

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

PostNL N.V.
T.a.v. mevrouw Verhagen
Prinses Beatrixlaan 23
2595 AK DEN HAAG

Chief Economist
Directie Mededinging en
Consumenten

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum

Betreft Uw aanvraag tot toepassing van artikel 47 van de Mededingingswet

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat;

1. Samenvatting

Met dit besluit wordt een vergunning verstrekt voor de concentratie van PostNL en Sandd. Ik heb de omstandigheden en belangen afgewogen en oordeel dat er gewichtige redenen van algemeen belang zijn die zwaarder wegen dan de te verwachten belemmering van de mededinging en die nopen tot verlening van de aangevraagde vergunning, zoals bedoeld in artikel 47 van de Mededingingswet. Aan de vergunning zijn voorschriften en beperkingen verbonden die in hoofdstuk 5 verder worden toegelicht.

De situatie op de postmarkt is uniek, de afgelopen 10 jaar is het volume verstuurde post meer dan gehalveerd. Tegelijkertijd vervult de landelijke postdienstverlening nog een belangrijke maatschappelijke functie. In mijn brief van 19 juni 2018 aan de Tweede Kamer heb ik uiteengezet dat de postmarkt op termijn waarschijnlijk als zelfstandige markt gaat verdwijnen. In het eindbeeld bestaan er bredere markten voor berichtenverkeer en bezorging waarbij digitale alternatieven, zoals whatsapp en e-mail, en andere logistieke oplossingen kunnen zorgen voor een nieuwe manier van borging van publieke belangen.¹

Om de publieke belangen op het gebied van postdienstverlening het beste te borgen is een geleidelijke overgang van de huidige situatie naar dit eindbeeld van belang. Dat betekent dat in de tussentijd de continuïteit van een landelijke toegankelijke postdienstverlening geborgd moet zijn en dat werkenden in deze

¹ Zie Kamerbrief Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector (2018), Kamerstuk 29502, nr. 158

sector een zekere mate van bescherming kennen om geleidelijk de transitie naar het eindbeeld te maken. Weliswaar valt niet te vermijden dat de postmarkt als zelfstandige markt waarschijnlijk op termijn gaat verdwijnen, maar door de concentratie kan de continuïteit van de UPD én van de zakelijke post tegen redelijke voorwaarden en tarieven en zonder staatssteun naar verwachting gedurende een aanzienlijk langere periode worden gewaarborgd. Het borgen van publieke belangen hangt in deze transitiefase onlosmakelijk samen met de belangen van de uitvoerder van de UPD.

Ik ben van oordeel dat de beoogde concentratie bijdraagt aan de continuïteit van een kwalitatief hoogwaardige postdienstverlening op langere termijn, leidt tot lagere kosten, zorgt voor een betere bescherming van werknemers in de markt en de financiële belangen van de Staat dient.

De ACM heeft beoordeeld dat de concentratie nadelig is voor de mededinging, waarbij door de ACM is gekeken met een gebruikelijke tijdshorizon van 3 tot 5 jaar. De ACM constateert dat de concentratie efficiëntievoordelen heeft en dat die niet op een andere manier kunnen worden behaald dan met de concentratie. Tegelijkertijd constateert de ACM dat de concentratie kan leiden tot een prijsstijging van 30-40% op het gebied van zakelijke partijenpost.

De gemiddelde prijs per stuk voor niet-tijdkritische post op dit deel in de markt is 20-30 cent en de vraag is of een dergelijk prijsniveau op langere termijn houdbaar is. Naast het benutten van de efficiëntievoordelen is waarschijnlijk een gematigde prijsstijging nodig om de continuïteit van een landelijke postdienstverlening beter te kunnen borgen met redelijke voorwaarden voor werkenden in de sector.

Het alternatief waarbij de vergunning voor de concentratie geweigerd wordt, levert een groot risico op een schoksgewijze aanpassing, met mogelijk grote negatieve gevolgen voor de continuïteit, kwaliteit, werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden binnen de postdienstverlening. Dat vind ik onwenselijk.

Wel wil ik voorkomen dat, zolang en voor zover de intermodale concurrentie van digitale alternatieven of andere bezorgnetwerken onvoldoende disciplineert, het geconcentreerde bedrijf overwinsten kan maken in de transitiefase. Ik verbind daarom een voorschrift aan de vergunning dat een maximumrendement oplegt

aan de activiteiten die verband houden met het brievennetwerk. Hierdoor kunnen de prijzen niet ongebreideld stijgen.

Ook concludeert de ACM dat de concentratie tot gevolg heeft dat de mogelijkheid groter wordt voor PostNL om concurrerende postvervoerbedrijven toegang te weigeren, dan wel toegang te verlenen tegen hogere prijzen of verslechterde voorwaarden. Dit wil ik voorkomen en daarom verbind ik als voorschrift aan de vergunning dat toegang voor postvervoerbedrijven tot het netwerk van PostNL wordt geborgd. Ik volg daarbij het advies van de ACM dat ik op het gebied van toegang heb gevraagd. Voorts biedt de Mededingingswet generieke bescherming voor het tegengaan van misbruik van economische machtsposities.

Daarnaast neem ik een vergunningsvoorwaarde op waarmee PostNL is gehouden aan de gedane toezeggingen op het gebied van de bescherming van werknemers. Doel is om te garanderen dat PostNL alle bezorgers in dienst van Sandd de mogelijkheid biedt om in dienst te treden bij PostNL. PostNL heeft bovendien in de aanvraag toegezegd dat er als gevolg van de concentratie geen gedwongen ontslagen zullen plaatsvinden van medewerkers van Sandd die werkzaam zijn in de bezorging. Voor alle werknemers van Sandd dient PostNL een sociaal aanbod te doen.

Bovendien vind ik het belangrijk dat de voordelen van de concentratie voldoende bij de UPD-gebruiker terecht komen. Ik zal daarom bezien of dit via het huidige kostentoerekeningsstelsel van de UPD wordt geborgd of dat hiervoor een aanpassing van de systematiek nodig is. Het kostentoerekeningsstelsel is vastgelegd in de Postregeling.

2. Procesverloop

Op 25 februari 2019 heeft PostNL N.V. (hierna: PostNL) een melding gedaan van een voorgenomen concentratie met SHM Beheer II B.V. (hierna: Sandd) in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM).

Bij besluit van 1 april 2019 heeft de ACM op basis van artikel 37, eerste lid, van de Mededingingswet besloten dat voor de voorgenomen concentratie een vergunning is vereist.

Op 4 april 2019 heeft PostNL op grond van artikel 42, eerste lid, van de Mededingingswet bij de ACM een vergunning aangevraagd om een concentratie met Sandd tot stand te kunnen brengen.

Bij besluit van 5 september 2019 heeft de ACM op grond van artikel 41, tweede lid, van de Mededingingswet, geweigerd de aangevraagde vergunning te verlenen.

PostNL heeft op 6 september 2019 een aanvraag ingediend bij de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat voor het verkrijgen van een vergunning voor het tot stand brengen van een concentratie nadat die vergunning door de ACM is geweigerd. Het betreft een aanvraag in de zin van artikel 47 van de Mededingingswet voor het verlenen van een vergunning. Dit document betreft de beoordeling en het besluit op de aanvraag van 6 september 2019.

Op donderdag 12 september 2019 zijn door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat aanvullende vragen gesteld aan PostNL en Sandd. Deze zijn op maandag 16 september 2019 beantwoord en van een aanvulling voorzien op woensdag 18 september 2019. Dit heeft tweemaal geleid tot enkele aanvullende vragen vanuit het ministerie. Deze vragen zijn op 23 september 2019 en 25 september 2019 beantwoord.

De ACM is in gelegenheid gesteld om op een concept van dit besluit te reageren. Voorts heeft de ACM een advies uitgebracht met betrekking tot de toegangsvoorschriften. Dit advies is op maandag 23 september 2019 ontvangen.

3. Wettelijk kader

Artikel 47, eerste lid, van de Mededingingswet luidt: "Onze Minister kan, nadat de Autoriteit Consument en Markt een vergunning voor het tot stand brengen van een concentratie heeft geweigerd, op een daartoe strekkende aanvraag besluiten die vergunning te verlenen indien naar zijn oordeel gewichtige redenen van algemeen belang die zwaarder wegen dan de te verwachten belemmering van de mededinging, daartoe nopen."

Deze bepaling maakt het mogelijk een vergunning voor een concentratie alsnog te verlenen nadat de ACM een vergunning heeft geweigerd. De wetgever heeft deze mogelijkheid in de wet opgenomen voor de gevallen waarin er gewichtige redenen

van algemeen belang zijn die zwaarder wegen dan de verwachte belemmering van de mededinging. Dit is een ander afwegingskader dan het in artikel 42 van de Mededingingswet vermelde toetsingskader voor de ACM.

De memorie van toelichting bij de Mededingingswet benoemt expliciet dat het algemeen belang waarop de beslissing van de minister moet berusten, niet nader gespecificeerd is (Kamerstukken II, 1995/96, 24 707, nr. 3). Er wordt wel aan gerefereerd dat het overwegingen van economische en niet-economische aard kunnen zijn en dat er rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat concentraties die uit mededingingsoogpunt bezien niet toegelaten zouden kunnen worden, op grond van andere zwaarwegende maatschappelijke belangen niettemin aanvaardbaar kunnen zijn. De memorie van toelichting vervolgt door te beschrijven dat deze bevoegdheid aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat, in casu de staatssecretaris, is toebedeeld, omdat het afwegen van het mededingingsbelang tegen andere, niet in de wet zelf gespecificeerde belangen noodzakelijkerwijs een politiek karakter heeft. Vanwege deze bredere belangenafweging, waar ook andere beleidsaspecten kunnen spelen, moet de Minister van Economische Zaken en Klimaat de beslissing op een artikel 47-aanvraag in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad nemen (artikel 49, eerste lid, Mededingingswet).

Samenvattend zijn voor het verlenen van een vergunning op basis van artikel 47 van de Mededingingswet de volgende aspecten relevant.

- Ten eerste moet er sprake zijn van gewichtige redenen van algemeen belang.
- Ten tweede moeten deze gewichtige redenen van algemeen belang zwaarder wegen dan de te verwachten belemmering van de mededinging en nopen tot verlening van de aangevraagde vergunning.

Tot slot kan voor de beoordeling van een artikel 47-aanvraag relevant zijn of er alternatieven zijn die minder belastend voor de mededinging zijn. Daar wordt ook op ingegaan bij dit besluit.

4. Overwegingen

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de verschillende aspecten en belangen die verband houden met de aanvraag en die ik heb meegewogen in mijn oordeel.

4.1 Beschrijving van de postmarkt

De postmarkt is een geliberaliseerde markt voor het verrichten van postdiensten met een open toe- en uittreding van aanbieders. In beginsel is het aanbieden van postdiensten vrij, mits enkele spelregels in acht worden genomen die zijn vastgelegd in de Postwet 2009 en de achterliggende Europese Postrichtlijn.² De Postrichtlijn verplicht lidstaten om de (potentiële) gebruikers van postdiensten een minimumniveau aan dienstverlening te garanderen door middel van de Universele Postdienst (UPD).³ Deze UPD is onder het recht van de Europese Unie een dienst van algemeen economisch belang⁴ en biedt de mogelijkheid voor de Europese en nationale wetgever om ter uitvoering van deze dienst, voor zover nodig, af te wijken van de normale mededingingsregels.

Ook voorziet de Postrichtlijn in verschillende methoden om de kosten voor het verrichten van de UPD in rekening te brengen of te compenseren. Op de Nederlandse markt is Koninklijke TNT Post B.V., de rechtsvoorganger van het huidige PostNL B.V. (een dochter van PostNL N.V.) door middel van de Aanwijzing verlener universele postdienst 2009 aangewezen als uitvoerder van de UPD.⁵ Bij het inrichten van de UPD in Nederland is ervoor gekozen om de kosten verbonden aan de UPD via gereguleerde tarieven door te berekenen aan de gebruikers van de UPD.⁶ Daarmee is belasting van de rijksbegroting voorkomen en wordt het principe 'de gebruiker betaalt' gevolgd.

² Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG.

³ Zie artikelen 3 tot en met 6 van Richtlijn 97/67/EG en hoofdstuk 4 van de Postwet 2009.

⁴ In de zin van het protocol bij het Verdrag van Lissabon betreffende de diensten van algemeen belang. Zie ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie, arrest HvJEU Corbeau, zaak C-320/91, overweging 15; arrest Gerecht Inpost Paczkomaty sp. z o.o. en Inpost SA /Europese Commissie, gevoegde zaken T-T-282/16 en T-283/16, overwegingen 31-41 en de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie, bijv. Besluit van de Commissie van 25 januari 2012 betreffende de door België ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.14588 (C 20/09) ten behoeve van De Post (thans bpost).

⁵ Stcrt. 2009, 82.

⁶ Zie hoofdstuk 3 en 4 van de Postregeling 2009.

De Nederlandse markt voor postdiensten bestaat uit de hiervoor beschreven UPD-post en de niet-UPD-post, de zogenoemde zakelijke partijpost. Op basis van de Postwet 2009 garandeert de UPD onder andere een minimaal aantal postvestigingen, de beschikbaarheid en toegankelijkheid van openbare brievenbussen, kostenoriëntatie van de tarieven en de kwaliteit van de dienst (bijvoorbeeld 95% van de brieven moet de volgende dag worden bezorgd). De UPD-post maakt ongeveer 13% van de markt voor postdiensten uit, de zakelijke partijpost 87%.⁷ In het UPD-segment is PostNL vrijwel de enige speler. Op de zakelijke markt zijn naast PostNL andere postbedrijven actief. Sandd is qua omvang de belangrijkste concurrent van PostNL op dit deel van de markt en beschikt als enige andere speler op de markt over een landelijk dekkend brievennetwerk.

De postmarkt staat al jaren onder druk. Inmiddels is het aantal van 5 miljard poststukken dat in 2009 nog werd verstuurd meer dan gehalveerd. In 2018 en het eerste kwartaal van 2019 was de volumekrimp bijna 10% (op jaarbasis). In 2018 zijn er in totaal 2,34 miljard stuks brievenbuspost verstuurd.⁸ Deze krimp kent nauwelijks een precedent in andere markten en het is de verwachting dat deze trend zich zal voortzetten.⁹

Door het dalende postvolume wordt het steeds lastiger kostenbesparingen te realiseren omdat dezelfde vaste kosten over een steeds lagere volumebasis moeten worden verdeeld. De continuïteit en betaalbaarheid van de landelijke postdienstverlening in Nederland staan daarmee onder druk. Deze druk heeft zich de laatste jaren ook geuit in de postzegelprijs. Door de dalende volumes is de prijs van de postzegel gestegen van 0,46 euro in 2011 naar 0,87 euro in 2019. Met de daling van het volume daalde ook het aantal arbeidsplaatsen in deze sector. Waren er in 2011 nog ongeveer 55.000 mensen betrokken bij de bezorging van post bij PostNL en Sandd, nu zijn dat er ruim 32.000.

⁷ Zie Ministerie van EZ (2017); 'Analyse toekomst post, het belang van post in een digitale wereld' figuur 7. Kamerstukken 2016/17, 29502, nr. 140, bijlage.

⁸ Zie ACM (2019), Post- en pakkettenmonitor 2018.

⁹ Zie o.a. Ministerie van EZ (2017); 'Analyse toekomst post, het belang van post in een digitale wereld', WIK (2016); Future scenario developments in the Dutch postal market, Kamerstukken 2016/17, 29502, nr. 140, bijlage, kwartaalcijfers PostNL Q2 2019, <https://www.postnl.nl/over-postnl/beleggers/financiele-resultaten-en-presentaties/> 5 augustus 2019.

In de Analyse toekomst post¹⁰ zijn de verschillende problemen en mogelijke oplossingsrichtingen voor de postmarkt verkend. In de daaropvolgende Kamerbrief Toekomst van de Postmarkt¹¹ en het ontwerpvoorstel voor de wijziging van de Postwet 2009 dat dit jaar is geconsulteerd¹² is het perspectief geschetst voor de postmarkt op de lange termijn en zijn concrete beleidsstappen aangekondigd.

Het is waarschijnlijk dat de postmarkt in de huidige vorm zal verdwijnen als gevolg van de voortdurende volumekrimp. Uiteindelijk zal de postmarkt naar verwachting opgaan in bredere markten voor berichtenverkeer en bezorging waarbij het de vraag is of er nog een afzonderlijk brievennetwerk is. Op termijn zal de levering van het dan nog resterende volume brievenpost waarschijnlijk worden meegenomen in andere logistieke ketens. Een brief gaat dan bijvoorbeeld mee met een pakketje. De markt, technologische innovaties en behoeften van gebruikers zullen de snelheid bepalen van een vergaande koppeling of vermenging van postdiensten met andere logistieke netwerken. Hoewel er op enkele vlakken al vermenging plaatsvindt - zo gaat aangetekende post nu ook via het pakkettennetwerk - is er op dit moment nog sprake van aparte netwerken voor brievenpost en pakketbezorging. Het is op dit moment voor de postvervoerbedrijven nog goedkoper om een brief via het brievennetwerk te verwerken dan via het pakketnetwerk.

Het beleid voor het borgen van de beschikbaarheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid van een landelijke postvoorziening rustte het afgelopen decennium op twee pijlers. Ten eerste is er, zoals hierboven beschreven, een basisniveau aan postdiensten wettelijk verankerd, de UPD. Ten tweede speelde concurrentie een grote rol omdat daarmee de belangen op met name de zakelijke markt het beste konden worden geborgd.

Naarmate het volume afneemt, gaat het brievennetwerk (voor UPD en niet-UPD post) meer kenmerken van een natuurlijk monopolie vertonen.¹³ Dit is het geval

¹⁰ Ministerie van EZ (2017); 'Analyse toekomst post, het belang van post in een digitale wereld'.

¹¹ Zie Kamerbrief Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector (2018), Kamerstukken 2017-2018, 29502, nr. 158.

¹² <https://www.internetconsultatie.nl/aanpassingpostwet>

¹³ Wanneer de optimale schaal voor een activiteit of segment zodanig is dat het efficiënt is als er maar één aanbieder is, is er sprake van een natuurlijk monopolie. SEO (2003) concludeerde al dat met name het bezorgen

omdat er duidelijke schaalvoordelen te behalen zijn en het daardoor efficiënter is één bedrijf het grootste deel van de markt te laten verzorgen. In deze situatie, veroorzaakt door de volumekrimp van traditionele post, neemt de levensvatbaarheid en wenselijkheid van infrastructuurconcurrentie af.¹⁴ Dit zorgt voor een dilemma. Enerzijds leidt het verzorgen van een groot deel van het volume door één partij tot de laagste productiekosten. Anderzijds zorgt een verlies aan concurrentie voor minder druk op kostenbesparingen, prijzen en een verminderde prikkel om te innoveren.

In een flink krimpende markt met grote schaalvoordelen is de verwachting dat er uiteindelijk één landelijke speler overblijft. Gelet op de schaalvoordelen in de markt zullen bedrijven op de korte termijn tot het uiterste willen gaan om volume te behouden op het landelijke netwerk, aangezien dat essentieel is om te overleven. Vanwege de relatief grote vastekostencomponent van het landelijke netwerk nemen de gemiddelde kosten per stuk door verdeling en krimp van volumes dusdanig toe, dat het samenvoegen van volumes de enige manier is om een landelijk netwerk op lange termijn rendabel te onderhouden.

Een belangrijke factor bij de overgang naar één landelijke speler is de wet- en regelgeving ten aanzien van arbeid. De postsector is een arbeidsintensieve sector waarbij meer dan tweederde van de kosten arbeidskosten zijn. Dit betekent dat arbeid een belangrijke concurrentieparameter is. Arbeidsmarktwetgeving is de laatste jaren aangescherpt ter bescherming van werkenden en dat heeft invloed op het bedrijfsmodel van postvervoerbedrijven. Zo is het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 van kracht dat bepaalt dat 80% van de postbezorgers op basis van een arbeidscontract in dienst moet zijn en is sinds 1 januari 2018 het

kenmerken van een natuurlijk monopolie heeft. Deze analyse wordt bevestigd door onder andere Bradley en Colvin (1993), Cazals Rycke, Florens en Rouzaud (1997), Rogerson en Takis (1993). Dezelfde redenering kan worden gevolgd voor de collectie van brievenbuspost. Het is inefficiënt om een tweede of derde brievenbus naast die van de UPD-verlener te plaatsen en daarmee de vaste (gedeeltelijk) kosten te dupliceren. De krimp in volumes versterkt de karakteristieken van een natuurlijk monopolie in de bezorging en collectie. Wanneer de markt krimpt drukken de vaste kosten zwaarder op de kosten per product, omdat vaste kosten over een kleiner volume verdeeld worden. Door de stijgende kosten per product als gevolg van de krimp wordt het meer efficiënt de brievenbuspost door minder, of zelfs door één aanbieder, te laten bezorgen. Cazals, Florens en Roy (2001) constateerden dat volumekrimp in dunbevolkte gebieden voor een grotere stijging in de gemiddelde productiekosten dan in dichtbevolkte gebieden zorgt. In dunbevolkte gebieden met krimp tendeert de bezorging en collectie dus nog verder naar een natuurlijk monopolie. Voor een uitgebreidere toelichting, zie Ministerie van EZ (2017), Analyse toekomst post, 2017, box 1, Kamerstukken 2016/17, 29502 nr. 140.

¹⁴ Zie ook De Bijl (2019), Regulering van een postmarkt in transitie, bijgevoegd bij dit besluit.

wettelijk minimumloon (WML) van toepassing op mensen die niet op basis van een arbeidsovereenkomst werken, maar op basis van een overeenkomst van opdracht. Daarnaast is 1 januari 2019 de Wijzigingswet Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in werking getreden, waardoor het lastiger is geworden om gebruik te maken van stukloon in de postsector.

Deze ontwikkelingen zijn wenselijk voor de bescherming van werkenden in deze sector, maar maken het minder goed mogelijk op arbeidskosten te concurreren en verhogen de arbeidskosten van bedrijven. Arbeidskosten zijn daarmee ook een belangrijke factor die de efficiëntievoordelen van één landelijk netwerk doen toenemen.

Tussenconclusie

Het is waarschijnlijk dat de postmarkt in de huidige vorm zal verdwijnen en zal opgaan in bredere markten voor berichtenverkeer en bezorging waarbij het de vraag is of er op termijn nog een afzonderlijk brievennetwerk is. In de transitiefase naar dit eindbeeld is – als gevolg van de voortdurende volumekrimp – de verwachting dat er één landelijke speler voor postdienstverlening overblijft. Hierdoor neemt de wenselijkheid en levensvatbaarheid van concurrentie tussen meerdere netwerken af, te meer omdat de ruimte voor concurrentie op de belangrijkste kostenfactor, te weten arbeidsvoorwaarden, van overheidswege beperkt is. Van belang is dat gedurende deze transitiefase de betaalbaarheid en continuïteit van UPD-diensten gewaarborgd blijven.

4.2 Belangenafweging

4.2.1 De belemmering van de mededinging

De verwachte belemmering van de mededinging is door de ACM in beeld gebracht bij het besluit van 5 september 2019 waarmee de vergunning die door PostNL is aangevraagd op basis van artikel 41 Mededingingswet is geweigerd.

Vooropgesteld staat dat ik eerlijke en werkzame mededinging van groot belang vind. Concurrentie houdt ondernemers scherp, zorgt voor innovatie en leidt ertoe dat consumenten waar voor hun geld krijgen. Daarom is het van belang dat er goed functionerende markten zijn. Dat is niet vanzelfsprekend, waardoor er spelregels vanuit de overheid nodig zijn.

