? Zijn die maatregelen afdoende voor een effectieve werking van de postmarkt? Bij de beantwoording van deze vragen worden de publicaties van OPTA uit 2010 en 2011 over het toezicht op en de regulering van de postmarkt betrokken alsmede de Kamerbrieven en notulen van de Algemene Overleggen die over dit onderwerp zijn verschenen.

Dit rapport bevat vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat in op de segmentatie van de postmarkt en schetst de concurrentieproblemen die mede gegeven deze segmentatie kunnen optreden. Hoofdstuk 3 gaat in het huidige toezicht en de regelgeving op de postmarkt. Dit gebeurt aan de hand van de tegenstellingen ex post versus ex ante en generiek versus sector specifiek toezicht. Tevens komt de veranderende houding ten aanzien van ex ante toezicht aan bod. Tot slot gaat hoofdstuk 4 in op gewenste aanvullingen op het huidige toezicht en kijkt of de door de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie voorgestelde maatregelen daarbij aansluiten en of er nog hiaten zijn. De conclusies staan voorin dit rapport.

¹ Netwerk VSP Geadresseerd stopte 17 december 2011 met de geadresseerde postbezorging. Netwerk VSP gaat door met de huis-aan-huis folderbezorging.

2 Concurrentie op de postmarkt

PostNL heeft op dit moment een onbetwistbare monopoliepositie als het gaat om losse post en de overige tijdgevoelige post (partijpost in het H-segment). Ook als het gaat om zakelijke post in het 48-uurssegment is PostNL de enige aanbieder. Ook bij de bezorging van post met een lagere tijdgevoeligheid is PostNL dominant. Deze sterke positie stamt nog uit de tijd toen PostNL een wettelijk monopolie had. PostNL heeft de mogelijkheid en een prikkel om mededingingsbeperkende kruissubsidies toe te passen.

Om te beoordelen of extra regulering en toezicht wenselijk is, dient bekeken te worden of sprake is van (potentiële) concurrentieproblemen. De identificatie van deze problemen hangt nauw samen met de markt die wordt beschouwd. Paragraaf 2.1 brengt in kaart wat de relevante markt is, hoe de markt kan worden ingedeeld in segmenten en wat de marktaandelen van de twee landelijke spelers, PostNL en Sandd, zijn. Paragraaf 2.2 schetst de (potentiële) concurrentieproblemen op de postmarkt. Paragraaf 2.3 concludeert.

2.1 Marktsegmentatie en marktaandelen

Uitgangspunt bij de segmentatie van de markt is de Nederlandse markt voor geadresseerde brievenbuspost.² In 2010 werden ongeveer 4,8 miljard poststukken vervoerd. De bijbehorende omzet bedroeg 1,6 miljard euro (OPTA, 2011b).

In wezen zijn er twee segmenten: post met een lage respectievelijk hoge tijdgevoeligheid (het L- resp. het H-segment).³ Het H-segment heeft betrekking op bezorging binnen 24 uur na aanlevering. Daartoe is een netwerk nodig waarover minimaal vijf dagen per week op alle adressen in Nederland post kan worden bezorgd. Box 2.1 geeft deze segmentatie weer. Met post met een lage tijdgevoeligheid wordt bedoeld op post met een overkomstduur van 48 uur of meer. Omdat de enige concurrent van PostNL – Sandd – op dit moment nog geen 48-uurservice aanbiedt, zou het eigenlijk beter zijn om het L-segment verder op te delen. Het gaat dan om post met afgesproken bezorging twee dagen na aanlevering (48-uurspost) en post met afgesproken bezorging drie of meer dagen na aanlevering, of zonder afgesproken bezorgtijd (> 48-uurspost).⁴

Andere segmentaties zijn ook mogelijk, maar komen via een omweg op hetzelfde neer. Nemen we bijvoorbeeld het onderscheid tussen consumenten- en bedrijvenpost. Consumentenpost (C2C en C2B) valt op dit moment automatisch in het H-segment. Het gaat om poststukken die in de oranje brievenbussen van PostNL worden gedaan. OPTA (2011a) becijfert dat dit 7,5 procent

² Dat zijn brieven, drukwerken, kaarten en buspakjes die kleiner zijn dan het formaat van een standaard brievenbus (38 x 26,5 x 3,2 cm) en minder dan 3 kg wegen.

³ Tot 1 april 2009 was de segmentatie anders, omdat het toenmalige TNT Post nog een wettelijk monopolie had op brievenpost onder de 50 gram. De grens tussen de segmenten lag toen langs (1) het gewicht (minder en meer dan 50 gram) en (2) de tijdgevoeligheid van de poststromen (hoge of lage tijdgevoeligheid, oftewel het H- en L segment). NB. Brieven zijn geadresseerde persoonlijke documenten die door de brievenbus kunnen. Het verschil met geadresseerd drukwerk is klein. Geadresseerd drukwerk, zoals reclame, bevat geen persoonlijke informatie.

⁴ Sandd bezorgt op twee vaste dagen. Post aangeleverd op of voor dinsdag wordt vrijdag bezorgd en post aangeleverd op of voor donderdag wordt dinsdag bezorgd.

van het volume op de postmarkt betreft. Bedrijvenpost (B2B en B2C) kan worden opgedeeld in post die wel en post die niet tijdgevoelig is. Van de bedrijvenpost, 92,5 procent van de totale post, valt 43,3 procent in het H-segment en 56,7 procent in het L-segment (OPTA, 2011a). Op het L-segment heeft PostNL een marktaandeel van 70-80 procent (in volume). Het L-segment zou verder opgedeeld kunnen worden in bulk-brievenpost, direct mail en periodieken. PostNL heeft op deze drie segmenten een marktaandeel van bijna 100, 70-80 resp. 50-60 procent (in volume, OPTA, 2011a); het resterende volume wordt nagenoeg geheel door Sandd bezorgd. Op elk van deze subsegmenten van het L-segment heeft PostNL derhalve een dominante positie.

Weer een andere segmentatie is die tussen losse en partijenpost (en daarbinnen gesorteerde en ongesorteerde partijenpost). Ook deze segmentatie is weer terug te brengen tot de indeling op basis van tijdgevoeligheid. Losse post wordt op dit moment alleen door PostNL vervoerd en is per definitie tijdgevoelige post (H-segment). Alle consumentenpost is losse post, maar ook bedrijven verzenden losse post. Behalve losse post is er partijenpost. Partijenpost kan weer worden ingedeeld in wel en niet gesorteerde/gecodeerde post gaan. Gecodeerd en gesorteerd aangeleverde post is post die bij aanlevering is voorzien van een door de klant gesorteerd adressenbestand met sorteercodes en fysiek wordt aangeleverd op de volgorde van deze sorteercodes. PostNL is op dit moment nog de enige aanbieder is die ongesorteerde/ongecodeerde partijenpost aanbiedt.

Het zou kunnen dat consumenten en bedrijven die losse post willen versturen ook interesse hebben in postbezorging met een langere overkomstduur tegen lagere tarieven. PostNL geeft geen toegang tot haarcollectienetwerk, zodat een toetreders een eigen collectienetwerk moet opzetten. Vanwege het beperkte en bovendien krimpende volume van losse post is het echter niet te verwachten dat er andere aanbieders zullen toe treden op de markt voor de collectie van losse post. De vaste kosten van een tweede landelijk dekkend collectienetwerk zijn te hoog in relatie tot het volume.⁵ Dat betekent dat PostNL een monopoliepositie heeft op het segment losse post.

Box 2.1: Segmenten op de markt voor geadresseerde busstukken anno 2012



Bron: SEO Economisch Onderzoek

* Dit is het marktaandeel van Sandd na overname van Selekt Mail (begin 2011).

⁵ Op de markt voor geadresseerde busstukken zijn verschillende activiteiten te onderscheiden: collectie, sortering, transport, distributie en bezorging.

Uit deze schets blijkt dat PostNL op dit moment een (nagenoeg) monopolie heeft als het gaat om:

1. losse post (alle consumentenpost en een deel van de zakelijke post),
2. de overige tijdgevoelige post (partijenpost in het H-segment),
3. zakelijke post in het 48-uurssegment, en
4. ongesorteerde/ongecodeerde partijenpost.

Wat betreft de positie van PostNL in het H-segment (zie punt 1. en 2. in bovenstaande opsomming) zijn naast PostNL enkele kleine regionale partijen die via een samenwerkingsverband ook tijdgevoelige postdiensten aanbieden.⁶ De partijen in dit samenwerkingsverband besteden hun landelijke post indien mogelijk aan elkaar uit. Zij bereiken momenteel ongeveer 40 procent van de Nederlandse adressen en richten zich op kleine partijenpost op een regionale markt. Zij hebben een beperkt marktaandeel van maximaal enkele procenten (OPTA, 2010). Wegens de eerder beschreven hoge toetredingsdrempels is de (bijna) monopoliepositie niet betwistbaar. Het monopolie heeft daarmee vanuit de aanbodzijde geredeneerd een absoluut karakter.⁷

Dat geldt in minder mate voor de positie van PostNL in het 48-uurssegment en het ongesorteerde/ongecodeerde segment (zie punt 3. en 4. in bovenstaande opsomming). Wat betreft het ongesorteerde/ongecodeerde segment geldt dat Sandd dit segment nu aan het betreden is, nadat het bedrijf eind 2011 een succesvolle pilot heeft afgerond.⁸ Wat betreft het 48-uurssegment geldt dat als Sandd een extra bezorgdag invoert, het postbedrijf ook het 48-uurssegment zou kunnen bedienen. Of dat gebeurt, hangt af van de kosten van die extra bezorgdag in relatie tot te behalen opbrengsten. Die opbrengsten bestaan uit het extra volume waardoor de vaste kostendekking verbetert en uit extra omzet. De toetredingsbeslissing zal daarnaast afhangen van de tariefontwikkeling op het 48-uurssegment. Indien de tarieven op dit segment zich beter ontwikkelen dan op het > 48-uurssegment dan maakt dat toetreding relatief aantrekkelijk. Op die manier zijn beide L-segmenten aan elkaar gekoppeld. Vooralnog is Sandd niet voornemens toe te treden tot het 48-uurssegment.⁹

Kortom, PostNL heeft een onbetwistbare monopoliepositie op het tijdgevoelige segment. De concurrentiestrijd tussen PostNL en Sandd vindt plaats op het segment van de zakelijke partijenpost met een lage tijdgevoeligheid. Op dit L-segment heeft PostNL met een marktaandeel van 70-80 procent een dominante positie. De kans dat een derde landelijke speler zal toetreden, is beperkt gezien het almaar dalend volume (zie box 2.2).

Dit dalende volume versterkt de concurrentie en werkt daarbij in het voordeel van PostNL. Dit wordt ook erkend in het de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Post-

⁶ Het betreft de sociale werkplaatsen die via de Coöperatie Zakelijke Post Nederland U.A. deelnemen in de postonderneming Businesspost. Er zijn circa 120 postbedrijven in Nederland (waarvan 40 sociale werkplaatsen en 26 eenmanszaken).

⁷ Vanuit het perspectief van de vraagzijde geldt het volgende. De markt is alleen betwistbaar naar de mate waarin post uit het tijdgevoelige segment wegens kostenoverwegingen verschoven wordt naar het L-segment. Indien klanten meer gaan kiezen voor > 48-uursbezorging, bijvoorbeeld omdat de tarieven daarvoor gunstiger zijn, bestaat ook de mogelijkheid om van postvervoerder te wisselen en over te stappen van PostNL naar Sandd.

⁸[http://www.sandd.nl/docs/uploads/2011%20december%20Sandd%20boek%20succes%20met%20ongecodeerde%20ongesorteerde%20post%20\(VIPDOC\).pdf](http://www.sandd.nl/docs/uploads/2011%20december%20Sandd%20boek%20succes%20met%20ongecodeerde%20ongesorteerde%20post%20(VIPDOC).pdf)

⁹ De verwachting is dat op termijn het 48-uurssegment zal verdwijnen en dan alleen het 24-uurs- en > 48-uurssegment overblijven.

wet 2009 van mei 2012. Gegeven de krimpende volumes is het voor een kleine speler (Sandd) moeilijker dan voor een grote spelers (PostNL) om het postvolume boven de kritische grens te houden die vereist is om voldoende schaalvoordelen in het postvervoersnetwerk te behouden. De krimpende volumes versterken dus de positie van PostNL ten opzichte van Sandd.

