

Regulering van een postmarkt in transitie

VERTROUWELIJK

Radicand Economics

KvK 58927212 | KvK vestigingsnr 000028251989 | BTW-nr NL 808851524B01

De Veste 20, 3443 DZ Woerden

www.radicandeconomics.com

Voorwoord

De directie Mededinging en Consument van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft Radicand Economics gevraagd om een quick scan van maatregelen die de effecten van eventuele consolidatie in de postmarkt kunnen mitigeren. Artikel 47 van de Mededingingswet maakt het voor de Minister mogelijk om "gewichtige redenen van algemeen belang" af te wegen tegen een concurrentiebeperking, en wanneer die zwaarwegend zijn, een vergunning te verlenen voor een fusie. De vraag is welke voorwaarden en opties voor regulering kunnen voorkomen dat zakelijke afnemers schade ondervinden bij een wegvallende concurrentiedruk en welke fusievoorwaarden dat risico kunnen verminderen.

Omdat deze studie een quick scan is, in korte tijd tot stand gekomen op basis van een beperkte literatuurstudie, zijn de bevindingen tentatief.

Inhoud

Voorwoord	iii
Inhoud	v
1. Inleiding	1
2. Heroverweging van regulering	2
3. Regulering van eindgebruikerstarieven	3
3.1 Inleiding	3
3.2 Cost-plus regulering	3
3.3 Price cap regulering	5
4. Toegangsregulering	7
4.1 Inleiding	7
4.2 Kostengeoriënteerde toegangstarieven	9
4.3 Retail minus-toegangstarieven	10
4.4 Kortingen voor grote hoeveelheden	11
5. Regulering als ondersteuning van marktprocessen	14
6. Voorwaarden bij consolidatie	17
6.1 Typen voorwaarden	17
6.2 Toegangsregulering als artikel 47-voorwaarde	18
6.3 Regulering van eindgebruikerstarieven als artikel 47-voorwaarde	19
6.4 Reguleringsproces	20
7. Conclusie	22
Literatuur	23

1. Inleiding

Elektronische communicatie vormt steeds meer een alternatief voor traditionele post. Het volume van de postbezorging neemt gestaag af, resulterend in een opwaartse druk op de gemiddelde kosten van briefpost. Daar staat tegenover dat e-commerce de markt voor bezorging van pakketten aanjaagt. De verwachting is dat de postmarkt opgaat in een bredere markt voor bezorging. Daarnaast is er een tendens tot consolidatie. Vanwege deze ontwikkelingen zijn de huidige vormen van overheidsinterventie, die deels waren ingegeven door het vooruitzicht op volwaardige concurrentie op de postmarkt, toe aan heroverweging.¹

Deze notitie bevat een quick scan van maatregelen die, in het licht van de veranderende marktomstandigheden, de effecten van eventuele consolidatie in de postmarkt kunnen mitigeren. Mochten PostNL en Sandd willen fuseren en de ACM zou een streep zetten door dit voornemen, dan is er de mogelijkheid van een 'Artikel 47-verzoek'. Artikel 47 van de Mededingingswet maakt het voor de Minister (van EZK) mogelijk om "gewichtige redenen van algemeen belang" af te wegen tegen een concurrentiebeppering, en wanneer die zwaarwegend zijn, een vergunning te verlenen voor een fusie. De vraag is welke voorwaarden en opties voor regulering daarbij mogelijk zijn, wat hun voor- en nadelen zijn, en of ze proportioneel zijn – ook in het licht van mogelijke toegangsverplichtingen voor de partij die is aangewezen om de Universele Postdienst (UPD) uit te voeren. Voor zover mogelijk dient de uitvoering van de UPD levensvatbaar te blijven en moeten de betreffende diensten betaalbaar blijven voor afnemers. In het bijzonder is het voor zakelijke afnemers de vraag of zij schade ondervinden door wegvallende concurrentiedruk, en welke fusievoorwaarden dat risico kunnen verminderen.

De opbouw van deze notitie is als volgt. De volgende sectie reflecteert kort op de noodzaak tot heroverweging van regulering. Sectie 3 bespreekt de hoofdvormen van regulering van eindgebruikerstarieven. Sectie 4 gaat nader in op toegangsregulering. Sectie 5 contrasteert het gebruikelijke proces van regulering met een aanpak gebaseerd op onderhandelde overeenkomsten. Sectie 6 brengt de uitgezette lijnen bij elkaar in een bespreking van mogelijke Artikel 47-voorwaarden bij een fusie. Sectie 7 vat de bevindingen samen.

¹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018).

2. Heroverweging van regulering

De ontwikkelingen in de postmarkt ondermijnen sommige beleidsdoelen, in het bijzonder een goede prijs-kwaliteitverhouding en een betaalbare en toegankelijke postvoorziening voor iedereen. De vraag is hoe wet- en regelgeving dit in goede banen kan leiden.

Er zijn diverse soorten regels van toepassing op de postmarkt: UPD-verplichtingen, het mededingingsrecht en sector-specifieke regulering. Het doel van het laatste type regelgeving is in de regel om effectieve concurrentie aan te jagen. Een bekend instrument daarvoor is toegangsregulering. Door af te dwingen dat een speler met 'aanmerkelijke marktmacht' (AMM) zijn netwerk open stelt voor toetreders die (nog) niet beschikken over een volwaardige infrastructuur, krijgen zij een zetje in de rug. Het idee is dat zij geleidelijk marktaandeel opbouwen en investeren in eigen infrastructuur. De markt transformeert zich stap voor stap van dienstconcurrentie naar infrastructuurconcurrentie.

Een dergelijke transitie naar volwaardige concurrentie is geen gegeven meer. Vanwege de volumekrimp van traditionele post neemt de levensvatbaarheid en wenselijkheid van infrastructuurconcurrentie af. Toegangsregulering zou dan hoofdzakelijk dienstconcurrentie in stand houden, in plaats van te leiden tot een vorm van effectieve concurrentie die ook de dynamische efficiëntie stimuleert. Daarom ligt het, bij een substantiële consolidatie van de markt, voor de hand om het doel van concurrentiebevordering te verleggen naar een soepele transitie naar een bredere markt voor communicatie en bezorging, uiteraard rekening houdend met de UPD. Zolang de intermodale concurrentie tussen post, elektronische communicatie en pakketbezorging nog onvoldoende disciplineert, of te weinig invulling geeft aan de UPD, kan regulering (net als bij nutsbedrijven) bijdragen aan een efficiënte marktuitkomst, dan wel de beoogde beleidsdoelen.

Vanzelfsprekend kan er in segmenten van de postmarkt ruimte blijven voor concurrentie. Denk bijvoorbeeld aan toetreders die zich met nieuwe business modellen richten op nichemarkten, of aan spelers die op een onderdeel van de waardeketen meer efficiëntie weten te bereiken.² In het laatste geval kan het voor zowel PostNL als toetreder commercieel aantrekkelijk zijn om een toegangsovereenkomst aan te gaan. Er is daarbij niet per se toegangsregulering nodig, althans niet in een vorm die zich toespitst op het afdwingen van een voldoende laag toegangstarief (zie ook sectie 4).

² Heitzler (2009).

