



Zienswijze PostNL

in reactie op de concept beleidsregel in het kader van de toepassing door de Autoriteit Consument en Markt van de artikelen 13a tot en met 13k van de Postwet 2009 (ex ante toezicht op de postmarkt).

Datum 21 juli 2016





Geachte heer Kamp,

Koninklijke PostNL B.V. (**PostNL**) heeft kennisgenomen van de concept beleidsregel in het kader van ex ante toezicht op de postsector die het Ministerie van Economische Zaken op 7 juni 2016 ter consultatie heeft voorgelegd. PostNL maakt graag gebruik van de gelegenheid om zijn zienswijze op de concept beleidsregel kenbaar te maken.

De Autoriteit Consument en Markt (**ACM**) kan regulering opleggen in de postsector als zij constateert dat er sprake is van aanmerkelijke marktmacht (**AMM**). De concept beleidsregel heeft betrekking op een dergelijke AMM-analyse. Een AMM-analyse kan leiden tot regulering met vergaande gevolgen voor de postsector. Eventuele AMM-regulering dient op een zorgvuldige wijze tot stand te komen en moet proportioneel zijn. Het is daarbij van groot belang dat ACM de context van de postsector volop in ogenschouw neemt, waaronder de volgende omstandigheden.

De postvolumes in Nederland dalen sterk omdat eindgebruikers steeds meer digitaal communiceren. In 2000 werden in Nederland gemiddeld 24 miljoen poststukken per dag bezorgd. Sinds 2000 bedraagt de daling van postvolumes maar liefst circa 50%. Deze daling is vele malen hoger dan de wetgever had voorzien bij de aankondiging van ex ante toezicht. In de komende jaren gaat digitale substitutie onverminderd door: tot 2020 zullen naar verwachting de volumes nog eens met circa 30% dalen. Dat betekent dat er in 2020 nog slechts 9 miljoen poststukken per dag bezorgd worden. In 20 jaar tijd is het postvolume in Nederland dan ongeveer van 6 miljard poststukken naar 2 miljard poststukken per jaar gedaald.

Het is in de context van de sterk krimpende volumes steeds uitdagender om de kwaliteit van de postdienstverlening in stand te houden daar deze volumedalingen plaatsvinden in een sector die zich typeert door hoge vaste kosten. Door de krimpende volumes past PostNL zijn postnetwerk continu aan en voert kostenbesparingen door. Sinds 2000 heeft PostNL bijna 1 miljard euro aan kosten bespaard, waarvan ruim 400 miljoen euro sinds 2010. Met een goed Sociaal plan en een uitgebreid mobiliteitsprogramma investeert PostNL al jaren fors in een sociale wijze van reorganiseren.

Door de digitalisering zijn de postvolumes sterk afgenomen, terwijl het aantal postbedrijven sinds de liberalisering is gegroeid. Een gezonde markt kent meerdere aanbieders; concurrentie tussen aanbieders (met een eigen netwerk) creëert innovatie- en prijsdruk en is daarmee gunstig voor de eindklant. De Nederlandse postsector kent veel concurrentie vergeleken met andere Europese landen. Deze concurrentie heeft ook tot gevolg dat de postvolumes van PostNL sterker dalen dan het marktgemiddelde in Europa.

PostNL moet onder deze omstandigheden blijven investeren in innovatie en in het verhogen van de efficiëntie om het postnetwerk betrouwbaar en bereikbaar te houden en verdergaande substitutie te matigen. De marktomstandigheden maken het derhalve des te belangrijker dat in regelgeving het erkende publieke belang van postdiensten wordt gewaarborgd.





In tegenstelling tot regulering van andere markten, leidt de krimp in de postsector ertoe dat er geen marktgroei is waar partijen van kunnen profiteren en groeien. Binnen deze omstandigheden is het van groot belang dat eventuele AMM-verplichtingen proportioneel zijn en zorgvuldig tot stand komen.

Het gezamenlijk doel van postvervoerders en overheid is om zo lang mogelijk een betrouwbare, betaalbare en bereikbare Nederlandse postvoorziening in stand te houden. De gehele postsector is derhalve gebaat bij een stabiel en proportioneel reguleringskader.

AMM-regulering kan eruit bestaan dat PostNL onder omstandigheden post van andere vervoerders moet bezorgen als dat bijdraagt aan concurrentie. Het is echter van belang dat dergelijke regulering verzekert dat:

- toegang wordt verschaft op gelijke wijze aan alle postvervoerders,
- er geen disproportioneel concurrentienadeel ontstaat voor PostNL,
- het postnetwerk op de meest efficiënte wijze ingezet kan worden,
- het financiële draagvlak voor de Universele Postdienst (UPD) niet wordt aangetast.

PostNL onderschrijft om bovenstaande redenen zowel de aanleiding als het doel van deze beleidsregel en vindt het voor alle partijen van belang dat er duidelijkheid bestaat over de beleidsmatige koers in de postsector.

De concept beleidsregel biedt welkome verduidelijking van de gevallen waarin en de wijze waarop AMM-regulering kan worden toegepast. De concept beleidsregel bevestigt dat een zorgvuldige kwalitatieve én kwantitatieve analyse van de concurrentiesituatie in de gehele postsector en eventueel op te leggen verplichtingen nodig zijn ter onderbouwing van de noodzakelijkheid, redelijkheid en proportionaliteit van de door ACM voorgestelde verplichtingen.

In deze reactie geeft PostNL zijn visie op de ontwikkelingen in de Nederlandse postmarkt. In het tweede deel van de reactie gaat PostNL artikelsgewijs in op de concept beleidsregel. Hierin heeft PostNL een aantal verzoeken opgenomen ter verduidelijking of verdere concretisering van de concept beleidsregel.

PostNL licht zijn reactie graag in een gesprek nader toe.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Herna Verhagen'.

Herna Verhagen
Koninklijke PostNL B.V.





1	Ontwikkelingen in de Nederlandse postsector	5
	<i>Volumedaling.....</i>	<i>5</i>
	<i>Ontwikkeling van concurrentie</i>	<i>7</i>
	<i>PostNL in Europese context</i>	<i>8</i>
	<i>De veranderingen voor medewerkers van PostNL.....</i>	<i>10</i>
	<i>Ontwikkeling in de postsector en de relatie tot toegangsregulering.....</i>	<i>11</i>
2	Zienswijze per artikel.....	12
	<i>Artikel 1 – Definities</i>	<i>14</i>
	<i>Artikel 2 – Doelen ex ante toezicht.....</i>	<i>14</i>
	<i>Artikel 3 – Eisen van proportionaliteit</i>	<i>15</i>
	<i>Artikel 3 – Financiële stabiliteit.....</i>	<i>16</i>
	Verhouding wholesale/retail.....	16
	Rangorde verplichtingen wholesale/retail	18
	Cherry picking	19
	<i>Operationele efficiëntie.....</i>	<i>19</i>
	<i>Artikel 3 – Nadere definiëring concurrentienadeel.....</i>	<i>20</i>
	Situatie 1: Effect op productportfolio/retailstructuur	21
	Situatie 2: Transparantieverplichtingen tarieven	21
	Situatie 3: Concurrentienadeel ten opzichte van andere vormen van communicatie	22
	Situatie 4: Doorvertaling tarieven met tijdsvertraging.....	23
	Situatie 5: Product- en procesverbeteringen	23
	<i>Artikel 4 – Impactanalyse.....</i>	<i>24</i>
	Kwantitatieve analyse van de totale welvaartseffecten.....	26
	a) Dynamische efficiëntie	27
	b) Allocatieve efficiëntie	27
	c) Productieve efficiëntie	28
	Focus op belangrijkste effecten.....	28
	Kwalitatieve analyse van de effecten die niet gekwantificeerd kunnen worden	29
	Indirecte reguleringskosten	30





1 Ontwikkelingen in de Nederlandse postsector

- 1) PostNL deelt de waarneming van de Minister in Hoofdstuk I van de concept beleidsregel, dat sinds de invoering van Hoofdstuk 3a in de Postwet belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in de postsector en heeft kennis genomen van het feit dat de Minister een nieuwe beleidsvisie op de postsector ontwikkelt. PostNL onderschrijft in dit licht het doel van de beleidsregel: het voorkomen van onwenselijke effecten gedurende de ontwikkeling van de beleidsvisie voor de lange termijn door het ministerie. De belangrijkste ontwikkelingen zijn de volumedalingen en de toename van concurrentie.
- 2) PostNL geeft in dit onderdeel zijn visie op deze ontwikkelingen waarbij hij deze ook plaatst in een Europese context en de noodzaak van een gelijk speelveld op Europees niveau wordt toegelicht. Ten slotte vragen wij aandacht voor de positie van de medewerkers van PostNL.

Volumedaling

- 3) De geleidelijke liberalisering van de postsector is ingezet met het oog op de ontwikkeling en voltooiing van de interne markt en het waarborgen dat alle gebruikers over efficiënte postvervoerdiensten kunnen beschikken.¹ In 2012 gaven diverse marktontwikkelingen aanleiding voor een uitbreiding van het handavingsinstrumentarium voor het toezicht op de postsector, waaronder ook de volumedalingen. Sinds de aankondiging van de AMM regelgeving (Hoofdstuk 3a van de Postwet) zijn de postvolumes nog sterker gekrompen door digitale substitutie dan was voorzien en waarmee de overheid bij het vormgeven van de AMM bevoegdheid in het meest extreme scenario rekening hield.²
- 4) Bij de aankondiging van AMM-regulering is door de Minister bevestigd dat het versturen van fysieke post steeds vaker plaatsmaakt voor digitale communicatie (digitale substitutie).³ Dit heeft te maken met de hoge dekkingsgraad van het internet in Nederland en de ontwikkeling van digitale diensten via het mobiele internet, waardoor gebruikers gemakkelijker kunnen overstappen naar digitale communicatiediensten. Brieven en kaarten concurreren inmiddels met WhatsApp- of Facebookberichten. Bankafschriften zijn online opvraagbaar en verzekeringspolissen worden digitaal verstuurd. De televisieprogrammering is nu op een website te vinden, waardoor de televisiegidsen in steeds mindere mate worden toegezonden en de blauwe envelop wordt vervangen door een online persoonlijke omgeving.
- 5) Door deze ICT-innovaties is Nederland inmiddels koploper digitaal communiceren in Europa. Dat heeft vergaande gevolgen voor de postvolumes (zie figuur 1). In 2000 werden in

¹ Wijziging van de Postwet 2009 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht; TK3; Memorie van Toelichting; 10 december 2012.