De volgende paragraaf beschrijft welke (potentiële) concurrentieproblemen zich voor kunnen doen gezien deze segmentatie van en machtsverdeling op de markt.

Box 2.2: Dalend postvolume leidt tot versterkte concurrentie

De Nederlandse geadresseerde postmarkt heeft al jarenlang te kampen met teruglopende volumes. Hoe sterk het verval is in de postvolumes, wordt onder meer duidelijk op basis van de cijfers van marktleider PostNL. Gecumuleerd over de afgelopen 11 jaar is het jaarlijks door PostNL bezorgde volume met meer dan 32 procent gedaald (tabel 2.1). Deze daling is slechts voor een deel het gevolg van het overstappen naar concurrenten.

Tabel 2.1: Jaarlijkse volumeontwikkeling binnenlandse geadresseerde post PostNL - index

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal door PostNL bezorgde poststukken	100,0	99,3	96,8	95,3	92,4	88,4	86,4	84,4	80,4	73,2	67,9

Bron: jaarverslagen TNT NV/PostNL 2001-2011

Het volumeverlies van PostNL wordt – naast verlies van volume aan de concurrent(en) – veroorzaakt door verschillende factoren. Ten eerste is het gebruik van internet door huishoudens sterk toegenomen en daarmee e-mail en online bankieren. CBS-data geven aan dat 95 procent van de huishoudens e-mail gebruikt, hetgeen onmiskenbaar haar weerslag heeft gehad op het geadresseerde postvolume in Nederland. Ook de groei in online bankieren heeft hieraan bijgedragen. Dit werkt tweeledig: zowel in het postverkeer van de klant naar zijn/haar bank (gesignde bankgiroformulieren) als vice versa. Een andere belangrijke factor is de elektronische belastingaangifte. Ofschoon de Belastingdienst nog wel gebruikmaakt van de traditionele post bij het verzenden van de aangifte-notificaties, verloopt de belastingaangifte zelf in toenemende mate elektronisch. Meer in het algemeen blijkt dat post voor huishoudens en MKB een minder belangrijk communicatiemiddel is dan internet, de vaste- en de mobiele telefoon (inclusief sms). Uit onderzoek van Intomart GfK (2011) blijkt dat met name door de (op)komst van internet/e-mail in de afgelopen jaren het gebruik van post is teruggelopen. Deze ontwikkeling zal zich ook de komende jaren voortzetten, zo volgt uit de door Intomart GfK gehouden enquêtes.

Ten tweede is sprake van voortdurende rationalisaties en maatregelen tot kostenbesparingen in het bedrijfsleven. Het niet langer (of aanzienlijk minder) versturen door de financiële instellingen van rekeningafschriften bespaart vele tientallen miljoenen euro's op jaarbasis. Inmiddels zijn veel andere ondernemingen ook overgestapt op het per e-mail verzenden van rekeningen (*e-billing*) en andere berichten. Deze ontwikkelingen blijven niet beperkt tot het B2C-segment. Ook tussen bedrijven onderling (B2B-segment) wordt elektronisch factureren steeds meer toegepast. Met name in de laatste jaren is het fenomeen *e-billing* in Nederland sterk gegroeid, waardoor ons land momenteel een voorlopersrol binnen de EU bekleedt.¹⁰

¹⁰ Uit cijfers van EcoStat blijkt dat in 2009 34 procent van de verzonden en ontvangen van facturen elektronisch was tegen slechts 23 procent gemiddeld in de EU.

Ten derde verschuift de mediaconsumptie van gedrukte media naar elektronische abonnementen op kranten en periodieken. Tegenover de daling van de oplagen van gedrukte media staat een forse toename van de online mediabestedingen.

Tot slot is ook de trend van maatschappelijk verantwoord ondernemen van belang. Om de CO₂-footprint te verlagen wordt o.a. het papiergebruik verminderd. In het verlengde daarvan worden traditionele poststromen beperkt.

Tabel 2.2 geeft de krimp van de geadresseerde postmarkt weer.

Tabel 2.2: Het marktvolume daalt sinds 2005, totale krimp sinds 2001 20 procent

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Marktindex*	100,0	99,8	98,5	98,9	100,0	98,7	98,7	96,5	91,6	84,7	80,1

Bron: inschatting gebaseerd op gegevens van de landelijke aanbieders; *Marktindex voor het volume, waarbij 2001 = 100

PostNL verwacht dat het marktvolume tussen 2008-2015 afneemt met 40 procent (NRC, 18 september 2010) en de nieuwe postbedrijven verwachten tussen 2009-2013 een afname van bijna 20 procent (SEO, evaluatie ingroeimodel, 31 maart 2010, slide 9 en 12). In opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verrichte Wik Consult (2011) onderzoek naar de ontwikkeling van het volume op de postmarkt. In het rapport worden drie scenario's onderscheiden: *Paper matters*, *Base case* of *Digital World*. Afhankelijk van het scenario daalt het volume tussen 2010-2020 met 26, 36 resp. 47 procent. Het aandeel tijdschriften verschilt het minst tussen de drie scenario's (13-16 procent), terwijl het aandeel brieven het sterkst verschilt (58-50 procent). Direct mail (*advertising*) is 29 procent in het *Paper matters scenario*, 32 procent in de *Basic case* en 35 procent in de *Digital world*. Sterkere krimp gaat dus ten koste van brievenpost. De verwachte krimp is sterker in 2010-2015 dan in 2015-2020.

2.2 Concurrentieproblemen op de postmarkt

OPTA heeft recent in een tweetal rapporten onderzoek gedaan naar (potentiële) concurrentieproblemen. Deze rapporten worden hierna beschreven (paragraaf 2.2.1 en 2.2.2). Paragraaf 2.2.3 vat het meest essentiële mededingingsprobleem op de postmarkt samen: mededingingsbeperkende kruissubsidies.

2.2.1 OPTA (2010)

In het kader van de evaluatie van artikel 9 van de Postwet 2009 verscheen in 2010 een rapport van OPTA waarin de toezichthouder een aantal conclusies trok over de concurrentie op de postmarkt. OPTA concludeerde dat de in artikel 9 van de Postwet 2009 doeltreffend is om non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven voor toegang tot het netwerk van Post NL. Het wel of niet tegen non-discriminatoire en transparante voorwaarden kunnen gebruiken van het netwerk van PostNL is echter niet langer een cruciaal probleem, omdat de nieuwkomers eigen landelijk dekkende netwerken hebben. Maar, zo voegt OPTA toe: "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." (p. 4).

De toezichthouder wijst in dat verband op de volgende mogelijke concurrentiebeperkingen (paragraaf 2.2, 4.1.2 en 5.2.2 van het OPTA-rapport):

- Prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen. Voorbeelden daarvan zijn:
 - Prijsdiscriminatie, waarbij PostNL prijzen voor klanten laag houdt op die deelmarkten waar de concurrentie groot is en dit betaalt uit opbrengsten op deelmarkten waar nagenoeg geen of veel minder concurrentie is.¹¹ OPTA wijst ook op een andere vorm van kruissubsidiëring, namelijk tussen het toen nog actieve Netwerk VSP Geadresseerd en PostNL (toen TNT Post). Daarbij zou Netwerk VSP Geadresseerd door lage prijzen in de markt te zetten verlies lijden door het hoge toegangstarief dat zij moeten betalen aan PostNL en dit laatste bedrijf als groepsmaatschappij deze verliezen compenseren. OPTA geeft aan wegens informatiegebrek niet te kunnen uitsluiten dat deze vorm van kruissubsidiëring heeft opgetreden.¹²
 - Loyaliteitskortingen, waarbij PostNL klanten kortingen geeft op basis van hun historische aankoopgedrag of op basis van de contractduur, en selectieve prijsopbodding, waarbij PostNL aan specifieke klanten hogere extra kortingen geeft die niet vermeld staan in de tarievenboekjes of een proactief kortingsbeleid voert voor klanten die aangeven over te willen stappen naar concurrenten.¹³ Loyaliteitskortingen en selectieve prijsopbodding zijn aannemelijk, omdat uit onderzoek dat SEO Economisch Onderzoek in 2008¹⁴ in opdracht van de Vereniging Grootgebruikers

¹¹ OPTA (2010) stelt in dit verband op p. 82: “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.”

¹² Op p. 19 merkt de OPTA (2010) op dat: “[...] de beoordeling of artikel 9 juist wordt toegepast jegens Netwerk VSP Geadresseerd BV 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 BV 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 BV non-discriminatoire en transparante tarieven hanteert voor toegang, maar dat Netwerk VSP Geadresseerd BV 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.” Op p. 57 vervolgt de OPTA: “Het college komt niet toe aan de vraag of in dat geval sprake is van overtreding van artikel 9, eerste lid. Netwerk VSP BV 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 BV.”

¹³ Op p. 82 concludeert OPTA (2010) dat PostNL (TNT Post) door artikel 9 niet wordt beperkt in de mogelijkheden om overstapkosten van klanten te verhogen “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 toetreders 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.”

¹⁴ Dit onderzoek is vertrouwelijk. Er is een presentatie beschikbaar waarin enkele resultaten zijn opgenomen.

Postdiensten onder haar leden uitvoerde, is gebleken dat PostNL intranparante en discriminatoire tarieven hanteert (OPTA, p. 82).

- Niet prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen:
 - Strategisch gebruik van informatie. OPTA meldt dat mededingingsvervalsende informatie-uitwisseling tussen PostNL (het toenmalige TNT Post) en Netwerk VSP aannemelijk is (p. 30).¹⁵ Er is geen wettelijke barrière voor PostNL om klanteninformatie door te spelen naar haar groepsmaatschappijen (toen Netwerk VSP), of om informatie achter te houden voor specifieke klanten die andere producten afnemen dan postvervoerbedrijven. Met het vertrek van Netwerk VSP Geadresseerd is dit punt niet meer aan de orde, maar is het wel van belang te constateren dat het strategisch gebruik van informatie in de afgelopen jaren de concurrentie heeft vervalst en daarmee de concurrent(en) van PostNL op achterstand heeft gezet wat ook nog gevolgen kan hebben voor de hedendaagse marktverhoudingen.

OPTA (2010, p. 89) concludeert dat PostNL door de combinatie van een ongelijk speelveld en zeer beperkte concurrentiedruk in het H-segment “de reële mogelijkheid en de prikkel [heeft] 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.” (onderstreping SEO Economisch Onderzoek).

2.2.2 OPTA (2011a)

Naar aanleiding van de bevindingen bij de evaluatie van artikel 9 van de Postwet 2009 heeft OPTA nader onderzoek uitgevoerd naar de problemen rond de verdere ontwikkeling van concurrentie en naar de instrumenten waarmee deze potentiële problemen afdoende kunnen worden aangepakt. OPTA concludeert dat PostNL zowel op het H-segment als het L-segment een dominante positie heeft, en op het H-segment zelfs een monopoliepositie. Niet alleen kan PostNL haar dominantie op een bepaald marktsegment inzetten, het bedrijf kan – omdat de mate van concurrentie verschilt per marktsegment – ook marktmacht overhevelen naar een ander segment.

OPTA (2011a, pp. 2-3) onderzoekt zeven mogelijke mededingingsproblemen en concludeert dat (1) met name het risico van kruissubsidiering tussen de verschillende segmenten reëel is en dat (2) op de niet door de Universele Postdienst (UPD, zie paragraaf 3.1) beschermde delen van de markt het risico op prijsdiscriminatie, koppelverkoop en overstapkostenverhogende contractuele voorwaarden reëel is. De kans op rooftprijzen is volgens OPTA beperkt aanwezig op het L-segment. Tabel 2.3 geeft de analyse van OPTA weer.

¹⁵ Op p. 81 merkt de OPTA (2010) op dat: “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 BV, 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 BV andere postdiensten aanbiedt dan TNT Post.”