3. Regulering van eindgebruikerstarieven

3.1 Inleiding

In een markt met toegangsregulering gericht op de ontwikkeling van houdbare concurrentie kan het nodig zijn om ook eindgebruikerstarieven te reguleren. Dat dient veelal twee doelen: (i) voorkomen dat een AMM-speler zijn dominante positie misbruikt; en (ii) repareren van prijsverstoringen door toegangsregulering.³ Echter, in het licht van de veranderende marktomstandigheden is het mogelijk dat tariefregulering andere doelen gaan dienen.

Wanneer infrastructuurconcurrentie geen beleidsdoel meer is en er naar verwachting één landelijke aanbieder van postdiensten overblijft, heeft de uitvoering van postdiensten – gedurende de transitie naar een bredere communicatie- en bezorgmarkt – kenmerken van een nutsvoorziening. In de regel vraagt dat om regulering van prijs en kwaliteit. Daar staat een toenemende concurrentiedruk door digitale communicatie tegenover.

De UPD-vereisten gaan (grotendeels) over losse briefpost. In de markt voor zakelijke post dient concurrentie te zorgen voor redelijke prijs- en kwaliteitsniveaus. Voor tariefregulering is er in het algemeen een scala aan mogelijkheden. Conceptueel gezien zijn er twee uitersten:⁴

1. 'cost-plus' regulering, ofwel het toestaan van een vooraf bepaald 'redelijk' rendement;
2. 'price cap' regulering (tariefplafonds), conceptueel vergelijkbaar met 'fixed price' contracten in aanbestedingsprocedures.

In de praktijk passen toezichthouders vaak een mengvorm toe. De volgende paragrafen bespreken deze vormen van regulering.⁵

3.2 Cost-plus regulering

Cost-plus regulering is conceptueel vergelijkbaar met 'rate of return' regulering. De aanbieder moet de kosten van de gereguleerde diensten kunnen terugverdienen en een redelijk rendement (bijvoorbeeld 'return on sales', zoals momenteel toegepast ten behoeve van de UPD) kunnen maken op zijn activa en investeringen, maar zijn marktmacht mag niet tot overwinst leiden. De onderliggende kosten vormen het referentiepunt voor de tarieven.

³ Heitzler (2009).

⁴ Laffont en Tirole (1993). In de praktijk passen toezichthouders vaak mengvormen toe.

⁵ Gebaseerd op Decker (2015); Heitzler (2009); Littlechild (2009); Bauknecht (2011).

De bepaling van het toegestane rendement dicteert de toegestane prijsopslag. Niet het bedrijf maar de afnemers ervaren de doorwerking van kostenschommelingen.

De volgende tabel bevat een overzicht van de impact van en aansluiting op de postmarkt.

Tabel 3.1: cost-plus regulering van eindgebruikerstarieven

voordelen	<ul style="list-style-type: none"> ▸ lage eindgebruikerstarieven / voorkomen van overwinst ▸ levensvatbaarheid van de dienstverlening ▸ sterke prikkels om kwaliteit op peil te houden of te verhogen ▸ gegarandeerd rendement faciliteert investeringen
nadelen	<ul style="list-style-type: none"> ▸ verzwakte prikkels voor kostenefficiëntie en innovatie ▸ verstoring van bedrijfseconomische beslissingen; risico op overinvesteringen ▸ bedrijf heeft prikkel om kosten op te blazen of verkeerd weer te geven ▸ afnemers dragen risico van kosten- en vraagfluctuaties ▸ nodigt uit tot 'cream skimming' / 'cherry picking' door toetreders ▸ complexe implementatie: stelt hoge eisen aan regulering en verwerving van benodigde informatie
geëigende situatie	<ul style="list-style-type: none"> ▸ stabiele markt ▸ kostenefficiëntie en innovatie zijn van ondergeschikt belang ▸ er is geen concurrentiedruk van betekenis
aansluiting bij transitie van markt	<p>onder aanname dat deze regulering van toepassing is op UPD-diensten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ bij dalend volume stijgen de gemiddelde kosten en daarmee de eindgebruikerstarieven (NB aanbieder heeft prikkel om neerwaartse spiraal door volumedaling af te zwakken door kosten te verlagen) ▸ past niet bij behoefte aan innovatie in nieuwe business modellen die de transitie naar intermodale concurrentie kunnen faciliteren <p>bij toepassing op de zakelijke markt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ wellicht tijdelijk, bij transitie naar deregulering (zie sectie 6) ▸ past qua aard niet bij transitie naar deregulering en toenemende convergentie met digitale convergentie, maar maakt transitie wel meer voorspelbaar
ondersteuning van huidige vorm van UPD	<p>onder aanname dat deze regulering van toepassing is op UPD-diensten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ draagt normaliter bij aan betaalbaarheid, maar binnen een begrenzing: bij dalend volume stijgen prijzen mee met stijging van gemiddelde kosten ▸ grip op individuele prijzen van specifieke diensten

3.3 Price cap regulering

De andere uiterste vorm van tariefregulering is price cap regulering. Daarbij zijn de tarieven die een bedrijf mag vragen niet rechtstreeks gekoppeld aan de onderliggende kosten.

Tariefplafonds leggen een maximum op aan toegestane prijsverhogingen. Een gebruikelijk ijkpunt daarvoor is de formule $RPI - X$, ofwel het algemene prijsniveau (Retail Price Index) minus X procentpunten corresponderend met een veronderstelde stijging van de efficiëntie of productiviteit. Niet de afnemers maar het bedrijf ervaart de doorwerking van kostenschommelingen.

Het is mogelijk om een verzameling diensten onder te brengen in een 'mandje' en een plafond te bepalen voor een gewogen gemiddelde van de betreffende prijzen. Dat geeft het bedrijf speelruimte om prijzen aan te passen aan verschillen in prijsgevoeligheid en relatieve veranderingen van de vraag.

De toezichthouder kan de formule $RPI - X$ aanpassen om rekening te houden met volumedalingen. De essentie betreft de wijze waarop een daling van de vraag het tariefplafond mag verhogen. Wanneer dat op dezelfde manier gebeurt als bij een stijging van het prijspeil in de hele economie (RPI), tast een toegestane prijsverhoging de prikkels voor efficiëntie niet aan. De aangepaste formule dient dus een scheiding aan te brengen tussen aanpassingen voor productiviteitsverhogingen (X) en vanwege een stijging van de gemiddelde kosten veroorzaakt door exogene factoren, waar het bedrijf geen invloed op heeft. Dat vraagt om een uitbreiding van de formule. Deze krijgt dan de vorm $RPI - X + Z \cdot \Delta\%Q$, waarbij de factor Z een passende compensatie effectueert bij een procentuele volumeverandering $\Delta\%Q$ die leidt tot een stijging van de exogene gemiddelde kosten (sectie 6 bespreekt de implementatie).⁶

De volgende tabel bevat een overzicht van de impact van en aansluiting op de postmarkt.

⁶ Brennan en Crew (2016); Niederprüm et al. (2016).