De ACM is belast met het concentratietoezicht op basis van de Mededingingswet. Dit toezicht doet zij met inachtneming van Europese Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van Verordening 139/2004 van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2004/C 31/03). Daaruit volgt dat de gebruikelijke beoordelingshorizon voor het in kaart brengen van de mededingingseffecten bij concentraties 3 tot 5 jaar is.

De ACM geeft in haar besluit van 5 september 2019 aan dat de voorgenomen concentratie praktisch gezien leidt tot een monopolist op het gebied van postbezorging. De ACM concludeert dat als gevolg van de concentratie de mededinging op de Nederlandse markten voor zakelijke partijenpost en losse post de komende jaren significant wordt belemmerd.

De overname van Sandd heeft volgens de ACM tot gevolg dat de enige concurrent van PostNL die een significante concurrentiedruk uitoefent op de markt voor zakelijke partijenpost zal wegvallen. Als gevolg hiervan zullen de prijzen voor zakelijke partijenpost, met name voor niet-tijdkritische post, volgens de ACM significant stijgen. Op basis van een fusiesimulatie wordt door de ACM ingeschat dat de prijzen voor zakelijke partijenpost als gevolg van de concentratie uiteindelijk met gemiddeld 30 tot 40% zullen stijgen.¹⁵ Dit betekent per saldo een prijsstijging van ruim 10 cent per stuk voor niet-tijdkritische zakelijke post, van een gemiddelde opbrengst van circa 20 tot 30 eurocent per stuk naar circa 30 tot 40 eurocent per stuk.¹⁶

Daarnaast valt als gevolg van de concentratie op het gebied van losse post de daadwerkelijke en potentiële concurrentiedruk van Sandd weg. Dit heeft volgens de ACM concreet tot gevolg dat de prijs voor losse post meer zal toenemen.

Bovendien concludeert de ACM dat de concentratie tot gevolg heeft dat voor PostNL de mogelijkheid groter wordt om concurrerende postvervoerbedrijven toegang te weigeren, dan wel toegang tegen hogere prijzen of verslechterde voorwaarden aan te bieden en dat de prikkel van PostNL daartoe wordt versterkt.

¹⁵ Dit betreft een inschatting van de orde van grootte van de te verwachten prijseffecten van de concentratie.

¹⁶ Bijlage F bij het ACM besluit Verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V. d.d. 5 september 2019.

Andere partijen kunnen na de concentratie namelijk niet meer terecht bij het landelijk dekkend netwerk van Sandd.

De ACM geeft ook aan dat de voorgenomen concentratie tussen PostNL en Sandd betekent dat een postbezorgnetwerk van Sandd wegvalt waarmee ook andere bezorgdiensten kunnen worden verricht, zoals brievenbuspakjes met *track & trace* en huis-aan-huis folders. Dit kan een negatief mededingingseffect hebben op de markten voor pakketten en ongeadresseerd drukwerk. De ACM laat in het midden of deze effecten zich daadwerkelijk zullen voordoen, omdat zij op de hierboven weergegeven gronden de vergunning voor de concentratie al weigert.

De ACM acht het aannemelijk dat in de markt voor zakelijke partijenpost door de concentratie kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd. De ACM acht het niet aannemelijk dat deze verwachte besparingen op een andere, minder vergaande wijzen kunnen worden behaald dan via een concentratie. De ACM onderschrijft daarmee dat door de concentratie efficiëntievoordelen kunnen worden behaald. De ACM komt echter tot het oordeel dat de kostenvoordelen onvoldoende zullen zijn om de mededingingsbeperkende effecten te compenseren en heeft het vergunningsverzoek - in de zin van artikel 41, tweede lid van de mededingingswet - daarom afgewezen.

4.2.2 Gewichtige redenen van algemeen belang

De kenmerken van de landelijke postmarkt brengen mee dat bij de toepassing van de bevoegdheid van artikel 47 van de Mededingingswet, een samenstel van belangen en de afweging daarvan de grondslag vormt voor het besluit. De volgende algemene belangen, naast het mededingingsbelang, spelen bij deze afweging een rol: het belang van de continuïteit van een landelijke postdienstverlening, het belang van de bescherming van de afnemers van postdiensten, het belang van de bescherming van werknemers in de postmarkt en het belang van de bescherming van de financiële belangen van de Staat. In de volgende subparagrafen zal ik verder ingaan op deze belangen, aangeven dat deze belangen onder druk staan, en hoe de concentratie kan bijdragen aan borging van deze belangen.

4.2.3 Het belang van de bescherming van de afnemers van postdiensten

De postmarkt en de UPD zijn van groot belang voor de Nederlandse samenleving. Dit is mede ingegeven door de noodzaak van bescherming van kwetsbare groepen in Nederland voor wie post nog belangrijk is. Zo blijkt uit een onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat ongeveer 2,5 miljoen Nederlanders het moeilijk vinden met digitale apparaten om te gaan en dat ongeveer 1,3 miljoen mensen nog nooit internet hebben gebruikt.¹⁷ Ook de Nationale Ombudsman concludeerde in 2016 naar aanleiding van het verdwijnen van de blauwe envelop van de Belastingdienst dat de belangen van mensen die moeite hebben met digitalisering beter moeten worden geborgd.¹⁸ In het verlengde hiervan is in het regeerakkoord opgenomen dat mensen die niet elektronisch kunnen communiceren dat ook op een andere manier moeten kunnen blijven doen. Daarom blijft er een keuzemogelijkheid om per post met de overheid te communiceren.¹⁹ Ook is in het regeerakkoord afgesproken dat de UPD op het platteland en in krimpregio's op het huidige kwaliteitsniveau verzekerd moet blijven.²⁰

Om deze groepen te kunnen blijven bedienen, is het allereerst van belang dat er een landelijk dekkend fijnmazig netwerk voor brievenbezorging aanwezig is. Voorts is de betaalbaarheid van belang. De Postwet 2009 vereist dat in heel Nederland een uniform tarief wordt gehanteerd voor UPD-post. Het maakt niet uit of post wordt verstuurd naar Amsterdam vanuit Hoogeveen, Simpelveld of Zevenbergen. De verzender betaalt dezelfde prijs ongeacht de kosten die worden gemaakt door de UPD-dienstverlener. Druk op het landelijk netwerk voor tijdkritische post kan ervoor zorgen dat postbedrijven zich alleen gaan richten op de rendabele poststromen, waardoor de solidariteit in het systeem onder druk komt te staan. Door de bestendigheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de UPD te garanderen tegen uniforme prijzen wordt bijgedragen aan de sociale inclusie in Nederland.

De prijzen van UPD-producten zijn kostengeoriënteerd, dat wil zeggen dat de prijzen van de UPD-producten niet hoger mogen zijn dan de kosten die hiervoor

¹⁷ Zie BZK(2019), Digitale inclusie, een onderzoek naar de digitale vaardigheden en behoefte aan ondersteuning.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/31/digitale-inclusie>

¹⁸ Rapport 5 april 2016, nr. 2016/030.

¹⁹ Zie Regeerakkoord 2017-2021, 'Vertrouwen in de Toekomst', oktober 2017, p.8.

²⁰ Zie Regeerakkoord 2017-2021, 'Vertrouwen in de Toekomst', oktober 2017, p35.

worden gemaakt plus een redelijk rendement. De concentratie kan bijdragen aan de betaalbaarheid van UPD-producten. Volumes die via andere netwerken dan het UPD-netwerk worden verwerkt en bezorgd, leiden ertoe dat de kosten per eenheid product op het netwerk toenemen, en daarmee de kosten van de UPD-producten op dat netwerk.²¹ Omgekeerd leidt extra volume op het netwerk van de UPD-verlener tot lagere kosten per eenheid product. Via deze weg kan een samenvoeging van volumes van PostNL en Sandd van invloed zijn op de betaalbaarheid van de UPD. Kostenvoordelen behaald door synergie- en schaalvoordelen kunnen terugvloeien naar de UPD-gebruiker via het bestaande kostentoerekeningssysteem.

Allereerst is er een effect vanwege samenvoegen van volumes. Door het samenvoegen van netwerken neemt - blijkens de documenten van PostNL²² bij de aanvraag - het UPD-volume met ongeveer 5-10% toe XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX. Hierdoor dalen de directe kosten van de UPD. Een tweede effect komt doordat er veel niet-UPD volume op het netwerk wordt toegevoegd.

Op basis van deze twee effecten en het huidige kostentoerekeningssysteem zullen volgens de berekeningen van PostNL hierdoor de gealloceerde en gemeenschappelijke gezamenlijke kosten voor de UPD per stuk naar verwachting met circa 5%-10% XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX afnemen. Dit leidt tot een daling van de tariefruimte van de UPD XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX waardoor PostNL na de concentratie gemiddeld gezien minder hoge prijzen op de UPD-producten kan hanteren dan zonder de concentratie. Hierdoor wordt de maximale tariefstijging wegens krimpende volumes de komende jaren gematigd.

Ik vind het van groot belang dat bovenstaande voordelen voor de UPD zoals berekend door PostNL ook daadwerkelijk worden behaald en dat extra kosten door de concentratie niet ten laste komen van de UPD-gebruiker. Ik zal daarom bezien of dit via het huidige kostentoerekeningssysteem van de UPD wordt geborgd of dat hiervoor een aanpassing van de systematiek nodig is. Het kostentoerekeningssysteem is vastgelegd in de Postregeling.

²¹ Zie voor een verdere uitwerking van dit principe de "Analyse toekomst post" (2017)

²² Zie PwC (2019), Gevolgen van consolidatie voor de Universele Postdienst. Bijlage bij aanvraag van PostNL voor een vergunning op basis van artikel 47 van de Mededingingswet.

Ook zakelijke klanten maken gebruik van de landelijke postdienstverlening. De gemiddelde kostprijs in de markt voor zakelijke klanten is 20-30 cent. Vanwege de concurrentie op dit deel van de markt is de gemiddelde omzet waarschijnlijk gedaald tot dicht bij de marginale kosten. De vraag is in hoeverre een dergelijk prijsniveau op de lange termijn houdbaar is voor bedrijven in de markt. In 2016 werd reeds geconstateerd dat de twee grote spelers, Sandd en PostNL, het erg moeilijk hadden.²³ Vanwege aanscherping van arbeidsmarktwetgeving gericht op bescherming van werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en verder dalende volumes is de druk op deze bedrijven alleen maar groter geworden. Door het wegvallen van concurrentie door de concentratie zullen de prijzen voor zakelijke gebruikers waarschijnlijk op korte termijn stijgen (zie daarvoor paragraaf 4.2.1). Een bepaalde stijging is echter ook nodig om de continuïteit van de postdienstverlening te kunnen garanderen. Daarover gaat de volgende paragraaf.

4.2.4 De continuïteit van een landelijke postdienstverlening

Het samenstel van de UPD en de diensten aangeboden op de grootzakelijke concurrerende markt vormen het algemene belang van een toegankelijke en beschikbare landelijke postdienstverlening. De volgende paragraaf licht de verwevenheid tussen UPD, niet-UPD-diensten en het algemeen belang dat daarmee gepaard gaat toe.

Het lot van de UPD is verbonden met het voortbestaan van een landelijk dekkend brievennetwerk, waar ook zakelijke partijenpost over wordt verstuurd. Door tegelijkertijd UPD- en niet-UPD-post te bezorgen wordt gebruik gemaakt van schaal- en breedtevoordelen in het netwerk. Een zelfstandig UPD-netwerk zou vele malen duurder zijn, vanwege de hoge vaste kosten die dan over een veel geringer volume zouden moeten worden verdeeld.

Zolang een bedrijf bedrijfseconomisch een prikkel heeft om een fijnmazig tijdskritisch netwerk in de lucht te houden omdat het daar voldoende rendement op kan maken, gaat er niet veel mis. Het publieke belang van een landelijke postdienstverlening en het bedrijfsbelang zijn dan met elkaar in overeenstemming. Tot op heden zijn het bedrijfseconomische belang en het

²³ Zie verslag van een Algemeen Overleg Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector, 29 502, nr. 124.

publieke belang redelijk gelijk opgegaan. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt was er nog voldoende rendement om een tijdkritisch netwerk in de lucht te houden en daarmee kon het vijfdaagse 24-uursnetwerk voor de UPD-post worden uitgevoerd.