Tabel 2.3: Samenvatting analyse potentiële concurrentieproblemen van OPTA

	H-segment (≤ 24-uurspost)		L-segment (≥ 48-uurspost)
	Consumentenpost (C2B en C2C)	Zakelijk post (B2C en B2B)	Zakelijk post (B2C en B2B)
Buitensporig hoge prijzen	<i>Beperkt door UD</i> Deze post valt onder de UPD. De kans op excessief hoge prijzen wordt beperkt door bestaande regelgeving: op grond van de Postwet 2009 dienen de tarieven kosten-georiënteerd te zijn. Postwet moet worden aangepast om volledige kostenoriëntatie af te kunnen dwingen.	<i>Beperkt door UD</i> Losse zakelijke post is gedekt door de UPD, dus risico van excessief hoge tarieven is beperkt. Ondanks dat de meeste zakelijke post niet direct onder de UPD valt, is het voor PostNL vrijwel onmogelijk om hogere prijzen te hanteren dan die voor de UPD gelden. Als PostNL te hoge prijzen zou hanteren, zouden zakelijke klanten hun tijdgevoelige partijenpost tegen het frankeermachinetarief voor losse post dat lager ligt dan het enkelstukstarief van de consumentenpost aanbieden.	<i>Niet aanwezig</i> Bij krimpend volume en concurrentie van o.a. Sandd is er voor PostNL druk om de prijs niet te hoog te stellen. De concurrentiedruk geldt in mindere mate voor het bulkssegment en het 48-uurssegment, maar is volgens OPTA sterk genoeg om excessieve prijzen te voorkomen.
Roofprijzen	<i>Niet aanwezig</i> In dit segment is geen (potentiële) concurrentie en is het daarom niet nodig om roofprijzen te hanteren.	<i>Niet aanwezig</i> In dit segment is geen (potentiële) concurrentie en is het daarom niet nodig om roofprijzen te hanteren.	<i>Beperkt aanwezig</i> OPTA acht de kans op een roofprijstrategie beperkt, omdat PostNL dankzij haar dominante positie op verschillende segmenten hogere prijzen kan hanteren. Er is dan een beperkte prikkel om roofprijzen te hanteren. Uitzondering zijn de segmenten waar de concurrent(en) groeien en de vraag krimpt, bijv. bij direct mail.
Kruissubsidie	<i>Aanwezig</i> PostNL heeft de mogelijkheid en prikkel om kosten die in het L-segment worden gemaakt in de tarieven op het H-segment te verrekenen en om tarieven onder kostprijs te stellen in het L-segment en boven de kostprijs te stellen in het H-segment. Dit kan voor het gehele L-segment of door selectief lage tarieven te hanteren (door prijsdiscriminatie of koppelverkoop).	<i>Aanwezig</i>	<i>Aanwezig</i>
Prijsdiscriminatie	<i>Niet aanwezig door UD</i> Voor de UPD geldt op grond van de Postwet de verplichting tot uniforme en non-discriminatoire tarieven (art. 24). Hierdoor is prijsdifferentiatie tussen klanten niet goed denkbaar.	<i>Aanwezig, maar niet als concurrentieprobleem</i> Het college concludeert dat er geen prikkel is om prijzen te differentiëren om zodoende hiermee de concurrentie te beperken op dit segment. Maar het college concludeert wel dat er sprake kan zijn van uitbuiting van eindgebruikers.	<i>Aanwezig</i> Dit risico is reeds geanalyseerd in het OPTA-rapport uit 2010. PostNL kan een prikkel hebben om lagere tarieven aan te bieden aan grotere klanten en deze zodoende te binden (roofprijzen per individuele klant). Ook kan PostNL klanten die overwegen om over te stappen naar concurrenten of al naar een concurrent zijn overgestapt lagere tarieven aanbieden.
Koppelverkoop	<i>Niet aanwezig door UD</i> UDP verplicht deze dienst aan eindgebruikers te verlenen.	<i>Aanwezig</i> Dit risico is reeds geanalyseerd in het OPTA rapport uit 2010. Er is een mogelijkheid en prikkel voor PostNL om een bundel van tijdgevoelige post tezamen met minder tijdgevoelige post aan te bieden, waarbij de som van de tarieven voor afname van de twee afzonderlijke diensten hoger is dan het tarief voor de bundel. Hierdoor wordt in feite H-segment post in een bundel goedkoper aangeboden. Deze gedraging zorgt ervoor dat PostNL klanten kan behouden die beide diensten afnemen en de concurrentie op het L-segment kan belemmeren.	<i>Aanwezig</i>

	H-segment (\leq 24-uurspost)		L-segment (\geq 48-uurspost)
	Consumentenpost (C2B en C2C)	Zakelijk post (B2C en B2B)	Zakelijk post (B2C en B2B)
Contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen	<i>Niet aanwezig door UD</i> Op het consumentensegment kan geen sprake zijn van specifieke contractuele voorwaarden, omdat PostNL op dit UDP-segment verplicht is om tegen een uniform non-discriminatoire tarief aan consumenten te leveren.	<i>Aanwezig</i> Klanten hebben geen alternatief voor de tijdkritische post, zodat PostNL in staat is om en een prikkel heeft om contractuele voorwaarden op te leggen als gevolg waarvan overstapkosten voor eindgebruikers verhoogd zouden kunnen worden.	<i>Aanwezig</i> Omdat PostNL op het L-segment (en de subsegmenten) een dominante positie heeft geldt hier hetzelfde als bij zakelijke post in het H-segment.
Lage kwaliteit	<i>Beperkt door UD</i> De UD-wetgeving zorgt ervoor dat dit risico wordt ingeperkt (bijv. 95%-overkomstzekerheid), maar niet alle kwaliteitsaspecten vallen onder de UDP (bijv. het aantal kwijtgeraakte, beschadigde poststukken of de opleveringstijden van dienstverleningspunten).	<i>Niet aanwezig</i> PostNL heeft er belang bij om de kwaliteit van zakelijke tijdkritische post hoog te houden om overstap te voorkomen en te voorkomen dat klanten kiezen voor de goedkopere niet-tijdkritische variant.	<i>Niet aanwezig</i> PostNL heeft er ook op dit segment belang bij om de kwaliteit hoog te houden, omdat een hogere kwaliteit een concurrentievoordeel biedt.

Bron: Gebaseerd op OPTA (2011a)

2.2.3 Samenvattend: kruissubsidies

Op de markt voor geadresseerde post is sprake van een ongelijk speelveld. PostNL heeft lange tijd dankzij een wettelijk monopolie een landelijk dekkend netwerk kunnen bouwen, waarvan de kosten nu verzonken zijn. Het feit dat de liberalisering in stapjes is ingevoerd, heeft dit effect nog vergroot.¹⁶ Dit gaf de monopolist immers de mogelijkheid om winsten op het monopoliedeel in te zetten om de concurrentie op het vrije deel te bestrijden. Daardoor heeft PostNL een niet te overbruggen voorsprong op toetreders die het H-segment willen betreden. Een prijzenslag in het L-segment is dan te betalen vanuit een kruissubsidie uit het H-segment. De winstmarges die PostNL behaalt op het H-segment zijn – vanwege de machtspositie op het H-segment – gemiddeld gezien immers hoger dan op het L-segment.¹⁷ PostNL heeft een prikkel en mogelijkheid om een korting te geven op het H-segment aan klanten die zowel in het H- als het L-segment diensten afnemen. Door deze vorm van prijsdiscriminatie annex koppelverkoop/bundeling zijn klanten minder snel geneigd om in het L-segment over te stappen. Bovendien zit in de omzetgerelateerde kortingssystematiek automatisch koppelverkoop/ bundeling. Omdat PostNL omzetgerelateerde kortingen op het totale volume van een klant berekent (dus zowel in het H- als het L-segment), is het volume in het H-segment automatisch gekoppeld aan het volume in het L-segment (en andersom).

¹⁶ Op 1 januari 2000 werd het monopolie van PostNL beperkt tot brieven tot 100 gram. In 2001 trad Sandd toe en in 2002 Selekt Mail. Op 1 januari 2006 werd de concessie beperkt tot brieven tot 50 gram. Vervolgens was er twee jaar lang – van 2007 tot 2009 – discussie over liberalisering van het laatste monopoliedeel. Eerst zou de markt volledig worden vrijgegeven per 1 april 2007, daarna was dat 1 juli 2008 en toen 1 januari 2009, en uiteindelijk werd het pas op 1 april 2009 mogelijk voor andere aanbieders dan PostNL om brieven tot 50 gram te bezorgen.

¹⁷ Het feit dat marges in het niet-concurrentieel deel van de markt hoger zijn, blijkt wel uit de sterke prijsdaling die volgde na volledige liberalisering in april 2009. Uit de evaluatie van het ingroeimodel in maart 2010 bleek dat het prijsniveau in het < 50-gram segment dat een jaar eerder vrij is gekomen, enorm was gekelderde (van gemiddeld 25 cent naar gemiddeld (!) 15,5 cent per poststuk).

Dat deze kruissubsidies in de praktijk ook daadwerkelijk voorkomen, wordt door de Vereniging Grootgebruikers Postdiensten beschreven in haar reactie op het voorstel tot wijziging van de Postwet 2009 van mei 2012:

“De VGP constateert ook dat PostNL deze aanmerkelijke marktmacht actief gebruikt om te pogen het marktaandeel van Sandd – dat toch al op de grens zit van hetgeen voor een rendabele exploitatie van het kostbare postvervoersnetwerk vereist is – niet te doen toenemen. Dit gebeurt onder andere door middel van gerichte terugwinacties en specifieke actiekortingen gericht op het behoud van strategisch belangrijke volumes van grote verzenders.”

Hierbij moet bedacht worden dat de VGP de grootste postverzenders vertegenwoordigt, die gezamenlijk zo'n kwart van het totale volume verzenden.

2.3 Conclusie

Met het oog op de identificatie van potentiële concurrentieproblemen is met name de onbetwistbare monopoliepositie van PostNL op het tijdgevoelige segment van belang. De concurrentiestrijd tussen PostNL en Sandd vindt plaats op het segment van de zakelijke partijenpost met een lage tijdgevoeligheid. Om te zorgen dat concurrentie op dat segment niet vervalst of beperkt wordt, is essentieel dat PostNL de positie of inkomsten op het monopoliedeel niet kan gebruiken op het concurrerende deel. Daarnaast is ook de dominante positie van PostNL op het L-segment van belang bij de identificatie van potentiële concurrentieproblemen, omdat dit het mogelijk maakt dat PostNL bundeling en prijsdiscriminatie toepast en/of overstapverhogende voorwaarden stelt.

Los van de segmentering in H- en L-segment is ook het volgende van belang. De concurrentiestrijd op het L-segment wordt in de praktijk slechts bij circa 30-40 grootzakelijke klanten geleverd die gezamenlijk ongeveer eenderde van het totale postvolume verzenden, en die gezamenlijk bijna het gehele volume op het L-segment verzenden. Dit volume is essentieel. Immers, de postmarkt is een schaalgedreven markt en grote accounts zijn daarbij cruciaal.¹⁸ Het volume van de grote klanten is overigens niet alleen nodig om schaal- en dichtheidsvoordelen te behalen, maar tevens om (1) de vaste kosten goed te kunnen maken en daarnaast (2) om te kunnen investeren in kwaliteit.

¹⁸ De postbezorgnetwerken kennen schaalvoordelen en dichtheidsvoordelen. Schaalvoordelen hangen samen met de omvang van het netwerk: hoe groter het netwerk, dus hoe hoger het te bezorgen postvolume, hoe hoger het aantal adressen/huishoudens waar per uur kan worden bezorgd, en hoe lager de kosten per eenheid. Dichtheidsvoordelen hebben betrekking op de benutting (het aantal poststukken per adres; overlapfactor): hoe intensiever de benutting, hoe lager de kosten per eenheid. Postbedrijven hebben vanwege deze schaal- en dichtheidsvoordelen een natuurlijke prikkel om zo veel mogelijk volume naar zich toe te trekken.

3 Huidige toezicht en regulering

Doordat het sectorspecifieke toezicht van OPTA op de UPD niet waterdicht is, kan PostNL hogere dan kosten-georiënteerde tarieven rekenen. Ook het generieke ex post toezicht van de NMa is ontoereikend om effectieve concurrentie op de postmarkt te realiseren, dat blijkt wel uit het afwijzen van de klacht over misbruik van een economische machtspositie. De politiek lijkt in toenemende mate doordrongen van de noodzaak van ex ante toezicht.

