



## Besluit

### Afwijzing handhavingsverzoek van GLS tegen PostNL

Ons kenmerk : ACM/UIT/619925  
Zaaknummer : ACM/21/050527  
Datum : 5 april 2024

#### 1. Inleiding en samenvatting

- 1 Op 17 februari 2021 ontving de ACM (hierna: ACM) een handhavingsverzoek van GLS. GLS verzocht handhavend op te treden tegen PostNL vanwege vermeende overtredingen van artikelen 6 en 24 van de Mw, vanwege exclusiviteitsafspraken die PostNL met bepaalde retailpunten in Nederland maakt.
- 2 De ACM besluit negatief op dit handhavingsverzoek. Het onderzoek van de ACM wijst uit dat er voldoende mogelijkheden voor het verwerven van servicepunten zijn. In de praktijk is het aantal servicepunten van concurrenten van PostNL in het algemeen, en GLS in het bijzonder, de afgelopen jaren gegroeid. De ACM komt tegen deze achtergrond tot de conclusie dat het niet aannemelijk is dat het gedrag van PostNL heeft geleid of zal leiden tot uitsluiting op de markt voor pakketbezorging. Hiermee is het niet aannemelijk dat sprake is van een overtreding van artikel 24 Mw. In het kader van artikel 6 Mw concludeert de ACM dat geen sprake is van een doelbeperking en dat het niet aannemelijk is dat sprake is van een gevolgbeperking.
- 3 Hieronder licht de ACM dit besluit nader toe. In hoofdstuk 2 wordt het procesverloop beschreven. In hoofdstuk 3 volgt het feitencomplex. In hoofdstuk 4 licht de ACM het relevante juridische kader toe. In hoofdstuk 5 volgt de beoordeling van het handhavingsverzoek van GLS. Hoofdstuk 6 bevat de conclusie.

#### 2. Procesverloop

- 4 Op 17 februari 2021 ontving de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een handhavingsverzoek van General Logistics Systems Netherlands B.V. (hierna: GLS).<sup>1</sup> GLS verleent diensten op het gebied van pakketbezorging aan bedrijven en consumenten. GLS beschikt over een landelijk dekkend netwerk om pakketten bij consumenten en bedrijven te bezorgen.<sup>2</sup> Daarnaast beschikt GLS over een servicepuntennetwerk, waar consumenten pakketten kunnen afhalen, retourneren en verzenden. Koninklijke PostNL N.V. (hierna: PostNL) is de grootste pakketvervoerder van Nederland en beschikt eveneens over een landelijk dekkend netwerk om pakketten bij consumenten en bedrijven te bezorgen.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Handhavingsverzoek GLS van 17 februari 2021, ACM/IN/585891. GLS is belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>2</sup> Marktstudie *last mile* pakketbezorging van 29 mei 2020, ACM/UIT/534379, [openbaar](#), p.10.

<sup>3</sup> Marktstudie *last mile* pakketbezorging van 29 mei 2020, ACM/UIT/534379, [openbaar](#), p.10.

- 5 GLS verzoekt de ACM om op grond van de Mededingingswet (Mw) handhavend op te treden tegen PostNL.<sup>4</sup> PostNL hanteert exclusiviteitsafspraken met haar retailpunten (servicepunten in retailwinkels). Op grond van die exclusiviteitsafspraken mogen retailpunten van PostNL gedurende de looptijd van de overeenkomst niet ook een retailpunt zijn van een andere pakketvervoerder (zoals GLS). Dit betekent in de praktijk dat consumenten en bedrijven geen pakketten van GLS kunnen ophalen, retourneren of verzenden bij een retailpunt dat een contract heeft met PostNL.
- 6 In haar handhavingsverzoek verzoekt GLS de ACM om op grond van artikel 6 en 24 Mw handhavend op te treden tegen PostNL vanwege deze exclusiviteitsafspraken. Verkort weergegeven stelt GLS dat PostNL als dominante marktleider exclusiviteitsafspraken maakt met haar retailpunten, waardoor concurrerende pakketvervoerders onvoldoende toegang krijgen tot (de schaarse) retailpunten en niet effectief kunnen concurreren met PostNL.<sup>5</sup> Met deze handelswijze zouden retailpunten beperkt worden in hun aanbod en dienstverlening, wat zou leiden tot een beperking van de keuze voor webwinkels en consumenten, en het onnodig oplopen van maatschappelijke kosten (waaronder onnodige reisbewegingen).<sup>6</sup>
- 7 Op 21 april 2021 heeft PostNL, op verzoek van ACM,<sup>7</sup> een zienswijze ingediend.<sup>8</sup> In de zienswijze geeft PostNL aan dat het handhavingsverzoek van GLS ongefundeerd en onvoldoende gemotiveerd is.<sup>9</sup> PostNL stelt dat pakketvervoerders de beschikking hebben over vele alternatieve servicepunten zoals buurtpunten en pakketkluisen.<sup>10</sup> Daarnaast is er volgens PostNL geen schade voor retailers, consumenten, verzenders of concurrenten,<sup>11</sup> en heeft GLS de relevante marktafbakening (en daaraan gelinkt een mogelijke economische machtspositie) onvoldoende onderbouwd.<sup>12</sup> Tot slot stelt PostNL dat er rechtvaardiging is voor de exclusiviteitsafspraken, onder meer de bescherming van haar merk, imago en kwaliteitswaarborgen.<sup>13</sup>
- 8 In dezelfde periode, op 7 april 2021, heeft de ACM aanvullende vragen gesteld aan PostNL,<sup>14</sup> aan GLS,<sup>15</sup> en aan DHL.<sup>16</sup> Deze vragen hadden als doel om meer inzicht te verkrijgen in het belang dat (web)winkels en consumenten hechten aan (de kwaliteit van) servicepunten van een pakketvervoerder. Deze vragen zijn op 3 mei 2021 beantwoord door GLS,<sup>17</sup> op 6 mei 2021 door DHL,<sup>18</sup> en op 25 mei 2021 door PostNL.<sup>19</sup> GLS benadrukt in haar reactie het belang van servicepunten op geschikte, goed bereikbare locaties, waarbij parkeervoorzieningen, bereikbaarheid en openingstijden belangrijke criteria zijn. Vooral in binnensteden ervaart GLS krapte.<sup>20</sup> In haar reactie op de vragen geeft PostNL onder meer een toelichting bij de draagwijdte van de standaard exclusiviteitsbepaling en het niet-concurrentiebeding.
- 9 Deze antwoorden waren aanleiding voor een nieuwe vragenbrief aan PostNL, verstuurd op 26 mei 2021,<sup>21</sup> over de toepassing van het niet-concurrentiebeding. PostNL heeft deze vragenbrief op 11 juni 2021 beantwoord.<sup>22</sup>

<sup>4</sup> Handhavingsverzoek GLS van 17 februari 2021, ACM/IN/585891, m. 35.

<sup>5</sup> Handhavingsverzoek GLS van 17 februari 2021, ACM/IN/585891, m. 6.

<sup>6</sup> Handhavingsverzoek GLS van 17 februari 2021, ACM/IN/585891, m. 31.

<sup>7</sup> Brief van de ACM aan PostNL van 17 maart 2021, ACM/UIT/550765.

<sup>8</sup> Zienswijze PostNL van 21 april 2021, ACM/IN/608496.

<sup>9</sup> Zienswijze PostNL van 21 april 2021, ACM/IN/608496, p. 1.

<sup>10</sup> Zienswijze PostNL van 21 april 2021, ACM/IN/608496, hoofdstuk 1.2.

<sup>11</sup> Zienswijze PostNL van 21 april 2021, ACM/IN/608496, hoofdstuk 2.

<sup>12</sup> Zienswijze PostNL van 21 april 2021, ACM/IN/608496, hoofdstukken 3 en 4.

<sup>13</sup> Zienswijze PostNL van 21 april 2021, ACM/IN/608496, hoofdstuk 5.

<sup>14</sup> Brief van de ACM aan PostNL van 7 april 2021, ACM/UIT/551810.

<sup>15</sup> Brief van de ACM aan GLS van 7 april 2021, ACM/UIT/551806.

<sup>16</sup> Brief van de ACM aan DHL van 7 april 2021, ACM/UIT/551800. DHL heeft eveneens een handhavingsverzoek ingediend over de exclusiviteitsclausules van PostNL. Voor zover relevant, is de input van DHL meegenomen in dit besluit.

<sup>17</sup> Brief van GLS aan de ACM van 3 mei 2021, ACM/IN/619108.

<sup>18</sup> Brief van DHL aan de ACM van 6 mei 2021, ACM/IN/612192.

<sup>19</sup> Brief van PostNL aan de ACM van 25 mei 2021, met bijlagen, ACM/IN/616594.

<sup>20</sup> Brief van GLS aan de ACM van 3 mei 2021, ACM/IN/619108, antwoord op vraag 29.

<sup>21</sup> Aanvullende vragen van de ACM aan PostNL van 26 mei 2021, ACM/UIT/554471.

<sup>22</sup> Antwoord van PostNL op de aanvullende vragen van de ACM van 11 juni 2021, ACM/IN/621429.

- 10 In mei 2021 heeft ook de ACM een vragenbrief uitgestuurd aan een aantal webwinkels.<sup>23</sup> Ook deze vragen waren erop gericht meer inzicht te krijgen in het belang dat webwinkels en consumenten hechten aan (de kwaliteit van) servicepunten van een pakketvervoerder. Deze vragen werden op respectievelijk 26 mei 2021, op 3 juni 2021 en op 10 juni 2021 beantwoord.<sup>24</sup> De ACM heeft ook in samenwerking met Thuiswinkel.org – tot tweemaal toe – een digitale enquête onder de leden van Thuiswinkel.org uitgezet. Op basis van eerdere ervaringen van Thuiswinkel.org werden op voorhand tussen de 100 en 200 reacties verwacht. De enquête heeft uiteindelijk slechts vijf reacties opgeleverd.<sup>25</sup> De ACM heeft geen inhoudelijke conclusies verbonden aan de vijf reacties, anders dan dat het onderwerp onder webwinkels kennelijk te weinig interesse opwekte om over te gaan tot het invullen van een enquête.
- 11 Op 20 juli 2021 heeft de ACM GLS geïnformeerd dat zij op basis van de onderzoeksresultaten niet voornemens was om het onderzoek voort te zetten.<sup>26</sup> GLS heeft daarna de kans gekregen om een aanvullende zienswijze in te dienen (die de ACM op 6 september heeft ontvangen, zie randnummer 12).
- 12 Op 6 september 2021 heeft GLS een aanvullende zienswijze ingediend. Hierin gaat GLS in op de schade die zij specifiek voor consumenten ziet, en op de gevolgen van de exclusiviteitsafspraken op de C2X-markt, die zij als afzonderlijke markt ziet. Volgens GLS is er op deze markt namelijk geen sprake van effectieve concurrentie tussen pakketvervoerders, door de exclusiviteitsafspraken. Consumenten kiezen voor pakketpunten van PostNL omwille van de gunstigere locaties, ook al betalen ze daardoor een hogere prijs per pakket.<sup>27</sup> Op 14 oktober 2021 heeft GLS deze aanvulling mondeling toegelicht.<sup>28</sup>
- 13 Op 15 november 2021 heeft GLS een verdere aanvullende motivering aan de ACM gestuurd.<sup>29</sup> In deze brief benadrukt GLS het belang van servicepunten. Voor gebruikers zijn naast nabijheid volgens GLS ook andere factoren van belang, zoals openingstijden, parkeergelegenheid en voldoende opslagmogelijkheden. PostNL heeft veel van deze meest kwalitatieve locaties (A-locaties) exclusief aan zich gebonden, waardoor deze voor andere spelers niet toegankelijk zijn.
- 14 Tevens op 15 november 2021 heeft de ACM een zienswijze ontvangen van Vereniging van Ondernemers met Postale en Bancaire Dienstverlening (hierna: VVP).<sup>30</sup> Hierin stelt VVP dat haar achterban het schrappen van de exclusiviteitsafspraken zou aanmoedigen omdat ondernemers de wens hebben om voor meerdere pakketvervoerders te werken. Daarnaast stelt VVP dat bij consumenten de verwachting zou leven dat zij voor al hun pakketten bij één servicepunt terecht kunnen.
- 15 De ACM heeft naar aanleiding van onder meer de aanvullende zienswijze van GLS het onderzoek naar de gedragingen van PostNL voortgezet. De ACM heeft het onderzoeksbureau Panteia gevraagd een onderzoek uit te zetten onder retailpunten om te onderzoeken of zij voor meerdere pakketvervoerders zouden willen werken,<sup>31</sup> omdat bij afwezigheid hiervan een interventie (namelijk PostNL dwingen de exclusiviteitsclausule te laten vallen) onvoldoende effect zou kunnen hebben.

<sup>23</sup> Zie ACM/UIT/553797; ACM/UIT/553837 en ACM/UIT/554163.

<sup>24</sup> ACM/IN/616978. ACM/INT/493715 en ACM/IN/621345.

<sup>25</sup> E-mail van Thuiswinkel.org aan de ACM van 15 juni 2021, ACM/IN/646517.

<sup>26</sup> Gespreksverslag van gesprek met GLS op 20 juli 2021, ACM/INT/434271.

<sup>27</sup> Aanvullende zienswijze handhavingsverzoek GLS van 6 september 2021, ACM/IN/859249. Zie ook de e-mail van GLS aan de ACM van 1 oktober 2021, ACM/INT/489049.

<sup>28</sup> Gespreksverslag van gesprek met GLS op 14 oktober 2021, ACM/INT/489052.

<sup>29</sup> Tweede aanvullende zienswijze handhavingsverzoek GLS van 15 november 2021, ACM/IN/829202.

<sup>30</sup> Brief van VVP aan de ACM op 15 november 2021, ACM/IN/658877.

<sup>31</sup> Opdrachtverstrekking Panteia van 28 maart 2022, ACM/UIT/581848.

- 16 Op 7 juli 2022 heeft Panteia de resultaten van dit onderzoek gedeeld met ACM (hierna: het eerste Panteia onderzoek).<sup>32</sup> Dit rapport is op 17 augustus 2022 gedeeld met GLS,<sup>33</sup> en op 7 september 2022 met hen besproken.<sup>34</sup>
- 17 Op grond van de uitkomsten van dit onderzoek oordeelde de ACM dat het aantal retailpunten dat voor meerdere vervoerders zou gaan werken bij mogelijk handhavend optreden voldoende groot is om het onderzoek voort te zetten.
- 18 Op 6 september 2022 ging de ACM over tot nader onderzoek, specifiek gericht op het C2X-segment.
- 19 In dit kader heeft de ACM op 23 december 2022 Panteia opdracht gegeven tot een tweede onderzoek. Dit onderzoek richtte zich op de vraag in welke mate de kwaliteit van de verschillende servicepunten(netwerken) van pakketvervoerders invloed heeft op de keuzes die consumenten maken.<sup>35</sup>
- 20 Op 11 mei 2023 heeft Panteia de resultaten van dit onderzoek gedeeld met ACM (hierna: het tweede Panteia onderzoek).<sup>36</sup> Voor het C2X-segment is het servicepuntennetwerk een concurrentieparameter van belang. Uit het onderzoek volgt evenwel dat de door GLS genoemde factoren die zouden samenvallen van het zijn van een A-locatie minder pregnant naar voren komen dan het afstandscriterium. Het hebben van een servicepunt is op grond van dit onderzoek in de ogen van consumenten relatief belangrijker dan andere, meer kwalitatieve aspecten.
- 21 Op 6 november 2023 heeft de ACM GLS geïnformeerd van het voornemen om het handhavingsverzoek af te wijzen.<sup>37</sup>
- 22 Op 29 november 2023 liet GLS weten het handhavingsverzoek niet te willen intrekken.<sup>38</sup>

### 3. Feitencomplex

#### 3.1. Gedraging door PostNL

- 23 De gedraging van PostNL die in deze zaak ter discussie staat zijn de exclusiviteitsafspraken die zij maakt met haar retailpunten. Deze exclusiviteitsafspraken heeft de ACM ook eerder in 2016 beoordeeld.<sup>39</sup>
- 24 PostNL maakt gebruik van eenzelfde (standaard) exclusiviteitsafpraak voor retaillocaties die als servicepunt worden gecontracteerd. Dit houdt in dat de retailer gedurende de looptijd van de overeenkomst, gemiddeld ongeveer één jaar, op zijn locatie geen producten of diensten mag aanbieden die concurreren met producten en diensten van PostNL. PostNL sluit geen contracten af met retaillocaties waarin geen exclusiviteitsbeding is opgenomen.<sup>40</sup>
- 25 De exclusiviteitsbepaling omvat het volgende:<sup>41</sup>

<sup>32</sup> Onderzoeksrapport Panteia van 7 juli 2022, ACM/IN/708466 (het eerste Panteia onderzoek).

<sup>33</sup> E-mail van de ACM aan GLS van 17 augustus 2022, ACM/UIT/610653.

<sup>34</sup> Gespreksverslag van gesprek met GLS op 7 september 2022, ACM/INT/498857.

<sup>35</sup> Opdrachtverstrekking Panteia van 23 december 2022, ACM/IN/796396.

<sup>36</sup> Onderzoeksrapport Panteia van 11 mei 2023 ACM/IN/796431 (het tweede Panteia onderzoek).

<sup>37</sup> Gespreksverslag van gesprek op 6 november 2023, ACM/INT/495707.

<sup>38</sup> Gespreksverslag van gesprek op 29 november 2023, ACM/INT/489055.

<sup>39</sup> In de marktscan pakketten 2016 heeft de ACM het punt van exclusiviteitsafspraken behandeld. Destijds is geconcludeerd dat de exclusiviteitsafspraken met winkeliers, die met name door PostNL werden gesloten, andere pakketvervoerders niet beperkt om zelf servicepunten te openen. Zie het eindrapport van de marktscan pakketten van 7 oktober 2016, [openbaar](#), hoofdstuk 9.2.

<sup>40</sup> Zie antwoorden van PostNL op vragen van de ACM van 25 mei 2021, ACM/IN/616594, specifiek antwoorden op vraag 31 en verder.

<sup>41</sup> Zie antwoorden van PostNL op vragen van de ACM van 25 mei 2021, ACM/IN/616594, specifiek antwoord op vraag 35.

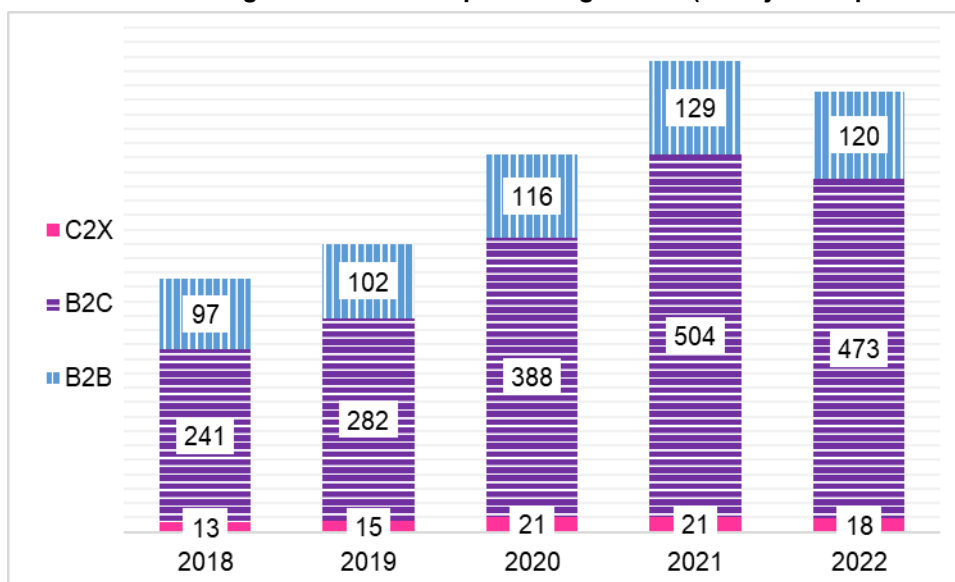
*Retail Partner biedt gedurende de looptijd van deze Overeenkomst op de Locatie(s) geen producten of diensten aan te bieden [sic] die concurreren met producten en diensten van PostNL die behoren tot het Assortiment. Afwijking hiervan kan leiden tot onmiddellijke beëindiging van de Overeenkomst. PostNL zal de door haar gemaakte kosten (waaronder acquisitie- en verhuiskosten) verhalen op de Retail Partner.*

- 26 In het handhavingsverzoek maakt GLS ook melding van een niet-concurrentiebeding van PostNL dat geldt voor zes maanden na beëindiging van het contract met een retailpunt.<sup>42</sup> In het antwoord van PostNL op de vragenbrief van 25 mei 2021 erkent PostNL dat in eerdere standaardcontracten een dergelijk niet-concurrentiebeding was opgenomen. PostNL geeft aan dat het retaillocaties hier niet aan houdt, en dat in de nieuwe versie van de standaardovereenkomst geen dergelijke bepaling meer is opgenomen.<sup>43</sup> Om die reden neemt de ACM dit niet-concurrentiebeding niet mee in haar beoordeling van het handhavingsverzoek.

### 3.2. Pakketbezorging

- 27 De ACM brengt jaarlijks een post- en pakkettenmonitor uit.<sup>44</sup> Daaruit blijkt dat er in 2022 in Nederland circa 611 miljoen pakketten zijn verstuurd. Deze stroom pakketten kan worden onderverdeeld in drie verschillende segmenten. Ten eerste onderscheidt de ACM het segment pakketten van ondernemingen naar consumenten (B2C), ten tweede het segment pakketten dat wordt verzonden door consumenten naar anderen (C2X) en ten derde het segment pakketten dat een onderneming aan een andere onderneming verstuurt (B2B).<sup>45</sup> Bij het C2X-segment dient te worden opgemerkt dat het begrip consument breed moet worden geïnterpreteerd. In het C2X-segment vallen ook alle kleine webwinkels die geen afnamecontract sluiten met een pakketvervoerder en dus alle verzendingen organiseren onder de consumentenvoorwaarden en -tarieven. De grafiek hieronder toont de verhouding tussen de drie verschillende segmenten:

**Grafiek 1: Verhoudingen verschillende pakket segmenten (in miljoenen pakketten)**



<sup>42</sup> Handhavingsverzoek GLS van 17 februari 2021, ACM/IN/585891, rn. 19..

<sup>43</sup> Zie antwoorden van PostNL op vragen van de ACM van 25 mei 2021, ACM/IN/616594, specifiek antwoord op vraag 36. Zie antwoorden van PostNL op vragen van de ACM van 25 mei 2021, ACM/IN/616594, specifiek antwoord op vraag 36. In het antwoord van PostNL op de aanvullende vragen van de ACM van 11 juni 2021, ACM/IN/621429, geeft PostNL hierover nadere uitleg.

<sup>44</sup> De ACM heeft over de jaren 2018, 2019 en 2020 een post- en pakkettenmonitor als PDF gepubliceerd. Zie ACM Post- en Pakkettenmonitor 2018 van 23 augustus 2019, ACM/19/035299, [openbaar](#), ACM Post- en Pakkettenmonitor 2019 van 1 juli 2020, ACM/20/038475, [openbaar](#) en ACM Post- en Pakkettenmonitor 2020 van 28 juni 2021, ACM/21/050334, [openbaar](#). Over de jaren 2021 en 2022 heeft de ACM cijfers gepubliceerd via een web-format (Tableau) zie [link](#).

<sup>45</sup> Het B2B-segment valt buiten de reikwijdte van dit besluit. Bij het B2B-segment wordt veel minder tot niet gebruik gemaakt van servicepunten. Zeer kleine zakelijke spelers zonder zakelijk contract vallen binnen het C2X-segment.

Bron: ACM, post- en pakkettenmonitor

- 28 Veruit het grootste segment is het B2C-segment met 473 miljoen pakketten in 2022. Het C2X-segment is veel kleiner en was in 2022 goed voor 18 miljoen pakketten.
- 29 Niet alleen is het aantal B2C-pakketten veel groter dan het aantal C2X-pakketten, het B2C-segment groeit ook nog eens sneller dan het C2X-segment. In de tabel hieronder zijn de volumes en de verhoudingen tussen die volumes weergegeven.

**Tabel 1: Verhouding en groei B2C/C2X-segmenten (volume)**

	B2C	C2X	Totaal (incl. B2B)	Verhouding B2C/C2X
<b>2018</b>	241 miljoen	13 miljoen	351 miljoen	<b>18,5</b>
<b>2019</b>	282 miljoen	15 miljoen	399 miljoen	<b>18,8</b>
<b>2020</b>	388 miljoen	21 miljoen	525 miljoen	<b>18,5</b>
<b>2021</b>	504 miljoen	21 miljoen	654 miljoen	<b>24,0</b>
<b>2022</b>	473 miljoen	18 miljoen	611 miljoen	<b>26,3</b>
<b>Percentuele groei 2018-2022</b>	<b>96%</b>	<b>38%</b>	<b>74%</b>	

Bron: ACM, post- en pakkettenmonitor

- 30 Uit de tabel hierboven blijkt dat in de periode tussen 2018 en 2022 de totale pakketmarkt met 74% is gegroeid. In die periode groeide het B2C-segment met 96% en het C2X-segment met 38%. In 2018 was het B2C-segment ruim 18 keer zo groot als het C2X-segment. In 2022 was het B2C-segment ruim 26 keer zo groot als het C2X-segment.<sup>46</sup>
- 31 Op het gebied van pakketbezorging zijn verschillende spelers actief. Marktleider PostNL had in 2022 een aandeel tussen de 50 en 55 %, gevolgd door DHL met een marktaandeel tussen de 35 en 40 %. GLS had in 2022 een marktaandeel tussen de 0 en 5 %. Daarnaast zijn er nog andere kleinere spelers actief waaronder, maar niet beperkt tot, DPD en UPS. In de post- en pakkettenmonitor heeft de ACM de marktaandelen van onder meer GLS, PostNL en DHL over de tijd bijgehouden. Deze zijn in de tabel hieronder weergegeven:

**Tabel 2: Marktaandelen pakketbezorging (incl. B2B)**

	PostNL	DHL	GLS	Overige
<b>2018</b>	60 tot 65 %	25 tot 30 %	0 tot 5 %	5 tot 10 %
<b>2019</b>	60 tot 65 %	25 tot 30 %	0 tot 5 %	5 tot 10 %
<b>2020</b>	55 tot 60 %	30 tot 35 %	0 tot 5 %	5 tot 10 %
<b>2021</b>	50 tot 55 %	30 tot 35 %	0 tot 5 %	5 tot 10 %
<b>2022</b>	50 tot 55 %	35 tot 40 %	0 tot 5 %	5 tot 10 %

Bron: ACM, post- en pakkettenmonitor, gebaseerd op volume

- 32 Uit tabel 2 hierboven blijkt dat PostNL het grootste marktaandeel heeft. Dit marktaandeel is in de afgelopen vijf jaar evenwel gedaald. Het aandeel van GLS is in die periode stabiel gebleven; het aandeel van DHL is in diezelfde periode gegroeid.

<sup>46</sup> Indien naar omzet wordt gekeken, ligt de verhouding tussen het B2C- en het C2X-segment iets anders, omdat pakketten op het C2X-segment gemiddeld meer omzet opleveren dan op het B2C-segment. Marktbreed betekent dit dat de totale omzet in 2022 van het B2C-segment (EUR 1.725 miljoen) nog steeds ruim 17 keer zo groot was als de omzet van het C2X-segment (EUR 99 miljoen). Om die reden gaat de ACM in dit besluit niet apart in op de aandelen op basis van omzet.

- 33 Op het B2C-segment heeft PostNL een aandeel van 50-55%, DHL een aandeel van 35-40%, en GLS een aandeel van 0-5%. De ontwikkeling in de tijd van de aandelen op het B2C-segment is in de tabel hieronder weergegeven.

**Tabel 3: Aandelen B2C-segment**

	PostNL	DHL	GLS	Overige
<b>2018</b>	65 tot 70 %	25 tot 30 %	0 tot 5 %	0 tot 5 %
<b>2019</b>	65 tot 70 %	25 tot 30 %	0 tot 5 %	0 tot 5 %
<b>2020</b>	55 tot 60 %	30 tot 35 %	0 tot 5 %	0 tot 5 %
<b>2021</b>	50 tot 55 %	35 tot 40 %	0 tot 5 %	5 tot 10 %
<b>2022</b>	50 tot 55 %	35 tot 40 %	0 tot 5 %	5 tot 10 %

Bron: ACM, post- en pakkettenmonitor, gebaseerd op volume

- 34 Uit tabel 3 hierboven is dezelfde trend zichtbaar als voor het totale nationale pakketvolume. Het aandeel van PostNL is het grootst in verhouding tot andere pakketvervoerders zoals GLS, maar het is wel ten opzichte van 2018 gedaald. Het aandeel van GLS is in ten opzichte van 2018 stabiel gebleven; het aandeel van DHL gestegen.
- 35 Op het C2X-segment heeft PostNL een groter aandeel van 65-70%, DHL een aandeel van 20-25% en GLS een aandeel van 0 tot 5 %. De ontwikkeling in de tijd van de aandelen op het C2X-segment zijn in de tabel hieronder weergegeven.

**Tabel 4: Aandelen C2X-segment**

	PostNL	DHL	GLS	Overige
<b>2018</b>	75 tot 80 %	5 tot 10 %	0 tot 5 %	10 tot 15 %
<b>2019</b>	75 tot 80 %	5 tot 10 %	0 tot 5 %	10 tot 15 %
<b>2020</b>	75 tot 80 %	10 tot 15 %	0 tot 5 %	5 tot 10 %
<b>2021</b>	70 tot 75 %	15 tot 20 %	0 tot 5 %	5 tot 10 %
<b>2022</b>	65 tot 70 %	20 tot 25 %	0 tot 5 %	5 tot 10 %

Bron: ACM, Post- en pakkettenmonitor, gebaseerd op volume

- 36 Uit tabel 4 hierboven blijkt dezelfde trend als uit tabellen 2 en 3, met dien verstande dat het aandeel van PostNL op het C2X-segment relatief het grootst is.

### 3.3. Servicepunten

#### Algemeen

- 37 Servicepunten zijn fysieke locaties in de buurt van de consument. Dit zijn bijvoorbeeld buurtpunten, retailpunten en pakketautomaten (pakketkluizen).<sup>47</sup>
- 38 Pakketvervoerders sluiten contracten af met servicepunten.<sup>48</sup> Dit kan met een zelfstandig ondernemer, een franchisenemer of het hoofdkantoor van een (landelijke) keten. De pakketvervoerder betaalt het servicepunt een vergoeding per verrichte handeling. Deze overeenkomsten zijn doorgaans voor de duur van één jaar, en worden daarna, veelal automatisch, met een jaar verlengd. PostNL maakt

<sup>47</sup> De ACM is van oordeel dat er geen (relevante) kwaliteitsverschillen zijn tussen retailpunten en pakketkluizen. Zowel op het B2C- als op het C2X segment zijn retailpunten en pakketkluizen onderling uitwisselbaar, aangezien voor consumenten vooral de afstand van belang is (en niet de dienstverlening). Dit wordt later in dit besluit verder beschreven, zie randnummers 52 en daarvoor.

<sup>48</sup> Met (organisaties van) retailpunten, met buurtpunten en met eigenaren van de ruimten waar een pakketkluis wordt geplaatst.

exclusiviteitsafspraken met haar retailpunten. Andere pakketvervoerders doen dit, voor zover bekend, niet.

- 39 Het aantal servicepunten is de afgelopen jaren sterk gegroeid. In tabel 5 hieronder is de ontwikkeling in het aantal servicepunten per pakketvervoerder aangegeven.<sup>49</sup> Gedurende deze periode hebben verschillende partijen, waaronder DHL, DPD en UPS een relatief grotere groei gekend dan PostNL. Sinds 2021 beschikt DHL over meer servicepunten dan PostNL.

**Tabel 5: Aantal servicepunten per pakketvervoerder 2018-2022**

Pakketvervoerder	2018	2019	2020	2021	2022	Percentage groei van 2018 naar 2022
PostNL	3307	3502	3906	4120	4319	+30,6
DHL	2697	3338	3519	4477	5248	+94,6
DPD	850	950	1250	1536	1513	+78,0
GLS	706	717	656	756	793	+12,3
UPS	1039	1077	1367	1445	1388	+33,6
Anderen				766	771	Nvt
<b>Totaal</b>	<b>8599</b>	<b>9584</b>	<b>10698</b>	<b>13100</b>	<b>14032</b>	<b>+63,2</b>

Bron: ACM, Post- en pakkettenmonitor

Opmerking: In 2021 begon de ACM naast de hoeveelheid servicepunten ook hoeveelheid pakketkluisen te registreren. Mede daardoor zijn er vanaf 2021 meer servicepunten geregistreerd dan daarvoor. In dit besluit bedoelt de ACM met servicepunten ook pakketkluisen.

#### Relevantie van servicepunten voor het concurrentieproces

- 40 GLS stelt dat servicepunten een essentieel element van pakketbezorging zijn, onder meer omdat de consument bij mislukte thuisbezorging daar het pakket kan ophalen.<sup>50</sup> PostNL relateert het belang van servicepunten en stelt dat slechts een klein deel van het pakketvolume wordt bezorgd bij servicepunten (de meeste pakketten worden direct bezorgd aan huis of op kantoor) en dat er bovendien voor servicepunten alternatieven zijn.<sup>51</sup> PostNL wijst onder meer op alternatieven binnen de *last-mile* bezorging, zoals hierop gespecialiseerde vervoerders.<sup>52</sup>
- 41 Uit het onderzoek dat de ACM heeft verricht blijkt dat servicepunten van belang zijn op zowel het B2C- als het C2X-segment. Op het B2C-segment beslist een onderneming, zoals bijvoorbeeld een webshop, doorgaans welke pakketvervoerder de pakketten bezorgt. Het is mogelijk dat een onderneming meerdere pakketvervoerders aanbiedt en dat de consument een keuze kan maken voor een specifieke pakketvervoerder. Uit het tweede onderzoek van Panteia<sup>53</sup> blijkt echter dat slechts voor een kleine minderheid van de consumenten het servicepuntennetwerk van de pakketvervoerder van belang is voor de keuze van een webwinkel. Op het C2X-segment beslist de consument welke pakketvervoerder het pakket zal verzenden. In het tweede onderzoek van Panteia<sup>54</sup> komt naar voren dat de beschikbaarheid van een servicepunt in de ogen van de consument een keuzefactor van enig belang is bij de keuze voor een pakketvervoerder naast een aantal andere factoren zoals de kwaliteit en snelheid van bezorging.

<sup>49</sup> Voor de vergelijkbaarheid heeft de ACM gebruikgemaakt van de cijfers uit de post- en pakkettenmonitors. Daarnaast heeft de ACM cijfers gerapporteerd in de Marktstudie *last mile* pakketbezorging 2020 (Marktstudie *last mile* pakketbezorging van 29 mei 2020, ACM/UIT/534379, [openbaar](#)).

<sup>50</sup> Tweede aanvullende zienswijze handhavingsverzoek GLS van 15 november 2021, ACM/IN/829202.

<sup>51</sup> Zienswijze PostNL van 21 april 2021, ACM/IN/608496, hoofdstuk 1.1.

<sup>52</sup> Zienswijze PostNL van 21 april 2021, ACM/IN/608496, hoofdstuk 1.4.

<sup>53</sup> Onderzoeksrapport Panteia van 11 mei 2023 ACM/IN/796431 (het tweede Panteia onderzoek), p. 10.

<sup>54</sup> Onderzoeksrapport Panteia van 11 mei 2023 ACM/IN/796431 (het tweede Panteia onderzoek), p. 9.



*Servicepunten zijn er omwille van het B2C-segment*

- 42 Bekeken vanuit het perspectief van pakketvervoerders die concurreren met PostNL, heeft de pakketvervoerder een servicepuntennetwerk omwille van met name het B2C-segment.<sup>55</sup> De ACM komt tot deze conclusie op basis van de volgende overwegingen.
- 43 Ten eerste blijkt uit het tweede Panteia-onderzoek, waarin een enquête onder consumenten (webwinkelklanten) is uitgezet, dat veel consumenten van webwinkels in de praktijk gebruik maken van servicepunten (zie tabel 6).<sup>56</sup> Webwinkels hebben om die reden servicepunten van pakketvervoerders nodig om:
1. Aankopen te verzenden waarvan tijdens het bestelproces door de consument is aangegeven bezorging op het servicepunt te wensen (geldt voor 64% van de webwinkelklanten)
  2. Consumenten in staat te stellen aankopen op te halen omdat de consument niet thuis was (60% van de webwinkelklanten)
  3. Consumenten in staat te stellen retourzendingen te doen (73% van de webwinkelklanten)

**Tabel 6: Aantallen per jaar van consument als webwinkelklant (n=1.039)**

	Percentage webwinkelklanten	Gemiddeld aantal	Mediaan
<b>Aankopen per jaar</b>	100%	25	17
<b>Aankopen waarbij tijdens bestelproces bezorging op pakket-servicepunt wordt aangegeven</b>	64%	6	2
<b>Ophalen op pakket-servicepunt omdat niet thuis</b>	60%	3	1
<b>Aankopen geheel of deels retour</b>	73%	4	2

Bron: het tweede Panteia onderzoek

- 44 Dit wordt nog versterkt door het verschil in omvang tussen het B2C- en het C2X-segment (zie randnummers 29 tot en met 30): in 2018 was het B2C-segment ruim 18 keer zo groot als het C2X-segment. In 2022 was het B2C-segment ruim 26 keer zo groot als het C2X-segment. Vanuit financieel oogpunt is het dus veel aantrekkelijker voor pakketvervoerders om zich op het B2C-segment te richten (zelfs als in aanmerking wordt genomen dat in het C2X-segment voor alle pakketten een servicepunt noodzakelijk is, terwijl dit voor het B2C-segment slechts voor een deel van de pakketten het geval is, zie tabel 6 hierboven).
- 45 Ten tweede wijzen ook webwinkels op het belang van het servicepuntennetwerk bij hun beslissing voor een pakketvervoerder. Zo geeft een webwinkel aan dat de kwaliteit van het servicepuntennetwerk een belangrijke factor is bij de keuze voor een pakketvervoerder.<sup>57</sup> De belangrijkste kwaliteitsfactor is volgens deze webwinkel de omvang (dekking) van het servicepuntennetwerk. Een andere webwinkel geeft eveneens aan dat zij dat de omvang van het servicepuntennetwerk als belangrijkste kwaliteitsfactor beschouwt van een pakketvervoerder, hoewel dat geen (expliciete) gunningsfactor is bij het kiezen voor een pakketvervoerder.<sup>58</sup>
- 46 Ten derde wordt dit ook bevestigd door pakketvervoerders zoals GLS en DHL. GLS geeft aan dat het in verband met de sterke aanhoudende groei van het B2C-segment voor pakketvervoerders van groot

<sup>55</sup> Voor PostNL ligt dit enigszins anders, omdat zij als UPD-aanbieder verplicht is om ook (enkel) voor het C2X-segment servicepunten te hebben.

<sup>56</sup> Onderzoeksrapport Panteia van 11 mei 2023, ACM/IN/796431 (het tweede Panteia onderzoek).

<sup>57</sup> ACM/IN/621345.

<sup>58</sup> ACM/IN/616978. De webwinkel stelt (antwoord op vraag 1) dat servicepunten tegemoet komen aan de behoefte van pakketvervoerders voor een efficiëntere levering. Servicepunten bieden hier een mogelijkheid doordat meerdere pakketten tegelijk kunnen worden geleverd.

belang is om een goed dekkend servicepuntennetwerk te hebben. Het servicepunt is van belang als alternatief afleverpunt in het geval de consument niet thuis is alsmede als retourpunt voor pakketten die retour gestuurd dienen te worden naar de afzender, aldus GLS.<sup>59</sup> DHL wijst specifiek op het belang dat webwinkels stellen in het servicepuntennetwerk in het licht van retourzendingen.<sup>60</sup>

*Een servicepuntennetwerk op het B2C-segment moet landelijk dekkend zijn*

- 47 Omdat webwinkels landelijk leveren, zullen pakketvervoerders hun dienst daarop aan moeten sluiten. Uit de marktstudie *last mile* blijkt dat de vier grootste pakketvervoerders, waaronder PostNL en GLS, inderdaad beschikken over een landelijk dekkend servicepuntennetwerk waarmee zij zelf alle stappen van de pakketbezorging in Nederland kunnen verzorgen.<sup>61</sup>
- 48 De vier grootste pakketvervoerders hebben servicepunten in elke regio van Nederland. Volgens GLS is het voor PostNL makkelijker om landelijke dekking te realiseren dan voor andere pakketvervoerders, met name in binnensteden.<sup>62</sup> De ACM vindt de stelling dat het voor GLS lastiger is dan voor PostNL om landelijke dekking te realiseren, niet overtuigend. Uit het groeiende aandeel van DHL op het B2C-segment (zie tabel 3) blijkt dat in ieder geval één van de concurrenten van PostNL succesvol is in het afsluiten van contracten met webwinkels. Omdat webwinkels een landelijk dekkend netwerk vereisen,<sup>63</sup> blijkt hieruit dat de dekking van deze concurrent in elk geval goed genoeg is om te kunnen concurreren met PostNL.<sup>64</sup>

*Servicepuntennetwerk binnen het C2X-segment en het mogelijke onderscheid tussen A-locaties en overige locaties*

- 49 Ten overvloede merkt de ACM op dat servicepunten tevens een rol spelen bij het C2X-segment. De ACM heeft onderzoek laten verrichten door Panteia naar de vraag welke factoren een rol spelen bij de keuze van een consument voor een pakketvervoerder. Hieruit blijkt dat dat consumenten aangeven dat de kwaliteit van de bezorging de belangrijkste factor is bij de beslissing om een pakketvervoerder te kiezen. Op de gedeelde tweede plaats komen dan als factoren het pakketservicepunt en de prijs. In tabel 7 zijn de factoren weergegeven.

**Tabel 7: Belang van de verschillende aspecten bij de keuze van een pakketvervoerder voor het versturen van een pakket op een schaal van 1 (heel erg onbelangrijk) tot 10 (heel erg belangrijk), gemiddelde score (n=799)**

Aspect	Score
De kwaliteit van de bezorging	7,4
Het pakketpunt	7,2
De prijs	7,2
De track/trace mogelijkheid	7,0
Het is niet nodig om het verzendlabel zelf te printen	6,5
De online voorbereiding / mogelijkheid om online de bezorging te wijzigen	6,3
Hun aandacht voor duurzaamheid	6,0
De naamsbekendheid	5,8
Mogelijkheid voor verzekeren van het pakket	5,7
Ophaalservice aan huis	5,2

Bron: het tweede Panteia onderzoek

<sup>59</sup> Zie de brief van GLS aan de ACM van 3 mei 2021, ACM/IN/619108, antwoord op vraag 1.

<sup>60</sup> Zienswijze DHL van 6 november 2020, ACM/IN/555273, m 4.21.

<sup>61</sup> Marktstudie *last mile* pakketbezorging van 29 mei 2020, ACM/UIT/534379, [openbaar](#), p.10.

<sup>62</sup> Brief van GLS aan de ACM van 3 mei 2021, ACM/IN/619108, antwoord op vragen 26 en 29.

<sup>63</sup> Zie bijvoorbeeld ACM/INT/493715.

<sup>64</sup> Zie ook de brief van GLS aan de ACM van 3 mei 2021, ACM/IN/619108, antwoord op vraag 26.

- 50 GLS heeft aangevoerd dat, ten minste binnen het C2X-segment, een onderscheid gemaakt moet worden tussen servicepunten op zogenaamde A-locaties en overige locaties.<sup>65</sup> Om die reden heeft Panteia ook onderzocht welke aspecten belangrijk zijn als onderdeel van het servicepunt. Afstand tot het servicepunt bleek door consumenten als belangrijkste factor te worden beschouwd.

**Tabel 8: Belang van de verschillende aspecten van een pakket-servicepunt op een schaal van 1 (heel erg onbelangrijk) tot 10 (heel erg belangrijk), gemiddelde score van de respondenten die bij eerdere vragen aangegeven hebben het pakket-servicepunt van belang te vinden (n=632)**

Aspect	Score
Afstand tot pakket-servicepunt	8,0
Openingstijden	7,4
Service / bediening	7,2
Veiligheid locatie	7,1
Winkel waar toch al boodschappen worden gedaan (gemak)	6,5
Mogelijkheid voor parkeren	6,0
Uitstraling pakket-servicepunt	6,0

Bron: het tweede Panteia onderzoek

- 51 Het belang van afstand (de beschikbaarheid van een servicepunt in de nabijheid) wordt versterkt door consumenten die één of meer aspecten van een servicepunt met een cijfer hoger dan een 7 hadden beoordeeld. Aan die consumenten is een vervolgvraag gesteld, namelijk welke aspecten het belangrijkste zijn. Hieruit bleek het volgende:

**Tabel 9: Belangrijkste aspecten van een pakket-servicepunt voor degene die op een of meer van de aspecten een 7 of hoger hebben gegeven (maximaal 3 per respondent) (n=632)**

Aspect	Score
Afstand tot pakket-servicepunt	72 %
Openingstijden	50 %
Service / bediening	38 %
Mogelijkheid voor parkeren	24 %
Winkel waar toch al boodschappen worden gedaan (gemak)	23 %
Veiligheid locatie	22 %
Uitstraling pakket-servicepunt	10 %

Bron: het tweede Panteia onderzoek

- 52 Uit het tweede onderzoek van Panteia blijkt dat de afstand tot een pakket-servicepunt voor de consument het belangrijkste is bij het kiezen voor een pakketvervoerder (op het C2X-segment). Het belangrijkste voor de consument is dus het bestaan van een (nabij) servicepunt. Andere factoren zijn, in vergelijking met de aanwezigheid van een servicepunt, voor de consument van minder belang, met inbegrip van het door GLS aangevoerde onderscheid tussen A-locaties en andere locaties.

## 4. Juridisch kader

### 4.1. Inleiding

- 53 GLS stelt dat PostNL zowel artikel 24 Mw als artikel 6 Mw overtreedt. Hieronder volgen de relevante passages uit het handhavingsverzoek en de aanvullingen daarop door GLS. Daarna gaat de ACM in op het juridisch kader van de twee relevante wetsartikelen.

<sup>65</sup> Zie randnummer 13.

## 4.2. Handhavingsverzoek GLS

- 54 GLS motiveert het handhavingsverzoek als volgt: “[a]ls dominante marktleider werkt PostNL in haar overeenkomsten met (aanstaande) pakketpunten altijd met exclusiviteitsclausules. [...] De geschikte locaties/retailers worden hierdoor sterk beperkt in hun aanbod en dienstverlening als pakketpunt, met schade voor de consumentenwelvaart tot gevolg. [...] De concurrentie op de Nederlandse pakketmarkt wordt door de handelswijze van PostNL verstoord: pakketvervoerders krijgen onvoldoende toegang tot (de schaarse) pakketpunten en kunnen daardoor niet effectief concurreren met PostNL.”<sup>66</sup>
- 55 Volgens GLS hebben de exclusiviteitsclausules tot doel of in ieder geval het gevolg de effectieve mededinging te beperken, zonder dat sprake is van een bagatel of zonder dat voldaan wordt aan de voorwaarden voor de EU Groepsvrijstelling inzake verticale afspraken.<sup>67</sup> Tevens vormen de clausules een misbruik van de economische machtspositie van PostNL op de pakkettenmarkt “met als gevolg dat andere pakketvervoerders worden beperkt in hun mogelijkheden effectief te concurreren”.<sup>68</sup> Meer specifiek stelde GLS dat door de exclusiviteit en de historische positie als Universele Postdienst (UPD)-verlener, PostNL dusdanige schaalvoordelen heeft dat PostNL in staat is retailpunten exclusief aan zich te binden, ondanks dat de vergoeding per pakket bij PostNL lager ligt dan de vergoeding per pakket van GLS.<sup>69</sup>
- 56 In de aanvullende zienswijze (de eerste aanvulling op het handhavingsverzoek) focuste GLS op de effecten van de gedraging op het C2X-segment.: Op dit segment is er volgens GLS namelijk geen sprake van effectieve concurrentie tussen pakketvervoerders. Bovendien is de winstgevendheid in dit segment volgens GLS verreweg het grootst. Door de exclusiviteit “is in zijn geheel dan ook geen prijsconcurrentie tussen de verschillende pakketvervoerders mogelijk, wat tot hogere prijzen op de C2X-markt leidt. Wanneer consumenten binnen één servicepunt de diensten en tarieven van verschillende vervoerders kunnen vergelijken, zal de prijs/kwaliteitverhouding van de pakketvervoerders alleen maar kunnen toenemen.”<sup>70</sup>
- 57 In de aanvullende zienswijze (de tweede aanvulling op het handhavingsverzoek) benadrukte GLS nogmaals het belang van servicepunten, zowel voor het B2B-, het B2C- als het C2X-segment, en met name het belang van servicepunten op A-locaties. Verder herhaalde GLS haar argumenten over de gevolgen op het C2X-segment uit de aanvullende zienswijze: “[d]oor de exclusiviteitsclausule bezit PostNL veel pakketpunten op de zogenaamde A-locaties die voor de andere spelers niet toegankelijk zijn en kan ze dit in standhouden [sic], ongeacht marktprijzen of servicelevels.”<sup>71</sup>

## 4.3. Artikel 24 Mw: misbruik economische machtspositie

- 58 Wanneer onderzoek wordt gedaan naar een overtreding van artikel 24 Mw wordt onderzocht of een onderneming door het hanteren van exclusiviteitsbepalingen misbruik maakt van haar economische machtspositie. Overtreding van artikel 24 Mw is aan de orde indien wordt vastgesteld dat een onderneming beschikt over een economische machtspositie ten aanzien van bepaalde goederen of diensten, binnen een afgebakend geografisch gebied, en van die positie misbruik maakt of heeft gemaakt. Misbruik van een economische machtspositie kan verschillende vormen aannemen; in dit geval gaat het om een onderzoek naar misbruik in de vorm van uitsluiting van de concurrentie. In dat geval zou de economische machtspositie van PostNL, voor zover daarvan sprake zou zijn, worden bevestigd of versterkt.

<sup>66</sup> Handhavingsverzoek GLS van 17 februari 2021, ACM/IN/585891, rn 6.

<sup>67</sup> Handhavingsverzoek GLS van 17 februari 2021, ACM/IN/585891, rns. 16 en 22.

<sup>68</sup> Handhavingsverzoek GLS van 17 februari 2021, ACM/IN/585891, rn. 30.

<sup>69</sup> Handhavingsverzoek GLS van 17 februari 2021, ACM/IN/585891, rns. 11-13.

<sup>70</sup> Aanvullende zienswijze handhavingsverzoek GLS van 6 september 2021, ACM/IN/859249.

<sup>71</sup> Tweede aanvullende zienswijze handhavingsverzoek GLS van 15 november 2021, ACM/IN/829202.

- 59 De exclusiviteitsbepalingen van PostNL zouden in strijd kunnen zijn met het misbruikverbod als wordt vastgesteld dat PostNL op enige markt een economische machtspositie bekleedt en haar exclusiviteitsafspraken een misbruik vormen omdat zij tot mededingingsbeperkende afscherming kunnen leiden. Exclusiviteitsbepalingen vormen op zichzelf geen concurrentieverstorende voorwaarden. Hoewel exclusiviteitsclausules naar hun aard aanleiding kunnen geven tot legitieme bezorgdheid over mededinging, is hun vermogen om concurrenten uit te sluiten niet automatisch.<sup>72</sup> Dit is wel het geval als even efficiënte concurrenten van PostNL worden uitgesloten op de relevante markt. Dit betekent dat de ACM bij haar beoordeling of PostNL inbreuk maakt op artikel 24 Mw door exclusiviteitsbepalingen toe te passen, in het stadium van de kwalificatie van de inbreuk moet nagaan of die clausules in de omstandigheden van het geval daadwerkelijk even efficiënte concurrenten van PostNL van de relevante markt kunnen uitsluiten.<sup>73</sup>

#### 4.4. Artikel 6 Mw: kartelverbod

- 60 Het kartelverbod van artikel 6 Mw bepaalt dat het voor ondernemingen verboden is overeenkomsten te sluiten die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat de mededinging wordt verhinderd, beperkt of vervalst. Niet ter discussie staat dat de exclusieve leveringsbepalingen in de contracten tussen PostNL en de retailpunten overeenkomsten tussen ondernemingen vormen.
- 61 Wanneer onderzoek wordt gedaan naar een overtreding van artikel 6 Mw wordt vervolgens eerst onderzocht of de overeenkomst objectief tot doel heeft om de mededinging te beperken. Hierbij moet worden beoordeeld of de overeenkomst op zich in voldoende mate schadelijk is voor de mededinging zodat de gevolgen ervan niet hoeven te worden onderzocht.<sup>74</sup> Dit begrip moet restrictief worden uitgelegd.<sup>75</sup> Voor de vaststelling van een strekkingsbeding moet sprake zijn van voldoende ervaring die zodanig solide en betrouwbaar is, dat een overeenkomst naar haar aard schadelijk kan worden geacht.<sup>76</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat verticale overeenkomsten, zoals een exclusieve leveringsbepaling, weliswaar ook een mededingingsbeperking naar strekking kunnen opleveren, maar vaak vanuit hun aard minder schadelijk zijn dan horizontale overeenkomsten.<sup>77</sup>
- 62 Ook als de overeenkomst niet tot doel heeft de mededinging te beperken, kan de overeenkomst verboden zijn wanneer uit een onderzoek naar de gevolgen van de overeenkomst blijkt dat alle factoren aanwezig zijn waaruit blijkt dat de mededinging daadwerkelijk merkbaar wordt verhinderd, beperkt of vervalst.<sup>78</sup> Om te beoordelen of een exclusieve leveringsbepaling het effect heeft de mededinging te beperken, zijn verschillende factoren van belang. Het onderliggende risico is immers of de overeenkomst kan leiden tot een mededingingsverstorende uitsluiting van andere afnemers. Hierbij is onder meer het marktaandeel van de afnemer en de concurrerende afnemers belangrijk, evenals de draagwijdte en duur van de bepaling. Een andere relevante factor zijn de eventuele toetredingsdrempels op het niveau van de leveranciers.<sup>79</sup>

<sup>72</sup> HvJEU 19 januari 2023, C-680/20, ECLI:EU:C:2023:33 (Unilever), r.o. 51. Zie ook de Richtsnoeren betreffende de handhavingsprioriteiten van de Commissie bij de toepassing van artikel 82 van het EG-Verdrag [thans artikel 102 VwEU] op onrechtmatig uitsluitingsgedrag door ondernemingen, punt 36.

<sup>73</sup> HvJEU 19 januari 2023, C-680/20, ECLI:EU:C:2023:33 (Unilever), r.o. 52.

<sup>74</sup> HvJEU 18 november 2021, C-306/20, ECLI:EU:C:2021:935 (Visma), r.o. 59; HvJEU 2 april 2020, C-228/18, ECLI:EU:C:2020:265 (Budapest Bank), r.o. 37.

<sup>75</sup> HvJEU 18 november 2021, C-306/20, ECLI:EU:C:2021:935 (Visma), r.o. 60; HvJEU 2 april 2020, C-228/18, ECLI:EU:C:2020:265 (Budapest Bank), r.o. 54.

HvJEU 2 april 2020, C-228/18, ECLI:EU:C:2020:265 (Budapest Bank), r.o. 76.

<sup>77</sup> HvJEU 29 juni 2023, C-211/22, ECLI:EU:C:2023:529 (Super Bock Bebidas), r.o. 33, HvJEU 18 november 2021, C-306/20, ECLI:EU:C:2021:935 (Visma), r.o. 61; HvJEU 14 maart 2013, C-32/11, ECLI:EU:C:2013:160 (Allianz Hungaria Biztosító), r.o. 43.

<sup>78</sup> HvJEU van 14 maart 2013, C-32/11, ECLI:EU:C:2013:160 (Allianz Hungaria Biztosító), r.o. 34.

<sup>79</sup> Oude Richtsnoeren van de Europese Commissie inzake verticale beperkingen, 2010/C 130/01, rns. 194-199. Dit wordt ook bevestigd in de nieuwe Richtsnoeren van de Europese Commissie inzake verticale beperkingen, 2022/C 248/01, rns. 323-328.

## 5. Beoordeling

### 5.1. Inleiding

- 63 Hieronder volgt de beoordeling van de exclusiviteitsafspraken van PostNL. Eerst gaat de ACM in op de marktafbakening en de mogelijke machtspositie van PostNL. Daarna volgt achtereenvolgens de beoordeling van de exclusiviteitsafspraken van PostNL aan de hand van artikel 24 Mw en artikel 6 Mw.

### 5.2. Marktafbakening

#### *Markt voor (de inkoop van) servicepunten*

- 64 Zoals uit hoofdstuk 3, in het bijzonder hoofdstuk 3.3 blijkt, is het hebben van servicepunten een belangrijke input voor pakketbezorging. Aangezien het handhavingsverzoek ziet op het gebrek aan geschikte servicepunten voor GLS is het zinvol voor de beoordeling uit te gaan van een markt voor servicepunten.
- 65 Er blijken uit het onderzoek van de ACM geen aanwijzingen dat een mogelijk nader onderscheid tussen typen servicepunten moet worden gemaakt, zoals het door GLS gesuggereerde onderscheid tussen A-locaties en overige locaties. De door GLS gesuggereerde criteria die zouden horen bij een A-locatie (openingstijden, parkeergelegenheid en voldoende opslagmogelijkheden) komen als zodanig niet als belangrijkste naar voren voor consumenten bij het kiezen van een pakketvervoerder (zie onder meer randnummers 49 tot en met 52). Uit dat onderzoek komt naar voren dat voor consumenten afstand het belangrijkste criterium is bij de keuze van een servicepunt (als consumenten zelfstandig een pakket willen laten versturen). Het hebben van enig servicepunt blijkt dus in de ogen van de consument belangrijker dan de kwaliteit daarvan.
- 66 Hoewel niet kan worden uitgesloten dat er lokale verschillen zijn in concurrentieomstandigheden, kan de precieze omvang van de geografische dimensie van de markt voor inkoop van servicepunten in het midden worden gelaten. Pakketvervoerders moeten een landelijk dekkend servicepuntennetwerk hebben omwille van het B2C-segment.<sup>80</sup> Dit is namelijk een vereiste van webwinkels, de primaire klanten van pakketvervoerders op dit segment (zie hoofdstuk 3.3). Zoals door de ACM vastgesteld in de Marktstudie *last mile* pakketbezorging (zie randnummer 47) beschikken de grootste vier pakketbezorgers over een landelijk dekkend netwerk aan servicepunten. Het is hiermee niet uitgesloten dat er gebieden in Nederland kunnen zijn die minder dicht 'bedekt' zijn met servicepunten van pakketvervoerders. Uit de beoordeling van de gevolgen van de exclusiviteitsbepalingen van PostNL volgt evenwel dat het niet aannemelijk is dat een eventuele beperktere dekking in bepaalde gebieden tot een significante belemmering van de concurrentie heeft geleid (zie randnummer 49 en hoofdstuk 5.3).

#### *Markt voor pakketbezorging*

- 67 De exclusiviteitsbepalingen van PostNL hebben mogelijke gevolgen (uitsluiting) op de lagergelegen relevante markt voor pakketbezorging. Deze markt heeft (in ieder geval in hoofdzaak) een landelijke dimensie. Dit blijkt uit het feit dat in ieder geval de grootste aanbieders een landelijk aanbod van pakketdiensten aanbieden.
- 68 GLS heeft erop gewezen dat binnen deze markt het C2X-segment als aparte markt dient te worden afgebakend, te onderscheiden van het B2C-segment.<sup>81</sup> Voor deze onderverdeling pleit het ontbreken van vraagsubstitutie tussen beide segmenten, omdat de behoeften van de vragende partij (zakelijk versus particulier) sterk van elkaar verschillen.

<sup>80</sup> Het is aannemelijk dat dit ook voor het C2X-segment een vereiste is. Pakketvervoerders moeten in staat zijn om pakketten van consumenten aan consumenten en bedrijven in heel Nederland te bezorgen.

<sup>81</sup> Handhavingsverzoek GLS van 17 februari 2021, ACM/IN/585891, rn. 20. Aanvullende zienswijze handhavingsverzoek GLS van 6 september 2021, ACM/IN/859249.

- 69 Zoals hieronder (zie randnummer 78) wordt toegelicht, is het niet noodzakelijk om tot een conclusie te komen over de precieze marktafbakening. Het is immers onwaarschijnlijk dat de retailpuntenexclusiviteit tot uitsluiting kan leiden op louter het C2X-segment.

### 5.3. Artikel 24 Mw: misbruik economische machtspositie

- 70 Het onderzoek van de ACM naar de exclusiviteitsbepalingen van PostNL maakt het niet aannemelijk dat PostNL in strijd handelt met artikel 24 Mw op de hogergelegen markt voor servicepunten en de lagergelegen markt voor pakketbezorging.

#### *Positie PostNL op markt voor (de inkoop van) servicepunten*

- 71 De ACM heeft vastgesteld dat het inkoopandeel van PostNL op het gebied van (inkoop van) servicepunten in 2022 ongeveer 30-35% bedraagt. Het verwerven van nieuwe locaties van servicepunten blijkt mogelijk, gezien de stijging van het aantal servicepunten in de periode 2018-2022. Gedurende deze periode hebben de vijf grootste pakketvervoerders (waaronder GLS) een groei gekend in het aantal servicepunten. Bij zowel DHL, DPD als UPS was die groei relatief groter dan bij PostNL. DHL bijvoorbeeld heeft een met PostNL vergelijkbaar aantal servicepunten, dat de laatste jaren, ook ten opzichte van PostNL, stijgt (zie tabel 5). Het is daarmee onaannemelijk dat sprake is van hoge toetredingsdrempels voor nieuwe servicepunten.<sup>82</sup> Het staat ieder bedrijf met een KvK-registratie vrij om een servicepunt te beginnen.<sup>83</sup> De ACM merkt bovendien op dat uit de onderzoeken niet blijkt dat concurrenten van PostNL worden gehinderd om servicepunten te contracteren, ook niet in bepaalde (dunbevolkte) regio's. Dat GLS aanvoert af en toe servicepunten te verliezen aan PostNL,<sup>84</sup> maakt dit niet anders. Zoals besproken in randnummer 48, hebben de vier grote pakketvervoerders elk een succesvol landelijk dekkend netwerk opgebouwd. De ACM acht het om deze redenen niet aannemelijk dat PostNL een economische machtspositie bekleedt op de markt voor (de inkoop van) servicepunten.<sup>85</sup>

#### *Positie PostNL op markt voor pakketbezorging*

- 72 In 2018 had PostNL (60-65%) een hoger marktaandeel op de markt voor pakketbezorging dan de andere pakketvervoerders (bv. GLS (0-5%) en DHL (25-30%)) (zie tabel 2). Dit verschil is de afgelopen jaren steeds kleiner geworden. In 2022 had PostNL een marktaandeel van 50-55% op de markt voor pakketbezorging terwijl DHL een marktaandeel van 35-40% had op deze markt (het aandeel van GLS is stabiel gebleven). De ontwikkelingen wijzen op, in ieder geval, een zekere mate van concurrentie op de markt voor pakketbezorging, wat kan wijzen op de afwezigheid van een economische machtspositie van PostNL. Tegelijkertijd is het marktaandeel van PostNL nog steeds hoog. Omdat voor de conclusie van deze zaak relevant is dat het gedrag van PostNL niet heeft geleid tot (mededingingsversturende) uitsluiting van de markt voor pakketbezorging of tot het behouden of versterken van een mogelijke economische machtspositie van PostNL daarop (zie hieronder) laat de ACM in het midden of PostNL momenteel beschikt over een economische machtspositie op de markt voor pakketbezorging.
- 73 Op de segmenten B2C en C2X afzonderlijk beschouwd is de situatie niet wezenlijk anders. Op beide segmenten neemt het aandeel van PostNL af ten opzichte van andere concurrenten (zie tabellen 3 en 4).

<sup>82</sup> Het staat GLS bovendien vrij om een contract af te sluiten met de servicepunten van DHL, aangezien DHL geen gebruik maakt van exclusiviteitsclausules.

<sup>83</sup> Bedrijven kunnen zich aanmelden als GLS servicepunt door het volgende online aanmeldformulier in te vullen (<https://gls-group.com/NL/nl/word-een-pakketshop-houder/>). Bedrijven kunnen zich aanmelden als PostNL servicepunt door het volgende online aanmeldformulier in te vullen (<https://www.postnl.nl/klantenservice/postnl-punt-worden/>).

<sup>84</sup> Handhavingsverzoek GLS van 17 februari 2021, ACM/IN/585891, rn. 9.

<sup>85</sup> Een machtspositie onder de 40% is weinig waarschijnlijk. Hiervan zijn vele voorbeelden, onder meer HvJ 13 februari 1979, zaak 85/76 (Hoffman-La Roche & Co. AG v. Commissie van de Europese Gemeenschappen), [1979] ECR 461, paras. 57-58.

*Geen misbruik PostNL op markt voor pakketbezorging*

- 74 De ACM acht het niet aannemelijk dat de exclusiviteitsbepalingen van PostNL leiden tot uitsluiting op de markt voor pakketbezorging. Het marktaandeel van PostNL is immers gedaald gedurende jaren waarin PostNL gebruik maakte van de retailpuntenexclusiviteit. Hoewel het aandeel van GLS in die periode gelijk is gebleven, is het aandeel van DHL in diezelfde tijd gegroeid. De exclusiviteitsbepalingen van PostNL hebben dus niet aan de groei van haar concurrenten in de weg gestaan. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat de ACM heeft verricht dat het verwerven van nieuwe servicepunten in heel Nederland mogelijk is gebleken (zie randnummer 71) en het niet aannemelijk is dat webwinkels of consumenten alleen gebruik zouden willen maken van specifieke locaties (zie hieronder bij de beoordeling van de B2C- en C2X-segmenten).
- 75 De ACM heeft voor haar beoordeling of de exclusiviteitsbepalingen misbruik opleveren ook specifiek onderzoek verricht naar de mogelijke uitsluitingseffecten op het B2C-segment en het C2X-segment onderzocht. Hiertoe overweegt de ACM het volgende.

B2C-segment

- 76 De ACM stelt vast dat uitsluiting op het B2C-segment niet aannemelijk is en sluit aan bij de argumenten die zij naar voren heeft gebracht bij de beoordeling van de gevolgen van de gedraging op de niet-onderverdeelde markt (zie randnummer 74). Het B2C-segment overlapt immers met een groot en belangrijk deel van de niet nader onderverdeelde markt voor pakketbezorging.
- 77 In aanvulling hierop kan worden opgemerkt dat uitsluiting in het B2C-segment enkel succesvol kan zijn indien consumenten hun keuze voor een bepaalde webwinkel zouden baseren op het servicepuntennetwerk van de pakketvervoerder waar de webwinkel mee samenwerkt. Zoals blijkt uit het tweede Panteia-onderzoek, speelt dit echter geen rol in de afweging van het overgrote deel van de consumenten (zie randnummer 41).

C2X-segment

- 78 De ACM merkt op dat het niet aannemelijk is dat de retailpuntenexclusiviteit tot uitsluiting kan leiden op uitsluitend het C2X-segment. Zoals besproken in randnummers 42 tot 46 handhaven pakketvervoerders een landelijk dekkend servicepuntennetwerk vanwege het B2C-segment. Wanneer een servicepunt omwille van het B2C-segment beschikbaar is, zal dat servicepunt ook beschikbaar zijn voor C2X-diensten. In het kader van de beoordeling in deze zaak volstaat derhalve een beoordeling van de gevolgen van de retailpuntenexclusiviteit op de niet nader onderverdeelde markt voor pakketbezorging.
- 79 Ten overvloede heeft de ACM nog specifiek gekeken naar het C2X-segment. GLS stelt immers in de aanvulling op haar handhavingsverzoek dat PostNL haar economische machtspositie misbruikt doordat de door haar opgelegde retailpuntenexclusiviteit leidt tot verhindering van de daadwerkelijke mededinging op het C2X-segment.<sup>86</sup> De ACM ziet onvoldoende bewijs voor deze stelling. De ACM stelt hierbij vast dat de marktaandelen van PostNL sinds 2018 afnemen en die van GLS stabiel blijven (zie tabel 4). Uit tabel 4 blijkt ook dat het aandeel van DHL op het C2X-segment sinds 2018 van 5-10% naar 20-25% is gestegen. De exclusiviteitsbepalingen van PostNL hebben dus kennelijk niet tot uitsluiting van concurrerende pakketvervoerders geleid.<sup>87</sup>
- 80 De ACM concludeert dat het vanwege het gebrek aan bewijs voor een afscherpende werking van de exclusiviteitsclausules van PostNL op het C2X-segment, niet aannemelijk is dat PostNL haar economische machtspositie misbruikt op dit segment.

<sup>86</sup> Aanvullende zienswijze handhavingsverzoek GLS van 6 september 2021, ACM/IN/859249.

<sup>87</sup> Dat PostNL UPD-dienstverlener is, en daarvoor een BTW-vrijstelling geniet, verandert deze conclusie niet.



### Conclusie

- 81 Er zijn onvoldoende aanwijzingen dat PostNL met het hanteren van exclusiviteitsbepalingen op de markt voor servicepunten en de markt voor pakketbezorging artikel 24 Mw schendt. De ACM heeft geen aanwijzingen dat het hanteren van de exclusiviteitsbepalingen van PostNL leidt tot uitsluiting van de markt voor pakketbezorging of tot het behouden of versterken van een mogelijke economische machtspositie van PostNL op die markt.

### 5.4. Artikel 6 Mw: kartelverbod

- 82 In het kader van de klacht van GLS met betrekking tot een mogelijke overtreding van artikel 6 Mw in het handavingsverzoek stelt de ACM vast dat het niet aannemelijk is dat de exclusiviteitsbepalingen van PostNL tot doel hebben de mededinging te beperken (artikel 6, eerste lid, Mw). Het gaat immers om een vorm van exclusieve levering, wat geen *hardcore* beperking vormt in de zin van de EU Groepsvrijstelling inzake verticale afspraken.<sup>88</sup> Noch gaat het om beperkingen waarvan de ervaringsregels leren dat deze naar hun aard schadelijk kunnen worden geacht.<sup>89</sup>
- 83 Het is eveneens niet aannemelijk dat de exclusiviteitsbepalingen van PostNL als gevolg hebben dat de mededinging wordt beperkt, omdat de bepalingen niet kunnen leiden tot mededingingsversturende uitsluiting van andere afnemers, waaronder GLS. In het navolgende wordt hierop ingegaan.
- 84 Allereerst kan worden gewezen op de relatieve posities van PostNL en andere pakketvervoerders op de hogergelegen markt voor (de inkoop van) servicepunten. Zoals beschreven in randnummer 39 hebben PostNL en DHL een vergelijkbaar aantal servicepunten. In de periode 2020-2022 is het aantal servicepunten van GLS, DHL, DPD en UPD gestegen, voor die laatste drie partijen ook relatief ten opzichte van PostNL. Van hiaten in het servicepuntennetwerk van GLS in geografische zin blijkt geen sprake (zie ook randnummer 48). PostNL blijkt dus niet een over een dusdanig sterke positie te beschikken op het gebied van servicepunten dat zij daarmee andere pakketvervoerders kan belemmeren aan afdoende servicepunten te komen.
- 85 Ook indien gekeken wordt naar de mogelijke gevolgen voor de markt voor pakketbezorging, wordt duidelijk dat het niet aannemelijk is dat het gedrag van PostNL leidt tot uitsluiting. Integendeel, de totale markt voor pakketbezorging groeit, terwijl het marktaandeel van PostNL op die markt afneemt, ook als zou worden ingezoomd op de B2C- en C2X-segmenten (zie tabellen 1 tot en met 4). Tegen deze achtergrond is het niet aannemelijk dat de exclusiviteitsbepalingen van PostNL de mededinging daadwerkelijk merkbaar verhinderen, beperken of vervalsen.
- 86 Tevens merkt de ACM op dat PostNL weliswaar met al haar retailpunten exclusiviteitsafspraken maakt, maar dat de contracten jaarlijks opzegbaar zijn (zie randnummer 24).<sup>90</sup>
- 87 Daarnaast zijn servicepunten een intermediair product. Servicepunten zijn weliswaar een belangrijke input voor pakketvervoerders, maar niet de enige of laatste schakel in de dienstenketen. Servicepunten zijn ook een relatief homogeen product: in tegenstelling tot wat GLS aanvoert, is er geen aanwijzing dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen A-locaties en andere locaties. Uit het tweede Panteia-onderzoek blijkt juist dat afstand het belangrijkste criterium is voor consumenten om te kiezen voor een bepaald servicepunt.<sup>91</sup>

<sup>88</sup> Zie de oude verticale richtsnoeren van de EC, nr. 194. Dit wordt ook bevestigd in de nieuwe verticale richtsnoeren van de EC, nr. 322.

<sup>89</sup> Zie bv. [Meer duidelijkheid in brouwerijcontracten gewenst | ACM.nl](#).

<sup>90</sup> Dit in tegenstelling tot de zaak HR 20 december 2013. ECLI:NL:HR:2013:2123 (BP/Benschop), waar – weliswaar in de context van afname van motorbrandstoffen door een tankstation – gehouden werd dat de niet-opzegbare duur van 20 jaar van doorslaggevende betekenis was voor de markt afschermende werking (zie r.o. 3.5.3).

<sup>91</sup> Zie tabel 8.

- 88 Tot slot moeten ook de beperkte toetredingsdrempels voor leveranciers van servicepunten worden benoemd. Zoals vermeld in randnummer 71 staat het ieder bedrijf met een KvK-registratie vrij om een servicepunt te beginnen. Hoewel niet al deze bedrijven geschikt zijn als servicepunt, heeft de ACM geen indicatie dat concurrenten van PostNL wordt gehinderd om servicepunten te contracteren.<sup>92</sup>
- 89 De ACM concludeert dat het niet aannemelijk is dat de exclusiviteitsbepalingen van PostNL leiden tot mededingingsversturende uitsluiting van andere afnemers op de markt voor pakketbezorging. Er is dus geen sprake van een gevolgbeperking.
- 90 Aangezien het niet aannemelijk is dat voldaan is aan bovenstaande vereiste van artikel 6 Mw, is het niet noodzakelijk om de overige vereisten te beoordelen.

## 6. Conclusie

- 91 Uit het onderzoek van de ACM volgt dat onvoldoende aannemelijk is dat de exclusiviteitsbepalingen van PostNL leiden tot (mededingingsversturende) uitsluiting van de markt voor pakketbezorging of tot het behouden of versterken van een mogelijke economische machtspositie van PostNL.
- 92 De ACM wijst het verzoek van GLS tot het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 56 Mw af.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

Drs. D.I. Bos  
Directeur Directie Mededinging

*Als u belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Directie Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*

---

<sup>92</sup> Dit in tegenstelling tot de zaak HvJEU 28 september 2006, C-552/03 P, ECLI:EU:C:2006:607 (Unilever Bestfoods/Commissie), waar kleine retailpunten het voornaamste verkoopkanaal waren voor de verkoop van impulsijds, en waar ook maar beperkte plek was voor vrieskisten (zie r.o. 9).