De schoen gaat echter wringen wanneer het bedrijfseconomische belang en het publieke belang uit elkaar gaan lopen. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt wordt vooral gekeken naar de optimale balans tussen vraag en aanbod en het daarbij behorende kwaliteitsniveau. Een privaat bedrijf kijkt daarbij primair naar het te behalen rendement. Wanneer het bijvoorbeeld bij een uitgekleeft netwerk met driedaagse bezorging een hoger rendement zal kunnen halen dan met een vijfdaags netwerk, heeft het bedrijf een prikkel om het netwerk af te schalen en de kwaliteit te verminderen. De eisen aan de UPD zijn echter wettelijk verankerd, vijfdaagse bezorging met 24 uur overkomstduur wordt geëist, en de UPD-verlener kan daarom niet overgaan tot afschaling van het netwerk zonder in strijd te handelen met de wettelijke eisen.²⁴ Het publieke belang en het bedrijfsbelang zijn dan niet meer gelijk. Als deze situatie zich voordoet, zal het bedrijf kijken of er wel een redelijk rendement is te halen met een uitgekleeft netwerk met driedaagse bezorging van alleen niet-UPD-post en verzoeken om intrekking van de aanwijzing tot UPD-verlener.

Om te beoordelen of dit scenario (van het niet meer bedrijfseconomisch in de lucht kunnen houden van een vijfdaags 24-uursnetwerk) realistisch is, dient een beoordeling van het rendement te worden gemaakt. Er is geen eenduidige maatstaf voor het redelijk rendement van een postbedrijf. In 2011 heeft Ecorys in opdracht van het toenmalige Ministerie van Economische Zaken onderzoek uitgevoerd naar een goede maatstaf voor de postsector en specifiek de UPD.²⁵ Ecorys concludeerde dat de zogenoemde *return on sales* de meest geschikte maatstaf is voor de postmarkt, met name vanwege het arbeidsintensieve karakter van de sector. De *return on sales* geeft weer hoeveel winst een bedrijf maakt voor elke euro die aan omzet wordt gegenereerd. Op basis van een internationale benchmark, waarbij gekeken is naar het rendement van andere buitenlandse landelijke postbedrijven, concludeerde Ecorys dat een rendement van rond 10% voor een postbedrijf redelijk is.

²⁴ Artikel 16, vijfde en zesde lid, van de Postwet 2009 in samenhang met artikel 4a van het Postbesluit 2009.

²⁵ Zie Ecorys(2011), *Towards a fair normative return for the USO in the Netherlands*

Hiermee is de continuïteit van een landelijke postdienstverlening beter geborgd, inclusief de UPD. Het kwaliteitsniveau van 5-daagse bezorging met 24-uurs overkomstduur kan daarmee langer in stand gehouden worden. Overigens betekent dit niet dat een bepaald rendement altijd jaar op jaar gehaald moet worden noch dat er een recht ontstaat op een dergelijk rendement. Het daadwerkelijke rendement is onderdeel van het ondernemersrisico en de inspanning van een bedrijf voor kostenbesparingen en kan fluctueren over de jaren. Wel geeft een kans op een redelijk rendement meer zekerheid ten aanzien van de continuïteit van het netwerk.

4.2.5 Het belang van de bescherming van werknemers

De concentratie verkleint het risico op schoksgewijze afbouw van de werkgelegenheid in de postsector. De postmarkt is een arbeidsintensieve sector met veel banen voor mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, de kosten van arbeid maken bij PostNL ongeveer 85% van het totaal uit. In totaal zijn er ongeveer 50.000 mensen werkzaam in de postsector. Bij PostNL en Sandd zijn ruim 32.000 mensen betrokken bij de bezorging (waarvan ongeveer 11.000 bij Sandd). De meeste postbezorgers zijn laaggeschoold en voor het verrichte werk krijgen de bezorgers een beloning die dicht ligt tegen het minimumloon. Als gevolg van de dalende volumes is het onvermijdelijk dat het aantal arbeidsplaatsen in de sector afneemt. Ook zal het samenvoegen van netwerken ten koste gaan van arbeidsplaatsen, juist omdat de sector arbeidsintensief is. Tegelijkertijd zie ik dat in het alternatief (zie ook paragraaf 4.3) de negatieve risico's voor werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden groter zijn.³⁰ Er kunnen dan schoksgewijs aanpassingen in werkgelegenheid plaatsvinden en de concurrentie op kortere termijn voor behoud van volumes leidt tot grotere druk op de arbeidsvoorwaarden.

PostNL heeft toegezegd dat via de concentratie van PostNL en Sandd het effect op werkgelegenheid via natuurlijk verloop kan worden opgevangen. Vanwege het belang van de werkgelegenheid en een verantwoorde transitie in deze sector vind ik het belangrijk dat PostNL alle medewerkers die bij Sandd werkzaam zijn in de

³⁰ Zie ook Ecorys (2019), Consolidatie en arbeid, analyse van de effecten van consolidatie op arbeid, zowel op arbeidsvoorwaarden als werkgelegenheid, bijlage 12 bij PostNL-aanvraag.

bezorging aanbiedt om in dienst te komen. De concentratie als zodanig zou daarom geen reden mogen zijn tot ontslag.

PostNL heeft in de aanvraag toegezegd dat wanneer een vergunning zou worden gegeven er als gevolg van de concentratie geen gedwongen ontslagen zullen plaatsvinden van medewerkers van Sandd die werkzaam zijn in de bezorging van post (ongeveer 11.000).³¹ Na overgang zullen deze medewerkers vallen onder de CAO voor de postbezorgers van PostNL. Deze CAO kent betere arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers dan de huidige voorwaarden bij Sandd, de belangrijkste zijn:

- PostNL en Sandd kennen hetzelfde startsalaris, het salaris bij PostNL kan blijven groeien, bij Sandd blijft het salaris op het niveau van het minimumloon.
- Bij PostNL wordt doorbetaald bij ziekte vanaf de eerste dag en de eerste twee jaar 100%, Sandd hanteert twee wachtdagen, betaalt het eerste jaar 100% en het tweede jaar 70%.
- Sandd kent geen pensioenregeling, PostNL kent een pensioenregeling waarbij de werkgever de volledige premie betaalt.

Het kan voorkomen dat personeel niet binnen de PostNL-organisatie werkzaam wil zijn, bijvoorbeeld omdat Sandd een zeer grote mate van vrijheid geeft ten aanzien van bezorgtijden (deze mogen in de regel zelf worden gekozen) of vanwege geografische redenen (het sorteercentrum van Sandd is in Apeldoorn, het dichtstbijzijnde sorteercentrum van PostNL is in Zwolle). Blijkens de bijlagen bij de aanvraag zal aan alle werknemers een sociale regeling worden aangeboden.

Werknemers die post collecteren, sorteren en voorbereiden zullen voorrang krijgen bij sollicitatie op vacatures binnen PostNL. Op dit moment heeft PostNL ongeveer 1000 openstaande vacatures voor operationele medewerkers. PostNL en Sandd zullen deze mensen hierbij begeleiden.

PostNL biedt daarnaast bestuurlijke waarborgen dat bovenstaande belofte gestand wordt gedaan. Tijdens het integratieproces is een grote rol weggelegd voor de medezeggenschap van zowel PostNL als Sandd en in aanloop naar de

³¹ Idem en beantwoording aanvullende vragen door PostNL d.d. 16 september 2019.

voorgenomen concentratie is een aparte ondernemingsraad-commissie opgericht. In dat kader is relevant dat PostNL aan de ondernemingsraad van Sandd een '*letter of comfort*' heeft gestuurd (bijgevoegd bij de vergunningsaanvraag). Hierin is expliciet aangegeven dat PostNL alle bezorgers van Sandd de mogelijkheid biedt om in dienst te komen als postbezorger bij PostNL. Er zijn bovendien sociale regelingen afgesloten tussen het bedrijf Sandd en de ondernemingsraad van Sandd en ook PostNL zal zich na de concentratie daaraan houden.

Individuele medewerkers kunnen bij klachten over de uitvoering van de sociale regeling een beroep doen op een hardheidscommissie, die gedurende de uitvoeringsperiode zal functioneren. De hardheidscommissie bestaat uit vertegenwoordigers van beide bedrijven, de beide ondernemingsraden en een onafhankelijke voorzitter. Voorts zijn in de Raad van Commissarissen van PostNL twee leden voorgedragen door de medezeggenschap, mede met het oog op het bewaken van de belangen van de medewerkers. Tot slot zij erop gewezen dat ook de vakbonden zich positief hebben uitgelaten over de voorgenomen concentratie.³²

Om zeker te stellen dat de toezeggingen van PostNL op dit terrein gestand worden gedaan en er geen gedwongen ontslagen van postbezorgers plaatsvinden neem ik een voorwaarde bij dit besluit op (paragraaf 5.3).

4.2.6 De bescherming van de financiële belangen van de Staat

De Staat is, zoals beschreven hierboven, als gevolg van de Postrichtlijn verplicht tot het inrichten van een basisvoorziening voor tijdkritische postdiensten. In paragraaf 4.2.4 is de concentratie geschetst in het kader van de bestendigheid van een landelijk dekkend tijdkritisch postnetwerk. De Nederlandse Staat zal zijn verplichtingen ten aanzien van de Postrichtlijn moeten nakomen, ook als de exploitatie van een tijdkritisch netwerk voor post niet meer door de markt onder normale marktomstandigheden kan worden uitgevoerd. Er is dan een aanmerkelijke kans dat de Staat de exploitatie van een tijdnetwerk voor tijdkritische postdiensten moet subsidiëren of zelf zorg moet dragen voor de bezorging. Het is niet wenselijk de postdienstverlening vanuit de Staatskas te financieren, terwijl er nog onbenut potentieel is voor significante

³² Zie: <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/sectornieuws/publiek-belang/2019/09/oproep-aan-kabinet-sta-fusie-postnl-en-sandd-toe>

efficiëntievoordelen, die blijven liggen als een concentratie niet kan worden gerealiseerd. Ook in het regeerakkoord is opgenomen dat er geen subsidie op postdiensten behoort te zijn.³³

De ervaring in andere landen laat zien dat het vaak noodzakelijk voor overheden om steun te verlenen. Onder andere in Denemarken, België, Italië, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden springt de Staat bij.³⁴ Compensatie wordt bijvoorbeeld gegeven voor tegemoetkoming in pensioenverplichtingen en compensatie voor het leveren van diensten van algemeen economisch belang.³⁵

4.2.7 Conclusie gewichtige redenen van algemeen belang en mededingingsbelemmering

Concluderend kan worden gesteld dat met de concentratie gewichtige redenen van algemeen belang zijn gediend. De concentratie draagt bij aan de continuïteit van de postdienstverlening (UPD en niet UPD) op langere termijn, leidt tot lagere kosten voor UPD-producten, zorgt voor een betere bescherming van werknemers in de markt en dient de financiële belangen van de staat. Tegelijkertijd kunnen door de concentratie bepaalde groepen eindgebruikers op korte termijn nadelige effecten ondervinden vanwege verminderde concurrentiedruk. Daarom verbind ik voorschriften en beperkingen aan de vergunning. Zie hiervoor hoofdstuk 5.

4.3 Het alternatief

Het alternatief voor het verlenen van een vergunning voor deze concentratie is dat de vergunning wordt geweigerd en er geen concentratie tot stand komt. Ik stel vast dat het weigeren van de vergunning grote risico's oplevert voor schoksgewijze effecten op het gebied van postbezorging, met mogelijk grote negatieve gevolgen voor de continuïteit, kwaliteit, werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden binnen de postdienstverlening.

Wanneer de aangevraagde vergunning niet wordt verleend zullen PostNL en Sandd op de korte termijn met elkaar blijven concurreren op het scherpst van de

³³ Zie Regeerakkoord 2017-2021, 'Vertrouwen in de Toekomst', oktober 2017, p35.