Met de Postwet 2009 en de Postregeling 2009 is gekozen voor een combinatie van sectorspecifiek toezicht en generiek mededingingstoezicht. Voor de postsector geldt dat de NMa toeziet op de naleving van de algemene mededingingsregels, waaronder het verbod op misbruik van een economische machtspositie (ex post), en OPTA toeziet op de naleving van de specifieke eisen die de postale wet- en regelgeving stelt. Paragraaf 3.1 gaat in op het huidige toezicht en paragraaf 3.2 schetst de veranderende houding ten aanzien van ex ante toezicht.

3.1 Huidige rol toezichthouders

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft in tegenstelling tot sectorspecifieke toezichthouders op zorg (NZa) en telecom (OPTA), niet de taak om de daadwerkelijke mededinging te bevorderen. De NMa heeft daarentegen de opdracht de concurrentie te bewaken en kan dan ook alleen reeds voorgedaan misbruik van een economische machtspositie bestraffen. Paragraaf 3.1.1 gaat in op dit verschil tussen generiek en sectorspecifiek toezicht en ex ante en ex post toezicht. Paragraaf 3.1.2 gaat in op het ex ante toezicht op de postmarkt op de Universele Postdienst en paragraaf 3.1.3 laat zien dat dit niet waterdicht is. Tot slot gaat paragraaf 3.1.4 in op het ex post toezicht van de NMa.

3.1.1 Generiek versus sectorspecifiek en ex post versus ex ante toezicht

Er zijn verschillende vormen van toezicht: generiek versus sectorspecifiek en ex ante versus ex post. Generiek mededingingsrechtelijk toezicht functioneert het beste bij een bestaande, goed functionerende markt waarbij beoordeeld wordt of de markt blijvend voldoet aan de eisen van de Mededingingswet. In zijn algemeenheid dient hier te worden gewaakt voor het in stand houden van marktwerking door het voorkomen van machtsposities door concentratietoezicht, het verbieden van kartelvorming en het controleren van misbruik van machtsposities.

Sectorspecifiek toezicht is toegesloten op een markt in transitie en op infrastructurele monopolieposities. De sectorspecifieke toezichthouder treedt op als 'marktmeester'. Bij markten in transitie regelt hij de overgang van monopolie naar marktwerking. In het geval van structurele monopolieposities corrigeert hij voor het ontbreken van marktwerking gebruikmakend van prijs- en toegangsregulering. Zolang er een situatie blijft bestaan waarin bestaande ondernemingen zeggenschap hebben over de beschikbaarheid van en de toegang tot schaarse infrastructurele voorzieningen (netwerken) blijft sectorspecifiek toezicht opportuun.

Het omslagpunt voor een markt in transitie zou dan worden bereikt wanneer de markt in een situatie van effectieve mededinging is aanbeland. Effectieve mededinging is echter niet scherp te

omschrijven waardoor ook het omslagpunt niet scherp te bepalen valt. Er is dan ook niet zozeer sprake van een omslagpunt maar wel van een *omslagzone* (Dommering et al., 2001).

Dan is ook nog relevant het onderscheid tussen ex ante en ex post toezicht. Ex ante toezicht vindt bijvoorbeeld in het geval van prijs- of toegangsregulering plaats voorafgaand aan de eigenlijke vaststelling van de prijs. We spreken van preventief toezicht als het gaat om voorafgaande toestemming of goedkeuring van een voorgenomen prijs. Ex ante toezicht kan ook leiden tot een prijsstelling door de overheid. Ex post toezicht betekent dat de toezichthouder ingrijpt als de gewenste marktresultaten niet tot stand komen bijvoorbeeld in het geval van te hoge prijzen. Er is dan sprake van repressief toezicht.

Een voorbeeld van een generieke markttoezichthouder is de NMa. De NMa handhaaft, op grond van de Mededingingswet, het verbod op kartels en het verbod op misbruik van economische machtspositie. Daarnaast toetst zij preventief fusies en overnames (ex ante toezicht). Een voorbeeld van een sectorspecifieke markttoezichthouder is OPTA. OPTA houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van post en telecommunicatie. De belangrijkste taken en bevoegdheden wat betreft telecom zijn het aanwijzen van aanbieders met aanmerkelijke marktmacht, het beslechten van geschillen en het goedkeuren van interconnectie- en eindgebruikerstarieven (ex ante toezicht) en toezicht op de Universele Postdienst.

3.1.2 Ex ante: Universele Postdienst

Zowel voor als na 1 april 2009 (volledige liberalisering) is PostNL door de overheid als ‘concessiehouder’ aangewezen. Deze Universele Postdienst (UPD) betekent dat PostNL verplicht is een aantal diensten aan te bieden. Daaronder vallen alle binnenlandse losse brieven en drukwerken tot en met 2 kg, losse pakketten tot en met 10 kg, poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens die elk afzonderlijk ten hoogste 7 kg wegen, alsook vervoer van aangetekende poststukken en met aangegeven waarde. Voor het buitenland komen daar boeken bij die elk afzonderlijk ten hoogste 5 kg wegen evenals pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste 20 kg wegen. Deze diensten dient PostNL tegen een landelijke uniforme vergoeding aan te nemen en te bezorgen.

De tarieven zijn gereguleerd en mogen gemiddeld niet meer stijgen dan de grenzen van het tariefbeheersingssysteem toelaten. Ten minste zes dagen in de week is PostNL verplicht de brievenbussen te lichten en post te bezorgen. Op jaarbasis moet gemiddeld 95 procent van de brieven binnen 24 uur bezorgd zijn en onbestelbare postzendingen moeten (indien mogelijk) aan de afzender worden teruggegeven. Voorts is PostNL verplicht een postbussendienstverlening te bieden en andere postvervoerders daar toegang toe te geven.

Het normrendement van PostNL op de UPD is wettelijk vastgesteld op 10 procent (artikel 14 Postregeling 2009). Uit de evaluatie van de UPD (De Bas et al., 2011) blijkt dat het rendement op de UPD de laatste jaren is afgenomen van ongeveer 15 procent in 2007 tot net onder 0 procent in 2010. In 2011 en 2012 zal het rendement van de UPD negatief worden. Het afnemend rendement is onder andere het gevolg van de krimpende volumes. Voorts leiden dalende postvolumes – bij ongewijzigde verplichtingen – tot extra tariefverhogingen (brief ministerie EL&I, 15 december 2011). Dit geldt volgens de staatssecretaris ook als het kabinet besluit om het aantal bezorg-

dagen te verminderen van 6 naar 5 (geen postbezorging meer op maandag), waardoor de kosten van de UPD afnemen.¹⁹

3.1.3 Toezicht UPD door OPTA niet waterdicht

OPTA (2011a) beschrijft aan de hand van twee voorbeelden dat het toezicht op de UPD op dit moment niet waterdicht is. Ten eerste betreft dat de vaststelling van de starttarieven voor de UPD.

“Het college achtte het nodig om hiervoor te kunnen beschikken over grondige informatie over de toerekening van kosten aan deze diensten. De Rechtbank was uiteindelijk op basis van de toepasselijke regels echter van oordeel dat PostNL (destijds TNT Post) mocht volstaan met kosteninformatie op een geaggregeerd niveau. Het college heeft daardoor niet kunnen vaststellen in hoeverre er sprake is van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven voor deze diensten.” (nr. 296).

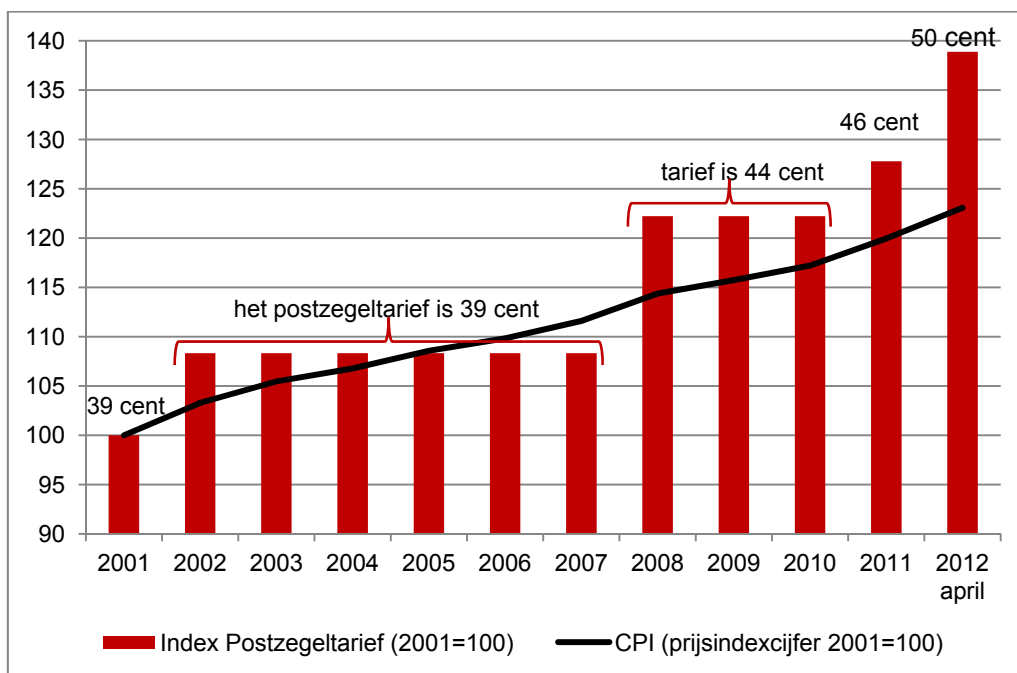
Ten tweede betreft dat het oordeel van het college bij de rapportage van PostNL inzake de bezorgkwaliteit van brieven in 2009. OPTA kon op basis van de door PostNL aangeleverde rapportages niet met zekerheid vaststellen of wel aan de wettelijke norm dat gemiddeld minimaal 95 procent van de brieven de volgende dag bezorgd moet worden gevolg werd gegeven. PostNL wilde desgevraagd bijvoorbeeld geen inzicht geven in de weging die was toegepast om tot de gerapporteerde uitkomst te komen (nrns. 134-135).

Een derde voorbeeld waaruit blijkt dat de UPD niet waterdicht is bij het tegengaan van indirecte kruissubsidiëring tussen het UPD-segment en concurrerende segmenten, is het feit dat OPTA op grond van de gewijzigde Postregeling 2009 alleen de twee categorieën van diensten binnen de UPD als geheel kostengeoriënteerd dienen te zijn: “Hierdoor kunnen individuele producten boven het redelijk rendementsniveau worden geprijsd. Gegeven het voorgaande, bestaat het risico dat voor afzonderlijke diensten binnen de universele dienst te hoge tarieven kunnen worden gehanteerd.” (nr. 156).

Het feit dat het toezicht op de UPD niet waterdicht is, betekent dat PostNL hogere dan kostengeoriënteerde tarieven kan rekenen, bijvoorbeeld door kosten toe te delen aan de UPD die in andere (concurrerende) segmenten thuishoren. Daardoor komen de marges binnen de UPD onder druk te staan en zijn tariefverhogingen ‘nodig’. Vanuit het oogpunt van consumentenbescherming is echter niet gewenst dat de kosten van andere segmenten worden afgewenteld op het particuliere segment. Consumenten hebben immers geen andere keuze dan PostNL. Uit figuur 3.1 blijkt dat de postzegeltarieven de laatste jaren in ieder geval sterker zijn gestegen dan de inflatie. Tussen 2001 (het moment dat er concurrentie ontstond op de postmarkt door toetreding van Sandd en later Selekt Mail) en april 2012 steeg de inflatie met 23,1 procent, terwijl het postzegeltarief (enkelstuks 20 gram) steeg met 38,9 procent. Dat wil niet zeggen dat de tarieven niet kostengeoriënteerd zijn, maar het geeft wel aan dat er een sterk opwaartse druk op de tarieven in de UPD is waarop waterdicht toezicht door OPTA nodig is.