Tabel 3.2: price cap regulering van eindgebruikerstarieven

voordelen	<ul style="list-style-type: none"> ▸ sterke prikkels voor kostenefficiëntie en innovatie ▸ mogelijkheid om prijsflexibiliteit in te bouwen leidt tot efficiënte (relatieve) prijsniveaus ▸ afnemers profiteren van prijsverlagingen bij successievelijke aanpassingen ▸ minder risico op overinvesteringen ▸ eenvoudige implementatie; stelt lage eisen aan regulering en verwerving van benodigde informatie ▸ bedrijf draagt risico's van kosten- en vraagfluctuaties
nadelen	<ul style="list-style-type: none"> ▸ risico op divergentie van prijzen en onderliggende kosten ▸ risico op overwinsten ('rents') ▸ creëert prikkels om te bezuinigen op kwaliteit (NB dit is geen probleem wanneer de toezichthouder goed grip op kwaliteit heeft) ▸ zwakkere investeringsprikkels wanneer toezichthouder frequente en snelle verlagingen van tariefplafonds doorvoert ('regulatory taking') ▸ toezichthouder dient investeringsprogramma's te beoordelen maar beschikt over beperkte informatie en kennis
geëigende situatie	<ul style="list-style-type: none"> ▸ markt met heterogene en veranderende vraag ▸ kostenefficiëntie en innovatie zijn van belang zijn ▸ er is geen concurrentiedruk van betekenis
aansluiting bij transitie van markt	<p>onder aanname dat deze regulering van toepassing is op UPD-diensten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ kan (in aangepaste vorm) – binnen de begrenzing die de politiek oplegt aan toegestane prijsstijgingen – rekening houden met volumedalingen die buiten invloed van aanbieder liggen ▸ mogelijkheid om prikkels voor efficiëntie in te zetten ter compensatie van kostenstijging door volumedaling (NB aanbieder heeft prikkel om neerwaartse spiraal door volumedaling af te zwakken door kosten te verlagen) ▸ laat ruimte voor innovatie in business modellen die de transitie naar intermodale concurrentie kunnen faciliteren <p>bij toepassing op de zakelijke markt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ wellicht tijdelijk, bij transitie naar deregulering (zie sectie 6)
ondersteuning van huidige vorm van UPD	<p>onder aanname dat deze regulering van toepassing is op UPD-diensten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ kan (wanneer formule niet aangepast wordt) helpen voorkomen dat prijzen meestijgen met gemiddelde kosten bij dalend volume (wanneer de activiteit verliesgevend wordt, dient daar wel een oplossing voor gevonden te worden) ▸ flexibiliteit in prijszetting kan betaalbaarheid van specifieke diensten in mandje ondermijnen

4. Toegangsregulering

4.1 Inleiding

Een veel voorkomende toepassing van toegangsregulering ligt in het stimuleren van effectieve concurrentie in netwerksectoren. Het geeft een directe impuls aan dienstconcurrentie en daarmee aan allocatieve efficiëntie. In sommige sectoren kan het een transitie naar infrastructuurconcurrentie aanwakkeren, wat gunstig is voor productieve en dynamische efficiëntie. Internationale empirie in de telecommunicatiesector laat echter zien dat dienstconcurrentie, aangewakkerd door toegangsregulering, investeringen door toetreders heeft doen dalen.⁷ Het effect is daarmee tegengesteld aan het beoogde doel van het stimuleren van effectieve concurrentie.

In de postmarkt werd vooral in de zakelijke markt een rol voor concurrentie voorzien, maar de volumekrimp maakte nieuwkomers kwetsbaar.⁸ Ter bescherming van de concurrentie werd AMM-regulering ingevoerd. De postmarkt beschikt echter in veel mindere mate dan telecommunicatie over marktkarakteristieken die een toegangsregime passend maken.⁹ Er bestaat dan ook controverse rondom de toepassing van toegangsregulering om concurrentie te verbeteren. Bovendien is de postmarkt dynamisch, waardoor regulering om meerdere redenen schade aan consumentenwelvaart kan toebrengen.¹⁰

1. regulering verhoogt de onzekerheid in de markt en vermindert daarmee investeringsprikkel;
2. de snel veranderende marktomstandigheden vragen om snelle aanpassingen, terwijl regulering slechts stapsgewijs, infrequent en met vertragingen bij te sturen is;
3. het balanceren van meerdere doelen is complex voor (en mogelijk teveel gevraagd van) toezichthouders.

Bovenstaande houdt niet automatisch in dat er geen rol voor toegangsregulering is. De reikwijdte van verplichte toegang dient zich idealiter, om bij te dragen aan efficiëntie, te beperken tot diensten in de waardeketen waar concurrentie niet mogelijk is, of slechts moeizaam tot stand komt, in welk geval een vooraf ingebouwde uitfasering van toegangsregulering noodzakelijk is. Een bruikbaar instrument om de wenselijkheid van toegangsregulering te beoordelen is het concept van economische 'bottlenecks' of de 'essential facilities' doctrine. Een netwerkelement is 'essentieel' wanneer toegang daartoe

⁷ Briglauer et al. (2016).

⁸ Ministerie van Economische Zaken (2017), § 3.1.

⁹ Zie bijvoorbeeld de Bijl et al. (2006) en Geradin (2015).

¹⁰ Okholm et al. (2017).

noodzakelijk is om een dienst aan eindgebruikers te kunnen leveren en het voor een toetreders niet mogelijk of economisch levensvatbaar is om daar zelf in te investeren.

Merk verder op dat netwerktoegang tot specifieke netwerkelementen, ook wanneer er geen sprake is van een bottleneck, toch wenselijk of zinvol kan zijn. Ten eerste is het mogelijk dat een toetreders sommige maar niet alle activiteiten van de waardeketen efficiënter uitvoert dan de incumbent. Ten tweede kan een toetreders beter in staat zijn om specifieke marktsegmenten aan te boren dan de incumbent. In beide gevallen hebben de incumbent en een toegangsvrager een gezamenlijk belang om een commerciële toegangsovereenkomst aan te gaan. Daarmee stijgt het producentensurplus, wat zij (via onderhandelingen over de voorwaarden voor toegang) onderling kunnen verdelen. In beginsel ligt hier geen rol voor toegangsregulering. De toezichthouder dient wel alert te zijn op risico's van rooftprijzen of een prijsklem, en bijvoorbeeld een instrument achter de hand te hebben om daar snel op te kunnen reageren, bijvoorbeeld door alsnog in te kunnen grijpen in een wholesale- of retailtarief.¹¹

Het criterium van operationele efficiëntie voor de toegangsverlener kan aanwijzen op welke punten (zoals sorteercentra of lokale distributiekantoren) toegang wenselijk is. Wanneer regulering toegang afdwingt op verschillende punten, dienen toegangstarieven de verschillen in vermeden kosten adequaat te reflecteren.¹²

Voor de regulering van toegangstarieven zijn er diverse mogelijkheden, die conceptueel verwant zijn aan de vormen van tariefregulering voor eindgebruikerstarieven:

1. kostengeoriënteerde (cost-plus) tarieven, gebaseerd op een vooraf bepaald 'redelijk' rendement;
2. 'retail minus' tarieven.

De volgende paragrafen bespreken deze vormen van regulering.¹³

¹¹ Zo zou vrijwillige toegang tegen redelijke tarieven voor een toetreders niet levensvatbaar kunnen zijn wanneer er een prijsplafond van toepassing is op de retailmarkt. In dat geval is een hoger prijsplafond of een neerwaartse bijstelling van het toegangstarief nodig.

¹² Okholm et al. (2017).

¹³ Gebaseerd op Okholm et al. (2017).

4.2 Kostengeoriënteerde toegangstarieven

Kostengeoriënteerde toegangstarieven zijn een vorm van cost-plus regulering. Dergelijke toegangstarieven zijn in de regel gebaseerd op 'long-run incremental costs' (LRIC) inclusief een opslag voor een toegestaan rendement (bijvoorbeeld return on sales). Bijgevolg is het toegangstarief voor activiteiten met vergelijkbare kosten hetzelfde, ook al worden zij gebruikt om marktsegmenten met verschillende vraagkarakteristieken te bedienen.

De volgende tabel bevat een overzicht van de impact van en aansluiting op de postmarkt.

Tabel 4.1: kostengeoriënteerde toegangstarieven

voordelen	<ul style="list-style-type: none"> ▸ faciliteert toegang voor toetreders en daarmee prijsconcurrentie (statische efficiëntie)
nadelen	<ul style="list-style-type: none"> ▸ bevordert inefficiënte toetreding (regulatory arbitrage) ▸ creëert 'bypass' mogelijkheden voor intermediairs die prijzen kunnen baseren op prijsgevoeligheid van afnemers (arbitrage) ▸ bij te grote reikwijdte, of zonder vooraf ingebouwde uitfasering van toegangsregulering: ondermijning van investeringen en infrastructuurconcurrentie (aantasting van dynamische efficiëntie) ▸ prikkel om kosten op te blazen of verkeerd weer te geven ▸ complexe implementatie: stelt hoge eisen aan regulering en verwerving van benodigde informatie ▸ star; houdt geen rekening met vraagkenmerken zoals prijsgevoeligheid (verstoring van allocatieve efficiëntie)
geëigende situatie	<ul style="list-style-type: none"> ▸ aanwezigheid van economische bottlenecks ▸ 'kip-ei' probleem bij toetreders (zonder voldoende marktaandeel geen ruimte voor investeringen, en zonder investeren geen opbouw van marktaandeel) ▸ toezichthouder kan zich bij aanvang geloofwaardig committeren om toegangsregulering uit te faseren, ongeacht politieke druk om lage prijzen voor afnemers te realiseren
aansluiting bij transitie van markt	<p>onder aanname dat deze regulering van toepassing is op het zakelijke segment:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ houdt dienstconcurrentie (gefaciliteerd door kunstmatig lage tarieven) in stand zonder dat daar efficiëntievoordelen tegenover staan (regulatory arbitrage) ▸ dalende volumes maken het lastig om kosten te voorspellen, zodat regulering niet goed rekening kan houden met kostenstijgingen door terugvallende vraag
ondersteuning van huidige vorm van UPD	<p>onder aanname dat deze regulering van toepassing is op het zakelijke segment:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ arbitrage via bypass ondermijnt winstgevendheid van UPD-aanbieder en daarmee levensvatbaarheid van de UPD

4.3 Retail minus-toegangstarieven

De andere vorm van toegangsregulering bepaalt wholesaletarieven volgens het beginsel van retail minus. Het niveau van een retail-minus toegangstarief is gelijk aan het eindgebruikerstarief minus een korting, welke de vermeden kosten van de incumbent reflecteert voor de activiteiten die een toegangsvrager zelf uitvoert. Wanneer een toegangsvrager bepaalde (upstream) activiteiten efficiënter kan uitvoeren dan de incumbent, en het toegangstarief niet te hoog is, is toetreding levensvatbaar.

Het is bij dit type regulering belangrijk dat er voldoende ruimte is om toegangstarieven te laten aansluiten bij de aard van de gevraagde toegangsdienst. Immers, wanneer er onvoldoende granulariteit in toegangsproducten is, correspondeert een gegeven toegangstarief met meerdere diensten voor eindgebruikers, die elk bestemd kunnen zijn voor verschillende gebruikersgroepen met uiteenlopende prijsgevoeligheid. Dan ontstaat er een breuk in de verbinding tussen toegangs- en retailtarieven, zodat retail minus-tarieven de ongunstige eigenschappen van kostengeoriënteerde tarieven aannemen.

Om retail minus-tarieven te laten voldoen aan vereisten van non-discriminatie is het nodig dat alle toegangsvragers die dezelfde voorbereidende activiteiten (collectie, pre-sorting) verrichten, in aanmerking komen voor hetzelfde tarief. In dat geval is er ook geen verschil tussen de behandeling van verzenders die direct om toegang vragen en intermediairs die postvolumes bundelen. Merk verder op dat retail minus-tarieven zich goed laten verenigen met het voorkomen van rooftprijzen en prijsklemmen.¹⁴

De volgende tabel bevat een overzicht van de impact van en aansluiting op de postmarkt.

¹⁴ Okholm et al. (2017), § 3.1.

Tabel 4.2: retail-minus toegangstarieven

voordelen	<ul style="list-style-type: none"> ▸ leidt tot allocatieve efficiëntie ▸ past bij flexibiliteit voor incumbent om toegangstarieven te laten aansluiten bij vraagkenmerken van eindgebruikers (bij granulariteit in toegangsproducten en ruimte voor incumbent om retailprijzen te bepalen) ▸ bevordert efficiënte toetreding (selectie van toetreders die op onderdelen van de waardeketen efficiënter zijn dan de incumbent) ▸ omdat de vermeden kosten vaak overeenkomen met variabele kosten, is een toewijzing van activiteiten aan vaste kosten veelal niet nodig
nadelen	<ul style="list-style-type: none"> ▸ minder neerwaartse druk op tarieven voor eindgebruikers ▸ implementatie dient rekening te houden met granulariteit van toegangsproducten en vraagt om betrouwbare informatie over vermeden kosten (NB dit nadeel is vermoedelijk kleiner dan de complexiteit van kostengeoriënteerde tarieven) ▸ risico op strategisch gedrag van incumbent bij identificatie en bepaling van vermeden kosten
geëigende situatie	<ul style="list-style-type: none"> ▸ aanwezigheid van economische bottlenecks (wanneer daar geen sprake van is, volstaat de mogelijkheid van vrijwillige, onderhandelde toegang)
aansluiting bij transitie van markt	<p>onder aanname dat deze regulering van toepassing is op het zakelijke segment:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ voorkomt noodzaak om volumedalingen (en resulterende kostenstijgingen) te voorspellen
ondersteuning van huidige vorm van UPD	<p>onder aanname dat deze regulering van toepassing is op het zakelijke segment:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ ondersteunt levensvatbaarheid van de UPD (omdat het niet, zoals kostengeoriënteerde tarieven, marktconforme tarieven verstoort)

4.4 Kortingen voor grote hoeveelheden

Ongeacht de vorm van toegangsregulering is een relevante vraag of, en in welke vorm, volumekortingen voor grote verzenders en intermediairs die postpartijen bundelen toegestaan zijn.¹⁵ Volumekortingen zorgen voor een betere aansluiting van de tarieven bij de onderliggende variabele kosten, wat goed is voor de allocatieve efficiëntie. Op zichzelf zijn kortingen dan ook geen probleem – zij sluiten bijvoorbeeld aan bij retail minus-tarieven en het uitgangspunt van vermeden kosten. De vraag is vervolgens: dienen volumekortingen gebaseerd te zijn op het geaggregeerde volume gedurende een bepaalde periode of op de volumes die individuele verzenders aanbieden?

¹⁵ De uiteenzetting in deze paragraaf is gebaseerd op Okholm et al. (2017), § 3.2. Zie ook Copenhagen Economics (2018), § 2.2.1.

Kortingen gebaseerd op het geaggregeerde volume nodigen arbitrage en bypass uit door intermediairs die toegangsregulering gebruiken om zeer grote kortingen te verkrijgen. Zulke intermediairs kunnen levensvatbaar zijn met een verdienmodel dat sterk leunt op administratieve consolidatie van postpartijen, zonder dat zij voor extra efficiëntie of innovatie op onderdelen van de waardeketen zorgen. Zij kunnen kleine verzenders dan kortingen geven die bestemd zijn voor grote verzenders, en welke daarom niet aansluiten bij marktconforme tarieven (die onderscheid maken tussen meer en minder prijsgevoelige afnemers). Wanneer de incumbent dergelijke arbitrage wilt voorkomen, zal hij de laagste prijzen (bestemd voor de meest prijsgevoelige afnemers) moeten verhogen. Het resultaat is een verlaging van de allocatieve efficiëntie door vraaguitval ('dead-weight loss'). Dat werkt door in een lager volume, hogere gemiddelde kosten en daarmee hogere tarieven voor alle eindgebruikers.

Door kortingen te laten afhangen van individuele volumes ('per-sender' model), ontstaat er een efficiënte zelf-selectie onder verzenders. Dat mechanisme blijft intact wanneer consolidators kortingen krijgen die aansluiten bij de individuele volumes van hun klanten. Zij kunnen dan nog steeds van volumekortingen profiteren, zodat er nog steeds een prikkel is om grote hoeveelheden aan te bieden bij de incumbent. De totale korting wordt dan niet bepaald door het geaggregeerde volume, maar bestaat uit de optelsom van de individuele volumekortingen.

Kortom, een bepaling van volumekortingen op een per-sender basis draagt bij aan allocatieve efficiëntie, dempt de volumedaling door substitutie van traditionele post door digitale communicatie, en draagt daarbij een steentje bij aan de levensvatbaarheid van de UPD. Ook laat het per-sender uitgangspunt zich goed laten verenigen met non-discriminatie en het voorkomen van concurrentievervalsingen. Immers, verzenders en consolidators verschillen van elkaar, wat rechtvaardigt dat zij voor andere kortingen in aanmerking komen.

De volgende tabel vat bovenstaande uiteenzetting samen.

Tabel 4.3: per-sender volumekortingen

voordelen	<ul style="list-style-type: none"> ▸ goed voor allocatieve efficiëntie (vermijding van deadweight loss dat zou optreden bij kortingen voor geaggregeerde volumes vanwege stijgende variabele kosten, en daarmee stijgende eindgebruikerstarieven) ▸ voorkomt inefficiënte toetreding en bypass o.b.v. administratieve arbitrage
nadelen	<ul style="list-style-type: none"> ▸ –
geëigende situatie	<ul style="list-style-type: none"> ▸ geen specifieke vereisten
aansluiting bij transitie van markt	<ul style="list-style-type: none"> ▸ dempt volumedaling door substitutie van traditionele post door digitale communicatie
ondersteuning van huidige vorm van UPD	<ul style="list-style-type: none"> ▸ dempend effect op volumedaling ondersteunt levensvatbaarheid van de UPD

5. Regulering als ondersteuning van marktprocessen

Kaders voor regulering van netwerksectoren sluiten veelal aan op een evenwichtsbegrip van concurrentie, waarbij prijzen de onderliggende productiekosten reflecteren, en vraag- en aanbodcurves gegeven zijn. Het perspectief is daarmee eerder statisch dan dynamisch. In een stabiele markt, met redelijk constante vraag, technologie en verdienmodellen, kan een dergelijk concurrentiebeprip van nut zijn. De postmarkt is echter sterk in beweging: de vraag verschuift richting digitale communicatie, de technologie biedt daar nieuwe mogelijkheden voor, en voor aanbieders liggen er kansen om innovatieve diensten te ontwikkelen of met andere verdienmodellen in te spelen op de vraag. Dat vraagt om een ander begrip van concurrentie, namelijk als een voortdurend ontdekkingsproces waarin rivaliserende bedrijven elkaar de loef afsteken.¹⁶

Regulering, weliswaar bedoeld om marktfalen te repareren, kan aanleiding geven tot welvaartsverstoringen. Oorzaken liggen in een gebrek aan informatie en kennis bij de toezichthouder, eigen doelstellingen en prestatie-indicatoren van de toezichthouder, beperkingen inherent aan reguleringsprocessen, en ongewenste neveneffecten van regulering.¹⁷ Verder: wanneer een toezichthouder de regie voert over belangrijke bedrijfsbeslissingen, gaat dat ten koste van de relatie tussen het bedrijf en zijn afnemers. De communicatie verloopt dan via regulering, juridische procedures en soms ook de media.

In het licht van de marktdynamiek en de beperkingen van regulering dient de vraag zich aan of er andere mogelijkheden voor regulering zijn om afnemers te beschermen tegen marktmacht en ongewenste markttuitkomsten tegen te gaan. Stephen Littlechild, een van de grondleggers van de economische theorie van regulering (die veel invloed heeft gehad op de vormgeving van regulering in vooral het Verenigd Koninkrijk) heeft daar een reeks reflecties over gepubliceerd.¹⁸ Op basis van internationale ervaringen met regulering van nutsbedrijven in diverse sectoren pleit hij voor een arrangement waarbij afnemers of vertegenwoordigers daarvan met de gereguleerde aanbieder onderhandelen over prijsplafonds en andere zaken. Vervolgens leggen zij de uitkomst ter goedkeuring voor aan de toezichthouder. Wanneer er geen overeenkomst wordt bereikt of een uitkomst niet voldoet aan beleidsdoelen, kan de toezichthouder een uitkomst opleggen.

De verdeling van surplus tussen afnemers en het bedrijf kan controversieel zijn en daarmee de totstandkoming van een overeenkomst belemmeren. Dan kan het helpen dat partijen alleen onderhandelen over prijzen en kwaliteitsniveaus. Vanwege de marktmacht van het

¹⁶ Littlechild (2014).

¹⁷ Littlechild (2014).

¹⁸ Zie bijvoorbeeld Littlechild (2008, 2009, 2014).

bedrijf kan de toezichthouder een referentiepunt voor het toegestane rendement bepalen. De marktpartijen kunnen daar desgewenst van afwijken, maar zij zouden kunnen afzien om afspraken over het rendement te maken en dat over te laten aan de toezichthouder, eventueel na een hoorzitting.¹⁹

Ervaringen in diverse landen laten zien dat een aanpak gericht op de totstandkoming van dergelijke 'negotiated settlements' de betrokkenheid van afnemers vergroot. Dat vermindert de opgave voor toezichthouders om te bedenken wat afnemers willen en heeft gunstige effecten voor innovatie en efficiëntie.²⁰ Deze vorm van regulering is daarnaast 'light-handed', in tegenstelling tot de aanpak die we tot dusver gewend zijn.²¹

Een belangrijk verschil met conventionele regulering is dat niet de toezichthouder invulling geeft aan inschattingen, voorkeuren en beslissingen van marktspelers, maar dat deze dat zelf doen. Toezicht blijft desalniettemin cruciaal, zij het dat het doel verschuift van het stimuleren van concurrentie (of het nabootsten van competitieve marktuitskomsten) naar het ondersteunen van marktprocessen binnen de restricties van beleidsdoelen en publieke belangen.²² Littlechild (2008) ziet geen reden waarom deze aanpak zich zou moeten beperken tot nutssectoren: er liggen ook kansen voor een grotere betrokkenheid van afnemers in andere situaties waar de overheid streeft naar bepaalde marktuitskomsten.

In de postmarkt kunnen onderhandelde overeenkomsten (bijvoorbeeld over toegang en tarieven voor grote verzenders, maar eventueel ook over eindgebruikertarieven voor zakelijke afnemers) behulpzaam zijn in de zoektocht naar efficiëntiewinsten die toegangsvragers, toegangsverleners en afnemers gezamenlijk kunnen realiseren. De toezichthouder staat aan de zijlijn, bijvoorbeeld door marktuitskomsten die resulteren uit een proces van algemene overeenstemming als redelijk te bestempelen, waar nodig met een toetsing op beleidsdoelen.²³ Wel is het essentieel om ook kwetsbare (kleine) zakelijke afnemers bij het proces te betrekken en erop toe te zien dat zij in onderhandelingen niet het onderspit delven.

Voordat een dergelijke aanpak mogelijk is, is het wel verstandig om marktpartijen ertoe aan te zetten om te verkennen hoe zij een optie van onderhandelde overeenkomsten invulling kunnen geven. Daarnaast zullen beleidsmakers en de toezichthouder moeten uitwerken welke kaders, regels, procedures daarbij nodig zijn.

¹⁹ Littlechild (2009), § 6.

²⁰ Littlechild (2012a).

²¹ Doucet en Littlechild (2006).

²² Doucet en Littlechild (2006), § 5.3.

²³ Zie bijvoorbeeld Doucet en Littlechild (2006), § 4.5.

De volgende tabel vat bovenstaande discussie samen.

Tabel 5.1: regulering van onderhandelde overeenkomsten

voordelen	<ul style="list-style-type: none"> ▸ leidt tot 'light-handed' regulering ▸ maakt direct gebruik van informatie en kennis van marktpartijen zelf ▸ past bij concept van concurrentie als ontdekkingsproces
nadelen	<ul style="list-style-type: none"> ▸ past niet bij de aanpak waar toezichthouders bekend mee zijn (nl. een concurrentiebegrrip dat impliceert dat prijzen dicht bij onderliggende kosten liggen, bij een afstemming van als gegeven veronderstelde vraag en aanbod) ▸ vereist dat de toezichthouder zich een andere rol eigen maakt, meer gericht op het faciliteren van een acceptabel proces dan op 'second-guessing' de uitkomsten van onderhandelingen ▸ vraagt om explicitering en vermoedelijk nauwere afbakening van beleidsdoelen
geëigende situatie	<ul style="list-style-type: none"> ▸ dynamische markt waarin vraag, technologie en verdienmodellen in beweging zijn ▸ marktsituaties waarin het effectiever is dat marktpartijen hun kennis en behoeften inbrengen, in plaats van dat een toezichthouder dat in hun plaats doet ▸ markt waarvoor deregulering gewenst is
aansluiting bij transitie van markt	<ul style="list-style-type: none"> ▸ helpt marktpartijen om mee te bewegen met ontwikkelingen van vraag, substitutiemogelijkheden en technologie
ondersteuning van huidige vorm van UPD	<ul style="list-style-type: none"> ▸ n.v.t.

6. Voorwaarden bij consolidatie

6.1 Typen voorwaarden

Wanneer een fusie in de postmarkt leidt tot een bijna-monopolie, is het wenselijk om te borgen dat de gefuseerde speler geen misbruik maakt van zijn machtspositie én zorg kan blijven dragen voor de UPD. Met behulp van Artikel 47 van de Mededingingswet kan de Minister, met het oog op deze doelen, zo'n fusie toestaan en daar voorwaarden (en regulering) aan verbinden. De vraag is in het bijzonder of zakelijke afnemers schade kunnen ondervinden van wegvallende concurrentiedruk en welke fusievoorwaarden dat risico kunnen wegnemen.

Of zakelijke afnemers gebukt zullen gaan onder de marktmacht van een gefuseerd postbedrijf hangt vooral af van hun terugvaloptie, bestaande uit de mogelijkheid om post volledig digitaal te versturen. De disciplinerende werking daarvan is substantieel en groeiende, maar het is onzeker of dat direct al voldoende garantie biedt.

Grofweg zijn er, vergelijkbaar met condities die men ziet bij reguliere fusies, twee typen voorwaarden: structurele ingrepen en gedragsregels. Structurele ingrepen, zoals het afstoten van activiteiten om te zorgen dat er voldoende concurrentie aanwezig blijft, liggen in de huidige situatie niet voor de hand. Bij reguliere fusies kunnen structurele remedies de (door een fusie toegenomen) concentratiegraad verlagen: de mededingingsautoriteit zet dan, middels een afsplitsing van de fuserende spelers, een nieuwe concurrent in de markt. Vanwege de volumekrimp is de concurrentie op zichzelf kwetsbaar, wat een afgesplitste entiteit minder levensvatbaar maakt. Een structurele ingreep past dan ook niet bij een markt waar de levensvatbaarheid van concurrentie in het gedrang is gekomen. De vraag is daarom welke gedragsvoorwaarden (en bijpassende instrumenten) eventueel noodzakelijk en proportioneel zijn ter bescherming van zakelijke afnemers.²⁴

Bij reguliere fusies kan men bij gedragsremedies denken aan (i) het verlagen van toetredingsdrempels voor nieuwkomers, bijvoorbeeld door toegangsregulering; (ii) het verlenen van licenties voor belangrijke technologieën of het ontsluiten van essentiële informatie voor interfaces; en (iii) het openbreken van langdurige contracten tussen de fusiepartners en hun afnemers, of het toekennen van langdurige contracten via openbare aanbestedingen.²⁵ Gegeven de huidige omstandigheden op de postmarkt zijn voorwaarden vergelijkbaar met de eerste optie (in de vorm van toegangsregulering) het meest passend,

²⁴ De voor deze quick scan uitgevoerde survey van de literatuur geeft de indruk dat er amper literatuur bestaat over voorwaarden aan fusies waar overwegingen van publieke belangen spelen, zoals bij toepassing van Artikel 47 van de Mededingingswet. Poddar en Stooke (2015) bespreken beknopt publieke belangen-overwegingen in fusiecontrole.

²⁵ Bundeskartellamt (2017).

maar dan niet met om infrastructuurconcurrentie tot stand te brengen (zoals besproken in sectie 2). Daarnaast kan men regulering van retailtarieven overwegen.

6.2 Toegangsregulering als artikel 47-voorwaarde

Met betrekking tot toegangsregulering geldt dat kostengeoriënteerde en retail minus tarieven elk voor- en nadelen hebben (sectie 4). In de aanwezigheid van economische bottlenecks sluit retail minus, vanuit het oogpunt van efficiëntie, beter aan bij de marktkarakteristieken. Ook is deze vorm van regulering in grotere mate als proportioneel te bestempelen. In vergelijking met kostengeoriënteerde tarieven is er bij retail minus geen noodzaak om volumedalingen (en resulterende kostenstijgingen) te voorspellen. Omdat retail minus niet, zoals kostengeoriënteerde tarieven, marktconforme tarieven verstoort, is er minder kans op verstoring van de levensvatbaarheid van de UPD (wanneer een toegangsvrager diensten levert die vergelijkbaar zijn met UPD-diensten).

Om pragmatische redenen valt het te overwegen om bestaande regulering met een overgangsregime geleidelijk over te zetten naar retail minus en, waar geen sprake is van economische bottlenecks, onderhandelde toegang. Ten eerste valt de bodem onder het bestaande verdienmodel van toegangsvragers dan niet te drastisch weg. Ten tweede houdt men zo de vinger aan de pols en krijgt de gefuseerde aanbieder niet ineens alle ruimte om de markt naar zijn hand te zetten.

Een nadeel van retail minus en onderhandelde toegang is dat er minder neerwaartse druk op eindgebruikerstarieven is. Dat staat op gespannen voet met het doel om zakelijke afnemers uit de wind te houden bij een fusie van de grote postbedrijven. Echter, omdat de toenemende digitale communicatie het overgangsproces naar een lichtere toegangsregulering ondersteunt, slinkt het concurrentieprobleem.

Verder valt het aan te bevelen dat volumekortingen gebaseerd zijn op het per-sender principe (zie sectie 5). Dat kan de volumedaling door substitutie van traditionele post door digitale communicatie enigszins dempen, wat mogelijk een steentje bijdraagt aan de levensvatbaarheid van de UPD. Wanneer deze in de knel komt is het sowieso aan te bevelen om separate maatregelen te nemen.

6.3 Regulering van eindgebruikerstarieven als artikel 47-voorwaarde

Wat betreft eindgebruikerstarieven hebben cost-plus regulering en price cap regulering beiden voor- en nadelen (zie sectie 3). Price cap regulering past vermoedelijk beter bij de marktomstandigheden, gekenmerkt door een heterogene en veranderende vraag en het belang van kostenefficiëntie en innovatie. De lichtere vereisten aan regulering dragen bij aan de proportionaliteit. Prijsplafonds kunnen rekening houden met volumedalingen en het is mogelijk om prikkels voor efficiëntie in te zetten ter compensatie van de verdere kostenstijging vanwege een voortdurende volumedaling. Ook laten zij meer ruimte voor innovatie in business modellen die de transitie naar intermodale concurrentie kunnen faciliteren. Kostengeoriënteerde tarieven (geijkt met behulp van een toegestaan rendement) maken daarentegen een directe en stabiele sturing op de tarieven mogelijk, die rekening houdt met kostenstijgingen bij vraaguitval. Er is dus een afweging: een prijsplafond inclusief corrigerend mechanisme voor volumedalingen scoort beter op statische en dynamische efficiëntie, terwijl kostengeoriënteerde tarieven bijdragen aan voorspelbaarheid.

Voor zakelijke afnemers kunnen beide instrumenten bescherming bieden tegen de marktmacht van een gefuseerd postbedrijf, zolang de terugvaloptie van digitale concurrentie nog te weinig onderhandelingsmacht biedt of (een restant van) toegangsregulering voor onvoldoende disciplinerende zorgt. Overigens lenen prijsplafonds voor specifieke diensten en kwaliteitsniveaus zich goed als vangrail. Denk daarbij aan één of enkele mandjes waarin soortgelijke diensten in opgenomen zijn, met daaraan gekoppeld een price cap op het prijsniveau van kort vóór de fusie. Mocht dit prijsplafond bindend worden, dan komt dat ofwel door een terugval in concurrentie vanwege de fusie, ofwel door een volumedaling en de resulterende stijging van gemiddelde kosten. In het eerste geval doet de price cap waarvoor hij bedoeld is. In het tweede geval vraagt de volumedaling om aanpassing van het prijsplafond (zoals besproken in sectie 3).

De formule voor toegestane prijsstijgingen dient aanpassingen, nodig bij een stijging van de gemiddelde kosten waar het bedrijf geen invloed op heeft, te isoleren van andere toegestane wijzigingen: $RPI - X + Z \cdot \Delta\%Q$, waarin opgenomen een compensatiefactor Z bij een procentuele volumeverandering $\Delta\%Q$ (zie sectie 3). Een dergelijke aanpassing van de systematiek van een prijsplafond is praktisch vermoedelijk goed haalbaar,²⁶ al is het verstandig dit nader te verkennen. De bepaling van Z vereist informatie over gemiddelde kosten en de vraag. Dat betreft vooral het eerste orde-effect bestaande uit de stijging van de gemiddelde kosten door vraaguitval. De verandering van het postvolume laat zich goed monitoren. Vooral de elasticiteit van gemiddelde kosten (met betrekking tot het postvolume) is van belang voor de bepaling van Z . Deze elasticiteit laat zich vermoedelijk schatten

²⁶ Bender et al. (2018).

zonder gedetailleerde kosteninformatie van het bedrijf.²⁷ Er is ook een tweede orde-effect, namelijk dat een prijsstijging vanwege hogere kosten de vraag verder reduceert. Dit effect is moeilijker te bepalen maar is vermoedelijk van minder belang, zodat het wellicht buiten beeld kan blijven. Derhalve, ofschoon de afleiding van de aangepaste formule op zichzelf vrij complex is, lijkt implementatie in de praktijk een reële mogelijkheid.

Overigens is het mogelijk dat een aanpassing van de methodiek voor price caps niet nodig is door de groeiende disciplinerende vanuit digitale communicatie. Ofwel, wanneer een prijsplafond geïjkt op het huidige prijsniveau niet bindend blijkt te zijn, is er vermoedelijk voldoende concurrentie op de geconvergeerde markt.

6.4 Reguleringsproces

Is het mogelijk om tarief- en toegangsregulering in te vullen door onderhandelde overeenkomsten gericht op ondersteuning van marktprocessen (zie sectie 5) – als alternatief op het stimuleren of nabootsen van concurrentie? Een dergelijke aanpak past bij de veranderende marktomstandigheden, waarin marktpartijen er baat bij hebben om direct hun kennis en behoeften inbrengen, in plaats van dat over te laten aan de toezichthouder. Zij kunnen dan effectiever meebewegen met de veranderende vraag, substitutiemogelijkheden en technologie.

Een aanpak gericht op de totstandkoming van onderhandelde overeenkomsten, waarin de toezichthouder het marktproces orkestreert, referentiepunten definieert en zorgvuldig monitort of ook kleinere afnemers voldoende in beeld blijven, vraagt dus om een andere insteek van regulering. In een markt die aan grote veranderingen onderhevig kan zo'n aanpak bijdragen aan de totstandkoming van marktuitskomsten die het gezamenlijk belang van marktpartijen dienen, in plaats van dat er veelvuldige beslechting van juridische geschillen nodig is. Het is wel essentieel dat de toezichthouder zich een andere rol eigen maakt, met name gericht op het faciliteren van een acceptabel proces waarmee marktspelers, inclusief de partijen voor wie een traditionele postdienst voorlopig nog essentieel is, tot overeenstemming kunnen komen.

Natuurlijk is er de vraag of het in de praktijk kan werken. Ervaringen in diverse landen en sectoren laten echter zien dat onderhandelde overeenkomsten, bij een zorgvuldig proces en onafhankelijke geschilbeslechting wanneer partijen er niet uitkomen, een begaanbaar pad

²⁷ Bender et al. (2018) onderbouwen dit met een verwijzing naar een kostenmodel van WIK-Consult (2013).

naar lichtere regulering vormen.²⁸ Te meer omdat de postmarkt vanwege de convergentie met digitale communicatie een perspectief biedt op geleidelijke deregulering.

Het perspectief op deregulering zou marktpartijen – in het bijzonder de aanbieder die over een sterke machtspositie beschikt – ertoe aan kunnen zetten om zich constructief op te stellen. Door verantwoordelijkheid te tonen ten aanzien van de marktverhoudingen in de zakelijke markt kan hij de toezichthouder vertrouwen geven om eerder een stap terug te doen. Dat kan een prikkel geven om actief bij te dragen aan de totstandkoming van prijzen en kwaliteitsniveaus die aansluiten bij de behoeften van grote en kleine afnemers.