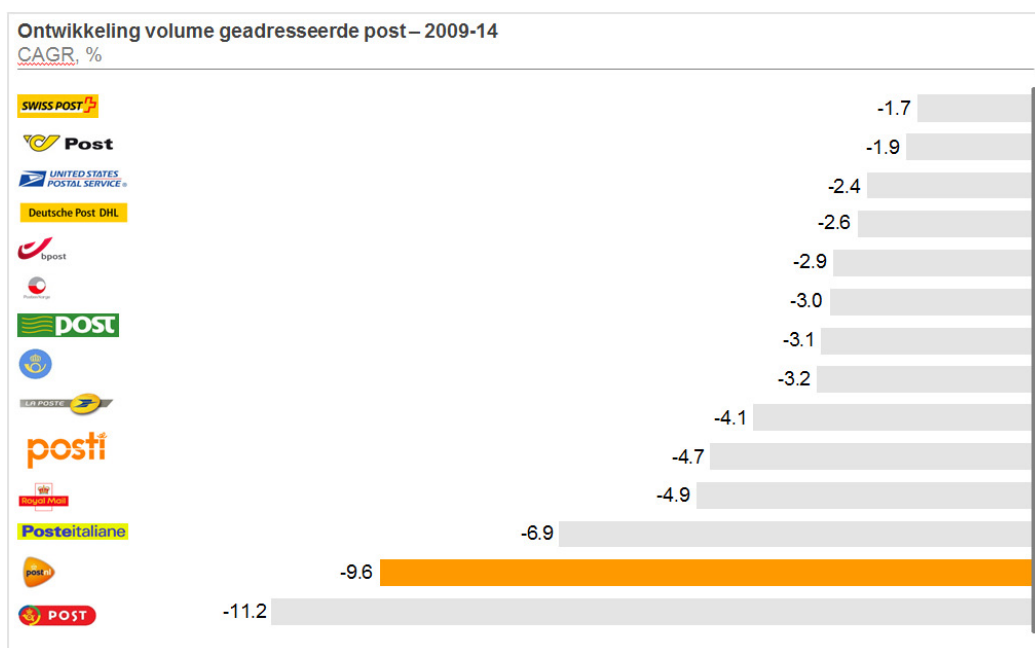
² 'Digital world scenario'; WIK-consult, Developments in the Dutch Postal Market, 2011.

³ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 501, nr. 3, p. 4.





Nederland gemiddeld 23,6 miljoen poststukken per dag bezorgd. Tussen 2000 en 2015 is 50% van het volume verdwenen en de verwachting is dat in 2020 de krimp zal oplopen tot 70%. Dat betekent dat er in 2020 nog slechts 8,8 miljoen poststukken per dag bezorgd worden. In 20 jaar tijd is het postvolume in Nederland dan van 5,9 miljard poststukken naar 2,2 miljard poststukken per jaar gedaald.



bron: operators' websites and annual reports; Regulators; PostNL: overview of the European postal markets; UPU; IPC; Press
 Figuur 1 daling postvolumes van nationale postvervoerders

- 6) PostNL heeft de volumedalingen de afgelopen jaren opgevangen door continu zijn processen aan te passen en kostenbesparingen te realiseren. Sinds 2000 heeft PostNL bijna EUR 1 miljard aan kosten bespaard, waarvan ruim EUR 400 miljoen sinds 2010. De effecten van deze besparingen heeft PostNL op sociale wijze opgevangen. Zo heeft het bedrijf sinds 2011 EUR 300 miljoen besteed aan het Sociaal plan (sociale maatregelen) met als uitgangspunt het voorkomen van gedwongen ontslagen en zoveel mogelijk mensen van werk naar werk helpen. Het is in de context van de sterk krimpende volumes steeds uitdagender om de kwaliteit van de postdienstverlening in stand te houden – het merendeel van de netwerkkosten zijn immers vaste kosten die niet mee dalen met de afname van de volumes die over het netwerk gaan.
- 7) Ook moet PostNL bij krimpende volumes blijven investeren in innovatie en in het verhogen van de efficiëntie. PostNL zorgt er voor dat post relevant blijft voor klanten door bijvoorbeeld digitale toepassingen toe te voegen aan fysieke post, zoals het gebruik van een tracking code waarmee de klanten kunnen zien waar hun post in het proces is en zo de kwaliteit kunnen monitoren. Of de nieuwe dienst MyMail voor consumenten en bedrijven: de ontvanger ziet dankzij een foto op zijn smartphone, tablet of pc welke post er onderweg is.





Dit kan dankzij de investeringen in de nieuwste postsorteermachines. Op deze manier verandert post mee met de digitale wereld en blijft het medium – in elk geval langer – relevant. Deze investeringen helpen om het netwerk betrouwbaar en bereikbaar te houden en verdergaande digitale substitutie te matigen.

- 8) Daarnaast is de volumedaling voor een kleiner deel opgevangen door het aanpassen van de dienstverlening. Deze aanpassingen konden worden gestart na wijziging van de Postwet 2009. Zo is de maandagbezorging afgeschaft en kan vanaf dit jaar worden gestart met de wijzigingen in het aantal brievenbussen en postkantoren. Dit proces zal een aantal jaar in beslag nemen.
- 9) De volumedaling maakt het derhalve des te belangrijker dat in regelgeving het erkende publieke belang van postdiensten wordt gewaarborgd. Deze publieke belangen zijn de betaalbaarheid, keuzevrijheid, kwaliteit en beschikbaarheid van de postdienstverlening.
- 10) AMM is toegevoegd aan de Postwet 2009 onder aanname van gunstigere marktomstandigheden. Desalniettemin is ook bij de invulling hiervan in de wet- en regelgeving al bepaald dat proportionaliteit en zorgvuldigheid moeten zijn gewaarborgd. Het drukkende effect van digitalisering op de postsector is altijd erkend, waardoor in het parlement continu is benadrukt dat enkel passende maatregelen mochten worden opgelegd.

Ontwikkeling van concurrentie

- 11) De Minister schrijft in de concept beleidsregel dat door de digitalisering de postvolumes sterk zijn afgenomen, terwijl het aantal postbedrijven sinds de liberalisering is gegroeid. PostNL herkent deze ontwikkelingen en wil daar het volgende aan toevoegen.
- 12) Sinds de postsector in Nederland volledig is geliberaliseerd, is een vrije markt voor postvervoer ontstaan. Een gezonde markt kent meerdere aanbieders; concurrentie tussen aanbieders (met een eigen netwerk) creëert innovatie en prijsdruk en is daarmee gunstig voor de eindklant. Voor de bezorging van post is een netwerk nodig. In Nederland beschikken momenteel twee partijen over een landelijk netwerk voor postvervoer: PostNL en Sandd. Daarnaast zijn er meer dan honderd postvervoerbedrijven die regionaal of lokaal tot vijf dagen per week post bezorgen en die lokale of regionale netwerken hebben. De netwerkconcurrentie in de hele postsector is in de afgelopen jaren toegenomen tot 25% (2015).⁴ Nergens in Europa is dit percentage zo hoog en nergens in Europa is sprake van een tweede landelijke aanbieder.
- 13) Voor alle postvervoerders is het behoud van postvolumes essentieel om de vaste kosten terug te kunnen verdienen. Zeker voor die partijen die een landelijk of regionaal netwerk

⁴ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13665/De-Nederlandse-postmarkt-in-2013/>.





hebben. Het gevolg hiervan is dat de concurrentiestrijd in postvervoer steeds feller wordt vanwege de dalende volumes.

- 14) In tegenstelling tot regulering van andere markten, leidt de krimp in de postsector ertoe dat er geen marktgroei is waar partijen van kunnen profiteren en groeien. Groei van de ene partij gaat per definitie ten koste van een andere partij. In deze kwetsbare marktdynamiek is het van belang dat duurzame concurrentie wordt beoogd en bewaakt bij het vormgeven van de AMM regulering. PostNL onderschrijft derhalve dat prudent moet worden omgegaan met het opleggen van verplichtingen die belangrijke en structurele consequenties kunnen hebben voor de wijze waarop deze sector nu en in de toekomst functioneert. Het bewaken van deze balans is cruciaal voor het behoud van een postnetwerk in de toekomst.
- 15) De dynamiek in de postsector is groot en dit zal de aankomende jaren niet veranderen. De gehele postsector is dan ook gebaat bij een stabiel en proportioneel reguleringskader. Een reguleringskader dat ruimte laat voor duurzame concurrentie, een landelijk postvervoernetwerk op lange termijn in stand houdt en tegelijkertijd postvervoerders in staat stelt de krimp van postvolumes op te vangen. Voor een stabiel reguleringskader is van belang dat de doelstellingen in de beleidsregel duidelijk zijn en de centrale begrippen goed zijn gedefinieerd. In deel II gaat PostNL hier nader op in.

PostNL in Europese context

- 16) In de parlementaire geschiedenis van Hoofdstuk 3a van de Postwet 2009 wordt ingegaan op de positie van PostNL in Europa. PostNL ondervindt op verschillende postvervoersdiensten Europese concurrentie. In veel gevallen concurreert PostNL met de (van oudsher) nationale postbedrijven. Deze zijn uitvoerders van de UPD in hun eigen land en ontplooiën net als PostNL commerciële activiteiten zoals het bezorgen van zakelijke post en pakketten (DHL - als onderdeel van Deutsche Post, bpost, Royal Mail). Daarom is een gelijk speelveld op het gebied van regelgeving binnen Europa, ook binnen de postsector, essentieel voor duurzame concurrentie.
- 17) De volumedaling van postvervoer is, Denemarken uitgezonderd, nergens zo groot als in Nederland. Digitalisering vond in Nederland eerder en sneller plaats dan elders in Europa en zoals hiervoor aangegeven, is ook de concurrentie nergens zo groot als in Nederland.
- 18) PostNL weet zich staande te houden in een markt die eerder en diepgaander geliberaliseerd is dan andere Europese markten (zie figuur 2). In tegenstelling tot de meeste Europese postvervoerders krijgt PostNL geen staatssteun en heeft de overheid geen aandeel in de onderneming. Verder is het rendement op de UPD in Nederland gemaximeerd en is de scope van de UPD beperkt. Hierdoor zijn de meeste Europese postvervoerders in tegenstelling tot PostNL in staat een groter rendement te maken op basis van een bredere UPD.





Benchmark van Europese UPD-uitvoerders

Strategische kenmerken	Relatief gunstiger (+) / minder gunstig (-)?	NL	BE	FR	DE	DK	SE	UK
Verandering (geadresseerd) postvolume 2014 - 2015	-	-11%	-5%	-7%	-5%	-16%	-6%	-3% ¹
Winstgevendheid capaciteit UPD	-	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Staatssteun ⁵	-	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Staatseigendom van incumbent	-	0%	51%	100%	21%	100%	100%	0%
BTW-voordeel UPD in binnenlandse bulkmail	-	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja
Marktaandeel netwerkconcurrenten (2014)	-	23%	<1%	0%	12%	0%	18%	0%
Dekking bevolking door netwerkconcurrenten (2014)	-	100%	geen data	0%	70% ²	0%	54%	0%
Toegangsregulering	-	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja
AMM-regulering	-	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee

1 Daling van fiscaal jaar 2013/14 naar 2014/15 Royal Mail
2 Geschatte bereik van bezorgingsnetwerk in gebieden van de Mail Alliance (PostCon, Citipost Verbund, anderen)
BRON: Copenhagen Economics, gebaseerd op regulatory rapporten en jaarverslagen

Figuur 2 Benchmark van Europese UPD-uitvoerders

- 19) Ook is Nederland het enige land in Europa dat AMM-regulering in de postwetgeving heeft opgenomen, met uitzondering van Malta. Daarmee opereren de meeste Europese branchegenoten onder een fundamenteel ander regelgevingsregime dan PostNL.
- 20) Bovendien kent Nederland geen nettokostenregeling⁶ en PostNL heeft derhalve geen subsidie en/of compensatie ontvangen om de UPD in stand te houden. Ook heeft de overheid nooit bijgedragen aan het pensioenfonds van PostNL. Dit is uniek in Europa. In veel landen geven overheden hoge bedragen uit aan de UPD en pensioenen van de nationale postvervoerders. Zo hebben bijvoorbeeld alle nationale postbedrijven in de ons omringende landen (België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) blijkens de beschikkingspraktijk van de Europese Commissie zeer omvangrijke compensatie- en subsidiebedragen ontvangen van hun nationale overheden variërend van honderden miljoenen euro's tot vele miljarden euro's. Hetzelfde geldt voor een groot aantal andere lidstaten. De voorbeelden uit de beschikkingspraktijk van de Europese Commissie in de afgelopen 5 jaar tonen dat aan.⁷

⁵ Op basis van beschikkingen van afgelopen 5 jaar.

⁶ De mogelijkheid van compensatie voor de verlening van de UPD als voorzien in artikel 7 van de Postrichtlijn (2008/6/EC).

⁷ - *België*: (1) overname van pensioenverplichtingen voor EUR 3,8 miljard, (2) jaarlijkse compensatie voor de kosten van openbare dienstverplichtingen voor een totaal van EUR 5,2 miljard over de periode 1992-2010, (3) kapitaalinjecties: twee in 1997 (EUR 62 miljoen), een in 2003 (EUR 297,5 miljoen) en een in 2006 (EUR 40 miljoen), (4) overdracht van gebouwen met een waarde van EUR 112,2 miljoen, en (5) staatsgarantie voor een lening van 100 miljoen EUR tegen een premie van 0,25% in 2004 (beschikking van 25 januari 2012).

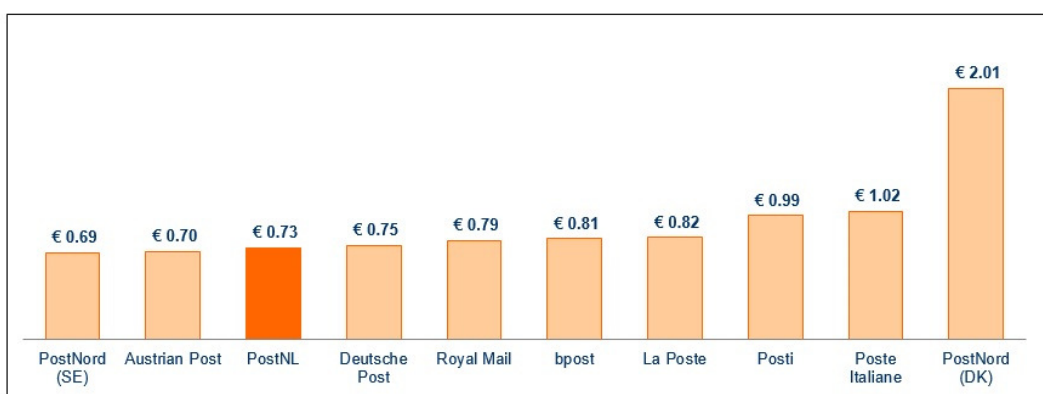
- *Frankrijk*: in 2014 heeft LaPoste EUR 170 miljoen ontvangen voor 'regional planning and development', EUR 150 miljoen voor 'press transport and delivery' en EUR 242 miljoen voor 'banking accessibility'. Deze zogenaamde Services of General Economic Interest (ook wel vertaald als diensten van algemeen economisch belang) bedragen worden verstrekt in verschillende vormen waaronder belastingvoordelen en subsidies. Beschikking SA.34027 d.d. 25 januari 2012, OJ C/77/2012.

- *Duitsland*: pensioensubsidie in de periode van 1995 tot 2010 EUR 37.1 miljard.





- 21) Ondanks de voordelen voor nationale postbedrijven in andere landen is de postzegelprijs in Nederland relatief laag en de kwaliteit van dienstverlening is nergens in Europa zo hoog als in Nederland.⁸ Zo realiseerde PostNL over 2015 een bezorgkwaliteit van 96,4%. Daarnaast is PostNL één van de meest efficiënte postbedrijven in Europa met sterke operationele prestaties.⁹



bron: OECD, PostNL Team Analysis, Websites of PPO's¹⁰

Figuur 3 overzicht postzegelprijs

De veranderingen voor medewerkers van PostNL

- 22) Bij de liberalisering van de postsector zijn ook op het gebied van arbeidsomstandigheden duidelijke voorwaarden gesteld door de politiek. Postbezorging is altijd mensenwerk. Door de sterke volumedaling neemt de hoeveelheid werk af en zijn er minder werknemers nodig. PostNL heeft, zoals hierboven aangegeven, veel geïnvesteerd om op een sociale wijze te kunnen reorganiseren. Met een goed Sociaal Plan en een eigen mobiliteitsbureau zijn sinds 2008 meer dan 8.000 medewerkers naar een toekomst buiten PostNL begeleid. Onder deze uitdagende omstandigheden is de medewerkersbetrokkenheid omhoog gegaan en behoort PostNL met ruim 44.600 medewerkers in Nederland (in 2015) nog steeds tot de top-5 grootste Nederlandse werkgevers.

Italië: EUR 262 miljoen per jaar, in totaal EUR 1.050 miljoen voor de jaren 2016-2019. Beschikking SA.43243 d.d. 4 december 2015, OJ C/104/2016.

- *Verenigd Koninkrijk*: PND 180 miljoen subsidie voor het jaar 2011/2012 Beschikking N 508/2010 d.d. 23 maart 2011, OJ L/147/2011; PND 1.089 miljoen pensioenlastenverlichting voor de jaren 2010-2015 Beschikking SA.31479 d.d. 21 maart 2012, OJ L/279/2012; PND 1.155 miljoen compensatie voor de jaren 2012-2015 Beschikking SA.33054 d.d. 28 maart 2012, OJ C/121/2012.

- *Polen*: Alleen al in 2013 een vergoeding van EUR 22,9 miljoen inclusief bijdrage door postvervoerbedrijven van ca. EUR 20,4 miljoen via een compensatiefonds. Beschikking SA.38869, van 26 november 2015.

- *Griekenland*: EUR 52 miljoen. Beschikking SA.32562 d.d. 25 januari 2012, OJ C/99/2012.

- *Spanje*: EUR 518 miljoen compensatie in 2014 voor de kosten van de UPD. Spain – Correos – 2014 jaarverslag p.102 en p.156.

⁸ 95% van de 24uurs post wordt daadwerkelijk binnen 24u bezorgd.

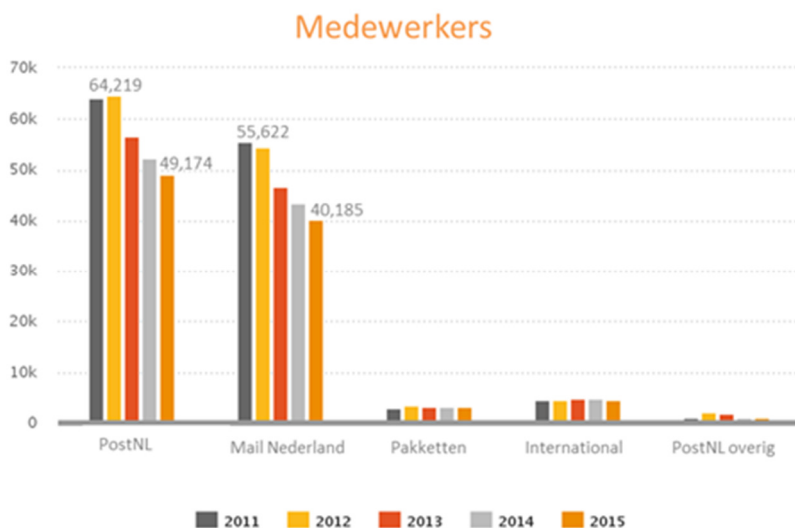
⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-final-report_en.pdf.

¹⁰ Losse post tot 20g (24-uurs), DL/C6 formaat, Gecorrigeerd voor koopkracht (2016, €).





- 23) De uitdaging van de krimpende markt en de wens om op sociale wijze te blijven reorganiseren blijft de komende jaren aan de orde. Ook wil PostNL aan haar pensioenverplichtingen kunnen blijven voldoen in deze moeilijke pensioenmarkt. De proportionele impact van de regelgeving is voor PostNL derhalve cruciaal om dit op deze wijze te kunnen blijven invullen. PostNL verzoekt de Minister dit punt voor de lange termijn mee te nemen bij het opstellen van zijn nieuwe beleidsvisie en voor de korte termijn bij het geven van kaders voor de proportionaliteitseis van artikel 13b, derde lid, Postwet.



http://annualreport2015.postnl.nl/docs/PostNL_AR2015/interactive-charts.php

Figuur 4: Medewerkers PostNL 2011-2015

Ontwikkeling in de postsector en de relatie tot toegangsregulering

- 24) Bij de vormgeving van AMM-regulering moeten de hiervoor genoemde ontwikkelingen en factoren zorgvuldig in ogenschouw worden genomen: de structureel krimpende postsector, de aanhoudende hoge digitale substitutie, de toegenomen fysieke concurrentie, de noodzaak van een gelijk speelveld in Europees verband, de belangen van alle betrokken partijen in de postsector, waaronder de medewerkers van PostNL en het belang van het behoud van een landelijk postnetwerk en de UPD.
- 25) Zorgvuldigheid en proportionaliteit zijn hierbij de sleutelwoorden. Verplichtingen kunnen enkel worden opgelegd wanneer op basis van een kwalitatieve én kwantitatieve analyse de effecten van deze verplichtingen inzichtelijk zijn gemaakt. Proportionaliteit betekent daarnaast dat de verplichtingen noodzakelijk zijn en niet verder gaan dan nodig om het door de wetgever bepaalde doel van de regulering te bereiken. Verplichtingen voldoen niet aan het proportionaliteitsvereiste als er ook minder vergaande verplichtingen mogelijk zijn om hetzelfde doel te bereiken.





- 26) PostNL onderschrijft dan ook het doel dat de Minister nastreeft met de concept beleidsregel en dat er prudent moet worden omgegaan met het opleggen van verplichtingen.
- 27) De Minister bevestigt in de concept beleidsregel dat artikel 9 naar verwachting op korte termijn kan worden ingetrokken. Dit is in lijn met de wens van de wetgever dat artikel 9 voor een overgangperiode van kracht kon blijven in afwachting op het AMM-besluit. ACM heeft de verwachting uitgesproken dat binnen 6 tot 8 maanden na de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2014 een AMM-besluit zou kunnen worden genomen.¹¹ De wetgever is ook expliciet van die termijn uitgegaan. Deze termijn is inmiddels fors overschreden. In het huidige ontwerp AMM-besluit overweegt ACM zelf dat artikel 9 in de uitleg die daaraan door ACM zelf wordt gegeven disproportioneel is.¹² Deze disproportionele effecten ondervindt PostNL inmiddels daadwerkelijk, in 2016 verliest PostNL inmiddels 90% van de aanbestedingen voor 24 uren post aan andere postvervoerders die hem via arbitrage eenvoudig onderbieden en dit percentage weerspiegelt de algemene trend bij offertetrajecten waar PostNL dagelijks mee wordt geconfronteerd.
- 28) Voor PostNL is het van groot belang dat met de beleidsregel duiding wordt gegeven aan de doelstellingen van het ex ante toezichtinstrument en de betekenis van de eis van proportionaliteit bij het toepassen van dit instrument worden verduidelijkt. Dit zorgt voor goede spelregels. Ook de uitleg in de toelichting van de beleidsregel helpt daarbij.

2 Zienswijze per artikel

- 29) PostNL onderschrijft om de in het vorige hoofdstuk genoemde redenen de hoofdlijnen van de beleidsregel, namelijk: de doelstellingen van het ex ante toezicht te expliciteren, de eis van proportionaliteit nader te concretiseren en invulling te geven aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit alles gericht op het op duurzame wijze bijdragen aan een gezonde en evenwichtige postsector.
- 30) In dit deel van de reactie gaat PostNL artikelsgewijs in op de concept beleidsregel. Hierin doet PostNL een aantal verzoeken ter verduidelijking of verdere uitwerking van de concept beleidsregel. Hieronder zijn deze verzoeken samengevat.

PostNL verzoekt de Minister:

- te bevestigen dat bij de proportionaliteitstoetsing van artikel 13b, derde lid, Postwet de wens van PostNL om op sociale wijze te kunnen blijven reorganiseren en te voldoen aan zijn pensioenverplichtingen in de moeilijke pensioenmarkt wordt meegenomen en dat dit in ogenschouw wordt genomen bij het opstellen van de lange termijn beleidsvisie (punt 23);

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 501, nr. 6, p. 5; zie ook de handelingen van 20 juni 2013, p. 70.

¹² Ontwerp AMM-besluit d.d. 9 juni 2016, kenmerk: ACM/TVP/2016/203243, pag. 5 en 103/104.





- de doelen van ex ante toezicht, het voorkomen van potentiële mededingingsproblemen met onomkeerbare effecten en het behouden van dynamische efficiëntie, nader te concretiseren ten aanzien van het onderdeel investeren in artikel 2 lid 2 sub a en een duidelijkere verbinding tussen dynamische efficiëntie (het doel in artikel 2) en financiële stabiliteit (de eis van proportionaliteit in artikel 3 lid 2 sub b) (randnummer 32);
- het begrip 'financiële stabiliteit' nader toe te lichten evenals het precieze verband met dynamische efficiëntie (randnummers 32) – 39);
- een bepaling toe te voegen die bevestigt dat de AMM-partij noodzakelijke efficiëntiebevorderende maatregelen mag doorvoeren ter bescherming van de financiële stabiliteit van de AMM-partij (randnummer 44);
- te verduidelijken dat verplichtingen op retailniveau (evenals verplichtingen met een soortelijke uitwerking) ingrijpender zijn dan wholesaleverplichtingen en dat verplichtingen niet tot gevolg mogen hebben dat de commerciële waarde van het retailaanbod wordt aangetast (randnummer 57);
- aan te geven dat kwantitatief moet worden onderbouwd dat de investeringen die samenhangen met verplichtingen bedrijfseconomisch verantwoord zijn en niet hoeven te worden gefinancierd vanuit andere activiteiten (randnummer 63);
- te verduidelijken dat er sprake is van een disproportioneel concurrentienadeel voor de AMM-partij als de verplichtingen haar de mogelijkheid ontnemen om aan alle eindgebruikers een concurrerende aanbieding te doen (randnummer 67);
- te duiden dat het opleggen van een verplichting die de AMM-partij direct of indirect op retailniveau noodzaakt tot het hanteren van een bepaalde productstructuur, een concurrentienadeel is en daarmee disproportioneel mede in het licht van het scherp dalende postvolume waarbij nieuwe producten mede dienen ter voorkoming van verdere digitale substitutie (randnummer 70);
- te verduidelijken dat de AMM-verplichting niet mag afdoen aan de vereisten en waarborgen van het mededingingsrecht en het aanbestedingsrecht (randnummer 74);
- te verduidelijken dat een zorgvuldige kwalitatieve en kwantitatieve analyse van op te leggen verplichtingen vereist dat ook de marktafbakening, de dominantieanalyse en de potentiële mededingingsproblemen niet alleen kwalitatief, maar ook kwantitatief worden onderbouwd (randnummer 89);
- te bevestigen dat de proportionaliteitstoets niet louter voor iedere op te leggen verplichting afzonderlijk wordt uitgevoerd, maar ook in onderlinge samenhang met andere verplichtingen (randnummer 95);
- te bevestigen dat het uitgangspunt is dat effecten van verplichtingen gekwantificeerd worden en worden aangevuld met een kwalitatieve analyse voor zover effecten van de verplichting niet kwantificeerbaar zijn (randnummer 113);
- te verduidelijken dat de kwantitatieve analyse zogeheten totale welvaartseffecten omvat (randnummer 99), bestaande uit dynamische, productieve en allocatieve efficiëntie (randnummer 100);
- te verduidelijken waaruit 'indirecte reguleringskosten' bestaan (randnummer 116).





Artikel 1 – Definities

- 31) In artikel 1 wordt aangesloten bij het begrip ‘postvervoer’ zoals gedefinieerd in de wet. In het kader van een proportionele toepassing van Hoofdstuk 3a past ook dat de reikwijdte van dit begrip niet verder wordt ingevuld dan tot nog toe gebruikelijk. Overeenkomstig de Postwet 2009 bestaat postvervoer in Nederland niet uit pakketvervoer met uitzondering van UPD pakketten.

Artikel 2 – Doelen ex ante toezicht

- 32) In artikel 2 van de beleidsregel worden de doelen van het ex ante toezicht verduidelijkt. PostNL onderschrijft deze doelen: het voorkomen van potentiële mededingingsproblemen met onomkeerbare effecten en het behouden van dynamische efficiëntie. Verder wordt gevraagd om een nadere concretisering van het onderdeel investeren in artikel 2 lid 2 sub a en een duidelijkere verbinding tussen dynamische efficiëntie (het doel in artikel 2) en financiële stabiliteit (de eis van proportionaliteit in artikel 3 lid 2 sub b).
- 33) Zoals in hoofdstuk I aangegeven zal de volumedaling in de postsector als gevolg van de voortschrijdende digitalisering de komende jaren stevig doorzetten en daalt bovendien sterker dan bij de aankondiging van de AMM-regulering is voorzien. In tegenstelling tot regulering van andere markten, leidt de krimp in de postsector ertoe dat er geen marktgroei is waar partijen van kunnen profiteren en groeien. Groei van de ene partij gaat per definitie ten koste van een andere partij. In deze kwetsbare marktdynamiek moet worden voorkomen dat het opleggen van verplichtingen leidt tot ongewenste (neven)effecten op de lange termijn. Immers bij foutieve inschattingen van effecten van verplichtingen kunnen deze effecten later veel moeilijker worden gecorrigeerd als gevolg van de dalende postvolumes.
- 34) In de toelichting wordt opgemerkt dat de effecten van een besluit op de belangen van alle eindgebruikers meegewogen dienen te worden, ook als dit andere marktsegmenten betreft. PostNL meent dan ook dat het ex ante toezicht zich dient te beperken tot dusdanig mededingingsbeperkende gedragingen dat de belangen van eindgebruikers ernstig worden geschaad.
- 35) Ten bate van alle eindgebruikers, moeten postvervoerders blijven investeren in innovatie en het verhogen van de efficiëntie om het netwerk betrouwbaar en bereikbaar te houden en verdergaande digitale substitutie te matigen. Artikel 2 van de beleidsregel benadrukt dan ook terecht dat op te leggen verplichtingen ook op de lange termijn postvervoerbedrijven moeten stimuleren tot innovatie en investeringen in hun eigen netwerk en hun postdienstverlening. In het verlengde daarvan worden postvervoerbedrijven gestimuleerd te concurreren op kwaliteit van de postdienstverlening. Als postvervoerders alleen de dienstverlening van de AMM-partij wederverkopen zonder toevoeging van enige waarde voor de eindgebruiker is er nauwelijks of geen concurrentie op kwaliteit.





- 36) Het is van groot belang dat wordt voorkomen dat verplichtingen leiden tot ontmoediging van het investeren in een eigen bezorgnetwerk. Ter voorkoming van onduidelijkheden zou aan artikel 2, tweede lid, sub a kunnen worden toegevoegd dat op te leggen verplichtingen geen afbreuk mogen doen aan de prikkels voor postvervoerbedrijven om te investeren in het onderhouden en uitbreiden van een eigen bezorgnetwerk.
- 37) De Minister gaat ook in het kader van dynamische efficiëntie in op de interactie tussen de UPD en de zakelijke markt. PostNL onderschrijft dat er een wisselwerking bestaat tussen de UPD en de zakelijke markt. In de context van krimpende postvolumes is de omzet en kostenefficiëntie van het geheel van verrichte postvervoerdiensten in het landelijke bezorgnetwerk bepalend voor de betaalbaarheid, toegankelijkheid, kwaliteit en financiële houdbaarheid van zowel de UPD als de niet-UPD dienstverlening. Door de sterk krimpende volumes staat het financiële draagvlak van het landelijke postnetwerk onder druk – het merendeel van de netwerkkosten zijn immers vaste kosten die niet mee dalen met de afname van de volumes die over het netwerk gaan.
- 38) Met krimpende postvolumes is het belangrijk om dynamische efficiëntie te behouden, zoals in de doelen van de concept beleidsregel is aangegeven. Om het hoofd te kunnen bieden aan deze volumedalingen past PostNL zich continue aan. Er zijn en worden kostenprogramma's doorgevoerd, investeringen gedaan in de innovatie en efficiëntie van het postbedrijf. PostNL maakt substantiële kosten voor de noodzakelijke afbouw van zijn personeelsbestand op een sociale wijze (zie randnummer 6). Dit alles is erop gericht om PostNL en het landelijk postvervoernetwerk toekomstbestendig te maken en te houden. Dit is uiteraard rechtstreeks gekoppeld aan de financiële stabiliteit van het bedrijf en daarmee is het nastreven van dynamische efficiëntie cruciaal om ook op lange termijn de publieke belangen van de postdienst te kunnen waarborgen.
- 39) PostNL onderschrijft het grote belang van financiële stabiliteit voor een toekomstbestendig landelijk vijfdaags bezorgnetwerk. De link tussen dynamische efficiëntie en financiële stabiliteit zou volgens PostNL verder kunnen worden verduidelijkt.

Artikel 3 – Eisen van proportionaliteit

- 40) In artikel 3 worden de eisen van proportionaliteit nader uitgewerkt, onder meer voor de begrippen financiële stabiliteit en concurrentienadeel. PostNL vraagt ten aanzien van financiële stabiliteit, nadere toelichting op het begrip financiële schokken en een nadere inkadering van de verplichtingen in relatie tot de verhouding wholesale en retail en de operationele efficiëntie. Deze onderdelen zijn onlosmakelijk verbonden met het begrip financiële stabiliteit. Ten aanzien van het begrip concurrentienadeel verzoekt PostNL dit nader te concretiseren (concurrentie op alle eindgebruikers moet mogelijk zijn en de economische realiteit op korte en lange termijn moet in ogenschouw worden genomen). Ten slotte geeft PostNL een aantal situatieschetsen waarbij van een concurrentienadeel sprake is.





- 41) In de concept beleidsregel worden terecht eisen gesteld aan de proportionaliteit van de op te leggen verplichtingen. De scherpe daling van de postvolumes als gevolg van digitale substitutie bedreigt de bedrijfsmatige en op continuïteit gerichte exploitatie van het landelijk vijfdaags bezorgnetwerk en het financiële draagvlak voor dat netwerk. Als gevolg van de doorzettende daling van de volumes is het belang van proportionele verplichtingen in de komende jaren alleen nog maar groter.

Artikel 3 – Financiële stabiliteit

- 42) In de toelichting wordt financiële stabiliteit ingevuld door het begrip financiële schokken. Het is van belang dat dit nader wordt toegelicht. PostNL stelt voor dat er bijvoorbeeld sprake is van een financiële schok indien er sprake is van een duidelijk negatief effect op de omzet en/of de winstgevendheid van de relevante activiteiten. PostNL neemt aan dat deze schokken worden vergeleken met de situatie zonder regulering, zoals ook ACM de AMM-regulering invult.
- 43) Het begrip financiële schokken zal bovendien niet alleen als momentopname moeten worden beoordeeld. Ook verplichtingen die op termijn tot een aantasting van de financiële stabiliteit leiden zijn disproportioneel.
- 44) De financiële stabiliteit kan worden verstoord door verplichtingen die de AMM-partij dwingen op wholesaleniveau gunstiger tarieven en/of voorwaarden te hanteren dan op retailniveau. Daarnaast kan de financiële stabiliteit van de AMM-partij worden verstoord doordat maatregelen ter vergroting van de efficiëntie niet of niet snel kunnen worden doorgevoerd of doordat toegangsverzoeken niet aansluiten bij het operationele proces of het productaanbod van de AMM-partij. Op dat moment wordt de AMM-partij genoodzaakt om investeringen te doen in of extra kosten te maken voor de aanpassing van operationele processen of het productaanbod of toegangsvormen te introduceren die niet kunnen worden terugverdiend of leiden tot kosteninefficiënties. In de context van de krimpende markt is kostenefficiëntie van het geheel van verrichtte postvervoerdiensten in het netwerk van het postvervoerbedrijf dat met de UPD is belast immers bepalend voor de betaalbaarheid, toegankelijkheid, kwaliteit en financiële houdbaarheid van de UPD.
- 45) Hieronder worden deze twee aspecten van grote invloed op financiële stabiliteit, te weten de verhouding tussen wholesale en retail en de operationele efficiëntie nader toegelicht en worden voorstellen gedaan voor nadere explicitering van de concept beleidsregel.

Verhouding wholesale/retail

- 46) Toegang tot een netwerk kan leiden tot efficiëntere concurrentie als de toegangsoekers ook eigen waarde kan toevoegen in de concurrentiestrijd op retailniveau. Dat is bijvoorbeeld het geval in de telecomsector, waar toegangsoekers beschikken over een eigen netwerk en concurreren met de dienstverlening die zij toevoegen aan het ingekochte wholesaleproduct. Dat is echter niet het geval in de postsector. Toegangsoekers maken enkel gebruik van het netwerk van de AMM-partij, maar voegen daar geen extra diensten





aan toe. Er is dus eigenlijk meer sprake van simpele wederverkoop dan van een wholesale-retail relatie.

- 47) Een postvervoerder kan wél toegevoegde waarde bieden voor zover deze een eigen netwerk heeft uitgerold. Echter, als er verplichtingen worden opgelegd die ertoe leiden dat die postvervoerders goedkoop netwerktoegang kunnen inkopen (wholesale) en diezelfde dienst, die kwalitatief en functioneel gelijk is als de dienst voor eindklanten (retail), voor een hoger tarief kunnen wederverkopen, is er slechts sprake van tariefarbitrage en niet van toegevoegde waarde voor de markt. Dergelijke arbitrage ontnemt de prikkels voor het investeren in een eigen netwerk en daarmee tot innovatie en concurrentie op kwaliteit. Eveneens ondermijnt een dergelijke tariefarbitrage de commerciële waarde van het retailaanbod en leidt daarmee tot verschraving van het aanbod aan eindgebruikers. Wat resteert is een kale verschuiving van volumes en omzet naar toegangszoekers, zonder dat die – als wederverkoper – waarde toevoegen.
- 48) Deze kale verschuiving van omzet ondermijnt direct het financiële draagvlak voor het landelijke postvervoer met inbegrip van de UPD. Dit tast de financiële stabiliteit aan van zowel de AMM-partij als van de postvervoerders die van het vijfdaagse bezorgnetwerk gebruik maken aangezien dit een situatie is die op termijn niet houdbaar is.
- 49) Ter nadere inkadering van de verplichtingen die het effect kunnen hebben dat de financiële stabiliteit wordt verstoord (artikel 3, tweede lid, sub b), stelt PostNL voor een onderdeel d en een onderdeel e toe te voegen aan artikel 3, tweede lid:
- 'Het in het eerste lid gestelde betekent dat ACM aan het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht geen verplichtingen oplegt die:*
- [...]*
- d. het level playing field tussen postvervoerbedrijven verstoren als gevolg van tariefarbitrage.*
- e. een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht verplichten om voor postvervoerbedrijven tarieven en voorwaarden te hanteren die afwijken van het vergelijkbare retailaanbod van dat postvervoerbedrijf waardoor het bestaan van dat retailaanbod, waaronder de UPD, wordt aangetast.'*
- 50) Een gevolg van tariefarbitrage kan zijn dat het level playing field tussen postvervoerbedrijven wordt verstoord, namelijk wanneer de concurrentiepositie van partijen met eigen infrastructuur wordt ondermijnd door wederverkoop op basis van gereguleerde toegang. Daarnaast kan tariefarbitrage leiden tot discriminatie en concurrentieverstoring tussen postvervoerbedrijven onderling indien de toegangstarieven door de vormgeving van de verplichtingen voor exact dezelfde dienstverlening aan kleine en grote postvervoerbedrijven aanzienlijk van elkaar verschillen. In dat geval wordt de financiële stabiliteit bedreigd van de postvervoerbedrijven die voor dezelfde (wholesale)





dienstverlening hogere tarieven verschuldigd zijn.¹³ Dit heeft tot gevolg dat juist de grotere postvervoerders profiteren en dit kan zorgen voor toetredings- en uitbreidingsdrempels voor de kleinere spelers in de postsector.

- 51) Het nieuwe voorgestelde onderdeel d is gericht tegen dergelijke verstoringen van het level playing field tussen postvervoerbedrijven.
- 52) Daarnaast kan het bestaansrecht van het retailaanbod van de AMM-partij, waaronder de UPD, evenzeer worden aangetast indien als gevolg van toegangsregulering de productindeling op retailniveau niet wordt gespiegeld op wholesaleniveau. Dit doet zich in het bijzonder voor indien duurdere retailproducten, waaronder diensten die tot de UPD behoren, door postvervoerders tegen een goedkoper toegangstarief behorend bij een goedkoper retailproduct kunnen worden ingekocht.
- 53) Dergelijke tariefarbitrage ten koste van het retailaanbod, waaronder de UPD, leidt bovendien onvermijdelijk tot nivellering van tarieven en producten en tot grote correcties op de bestaande tariefniveaus in de verschillende delen van de markt. Het resultaat is een verschraling van het productaanbod en hogere gemiddelde tarieven voor eindklanten, waardoor de krimp van de postvolumes versnelt. Die krimp is onomkeerbaar: als fysieke postvolumes eenmaal vervangen zijn door digitale communicatie, blijft dat zo. Ook dit vormt een bedreiging voor het financiële draagvlak voor het landelijke postvervoer met inbegrip van de UPD.
- 54) Het nieuw voorgestelde onderdeel e is gericht tegen dergelijke maatregelen die het bestaan van het retailaanbod van PostNL en de UPD ondermijnen.

Rangorde verplichtingen wholesale/retail

- 55) Retailverplichtingen zijn ingrijpender dan wholesaleverplichtingen en mogen pas worden opgelegd indien niet met wholesaleverplichtingen kan worden volstaan. Dit geldt a fortiori nu verplichtingen die ten koste gaan van het retailaanbod niet in het belang van eindgebruikers zijn, terwijl de concept beleidsregel de belangen van eindgebruikers terecht centraal stelt.
- 56) Hetzelfde moet worden aangenomen voor de oplegging van verplichtingen op wholesaleniveau met directe gevolgen voor het retailaanbod van de AMM-partij. Ook dergelijke verplichtingen zijn niet in het belang van eindgebruikers.
- 57) PostNL verzoekt de Minister in de toelichting bij de beleidsregel te verduidelijken dat verplichtingen op retailniveau ingrijpender zijn dan wholesaleverplichtingen en dat hetzelfde geldt voor wholesaleverplichtingen die uitwerken tot verplichtingen op retailniveau, waaronder verplichtingen die tot gevolg hebben dat de AMM-partij op

¹³ Verwezen wordt naar de recente uitspraken van toezichthouders, mededingingsautoriteiten en rechters in België, Frankrijk en Zweden.





retailniveau wordt beperkt in het doen van aanbiedingen of het doorvoeren van innovaties, dan wel die tot gevolg hebben dat de AMM-partij haar retailaanbiedingen moet aanpassen of die tot gevolg hebben dat de commerciële waarde van de retailaanbiedingen worden aangetast.

Cherry picking

- 58) Het financiële draagvlak voor het landelijke bezorgnetwerk is gebaseerd op landelijk uniforme tarieven. Deze tarieven zijn gebaseerd op een mix van efficiënte bezorging in economisch aantrekkelijke gebieden en/of aan economisch aantrekkelijke klantgroepen (in bijv. dichtbevolkte gebieden of een concentratie van adressen in flats) en bezorging in economisch minder aantrekkelijke gebieden en/of aan economisch minder aantrekkelijke klantgroepen waar de bezorgkosten relatief hoog zijn (bijv. in rurale gebieden of zogenaamde 'boerderijenpost'). Indien verplichtingen zodanig worden opgelegd dan wel zodanig uitwerken dat deze ruimte geven tot cherry picking door postvervoerbedrijven, waarbij zij systematisch de economisch aantrekkelijke gebieden en/of klantgroepen zelf bedienen en de economisch minder aantrekkelijke gebieden en/of klantgroepen tegen het uniforme tarief door de AMM-partij laten bezorgen, zijn deze verplichtingen disproportioneel en leiden tot een concurrentienadeel voor de AMM-partij. Immers door zich te richten op de economisch aantrekkelijke gebieden en/of klantgroepen zijn concurrerende postvervoerders in staat de AMM-partij te onderbieden, terwijl tegelijkertijd het relatieve gewicht van de duurdere bezorggebieden en klantgroepen toeneemt. Dergelijke arbitrage leidt op termijn tot een verstoring van de dekking van het landelijk vijfdaags bezorgnetwerk en het draagvlak voor de UPD. Dit schaadt alle postvervoerders.
- 59) Voor het behouden van het financiële draagvlak is het ook van belang dat bij het vormgeven van de verplichting rekening wordt gehouden met de mogelijkheid voor de AMM-partij om de daadwerkelijke bezorgkosten in het wholesaleaanbod door te berekenen.

Operationele efficiëntie

- 60) De financiële stabiliteit wordt eveneens verstoord (artikel 3, tweede lid, sub b) indien noodzakelijke maatregelen ter bevordering van de efficiëntie niet of niet snel genoeg kunnen worden doorgevoerd of wanneer de AMM-partij wordt verplicht om ten behoeve van postvervoerders onrendabele proces- of productaanpassingen door te voeren of toegangsvormen te introduceren waarvan de kosten niet kunnen worden terugverdiend. Om die reden stelt PostNL voor om een onderdeel f toe te voegen aan artikel 3, tweede lid:

'Het in het eerste lid gestelde betekent dat ACM aan het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht geen verplichtingen oplegt die:

[...]

f. een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht beperken in de mogelijkheden om te innoveren of maatregelen ter bevordering van de efficiëntie door te voeren of te handhaven, dan wel dit postvervoerbedrijf verplichten om zijn operationele voorwaarden of processen of productaanbod aan te passen zonder dat





de daarmee samenhangende kosten kunnen worden terugverdiend en inefficiënties kunnen worden voorkomen.'

- 61) Het financieel draagvlak voor het landelijke bezorgnetwerk inclusief de UPD, staat onder druk als gevolg van de sterk krimpende postvolumes. Om de volumedalingen te compenseren dient PostNL voortdurend zijn operationele processen en productvoorwaarden aan te passen om producten aantrekkelijk te houden, kosten te besparen, te innoveren en de efficiëntie van de postverwerking te bevorderen.
- 62) Opgelegde verplichtingen die de AMM-partij in die mogelijkheden beperken vormen een bedreiging voor het financiële draagvlak van het landelijke bezorgnetwerk en de aanbidding van de UPD.
- 63) Omgekeerd kan van de AMM-partij, gezien de scherp dalende postvolumes, niet worden verlangd dat hij kosten maakt voor de aanpassing van zijn operationele processen of producten ten behoeve van louter postvervoerbedrijven. Dergelijke aanpassingen leiden tot kostenverhogingen, waar bij de huidige marktontwikkelingen geen hogere omzet of kostenbesparingen tegenover staan. Indien dergelijke verplichtingen worden overwogen zal door ACM aannemelijk moeten worden gemaakt en kwantitatief moeten worden onderbouwd dat de daarmee samenhangende investeringen bedrijfseconomisch verantwoord zijn en niet hoeven te worden gefinancierd vanuit andere activiteiten. PostNL vraagt dit expliciet op te nemen.

Artikel 3 – Nadere definiëring concurrentienadeel

- 64) PostNL onderschrijft dat een doelstelling van het AMM-reguleringsregime is om duurzame concurrentie wat betreft postvervoer te realiseren en dat andere postvervoerders de ruimte moeten krijgen om te concurreren. PostNL ziet ook dat andere postvervoerders (nog) niet over een (landelijk) vijfdaags bezorgnetwerk beschikken en voor de bezorging buiten hun eigen verzorgingsgebied toegang nodig kunnen hebben tot een ander netwerk.
- 65) Duurzame concurrentie betekent ook dat de AMM-partij in de postsector concurrerende aanbiedingen aan eindgebruikers kan doen op een zodanige wijze dat deze aanbiedingen op zowel korte als lange termijn economisch rationeel zijn. De verplichtingen op grond van de AMM-regulering mogen dan ook niet zover gaan dat de AMM-partij wordt belemmerd in zijn concurrentievermogen. Dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 3 lid 2, waarin staat dat een verplichting disproportioneel is wanneer deze ertoe leidt dat de AMM-partij op de afgebakende relevante markt een concurrentienadeel heeft. In de toelichting wordt aangegeven dat een concurrentienadeel ontstaat, indien de AMM-partij een bepaald voordeel of mogelijkheid niet heeft die andere partijen op de afgebakende relevante markt wél hebben.
- 66) Dit is een precair en belangrijk evenwicht voor een toezichthouder om te bewaken. PostNL zou graag zien dat in de beleidsregel/de toelichting een nadere duiding en voorbeelden worden gegeven van het begrip 'concurrentienadeel'.





- 67) Eventuele op te leggen verplichtingen zijn niet proportioneel, indien de AMM-partij niet in staat is om aan alle eindgebruikers een concurrerende aanbieding te doen. In artikel 3, tweede lid, sub c moet worden verduidelijkt dat in dat geval sprake is van een concurrentienadeel als bedoeld in dit artikel, aangezien het hier om een situatie gaat die evident niet in het belang is van de betreffende eindgebruikers.
- 68) Daarnaast moet bij de toetsing van de proportionaliteit ruimer worden gekeken dan enkel naar de vraag of de AMM-partij op korte termijn een concurrerend aanbod kan doen. Zoals hierboven aangegeven is het van belang dat bij het begrip concurrentienadeel de economische realiteit op korte en lange termijn in ogenschouw wordt genomen. PostNL zou dit derhalve graag expliciet vermeld zien.
- 69) In het navolgende werkt PostNL een aantal situaties uit waarmee bij invulling van het begrip 'concurrentienadeel' rekening moet worden gehouden.

Situatie 1: Effect op productportfolio/retailstructuur

- 70) Het opleggen van een verplichting die de AMM-partij op retailniveau noodzaakt tot het hanteren van een bepaalde productstructuur, omdat deze direct of indirect op wholesaleniveau wordt gedictieerd, levert per definitie een concurrentienadeel op. De AMM-partij kan dan immers haar product- en dienstenaanbod niet meer aanpassen aan de marktvraag terwijl andere postvervoerders dit wel kunnen. Dit geldt bijvoorbeeld indien de AMM-partij niet op verzoeken van klanten voor een nieuwe retaildienst mag ingaan of pilot producten mag introduceren zonder dergelijke aanpassingen op voorhand aan alle postvervoerbedrijven aan te bieden. Een dergelijke verplichting is niet proportioneel mede in het licht van het scherp dalende postvolume waarbij nieuwe producten mede dienen ter voorkoming van verdere digitale substitutie.
- 71) Van een concurrentienadeel is tevens sprake wanneer het de AMM-partij niet vrijstaat zelf te bepalen welke producten of diensten hij aanbiedt. Dit belemmert hem immers per definitie in zijn concurrentiemogelijkheden. Dit betekent dat bij het opleggen van verplichtingen op wholesaleniveau de retailstructuur van de AMM-partij het uitgangspunt moet zijn (formaat, gewicht, product definities en voorwaarden).
- 72) PostNL verzoekt bovenstaande als nadere duiding of voorbeeld mee te nemen onder het begrip concurrentienadeel.

Situatie 2: Transparantieverplichtingen tarieven

- 73) Een wezenlijk element van concurrentie is dat ondernemingen zich onafhankelijk van elkaar gedragen en niet op de hoogte zijn van elkaars gedrag of plannen:¹⁴

¹⁴ Zie het arrest van het Hof van Justitie van 16 december 1975 in gev. zaken 40 e.a./73, SuikerUnie e.a. /Commissie.





'Iedere ondernemer [moet] zelfstandig moet bepalen welk beleid hij op de gemeenschappelijke markt zal voeren. Deze eis van zelfstandigheid staat in de weg aan enigerlei al dan niet rechtstreeks contact tussen marktdeelnemers waardoor een onderneming het marktgedrag van concurrenten beïnvloedt of hen informeert over beslissingen of afwegingen wat haar eigen marktgedrag betreft, voor zover op deze wijze mededingingsvoorwaarden kunnen ontstaan die niet met de normale voorwaarden van die markt overeenkomen.'

- 74) Bij het opleggen van transparantieverplichtingen moet de toezichthouder hiermee rekening houden. PostNL geeft de Minister in overweging om in de beleidsregel op te nemen dat de toepassing van de sectorspecifieke verplichtingen op grond van Hoofdstuk 3a van de Postwet (artikel 13b) geen afbreuk mag doen aan de vereisten en waarborgen van het mededingingsrecht en het aanbestedingsrecht.
- 75) Het opleggen van transparantieverplichtingen mag er niet toe leiden dat de AMM-partij gedwongen wordt informatie openbaar te maken waarover een concurrent normaal niet zou beschikken en vervolgens kan gebruiken bij het bepalen van haar marktgedrag. Transparantieverplichtingen ten aanzien van tarieven ten behoeve van retailaanbiedingen, leiden over het algemeen tot een concurrentienadeel, zeker wanneer de verplichting inhoudt dat vooraf prijswijzigingen moeten worden aangekondigd. Hierdoor weten concurrerende postvervoerders tegen welke tarieven de AMM-partij zijn diensten aanbiedt. Dat levert per definitie een concurrentienadeel op. Bovendien zijn eindklanten hier niet bij gebaat. Zij zullen minder gunstige aanbiedingen krijgen van postvervoerders, omdat zij bekend zijn met het minimale tarief dat de AMM-partij kan bieden en daardoor kunnen zij strategisch prijzen net onder dit minimale tarief. De transparantieverplichting mag niet strekken tot het delen van concurrentiegevoelige informatie tussen concurrenten, hetgeen in strijd is met het mededingingsrecht en/of het aanbestedingsrecht.
- 76) PostNL verzoekt bovenstaande als nadere duiding of voorbeeld mee te nemen onder het begrip concurrentienadeel.

Situatie 3: Concurrentienadeel ten opzichte van andere vormen van communicatie

- 77) Een concurrentienadeel kan zich ook voordoen, indien de AMM-partij door opgelegde verplichtingen zou worden belemmerd om haar aanbod zo aantrekkelijk mogelijk te maken in vergelijking met andere vormen van communicatie en met name digitale berichtgeving. In die concurrentiestrijd zijn volumekortingen essentieel. De AMM-partij mag dan ook niet worden belemmerd in zijn mogelijkheden om met kortingen digitale substitutie tegen te gaan. PostNL verzoekt bovenstaande als nadere duiding of voorbeeld mee te nemen onder het begrip concurrentienadeel.





Situatie 4: Doorvertaling tarieven met tijdsvertraging

- 78) Als de AMM-partij enige wijziging in een aanbod eerst óók aan concurrerende postvervoerbedrijven moet doen, kan de AMM-partij nooit gelijktijdig wijzigingen in zijn product- en tariefstructuur ten opzichte van eindklanten en postvervoerders doorvoeren. Die situatie moet worden vermeden, omdat dat leidt tot een belangrijk concurrentienadeel voor de AMM-partij. Immers: deze systematiek leidt tot een periode (tussen het aanbod aan de postvervoerder en het aanbod aan de klant) waarin de AMM-partij feitelijk niets kan doen. In die tussentijd kunnen andere postvervoerders gemakkelijk klanten naar zich toetrekken, zonder dat de AMM-partij op dat moment een alternatief aanbod kan doen. Bovendien betekent dit dat de AMM-partij niet kan ingaan op verzoeken van klanten om een nieuwe aanbieding te doen of te ontwikkelen. De klant wordt geconfronteerd met een verplichte wachttijd. Ook wordt de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten, al dan niet in samenwerking met klanten, ernstig ontmoedigd. Dit leidt eens te meer tot een belangrijk concurrentienadeel voor de AMM-partij ten koste van eindgebruikers.
- 79) Omgekeerd mogen eventuele verplichtingen de AMM-partij ook niet belemmeren in de snelheid waarmee hij wijzigingen in zijn product- en tariefstructuur kan doorvoeren. Anders kan de AMM-partij met zijn aanbod onvoldoende inspelen op veranderende marktomstandigheden. Verplichtingen op een AMM-partij zijn asymmetrisch, en worden dus niet aan andere marktpartijen opgelegd. De AMM-partij is dus de enige die ernstig wordt beperkt in haar commerciële bewegingsvrijheid, en leidt daarmee een disproportioneel concurrentienadeel.
- 80) PostNL verzoekt bovenstaande als nadere duiding of voorbeeld mee te nemen onder het begrip concurrentienadeel.

Situatie 5: Product- en procesverbeteringen

- 81) Bij het opleggen van de verplichtingen is het van belang dat bij de proportionaliteitstoets meegenomen wordt wat de effecten op de mogelijkheden voor product- en procesverbeteringen van de AMM-partij zijn. Bij een doelstelling van duurzame concurrentie moeten, zowel de AMM-partij, als de overige postvervoerders in staat zijn te reageren op verzoeken vanuit de markt en zich aan te passen aan de krimpende markt.
- 82) In de postsector is het niet ongebruikelijk dat nieuwe producten eerst als pilot worden aangeboden en worden getest alvorens deze sectorbreed worden aangeboden. Ook worden er pilots gestart op verzoek van een bepaalde klant. Deze initiatieven leiden tot innovaties en bieden toegevoegde waarde aan de klant en uiteindelijk ook aan de toegangsdienst. De AMM-partij moet in staat zijn dergelijke pilots te kunnen starten, stoppen of aanpassen onder dezelfde voorwaarden als andere postvervoerders.
- 83) PostNL hanteert 'pilotproducten' als een manier om bij een beperkt aantal klanten, of in samenwerking met klanten, producten uit te testen en/of verder door te ontwikkelen. Dit testen is bijvoorbeeld nodig om de logistieke processen te toetsen, of om te toetsen of





nieuwe producten tegemoet komen aan nieuwe wensen van klanten. Door dit met een kleine groep klanten te testen, kunnen er nog aanpassingen aan het productontwerp worden gemaakt, of kan nog worden besloten het product alsnog niet in te voeren. Dit helpt bij een zorgvuldige introductie in de markt.

- 84) Ook bij reorganisaties kiest PostNL er vrijwel altijd voor om deze gefaseerd door te voeren, met een strak uitgestippelde planning – ook als dit consequenties heeft voor de producten. Een andere aanpak zou onverantwoord zijn. PostNL is dusdanig groot dat een reorganisatie niet verantwoord in één keer landelijk kan plaatsvinden zonder de landelijke postbezorging in gevaar te brengen.
- 85) Een voorbeeld van een procesverbetering is de introductie van het piek-dal model. Met de dalende stroom post bleek circa 10 jaar geleden dat het operationeel efficiënter is om in plaats van 6 dagen per week een gemiddelde hoeveelheid post te verwerken, het proces zodanig in te richten dat er drie piekdagen en drie daldagen zouden ontstaan. Dit had operationele consequenties en consequenties voor het productportfolio: de 48 / 72-uurs post zou dan alleen nog op dinsdag, donderdag en zaterdag worden bezorgd – voorheen was dat op elke bezorgdag.
- 86) PostNL heeft meerdere jaren genomen om dit proces te ontwerpen en te testen op enkele locaties, om het vervolgens stap voor stap landelijk door te voeren. Tegelijkertijd is het productportfolio aangepast en met klanten getest. Dit heeft geresulteerd in de huidige producten '24-uur' en 'basic'. Vanaf 2012 zijn deze in de markt gezet. Klanten zijn onder begeleiding van account managers naar deze nieuwe producten overgestapt. Tegelijkertijd zijn de producten van voor 2011 afgebouwd. Dit proces heeft meerdere jaren in beslag genomen en had onmogelijk in één keer landelijk kunnen worden neergezet.
- 87) PostNL verzoekt bovenstaande als nadere duiding of voorbeeld mee te nemen onder het begrip concurrentienadeel.

Artikel 4 – Impactanalyse

- 88) Artikel 4 betreft de onderbouwing van de opgelegde verplichtingen. In dit artikel wordt echter de voorafgaande marktafbakening, dominantieanalyse en potentiële mededingingsproblemen niet genoemd. Om de proportionaliteit van een opgelegde verplichting te kunnen toetsen, is echter een zorgvuldige onderbouwde marktafbakening, dominantieanalyse en analyse van potentiële mededingingsproblemen vereist.
- 89) Derhalve geeft PostNL de Minister in overweging om in de toelichting op de beleidsregel te verduidelijken dat een zorgvuldige kwalitatieve en kwantitatieve analyse van op te leggen verplichtingen vereist dat ook de marktafbakening, de dominantieanalyse en de potentiële mededingingsproblemen niet alleen kwalitatief, maar ook kwantitatief worden onderbouwd.
- 90) In sub 1 van artikel 4 van de concept beleidsregel wordt vastgelegd dat het van belang is dat ten aanzien van iedere opgelegde verplichting wordt onderbouwd of deze noodzakelijk en





geschikt is voor het bereiken van de in artikel 2 genoemde doelstellingen (het oplossen van de mededingingsproblemen en het behouden van dynamische efficiëntie). Tevens moet kwantitatief worden onderbouwd dat een minder ingrijpende maatregel niet effectief is. In sub 2 van artikel 4 wordt beschreven dat dit kwantitatief moet worden doorerekend.

- 91) PostNL leest hierin dat (1) het voor een goede kwantitatieve analyse allereerst de omvang van het mededingingsprobleem wordt berekend (bijvoorbeeld: wat zijn de welvaartseffecten indien een probleem zich daadwerkelijk voordoet en wat is de kans dat deze zich voordoen), (2) dat vervolgens wordt aangetoond dat er sprake is van een dusdanige mededingingsbeperkende gedraging dat de belangen van eindgebruikers ernstig worden geschaad, en (3) dat de welvaartsimpact van de voorgenomen verplichting wordt berekend (bijvoorbeeld: wat kost het om dit mededingingsprobleem te remediëren). Ten aanzien van dit laatste moet vanuit zorgvuldigheid de impact van alle mogelijke (varianten van) op te leggen verplichtingen worden doorerekend. Op basis van de kwantitatieve wijze berekende effecten kan de hoogte van de impact worden vergeleken en daarmee de minst vergaande verplichting worden bepaald. Deze minst vergaande verplichting kan vervolgens worden opgelegd indien deze (kwantitatief) in verhouding staat tot het vermeende mededingingsprobleem dat wordt opgelost.
- 92) Zoals in de toelichting op de concept beleidsregel staat weergegeven is het van belang dat niet alleen de effecten op de relevante markt worden gekwantificeerd, maar de effecten van de verplichting(en) op de belangen van alle eindgebruikers meegewogen dienen te worden, ook wanneer dit andere marktsegmenten betreft.
- 93) PostNL neemt aan dat de kwantitatieve doorrekeningen reproduceerbaar en transparant gemaakt worden, waardoor de analyse van ACM voor een ieder inzichtelijk en controleerbaar is. Hierbij is het van belang dat niet alleen de berekening, maar ook de onderliggende aannames kenbaar worden gemaakt.
- 94) Op deze manier kan worden getoetst of de verplichting noodzakelijk, geschikt en proportioneel is en wordt gewaarborgd en toetsbaar gemaakt dat de remedie (de verplichting) zich verhoudt tot het mededingingsprobleem.
- 95) Tot slot acht PostNL het van belang dat de proportionaliteitstoetsing niet louter voor iedere op te leggen verplichting afzonderlijk wordt uitgevoerd, maar dat de proportionaliteit daarvan ook in onderlinge samenhang wordt geanalyseerd in overeenstemming met het bepaalde in artikel 4 van de concept beleidsregel. Daartoe zou het volgende 4^e lid aan artikel 4 kunnen worden toegevoegd:

'De proportionaliteitstoetsing als bedoeld in de voorgaande leden van dit artikel, wordt niet alleen voor iedere afzonderlijke op te leggen verplichting uitgevoerd, maar ook voor de op te leggen verplichtingen in onderlinge samenhang beschouwd.'





- 96) Voor een impact analyse (of ook wel kosten-batenanalyse of cost-benefit analysis genoemd) van wet- en regelgeving wordt naar de volgende drie elementen gekeken:
- a) Kwantitatieve analyse van de totale welvaartseffecten;
 - b) Focus op de belangrijkste effecten;
 - c) Kwalitatieve analyse van de effecten die niet gekwantificeerd kunnen worden.

Kwantitatieve analyse van de totale welvaartseffecten

- 97) Vanuit economisch perspectief is gebruikelijk dat een '*total welfare approach*' wordt gehanteerd. Deze total welfare approach wordt algemeen erkend^{15 16 17} Hierbij wordt rekening gehouden met effecten van de verplichtingen op alle maatschappelijke stakeholders. Door deze aanpak wordt voorkomen dat de impact assessment bovenmatige aandacht besteedt aan specifieke groepen stakeholders ten koste van het geheel.
- 98) In de praktijk betekent dit dat het effect op het producenten surplus en het consumenten surplus wordt berekend. Bijvoorbeeld: als een verplichting leidt tot lagere prijzen, zullen de consumenten hiervan profiteren door minder te betalen en meer af te nemen (verhoogd consumenten surplus). De producenten zullen hierdoor minder winst maken (verlaagd producenten surplus). Het is van belang dat de regulering alleen wordt opgelegd als de impact op de totale welvaart (de som van de verandering in het producenten en consumenten surplus) positief is en de verhouding tussen welvaartswinst aan de ene kant en welvaartverlies aan de andere kant redelijk is.
- 99) Ter nadere verduidelijking van de kwantitatieve analyse in artikel 4, derde lid, stelt PostNL voor het om een onderdeel d toe te voegen:
- '3. De analyse, bedoeld in het tweede lid, bevat ten aanzien van iedere verplichting in ieder geval de bevindingen van ACM omtrent:*
- [...]*
- d. Totale welvaartseffecten'*
- 100) Een belangrijk onderdeel van de het bepalen van de impact op de totale welvaart is het bepalen van de impact op de drie types efficiëntie, die hieronder worden toegelicht:
- a) dynamische efficiëntie;
 - b) allocatieve efficiëntie;
 - c) productieve efficiëntie.
- 101) PostNL ziet graag dat de doelstellingen en artikel 4 ten aanzien van de analyse van de impact van de verplichtingen uitgebreid worden met de impact op allocatieve en productieve efficiëntie. En dat de drie efficiënties met al hun facetten worden

¹⁵ OECD (2008), Handbook for conducting regulatory impact assessment

¹⁶ Ofcom (2009). Annex 7 – liberalization of the 900 MHz spectrum

¹⁷ Marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte van ACM d.d. 5 augustus 2013, kenmerk ACM/DTVP/2013/203266, pag. 126.





gekwantificeerd in de impactanalyse van artikel 4 en eventueel worden aangevuld met een kwalitatieve analyse voor zover effecten niet kwantificeerbaar zijn.

a) Dynamische efficiëntie

- 102) Dynamische efficiëntie houdt in dat de productie, de productie technieken en dienstenportfolio van een bedrijf in de loop van de tijd verbeteren. Dynamische efficiëntie is gerelateerd aan het kunnen innoveren en investeren. In de tekst van de concept beleidsregel zijn onderdelen van deze efficiëntie opgenomen, maar niet altijd direct verbonden aan de impact analyse. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 2 sub 1 het belang van het behoud van dynamische efficiëntie genoemd als doel van ex ante toezicht. Daarnaast wordt in de toelichting van artikel 4 sub 3 gesproken over investeringsbereidheid, de mate van innovatie en technologische ontwikkeling, het op lange termijn blijven concurreren op kwaliteit van postdienstverlening en derhalve ruimte houden om te investeren in het netwerk en om dit netwerk en hun diensten te innoveren. Deze verbinding tussen dynamische efficiëntie in al haar facetten en de impactanalyse zou meer expliciet gemaakt moeten worden.
- 103) In de concept beleidsregel staat dat dynamische efficiëntie en markteffecten betrekking hebben op de mate van innovatie en de mogelijkheid om het netwerk en diensten te innoveren. PostNL leest dit zo, dat hieronder ook valt dat in de impactanalyse wordt meegenomen dat wordt aangetoond dat de AMM-partij niet onnodig wordt belemmerd in haar innovatievermogen.

b) Allocatieve efficiëntie

- 104) Allocatieve efficiëntie betekent dat de producten en diensten optimaal worden verdeeld, rekening houdend met de voorkeuren van de afnemers. Dit vraagt om tariefdifferentiatie: prijzen voor producten die een afspiegeling zijn van de verschillende prijselasticiteiten van afnemers voor die producten.
- 105) De bestaande tariefdifferentiatie die PostNL hanteert is allocatief efficiënt, omdat daarmee de tarieven zo laag mogelijk kunnen worden gehouden voor alle groepen klanten, gegeven de alternatieven voor de producten van PostNL waarover de verschillende groepen klanten beschikken. Om deze reden is de allocatieve efficiëntie het hoogst indien de tarieven de prijselasticiteit reflecteren. Ingrepen in deze uitgebalanceerde tariefstructuur, zoals het direct of indirect nivelleren hiervan, kan grote consequenties hebben voor de allocatieve efficiëntie en daarmee voor een zo aantrekkelijk mogelijke tariefstelling voor alle groepen klanten van de AMM-partij. Tariefdifferentiatie is het middel om post als communicatiekanaal voor zoveel mogelijk klanten aantrekkelijk te houden. Door een tariefstelling gebaseerd op de 'willingness to pay' van klantgroepen wordt volume gestimuleerd. Allocatieve efficiëntie verdwijnt wanneer een eenheidstarief voor postvervoer ontstaat als gevolg van door ACM opgelegde regulering.
- 106) PostNL verzoekt derhalve om de allocatieve efficiëntie onderdeel te laten uitmaken van de impactanalyse.





c) Productieve efficiëntie

- 107) Productieve efficiëntie vereist dat de output van een bedrijf op de goedkoopste manier wordt geproduceerd, gegeven de beschikbare technieken. Deze efficiëntie ziet op bedrijfsniveau toe op de productieve inzet van productiemiddelen (mensen, machines, etc.). Daarnaast geeft productieve efficiëntie op industriële niveau (naast op bedrijfsniveau) de hoogte van de duplicatie van middelen weer. Zo zal de productieve efficiëntie lager zijn als er drie alternatieve infrastructures zijn die dezelfde diensten leveren vergeleken met twee infrastructures.
- 108) Ten aanzien van productieve efficiëntie zou in de analyse de impact van de verschuiving van volumes naar meer bewerkelijke aanbiedvormen op de productie- en logistieke processen van de AMM-partij en de daaraan verbonden kosten meegenomen moeten worden, waarbij de bestaande infrastructuur het uitgangspunt is (zie randnummer 63).
- 109) Verzoeken tot toegang zijn in de ogen van PostNL slechts proportioneel wanneer deze binnen het kader van de bestaande infrastructuur passen en niet leiden tot extra kosten, dan wel kosteninefficiënties, in deze krimpende markt waarbij een efficiënt proces een randvoorwaarde is voor het bestaan van postale dienstverlening nu en in de toekomst.
- 110) De betaalbaarheid, toegankelijkheid, kwaliteit en financiële houdbaarheid van de UPD wordt mede bepaald door de kostenefficiëntie van het netwerk voor alle dienstverlening inclusief de zakelijke postsector.
- 111) Voorbeelden van toegangseisen waarbij geen optimale productieve efficiëntie op bedrijfsniveau wordt behaald zijn en derhalve disproportioneel zijn:
- gedwongen inefficiënte inzet van productiemiddelen, waardoor meer productiecapaciteit moet worden ingezet dan feitelijk noodzakelijk is,
 - uitbreiding van productiefaciliteiten zonder dat daar inkomsten tegenover staan.

Focus op belangrijkste effecten

- 112) Het is van belang om bij een impactanalyse of kosten-batenanalyse de focus te leggen op de belangrijkste effecten. Effecten die ACM (telecom, 2013) en Ofcom (2009) in eerdere impact analyses hebben gehanteerd, zijn weergegeven in onderstaande tabellen. PostNL onderstreept dat in ieder geval deze effecten derhalve in de impact analyse worden meegenomen.





	Effect	Application by ACM
Quantitative analysis "static effects"	Transaction costs	OPTA/ACM's own costs (no. of person-months) Incremental compliance costs (multiple of OPTA/(ACM's own costs)) Implementation costs
	Producer surplus	Based on price and volume effects
	Consumer surplus	Based on price and volume effects
	VAT effect	Effects on VAT from changes in prices and consumption
Qualitative analysis "dynamic effects"	Product innovation	Impact on service offerings
	Efficiency	Impact on cost levels
	Investment	Impact on investment incentives
	Competition	Increased entry/exit and increasing/decreasing competition

	Effect	Application by Ofcom
Quantitative analysis	Transaction costs	Cost of implementing access. Costs associated with spectrum release.
	Increased competition	Change in prices as a result of entry/exit → feeding in to consumer surplus
	Producer surplus	What will the combined effect of price changes and volume changes be for producers?
	Consumer surplus	What will the combined effect of price changes and volume changes be for consumers?
Qualitative analysis	Product innovation	Cost of delay to launch of services
	Efficiency	Comparison of the cost of deploying spectrum in the counterfactual and the factual
	Other effects	Risk that the benefits of liberalisation are not fully realised (including assessing whether there is a risk of a distortion of competition).

Kwalitatieve analyse van de effecten die niet gekwantificeerd kunnen worden

- 113) Uitgangspunt is dat effecten gekwantificeerd moeten worden. Een kwantitatieve analyse moet worden aangevuld met een kwalitatieve analyse voor zover effecten van de verplichting niet kwantificeerbaar zijn. Zoals te zien is in bovenstaande tabellen heeft Ofcom in deze lijn meer effecten kwantitatief meegenomen dan ACM en dat deze effecten dus kwantificeerbaar zijn.
- 114) PostNL zou de volgende onderdelen graag terugzien in, zowel de kwantitatieve, als de kwalitatieve analyse:
- Mate waarin het geheel van verplichtingen bijdraagt aan het beschermen van een gezonde infrastructuurconcurrentie in de postsector;
 - Impact op allocatieve, productieve en dynamische efficiency voor zover effecten niet kwantificeerbaar zijn;





- Maatschappelijke effecten van de verplichtingen, bijvoorbeeld op werkgelegenheid, keuzevrijheid van consumenten en effecten op (eindgebruikers op) andere marktsegmenten.

115) ACM dient bij deze analyse expliciet rekening te houden met de context van de postsector, die zich kenmerkt door sterk dalende volumes. Voor de kwantitatieve analyse is van belang dat eventuele foutieve inschattingen over het effect van de maatregel (waarbij bijvoorbeeld de snelheid van digitale substitutie wordt onderschat) als gevolg van de volumedalingen veel moeilijker kan worden gecorrigeerd.

Indirecte reguleringskosten

116) In de toelichting van artikel 4 sub 3 worden indirecte reguleringskosten beschreven als: dit zijn de effecten op rechtszekerheid, voorspelbaarheid en de mate van afschrikking van andere partijen, waaronder potentiële investeerders. Dit kan nog verder worden verduidelijkt. Hierbij verwijst PostNL naar een stuk van de OPTA (juli 2005) waarbij het belangrijkste indirecte effect van het reguleren van de markt wordt beschreven: de (regulerings-)zekerheid die dit met zich meebrengt voor zowel ondernemingen met AMM als voor overige ondernemingen. Bijvoorbeeld: een stabielere marktomgeving stelt marktpartijen en derde investeerders beter in staat afgewogen investeringsbeslissingen te nemen.