¹⁹ “Met de door mij voorgestelde aanpassing kunnen verdere tariefstijgingen waarschijnlijk niet geheel voorkomen worden, maar naar mijn verwachting wel enigszins worden beperkt.”

Figuur 3.2: Postzegeltarief stijgt in reële termen (2001-2012)



Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.1.4 Ex post: misbruik economische machtspositie

Op 25 oktober 2007 diende Sandd bij de NMa een klacht in over het gedrag van PostNL (toen TNT Post). De klacht betrof onder meer mededingingsbepurende kruissubsidiëring en rooftprijzen. Dergelijk gedrag is verboden op grond van artikel 24 van de Mededingingswet (hierna: Mw). Op 15 december 2009 wees de NMa de klacht af. Dat het huidige toezicht niet afdoende werkt om effectieve concurrentie te realiseren blijkt uit het feit dat de NMa geen misbruik van een economische machtspositie kon aantonen, maar in een begeleidende brief bij het besluit, gericht aan de staatssecretaris van Economische Zaken, aangaf dat er wel degelijk risico's zijn die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de concurrentie in de postsector. De NMa doelde daarbij op kruissubsidies en een ongelijk speelveld alsmede op de kostenverhogende ingroei naar arbeidscontracten (zie Box 3.1).

Tegen dit besluit heeft Sandd op 26 januari 2010 bezwaar gemaakt. Op 21 mei 2011 heeft de NMa het bezwaar ongegrond verklaard. Ook in dat besluit geeft de NMa aan dat PostNL “niet verplicht [is] om haar boekhouding zodanig in te richten, dat inzichtelijk en transparant is welke kosten in verband met welke dienst worden gemaakt” (nr. 62) en dat het “toerekenen van kosten aan producten of diensten in verschillende marktsegmenten een vorm van kruissubsidiëring [is] die niet als zodanig onder de reikwijdte van artikel 24 van de Mw valt.” (nr. 63). Tot slot merkt de NMa op dat “het handhaven van artikel 24 Mw als zodanig geen instrument ter bevordering van de liberalisering van de postmarkt en het daadwerkelijke doen ontstaan van gelijkwaardige concurrentie op die markt.” (nr. 64).

In het persbericht bij het besluit op bezwaar herhaalt de NMa haar constatering uit de ‘Beste Frank’-brief.²⁰ De conclusie op basis van dit klachttraject is tweërlei. Ten eerste duren dit soort trajecten veel te lang om op een dynamische markt als de postmarkt te kunnen leiden tot effectieve concurrentie. Ten tweede blijkt de NMa met artikel 24 Mw niet het instrument in handen te hebben dat nodig is om marktwerking te laten ontstaan. Er is dus meer nodig.

Box 3.1: Onvermogen om met de Mededingingswet concurrentieproblemen aan te pakken blijkt uit de ‘Beste Frank’-brief bij besluit op klacht Sandd

Onder het kopje ‘Kruissubsidiëring en ongelijk speelveld’ schrijft de voorzitter van de Raad van Bestuur van de NMa:

“Tijdens debatten in de tweede Kamer is meerdere malen door Kamerleden geïnformeerd naar de stand van zaken van het onderzoek van de NMa naar ‘kruissubsidiëring’ in de postmarkt. Echter, het onderzoek van de NMa heeft zich niet gericht op kruissubsidiëring. Alleen als via kruissubsidiëring rooftprijzen in de markt worden gezet waardoor concurrenten worden uitgesloten, kan er sprake zijn van een overtreding van de Mw. De NMa is van oordeel dat TNT geen strategie van rooftprijzen heeft gevolgd, en dus in die zin geen ongeoorloofde kruissubsidiëring heeft toegepast.

Er is mogelijk wel sprake van een vorm van kruissubsidiëring tussen TNT en Netwerk VSP, maar deze is volgens de Mw. niet ongeoorloofd. Het is goed mogelijk dat deze wijze van kruissubsidiëring door sommigen wordt beschouwd als de oorzaak van het ontstaan van een ongelijk speelveld. Meer markten kennen een ongelijk speelveld; het bijzondere aan dit ongelijke speelveld is evenwel dat het samenhangt met de positie die één partij bezit vanuit een (voormalig) wettelijk monopolie. De NMa is gaarne bereid om mee te denken over mogelijke oplossingsrichtingen.”

Bron: Brief van Pieter Kalbfleisch aan Frank Heemsker, ‘Toelichting besluit NMa inzake postmarkt’, kenmerk: 6207/235.b1279.

3.2 De veranderende houding ten aanzien van ex ante toezicht

Naar aanleiding van de onderzoeken van OPTA en de klacht van Sandd bij de NMa inzake misbruik door PostNL is er meer politieke bewustwording ten aanzien van concurrentievervalsing op de postmarkt en is het draagvlak voor aanvullende maatregelen gestegen. Dat heeft wel even geduurd. In een brief van de toenmalige minister van Economische Zaken (Brinkhorst) uit 2004 wordt gesproken over zorgen die Kamerleden van PvdA, VVD en SGP hebben over “het toezicht op onder andere de postale infrastructuur, het gevaar van kruissubsidiëring, omvang en bevoegdheden van OPTA en de verhouding ten opzichte van de NMa.”²¹ De minister stelt echter dat ex post toezicht door de NMa genoeg is: “Het toezicht op ongeoorloofde kruissubsidië-

²⁰ In het persbericht staat: Tegelijkertijd constateert de NMa dat er in de postmarkt mogelijk sprake is van een ongelijk speelveld doordat PostNL, vanuit een voormalig staatsmonopolie, een groot netwerk heeft weten op te bouwen en daardoor tegen zeer lage kosten post kan verspreiden. Dit netwerk moet PostNL aanhouden omdat zij wettelijk verplicht is zes dagen per week post te bezorgen. Het bestaan van een ongelijk speelveld is echter niet een situatie waartegen de NMa op basis van de Mededingingswet kan optreden. [...] Bij haar eerdere besluit heeft de NMa ook al op problemen op de postmarkt gewezen. De situatie van toen is niet verbeterd.”

²¹ Tweede Kamer 29 502 nr. 4, 27 september 2004.

ring is een taak van de NMa.” Volgens de minister is alleen sectorspecifiek toezicht nodig als het gaat om de UPD en non-discriminatoire toegang tot het netwerk van TPG (nu: PostNL).

Toen de postmarkt volledig werd geliberaliseerd werden ook afspraken gemaakt over de ingroei van stuklooncontracten (overeenkomst van opdracht: OvO) naar arbeidscontracten op basis van een CAO.²² Om deze ingroei te kunnen financieren is het essentieel dat er geen sprake is van concurrentievervalsing. Dat was ook de reden dat de vakbonden vroegen om ex ante toezicht:

“Gezien de onafwendbare volumedaling is de ontwikkeling van een (milde) prijsoorlog volgens Egon Groen, bestuurder van FNV Bondgenoten, alleen te voorkomen door op korte termijn een sterke toezichthouder te benoemen die de markt kan maken en die ervoor kan zorgen dat er een gelijk speelveld ontstaat voor grote of kleine spelers en voor spelers met diepe of ondiepe zakken. De vakbonden gaan er bij staatssecretaris Heemskerk op aandringen een dergelijke maatregel te treffen.”²³

In reactie op de achterblijvende ingroei²⁴ hebben de vakbonden eind juni 2010 de CAO opgezegd. Daartoe hebben de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verkenner voor de postmarkt aangesteld. Eind november 2011 is Ruud Vreeman aangesteld om “de situatie en mogelijkheden te onderzoeken om uit de impasse op de postmarkt te komen, waarbij ook de ontwikkelingen op de postmarkt worden gezien”. Ook in het advies van de heer Vreeman van januari 2011 is de roep om ex ante toezicht opgenomen:

“Een aantal gesprekspartners hebben aangegeven dat invoering van ex ante mededingingstoezicht op de gehele postmarkt positieve effecten zal hebben op het functioneren van de markt. Zo kan ook vooraf (en niet alleen achteraf) bij gedrag dat de concurrentie beperkt en mogelijk vervalst worden ingegrepen. Ik vind het van belang dat de overheid op korte termijn duidelijkheid verschaft over de toegevoegde waarde van ex ante mededingingstoezicht op de postmarkt. Daarom adviseer ik de overheid te onderzoeken of en zo ja hoe dit ex ante mededingingstoezicht kan bijdragen aan het toegroeien naar een fatsoenlijke postmarkt.”

In zijn reactie van 1 februari 2011 op dit advies was de staatssecretaris nog niet zo ver om de toezichthoudende bevoegdheden van OPTA uit te breiden, maar wel werd een normrendement voor de UPD vastgesteld (10 procent).

²² Zie paragraaf 0.

²³ Persbericht ‘Vakbonden: prijsoorlog helpt postmarkt om zeep’, Den Haag, 26 oktober 2009. Dit persbericht hoorde bij een onderzoek dat SEO Economisch Onderzoek voor de bonden had uitgevoerd. Baarsma & Weda (2009).

²⁴ Afgesproken was dat minimaal 80 procent van de postverspreiders uiterlijk 3½ jaar na inwerkingtreding van de Postwet (waarin de liberalisering is geregeld) werkzaam zal zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Bij de evaluatie van het ingroeimodel in maart 2010 bleek dat de drie nieuwe postbedrijven conform de afspraken in de CAO aan circa 14 procent van de postverspreiders een arbeidsovereenkomst hadden aangeboden, maar dat slechts 3,2 procent van de postverspreiders dit aanbod per 1 april 2010 accepteerde. Dit kwam neer op 0,5 procent van het totaal aantal postverspreiders. Daarmee bleef de realisatie dus sterk achter bij het oorspronkelijke ingroeipad (14 procent in april 2010)

In een brief van 15 december 2011 van staatssecretaris Bleker over ontwikkelingen op de Nederlandse postmarkt komt hij terug op de oproep van de heer Vreeman:

“Ook is naar aanleiding van het advies van de heer Vreeman aangegeven dat de mogelijke bijdrage van ex ante mededingingstoezicht aan de postmarkt onderzocht zou worden. Het onderzoek van [...] OPTA naar mogelijke belemmeringen voor concurrentie op de postmarkt zou daarbij worden betrokken.”

De staatssecretaris wil op dat moment op basis van de OPTA-onderzoeken nog geen knopen doorhakken:

“De vraag of de huidige combinatie van sectorspecifiek en generiek toezicht daarin voldoende effectief is valt buiten het onderzoek. Deze informatie is cruciaal in de afweging of aanvullende sector specifieke regulering (ex ante mededingingstoezicht) noodzakelijk is. Ik hecht er daarom sterk aan ook dit onderdeel terdege te evalueren en ben voornemens dit mee te nemen bij de evaluaties die voor volgend jaar (Postregeling 2009) en het jaar daarna (Postwet 2009) gepland staan. [...] Daarnaast zal ik de inrichting van het toezicht op de postmarkt meenemen in de evaluaties van de postregelgeving. Deze staan gepland voor volgend jaar (Postregeling 2009) en het jaar daarna (Postwet 2009).”

In december 2011 leek het kabinet dus nog geen haast te maken met aanpassing van het mededingingstoezicht. Op 21 februari 2012 stuurt de staatssecretaris een brief over de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector naar de Tweede Kamer, waaruit blijkt dat zijn houding ten aanzien van de wenselijkheid van ex ante toezicht is gewijzigd:

“OPTA schetst in haar onderzoek ‘concurrentie op de postmarkt’ de huidige marktsituatie; op een krimpende markt is er, naast één grote landelijke speler, een kleine landelijke speler op een deel van de markt actief. Naar het oordeel van OPTA kan dit tot verschillende potentiële mededingingsproblemen leiden. Samen met OPTA ben ik van mening dat de huidige ontwikkelingen aanleiding geven om te overwegen op welke wijze het huidige toezichtinstrumentarium van de Postwet kan worden aangevuld. Hierbij denk ik aan een Aanmerkelijke Marktmacht (AMM) instrument, zoals dat in de Telecommunicatiewet en de Wet marktordening gezondheidszorg is opgenomen.”