³⁴ Zie Copenhagen Economics (2018), *Main Developments in the Postal Sector (2013-2016)*, in opdracht van de Europese Commissie.

³⁵ Zie bijvoorbeeld staatssteunzaken Europese Commissie: SA.47707, SA.42366, SA.43243, SA.45281, SA.48224 en SA.53403.

snede. Zoals hierboven aangegeven is het daarbij aannemelijk dat op termijn één van de postnetwerken zal verdwijnen als gevolg van de voortdurende volumekrimp en gegeven de schaalvoordelen in de markt. Daarbij is het moeilijk te voorspellen op welke termijn dat zal gebeuren. Dit hangt samen met het verloop van de krimp, de mogelijkheden tot verdere kostenbesparingen maar ook bereidheid van investeerders om bijvoorbeeld tekorten in de exploitatie te dekken in afwachting van betere tijden. Er is een belangrijk risico dat het uittreden van één van de partijen uit de markt gepaard zou gaan met schoksgewijze ontslagen van deels kwetsbare werkenden.

Ook kan het niet doorgaan van de concentratie grote gevolgen hebben voor het kwaliteitsniveau van de dienstverlening, bijvoorbeeld omdat het instandhouden van een tijdkritisch bezorgnetwerk op termijn niet langer financieel houdbaar is. Hoewel het moeilijk is te voorspellen welke volume-effecten precies in Nederland zullen optreden als gevolg van een verslechtering in het kwaliteitsniveau, kan wel een vergelijking worden gemaakt met de situatie in Denemarken. Daar heeft de versobering van de UPD tot versnelde substitutie bij afnemers geleid en daarmee een versnelde daling van de volumes post. Hierdoor zijn de kosten per stuk binnen de UPD en de prijzen in korte tijd zeer snel gestegen. Als gevolg hiervan heeft de Deense overheid de uitvoerder van de UPD financieel moeten ondersteunen. De Deense overheid heeft goedkeuring gekregen voor het verlenen van staatssteun van € 160 miljoen over drie jaar ten behoeve van de uitvoering van de UPD.³⁶ Een dergelijk scenario acht ik voor Nederland zeer onwenselijk. Eerder heb ik al gewezen op de situatie in andere Europese lidstaten waarbij de staat vaak financieel moet bijdragen om de UPD dienstverlening rendabel te houden.

Overige beleidsmatige opties

In eerdere trajecten heb ik beleidsmatig gekeken welke andere (aanvullende of alternatieve) opties er zijn om de publieke belangen op het gebied van postdienstverlening zo goed mogelijk te borgen bij de geleidelijke transitie naar een bredere bezorgmarkt.³⁷ In het ontwerpvoorstel voor de wijziging van de

³⁶ Zie goedkeuring staatssteun door de Europese Commissie, zaak SA.47707

³⁷ Zie o.a. Ministerie van EZ (2017); 'Analyse toekomst post, het belang van post in een digitale wereld' en de daaropvolgende Kamerbrief ontwikkelingen postmarkt (Kamerstukken II, 2017/18, 29502, nr. 158) en het ontwerpvoorstel voor de wijziging van de Postwet 2009 dat dit jaar is geconsulteerd

Postwet 2009, dat recent is geconsulteerd, stel ik reeds maatregelen voor die hier aan bij kunnen dragen.

Een aantal van deze opties vereist aanpassing in nationale of Europese wetgeving en het is daarmee onzeker in hoeverre deze daadwekelijk haalbaar zijn. Met name voor opties waarbij wijzigingen van de Europese wetgeving (zoals de Postrichtlijn) benodigd zijn, geldt dat dit op dit moment dermate onzeker is, zowel qua timing als qua inhoud, dat deze niet als reëel alternatief voor de nu aangevraagde vergunning kunnen worden beschouwd.

In onderstaande tabel staan de relevante overwegingen bij de beleidsopties weergegeven die in het kader van dit besluit het meest relevant zijn. Voor een uitgebreidere beschrijving van de voor- en nadelen van deze opties verwijs ik naar de Analyse toekomst post (Kamerstukken 2017/18, 29502 nr. 147), de Kamerbrief ontwikkelingen postmarkt (Kamerstukken 2017/18, 29502, nr. 158) en de onderliggende onderzoeksrapporten.³⁸

De Vereniging Grootgebruikers Postdiensten heeft daarnaast, namens stakeholders rond de post- en pakketsector, voorgesteld een generieke vrijwillige heffing op poststukken in te voeren voor de zakelijke gebruikers die ten goede moet komen aan de UPD.³⁹ Een heffing op zakelijke partijpost ter ondersteuning van de UPD realiseert echter geen kostenbesparingen in het netwerk door schaalvoordelen. Voorts zijn er serieuze risico's bij de uitvoering van een vrijwillige generieke heffing voor alle geadresseerde post, onder andere ten aanzien van het draagvlak in de markt.

Alternatief	Analyse	Vindplaats
Aanbesteden van de UPD	Ecorys (2018) ziet belangrijke risico's die een succesvolle en effectieve aanbesteding belemmeren, zoals het risico op onvoldoende concurrentie om de markt vanwege het relatieve geringe aantal spelers. Voorts is er een Europeesrechtelijke verbod om exclusieve rechten voor de uitvoering van de UPD te	Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.

³⁸ WiK Consult (2016); Future scenarios for the Dutch Postal Market, KWINK Groep & Rebel Group (2017); Evaluatie Universele Postdienst, Ecorys (2018); Aanbesteding Universele Postdienst, Rebel (2018); Consolidatie op de last mile van postbezorging, Oudeman (2018); Advies Toekomst Postmarkt.

³⁹ Zie SEO Economisch Onderzoek (2019), Anders betalen voor de universele postdienst.

Chief Economist
Directie Mededinging en
Consumenten

Ons kenmerk
CE-MC / 19080684

	verlenen. Hierdoor is het lastig een aanbesteding economisch rendabel te maken.	
Consolidatie van de laatste kilometer	Rebel (2018) concludeert dat netto-kostenbesparingen als gevolg van consolidatie op de laatste kilometer onvoldoende zijn doordat er bij (gedeeltelijke) samenwerking ook kosten ontstaan.	Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.
Twee-snelheden postdienst	Kwink en Rebel (2017) concluderen dat kostenvoordelen teniet worden gedaan door substitutie door gebruikers. Dalende vraag naar snelle post ontketent een neerwaartse spiraal van dalende volumes en stijgende tarieven voor 24-uurs post.	Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 29 502, nr. 140.
Versoberen kwaliteitsniveau	Rebel (2018) constateert dat kostenvoordelen tenietgedaan worden door substitutie. Dalende vraag naar snelle post leidt tot een neerwaartse spiraal van dalende volumes en stijgende tarieven voor 24-uurs post. Uit de Postdialoog blijkt onvoldoende draagvlak voor versobering en het kabinet heeft afgesproken dat het de UPD op het platteland en in krimpregio's op het huidige kwaliteitsniveau wil verankeren.	Bijlagen bij Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158. Regeerakkoord 2017-2021, 'Vertrouwen in de Toekomst'.
Deprivatisering	Ecorys (2018) stelt dat er minder prikkels zijn om de UPD efficiënt uit te voeren wanneer de Staat de UPD uitvoert. Er worden geen kostenbesparingen in het netwerk behaald terwijl er wel onzekerheid en lasten voor andere marktpartijen en inefficiënties aan de vraag- en aanbodkant worden geïntroduceerd. Het Europeesrechtelijke verbod om exclusieve rechten voor de uitvoering van de UPD te verlenen voorkomt dat de Staat het alleenrecht kan verkrijgen, waardoor behalen van efficiëntiewinsten lastig is.	Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.
Staatssteun	Verminderde prikkel om de UPD efficiënt uit te voeren. Zorgt niet voor vermindering van het totale kostenniveau in de markt.	Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.
Nettokosten-regeling	Verminderde prikkel om de UPD efficiënt uit te voeren. Geen kostenbesparingen in het netwerk terwijl er wel onzekerheid en lasten voor andere marktpartijen en inefficiënties aan de vraag- en aanbodkant worden geïntroduceerd.	Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.

4.4. Conclusie

Zoals reeds in 4.2.7 overwogen ben ik van oordeel dat er in dit specifieke geval gewichtige redenen van algemeen belang aanwezig zijn. Ik meen dat deze zwaarder wegen dan de te verwachten belemmering van de mededinging en dat deze nopen tot verlening van de aangevraagde vergunning.

De concentratie is nadelig voor de mededinging, zoals beoordeeld door de ACM op een gebruikelijke tijdshorizon van 3 tot 5 jaar. De ACM constateert dat de concentratie kan leiden tot een prijsstijging van 30-40% op het gebied van zakelijke partijenpost. De gemiddelde kostprijs in de markt voor zakelijke klanten is 20-30 cent. De vraag is of een dergelijk laag prijsniveau op langere termijn ook zonder concentratie houdbaar is. Naast het benutten van de efficiëntievoordelen is waarschijnlijk een gematigde prijsstijging nodig om de continuïteit van een landelijke postdienstverlening beter te kunnen borgen met redelijke voorwaarden voor werkenden in de sector.

Ik ben van oordeel dat de concentratie bijdraagt aan de continuïteit van de postdienstverlening (UPD en niet UPD) op langere termijn, leidt tot lagere kosten voor UPD-producten, zorgt voor een betere bescherming van werknemers in de markt en de financiële belangen van de staat dient. Het weigeren van de vergunning vormt een groot risico op een schoksgewijze aanpassing op het gebied van postbezorging. Ik vind de nadelen daarvan groter dan de geconstateerde belemmering van de mededinging. Wel wil ik voorkomen dat, zolang de concurrentie van digitale alternatieven of andere bezorgnetwerken onvoldoende disciplineert, het geconcentreerde bedrijf overwinsten kan maken in de transitiefase. Ik verbind daarom voorschriften en beperkingen aan de vergunning. Deze werk ik in het volgende hoofdstuk verder uit.

5. Vergunningsvoorschriften en beperkingen

Een vergunning op grond van artikel 47 van de Mededingingswet is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waaraan voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden. De ACM heeft grote belemmeringen voor de mededinging geconstateerd. Aan de vergunning stel ik daarom twee vergunningsvoorschriften die deze effecten (gedeeltelijk) kunnen ondervangen, namelijk (1) toegang voor andere postvervoersbedrijven tot het netwerk van de overnemende partij, i.c. PostNL en (2) een limiet aan het maximaal te behalen rendement op de brievenpost. Daarnaast leg ik een derde vergunningsvoorschrift op om de belangen van werkenden te beschermen.

Deze voorschriften werk ik hieronder uit. Deze eerste twee voorwaarden sluiten aan bij het ontwerp van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Postwet

2009. Totdat de gewijzigde Postwet in werking is getreden dragen deze voorschriften en beperkingen bij aan een geleidelijke transitie van de postmarkt.⁴⁰

5.1 Toegang voor andere postvervoerbedrijven

Op dit moment wordt de markt gekenmerkt door twee landelijk dekkende netwerken waarbij zowel PostNL als Sandd overkomstduren van briefpost van 24 uur, 48 uur en 72 uur voor de zakelijke markt aanbieden. Beide bedrijven bieden ook kleinere postvervoerders, waaronder sociale werkplaatsen, toegang aan tot hun netwerk.

Doordat PostNL en Sandd in een nieuwe situatie hun netwerk en operationele activiteiten zouden integreren, hebben de overgebleven postbedrijven nog slechts één keuze, namelijk gebruikmaken van het netwerk van PostNL. Dat maakt het voor de overige postbedrijven moeilijker om goede voorwaarden voor toegang te bedingen.

Daarnaast is er op dit moment geen besluit van de ACM op basis van artikel 13a e.v. Postwet 2009 van kracht (een zogenoemd aanmerkelijk marktmacht besluit). PostNL verliest door de overname van Sandd een concurrent en kent op dit moment geen verplichting voor toegang. Dit is een onwenselijke situatie, omdat daarin een potentiële belemmering van de mededinging schuilt en tevens het voortbestaan van bedrijven bedreigt die kansen bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (de zogeheten sociale werkplaatsen).

Om de ongewenste effecten hiervan te mitigeren, is één van de voorwaarden van dit besluit dat PostNL toegang aanbiedt aan andere postvervoerders in alle overkomstduren die zij regulier in de markt aanbieden. Op dit moment is dat een overkomstduur 24 uur, 48 uur en 72 uur.

Doel van deze toegangsverplichting is dat toegang moet geschieden tegen tarieven en voorwaarden die waarborgen dat effectieve toegang wordt geborgd en dat andere postvervoerders hun activiteiten kunnen voortzetten. Daarmee wordt

⁴⁰ Zie ook de analyse van De Bijl (2019), "Regulering van een postmarkt in transitie", bijgevoegd bij dit besluit.

ook beoogd dat sociale werkplaatsen een geleidelijke transitie naar een bredere bezorgmarkt plaats kunnen maken.

Vanwege de technische aspecten van toegang heb ik de ACM gevraagd mij te adviseren hoe de toegangsvoorwaarden in te vullen. ACM heeft daartoe in consultatie met andere postvervoerbedrijven gekeken naar wat redelijke tarieven en voorwaarden zijn. Deze voorwaarden neem ik over in bijlage 1 bij dit besluit. Deze bijlage is onderdeel van de vergunningsvoorwaarden en beperkingen en geldt derhalve in zijn geheel als invulling van deze voorwaarden.

Het volledige advies van de ACM wordt tegelijkertijd met dit besluit openbaar gemaakt. Voorts geldt dat de Mededingingswet generieke bescherming biedt voor het tegengaan van misbruik van economische machtsposities.

5.2 Maximaal rendement op de brievenpost

De Postregeling 2009 schrijft op dit moment al een maximaal rendement voor op de UPD (brievenpost en UPD-pakketten) van 10%. In het kader van de wijziging van de Postwet 2009 is een onderzoek uitgevoerd om het redelijk rendement op de UPD te actualiseren.⁴¹ Daarbij is zowel gekeken naar een redelijk rendement op de UPD-post als naar postdiensten als geheel. Op basis van dit onderzoek zal het maximale rendement op de UPD worden verlaagd van 10% naar 9%. De Postregeling 2009 wordt daarop aangepast. Als vergunningsvoorschrift bij dit besluit zal een nieuw maximaal rendement van 9% worden geïntroduceerd op het gehele Nederlandse brievensegment van het gefuseerde bedrijf, dat bestaat uit UPD-brieven en zakelijke post.

Zolang de intermodale concurrentie tussen post, elektronische communicatie (zoals e-mail en whatsapp), en (pakket)bezorging in de transitieperiode nog onvoldoende disciplineert, kan op deze manier worden geborgd dat PostNL geen overwinsten kan maken op brievenpost. De door de ACM geconstateerde effecten op de mededinging in de vorm van prijsstijgingen tot 40% worden daarmee deels ondervangen. Doel van dit rendementsplafond is om onredelijke prijsstijgingen te voorkomen, terwijl tegelijkertijd efficiëntievoordelen kunnen worden benut. Uit een bij de aanvraag bijgeleverd onderzoek blijkt dat PostNL door behaalde

⁴¹ Duff&Phelps (2019); Herijking Toegestaan Normrendement UPD.

synergiewinsten en een matige prijsstijging, die nauwelijks verschilt van de prijsstijging voorzien zonder concentratie, reeds een significante verbetering van het rendement kan realiseren (zie paragraaf 4.2.4). Het doorvoeren van een additionele prijsstijging van gemiddeld 30-40% voor zakelijke partijenpost als gevolg van de concentratie zou volgens die informatie betekenen dat het maximumrendement op het postbedrijf ruim wordt overschreden.

Voor de berekening van het nieuwe maximumrendement van 9% over alle postactiviteiten gelden de volgende uitgangspunten:

- i. Bij de berekening worden de kernactiviteiten van het postbedrijf van PostNL betrokken, ook de postactiviteiten die niet onder de UPD vallen of kwalificeren als zakelijke (partijen)post. De kernactiviteiten die betrokken worden bij de berekening zijn: de brievenpost UPD in combinatie met postvervoer buiten de UPD (inclusief activiteiten op het gebied van brievenbuspakjes). Ook worden die diensten betrokken die geen postvervoer betreffen maar die PostNL op 1 januari 2019 als onderdeel van 'MailNL Core' kwalificeerde, uitgezonderd het deel van de diensten gerelateerd aan pakketvervoer. Voor de verdeling van kosten en omzet bij deze diensten zal worden uitgegaan van de relatieve omzetverhouding tussen post en pakketten.
- ii. Een eventuele reorganisatie of administratieve verplaatsing dient geen effect te hebben op de kwalificatie van activiteiten waarover het maximumrendement berekend wordt.
- iii. Buiten scope van de berekening van het rendement vallen de volgende activiteiten, tenzij voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat deze wel moeten worden meegenomen:
 - a. de verspreiding van ongeadresseerde folders via een ander bezorgnetwerk dan het brievennetwerk;
 - b. de activiteiten van dochters en andere deelnemingen van PostNL die zien op niet-postactiviteiten, zoals communicatieservices en pre-postale activiteiten (zoals printdiensten);
 - c. activiteiten van buitenlandse dochters van PostNL.
- iv. Voor de interne verrekening van kosten, omzet en winst tussen de postdienstverlening enerzijds en pakketdienstverlening anderzijds dient PostNL aan te sluiten bij dezelfde uitgangspunten die in 2018 zijn gehanteerd in de boekhouding. De verdeling van de kosten en omzet

tussen postdienstverlening en pakketdienstverlening dient evenwichtig en redelijk te zijn.

- v. Het jaarlijkse rendement (*return on sales*) wordt berekend in termen van EBIT gedeeld door omzet. Bij de berekening van de EBIT kunnen ook kosten worden betrokken die betrekking hebben op de hierboven beschreven activiteiten, maar die PostNL onder zijn verantwoordelijkheid doet uitvoeren door derden.

5.3 Bescherming van werkenden

Vanwege het belang van de werkgelegenheid en een verantwoorde transitie in deze sector neem ik een vergunningsvoorwaarde op waarmee PostNL is gehouden aan de gedane toezeggingen op het gebied van de bescherming van werkenden. Doel is om te garanderen dat PostNL bezorgers die in dienst zijn van Sandd de mogelijkheid aanbiedt om in dienst te komen van het gefuseerde bedrijf en dat gedwongen ontslagen van postbezorgers worden voorkomen. Voor alle werknemers van Sandd dient PostNL een sociaal aanbod te doen.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.2.5 heeft PostNL aan de ondernemingsraad van Sandd een '*letter of comfort*' gestuurd. Eerder zijn sociale regelingen overeengekomen (tevens bijgevoegd bij de vergunningsaanvraag). In deze stukken is aangegeven dat PostNL alle bezorgers van Sandd de mogelijkheid biedt om in dienst te komen als postbezorger bij PostNL. PostNL heeft bovendien in de aanvraag toegezegd dat er als gevolg van de concentratie geen gedwongen ontslagen zullen plaatsvinden van medewerkers van Sandd die werkzaam zijn in de bezorging.

5.4 Tijdsplan van de voorschriften en beperkingen

De voorwaarden gelden voor een periode van maximaal acht jaar nadat de concentratie tot stand is gebracht. Er is gekozen voor voorwaarden voor een bepaalde tijd omdat de postmarkt volop in beweging is. Daarnaast is een wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 in voorbereiding. Een ontwerp daarvan is geconsulteerd via internet van 9 april 2019 tot 3 juni 2019. Dit conceptvoorstel van wet bevat soortgelijke voorwaarden die al dan niet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden uitgewerkt. Daarom vervallen de voorwaarden met ingang van de dag waarop wijzigingen in werking

traden waarmee eisen worden gesteld of kunnen worden gesteld die dienen ter vervanging van de voorwaarden die gelden bij dit besluit.

5.5 Toezicht op de voorschriften en beperkingen

De ACM is in artikel 2 van de Mededingingswet aangewezen als toezichthouder op naleving van het bij of krachtens de Mededingingswet bepaalde. Hieruit volgt dat de ACM ook toezicht zal houden op de voorschriften en beperkingen zoals gesteld bij deze vergunning en dat het toezichtinstrumentarium zoals volgt uit de Mededingingswet, de Algemene wet bestuursrecht en Instellingswet ACM de ACM ter beschikking staat voor het toezicht op de naleving van de voorschriften en beperkingen zoals verbonden aan deze vergunning, in het bijzonder artikel 74 van de Mededingingswet. Specifiek voor het toezicht op het toegangsvoorschrift zal een geschilbeslechtsprocedure worden ingesteld.

6 Besluit

Gelet op artikel 47 van de Mededingingswet;

Artikel 1

Aan PostNL N.V. wordt vergunning verleend voor het tot stand brengen van een concentratie met SHM Beheer II B.V.

Artikel 2

Aan de vergunning zijn de volgende voorschriften en beperkingen verbonden:

- a. PostNL N.V. zal andere postvervoerbedrijven als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel e, van de Postwet 2009 toegang verlenen tot de postnetwerken voor brievenpost met een overkomstduur van 24, 48 respectievelijk 72 uren conform hetgeen is opgenomen in bijlage 1.
- b. PostNL N.V. zal niet meer dan 9% rendement (return on sales) behalen over zijn postactiviteiten, inclusief diensten die verbonden zijn met postactiviteiten, op basis van de in paragraaf 5.2 beschreven uitgangspunten. PostNL N.V. overlegt daartoe jaarlijks een externe accountantsverklaring aan de ACM en de Minister van Economische Zaken en Klimaat waaruit blijkt dat dit rendement niet is overschreden.
- c. PostNL zal zich houden aan de toezeggingen aan de ondernemingsraden van Sandd op het gebied van de bescherming van werkenden, zoals opgenomen in de *letter of comfort* d.d. 11 september 2019 en de sociale regelingen.

Artikel 3

- a. De voorschriften en beperkingen gesteld in artikel 2 gelden voor een periode van acht jaar nadat de concentratie juridisch tot stand is gekomen.
- b. PostNL N.V. stelt de Minister van Economische Zaken en Klimaat op de hoogte zodra de concentratie juridisch tot stand is gekomen.

Artikel 4

- a. In afwijking van artikel 3, vervalt artikel 2, onderdeel a met ingang van de dag waarop een wet tot wijziging van de Postwet 2009 in werking treedt die eisen stelt aan toegang van andere postbedrijven tot het postnetwerk

voor brievenpost met een overkomstduur van 24, 48 respectievelijk 72 uur van PostNL N.V. of, indien daarover op basis van die wet nadere regels worden gesteld in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, met ingang van de dag waarop die regelgeving in werking treedt.

- b. In afwijking van artikel 3 en in afwijking van onderdeel a van dit artikel, vervalt artikel 2, onderdeel a, met ingang van de dag waarop een besluit van de ACM op grond van de artikelen 13a en verder van de Postwet 2009 onherroepelijk is geworden, ingeval dat een eerder tijdstip is dan het in onderdeel a bedoelde tijdstip.
- c. In afwijking van artikel 3 vervalt artikel 2 onderdeel b met ingang van de dag waarop een wet tot wijziging van de Postwet 2009 in werking treedt die eisen stelt aan het maximaal rendement dat PostNL N.V. mag behalen op de niet-UPD post of, indien daarover op basis van die wet nadere regels worden gesteld in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, met ingang van de dag waarop die regelgeving in werking treedt.

Artikel 5

De Minister van Economische Zaken en Klimaat kan in uitzonderlijke omstandigheden, waaronder begrepen omstandigheden waardoor de beoogde doelen van de in artikel 2 gestelde voorschriften en beperkingen niet worden behaald, een of meer van de aan deze vergunning verbonden voorschriften en beperkingen intrekken of wijzigen. Voordat de Minister van Economische Zaken en Klimaat een besluit als bedoeld in de eerste volzin van dit artikel neemt, stelt hij de ACM in de gelegenheid daarover advies uit te brengen.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag van bekendmaking.

Artikel 7

Dit besluit wordt bekendgemaakt door toezending aan de aanvrager. Van deze beschikking wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Chief Economist
Directie Mededinging en
Consumenten

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

Ons kenmerk
CE-MC / 19080684

mevr. mr. drs. M.C.G. Keijzer

Tegen dit besluit kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt, een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam.

Bijlage 1: Voorwaarden ten aanzien van toegang

1. Definities

In deze bijlage hebben de volgende termen de volgende betekenis

ACM: De Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

EZK: De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat.

Dienstverleningsovereenkomst: De overeenkomst die zal worden gesloten tussen PostNL en Postvervoerders die toegang willen krijgen tot het postvervoernetwerk ten behoeve van de bezorging van de restpost van deze postvervoerders.

Nieuwe Postwet: Wijziging van de Postwet 2009. Deze wetswijziging wordt momenteel door het ministerie van EZK voorbereid.

PostNL: PostNL N.V.

Postvervoerder: Postvervoerbedrijf zoals gedefinieerd in artikel 2, eerste lid, onder e van de Postwet 2009.

Sandd: SBM Beheer II B.V.

Huidige Wholesale aanbod 24-uurs: Dit betreft het wholesale aanbod van PostNL voor postvervoerders dat PostNL in juli 2017 heeft aangeboden als alternatief voor de AMM-regulering, en dat sindsdien door veel postvervoerders is gecontracteerd voor de bezorging van de 24-uurs restpost door PostNL. Deze raamovereenkomst heeft een looptijd tot medio 2020.

Huidige retailaanbod niet 24-uurs: Dit betreft het openbare aanbod van PostNL voor zakelijke klanten, en waarvan de tarieven zijn opgenomen in het openbare Tarievenboekje (2019) van PostNL.

70% voorwaarde: De voorwaarde waaraan postvervoerders dienen te voldoen om gebruik te kunnen maken van het generieke wholesale aanbod van PostNL voor postvervoerders, alsmede de overgangsregeling. Deze voorwaarde bestaat eruit dat maximaal 70% van het totale postvolume dat een postvervoerder collecteert en/of sorteert mag worden aangeboden als restpost bij PostNL. Dit ter voorkoming van oneigenlijk gebruik van de toegang door administratieve stapelaars.

Overgangsregeling Sandd: De overgangsregeling Sandd omvat de regeling die PostNL dient aan te bieden aan postvervoerders ten aanzien van de 24-uurs en niet 24-uurspost. Het gaat daarbij om post die – vóór de overname van Sandd – door postvervoerders werd aangeleverd bij Sandd.

Het voorstel PostNL: Het voorstel dat PostNL heeft gedaan op 6 september 2019 en is geconsulteerd door de ACM op 9 september 2019 in het kader van de adviesaanvraag door EZK.

Restpost: Restpost betreft de poststukken van een postvervoerder die hij niet zelf of via zijn partners kan laten bezorgen. En waarvoor hij dus afhankelijk is van PostNL voor de landelijke bezorging hiervan.

Voorgenomen transactie: De verkrijging van uitsluitende zeggenschap door PostNL over Sandd.

Voorwaarden: Eventuele vergunningsvoorwaarden die EZK kan opnemen in een mogelijk artikel 47 Mw-besluit. Dit document ziet specifiek op mogelijke voorwaarden tot toegang tot het netwerk van PostNL voor de bezorging van restpost voor andere postvervoerders.

Duur van de voorwaarden: De periode waarin bovengenoemde voorwaarden van kracht zijn.

NAI: Nederlands Arbitrage Instituut.

2. Toegang

PostNL verplicht zich ertoe om toegang te verlenen tot haar postvervoernetwerk aan postvervoerders ten behoeve van de bezorging van de restpost van deze postvervoerders. Dit op basis van het voorstel van PostNL. Deze toegang ziet op 24-uurs en niet 24-uurs post.

2.1 Toegang voor 24-uurs post: generiek aanbod

Het generieke aanbod van 24-uurs toegang bestaat uit het huidige wholesale aanbod 24-uurs voor Postvervoerders dat PostNL aanbiedt op haar website voor postvervoerders. PostNL dient dit aanbod te continueren voor de duur van de voorwaarden.

Daarnaast dient dit wholesale aanbod te worden aangevuld met de operationele versoepelingen zoals opgenomen in annex 1 van deze bijlage.

Het is PostNL toegestaan bij het handhaven van de voorwaarden van het generieke aanbod voor 24-uurs toegang een tolerantiegrens te hanteren van 1%.

Bij het handhaven van het aanlevertijdstip dient PostNL bij incidenten 1x per maand niet te handhaven, maar dit slechts te melden. Bij overmacht (zoals een lekke band, slecht weer, etc.) zal PostNL dienen te zoeken naar een oplossing.

Algemene voorwaarde voor de afname van dit generieke aanbod is:

1. afnemers zijn geregistreerd als postvervoerder bij de ACM,
2. het aanbod wordt gebruikt voor het aanleveren van restpost, en
3. maximaal 70% van het door de postvervoerder jaarlijks gecollecteerde en/of gesorteerde totale postvolume wordt aangeboden bij PostNL.

PostNL dient een verklaring te vragen aan postvervoerders ten aanzien van de 70%-voorwaarde. Indien er geen concrete aanleiding is om aan de juistheid van deze verklaring te twijfelen zal PostNL deze verklaring respecteren.

De tarieven van dit generieke 24-uurs wholesale aanbod mogen jaarlijks per 1 januari stijgen met gemiddeld maximaal 4%.

2.2 Toegang voor 24-uurs-post: overgangsregeling

De tariefafspraken die postvervoerders d.d. 1 augustus 2019 hadden met Sandd dienen door PostNL te worden voortgezet voor de duur van de voorwaarden.

In het geval tariefafspraken contractueel aflopen zullen vanaf deze datum de tarieven mogen worden verhoogd.

Voor afspraken tussen postvervoerders en Sandd met een onbepaalde tijd geldt een redelijke opzegtermijn.

Onder tariefafspraken vallen aantoonbare bestaande afspraken of praktijken indien deze schriftelijk of elektronisch zijn vastgelegd, waaronder in de facturering.

Deze overgangsregeling geldt maximaal voor het bestaande verwachte volume dat een postvervoerder bij Sandd jaarlijks zou aanleveren. Deze verwachting dient te worden berekend op basis van het aangeboden volume tot 1 augustus 2019, dat wordt doorgetrokken naar een jaarvolume op basis van het seizoenspatroon uit 2018.

Dit jaarvolume kan vanaf 1 augustus 2020 jaarlijks worden bijgesteld met maximaal de totale krimp in de postmarkt, zoals deze door de ACM in haar post- en pakketten monitor wordt gerapporteerd over het voorafgaande jaar.

Deze overgangsregeling geldt alleen voor binnenlands postvervoer. Dus alleen voor post afkomstig van Nederlandse eindklanten.

Al het postvolume dat de maximale jaarvolumegrens overschrijdt, dient PostNL aan te bieden onder het generieke aanbod voor postvervoerders.

De afgesproken tarieven binnen de overgangsregeling mogen per postvervoerder jaarlijks per 1 januari stijgen met gemiddeld maximaal 4%.

Het maximum volume per postvervoerder is niet overdraagbaar aan andere postvervoerders.

Algemene voorwaarden om gebruik te maken van de overgangsregeling zijn:

1. afnemers zijn geregistreerd als postvervoerder bij de ACM
2. de regeling wordt gebruikt voor het aanleveren van restpost
3. maximaal 70% van hun jaarlijkse gecollecteerde en/of gesorteerde totale postvolume wordt aangeboden bij PostNL

PostNL dient een verklaring te vragen aan postvervoerders ten aanzien van de 70%-voorwaarde. Indien er geen concrete aanleiding is om aan de juistheid van deze verklaring te twijfelen zal PostNL deze verklaring respecteren.

2.3 Toegang voor niet-24-uurs-post

PostNL dient haar openbare retail aanbod voor niet-24 uren diensten eveneens aan te bieden aan postvervoerders.

PostNL dient het aanbod voor Gemengd 48/72 uur met bezorging op aaneengesloten dagen behorend bij de tarieflijn met een minimaal orderbedrag van €17,50 eveneens aan te bieden voor poststukken van meerdere afzenders.

PostNL dient dit generieke aanbod voor niet-24uurs toegang niet verder jaarlijks te verhogen dan gemiddeld maximaal 4%.

2.4 Toegang voor niet-24-uurs-post: overgangsregeling

De tariefafspraken die postvervoerders d.d. 1 augustus 2019 hadden met Sandd dienen door PostNL te worden voortgezet voor de duur van de voorwaarden.

In het geval tariefafspraken contractueel aflopen zullen vanaf deze datum de tarieven mogen worden verhoogd. Hierbij is het PostNL toegestaan deze tarieven te verhogen tot euro 0,35 per poststuk voor het jaar 2019. In volgende jaren is het PostNL toegestaan deze euro 0,35 te indexeren.

Voor afspraken tussen postvervoerders en Sandd met een onbepaalde tijd geldt een redelijke opzegtermijn. Na deze redelijke termijn is het PostNL toegestaan ná verlenging van een afspraak een tarief van maximaal euro 0,35 per poststuk of, indien hoger, het met Sandd afgesproken tarief te hanteren. In volgende jaren is het PostNL toegestaan deze euro 0,35 te indexeren.

Onder tariefafspraken vallen aantoonbare bestaande afspraken of praktijken indien deze schriftelijk of elektronisch zijn vastgelegd, waaronder in de facturering.

Deze overgangsregeling van PostNL geldt maximaal voor het bestaande verwachte volume dat een postvervoerder bij Sandd jaarlijks zou aanleveren. Deze verwachting dient te worden berekend op basis van het aangeboden volume tot 1 augustus 2019, dat wordt doorgetrokken naar een jaarvolume op basis van het seizoenspatroon uit 2018.

Dit jaarvolume kan vanaf 1 augustus 2020 jaarlijks worden bijgesteld met maximaal de totale krimp in de postmarkt, zoals deze door de ACM in haar post- en pakketten monitor wordt gerapporteerd over het voorafgaande jaar.

Deze overgangsregeling geldt alleen voor binnenlands postvervoer. Dus alleen voor post afkomstig van Nederlandse eindklanten.

Al het postvolume dat de maximale jaarvolumegrens overschrijdt dient PostNL aan te bieden onder het generieke PostNL aanbod voor niet-24-uurs diensten.

De afgesproken tarieven binnen de overgangsregeling mogen per postvervoerder jaarlijks per 1 januari stijgen met gemiddeld maximaal 4%.

Het maximum volume per postvervoerder in deze overgangsregeling is niet overdraagbaar aan andere postvervoerders.

Algemene voorwaarden om gebruik te maken van de overgangsregeling zijn:

1. afnemers zijn geregistreerd als postvervoerder bij de ACM,
2. de regeling wordt gebruikt voor het aanleveren van restpost, en
3. maximaal 70% van hun jaarlijkse gecollecteerde en/of gesorteerde totale postvolume wordt aangeboden bij PostNL

PostNL dient een verklaring te vragen aan postvervoerders ten aanzien van de 70%-voorwaarde. Indien er geen concrete aanleiding is om aan de juistheid van deze verklaring te twijfelen zal PostNL deze verklaring respecteren.

Voor niet 24-uurs toegang tot het netwerk van PostNL is het PostNL toegestaan de volgende aanvullende voorwaarden te hanteren binnen de overgangsregeling:

1. De Sandd codeerregel wordt vervangen door de PostNL codeerregel; PostNL dient iedere postvervoerder die dit betreft te begeleiden bij het overstappen op de PostNL codeerregel,
2. Niet 24-uurspost post dient bij PostNL te worden voorge meld, en
3. Gespreide bezorging over twee dagen zoals PostNL die voor niet 24-uurs netwerk geldt. Postvervoerders krijgen dus het 48/72 uurs gespreide bezorgproduct van PostNL - PostNL bezorgt deze post dus niet op alleen dinsdag en vrijdag, zoals Sandd dit wel doet.

2.5 Mogelijkheden tot maatwerk

PostNL is toegestaan om naast het generieke aanbod en de overgangsregeling ook specifieke maatwerk afspraken te maken met individuele postvervoerders.

Dergelijke afspraken vallen niet onder de gestelde voorwaarden, maar mogen niet leiden tot een verslechtering ten opzichte van de voorwaarden.

2.6 Dienstenovereenkomst

Hetgeen bepaald is in de paragrafen 2.1 tot en met 2.5 van deze voorwaarden wordt vastgelegd in een Dienstverleningsovereenkomst tussen PostNL en de postvervoerder.

3. Geschillenbeslechting

De Dienstverleningsovereenkomst voorziet in de mogelijkheid geschillen te beslechten via een geschillenbeslechtingsprocedure. Daarin wordt voorzien dat een Postvervoerder die van mening is dat PostNL in strijd handelt met de Dienstverleningsovereenkomst (de Verzoekende Partij) toegang heeft tot geschillenbeslechting.

Voordat een Geschillenbeslechtingsprocedure aanhangig wordt gemaakt zal de Verzoekende partij een schriftelijke mededeling aan PostNL zenden, waarin hij uiteenzet waarom PostNL volgens hem niet handelt conform de dienstverleningsovereenkomst (de Notificatie). PostNL zal alle redelijke stappen nemen om meningsverschillen in der minne op te lossen binnen een redelijke termijn van ten hoogste tien werkdagen na ontvangst van de Notificatie. Deze termijn kan met wederzijdse overeenstemming worden verlengd.

Voor geschillen naar aanleiding van de Dienstverleningsovereenkomst - dan wel van nadere overeenkomsten die daarvan het gevolg mochten zijn - die niet in der minne kunnen worden opgelost volgens voornoemde Notificatie-procedure, wordt in de dienstverleningsovereenkomst voorzien in een procedure bij het Nederlands Arbitrage Instituut (NAI), langs de volgende lijn.

De Verzoekende Partij kan kiezen uit een arbitrage procedure of uit een bindendadviesprocedure. Indien verzoeker kiest voor Arbitrage zullen geschillen worden beslecht overeenkomstig het Arbitragereglement van het Nederlands Arbitrage Instituut. Wanneer Verzoekende partij kiest voor een bindendadviesprocedure zullen geschillen worden vastgesteld of beslecht door bindend advies overeenkomstig het Bindendadviesreglement van het Nederlands Arbitrage Instituut.

De Verzoekende Partij kan een aanvraag indienen op de wijze als in het toepasselijke reglement bepaald en gelijktijdig een afschrift doen toekomen aan

PostNL. Het bindend advies zal worden gegeven door één bindend adviseur. Het scheidsgerecht zal bestaan uit een arbiter. De adviseur of arbiter zal in onderling overleg tussen de Verzoekende Partij en PostNL worden overeengekomen. Indien de Verzoekende Partij en PostNL geen overeenstemming kunnen bereiken over de te benoemen adviseur, zullen zij de administrateur van het NAI verzoeken om met inachtneming van het reglement een bindend adviseur te benoemen. Partijen zullen de adviseur of arbiter verzoeken indien mogelijk binnen een termijn van vier weken het geschil te beslechten.

De bindend adviseur of de arbiter kan, op verzoek van een der partijen of uit eigen beweging, inzage, afschrift of uittreksel van bepaalde, door de bindend adviseur voor het geschil relevant geachte stukken bevelen van de partij die deze stukken tot haar beschikking heeft.

De bindend adviseur of de arbiter mag geen vertrouwelijke informatie openbaar maken.

De bindendadvies- of de arbitrageprocedure zal worden gevoerd in het Nederlands. Het bindend advies zal, naast een oordeel over het geschil, tevens een kostenveroordeling inhouden voor de verliezende partij ten behoeve van de partij die in het gelijk wordt gesteld.

**Annex 1: Versoepeling operationele voorwaarden PostNL Aanbod voor
24-uurs toegang**

	Voorwaarden bij dit aanbod	Huidige voorwaarden
Aanlevertijdstip: verruiming	21:00 uur slagboom, ca 21:15 uur in handen PostNL	21:00 uur in handen PostNL
Aanleverhoeveelheid tot 21:00 uur: verruiming	<p>Maximaal 10.000 stuks per bubu per avond tot 21:00 uur, indien meer dan 10.000: 75% van het meerdere voor 19:30 uur</p> <p>Verruiming van de grens van 10.000 stuks naar 12.500 stuks mits correct gesplitst (formaat en machinegeschikt) en correct opgezet aangeleverd</p>	<p>Maximaal 10.000 stuks per bubu per avond tot 21:00 uur, indien meer dan 10.000: 75% van het meerdere voor 19:30 uur</p>
Telbare hoeveelheden: vereenvoudiging	<p>Tot 500 stuks per dag per partij: geen telbare hoeveelheden nodig, opgave aantallen en gewichten postvervoerders overgenomen en op steekproefbasis getoetst</p> <p>Vanaf 500 – 2000 stuks per dag per partij: aanleveren in telbare hoeveelheden vervalt indien uit steekproeven blijkt dat de aantallen die de postvervoerder opgeeft kloppen.</p> <p>In andere gevallen bieden we ook voor postvervoerders die niet in aanmerking komen voor een logistiek protocol de systematiek van telbare hoeveelheden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klein tot en met 2.000 stuks • Groot tot en met 1.000 stuks • Speciaal tot en met 500 stuks • Gemengd tot en met 2.000 stuks <p>en/of eigen opgeleverde tellingen (essentie: 10 validatiemetingen, bij bewezen correcte aanlevering acceptatie opgave van de aantallen en toetsing op steekproefbasis; tellijst bijvoegen noodzakelijk)</p>	<p>Grote partijen aanleveren in telbare hoeveelheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gelijke hoeveelheden (25, 50 of 100 stuks) per zak, bak of bundel, of • Tellijsten met daarop: Klantnaam en klantnummer; datum van aanlevering; aantal, aantal bakkenkarren, aantal per formaat, aantal bakken per formaat, aantal stuks per bak ; speciaal gesplitst in <15mm/>15mm <p>Voor postvervoerders >50.000 stuks per jaar en logistiek protocol: Eis verruimd naar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klein tot en met 2.000 stuks • Groot tot en met 1.000 stuks • Speciaal tot en met 500 stuks • Gemengd tot en met 2.000 stuks <p>Of: systematiek van machinetellingen (essentie: 10 validatiemetingen, bij bewezen correcte aanlevering acceptatie opgave van de aantallen en toetsing op steekproefbasis; tellijst bijvoegen noodzakelijk)</p>

Chief Economist
Directie Mededinging en
Consumenten

Ons kenmerk
CE-MC / 19080684

<p>Controle en rapportage: minder en simpeler</p>	<p>Productvoorwaarden, splitsen naar formaat in Gemengd, juist opzetten (koppen), PostNL Frankering</p> <p>Overige voorwaarden worden bij structurele fouten gemeld.</p> <p>NB: uiteraard verbijzonderen aangetekenden / pakketten / internationaal</p>	<p>Splitsing naar formaat, juist opzetten, PostNL frankering, telbare hoeveelheden, overige voorwaarden vormgeving poststukken (bijvoorbeeld: Is het adres goed leesbaar? Staat er een postcode in het adres op de poststukken? Zijn de poststukken minimaal 140 x 90 mm? Zijn de poststukken rechthoekig of vierkant? Voldoen de poststukken aan het minimumpapiergewicht? Klein/Groot: Bestaat de inhoud geheel uit papier?)</p> <p>NB: uiteraard verbijzonderen aangetekenden / pakketten / internationaal,</p>
<p>Aanpassingen in de order: minder en alleen met bewijs</p>	<p>Aanpassingen van de order (gewicht en aantallen) worden niet doorgevoerd indien aanpassing kleiner of gelijk aan 1% is. Overige aanpassingen op de order zullen alleen worden doorgevoerd indien er (foto)bewijs aan ten grondslag ligt.</p>	<p>Order wordt altijd aangepast bij afwijkingen</p>
<p>Misvattingenrapportage: minder frequent en minder items</p>	<p>De afwijkingen/misvattingen worden wekelijks i.p.v. dagelijks teruggekoppeld aan de PV, tenzij de PV en dagelijkse terugkoppeling op prijs stelt</p> <p>Misvattingen rapportage bevat alleen aantallen, gewichten, tijdstip, en frankering</p>	<p>Dagelijks melding van alle misvattingen</p>
<p>Operationele wijzigingen: ruimere termijnen</p>	<p>Aankondiging ten minste 2 maanden van tevoren⁴², onderling overleg over wijzigingen met grote operationele impact voor de betreffende postvervoerder (locatieverschuiving met meer dan 30km, aanlevertijden >1 uur)⁴³.</p>	<p>Aankondiging 30 dagen van tevoren, bij grote impact 2 maanden</p>

⁴² NB: ook bij PostNL kan er sprake zijn van overmacht waardoor ook PostNL wordt overvallen door een operationele wijziging die hij niet eerder kon overzien – met name als dit wordt veroorzaakt door externe factoren. In dat geval geldt deze toezegging niet en zal PostNL zo snel mogelijk in overleg treden.

⁴³ NB: inspanningsverplichting ook aan de kant van de postvervoerder om tot een voor alle partijen werkbare oplossing te komen

Chief Economist
Directie Mededinging en
Consumenten

Ons kenmerk
CE-MC / 19080684

<p>Audit op hulpmiddelen: een alternatief</p>	<p>Als alternatief voor een audit door een PostNL auditor twee opties: 1) een externe auditor op kosten van PostNL; of 2) een proces-verbaal of soortgelijk document van een deurwaarder omtrent het gebruik van hulpmiddelen, op kosten van de Postvervoerder</p>	<p>Audit door een PostNL auditor</p>
<p>Handhaving op afwijkingen: minder meldingen, meer in onderling overleg</p>	<p>Huidige procedure in het LOGP alleen van toepassing op afwijkingen van het uiterste aanlevertijdstip.</p> <p>Overige incidentele afwijkingen worden gemeld in de misvattingenrapportage. Indien er structureel niet wordt voldaan aan de voorwaarden, bespreekt de accountmanager dit met de postvervoerder en komt men gezamenlijk tot een oplossing.</p>	<p>Op dit moment is in het LOGP de volgende procedure opgenomen voor de handhaving op afwijkingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bij de eerste geconstateerde afwijking neemt PostNL per e-mail contact op • Bij de tweede geconstateerde afwijking neemt PostNL per telefoon contact op • Bij de derde geconstateerde afwijking neemt PostNL wederom telefonisch contact op en worden afspraken gemaakt ter verbetering van de aanlevering. PostNL bevestigt dit schriftelijk en spreekt een termijn af waarbinnen de afwijking wordt opgelost. • Bij voortdurende afwijking behoudt PostNL zich het recht voor om een partij te stuiten of andere passende maatregelen te nemen (zoals besproken na de derde geconstateerde afwijking).
<p>Individuele afspraken: maken we mogelijk</p>	<p>Indien postvervoerders individuele wensen heeft die objectief een afwijking rechtvaardigen gaat PostNL in gesprek om te zoeken naar een oplossing.</p> <p>Denk hierbij bijvoorbeeld aan verdere verruiming van de aanlevervoorwaarden bij systematisch voldoen aan de eisen of een transportoplossing voor</p>	<p>Niet mogelijk</p>

Chief Economist
Directie Mededinging en
Consumenten

Ons kenmerk
CE-MC / 19080684

	postvervoerders op meer dan een uur rijden tot een buba.	
Marge jaarplankorting: Verruiming en daardoor minder risico op onverwachte factuur	+/- 25%	+/- 10%