²⁸ Zie ook sectie 5. Littlechild (2012a) bespreekt de ervaringen met deze aanpak in Australië, toegepast op de regulering van vliegvelden.

7. Conclusie

Bij een fusie tussen PostNL en Sandd dient de vraag zich aan of zakelijke afnemers schade ondervinden van wegvallende concurrentiedruk, en welke voorwaarden dat risico kunnen verminderen bij een Artikel 47-aanvraag. Daarbij kan men denken aan een combinatie van: (i) een transitie van toegangsregulering naar retail minus (bij economische bottlenecks) en onderhandelde toegang; en (ii) eventueel een extra bescherming gericht op de tarieven voor zakelijke eindgebruikers, via kostengeoriënteerde tarieven dan wel een vangrail in de vorm van tariefplafonds geijkt op de huidige prijzen die rekening houden met volumedalingen.

Ad (i): Het is pragmatisch om bestaande toegangsregulering geleidelijk over te zetten naar retail minus en, waar geen sprake is van economische bottlenecks, onderhandelde toegang. Op deze wijze valt niet plotsklaps de bodem onder huidige toegangsvragers weg, houdt men de vinger aan de pols en krijgt de gefuseerde aanbieder niet ineens volop ruimte om misbruik te maken van de verminderde concurrentiedruk. De verminderde neerwaartse druk op eindgebruikertarieven staat wel op gespannen voet met het doel om zakelijke afnemers te beschermen. Dat probleem verdwijnt echter, vanwege de toenemende substitutie van briefpost door digitale communicatie.

Ad (ii): In aanvulling daarop kan regulering van retailtarieven nodig zijn. Er is een afweging met betrekking tot de toepassing van een prijsplafond versus kostengeoriënteerde tarieven. Een prijsplafond inclusief corrigerend mechanisme voor volumedalingen scoort beter op statische en dynamische efficiëntie, terwijl kostengeoriënteerde tarieven bijdragen aan voorspelbaarheid. Een price cap kan overigens ingezet worden als vangrail tegen de marktmacht van een gefuseerd postbedrijf. Als zo'n prijsplafond bindend wordt komt dat ofwel door een terugval in concurrentie ofwel door een terugvallende vraag die tot hogere gemiddelde kosten leidt. In het eerste geval werkt de price cap zoals bedoeld, en in het tweede geval is aanpassing van het prijsplafond nodig op basis van een systematiek die kostenstijgingen waar het bedrijf geen invloed op isoleert van andere prijswijzigingen. Misschien is dat laatste overigens niet nodig, omdat digitale communicatie in toenemende mate voor disciplinerende concurrentie zorgt.

In het licht van een geleidelijke deregulering lijkt het verder kansrijk om regulering gericht op onderhandelde overeenkomsten – en daarmee ondersteuning van marktprocessen – te verkennen. Marktpartijen brengen dan direct hun kennis en behoeften in, zonder tussenkomst van de toezichthouder. Zij kunnen dan effectiever meebewegen met de marktontwikkelingen. De toezichthouder regisseert het proces en staat vervolgens aan de zijlijn paraat met de mogelijkheid tot geschilbeslechting wanneer partijen er niet uitkomen.

Literatuur

- Bauknecht (2011), "Incentive Regulation and Network Innovations", EUI Working Paper RSCAS 2011/02.
- Bender, C., A. Dieke en A. Niederprüm (2018), "How to respond to declining volumes in postal price caps?", presentatie *10th bi-annual Postal Economics Conference*, 29 maart, Toulouse.
- Brennan, T.J. en M.A. Crew (2016), "Price cap regulation and declining demand", in: M.A. Crew en T.J. Brennan (red.), *The Future of the Postal Sector in a Digital World*, Topics in Regulatory Economics and Policy 51, Springer International Publishing Switzerland, p. 1-17.
- Briglauer, W., K. Gugler en A. Haxhimusa (2016), "Facility- and service-based competition and investment in fixed broadband networks: Lessons from a decade of access regulations in the European Union member states", *Telecommunications Policy* 40, p. 729-742.
- Bundeskartellamt (2017), *Guidance on Remedies in Merger Control*.
- Copenhagen Economics (2012), "Pricing behaviour of postal operators", studie voor de Europese Commissie, Directoraat-Generaal Interne Markt en Diensten.
- Copenhagen Economics (2018), "Main developments in the postal sector (2013-2016)", Studie voor de European Commission, Directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf .
- de Bijl, P.W.J., E. van Damme en P. Larouche (2006), "Regulating access to stimulate competition in postal markets?", in: M.A. Crew and P.R. Kleindorfer (red.), *Progress toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector*, Springer, p. 153-172.
- Decker, C. (2015), *Modern Economic Regulation: An Introduction to Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- Doucet, J. en S. Littlechild (2006), "Negotiated settlements: The development of legal and economic thinking", *Utilities Policy* 14, p. 266-277.
- Geradin D. (2015), "Is mandatory access to the postal network desirable and if so at what terms?", *European Competition Journal* 11, p. 520-556.
- Heitzler, S. (2009), "Traditional regulatory approaches and the postal service market", *Competition and Regulation in Network Industries* 10, p. 77-105.
- Laffont, J.-J. en J. Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press.

- Littlechild, S. (2008), "Some alternative approaches to utility regulation", *IAE Economic Affairs*, september, p. 32-37.
- Littlechild, S. (2009), "Regulation, over-regulation and some alternative approaches", *European Review of Energy Markets* 3, p. 153-159.
- Littlechild, S. (2012a), "Australian airport regulation: Exploring the frontier", *Journal of Air Transport Management* 21, p. 50-62.
- Littlechild, S. (2012b), "Regulation and Customer Engagement", *Economics of Energy & Environmental Policy* 1, p. 53-68
- Littlechild, S. (2014), "RPI-X, competition as a rivalrous discovery process, and customer engagement – Paper presented at the Conference The British Utility Regulation Model: Beyond Competition and Incentive Regulation?", *Utilities Policy* 31, p. 152-161.
- Ministerie van Economische Zaken (2017), "Analyse toekomst postmarkt: Het belang van post in een digitale wereld", rapport, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018), "Toekomst van de postmarkt", brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kenmerk DGETM-MC/18123612, 15 juni, Den Haag.
- Niederprüm, A., C.M. Bender en A.K. Dieke (2016), "Scale economies and postal price caps in Europe: Declining volumes, lower productivity, higher postage?", in: M.A. Crew en T.J. Brennan (red.), *The Future of the Postal Sector in a Digital World*, Topics in Regulatory Economics and Policy 51, Springer International Publishing Switzerland, p. 19-28.
- Okholm, H.B., B. Basalisco, J. Wahl en M. Cerpickis (2017), "The challenge of designing access to the postal network: An economics perspective", in: M. Crew et al. (red.), *The Changing Postal and Delivery Sector*, Topics in Regulatory Economics and Policy, Springer International Publishing Switzerland, p. 301-319.
- Poddar, D. en G. Stooke (2015), "Consideration of public interest factors in antitrust merger control", *Competition Policy International*, CPI ICN Column, 25 maart.
- WIK-Consult (2013), "Main developments in postal sector (2010-2013)", studie voor de Europese Commissie, Directoraat-Generaal Interne Markt en Diensten.