Het is opvallend dat hetzelfde OPTA-rapport waar in de brief naar verwezen wordt in december 2011 ook al beschikbaar was, maar toen kennelijk geen aanleiding vormde om stappen richting ex ante toezicht aan te kondigen. Het volgende hoofdstuk beoordeelt of de voorstellen van de staatssecretaris ver genoeg gaan om de mededingingsproblemen op te lossen.

Tot slot is de roep om ex ante toezicht ook breed te horen in de Tweede Kamer. Onderstaande citaten van enkelen van de Kamerleden van het Algemeen Overleg van 21 maart 2012 waar o.a. gesproken werd over de Kamerbrief van de staatssecretaris van 21 februari 2012, onderstrepen deze breed gedragen roep. Enkelen van hen spreken hun zorg uit dat het te lang zal duren voordat ex ante toezicht er zal zijn (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 502, nr. 95).

- De heer Koppejan (CDA): “Op dit moment dreigt PostNL de laatst overgebleven concurrent Sandd met extreem lage prijzen uit de markt te concurreren. Gebrek aan concurrentie kan in de toekomst tot gevolg hebben dat particuliere en zakelijke klanten gecon-

fronteerd worden met buitensporige prijsverhogingen zonder dat er alternatieven op de markt zijn. Daarnaast kan de kwaliteit van de postbezorging sterk afnemen. Bovendien bestaat de kans dat postbezorgers slechtere arbeidsvoorwaarden krijgen. Dit vraagt, wat het CDA betreft, direct om overheidsingrijpen om het toezicht op de postmarkt te versterken, vergelijkbaar met het toezicht dat reeds bestaat op de telecommarkt. [...] toezicht vooraf, dient snel ingevoerd te worden om te voorkomen dat bij de grote overheidsaanbestedingen die de komende zomer gepland staan, zoals die van de Belastingdienst, de laatste concurrent uit de markt wordt gedrukt op basis van dumprijzen, prijzen onder de kostprijs.”

- De heer Braakhuis (Groen Links): “Uiteindelijk is er echter geen garantie dat op de brede portefeuille van PostNL – de gemiddelde stuksprijs in die portefeuille is misschien hoger dan die op het smalle stuk van Sandd – geen prijsdumping plaatsvindt. Dat kan Sandd uiteindelijk dit jaar, ook na zo’n aanbesteding, de kop kosten. Wat gaan wij daaraan doen? Dat hangt nu boven de markt. Dan is er een commercieel monopolie. En dan?”
- Mevrouw Schaart (VVD): “De postmarkt functioneert nu niet als een markt met optimale concurrentie. Er zijn maar weinig spelers en volgens sommigen is er één dominant. Een veelgehoorde kritiek is dat er niet echt sprake is van een *level playing field*. De VVD-fractie is voor het creëren van een gelijk speelveld.”
- Mevrouw Van Veldhoven (D66): “De staatssecretaris kwam ons deels tegemoet in zijn brief van 21 februari, waarin hij meer en andere bevoegdheden voor de OPTA aankondigde. Ik maak me er echter ernstig zorgen over of dit voldoende zal zijn. Hoe gaat de staatssecretaris op korte termijn, samen met de OPTA, bijvoorbeeld kruissubsidiëring en prijsdumping voorkomen? Let wel: het is vijf voor twaalf. Mij bereiken geluiden dat de prijzenoorlog nog altijd doorgaat. Op deze manier zou Sandd misschien zelfs kunnen omvallen.”
- De heer Van Bommel (PVV): Om het ingroeipad te bekostigen – Sandd is daarmee bezig – moet er dus geld worden verdiend in deze markt dat echter alleen maar kan worden verdiend als deze markt goed werkt. Mijns inziens is dat lastig. Het is daarom van belang dat er in deze markt met twee spelers een toezichthouder is die bepaalde tools heeft. De OPTA heeft deze tools wel in de telecommarkt, maar niet in de postmarkt.

4 Aanvullend toezicht en regulering

Met het AMM-instrument krijgt OPTA eindelijk de mogelijkheid om daadwerkelijke mededinging te bevorderen in plaats van louter de concurrentie te bewaken. Voor de invoering van dit ex ante toezicht geldt: 'beter laat dan nooit', maar dan moet het wel snel gebeuren. Zonder ex ante toezicht betaalt de afnemer een hogere prijs voor het verzenden van post.

Uit het vorige hoofdstuk volgt dat de NMa met haar generieke en ex post toezicht te weinig handvatten heeft om effectieve concurrentie op de postmarkt te bewerkstelligen. De sectorspecifieke toezichthouder (OPTA) heeft wel meer mogelijkheden, maar houdt alleen toezicht op losse geadresseerde post (via regulering van de Universele Postdienst, UPD). De toezichthouder heeft bevoegdheden om de prijs van de post die onder de UPD valt te reguleren, maar die bevoegdheden blijken te beperkt te zijn om mededingingsbeperkende kruissubsidieering uit te sluiten. Paragraaf 4.1 gaat hier op in.

Aanvullende wetgeving op de lekken te repareren is echter niet genoeg. De (potentiële) concurrentieproblemen zijn niet beperkt tot de post die valt onder de UPD. Paragraaf 4.2 geeft aan welke bevoegdheden de toezichthouder zou moeten krijgen om mededingingsbeperkende kruissubsidieering te voorkomen.

Paragraaf 4.3 gaat in op de relatie tussen de concurrentie op de postmarkt en arbeidsmarktregulering. De verplichtingen die nieuwe postbedrijven hebben om over te stappen naar betere, maar duurder arbeidsovereenkomsten verslechteren de concurrentiepositie ten opzichte van PostNL.

4.1 Aanvullend toezicht en regulering ten aanzien van de UPD

In het rapport over de concurrentie op de postmarkt geeft OPTA (2011a) aan dat de huidige regulering van de UPD om drie redenen niet waterdicht is. De eerste reden is dat de verplichtingen in de Postwet 2009 van toepassing zijn op de verlener van de UPD en dat met de inwerkingtreding van de Postwet 2009 niet langer PostNL NV (voorheen TNT NV), maar PostNL BV (voorheen TNT Post BV) de als verlener van de universele postdienst aangewezen rechtspersoon is. Dat is problematisch omdat PostNL NV de postvervoeractiviteiten van PostNL BV heeft ondergebracht in aparte juridische entiteiten en PostNL BV de feitelijke postale activiteiten voor de uitvoering van de universele postdienstverlening inkoopt bij andere bedrijfsonderdelen van PostNL NV.²⁵

“Hierdoor zijn veel van de huidige wettelijke verplichtingen die bedoeld zijn om kostengeoriënteerde tarieven van de universele postdienst te waarborgen in feite betekenisloos geworden. Het college adviseert daarom om duidelijk in de Postwet op te nemen dat de verplichtingen en aanwijzingen van toepassing zijn op die rechtspersoon of rechtspersonen en hun groepsmaatschappijen die daadwerkelijk

²⁵ Het kan hierbij onder andere gaan om om het legen van brievenbussen of het in stand houden van dienstverleningspunten.

de handelingen verrichten waarmee de universele postdienst wordt uitgevoerd en niet alleen op PostNL BV.”(nr. 411).

Artikel 21 van de wet regelt dat een verlener van de UPD gedeelten van de dienst door anderen mag laten uitvoeren. In de tweede nota van wijziging (dd. 23 maart 2012) wordt de Postwet 2009 op dit punt gewijzigd.²⁶ Artikel 21 krijgt een drietal extra leden:

- “2. Een verlener van de universele postdienst rekent de kosten die anderen in rekening brengen voor het uitvoeren van gedeelten van de universele postdienst slechts toe aan de universele postdienst voor zover die kosten overeenkomstig de op grond van de artikelen 22, tweede lid, en 25, zesde lid, vastgestelde regels zijn toe te rekenen aan de universele postdienst.
3. Een verlener van de universele postdienst maakt de toerekening van de kosten van anderen, bedoeld in het tweede lid, inzichtelijk voor ieder gedeelte van de universele postdienst dat hij door anderen laat uitvoeren.
4. Een verlener van de universele postdienst die gedeelten van de universele postdienst door anderen laat uitvoeren waarborgt de volledige en juiste uitvoering van de door de anderen uitgevoerde gedeelten van de universele postdienst.”

Hiermee dekt het wetsvoorstel het door OPTA geconstateerde lek in de regelgeving adequaat af.²⁷ Er wordt expliciet geregeld dat wanneer de uitvoering van de UPD (deels) is uitbesteed aan (dochter)ondernemingen, PostNL ook inzicht moet geven in de kostentoe rekening aan de UPD bij die ondernemingen. Omdat de opbrengsten per afzonderlijke dienst in de boekhouding worden bijgehouden, maakt dat het mogelijk om kostenoriëntatie per afzonderlijke dienst binnen de universele postdienst af te dwingen (zodat kostengeoriënteerde starttarieven worden vastgesteld).

Een tweede reden waarom OPTA (2011a) aangeeft dat de huidige regelgeving van de UPD niet waterdicht is, is dat de formulering in de wet ten aanzien van de bevoegdheid tot informatievordering door OPTA niet strikt genoeg is. Hierover staat in artikel 39, lid 1, van de Postwet: “het college kan van een ieder de gegevens en inlichtingen verlangen die hij nodig heeft voor de juiste uitvoering van de hem bij of krachtens deze wet en de Wet Onafhankelijke Post- en Telecommunicatieautoriteit opgedragen taken”. In paragraaf 3.1.3 van dit rapport worden twee voorbeelden genoemd waaruit blijkt dat deze formulering in de praktijk niet strikt genoeg blijkt te zijn. OPTA geeft aan dat dit aangepast moet worden, zodanig dat hij in staat wordt gesteld om te allen tijde ook alle informatie die hij voor dat toezicht redelijkerwijs relevant acht van betrokkenen kan vorderen. Staatsecretaris Bleker heeft voorgesteld om artikel 39, eerste lid, te wijzigen in: “Een ieder verstrekt het college desgevraagd de gegevens en inlichtingen en verschaft hem desgevraagd inzage in de gegevens en bescheiden die redelijkerwijs nodig zijn voor de uitvoering van hem bij of krachtens deze wet opgedragen taken.” Hiermee dekt het wetsvoorstel dit door OPTA geconstateerde lek in de regelgeving adequaat af.

²⁶ Ook wordt de definitie van postbezorger verplaatst (van artikel 1 naar artikel 2).

²⁷ Het lijkt er op dat OPTA (2011a, nr. 407) nog iets meer had gevraagd, namelijk ook de mogelijkheid om over alle keuzes voor de toerekening, boekhouding en rapportages van de opbrengsten per dienst binnen de universele postdienst goedkeuring te verlenen waaraan de toezichthouder vooraf dan wel achteraf voorschriften en aanwijzingen moet kunnen verbinden. Deze suggestie lijkt niet te zijn overgenomen in de nota van wijziging.

De derde reden dat OPTA een aanpassing van de regelgeving vraagt is dat het huidige boete-instrument alleen direct kan worden ingezet als de 6-daagse bezorgplicht niet worden nageleefd. Voor de andere onderdelen van de UPD kan OPTA pas een boete geven nadat eerst een bindende aanwijzing is gegeven (en die aanwijzing niet is opgevolgd). OPTA wil ook direct boetes kunnen opleggen bij het niet nakomen van alle andere UPD-eisen (zoals de overkomstduur en de aantallen brievenbussen). Dat was concreet het geval toen PostNL geen inzicht wilde geven in de wegingsfactoren bij de kwaliteitsmeting (zie het in paragraaf 3.1.3). Dit is niet zo zeer een lek, als wel een middel om de naleving te bevorderen. Staatssecretaris Bleker heeft de tussenstap van de bindende aanwijzing afgeschaft en daarmee de gewenste directe boetebevoegdheid in de wet geregeld.

4.2 Ex ante toezicht en regulering ten aanzien van het niet-UPD deel van de postmarkt

Deze paragraaf vat allereerst het mededingingsprobleem als gevolg van het ontbreken van ex ante toezicht samen (paragraaf 4.2.1). Staatssecretaris Bleker heeft aangegeven dat hij voornemens is ex ante toezicht vorm te geven. Daarbij is van belang (1) hoe dit er precies uit zal zien (daar gaat paragraaf 4.2.2 op in) en (2) wanneer het wordt ingevoerd (paragraaf 4.2.3).

4.2.1 Het probleem

Ondanks het huidige duopolie op de postmarkt, dat ontstond nadat Selekt Mail werd overgenomen door Sandd en PostNL de activiteiten van Netwerk VSP Geadresseerd staakte, is de dynamiek er niet minder om. De postmarkt krimpt daarnaast fors, met zo'n 20 procent in de afgelopen 11 jaar. Dat maakt de concurrentiestrijd om de grotere klanten met post met een lage tijdgevoeligheid hevig. Op de overige segmenten blijft de positie van PostNL onverminderd sterk. De monopoliepositie van PostNL op het segment voor post met een hoge tijdgevoeligheid (H-segment; post met een overkomstduur van ≤ 24 uur) is onaangetast. De monopoliepositie van PostNL op het 48-uurssegment en ongesorteerde partijpost staat wel onder druk door (potentiële) toetreding door Sandd, maar het marktaandeel van PostNL blijft op deze segmenten nagenoeg 100 procent.

Door deze dominantie van PostNL bestaat het gevaar dat de onderneming marktmacht op het deel van de postmarkt met nagenoeg geen concurrentie (H-segment en 48-uurssegment) inzet om de positie op het concurrerende deel van de postmarkt (de post met een lagere tijdgevoeligheid), te vervalsen of te beperken (zie hoofdstuk 2). Dat gebeurt middels kruissubsidies tussen beide segmenten en ook tussen grote klanten op die segmenten. Deze kruissubsidies vormen een essentieel mededingingsprobleem op de huidige Nederlandse postmarkt. Het is voor een effectieve werking van de markt van het grootste belang om die te voorkomen. Zonder kruissubsidies zijn namelijk de resterende mededingingsbeperkende gedragingen (roofprijzen, prijsdiscriminatie, koppelverkoop) moeilijker in te zetten. Het startpunt van een analyse van mededingingsproblemen is niet de vraag of er wel of geen roofprijzen, prijsdiscriminatie, koppelverkoop etc. zijn, maar of er wel of geen mededingingsbeperkende kruissubsidies zijn (1) van het segment post met een hoge tijdgevoeligheid (H-segment) naar het segment post met een lage tijdgevoeligheid (L-segment), (2) tussen subsegmenten op het L-segment en (3) tussen (grote) klanten. Met die kruissubsidie is het namelijk niet alleen mogelijk om lage prijzen te financieren, maar ook om selectief

de prijs te onderbieden als dat nodig is om klanten terug te krijgen, diensten te bundelen enzovoorts.

Dat PostNL kruissubsidies toepaste om Netwerk VSP Geadresseerd in de lucht te houden, is aannemelijk nu PostNL vrijwillig is gestopt met de prijsvechtersactiviteiten. Kennelijk waren de kosten daarvan te hoog ten opzichte van de gerealiseerde baten. Bij die beslissing zal hebben meegespeeld dat driekwart jaar eerder duidelijk werd dat, mede als gevolg van het gedrag van PostNL en Netwerk VSP Geadresseerd, Selekt Mail gedwongen werd de Nederlandse postmarkt te verlaten (zie box 4.1). De strategie van PostNL om via een prijzenslag op het L-segment uiteindelijk de concurrentie te verminderen, was met dat vertrek geslaagd en de extra baten van de inzet van Netwerk VSP Geadresseerd als instrument in de concurrentiestrijd zouden daardoor beperkt zijn. Intussen was de situatie bij PostNL na een aantal reorganisaties gewijzigd en zijn de arbeidskosten gedaald. Daarentegen werden de toetredende postbedrijven juist gedwongen in te groeien naar duurdere arbeidscontracten. Tegen deze achtergrond is het voor PostNL waarschijnlijk goedkoper om de concurrentie met de enige overgebleven landelijke speler (Sandd) zonder prijsvechtersdochter aan te gaan.

Box 4.1: Onvermijdelijkheid van vertrek Selekt Mail van de Nederlandse markt

Tijdens de beoordeling van de melding van de overname van Selekt Mail door Sandd onderzocht de NMa of Selekt Mail zonder de overname van de Nederlandse markt zou zijn verdwenen. Als dat het geval is zou ook zonder de overname een duopolie zijn ontstaan en is het niet dat de overname de beperking van het aantal spelers veroorzaakt.

Bij rnr. 65 beschrijft de NMa dat Selekt Mail zich reeds langere tijd voorbereidde op een terugtrekking van de Nederlandse markt. “De optie om de Nederlandse markt te verlaten was al in 2008 aan de orde. In het najaar van 2009 werd een terugtrekking concreet overwogen [...]”(rnr. 66). Begin 2007 wordt Netwerk VSP Geadresseerd actief.

Als voor de overname is goedgekeurd door de NMa (in april 2011) heeft Selekt Mail in januari 2011 de contracten met haar deponhouders per 1 mei 2011 opgezegd. “Dit betekent dat per 1 mei 2011 het bezorgnetwerk van Selekt Mail, waarin de deponhouders een belangrijke schakel vormen, ontmanteld is.”(rnr. 70).

In rnr. 71. staat de conclusie: “Op basis van de door partijen overlegde documenten, in het voorgaande samengevat, acht de NMa het als onvermijdelijk dat Selekt Mail op korte termijn van de Nederlandse markt verdwijnt, ongeacht de concentratie met Sandd. Hierdoor is het onvermijdelijk dat van de huidige drie landelijke spelers er nog slechts twee overblijven. Indien Selekt Mail niet door Sandd zou worden overgenomen zou het [...] *liquidation scenario* in werking treden. [...]”

Uit het onderzoek van de NMa blijkt dat er geen alternatieve scenario's aannemelijk zijn die minder mededingingsbeperkend zijn dan de overname van Selekt Mail door Sandd en mede daarom staat de NMa de overname toe: “Er is daarom geen causaal verband tussen de onderhavige concentratie en de mogelijke beperking van de mededinging.” (rnr. 79).

Bron: Besluit van de Nederlandse Mededingingsautoriteit inzake de overname van Selekt Mail door Sandd, Zaaknummer: 7124 / Sandd – Selekt Mail, 8 april 2011.

Op dit moment ontbreken toezichtinstrumenten waarmee reeds bij dreigend concurrentievervalsend gedrag van de dominante aanbieder kan worden ingegrepen. De NMa kan alleen achteraf vaststellen of sprake is van misbruik van een economische machtspositie. Dat het huidige toezicht niet afdoende werkt om effectieve concurrentie te realiseren, blijkt uit het feit dat de NMa op een klacht van Sandd over PostNL *geen* misbruik van een economische machtspositie kon aantonen maar tegelijk in een begeleidende brief bij het besluit aan de staatssecretaris aangaf dat er *wel* risico's zijn die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de concurrentie in de postsector (zie paragraaf 3.1.4).

4.2.2 Oplossing

In zijn brief van 21 februari 2012 geeft de staatssecretaris aan de oplossing voor het toezichtprobleem te zoeken in een Aanmerkelijke Marktmacht (AMM) instrument voor de sectorspecifieke toezichthouder OPTA (zie ook citaat in paragraaf 3.2). Dit instrument is aanvullend op het verbod op misbruik van economische machtspositie in de Mededingingswet die door de NMa gehandhaafd wordt. OPTA (of de opvolger daarvan, als afdeling binnen de Autoriteit Consument en Markt) kan met het AMM-instrument al verplichtingen opleggen aan een marktpartij met aanmerkelijke marktmacht wanneer het concurrentiebeperkende feit zich nog niet heeft voorgedaan, maar zich in potentie zou kunnen voordoen. Dat PostNL aanmerkelijke marktmacht heeft, volgt uit de door OPTA (2011a) vastgestelde dominantie op alle (deel)segmenten van de postmarkt. In het algemeen geldt dat een aanbieder aanmerkelijke marktmacht heeft als hij zich in belangrijke mate onafhankelijk kan gedragen van zijn concurrenten, zijn wederpartijen op de markt of de consument en dus niet gedisciplineerd wordt door concurrentie.

Met het AMM-instrument krijgt OPTA eindelijk de mogelijkheid om daadwerkelijke mededinging te bevorderen in plaats van louter de concurrentie te bewaken. Het soort verplichtingen dat OPTA op kan leggen, is breed. Gedacht kan worden aan het opleggen van transparantievereisten tot kostenoriëntatie.

Box 4.2 bevat de in het rapport van OPTA (2011a) opgenomen oplossingen. De vraag is of al deze maatregelen in de wet moeten worden opgenomen of dat kan worden volstaan met een (1) AMM-clausule en (2) een verbod op mededingingsbeperkende kruissubsidiëring voor de partij met aanmerkelijke marktmacht. Net als in artikel 45 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) zou het AMM-instrument als volgt kunnen worden verwoord²⁸:

De toezichthouder kan, met het oog op de inzichtelijkheid van de postmarkt of de bevordering van de concurrentie, verplichtingen opleggen betreffende de wijze van kostentoerekening en boekhouding, de publieke informatieverschaffing over gehanteerde tarieven, voorwaarden en kortingen, non-discriminatoire prijsstelling en voorwaarden en/of kwaliteitsnormen.

Omdat de meeste potentiële concurrentieproblemen alleen kunnen optreden als sprake is van kruissubsidiëring, is het zinvol om dat laatste expliciet te verbieden. Een mogelijkheid voor dat laatste is de volgende formulering:

²⁸ In de Wmg staat het in artikel 45 als volgt: “De zorgautoriteit kan, met het oog op de inzichtelijkheid van de zorgmarkten of de bevordering van de concurrentie, regels stellen betreffende de wijze van totstandkoming van overeenkomsten met betrekking tot zorg of tarieven en betreffende de voorwaarden in die overeenkomsten.”

Het is voor een postbedrijf met een machtspositie verboden om te kruissubsidiëren tussen segmenten en klanten op de postmarkt met als doel of effect de mededinging op (een deel van) de postmarkt te beperken.

Box 4.2: Het advies van OPTA

In het geval de door OPTA geïdentificeerde (potentiële) mededingingsproblemen van dien aard worden geacht dat deze effectief dienen te worden geredigeerd, kunnen de volgende maatregelen worden genomen:

Kostentoerekening en boekhouding

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

Transparantie

- De daadwerkelijk gehanteerde tarieven, voorwaarden en kortingen moeten vooraf transparant zijn en op de website in een openbaar aanbod verschijnen.

Non-discriminatie

- Selectieve prijsdifferentiatie is verboden: producten of diensten mogen niet tegen gedifferentieerde voorwaarden aan eindgebruikers worden geleverd. Alleen differentiatie op basis van aantoonbare onderliggende kostenvoordelen is geoorloofd. De kostenvoordelen dienen in redelijke verhouding te staan tot de tariefdifferentiatie.
- Het is verboden om prijzen te differentiëren in zoverre dat diensten waar geen concurrentie op plaatsvindt in een bundel tegen een lager tarief worden aangeboden dan de prijs van een bundel zonder deze niet-concurrerende dienst met een aparte afname van deze niet-concurrerende dienst.
- De dominante partij mag geen aanbiedingen doen aan eindgebruikers die leiden tot onredelijke overstapdrempels. Het is verboden loyaliteitskortingen te hanteren. De dominante partij mag geen kortingen geven die als voorwaarde stellen dat een bepaald aandeel van de totale behoefte van een klant binnen een markt bij de dominante partij afgenomen worden. Daarnaast mag de dominante partij geen kortingen geven die gebaseerd zijn op het historische koopgedrag van de eindgebruiker.

Kwaliteitsnorm

- Normen aangaande beschadigde en kwijtgeraakte post.

Het kunnen opleggen van de voorgestelde maatregelen kan afhankelijk gemaakt worden van vastgestelde dominantie op een segment.

Bron: OPTA (2011a), nr. 413-414.

4.2.3 Beter laat dan nooit, maar haast is geboden

Voor de invoering van ex ante toezicht op een geliberaliseerde postmarkt geldt dat dit nooit te vroeg kan komen, maar wel te laat. Op dit moment geldt nog: ‘beter laat dan nooit’. Tegelijk moet niet te lang meer worden gewacht, want dan wordt ‘laat’ ‘te laat’. Daarbij zijn twee factoren van belang. Ten eerste hebben de toetreders beperkte financiële middelen om de concurrentiestrijd aan te gaan. Als die strijd te lang structureel vervalst en beperkt wordt, zullen de concurrenten van PostNL de markt moeten verlaten, zoals het geval was bij Selekt Mail. De afnemers zijn niet gebaat bij het verdwijnen van de laatste landelijk werkende concurrent van PostNL, omdat daarmee weer een monopoliesituatie wordt gecreëerd. Ten tweede wordt de mededinging ook beïnvloed door de politieke eisen op het gebied van de arbeidsmarkt (zie volgende paragraaf).

Wanneer kan ex ante toezicht op de Nederlandse postmarkt een feit zijn? De staatssecretaris heeft in de Kamerbrief van 21 februari 2012 waarin hij ex ante toezicht aankondigt, aangegeven dat hij de aanpassing van de Postwet die nodig is voor het creëren van het ex ante toezicht “zo spoedig mogelijk” bij de Tweede Kamer zal indienen, maar de benodigde wetwijziging vergt voorbereidingstijd.

“Een dergelijk vergaand instrument vereist een zorgvuldige uitwerking. Ik acht het dan ook noodzakelijk om daarbij niet alleen OPTA te betrekken, maar ook de sector te consulteren. De aanpassing van de Postwet die nodig is voor het creëren van dit instrument zal ik meenemen in het eerder aangekondigde wetsvoorstel tot aanpassing van de UPD om het aantal verplichte bezorgdagen terug te brengen van zes naar vijf. Ik streef ernaar dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij uw Kamer te laten indienen.”

Het onderwerp is intussen niet controversieel verklaard.²⁹ De openbare consultatie is op het moment van schrijven van dit rapport (juli 2012) afgerond en de staatssecretaris heeft het wetsvoorstel nog voor het zomerreces in de ministerraad behandeld en het daarna naar de Raad van State voor advies doorgestuurd. Afhankelijk van de snelheid waarmee de Raad van State advies geeft en de aanpassingen die op grond daarvan nodig zijn, kan het wetsvoorstel op z'n vroegst aanstaand najaar naar de Tweede Kamer. De verkiezingen zijn dan al geweest, er zijn nieuwe Kamerleden en er is mogelijk al een nieuwe regering met een nieuwe staatssecretaris. Het staat niet vast dat een nieuwe staatssecretaris het voorstel naar de Tweede Kamer stuurt en het staat evenmin vast dat de Kamer positief zal reageren als het wel wordt gestuurd. Het is met andere woorden onzeker wanneer ex ante toezicht op de postmarkt een feit kan zijn. Dat doet de werking van de postmarkt geen goed, temeer omdat de enig overgebleven concurrent van PostNL het komend jaar met forse kostenverhogingen te maken krijgt als gevolg van verplichte ingroei naar arbeidscontracten. Daarover gaat de volgende paragraaf. Tegelijkertijd zullen de kosten voor PostNL verlaagd worden, als de Universele Postdienst efficiënter wordt ingericht (geen 6 maar 5 dagen per week post bezorgen).

²⁹ Zie: http://www.tweedekamer.nl/images/Kamerstuk_33285_005_118-228394.pdf.

4.3 Relatie mededinging en regulering arbeidsmarkt

Europees was afgesproken dat het vrijmaken van de postmarkten in alle landen uiterlijk op 31 december 2010 moest plaatsvinden. In Nederland is – na een lange aanloop (zie voetnoot 16) – uiteindelijk 1¾ jaar eerder geliberaliseerd dan Europees voorgeschreven. Aan deze voortijdige volledige liberalisering van de Nederlandse geadresseerde postmarkt is de voorwaarde gekoppeld dat er sprake is van sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden voor bezorgers bij de nieuwe postbedrijven. Destijds ging het om Sandd, Selekt Mail en Netwerk VSP Geadresseerd. Afgesproken werd dat minimaal 80 procent van de postverspreiders uiterlijk 3½ jaar na inwerkingtreding van de Postwet (waarin de liberalisering is geregeld) werkzaam zal zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Oorspronkelijk was het dus de bedoeling dat – mits de marktomstandigheden dat toelieten – per aanstaande 1 oktober minimaal 80 procent van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst zou hebben (en maximaal 20 procent een overeenkomst van opdracht, OvO). Vanwege onder meer de sterke prijsconcurrentie lieten de resultaten van de nieuwe postbedrijven een dergelijke snelle groei niet toe (Baarsma et al., 2010). Na onderhandelingen is uiteindelijk het volgende ingroeipad afgesproken: 1 januari 2012 10 procent (dat is behaald), 1 juli 2012 25 procent (ook behaald), 1 januari 2013 40 procent en 30 september 2013 80 procent.

Overigens is de haalbaarheid van het ingroeipad niet alleen afhankelijk van de financiële resultaten, maar evenzeer van de bereidwilligheid van postverspreiders om over te stappen van een OvO naar een arbeidsovereenkomst. Naar verluidt is een niet onaanzienlijk deel van de huidige postverspreiders niet bereid die overstap te maken uit vrees te veel flexibiliteit te verliezen. Zo hoeft met een OvO geen vast aantal dagen per week te worden gewerkt, maar werkt men alleen als het uitkomt.

Deze eis om over te stappen naar arbeidsovereenkomsten met een CAO leidt tot kostenverhogingen voor de concurrent(en) van PostNL. De politieke bemoeienis op dit dossier is echter sterk en voortdurend hangen andere nog verder kostenverhogende maatregelen boven de markt.³⁰ Een voorbeeld is de motie van PvdA-Kamerlid Hamer, waarmee zij postbezorgers het wettelijk recht wil geven op ten minste het wettelijk minimumloon voor het aantal gemiddeld per week gewerkte uren, doch ten minste twaalf uur per week. Los van het feit dat dit voorstel de contractsvrijheid van partijen aanpast³¹, zorgt het voor een kostenverhoging voor nieuwe postbedrijven die het speelveld met PostNL verder negatief beïnvloeden.

³⁰ Het uitgangspunt bij deze voortdurende politieke bemoeienis is dat de OvO-constructie slecht is, dat OvO-ers liever een arbeidscontract willen. Uit onderzoek dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft laten uitvoeren door Research voor Beleid, blijkt dat deze veronderstelling niet klopt. Bijna 75 procent van de mensen met een OvO is daar (zeer) tevreden over (n=254) (in de postmarkt is dat bijna 60 procent, 10 procent is ontevreden en de rest neutraal; maar de steekproef is te klein (n=12) om conclusies te trekken). Bijna 45 procent zou (heel) graag OvO-er blijven, wil dus geen werknemer worden, terwijl 21 procent (veel) liever werknemer wordt (n=254). In de postsector is dit bijna 20 resp. 25 procent. De rest is neutraal (NB: steekproef is wederom te laag om daar conclusies aan te verbinden; n=12). Bijna 80 procent is OvO-er vanwege de vrijheid.

³¹ Ministerie van SZW (2012): “Het in de motie opgenomen vereiste dat voor ten minste 12 uur per week het wettelijk minimumloon moet worden uitbetaald, suggereert echter dat de opdrachtgever wekelijks ten minste 12 uur loon moet uitbetalen ongeacht het aantal uren arbeid dat feitelijk is verricht. Een dergelijke eis verhoudt zich slecht tot het uitgangspunt dat een vergoeding in beginsel uitsluitend hoeft te worden betaald voor een geleverde prestatie. Dit is daarmee een inbreuk op de contractsvrijheid van partijen. Het zal ook ongewenste gevolgen voor werkgever en werknemer hebben voor het voortbestaan van arbeidsovereenkomsten met kleinere urenomvang per week.”

De eis voor nieuwe postbedrijven om over te gaan naar betere, maar duurdere arbeidsvoorwaarden, verplicht de overheid om ex ante mededingingstoezicht behoorlijk te regelen. Alleen dan zijn er gelijke kansen voor nieuwkomers en zittende partijen, voor grote en kleinere partijen en voor partijen met diepe en ondiepe zakken.

Het bevorderen van concurrentie is nodig, omdat de huidige concurrentie te beperkt is en het bewaken daarvan dus niet genoeg zoden aan de dijk kan zetten. Bevordering van concurrentie is – en daar gaat het uiteindelijk om – in het voordeel van de afnemer, net zo goed als de huidige beperkte concurrentie in het nadeel van de afnemer is. Zonder ex ante toezicht betaalt de afnemer een hogere prijs voor het verzenden van post, zeker als de doorlopende prijzenslag de positie van de enige overgebleven concurrent van PostNL nog verder afkalft.

Literatuur

- Baarsma, B. & S. van Wijnbergen, m.m.v. J. Weda (2011), *Uitwerking arbeidsovereenkomstenfonds op de postmarkt; Vanuit mededingingsperspectief*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Baarsma, B., J. Weda & S. van Wijnbergen (2010), *Evaluatie ingroeimodel maart 2010; Eindresultaten*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Baarsma, B. & J. Weda (2009), *Marktmodel van de geliberaliseerde postmarkt; Doorrekening van een drietal scenario's*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Bas, de B., N. van der Lijn, S. van der Wiel & L. Meindert (2011), *Evaluatie van de Universele Postdienst*, Rotterdam: Ecorys.
- Bouma, S. en B. Frouws (2011), *Gebruik van de overeenkomst van opdracht*, Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Dommering, E.J., N.A.N.M. van Eijk, J.J.M. Theeuwes, F.O.W. Vogelaar (2001), *Toezicht en regulering in de telecommunicatiemarkt*, Instituut voor Informatierecht Faculteit der Rechtsgeleerdheid/SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam. Onderzoek in opdracht van OPTA.
- Intomart GfK bv (2011), *Onderzoek naar de betekenis, behoeften en belang van post en de postdienstverlening*, S. Lindeman en S. Blikendaal.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (1 februari 2011a), *Brief aan de Tweede Kamer betreffende de Postmarkt*, met kenmerk ETM/TM / 11015729.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (30 september 2011b), *Brief aan de Tweede Kamer betreffende de Stand van zaken in de postmarkt*, met kenmerk ETM/TM / 11141597.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (24 november 2011c), *Brief aan de Tweede Kamer betreffende het Netwerk VSP naar aanleiding van Regeling van Werkzaamheden*, met kenmerk ETM/TM / 11164911.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (15 december 2011d), *Brief aan de Tweede Kamer betreffende Ontwikkelingen in de Nederlandse postsector*, met kenmerk ETM/TM / 11171810.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (23 januari 2012a), *Brief aan de Tweede Kamer betreffende Antwoord op schriftelijke vragen uit eerste termijn algemeen overleg Postmarkt van 21 december jl.*, met kenmerk ETM/ TM /12007124.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (21 februari 2012b), *Brief aan de Tweede Kamer betreffende Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector*, met kenmerk ETM/ MC /12018969.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (10 april 2012), *Brief aan de Tweede Kamer betreffende Moties VAO Postmarkt*, met referentie AV/AR/2012/5540.

Motie Hamer (3 april 2012), Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 502, nr. 87.

Niederprüm, A., A. Kalevi Dieke, P. Junk, S. Lucidi, R. Schäfer & R. Schwab (2011), *Developments in the Dutch Postal Market*, Bad Honnef: WIK-Consult GmbH.

OPTA (2011a), *Concurrentie op de postmarkt; Analyse en advies*, 16 september, OPTA/AM/2011/201519, Den Haag.

OPTA (2011b), *De Nederlandse Postmarkt in 2010*, 20 oktober, OPTA/AM/2011/202441, Den Haag.

OPTA (2010), *Evaluatie artikel 9 Postwet 2009; verslag over de effecten in de praktijk en advies over de wenselijkheid van aanvullende regels*, 31 maart, OPTA/AM/2010/201170, Den Haag.

Verslag van een algemeen overleg betreffende de Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse Postsector (gehouden op 21 maart 2012), vastgesteld op 16 april 2012, *Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012*, 29 502, nr. 95.

Vreeman, R. (2011), *Advies Vreeman betreffende de postmarkt*, 11 januari.

Wijziging van de artikelen 8 en 89 van de Postwet 2009, Tweede nota van wijziging (ontvangen 23 maart 2012), *Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012*, 32 722, nr. 8.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl