

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

PostNL N.V.
t.a.v. Mw. Verhagen
Prinses Beatrixlaan 23
2595 AK DEN HAAG

Herzien besluit tot toepassing van artikel 47 van de Mededingingswet

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat;

1. Samenvatting

Met dit besluit wordt met terugwerkende kracht een vergunning verstrekt voor de concentratie van PostNL en Sandd.¹ 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. Ik heb aan de vergunning voorschriften verbonden.

De situatie op de postmarkt is uniek. Het postvolume is gekrompen van 5,6 miljard poststukken in 2005² naar 2,2 miljard poststukken in 2019³. Sinds 2011 neemt het

¹ Dit nieuwe besluit wordt genomen naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam waarmee het oorspronkelijke besluit van 27 september 2019 is vernietigd, maar uitsluitend voor zover dat in hoger beroep noodzakelijk blijkt. Als het hoger beroep gegrond is en de uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd en het beroep tegen het besluit van 27 september 2019 alsnog ongegrond wordt verklaard, komt de grond aan dit nieuwe besluit te ontvallen.

² OPTA, De Nederlandse postmarkt in 2010, pagina 26.

³ ACM, Post- en Pakkettenmonitor 2019, pagina 7.

volume ieder jaar met 6 tot 10% af.⁴ (Brieven)post wordt in toenemende mate vervangen door met name digitale vormen van communicatie (e-mail, digitale postvakken en omgevingen, sociale media). Op langere termijn is de verwachting dat de postmarkt als zelfstandige markt zal verdwijnen en zal opgaan in bredere markten voor berichtenverkeer en bezorging.⁵

Zover is het nu nog niet. Het bezorgen van een brief via een zelfstandig postnetwerk is nog altijd goedkoper dan, bijvoorbeeld, het bezorgen van een brief via een pakkettennetwerk. De postdienstverlening vervult bovendien nog altijd een belangrijke maatschappelijke functie. Ongeveer 2,5 miljoen Nederlanders vinden het moeilijk met digitale apparaten om te gaan en ongeveer 1,2 miljoen Nederlanders hebben nog nooit internet gebruikt.⁶

Het is dan ook van belang dat de continuïteit van de landelijke postdienstverlening geborgd is, waarbij mensen tegen aanvaardbare tarieven post kunnen blijven ontvangen en verzenden. Dit gaat niet alleen om post binnen de universele postdienst (hierna: UPD), maar ook om zakelijke partijenpost van bijvoorbeeld een bank, de Belastingdienst of een gemeente.

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft geoordeeld dat de concentratie van PostNL en Sandd nadelig is voor de mededinging op de markten voor zakelijke partijenpost en losse post, en heeft besloten geen vergunning te verlenen voor de concentratie van PostNL en Sandd. 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. Ook concludeert de ACM dat door de concentratie de mogelijkheid groter wordt voor PostNL om de resterende regionale postvervoerbedrijven toegang te weigeren tot haar postnetwerk, dan wel toegang te verlenen tegen hogere prijzen of verslechterde voorwaarden.

Ik oordeel dat er, in lijn met artikel 47 van de Mededingingswet, gewichtige redenen van algemeen belang zijn die zwaarder wegen dan de te verwachten belemmering van de mededinging. De concentratie van PostNL en Sandd is noodzakelijk voor de continuïteit van de kwalitatief hoogwaardige landelijke

⁴ Jaarlijkse post- en pakkettenmonitor van OPTA en ACM.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 158.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 26 643 nr. 583.

postdienstverlening. Zonder de concentratie lag het rendement van het postbedrijf⁷ van PostNL in Nederland in de komende jaren ruim onder de bandbreedte voor het redelijk rendement voor een postbedrijf.⁸ Bovendien was er voor de concentratie een risico dat het postbedrijf van PostNL bij beperkte tegenvallers ten opzichte van het basisscenario verlieslatend zou worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het niet volledig behalen van kostenbesparingen, tegenvallende prijsontwikkelingen of hoger dan verwachte volumedalingen. Daarnaast stond Sandd er op het moment van de vergunningsaanvraag in september 2019 financieel zeer slecht voor. Sandd had in 2018 een substantieel verlies geleden en het negatieve eigen vermogen was opgelopen.⁹ Het is aannemelijk dat een eventueel faillissement van Sandd negatieve gevolgen zou hebben gehad voor de continuïteit van de totale landelijke postdienstverlening, omdat dit had geleid tot een permanent verlies aan postvolume door versnelde substitutie van post naar andere communicatiemiddelen.

Deze situatie vormt, zonder de concentratie, een groot risico voor de continuïteit van de landelijk dekkende (tijdkritische) postdienstverlening. Door de concentratie komt het postbedrijf van PostNL in de voorzienbare toekomst een stuk dichterbij de buurt van de bandbreedte voor het redelijk rendement waarmee de financiële en operationele continuïteit van het brievennetwerk kan worden geborgd. Een tijdkritisch landelijk dekkend postnetwerk kan hierdoor in stand gehouden worden.

De concentratie is bovendien noodzakelijk om de betaalbaarheid van UPD-diensten te waarborgen en de afnemers van deze diensten te beschermen. De concentratie leidt tot lagere kosten per poststuk en tot een lagere tariefruimte voor de UPD-diensten. Als gevolg van deze lagere tariefruimte kan PostNL na de concentratie gemiddeld gezien minder hoge prijzen op de UPD-diensten hanteren dan zonder de concentratie.

De concentratie levert ook een noodzakelijke bijdrage aan de bescherming van de werkgelegenheid in de postsector. Als gevolg van de dalende postvolumes is het onvermijdelijk dat het aantal arbeidsplaatsen steeds verder afneemt. De concentratie is echter noodzakelijk voor een beheerste afbouw van de werkgelegenheid in de postsector, omdat afschaling van het tijdkritische

⁷ PostNL bestaat op dit moment uit een drie hoofdentiteiten: een postbedrijf, een pakketbedrijf en overig. Het postbedrijf maakt voor de bezorging van brievenpost gebruik van een eigen bezorgnetwerk. Zie Duff en Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 19.

⁸ Duff & Phelps (2019) Herijking Toegestaan Normrendement UPD, pagina 28 en Duff en Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 53.

⁹ In 2019 is het negatieve operationele resultaat van Sandd verder verslechterd.

(vijfdaagse) bezorgnetwerk van PostNL en een mogelijk faillissement van Sandd zijn voorkomen. Het is aannemelijk dat dit gepaard zou zijn gegaan met grootschalige ontslagen. De overgangseffecten van de concentratie zijn zoveel mogelijk verzacht door middel van sociale regelingen die er in het geval van een faillissement van Sandd waarschijnlijk niet waren geweest. PostNL zal zich daarnaast inzetten voor het verdubbelen van het aandeel bezorging door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (als percentage van het totaal aantal bezorguren van PostNL).

Ten slotte is de concentratie noodzakelijk ter bescherming van de financiële belangen van de Staat. Zonder de concentratie is er een aanmerkelijke kans dat de Staat de exploitatie van een netwerk voor landelijke postbezorging financieel zou moeten ondersteunen of zorg zou moeten dragen voor een alternatief. Dit is niet wenselijk op een moment waarop er nog potentieel zou zijn voor het benutten van significante efficiëntievoordelen door middel van de concentratie.

Het alternatief waarbij ik geen vergunning zou verlenen voor de concentratie levert een onaanvaardbaar risico op voor discontinuïteit van de landelijke postdienstverlening, met mogelijk grote negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid binnen de postsector. In de afgelopen jaren is gebleken dat andere (beleidsmatige) alternatieven onhaalbaar waren of geen aantoonbare of voldoende substantiële bijdrage kunnen leveren aan de continuïteit van de landelijke postvoorziening.

Ik heb aan de vergunning voorschriften verbonden om de negatieve effecten van de concentratie te mitigeren. Ik wil het risico beperken dat, voor zover concurrentie van digitale alternatieven of andere bezorgnetwerken onvoldoende disciplineert, het geconcentreerde bedrijf overwinsten kan maken. Ik verbind daarom een voorschrift aan de vergunning dat een maximumrendement oplegt aan de activiteiten die verband houden met het postnetwerk. Hierdoor wordt overrendement op het postbedrijf voorkomen en worden de prijsstijgingen die PostNL kan doorvoeren begrensd.

De ACM heeft in haar besluit om een vergunning voor de concentratie te weigeren geconcludeerd dat door de concentratie de mogelijkheid groter wordt voor PostNL om de resterende regionale postvervoerbedrijven toegang te weigeren tot haar postnetwerk, dan wel toegang te verlenen tegen hogere prijzen of verslechterde voorwaarden. Ik verbind daarom een voorschrift aan de vergunning dat tot doel

heeft dat postvervoerbedrijven toegang houden tot het postnetwerk van PostNL tegen redelijke tarieven en voorwaarden.

Daarnaast neem ik een vergunningvoorschrift op waarmee PostNL is gehouden aan de gedane toezeggingen op het gebied van de bescherming van werkenden. PostNL heeft alle bezorgers van Sandd de mogelijkheid geboden om in dienst te treden bij PostNL. Als gevolg van de concentratie zijn geen gedwongen ontslagen gevallen bij bezorgers in dienst van Sandd. Aan medewerkers van Sandd die niet bij PostNL in dienst konden of wilden treden heeft Sandd een sociale regeling aangeboden.

2. Procesverloop

1. Op 25 februari 2019 heeft PostNL N.V. (hierna: PostNL) een melding gedaan van een voorgenomen concentratie met Sandd Beheer II B.V. (hierna: Sandd) als bedoeld in artikel 34 van de Mededingingswet bij de 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.¹⁰
2. 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.¹¹
3. PostNL heeft vervolgens op 6 september 2019 een aanvraag bij mij ingediend voor het verkrijgen van een vergunning voor het tot stand brengen van een concentratie nadat die vergunning door de ACM is geweigerd, op grond van artikel 47 van de Mededingingswet. In het kader van de beoordeling van deze aanvraag zijn door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) enkele keren vragen gesteld aan PostNL en Sandd die door de partijen zijn beantwoord.¹²
4. De ACM heeft op 23 september 2019 een rapportage (hierna: ACM rapportage 2019) uitgebracht met betrekking tot de toegangsvoorwaarden, op basis van een

¹⁰ ACM (2019) Besluit vergunning vereist voor de concentratie tussen PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V.

¹¹ ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V.

¹² Op donderdag 12 september 2019 zijn door EZK 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 aanvullende vragen vanuit het ministerie. Deze vragen zijn op 23 september 2019 en 25 september 2019 beantwoord.

verzoek van mij op grond van artikel 4 van de Mededingingswet van 18 juli 2019.¹³

5. Bij besluit van 27 september 2019 heb ik op grond van artikel 47 van de Mededingingswet een vergunning verleend voor de concentratie van PostNL en Sandd.¹⁴
6. Op 22 oktober 2019 is de concentratie van PostNL en Sandd juridisch tot stand gebracht. PostNL heeft op dat moment alle aandelen in Sandd overgenomen.
7. Bij besluit van 30 januari 2020 is het besluit van 27 september 2019 gerectificeerd omdat de naam van één van de betrokken ondernemingen onjuist was vermeld als gevolg van een kennelijke verschrijving bij de vergunningsaanvraag.¹⁵
8. Tegen mijn besluit van 27 september 2019 zijn Kiesjefolders B.V., de Vereniging Franchisenemers Sandd en haar individuele leden (hierna tezamen: VFS) en De Vos Diensten Enschede B.V. en RM (Netherlands) 1 B.V. in beroep gegaan bij de rechtbank Rotterdam. Het beroep van de VFS is op 14 mei 2020 niet-ontvankelijk verklaard.¹⁶ De rechtbank Rotterdam heeft op 11 juni 2020 uitspraak gedaan in de beroepen van de overige appellanten, en deze gedeeltelijk gegrond verklaard. Het besluit is door de rechtbank vernietigd.¹⁷
9. PostNL heeft mij naar aanleiding van deze uitspraak op 18 juni 2020 laten weten dat zij geen aanleiding ziet om af te wijken van de voorschriften die waren verbonden aan mijn besluit van 27 september 2019.
10. Ik heb op 21 juli 2020 hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak. Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam neem ik ook dit nieuwe besluit, maar uitsluitend voor zover dat in hoger beroep noodzakelijk blijkt. Als het hoger beroep gegrond is en de uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd en het beroep tegen het besluit van 27 september 2019 alsnog ongegrond wordt verklaard, komt de grond aan dit nieuwe besluit te ontvallen.

¹³ ACM (2019) Advies ACM over toegang voor postvervoerders tot het postnetwerk van een gefuseerd PostNL en Sandd.

¹⁴ Besluit met kenmerk CE-MC/19080684. Dit besluit is op 27 september 2019 voorgelegd in de Ministerraad.

¹⁵ Besluit met kenmerk CE-MC/20030466.

¹⁶ Bij uitspraak van 30 maart 2021 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven dit in hoger beroep bevestigd. ECLI:NL:CBB:2021:350.

¹⁷ ECLI:NL:RBROT:2020:5122. Bij uitspraak van 30 maart 2021 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven in hoger beroep Kiesjefolders B.V. alsnog niet-ontvankelijk verklaard. ECLI:NL:CBB:2021:349.

11. Op 18 september 2020 is een additioneel informatieverzoek aan PostNL gestuurd. Deze vragen zijn door PostNL op 27 oktober 2020, 22 december 2020 en 2 maart 2021 beantwoord, waarbij ook aanvullende (externe) onderzoeken zijn overlegd door PostNL.
12. Als onderdeel van de voorbereiding van dit besluit heb ik de ACM op 7 augustus 2020 verzocht om de toegangsvoorwaarden bij mijn besluit van 27 september 2019 met een langere reactietermijn onder postvervoerbedrijven te consulteren dan de termijn die was gehanteerd voor de ACM rapportage 2019, omdat de rechtbank Rotterdam heeft geoordeeld dat de consultatietermijn te kort was geweest. Ik heb de ACM daarbij verzocht om te bezien of deze langere consultatietermijn aanleiding geeft om de ACM rapportage 2019 te herzien omdat de consultatie inzichten oplevert waar de ACM bij de eerdere rapportage geen rekening mee heeft kunnen houden.
13. Op 20 november 2020 heeft de ACM een rapportage over de toegangsvoorwaarden aan mij verstrekt. De ACM heeft op 18 december 2020, op mijn verzoek, op grond van de 'Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers' het onderliggende vertrouwelijke dossier aan mij verstrekt (en op 5 februari 2021 een niet-vertrouwelijke versie van het dossier). Naar aanleiding van deze rapportage van de ACM zijn op 27 januari en 9 februari 2021 door mij vragen gesteld aan de ACM, die op 5 februari en 11 februari 2021 zijn beantwoord.
14. PostNL heeft mij op 24 december 2020 verzocht om toegang de ACM rapportage van 20 november 2020, de achterliggende kwantitatieve analyse en de overige dossierstukken die ten grondslag lagen aan het ACM-advies. Ik heb PostNL op 5 januari een PostNL-vertrouwelijke versie van het ACM-advies verstrekt. Op 29 januari en op 5 februari 2021 heb ik de economisch adviseur van PostNL in een dataroom inzage gegeven in de berekeningen van de ACM die aan de rapportage van 20 november 2020 ten grondslag lagen. Op 18 februari heb ik PostNL niet-vertrouwelijke zienswijzen verstrekt van andere postvervoerders die de ACM in het kader van haar rapportage had ontvangen.¹⁸
15. Op 27 januari 2021 heb ik, naar aanleiding van de ACM-rapportage van 20 november 2020, aanvullende vragen gesteld aan PostNL, welke op 2 februari en 7

¹⁸ PostNL heeft in het kader van het vergunningstraject bij de ACM inzage gehad in zienswijzen van derden, gespreksverslagen en door de ACM uitgevoerde kwantitatieve analyses, op basis van de Spelregels bij concentratiezaken van de ACM. Gelet op de parallel tussen de positie van PostNL als partij bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag op basis van artikel 47 Mededingingswet bij EZK en een reguliere concentratiebeoordeling bij de ACM, heeft EZK aan PostNL inzage gegeven in de genoemde documenten.

februari 2021 zijn beantwoord. PostNL heeft mij op 7 februari 2021 tevens een reactie op de rapportage van de ACM van 20 november 2020 gestuurd en op 3 maart 2021 een reactie op de zienswijzen.

16. Uit mijn review en de inzage van de economische adviseur van PostNL kwamen een aantal additionele vragen naar voren ten aanzien van de (kwantitatieve) analyse van de ACM van 20 november 2020. Ook kwam een fout in de berekeningen aan het licht. Op 15 februari 2021 zijn door mij daarom aanvullende vragen gesteld aan de ACM.
17. De ACM heeft op basis hiervan besloten om haar rapportage van 20 november 2020 in te trekken. Op 19 maart 2021 heb ik een nieuwe versie van de rapportage over de toegangsvoorwaarden van de ACM ontvangen (hierna: ACM rapportage 2021).
18. De ACM is op 25 februari en 22 maart 2021 in de gelegenheid gesteld om op een concept van dit besluit te reageren, op basis van artikel 17, derde lid van de 'Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers'.
19. Dit besluit is op 9 april 2021 voorgelegd aan de Ministerraad.

3. Beoordelingskader

20. 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."
21. 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 te verwachten belemmering van de mededinging. Dit is een ander afwegingskader dan het in artikel 41 van de Mededingingswet vermelde toetsingskader voor de ACM.
22. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Mededingingswet benoemt expliciet dat het afwegen van het mededingingsbelang met andere

algemene belangen, noodzakelijkerwijs een politiek karakter heeft. In de wet is het algemeen belang waarop de beslissing van de Minister moet berusten niet nader gespecificeerd. In de praktijk zal het kunnen gaan om uiteenlopende overwegingen van economische en niet-economische aard. Er moet rekening 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.¹⁹ Om de verschillende beleidsaspecten die in een concreet geval aan de orde kunnen zijn adequaat tot gelding te kunnen brengen, moet de Minister van Economische Zaken en Klimaat, in casu de Staatssecretaris²⁰, de beslissing op een artikel 47-aanvraag in overeenstemming met het gevoel van de Ministerraad nemen (artikel 49, eerste lid, Mededingingswet).

23. Uit het bovenstaande blijkt dat artikel 47 van de Mededingingswet ziet op uitzonderlijke situaties. Het verlenen van een vergunning op grond van artikel 47 is alleen mogelijk indien de voorgenomen concentratie noodzakelijk zou zijn om recht te doen aan de (zwaarder wegende) gewichtige redenen van algemeen belang. Deze gewichtige redenen moeten in mijn beoordeling zwaarder wegen dan de te verwachten belemmering van de mededinging.
24. De wetgever heeft het mogelijk gemaakt dat bij een aanvraag voor een vergunning op grond van artikel 47 van de Mededingingswet niet de mogelijke belemmeringen voor de mededinging, maar het algemeen belang de doorslag geeft. Alhoewel artikel 47 van de Mededingingswet dus ziet op uitzonderlijke situaties, bestaat er beoordelingsruimte bij het bepalen of op deze grond een vergunning voor een concentratie moet worden verleend.
25. Ik heb bij de beoordeling van de artikel 47-aanvraag betrokken of er alternatieven zijn, waarmee de relevante algemene belangen afdoende kunnen worden geborgd, die minder belastend voor de mededinging zijn dan het toestaan van de concentratie (paragraaf 7 van dit besluit).
26. Voor het verlenen van een vergunning op basis van artikel 47 van de Mededingingswet moet derhalve aan drie voorwaarden zijn voldaan.
 - Ten eerste moet er sprake zijn van gewichtige redenen van algemeen belang.

¹⁹ Kamerstukken II, 1995/96, 24 707, nr. 3, blz. 40/41.

²⁰ Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 27 oktober 2017, nr. WJZ/17167197, Stcrt. 2017, 62775.

- Ten tweede moeten deze gewichtige redenen van algemeen belang zwaarder wegen dan de te verwachten belemmering van de mededinging.
- Ten derde moeten deze gewichtige redenen van algemeen belang verlening van de aangevraagde vergunning noodzakelijk maken.

27. In dit kader is het ten slotte relevant om op te merken dat marktpartijen bepalen of en wanneer zij een concentratie willen aangaan en hiervoor een vergunning aanvragen (indien dat op basis van de Mededingingswet noodzakelijk is). Als de ACM de vergunning weigert en partijen vervolgens op basis van artikel 47 van de Mededingingswet een vergunningsaanvraag doen, zal ik op dat moment moeten besluiten of op basis van de voorliggende feiten en ontwikkelingen een vergunning wordt verleend. Het 'uitstellen' van een mogelijke concentratie tot een later moment is daarbij geen optie.

4. Beschrijving van de postmarkt

4.1 Algemeen

28. Sinds 2009 is de markt voor postvervoer volledig geliberaliseerd, met open toe- en uittreding van aanbieders. In beginsel is het aanbieden van postvervoerdiensten vrij, mits enkele spelregels in acht worden genomen die zijn vastgelegd in de Postwet 2009 en de achterliggende Europese Postrichtlijn.²¹ Zo moeten postvervoerders zich registreren bij de ACM. Ook moeten postvervoerders met een jaarlijkse omzet van meer dan € 2 miljoen ten minste met 80% van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst hebben.²²
29. De Postrichtlijn verplicht lidstaten om de (potentiële) gebruikers van postdiensten een minimumniveau aan dienstverlening te garanderen.²³ In de Postwet 2009, het Postbesluit 2009 en de Postregeling 2009 staat omschreven welke postdiensten in Nederland onder de UPD vallen.²⁴ Dit betreft onder meer postvervoer binnen Nederland van enkelstuks brieven en pakketten en het postvervoer van en naar het buitenland. Op basis van de Postwet 2009 garandeert de UPD-verlener onder andere een minimaal aantal postvestigingen, de beschikbaarheid en toegankelijkheid van openbare brievenbussen en de kwaliteit van de UPD (zo moet 95% van de brieven de volgende dag worden bezorgd).

²¹ 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.

²² Tijdelijk besluit postbezorgers 2011, artikel 2.

²³ Artikelen 3 tot en met 6 van Richtlijn 97/67/EG en hoofdstuk 4 van de Postwet 2009.

²⁴ Artikel 16 Postwet 2009, artikel 3 Postbesluit 2009 en artikel 2 van de Postregeling 2009.

30. De UPD is onder het recht van de Europese Unie een dienst van algemeen economisch belang²⁵ en dit 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.
31. 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.²⁶ De Postrichtlijn voorziet in verschillende methoden om de kosten voor het verrichten van de UPD in rekening te brengen of te compenseren. 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 afnemers van UPD-diensten.²⁷ Daarmee is belasting van de Rijksbegroting voorkomen en wordt het principe 'de gebruiker betaalt' gevolgd.
32. De Nederlandse markt voor post²⁸ bestaat uit losse post (voornamelijk de UPD-post van PostNL) en de zogenoemde zakelijke partijenpost. Losse post maakt ongeveer 17% uit van het totale marktvolume, zakelijke partijenpost 83%.²⁹ PostNL heeft geen exclusieve rechten op het aanbieden van postdiensten die vallen binnen de UPD. Zo bood ook Sandd in beperkte mate losse postdiensten aan, zoals een eigen kerstzegel. Op de zakelijke markt zijn naast PostNL andere postbedrijven actief. Sandd was qua omvang de belangrijkste concurrent van PostNL op dit deel van de markt en beschikte als enige andere postvervoerder over een landelijk dekkend postnetwerk voor niet 24-uurs post. PostNL beschikt als enige speler in Nederland over een landelijk dekkend postnetwerk voor 24-uurs post (tijdkritische post). Sandd beschikte over een netwerk met een dekking van zo'n [vertrouwelijk]% van het aantal huishoudens in Nederland voor 24-uurs post.³⁰

4.2 Volumekrimp en zorgen over continuïteit van de postdienstverlening

²⁵ 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, bijvoorbeeld het 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).

²⁶ Stcrt. 2009, 82.

²⁷ Hoofdstuk 3 en 4 van de Postregeling 2009.

²⁸ Waar in het navolgende over de postmarkt wordt gesproken betreft dit de markt voor geadresseerde brievenbuspost van een Nederlands adres naar een Nederlands adres. In de praktijk gaat het hier om brieven, direct mail en periodieken. Zie ook ACM, Post en Pakketmonitor 2019, pagina 5.

²⁹ De omvang van de markt voor losse post wordt geschat op een volume van circa 390 – 400 miljoen poststukken; ACM, Besluit Verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V. 2019, randnummer 312. In 2018 zijn er 2,34 miljard stuks brievenpost verstuurd (ACM, Post- en Pakkettenmonitor 2018, pagina 8).

³⁰ ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V., randnummer 239.

33. Het postvolume is gekrompen van 5,6 miljard poststukken in 2005³¹ naar 2,2 miljard poststukken in 2019³². Sinds 2011 neemt het volume ieder jaar met 6 tot 10% af.³³ In 2020 bedroeg de krimp bij PostNL opnieuw 9,6%.³⁴ Deze krimp kent nauwelijks een precedent in andere markten en het is de verwachting dat deze trend zich zal voortzetten.³⁵ Post wordt in toenemende mate vervangen door met name elektronische vormen van communicatie (e-mail, digitale postvakken en omgevingen, sociale media).

³¹ OPTA, De Nederlandse postmarkt in 2010, pagina 26.

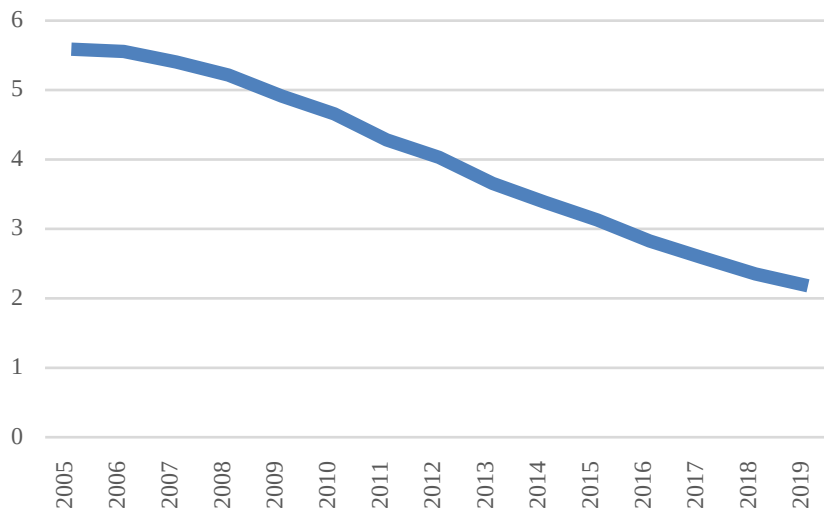
³² ACM, Post- en Pakkettenmonitor 2019, pagina 7.

³³ De jaarlijkse post- en pakkettenmonitor van de OPTA en de ACM.

³⁴ PostNL (2021) Annual Report 2020, pagina 74.

³⁵ Zie o.a. WIK (2016) Future scenario developments in the Dutch postal market, pagina 32 en Kwink en Rebel (2017) Evaluatie Universele Postdienst pagina 44/45.

Figuur 1. Volume binnenlandse post (in miljarden)³⁶

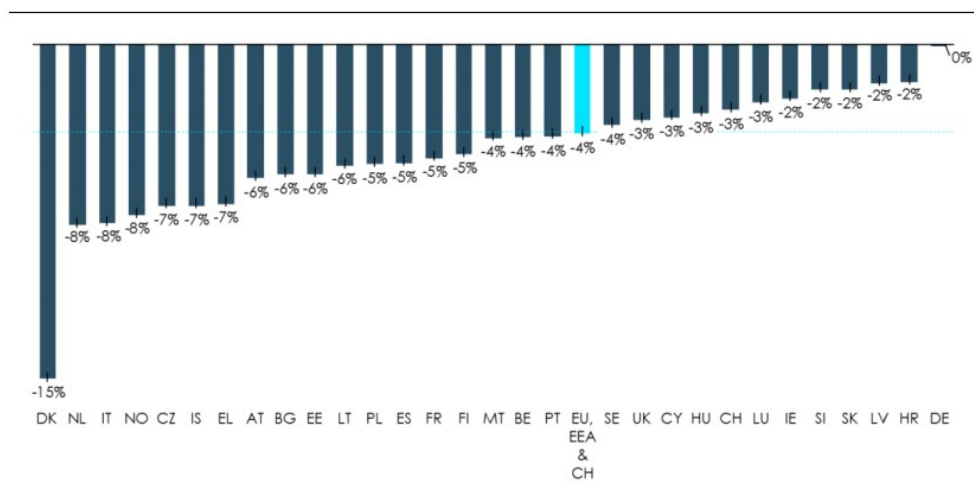


34. Het is de verwachting dat het volume brievenpost ook in de komende jaren significant zal blijven dalen, al is het tempo waarin uiteraard enigszins onzeker. Het adviesbureau WIK verwachtte in 2016 dat het postvolume in 2025 gehalveerd zou zijn ten opzichte van 2015.³⁷ Het postvolume in Nederland daalt ook relatief harder dan in andere Europese landen (figuur 2), ondanks dat de concurrentie in Nederland steviger is dan in andere landen (figuur 3). Nederland had, op het moment dat Sandd nog operationeel was, als enige land in de EU twee ondernemingen met een landelijk dekkend postnetwerk, al had Sandd geen landelijk dekkend netwerk voor tijdkritische post.

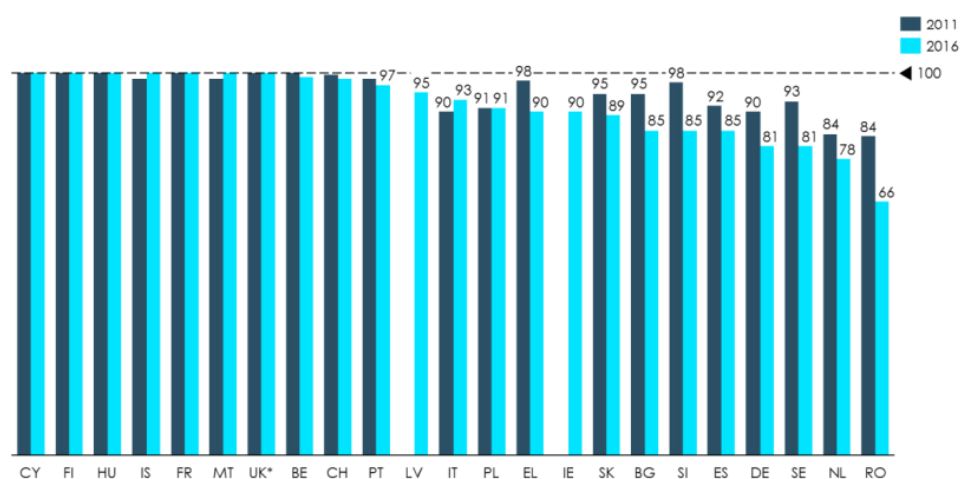
³⁶ Bron: de jaarlijkse post- en pakkettenmonitor van de OPTA en de ACM.

³⁷ WIK (2016) Future scenario developments in the Dutch postal market, pagina 32.

Figuur 2. Jaarlijkse gemiddelde daling postvolume 2013-2016 per land (in procenten)³⁸



Figuur 3. Marktaandeel van de historisch enige aanbieder op het gebied van binnenlandse postdiensten per land (in procenten)³⁹



³⁸ Bron: Copenhagen Economics (2018) Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), pagina 39.

³⁹ Bron: Copenhagen Economics (2018) Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), pagina 74.

35. Door het dalende postvolume wordt het steeds lastiger om de kostenbesparingen in het postnetwerk gelijke tred te laten houden met de volumedalingen en op die manier de rentabiliteit van het netwerk te behouden. Dit komt omdat een aanzienlijk deel van de kosten van het postnetwerk vast is en deze vaste kosten over een steeds kleinere volumebasis moeten worden verdeeld (bijvoorbeeld een postbezorger die met een steeds minder gevulde tas dezelfde ronde loopt).⁴⁰ Omdat het aandeel van de variabele kosten, als gevolg van de volumedaling, steeds verder zal afnemen als onderdeel van de totale kosten (vaste plus variabele kosten), neemt het besparingspotentieel van het postnetwerk steeds verder af en zal het steeds lastiger worden de rentabiliteit van het netwerk te behouden.⁴¹
36. Er is op de postmarkt derhalve sprake van schaalvoordelen. In 2005, voorafgaand aan de liberalisering van de postmarkt en bij veel hogere postvolumes, concludeerde SEO dat op delen van de postmarkt sprake lijkt te zijn van een natuurlijk monopolie⁴²:
- “Op de postmarkt is sprake van een natuurlijk monopolie bij:*
- 1. het bezorgen van post bij consumenten;*
 - 2. het collecteren van consumentenpost.*
- Op de postmarkt is daardoor technisch gezien geen ruimte voor meerdere verticaal geïntegreerde postbedrijven. De schaalvoordelen in het bezorgen aan particuliere adressen zijn zo groot dat deze met de huidige volumes niet zijn uitgeput, en ook bij eventuele groei van de vraag niet uitgeput zullen worden.*^{43,44}
37. Op bepaalde delen van het postnetwerk is dus beperkt ruimte voor meerdere aanbieders. Dit wordt versterkt door de aanhoudende krimp op de markt waardoor de ruimte voor meerdere aanbieders verder afneemt. Door de stijgende kosten per product als gevolg van de krimp wordt het efficiënter om de brievenbuspost door minder, of zelfs door één aanbieder, te laten bezorgen.⁴⁵ Deze ontwikkeling is terug te zien in de consolidatie die de afgelopen jaren in de postsector heeft

⁴⁰ Duff en Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 20-27.

⁴¹ Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 44-47. Overlegd door PostNL.

⁴² 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.

⁴³ SEO (2003) Tante Pos krijgt concurrentie: Effecten van de liberalisering van de postmarkt, pagina 49.

⁴⁴ 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 (gedeeltelijk) vaste kosten te dupliceren.

⁴⁵ Ministerie van Economische Zaken (2017), Analyse toekomst postmarkt, box 1, pagina 18.

plaatsgevonden. Zo is Selekt Mail in 2011 overgenomen door Sandd en Van Straaten Post is in 2017 overgenomen door Sandd.

38. Een belangrijke factor die in dit kader meespeelt is de wet- en regelgeving ten aanzien van arbeid. De postsector is een arbeidsintensieve sector. Bij het postbedrijf van PostNL was in 2017 het aandeel arbeidskosten 86%.⁴⁶ 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 bepaalt het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 dat postvervoerbedrijven met ingang van 1 januari 2018 met ten minste 80% van de postbezorgers een arbeidscontract moeten hebben. Bovendien is per 1 januari 2019 het wettelijk minimumloon van toepassing op mensen die op basis van een overeenkomst van opdracht werken. Daarnaast is op 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.
39. Deze ontwikkelingen zijn gericht op de bescherming van werkenden in deze sector en maken het minder goed mogelijk op arbeidskosten te concurreren. Als gevolg van deze ontwikkelingen is het tegelijkertijd ook lastiger geworden om kostenbesparingen gelijke tred te laten houden met de volumedalingen en de rentabiliteit van een postnetwerk te behouden.
40. Als gevolg van de teruglopende postvolumes en de daarmee gepaard gaande teruglopende rentabiliteit van de postbezorging staan de continuïteit, kwaliteit en betaalbaarheid van de landelijke postdienstverlening in Nederland onder druk. In 2016 constateerde onderzoeksbureau WIK in opdracht van EZK: *"The future of competition in the Dutch postal market is considered highly uncertain in light of volume decline."*⁴⁷
41. Kwink en Rebel constateerden in 2017: *"In het UPD gedeelte van de postmarkt is al enige tijd een vicieuze cirkel zichtbaar. Dalende volumes leiden tot incrementele versoberingen in de dienstverlening en tot hogere tarieven. Deze leiden, samen met de voortschrijdende digitalisering van communicatie, wederom tot verder dalende volumes. De UPD staat hierdoor financieel onder druk. Tot nu toe is het gelukt om binnen de vicieuze cirkel de publieke waarden van kwaliteit,*

⁴⁶ Ecorys (2019) Consolidatie en arbeid, pagina 4. Bijlage bij vergunningsaanvraag.

⁴⁷ WIK (2016) Future scenario developments in the Dutch postal market, pagina 31.

toegankelijkheid en in mindere mate betaalbaarheid op peil te houden. [...] Een aantal indicatoren wijst erop dat een kantelpunt is bereikt”.⁴⁸

42. Tevens concluderen Kwink en Rebel dat beleid waarbij de dienstverlening incrementeel versoberd wordt en tarieven worden verhoogd, niet langer opportuun lijkt:
- “De klassieke beleidsstappen uit de afgelopen jaren (incrementeel versoberen, tarieven omhoog, vijf jaar verder kijken) lijken ons nu daarom niet meer opportuun. Zoals eerder aangegeven zijn wij van mening dat een kantelpunt is bereikt waarin de vicieuze cirkel niet binnen het huidige bestel doorbroken kan worden. De postvolumes zullen namelijk blijven dalen. De ontwikkeling hiervan is zeer afhankelijk van de digitalisering als exogene factor. Het is simpelweg niet denkbaar dat de overheid bijvoorbeeld een maatregel neemt om efacturering tegen te gaan, met als doel om de postvolumes op peil te houden. Ook speelt bij digitalisering dat er niet snel een omkering van de ontwikkeling komt: verlaging van de prijzen zal maar zeer ten dele genomen beslissingen (van bedrijven) en gedragsveranderingen (bij consumenten) terugdraaien.”⁴⁹*
43. Kwink en Rebel schetsen een aantal beleidsopties in dit kader, waaronder het aanbesteden van de UPD en het inrichten van lokale bezorghubs, die in vervolgstudies in meer detail zijn bekeken (zie ook paragraaf 7 van dit besluit ten aanzien van mogelijke beleidsmatige alternatieven voor de concentratie).
44. In het rapport naar aanleiding van de Postdialoog, onder leiding van mevrouw Oudeman, wordt in 2018 geconcludeerd: *“De kostenbesparingen bieden onvoldoende compensatie, waardoor de postmarkt over een paar jaar verliesgevend dreigt te worden en de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komt. Er zijn geen opties die de betaalbare postdienstverlening voor de komende jaren veiligstellen. Zowel bezorghubs, aanbesteding, als versobering van de UPD leveren te weinig op en leiden eerder tot een versnelde daling van inkomsten. De optie die voldoende synergie potentieel geeft, is consolidatie dan wel vergaande samenwerking tussen de twee grote postbedrijven.”⁵⁰*
45. In de daaropvolgende Kamerbrief Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector⁵¹ en het wetsvoorstel voor wijziging van de Postwet 2009 dat op 30

⁴⁸ KWINK en Rebel (2017) Evaluatie Universele Postdienst, pagina 44.

⁴⁹ KWINK en Rebel (2017) Evaluatie Universele Postdienst, pagina 46.

⁵⁰ Oudeman (2018) Advies Toekomst Postmarkt naar aanleiding van de Postdialoog, pagina 28.

⁵¹ Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.

maart 2020 bij de Tweede Kamer is ingediend⁵² is het perspectief geschetst voor de postmarkt op de lange termijn en zijn concrete beleidsvoorstellen gedaan, waaronder een herziening van de toegangsregulering op de postmarkt en verbetering van de waarborgen rondom de UPD. Ook zet ik mij in voor flexibilisering van de Europese Postrichtlijn.

46. Alhoewel concurrentie zorgt voor innovatie en lagere prijzen, neemt de levensvatbaarheid en wenselijkheid van infrastructuurconcurrentie op de postmarkt af vanwege de volumekrimp.⁵³ 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.⁵⁴ Het dan nog resterende volume brievenpost wordt dan mogelijkwerwijs meegenomen in andere logistieke ketens. Een brief gaat dan bijvoorbeeld mee met een pakketje. Hoewel er op enkele vlakken al vermenging plaatsvindt - zo gaat aangetekende post nu ook via het pakkettenetwerk - is er op dit moment nog sprake van een afzonderlijk netwerk voor brievenpost. Het is nu bijvoorbeeld nog goedkoper om een brief via het brievennetwerk te verwerken dan via het pakketnetwerk.

4.3 Tussenconclusie

47. De continuïteit, kwaliteit en betaalbaarheid van de landelijke postdienstverlening in Nederland staan onder druk. Door het dalende postvolume wordt het steeds lastiger om de kostenbesparingen in het postnetwerk gelijke tred te laten houden met de volumedalingen en de rentabiliteit van een landelijk dekkend postnetwerk op peil te houden. Hierdoor neemt de wenselijkheid en levensvatbaarheid van concurrentie tussen meerdere netwerken in de postmarkt af en komt de continuïteit van de kwalitatief hoogwaardige landelijke postdienstverlening in gevaar.

5. De belemmering van de mededinging

48. Voor een adequate belangenafweging in het kader van artikel 47 van de Mededingingswet is allereerst inzicht in de belemmering van de mededinging van belang. Ik zal ingaan op gevolgen van de concentratie voor de mededinging op het gebied van zakelijke partijenpost en losse post, pakketten en ongeadresseerd drukwerk.

⁵² Kamerstukken II 2019/20, 35 423, nr. 2.

⁵³ Radicand Economics (2019) Regulering van een postmarkt in transitie, pagina 2.

⁵⁴ Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.

5.1 Mededingingsgevolgen op de markten voor zakelijke partijenpost en losse post

49. De ACM is belast met het concentratietoezicht op basis van de Mededingingswet. Dit toezicht houdt zij met inachtneming van Europese richtsnoeren voor de beoordeling van concentraties.
50. De verwachte belemmering van de mededinging is door de ACM vastgesteld in het besluit van 5 september 2019 waarmee de vergunningsaanvraag voor de concentratie van PostNL en Sandd op basis van artikel 41 van de Mededingingswet is geweigerd. De ACM geeft in haar besluit aan dat de 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.
51. De concentratie van PostNL en Sandd heeft volgens de ACM tot gevolg dat de enige concurrent van PostNL die een significante concurrentiedruk uitoefent op de markt voor zakelijke partijenpost wegvalt. Op basis van een fusiesimulatie wordt door de ACM ingeschat dat de prijzen voor zakelijke partijenpost als gevolg van de concentratie met gemiddeld 30 tot 40% zullen stijgen (0-10% voor tijdkritische post en 50-60% voor niet-tijdkritische post).⁵⁵ Dit zou een prijsstijging betekenen 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.⁵⁶
52. 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 dan zonder de concentratie het geval zou zijn geweest.
53. Bovendien concludeert de ACM dat de concentratie tot gevolg heeft dat voor PostNL de mogelijkheid groter wordt om resterende regionale postvervoerbedrijven toegang te weigeren, dan wel toegang tegen hogere prijzen of verslechterde voorwaarden aan te bieden en dat de prikkel voor PostNL daartoe

⁵⁵ Annex F bij ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V. pagina 24-28. Dit betreft een inschatting van de orde van grootte van de te verwachten prijseffecten van de concentratie; Annex F bij ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V., randnummer 95.
⁵⁶ De prijs van niet-tijdkritische post is tussen 2015 en 2019 relatief stabiel gebleven; ACM, Post- en Pakkettenmonitor 2019, pagina 12 en pagina 17.

wordt versterkt. Andere postvervoeders kunnen na de concentratie immers niet meer terecht bij het landelijk dekkend netwerk van Sandd.

54. 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 wijze kunnen worden behaald dan via een concentratie. De ACM komt echter tot het oordeel dat de kostenvoordelen onvoldoende zullen zijn om de mededingingsbeperkende effecten te compenseren en heeft de vergunningsaanvraag daarom afgewezen.

5.2 Mededingingsgevolgen op de pakkettenmarkt en markt voor ongeadresseerd drukwerk

55. De ACM geeft aan dat de concentratie van PostNL en Sandd betekent dat het postbezorgnetwerk van Sandd wegvalt waarmee ook andere bezorgdiensten kunnen worden verricht, zoals brievenbuspakjes met *track & trace* en huis-aan-huis folders.⁵⁷ Dit kan een negatief mededingingseffect hebben op de markten voor pakketten en ongeadresseerd drukwerk. De ACM laat conclusies ten aanzien van de mededinging op genoemde markten in het midden, omdat zij op de in paragraaf 5.1 beschreven gronden de vergunning voor de concentratie al weigert. De rechtbank Rotterdam verwijst in de uitspraak van 11 juni 2020 naar de risico's van de concentratie die de ACM signaleert met betrekking tot de markten voor pakketbezorging en ongeadresseerd (reclame)drukwerk.⁵⁸
56. Vooropgesteld zij dat ik, conform artikel 47 van de Mededingingswet, ten aanzien van de mededingingsbeperking als gevolg van de concentratie, de door de ACM vastgestelde significante belemmeringen voor de daadwerkelijke mededinging als uitgangspunt neem voor de weging die ik in het kader van artikel 47 van de Mededingingswet moet maken. In het onderhavige geval heeft de ACM niet vastgesteld dat de concentratie van PostNL en Sandd zou leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging op de markt voor pakketten noch op de markt voor ongeadresseerd drukwerk.
57. Ik heb in dit kader kennis genomen van de risico's van de concentratie die de ACM in haar besluit signaleert op de pakkettenmarkt en de markt voor ongeadresseerd drukwerk, maar ik zie hierin onvoldoende basis voor een constatering dat de

⁵⁷ ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V., pagina 6.

⁵⁸ ECLI:NL:RBROT:2020:5122, paragraaf 7.

concentratie van Sandd en PostNL zou leiden tot mededingingsproblemen op deze markten. Ik zal hieronder uiteenzetten waarom ik tot deze conclusie kom.

De pakkettenmarkt

58. De ACM ziet drie mogelijke gevolgen van de concentratie op de pakkettenmarkt. Ten eerste valt er potentiële concurrentie weg van Sandd, als mogelijke toekomstige aanbieder van pakketvervoer. Ten tweede hebben bestaande concurrenten op de pakkettenmarkt na de concentratie niet de mogelijkheid om, via samenwerking met Sandd, tegen relatief lage kosten brievenbuspakjes te kunnen aanbieden aan afnemers (zoals webshops), met als mogelijk gevolg dat zij onvoldoende kunnen concurreren met PostNL op de pakkettenmarkt. Ten derde ziet de ACM een risico dat PostNL na de concentratie, bijvoorbeeld door bundeling van zijn postaanbod met zijn pakketaanbod, (impliciete) kortingen aan afnemers biedt en op die manier bestaande pakketvervoerders uit de pakketmarkt priјst, waarna PostNL op de pakketmarkt haar positie zou kunnen verstevigen.⁵⁹
59. Ik acht het van belang dat Sandd weliswaar in 2017 was gestart met de bezorging van brievenbuspakjes met *track & trace* en in 2018 met pakketbezorging voor zakelijke afnemers, maar haar activiteiten op het gebied van het pakketvervoer in 2019 weer grotendeels heeft gestaakt.⁶⁰
60. De ACM constateert in het weigeringsbesluit daarnaast dat ten tijde van haar onderzoek andere pakketvervoerders geen gebruik maakten van het postnetwerk van Sandd voor het bezorgen van brievenbuspakjes.⁶¹ De ACM merkt verder op dat eventuele toekomstige samenwerking van concurrerende pakketvervoerders met Sandd mogelijk een kostenvoordeel zou kunnen opleveren op de pakkettenmarkt. Daarbij merkt de ACM echter op dat de ACM *“niet met voldoende zekerheid kan beoordelen of die samenwerkingen ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd, mede omdat Sandd heeft aangegeven dat het op grote schaal bezorgen van brievenbuspakjes met track & trace noodzakelijke aanpassingen op het netwerk vereist.”*⁶²
61. Ik constateer dat voor de bezorging van brievenbuspakjes vooral het tijdskritische (24-uurs netwerk) relevant is, gezien de in Nederland gebruikelijke korte bezorgtijden (“vandaag bestelt, morgen in huis”). Voorafgaand aan de

⁵⁹ ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V., randnummer 484.

⁶⁰ ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V., randnummer 503.

⁶¹ ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V., randnummer 512.

⁶² ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V., randnummer 514.

concentratie had het tijdkritische bezorgnetwerk van Sandd een dekking van [vertrouwelijk]% van het aantal huishoudens in Nederland.⁶³ Sandd voorzag zonder de concentratie voor de komende jaren juist een afslanking van haar activiteiten op het gebied van tijdkritische post.⁶⁴ Daarmee bood het bezorgnetwerk van Sandd een minder goed alternatief voor het postnetwerk van PostNL, omdat voor de bezorging van brievenbuspakjes met *track & trace* juist 24-uurs bezorging belangrijk is. De ACM concludeert dat de concentratie *“tot gevolg (heeft) dat er in de toekomst een relatief minder aantrekkelijk alternatief wegvalt voor bezorging van brievenbuspakjes met track & trace.”*⁶⁵

62. Ten aanzien van de mogelijkheden voor koppelverkoop en/of bundeling van postdiensten en pakketdiensten merk ik op dat uit de concentratiecontrolepraktijk blijkt dat de conglomerateffecten waarop de ACM hier doelt slechts sporadisch tot de conclusie leiden dat sprake is van een significante belemmering van de mededinging en dat de drempel voor vaststelling daarvan hoog ligt.⁶⁶ Daarbij overweeg ik dat er geen sprake lijkt te zijn van overlap tussen de grote afnemers van diensten op het gebied van postbezorging (zoals banken, verzekeraars, goede doelen en de overheid) en grote afnemers van diensten op het gebied van pakketbezorging (webwinkels). De ACM geeft in haar besluit aan dat zij niet heeft kunnen vaststellen of een marktafschermsstrategie door PostNL rendabel zou zijn.⁶⁷
63. Al met al zie ik in het bovenstaande onvoldoende basis voor een constatering dat de concentratie van Sandd en PostNL zou leiden tot mededingingsproblemen op de pakkettenmarkt.
64. Dat laat onverlet dat ik – los van de concentratie – de ontwikkelingen op de pakkettenmarkt de komende jaren blijf monitoren. Indien nodig om publieke belangen te borgen, kan aanvullende regulering op de pakketmarkt worden ontwikkeld.

⁶³ ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V., randnummer 239.

⁶⁴ Ecorys (2019) Consolidatie en arbeid, pagina 37 en 38. Bijlage bij de vergunningsaanvraag.

⁶⁵ ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V., randnummer 515.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld de zaak Tetra Laval / Commissie, waarin het Gerecht overwoog: *“De analyse van een concentratie met een conglomerateffect waarvan de Commissie verwacht dat het de mededinging zal beperken, vergt van haar dus een uiterst zorgvuldig onderzoek van de omstandigheden die voor de beoordeling van dat effect op de mededingingssituatie op de referentiemarkt relevant lijken te zijn.”* Ook *“verlangt de bewijsvoering inzake mededingingsbeperkende conglomerateffecten van een concentratie een nauwkeurig en met deugdelijk bewijs gestaafd onderzoek van de omstandigheden welke die effecten teweeg zouden brengen.”* GvDEU 25 oktober 2002, Tetra Laval B.V. v. Europese Commissie.

⁶⁷ ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V., randnummer 527.

De markt voor ongeadresseerd drukwerk

65. De markt voor ongeadresseerd (reclame)drukwerk is sinds het onderzoek van de ACM uit 2019 structureel gewijzigd. PostNL is niet langer actief op het gebied van ongeadresseerd reclamedrukwerk door de verkoop van haar dochteronderneming NetwerkVSP (die opereert onder de merknaam Spotta) in februari 2020 aan een derde. Daarmee is de weging van de mededingingsgevolgen van de concentratie op de markt voor ongeadresseerd drukwerk feitelijk niet langer relevant.

5.1 Conclusie mededingingsbeperking

66. De ACM heeft geoordeeld dat de concentratie van PostNL en Sandd nadelig is voor de mededinging op de markten voor zakelijke partijenpost en losse post. Zo constateert de ACM dat de concentratie kan leiden tot een prijsstijging van 30-40% op het gebied van zakelijke partijenpost. Ik heb ook kennis genomen van de risico's die de ACM in haar besluit signaleert voor de mededinging op de pakkettenmarkt en de markt voor ongeadresseerd drukwerk. De ACM heeft niet geconcludeerd dat sprake is van een significante beperking van de mededinging op deze markten. Ik zie in de analyse van ACM onvoldoende basis voor een constatering dat de concentratie van Sandd en PostNL zou leiden tot mededingingsproblemen op de pakkettenmarkt of de markt voor ongeadresseerd drukwerk.

6. Gewichtige redenen van algemeen belang

67. De toepassing van de bevoegdheid van artikel 47 van de Mededingingswet vergt dat er sprake moet zijn van gewichtige redenen van algemeen belang, dat deze zwaarder moeten wegen dan de te verwachten belemmering van de mededinging en dat deze tot verlening van een vergunning voor het totstandbrengen van de concentratie nopen (zie paragraaf 3). De volgende gewichtige algemene belangen spelen, naast het mededingingsbelang, in het onderhavige geval een rol: (i) het belang van de continuïteit van de landelijke postdienstverlening, (ii) het belang van de bescherming van de afnemers van UPD-postdiensten, (iii) het belang van de bescherming van de werkgelegenheid in de postmarkt en (iv) het belang van de bescherming van de financiële belangen van de Staat.

6.1 De continuïteit van de landelijke postdienstverlening

68. Hieronder licht ik de verwevenheid tussen UPD, niet-UPD-diensten en het algemeen belang dat daarmee gepaard gaat toe. Ik ga hierbij in op de vraag wat een redelijk rendement is voor een postbedrijf en waarom ik oordeel dat de concentratie noodzakelijk is voor de continuïteit van de landelijke

postdienstverlening. Daarbij zal ik apart ingaan op de situatie van PostNL en Sandd en ook op het oordeel van de ACM ten aanzien van de impact van haar vergunningsweigering op de economische levensvatbaarheid van de UPD.

6.1.1 Het publieke belang van een landelijk dekkend brievennetwerk

69. De landelijke postdienstverlening in den brede en de UPD als onderdeel daarvan zijn van groot belang voor de Nederlandse samenleving. Vanwege het publieke belang is sectorspecifieke (nationale en internationale) regelgeving van toepassing op postdiensten, zoals beschreven in paragraaf 4 van dit besluit. Deze regelgeving is mede ingegeven door de noodzaak van bescherming van kwetsbare groepen in Nederland voor wie post belangrijk is. Zo blijkt uit 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 1,2 miljoen Nederlanders nog nooit internet hebben gebruikt.⁶⁸ 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.⁶⁹ In het verlengde hiervan is in het Regeerakkoord van het huidige demissionaire kabinet 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.⁷⁰ Ook is in het Regeerakkoord afgesproken dat het kabinet de UPD op het huidige kwaliteitsniveau wil verankeren.⁷¹
70. Een belangrijk uitgangspunt voor dit besluit is dan ook dat de continuïteit van de kwalitatief hoogwaardige landelijke postdienstverlening voldoende geborgd moet zijn. Het publieke belang van een goede en betaalbare landelijke postdienstverlening is breder dan alleen de (enkelstuks) post binnen de UPD; dit gaat ook om zakelijke post van bijvoorbeeld een bank, de Belastingdienst of gemeente.
71. In het kader van een betaalbare landelijke postdienstverlening is relevant dat een zelfstandig UPD-netwerk vele malen duurder zou zijn dan het huidige netwerk waarin UPD-post en niet-UPD-post over hetzelfde netwerk wordt verstuurd, vanwege de hoge vaste kosten die dan over een veel geringer volume zouden

⁶⁸ Kamerstukken 2018/19, 26 643, nr. 583.

⁶⁹ De Nationale Ombudsman (2016) Het verdwijnen van de blauwe envelop, nr. 2016/030, pagina 44.

⁷⁰ Zie Regeerakkoord 2017-2021, 'Vertrouwen in de Toekomst', pagina 8.

⁷¹ Zie Regeerakkoord 2017-2021, 'Vertrouwen in de Toekomst', pagina 35.

moeten worden verdeeld. Door tegelijkertijd UPD- en niet-UPD-post te bezorgen, kan gebruik worden gemaakt van schaal- en synergievoordelen in het netwerk wat zorgt voor lagere gemiddelde kosten per product ten opzichte van een situatie waarin gebruik zou worden gemaakt van twee aparte netwerken.

72. Zolang een bedrijf bedrijfseconomisch een prikkel heeft om een fijnmazig tijdkritisch (24-uurs) postnetwerk in de lucht te houden omdat het daar voldoende rendement op kan maken, is de continuïteit van een landelijk dekkend tijdkritische postnetwerk voldoende gegarandeerd. De schoen gaat echter wringen wanneer er niet langer voldoende rendement op dit landelijk dekkende postnetwerk kan worden behaald. Het bedrijfseconomisch belang en het publieke belang kunnen dan uit elkaar lopen. Zo kan het bedrijfseconomisch interessant zijn om verder te gaan met een uitgekleed netwerk op basis van niet-tijdkritische bezorging, indien daar een hoger rendement mee te behalen valt. De eisen aan de UPD zijn echter wettelijk verankerd - vijfdaagse bezorging met 24 uur overkomstduur wordt geëist - en de UPD-verlener (PostNL) kan daarom niet overgaan tot afschaling van het netwerk zonder in strijd te handelen met de wettelijke eisen.⁷²

6.1.2 Overwegingen ten aanzien van het oordeel van de ACM

73. Omdat de ACM voornemens was de vergunning voor de concentratie van PostNL en Sandd niet te verlenen, heeft de ACM op basis van artikel 41, derde lid, van de Mededingingswet zich ervan vergewist dat weigering van de concentratievergunning de uitvoering van de UPD (als dienst van algemeen economisch belang) niet verhindert.⁷³ Daarbij is de ACM tot de conclusie gekomen dat weigering van de concentratievergunning de uitvoering van de UPD niet verhindert in de periode tot en met 2024. De ACM concludeert dat het aannemelijk is dat PostNL de UPD kan uitvoeren onder economisch aanvaardbare omstandigheden zonder de overname van Sandd.⁷⁴
74. Dit oordeel van de ACM op basis van artikel 41, derde lid, van de Mededingingswet maakt geen onderdeel uit van de door de ACM geconstateerde beperking van de mededinging als gevolg van de concentratie. Daarmee betreft het geen beoordeling die ik bij de toepassing van artikel 47 van de Mededingingswet in mijn belangenafweging hoeft te betrekken. Het betreft immers een beoordeling of een fusiepartij wordt verhindert om een aan hem opgedragen taak van algemeen economisch belang te vervullen ingeval geen vergunning wordt verleend voor de

⁷² Artikel 16, vijfde en zesde lid, van de Postwet 2009 in samenhang met artikel 4a van het Postbesluit 2009.

⁷³ ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V., hoofdstuk 15.

⁷⁴ ACM (2019) Besluit verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V., randnummer 635-636.

concentratie, en dat is een fundamenteel andere beoordeling dan de vraag of sprake is van een ernstige belemmering van de mededinging.

75. Tevens is relevant dat artikel 47 van de Mededingingswet een ander en aanmerkelijk ruimer afwegingskader kent dan de beoordeling die de ACM heeft gemaakt op basis van artikel 41, derde lid, van de Mededingingswet. De ACM heeft getoetst, op basis van artikel 41, derde lid, van de Mededingingswet, of de weigering van de vergunning voor de concentratie de uitvoering van de UPD (een dienst van algemeen economisch belang) niet verhindert. Ik moet op basis van artikel 47 van de Mededingingswet eigenstandig een beoordeling maken, op basis van de voorliggende omstandigheden, of er gewichtige redenen van algemeen belang zijn die zwaarder wegen dan de beperking van de mededinging en die verlening van een vergunning noodzakelijk maken. Ondanks dit verschil in afwegingskader zal ik waar relevant ook inhoudelijk op de beoordeling van de ACM in dit kader ingaan.
76. Zoals ik in het navolgende zal toelichten, heb ik de risico's rondom de continuïteit van de landelijke postdienstverlening (en de UPD daarbinnen) zonder de concentratie wezenlijk anders ingeschat dan de ACM. Naar mijn oordeel is er zonder de concentratie een onaanvaardbaar risico voor de continuïteit van de landelijke dekkende tijdkritische postdienstverlening en wordt de continuïteit beter geborgd met de concentratie. Ik ben bij mijn oordeelsvorming uitgegaan van een maatstaf voor het redelijk rendement voor de postsector die is vastgesteld op basis van onafhankelijke onderzoeken (paragraaf 6.1.3) en ik heb daarbij aannemelijke risico's ten opzichte van de [vertrouwelijk] businessplannen van PostNL in ogenschouw genomen (paragraaf 6.1.4).

6.1.3 Redelijk rendement in de postsector

77. Om te beoordelen of het hierboven beschreven scenario aannemelijk is, waarbij de UPD-verlener niet langer een (tijdkritisch) landelijk dekkend postnetwerk in de lucht kan of wil houden, dient een beoordeling van de financiële vooruitzichten te worden gemaakt, en meer specifiek van de rendementsverwachtingen.
78. Derhalve is in onderhavige casus de inschatting van het redelijk rendement voor een postvervoerbedrijf van belang. Het redelijk rendement betreft het rendement op basis waarvan de betreffende onderneming redelijkerwijs kan opereren en continuïteit geborgd is. Hier moet aan twee continuïteitsfactoren worden voldaan:

financiële continuïteit en operationele continuïteit.⁷⁵ Het vaststellen van een redelijk rendement in de postsector is complexer dan in andere netwerksectoren, met name omdat de postsector een kapitaalextensieve sector is. In tegenstelling tot andere netwerksectoren (zoals energie of telecom) bestaat het overgrote deel van de kosten uit arbeidskosten (zie ook paragraaf 4).

79. In 2011 heeft Ecorys in opdracht van het toenmalige Ministerie van Economische Zaken onderzoek uitgevoerd naar een goede maatstaf voor het redelijk rendement in de postsector.⁷⁶ Ecorys concludeerde dat de zogenoemde *return on sales (RoS)* de meest geschikte maatstaf is voor de postmarkt, met name vanwege het arbeidsintensieve karakter van de sector.⁷⁷ 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 postbedrijven, concludeerde Ecorys dat een rendement van rond de 10% voor een postbedrijf redelijk is.⁷⁸ Sinds 2014 wordt daarom een normrendement van 10% gebruikt in de tariefregulering van de UPD.
80. In het voorjaar van 2019 heeft EZK adviesbureau Duff & Phelps opdracht verleend om het onderzoek van Ecorys naar het normrendement te actualiseren. Hierbij is een marge voor het redelijk rendement vastgesteld op basis van twee methoden. Allereerst is gekeken naar rendementen die worden gerealiseerd door met PostNL vergelijkbare buitenlandse ondernemingen⁷⁹, vergelijkbaar met de benadering uit het Ecorys-onderzoek uit 2011 (aangeduid in dit onderzoek van Duff & Phelps als “*externe perspectief*”).⁸⁰ Daarnaast heeft Duff & Phelps een marge voor het redelijk rendement bepaald op basis van een inschatting van een marktconforme rendementseis (*Weighted Average Cost of Capital*) en een inschatting van het geïnvesteerd vermogen (*Regulatory Asset Base*) (aangeduid als het “*interne perspectief*”). Op basis van deze exercitie acht Duff & Phelps een bandbreedte voor een rendement (RoS) van 7,5%-10,5% redelijk.^{81,82}

⁷⁵ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 37.

⁷⁶ Ecorys (2011) Towards a fair normative return for the USO in the Netherlands.

⁷⁷ Ecorys (2011) Towards a fair normative return for the USO in the Netherlands, pagina 32.

⁷⁸ Ecorys (2011) Towards a fair normative return for the USO in the Netherlands, pagina 47.

⁷⁹ Duff & Phelps (2019) Herijking Toegestaan Normrendement UPD, pagina 18-23.

⁸⁰ Hierbij is naar de marge van met PostNL vergelijkbare ondernemingen uit andere landen gekeken op het niveau van het postbedrijf of het bedrijf in zijn geheel en niet enkel naar de universele postdienst.

⁸¹ Duff & Phelps (2019) Herijking Toegestaan Normrendement UPD, pagina 28.

⁸² Naar aanleiding van dit onderzoek ben ik bezig met het aanpassen van de Postregeling waarbij het normrendement in de tariefregulering van de UPD zal worden verlaagd van 10% naar 9%.

81. Dit sluit aan bij bevindingen in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk. Daar wordt een bandbreedte van 5%-10% (RoS) geschikt geacht voor de beoordeling van de financiële houdbaarheid van het Britse postbedrijf.⁸³ In België heeft de toezichthouder op de postsector in 2017 geconcludeerd dat het redelijk rendement voor bpost maximaal 15% (RoS) is.⁸⁴
82. De ACM komt in haar weigeringsbesluit over de concentratie van PostNL en Sandd tot een afwijkende conclusie ten aanzien van het redelijk rendement. De ACM concludeert dat een *return on sales (RoS)* van 0,6% een voldoende rendement zou zijn voor het postbedrijf van PostNL.⁸⁵ Hierbij is gebruik gemaakt van de *WACC-RAB benadering*. Door ACM en haar adviseurs is dus geen vergelijking gemaakt van de gerealiseerde rendementen van vergelijkbare ondernemingen, zoals onder de RoS-methode is gedaan door Ecorys en Duff & Phelps.⁸⁶
83. In 2020 heeft EZK Duff & Phelps gevraagd nader onderzoek te doen naar de manier waarop het redelijk rendement in de postmarkt dient te worden bepaald. In dit onderzoeksrapport beschrijft Duff & Phelps, net als in het onderzoek uit 2019, dat er theoretisch twee manieren kunnen worden gehanteerd:
- De *Indirecte methodiek/RoS methodiek*, waarbij het redelijk rendement wordt ingeschat op basis van feitelijke rendementen die zijn behaald door vergelijkbare ondernemingen. In het onderzoek van Duff & Phelps uit 2019 is dit het “*externe perspectief*” genoemd.⁸⁷
 - De *Directe methodiek/WACC-RAB methodiek*, waarbij het redelijk rendement wordt ingeschat door het geïnvesteerde vermogen te bepalen (*Regulatory Asset Base*) en dit te vermenigvuldigen met de rentabiliteitseis (*Weighted Average Cost of Capital*). In het onderzoek van Duff & Phelps uit 2019 is dit het “*interne perspectief*” genoemd.⁸⁸
84. Duff & Phelps concludeert dat een betrouwbare en robuuste inschatting van het redelijk rendement voor het postbedrijf van PostNL alleen op basis van de RoS

⁸³ CEPA (2011) *Financeability of the Universal Service*, pagina 33.

⁸⁴ Bipt (2017) *Besluit van 21 maart 2017 betreffende de analyse van het tariefvoorstel van bpost voor de volle stuktarieven voor het jaar 2017*, pagina 34.

⁸⁵ ACM (2019) *Besluit Verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V.*, randnummer 626. Door ACM is de RoS-inschatting van 0,6% afgerond op 1%.

⁸⁶ Value Insights concludeert dat een structurele RoS van 1% lager is dan de RoS van alle individuele ondernemingen die zijn opgenomen in de AEX- of AMX-index in de periode 2005-2019 en dat: “*De ondernemingen wier RoS nog enigszins in de buurt komen zijn Air France - KLM en Koninklijke BAM Group, ondernemingen die in de genoemde periode niet zonder problemen zijn geweest en waarvan de financiële weerbaarheid herhaaldelijk ter discussie staat of heeft gestaan*”; Value Insights (2021) *Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL*, pagina 24.

⁸⁷ Duff & Phelps (2021) *Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL*, pagina 37.

⁸⁸ Duff & Phelps (2021) *Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL*, pagina 43.

methodiek kan worden gemaakt.⁸⁹ Deze RoS methodiek is leidend voor ondernemingen als PostNL. Het is namelijk binnen de WACC-RAB methodiek relatief complex om een betrouwbare en robuuste inschatting te maken van het totaal geïnvesteerd vermogen in een arbeidsintensief postbedrijf als PostNL.⁹⁰ Volgens Duff & Phelps wordt met de RoS methodiek direct aansluiting gezocht met financiële en operationele continuïteit, datgene wat met een redelijk rendement wordt beoogd.⁹¹ De WACC-RAB methodiek kan volgens Duff & Phelps wel als verificatiemethodiek worden gebruikt (zoals in het onderzoek uit 2019 van Duff & Phelps), waarbij praktische aannames worden gedaan, met name voor het geïnvesteerd vermogen.

85. Ook concludeert Duff & Phelps op basis van onderzoeken van de Europese toezichthouders en de Europese Commissie dat in omliggende landen de RoS methodiek als de geprefereerde methodiek wordt beschouwd om een redelijk rendement te bepalen voor een postbedrijf.⁹²
86. Ook adviesbureau Value Insights heeft, in opdracht van PostNL, onderzoek gedaan naar de meest geschikte benadering om de rentabiliteitsnorm voor het postbedrijf van PostNL te bepalen.⁹³ Volgens Value Insights is de RoS benadering om verschillende redenen een goed bruikbare benadering: ten eerste is er sprake van een marktconforme rentabiliteitsnorm doordat de RoS wordt gebaseerd op de historische RoS van een *peer group* van vergelijkbare ondernemingen; ten tweede kunnen de gegevens waarop de berekening van de RoS-norm gebaseerd is op objectieve en betrouwbare wijze vast worden gesteld; ten derde is de RoS-norm bij *asset light*⁹⁴ ondernemingen een belangrijke maatstaf voor interne besluitvorming en prestatiemeting; en ten vierde vormen enkele internationale benchmarkstudies een concrete invulling van de RoS-benadering voor PostNL.⁹⁵ Volgens Value Insights is de RoS benadering in de regulering van de postsector zeer gangbaar. In Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk wordt de RoS benadering toegepast

⁸⁹ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 44.

⁹⁰ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 39.

⁹¹ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 39.

⁹² De Europese Commissie oordeelt op basis van een WIK studie en een Deloitte studie dat de onderlinge consistentie beter wordt geborgd door de RoS methodiek. Ofcom heeft geconcludeerd dat de RoS methodiek de juiste methode is om een redelijk rendement voor een postbedrijf te bepalen, omdat het postnetwerk van Royal Mail vooral arbeidsintensief is en minder activa intensief. Ook BIPT heeft geconcludeerd dat de RoS methodiek de juiste methode is voor de bepaling van een redelijk rendement voor de postsector. Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 42.

⁹³ Value Insights (2021), Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL. Overlegd door PostNL.

⁹⁴ Dit is een bedrijf met relatief weinig materiële vaste activa, maar met veel intern vervaardigde immateriële activa zoals investeringen in processen en systemen, een getraind werknemersbestand, know-how en expertise inzake het inrichten en uitvoeren van processen, het merk en de klanten. Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 8.

⁹⁵ Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 34.

op de gereguleerde postbedrijven en wordt gemotiveerd aangegeven waarom niet de WACC-RAB benadering wordt gebruikt.⁹⁶

87. Value Insights geeft tevens aan dat de WACC-RAB-benadering niet geschikt is voor het postbedrijf van PostNL.⁹⁷ De Regulatory Asset Base (RAB) wordt afgeleid van het boekhoudkundig vermogen van een onderneming. Bij MailNL omvat de RAB de materiële vaste activa (bijvoorbeeld postsorteermachines) en daarnaast software. De RAB omvat echter bijvoorbeeld niet de investeringen van PostNL in intern vervaardigde immateriële activa, wat leidt tot een onderschatting van de rentabiliteitsnorm. Dit raakt in het bijzonder asset-light ondernemingen met relatief weinig vaste materiële activa en met veel intern vervaardigde immateriële vaste activa zoals PostNL. PostNL heeft volgens Value Insights belangrijke intern vervaardigde immateriële activa als de investeringen in processen en systemen, een getraind werknemersbestand, know-how en expertise inzake het inrichten en uitvoeren van processen, het merk en de klanten.⁹⁸ Doordat de investeringen in de meeste intern vervaardigde immateriële activa niet in de RAB worden meegenomen, wordt het redelijk rendement onderschat. Ook onderkent de RAB niet de noodzaak dat vermogen nodig is om een liquiditeitsbuffer voor risico's aan te houden.⁹⁹ Dat is volgens Value Insights echter wel noodzakelijk gegeven het risicoprofiel van het postbedrijf met hoge vaste kosten in een krimpende markt.

Conclusie redelijk rendement

88. Onderzoek van Duff & Phelps heeft uitgewezen dat een rendement tussen de 7,5 en 10,5% (RoS) voor het postbedrijf van PostNL redelijk is. Ik beoordeel de risico's rondom de continuïteit van de postdienstverlening, binnen het afwegingskader van artikel 47 van de Mededingingswet, op basis van deze bandbreedte voor het redelijk rendement. Het hanteren van een normrendement van 0,6% (RoS), zoals de ACM in haar vergunningsbesluit doet, levert naar mijn oordeel onaanvaardbaar grote risico's op voor de operationele en financiële continuïteit van de landelijke (tijdkritische) postdienstverlening.¹⁰⁰

⁹⁶ Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 38-39.

⁹⁷ Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 33.

⁹⁸ Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 29.

⁹⁹ Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 30.

¹⁰⁰ Duff & Phelps merkt op dat de RoS van 0,6% die ACM vaststelt als normrendement, inconsistent is met de WACC van 4,6% die de ACM hanteert om de RoS van 0,6% te berekenen. Dit komt volgens Duff & Phelps doordat de ACM uitgaat van een WACC die gebaseerd is op een *peer group* met een aanzienlijk hogere gemiddelde RoS-marge. Bij een RoS van 0,6% hoort volgens Duff & Phelps derhalve een veel hogere WACC. Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 71. Daarnaast is, in de ogen van Duff & Phelps, een te lage inschatting van de geïnvesteerd vermogen gemaakt bij het vaststellen van de RoS van 0,6%, omdat alleen rekening is gehouden met het balansvermogen; Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 63. Dit leidt volgens Duff & Phelps naar verwachting tot operationele en financiële discontinuïteit; Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 65.

6.1.4 Situatie PostNL

89. In de periode 2014-2018 nam het absolute jaarlijkse rendement van het onderdeel Mail in the Netherlands¹⁰¹ van PostNL af met gemiddeld circa € 30 miljoen per jaar, ondanks kostenbesparingen en prijsontwikkelingen. Indien deze trend zich zou voortzetten, zou het operationeel resultaat zonder concentratie binnen enkele jaren negatief kunnen worden (figuur 4).¹⁰² Duff & Phelps geeft aan dat: *De operationele leverage en de volumedaling zou resulteren in een geprojecteerde verlieslatende situatie voor MailNL in [vertrouwelijk], in het geval Mail NL haar activiteiten stand-alone zou hebben voortgezet. Oftewel, de continuïteit van Mail NL was op stand-alone basis 'at risk'.*¹⁰³
90. De betere financiële situatie van het pakkettenbedrijf van PostNL betekent niet dat dit risico voor het postbedrijf weggenomen wordt. PostNL is niet verplicht – en kan dat ook niet worden – om een eventueel verlieslatend postbedrijf te kruissubsidiëren vanuit het pakkettenbedrijf. Het pakketbedrijf en postbedrijf zijn ook verschillende bedrijfsonderdelen van PostNL en maken gebruik van een ander bezorgnetwerk en achterliggende infrastructuur.¹⁰⁴
91. Het businessplan [vertrouwelijk] laat zien dat het rendement van het postbedrijf van PostNL (Mail NL) in het basisscenario, *zonder* de concentratie met Sandd, weliswaar positief kon zijn in de periode [vertrouwelijk], maar ver onder de bandbreedte van een redelijk rendement zou blijven, zoals bepaald door Duff & Phelps (zie figuur 5, [vertrouwelijk]).
92. Zoals in paragraaf 6.1.3 is beschreven, dient een bedrijf een redelijk rendement te maken om de continuïteit te borgen. Omdat het rendement van het postbedrijf van PostNL (Mail NL) zonder concentratie met Sandd ver onder de bandbreedte voor een redelijk rendement blijft, zoals vastgesteld door Duff & Phelps (7,5 tot 10,5% RoS), levert dit een continuïteitsrisico op. Wanneer het rendement te laag is, kunnen kapitaalverschaffers geen redelijk rendement meer realiseren, waardoor kapitaalverschaffing niet kan worden geborgd. Dit levert een risico op

¹⁰¹ PostNL maakt in haar financiële bedrijfsvoering een onderscheid tussen een aantal rapportage-eenheden. In het bijzonder gaat het om: (i) *Mail NL Core*: Dit behelst het postvervoer [vertrouwelijk]. (ii) *Mail NL*: Dit behelst Mail NL Core en [vertrouwelijk]. (iii) *Mail in the Netherlands*: Dit behelst naast Mail NL ook een aantal andere entiteiten die niet direct betrekking hebben op postvervoer. Deze entiteiten bevatten [vertrouwelijk]. *Mail in the Netherlands* is de eenheid waarover ieder kwartaal naar de financiële markten wordt gerapporteerd.

¹⁰² In 2019 was het rendement over de postactiviteiten van PostNL (Mail NL Core) [vertrouwelijk]; PostNL (2020), Rapportage 2019 conform artikel 2 lid b van het besluit inzake aanvraag tot toepassing van artikel 47 van de Mededingingswet.

¹⁰³ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 7.

¹⁰⁴ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 19 en 20.

voor de financiële continuïteit. Daarnaast ontstaat er bij een te laag rendement een disbalans tussen (ondernemings)risico en rendement, waardoor business partners (bijvoorbeeld klanten of leveranciers) niet meer bereid zijn om zaken met de onderneming te doen. Dan ontstaat er een risico voor de operationele continuïteit.¹⁰⁵

93. Duff & Phelps concludeert op basis van haar observaties en analyses dat zonder concentratie er sprake is van een continuïteitsrisico voor het postbedrijf van PostNL: *“de analyses van PostNL en PwC [bieden] voldoende basis om te kunnen concluderen dat er sprake is van een ‘materieel continuïteitsrisico’ voor MailNL en dit ‘materieel continuïteitsrisico’ kan worden beheerst middels een concentratie met Sandd”*.¹⁰⁶ Ook Value Insights concludeert dat de continuïteit van Mail NL in gevaar is zonder de overname van Sandd. *“Immers, als gevolg van aanhoudende volumekrimp is de rentabiliteit, de RoS, tot ver onder de marktconforme RoS gedaald en deze daling zet zich gedurende de beoordelingsperiode voort.”*¹⁰⁷

¹⁰⁵ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 37.

¹⁰⁶ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 53.

¹⁰⁷ Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 10.

Figuur 4. Historische ontwikkeling rendement PostNL en projecties (UCOI)¹⁰⁸

[vertrouwelijk]

Figuur 5. Verwacht rendement (RoS) postbedrijf (Mail NL) zonder concentratie¹⁰⁹

[vertrouwelijk]

94. Het relatief lage verwachte rendement levert ook het risico op dat het postbedrijf van PostNL bij beperkte tegenvallers ten opzichte van het basisscenario, zonder de

¹⁰⁸ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 52. De "D&P Mechanic Case" is een projectie van Duff & Phelps op basis van historische resultaten voor het postbedrijf van PostNL. De [vertrouwelijk].

¹⁰⁹ Antwoorden op aanvullende vragen van PostNL d.d. 16 september 2019. Gebaseerd op [vertrouwelijk] van PostNL.

concentratie, negatieve rendementen zal maken (zie figuur 5, [vertrouwelijk]).¹¹⁰ Het gaat dan bijvoorbeeld om hoger dan verwachte volumedaling, het niet volledig behalen van kostenbesparingen, tegenvallende prijsopbrengsten en andere onvoorziene omstandigheden. Duff & Phelps geeft aan dat: *“De drie scenario’s laten duidelijk zien dat met een marginale aanpassing van de aannames voor de primaire parameters er sprake is van een verlieslatende situatie voor Mail NL.”*^{111,112} Duff & Phelps en Value Insights concluderen dat deze verschillende scenario’s niet als overmatig conservatief kunnen worden beschouwd en dat het basisscenario van PostNL ambitieus is.^{113,114} Duff & Phelps en Value Insights merken daarnaast op dat het opwaarts potentieel bij deze voorspellingen beperkt is en dat risico’s met name neerwaarts zijn.^{115,116} Dit maakte de continuïteit van het postbedrijf van PostNL zonder de concentratie met Sandd zeer kwetsbaar.

95. Sinds mijn besluit van 27 september 2019 is opnieuw sprake geweest van een significante volumekrimp bij PostNL. PostNL had over 2019 te maken met een volumekrimp van 9,7%¹¹⁷ en in 2020 met een krimp van 9,6%.¹¹⁸ Dit komt met name door aanhoudende vervanging van post door andere vormen van communicatie. Daarnaast zorgde de coronacrisis voor een sterke daling van internationale en bulkpost volumes, maar ook voor een stijging van het aantal wenskaarten en cadeautjes via brievenbuspakketjes dat werd verstuurd.¹¹⁹
96. [vertrouwelijk] van PostNL kent in vergelijking met [vertrouwelijk] (zie figuur 6). [vertrouwelijk]. Dit betekent dat het postbedrijf, zonder de concentratie met Sandd, volgens de laatste verwachtingen structureel verlieslatend zou kunnen zijn geweest.¹²⁰ Als gevolg was het aannemelijk dat PostNL zonder de concentratie met Sandd haar (tijdkritische) landelijk dekkende netwerk zou hebben willen afschalen of een verzoek om financiële ondersteuning bij mij zou indienen (zie paragraaf

¹¹⁰ In [vertrouwelijk] van PostNL wordt uitgegaan van een volumedaling van [vertrouwelijk] % per jaar zonder consolidatie (in de periode [vertrouwelijk]). De historische volumekrimp bij PostNL was 9,8% per jaar in de periode 2010-2018. Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 47.

¹¹¹ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico’s PostNL, pagina 30.

¹¹² Ook Value Insights stelt dat als de opgestelde neerwaartse scenario’s zich zouden materialiseren, dit zou leiden tot [vertrouwelijk]; Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 55.

¹¹³ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico’s PostNL, pagina 52.

¹¹⁴ Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 17 en 56.

¹¹⁵ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico’s PostNL, pagina 50.

¹¹⁶ Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 59.

¹¹⁷ Dit is de daling exclusief het Sandd volume uit 2019; PostNL Annual Report 2019, pagina 64.

¹¹⁸ PostNL maakt in haar jaarrapportage voor 2020 een vergelijking met het volume uit 2019 waarbij het volledige jaarvolume van Sandd uit 2019 is meegenomen; PostNL Annual Report 2020, pagina 74.

¹¹⁹ PostNL Annual Report 2020, pagina 97.

¹²⁰ Op basis van [vertrouwelijk] verwachtte PostNL zonder de concentratie een resultaat van tussen de [vertrouwelijk] euro per jaar in de periode [vertrouwelijk].

6.4). In het uiterste geval had PostNL een verzoek om intrekking van de aanwijzing tot UPD-verlener kunnen doen.

97. [vertrouwelijk] laten opnieuw zien dat ik ook rekening moet houden met mogelijke risico's die ertoe kunnen leiden dat prognoses niet gerealiseerd worden en minder gunstig worden naarmate de tijd vordert.¹²¹ Deze benaderingswijze wordt onderschreven door Duff & Phelps en Value Insights. Volgens Duff & Phelps is *stresstesting* de gangbare methodiek om een risico te testen, om vervolgens een inschatting te maken van de redelijkheid dat neerwaartse scenario's optreden.¹²² Value Insights oordeelt dat het uitvoeren van scenario- en gevoeligheidsanalyses, waarin ook neerwaartse risico's tot uitdrukking worden gebracht, een essentieel en onmisbaar onderdeel zijn van een continuïteitsbeoordeling.¹²³ De ACM heeft bij haar analyse van de Strategische Plannen van PostNL over 2018 en 2019 geen neerwaartse risico's in aanmerking genomen. Ook Duff & Phelps merkt op dat de ACM geen stresstest scenario's heeft opgesteld en dat de ACM enkel het Strategisch Plan uit 2019 als referentiepunt heeft gehanteerd. Volgens Duff & Phelps is deze basis niet voldoende om een conclusie te kunnen trekken inzake het continuïteitsrisico.¹²⁴
98. In de kern weeg ik de risico's ten aanzien van de continuïteit van het tijdkritische landelijk dekkende postnetwerk (waarvan de UPD een belangrijk onderdeel is) anders dan de ACM. Ik ben daarbij uitgegaan van een bandbreedte voor het redelijk rendement van 7,5% tot 10,5%, zoals hierboven toegelicht. En ik ben van oordeel dat ook negatievere toekomstscenario's in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling of de continuïteit van de landelijke postdienst voldoende geborgd is.
99. Door de concentratie kan PostNL, op basis van synergievoordelen, een significante verbetering van het rendement realiseren. Duff & Phelps geeft in haar onderzoek aan: *"Deze concentratie biedt de mogelijkheid om significante synergiën te realiseren, daar het Sandd volume met beperkte additionele kosten door het Mail NL bezorgnetwerk verwerkt kan worden. Oftewel, de continuïteit wordt door een concentratie geborgd."*¹²⁵

¹²¹ Value Insights geeft op basis van een historische analyse [vertrouwelijk] van PostNL aan dat de gerealiseerde RoS [vertrouwelijk]; Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 51.

¹²² Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 74.

¹²³ Value Insights (2021) Rapportage beoordeling continuïteit postbedrijf PostNL, pagina 17.

¹²⁴ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 74.

¹²⁵ Duff & Phelps (2021) Onderzoek Rendementseisen en Risico's PostNL, pagina 7.

De verwachte rendementsverbetering als gevolg van de concentratie voor het postbedrijf van PostNL is niet het gevolg van additionele verwachte prijsstijgingen na de overname van Sandd, maar van efficiëntieverbeteringen als gevolg van het toegenomen postvolume door de concentratie.¹²⁶ Op het moment van de vergunningsaanvraag werd een bijdrage van de concentratie aan het operationeel resultaat van €50 tot €60 miljoen per jaar verwacht.¹²⁷ Door de consolidatie stijgen de volumes bij PostNL naar schatting met [vertrouwelijk]% en de kosten met [vertrouwelijk]% (exclusief eenmalige consolidatie gerelateerde kosten).¹²⁸ In 2020 heeft de samenvoeging met Sandd in 2020 een positief effect van €49 miljoen (waarvan €79 miljoen synergiewinsten en €30 miljoen integratiekosten) gehad op het resultaat van het postbedrijf van PostNL.¹²⁹

100. In het basisscenario van [vertrouwelijk] is het rendement (*return on sales*) met de concentratie circa [vertrouwelijk]% vanaf [vertrouwelijk]. Op basis van [vertrouwelijk] is dat [vertrouwelijk]% tot [vertrouwelijk]% in dezelfde periode (figuur 6).

¹²⁶ Antwoorden op aanvullende vragen EZK van PostNL, d.d. 23 september 2019.

¹²⁷ PostNL vergunningsaanvraag op basis van artikel 47 Mededingingswet, pagina 22-23.

¹²⁸ PostNL vergunningsaanvraag op basis van artikel 47 Mededingingswet, pagina 28.

¹²⁹ PostNL Annual Report 2020, pagina 74.

Figuur 6. Verwacht rendement postbedrijf (RoS Mail NL) met concentratie¹³⁰

[vertrouwelijk]

101. Door de concentratie komt het postbedrijf van PostNL in de periode tot en met 2026 derhalve significant dichterbij de bandbreedte voor het redelijk rendement waarmee de financiële en operationele continuïteit van het postnetwerk wordt geborgd (7,5% tot 10,5%). Hiermee kunnen ook neerwaartse risico's ten opzichte van deze voorspellingen beter worden opgevangen zonder dat het rendement negatief wordt. De continuïteit van een landelijk dekkend tijdskritisch postnetwerk wordt hiermee geborgd.
102. 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. Zo blijkt uit de rapportages van PostNL dat het gerealiseerde rendement (RoS) voor het postbedrijf van PostNL in 2019 [vertrouwelijk]%¹³¹ was en in 2020 [vertrouwelijk]%.¹³² Als voorschrijf bij deze vergunning stel ik ook een maximum aan het rendement dat het postbedrijf mag maken (zie paragraaf 9.2). Een verhoogde kans op een redelijk rendement geeft wel meer zekerheid ten aanzien van de continuïteit van het netwerk.

¹³⁰ Bron: antwoorden op aanvullende vragen van PostNL d.d. 27 oktober 2020.

¹³¹ Dit rendement heeft betrekking op rapportage-eenheid Mail NL Core, zie voetnoot 101. Rapportage 2019 conform artikel 2 lid b van het besluit inzake aanvraag tot toepassing van artikel 47 van de Mededingingswet.

¹³² Dit rendement heeft betrekking op rapportage-eenheid Mail NL Core, zie voetnoot 101. Rapportage 2020 conform artikel 2 lid b van het besluit inzake aanvraag tot toepassing van artikel 47 van de Mededingingswet.

6.1.5 Situatie Sandd

103. Sandd stond er op het moment van de vergunningsaanvraag financieel zeer slecht voor. Op dat moment lag een faillissementsaanvraag voor Sandd klaar bij de Belastingdienst. In 2017 boekte Sandd een verlies van € 0,9 miljoen en in 2018 een verlies van € 17,9 miljoen, op basis van een negatief operationeel resultaat van € 14,8 miljoen.¹³³ Als gevolg hiervan was het negatieve eigen vermogen in 2018 opgelopen naar € 31,0 miljoen.¹³⁴ In 2019 was het negatieve bedrijfsresultaat van Sandd € 145 miljoen.¹³⁵ Gelet op de slechte financiële positie van Sandd, in combinatie met de marktontwikkelingen, was een faillissement van Sandd op zijn minst aannemelijk.
104. Gelet op de voortdurende volumekrimp en de bedrijfseconomische karakteristieken van een postnetwerk (zie paragraaf 4), is het aannemelijk dat, ook zonder de concentratie, op termijn één van de landelijke postnetwerken zou zijn verdwijnen. Wanneer dit precies het geval zou zijn geweest valt moeilijk te voorspellen, dit zou uiteraard samenhangen met het verloop van de volumekrimp, de mogelijkheden tot verdere kostenbesparingen bij de afzonderlijke bedrijven maar ook de bereidheid van investeerders om tekorten in de exploitatie te dekken.
105. Een faillissement van Sandd zou negatieve gevolgen kunnen hebben gehad op de continuïteit van de totale landelijke postdienstverlening, omdat het niet aannemelijk is dat in het geval van een faillissement sprake zou zijn geweest van een geruisloze voortzetting van diensten van Sandd door PostNL of regionale postvervoerders. In tegenstelling tot de voorbereiding die aan de concentratie voorafging om de integratie van de netwerken van Sandd en PostNL soepel te laten verlopen en klantvolumes naar PostNL over te laten gaan, zou bij een faillissement mogelijkwerwijs geen gecontroleerde overgang van volumes plaatsvinden en zouden klanten geconfronteerd kunnen worden met een plotseling probleem in de bezorging van hun post door Sandd. In een markt waarin sprake is van aanhoudende en onomkeerbare substitutie van postdiensten door elektronische communicatiemiddelen¹³⁶, is het aannemelijk dat een faillissement van Sandd dit proces zou hebben versneld en dus voor hogere volumekrimp zou hebben gezorgd. Op de gevolgen van een eventueel faillissement voor de werkgelegenheid zal ik ingaan in paragraaf 6.3.

¹³³ Jaarrekening Sandd Beheer II B.V. 2018, pagina 6.

¹³⁴ Jaarrekening Sandd Beheer II B.V. 2018, pagina 5.

¹³⁵ Jaarrekening Sandd Beheer II B.V. 2019, pagina 6. Dit is inclusief eenmalige effecten als gevolg van de concentratie.

¹³⁶ Kwink en Rebel (2017) Evaluatie Universele Postdienst, pagina 33.

6.1.6 Conclusie ten aanzien van continuïteit

106. De tijdkritische landelijke postbezorging in het algemeen en de UPD in het bijzonder zijn van groot belang voor de Nederlandse samenleving. Wanneer er niet langer een redelijk rendement op het landelijk dekkende tijdkritische postnetwerk kan worden behaald, ontstaat er een risico voor de continuïteit van dit netwerk. Op basis van extern onderzoek concludeer ik dat een bandbreedte van 7,5-10,5% voor het rendement (*return on sales*) redelijk is voor het postbedrijf van PostNL. Zonder de concentratie met Sandd is de verwachting dat het rendement voor het postbedrijf van PostNL ver onder deze bandbreedte zou blijven. Er waren bovendien aanzienlijke neerwaartse risico's, waaronder het niet volledig behalen van kostenbesparingen, tegenvallende prijsopbrengsten en andere onvoorziene omstandigheden. Hierdoor zou het rendement op het postbedrijf van PostNL negatief kunnen worden. Sandd stond er op het moment van de concentratie financieel zeer slecht voor en een faillissement was op zijn minst aannemelijk. Naar mijn oordeel was zonder de concentratie sprake van een onaanvaardbaar hoog risico ten aanzien van de continuïteit van de landelijke postdienstverlening.
107. Door de concentratie komt het postbedrijf van PostNL in de periode tot en met 2026 significant dichterbij de buurt van de bandbreedte van het redelijk rendement voor een postbedrijf waarmee de continuïteit van het landelijk dekkende tijdkritische postnetwerk beter wordt geborgd. Daarom ben ik van oordeel dat de concentratie noodzakelijk is om de continuïteit van de landelijke (tijdkritische) postdienstverlening, inclusief de UPD, te borgen.

6.2 Het belang van de bescherming van de afnemers van UPD-postdiensten

108. Om de belangen van afnemers voldoende te borgen, is het allereerst van belang dat er een landelijk dekkend netwerk voor tijdkritische postbezorging aanwezig is en blijft. Daar ben ik in paragraaf 6.1 op ingegaan. Voorts is de betaalbaarheid van belang. De Postwet 2009 vereist dat in heel Nederland een uniform tarief wordt gehanteerd voor UPD-post.¹³⁷ Het maakt niet uit of post wordt verstuurd naar Amsterdam of Hoogeveen en of dat vanuit Rotterdam, Simpelveld of Zevenbergen gebeurt. De verzender betaalt dezelfde prijs ongeacht de kosten die worden gemaakt door de UPD-dienstverlener. Door de bestendigheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de UPD te garanderen tegen uniforme prijzen worden ongewenste prijsverschillen voorkomen. Dit draagt bij aan de sociale inclusie in Nederland.

¹³⁷ Artikel 24, tweede lid, Postwet 2009.

109. De concentratie draagt bij aan de betaalbaarheid van UPD-post. Extra volume op het netwerk van PostNL leidt tot lagere kosten per eenheid product en daarmee ook tot lagere kosten van de UPD-producten op dat netwerk. Via deze weg is de samenvoeging van volumes van PostNL en Sandd van invloed op de betaalbaarheid van de UPD.
110. 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 worden gemaakt plus een redelijk rendement. Op basis van het kostentoerekeningssysteem voor de UPD, zoals dat is opgenomen in de Postregeling, leidt de concentratie tot een lagere tariefruimte voor de UPD.¹³⁸ Op basis van onderzoek van PwC, in opdracht van PostNL, loopt dit effect op tot een [vertrouwelijk]% lagere tariefruimte.^{139,140} PostNL heeft mij bevestigd dat deze inschattingen nog steeds actueel zijn en dat de mate waarin de tariefruimte structureel beperkt wordt naar verwachting nog iets sterker zal zijn.¹⁴¹
111. Als gevolg van deze lagere tariefruimte kan PostNL na de concentratie gemiddeld gezien minder hoge prijzen op de UPD-producten hanteren dan zonder de concentratie. Hierdoor wordt de maximale tariefstijging voor de UPD, wegens krimpende postvolumes, de komende jaren gematigd.
112. Om te borgen dat de voordelen van de concentratie voldoende bij de UPD-gebruiker terecht komen, heb ik in de Postregeling 2009 vastgelegd dat de kosten die worden veroorzaakt door met de concentratie niet mogen worden toegerekend aan de UPD.¹⁴²
113. Ik stel vast dat de concentratie ervoor zorgt dat er significante synergievoordelen kunnen worden gerealiseerd en de kosten per poststuk dalen (zie ook paragraaf 6.1). De gereguleerde tariefruimte voor UPD-diensten is met de concentratie lager dan zonder de concentratie. De concentratie is daarom noodzakelijk om de

¹³⁸ Zie ook Rebel (2020) Onderzoek naar mogelijke aanpassingen van de Postregeling 2009, pagina 14.

¹³⁹ PwC (2019) Gevolgen van consolidatie voor de Universele Postdienst, pagina 13. Overlegd door PostNL als bijlage bij de vergunningsaanvraag.

¹⁴⁰ De tariefruimte op de UPD bestaat uit een basistariefruimte en een aanvullende tariefruimte. Het genoemde effect van de concentratie van [vertrouwelijk]% op de tariefruimte loopt via de aanvullende tariefruimte en het huidige kostentoerekeningssysteem. PwC berekent dat als de basistariefruimte opnieuw berekend zou worden dat de tariefruimte met consolidatie ongeveer [vertrouwelijk]% lager zou zijn dan de tariefruimte zonder consolidatie.

¹⁴¹ Antwoorden van PostNL op vragen van EZK d.d. 27 oktober 2020.

¹⁴² Artikel 7, tweede lid, onderdeel f; Stcrt. 2019, 56220. Stcrt. 2019, 56220.

betaalbaarheid van UPD-postdiensten te borgen en afnemers van UPD-diensten te beschermen.

6.3 Het belang van de bescherming van werkgelegenheid

114. De postmarkt is een arbeidsintensieve sector met veel banen voor mensen met een kwetsbaardere positie op de arbeidsmarkt. De arbeidskosten zijn bij PostNL 86% van de totale kosten.¹⁴³ Bij PostNL en Sandd waren in 2019 ongeveer 46.000 personen werkzaam in de bezorging en de voorbereiding/sortering.¹⁴⁴ Daarvan waren ruim 32.000 mensen betrokken bij de bezorging, waarvan ongeveer 21.000 bij PostNL en 11.000 bij Sandd. Als gevolg van de dalende volumes is het onvermijdelijk dat het aantal arbeidsplaatsen in de sector steeds verder afneemt. Tegen deze achtergrond heeft de Tweede Kamer er bij mij op aangedrongen om bij de beoordeling van een eventuele aanvraag op grond van artikel 47 van de Mededingingswet mede het belang van de bescherming van de werkgelegenheid in aanmerking te nemen.¹⁴⁵
115. De vraag of de werkgelegenheid in de postsector en de (oud-)werknemers¹⁴⁶ van Sandd beter af zijn in het scenario met concentratie of het scenario zonder concentratie, is in detail onderzocht door Ecorys:
- "[...] Ecorys concludeert op grond van zijn berekeningen dat consolidatie een beheerste, geleidelijke afbouw van de werkgelegenheid in de postsector ondersteunt, waarbij de werkgelegenheid kan meebewegen met de krimp. Dit kan op een sociale manier worden gerealiseerd door de bijdrage van consolidatie aan de financiële gezondheid van PostNL en met behoud van de gunstigere arbeidsvoorwaarden die PostNL op dit moment hanteert. Zonder consolidatie bestaat een kwetsbare situatie met een reëel risico op schokeffecten bij beide bedrijven. Dit risico ontstaat doordat zonder consolidatie weinig ruimte is om eventuele (beperkte) tegenvallers op te vangen. [...]"*¹⁴⁷
116. De vakbonden hebben aangegeven de overname van Sandd en de in dat kader gemaakte sociale afspraken te steunen, en deze ook na de overname nog onverminderd te onderschrijven. Zo stellen de vakbonden FNV, CNV en BVPP in juni 2020: *"De overname vinden wij daarom van groot belang om zo lang mogelijk*

¹⁴³ Ecorys (2019) Consolidatie en arbeid, pagina 4.

¹⁴⁴ Ecorys (2019) Consolidatie en arbeid, figuur 7 op pagina 13.

¹⁴⁵ Motie Van den Berg/Bruins, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 29502, nr. 165

¹⁴⁶ Alhoewel het niet alleen personen betreft met een arbeidscontract maar ook personen die op basis van een overeenkomst van opdracht voor Sandd werkten, wordt in dit besluit omwille van de leesbaarheid op kortheidshalve de term "werknemers" gehanteerd, tenzij anders vermeld.

¹⁴⁷ Ecorys (2019) Consolidatie en arbeid, pagina 10.

een vijfdaagse bezorging in stand te houden, waarmee zoveel mogelijk duurzame banen behouden kunnen blijven.”¹⁴⁸

117. Ik zal hieronder achtereenvolgens ingaan op de effecten op het aantal arbeidsplaatsen (6.3.1), het verzachten van de overgangseffecten van de concentratie (6.3.2), de effecten op de arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers (6.3.3) en de bezorging door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (6.3.4).

6.3.1 Aantal arbeidsplaatsen

118. De concentratie is noodzakelijk voor een beheerste afbouw van de werkgelegenheid in de postsector. Het lijkt wellicht tegenstrijdig dat de overname van Sandd door PostNL in het belang zou zijn van werkgelegenheid in de postsector, omdat bezorggrondes vanuit efficiëntie-oogpunt worden samengevoegd waardoor arbeidsplaatsen verloren gaan. De concentratie heeft echter een positieve invloed op het behoud van werkgelegenheid op middellange termijn, omdat wordt voorkomen dat het bezorgnetwerk van PostNL moeten worden afgeschaald, en voorkomt bovendien dat plotseling grote hoeveelheden werknemers hun baan zouden hebben verloren als gevolg van een eventueel faillissement van Sandd.
119. Ecorys heeft in haar rapport uit 2019 bevestigd dat er bij de integratie van de twee bedrijven voldoende ruimte was om alle postbezorgers van Sandd een plek te bieden binnen PostNL. *“Met de aanvullende maatregelen kan PostNL voldoende ruimte bieden voor de instroom van de postbezorgers van Sandd. Dit gebeurt door invulling van het grote aantal vacatures in deze krappe arbeidsmarkt, afbouw van de bestaande flexibele schil, verschuiving van werkzaamheden van postbodes en invulling van vrijkomende plekken door toekomstig verloop binnen PostNL. Deze maatregelen creëren meer dan voldoende ruimte om Sandd-medewerkers te plaatsen.”¹⁴⁹*
120. Zoals ook blijkt uit het rapport van Ecorys,¹⁵⁰ hangt de structurele werkgelegenheid in de postsector nauw samen met het belang van de continuïteit en het behoud van de kwaliteit van de landelijke postdienstverlening. Zonder de concentratie was er een gerede kans dat de postwerkzaamheden bij PostNL¹⁵¹ of

¹⁴⁸ Beschikbaar via <https://www.fnv.nl/getmedia/9887ddb5-824a-4c6c-9100-87ebc562eb13/20200629-brief-aan-2e-Kamer-inzake-uitspraak-rechtbank-overname-Sandd-door-PostNL-UTR-CVH-290620-001.pdf>

¹⁴⁹ Ecorys (2019) Consolidatie en arbeid, pagina 33.

¹⁵⁰ Ecorys (2019) Consolidatie en arbeid, pagina 45-47 en 55.

¹⁵¹ Voor PostNL was zonder consolidatie een forse afschaling van het postnetwerk een belangrijk alternatief; PostNL (2021) Rapportage beschermingen belangen van werkenden inzake de overname van Sandd door PostNL,

Sandd¹⁵² zouden moeten worden afgeschaald, wat gepaard zou zijn gegaan met grootschalige ontslagen. Dit ligt met name in de rede indien, zoals bijvoorbeeld in Denemarken reeds is gebeurd, de vijfdaagse 24-uurs postbezorging zou zijn afgebouwd.

121. In paragraaf 6.1.55 ben ik ingegaan op de slechte financiële situatie van Sandd op het moment van de vergunningsaanvraag en het risico op een faillissement. De impact van een faillissement van Sandd zou naar verwachting groot zijn geweest, omdat er een aanzienlijk risico was dat alle 13.000 Sandd-werknemers direct hun baan zouden hebben verloren zonder de beschikbaarheid van een sociale regeling en de overige toezeggingen van PostNL. Bij het wegvallen van additionele postvolumes als gevolg van een faillissement van Sandd (zoals beschreven in randnummer 105) zou dit de werkgelegenheid in de sector structureel aantasten.

6.3.2 Verzachten van de overgangseffecten

122. Het algemeen belang van de concentratie ziet op het behoud van zoveel mogelijk werkgelegenheid in de sector en een beheerste afbouw daarvan, zoals beschreven in paragraaf 6.3.1 en 6.3.4. Voor individuele medewerkers van Sandd zijn de effecten van de overname zoveel mogelijk verzacht.
123. PostNL heeft in de vergunningaanvraag toegezegd dat er als gevolg van de concentratie geen gedwongen ontslagen zouden plaatsvinden van medewerkers van Sandd die werkzaam zijn in de bezorging van post (ongeveer 11.000).¹⁵³ Eind 2019 en begin 2020 heeft PostNL alle medewerkers die bij Sandd werkzaam waren in de bezorging een aanbod gedaan om in dienst te komen. Hiernaast heeft overig personeel van Sandd voorrang gekregen bij een sollicitatie op vacatures binnen PostNL. Uiteindelijk zijn circa 4.300 medewerkers van Sandd bij PostNL in dienst getreden. Dit zijn voornamelijk postbezorgers (circa 4.000), maar ook medewerkers in overige processen zoals de sortering, voorbereiding en kantoormedewerkers (300-400).¹⁵⁴
124. Tijdens het integratieproces was een belangrijke rol weggelegd voor de medezeggenschap van zowel PostNL als Sandd. Er zijn bovendien sociale

pagina 10.

¹⁵² Mocht Sandd in staat zijn geweest om voort te bestaan dan lagen er plannen gereed om het netwerk af te schalen. Dit zou volgens Ecorys hebben geleid tot een baanverlies van circa [vertrouwelijk]% bij Sandd in de periode [vertrouwelijk]; PostNL (2021) Rapportage beschermingen belangen van werkenden inzake de overname van Sandd door PostNL, pagina 10 en Ecorys (2019) Consolidatie en arbeid, pagina 45.

¹⁵³ Beantwoording aanvullende vragen door PostNL d.d. 16 september 2019.

¹⁵⁴ PostNL (2021) Rapportage beschermingen belangen van werkenden inzake de overname van Sandd door PostNL, pagina 12.

regelingen overeengekomen tussen het bedrijf Sandd en de ondernemingsraad van Sandd. PostNL heeft aan de ondernemingsraad van Sandd een 'letter of comfort' heeft gestuurd. In de 'letter of comfort' is toegezegd dat PostNL de sociale regelingen zoals die zijn afgesproken tussen Sandd en de ondernemingsraden van Sandd respecteert.

125. Niet alle bezorgers van Sandd wilden binnen de PostNL-organisatie werkzaam zijn, bijvoorbeeld vanwege andere werktijden, andere werkdagen of een andere inrichting van het werk. De beschikbare sociale regeling bood een aantrekkelijk alternatief op het moment van de integratie de postnetwerken van Sandd en PostNL, mede omdat de arbeidsmarkt op dat moment relatief gunstig was. Onderdeel van deze sociale regeling waren onder meer een transitievergoeding, de mogelijkheid tot een aanvullende tekenbonus, omscholing en loopbaangesprekken.¹⁵⁵
126. Dat de effecten van de overname voor medewerkers van Sandd zoveel mogelijk zijn verzacht blijkt ook uit opinies van de vakbonden en medezeggenschap. In een brief van juni 2020 stellen vakbonden FNV, CNB en BVPP dat: *“Terugkijkend, dan vinden wij dat PostNL het mogelijke heeft gedaan om de integratie van Sandd en PostNL voor de betrokken medewerkers goed uit te voeren.”*¹⁵⁶ Door de medezeggenschap van Sandd is aangegeven dat: *“De opvatting van de Gemeenschappelijke Ondernemingsraad van Sandd is dat de invulling van de toezeggingen in de Letter of Comfort, de uitvoering van de Sociale regelingen en het integratieproces in de periode oktober 2019 t/m februari 2020 perfect conform de gemaakte afspraken zijn uitgevoerd. [...] Het alternatief: een bedrijfsbeëindiging zonder sociaal plan, is daarmee gelukkig vermeden.”*¹⁵⁷.
127. Als de concentratie van PostNL en Sandd niet had plaatsgevonden en Sandd failliet zou zijn gegaan, hadden deze werknemers mogelijk in dienst kunnen treden van PostNL of andere, regionale postvervoerders, voor zover deze ondernemingen voormalige postvolumes van Sandd zouden hebben kunnen verwerven. Zij hadden dan echter geen garantie gehad op een baanaanbod of een sociale regeling.

6.3.3 Arbeidsvoorwaarden

¹⁵⁵ PostNL (2021) Rapportage beschermingen belangen van werkenden inzake de overname van Sandd door PostNL, pagina 12.

¹⁵⁶ Beschikbaar via <https://www.fnv.nl/getmedia/9887ddb5-824a-4c6c-9100-87ebc562eb13/20200629-brief-aan-2e-Kamer-inzake-uitspraak-rechtbank-overname-Sandd-door-PostNL-UTR-CVH-290620-001.pdf>

¹⁵⁷ PostNL (2021) Rapportage beschermingen belangen van werkenden inzake de overname van Sandd door PostNL, pagina 38.

128. Het is aannemelijk dat, zonder de concentratie, de concurrentie om het behoud van volumes van PostNL en Sandd zou hebben geleid tot een blijvende druk op de arbeidsvoorwaarden. Sandd heeft in 2019 een boete opgelegd gekregen vanwege een overtreding van de Wet minimumloon.¹⁵⁸
129. Voor zover medewerkers van Sandd zijn overgegaan naar PostNL vallen zij nu onder de CAO voor de postbezorgers van PostNL. Deze CAO kent betere arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers dan de voorwaarden bij Sandd, waarvan de belangrijkste zijn¹⁵⁹:
- PostNL en Sandd kenden hetzelfde startsalaris, maar het salaris bij PostNL kan groeien met maximaal [vertrouwelijk]%, bij Sandd bleef het salaris op het niveau van het minimumloon.
 - Bij PostNL wordt doorbetaald bij ziekte vanaf de eerste dag gedurende twee jaar voor 100%, Sandd hanteerde twee wachtdagen en betaalde het eerste jaar 100% en het tweede jaar 70%.
 - Sandd kende geen pensioenregeling, PostNL kent een pensioenregeling waarbij de werkgever de volledige premie betaalt.
130. Ecorys concludeert dat zowel voor de postbezorgers, als voor de overige operationele functies bij Sandd, een overgang naar PostNL positief uitpakt voor de arbeidsvoorwaarden en het doorgroeiperspectief.¹⁶⁰

6.3.4 Uitbestede volumes en bezorging door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt

131. Postbezorging is een passende werkvorm voor een deel van de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het is voor mij van belang dat de concentratie van PostNL en Sandd geen ongewenste effecten heeft voor deze mensen met een kwetsbaardere positie op de arbeidsmarkt.
132. PostNL heeft zelf mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst, en werkte voor de concentratie al samen met andere postvervoerders en andere bedrijven om werkgelegenheid te bieden aan deze groep werknemers. In antwoord op door mij gestelde vragen heeft PostNL laten weten dat zij zich na de concentratie heeft ingezet om de bij andere postvervoerders weggevallen volumes van Sandd in te vullen met vervangende bezorglopen, of anderszins

¹⁵⁸ Inspectie SZW (2019), nieuwsbericht 'Normtijden voor bezorging leidt tot boete voor postbezorgbedrijf'.

¹⁵⁹ Ecorys (2019) Consolidatie en arbeid, pagina 18.

¹⁶⁰ Ecorys (2019) Consolidatie en arbeid, pagina 22.

samenwerkingsvormen met deze postvervoerders in te richten. PostNL beoogt hiermee mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt van werk te blijven voorzien.

133. PostNL heeft aan mij aangegeven dat zij ook zich de komende jaren zal inzetten voor de werkgelegenheid in de postbezorging van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Meer specifiek zal PostNL zich inspannen het aantal bezorguren dat wordt uitgevoerd door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt voor het einde van 2024 te laten stijgen naar 7,5% van het totaal aantal bezorguren van PostNL.¹⁶¹ Dit is ongeveer een verdubbeling ten opzichte van de situatie op dit moment. Met deze inspanning beoogt PostNL om in totaal ongeveer 1.500 mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij het eigen bedrijf of via samenwerkingspartners een duurzame baan in de postbezorging te bieden.
134. PostNL heeft daarbij aangegeven om samenwerkingsverbanden die zij in dit kader aangaat met postvervoerders (en andere bedrijven) een zo duurzaam mogelijk karakter te geven, ondanks dat de postmarkt verder zal blijven krimpen. Dit is positief voor het behoud van duurzame werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. PostNL biedt zijn samenwerkingspartners nu een overeenkomst voor drie jaar aan voor werkgelegenheid in de postbezorging ten behoeve van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. PostNL zal deze partners het aanbod doen de bestaande samenwerkingsovereenkomsten met twee jaar te verlengen (van drie jaar naar vijf jaar) om het duurzame karakter voor deze werkgelegenheid nog verder te versterken. Uiteraard staat het de samenwerkingspartners vrij om hier vervolgens hun eigen beslissing over te nemen.
135. PostNL zal mij informeren over de inspanningen die worden geleverd en de resultaten die worden geboekt ten aanzien van het bieden van werkgelegenheid aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ik zal PostNL daartoe vragen in het eerste kwartaal van 2023 een tussenrapportage en in het eerste kwartaal van 2025 een eindrapportage aan mij toe te sturen.

6.3.5 Conclusie ten aanzien van werkgelegenheid

136. De concentratie levert een noodzakelijke bijdrage aan de bescherming van de werkgelegenheid in de postsector. Als gevolg van de dalende postvolumes is het

¹⁶¹ Dit zijn mensen met een WSW-indicatie en personen zoals gedefinieerd in artikel 6, eerste lid onder e van de Participatiewet (een persoon die met voltijdse arbeid niet in staat blijkt tot het verdienen van het wettelijk minimumloon doch wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft.)

onvermijdelijk dat het aantal arbeidsplaatsen steeds verder afneemt. De concentratie is echter noodzakelijk voor een beheerste afbouw van de werkgelegenheid in de postsector, omdat afschaling van het tijdkritische (vijfdaagse) bezorgnetwerk van PostNL en een mogelijk faillissement van Sandd zijn voorkomen. Daarbij zijn de overgangseffecten van de concentratie zoveel mogelijk verzacht. Bovendien pakt de concentratie gunstig uit voor oud-werknemers van Sandd die zijn overgestapt naar PostNL. Ook zal in de komende jaren bij PostNL een verdubbeling plaatsvinden van de bezorging door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

6.4 De bescherming van de financiële belangen van de Staat

137. De Staat is op grond van de Postrichtlijn, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, verplicht een landelijk dekkend vijfdaags bezorgnetwerk in stand te houden. In paragraaf 6.1 is aangegeven dat de concentratie noodzakelijk is voor de continuïteit van de landelijk dekkende postdienstverlening. De Nederlandse Staat zal zijn verplichtingen ten aanzien van de Postrichtlijn moeten nakomen, ook als de exploitatie van een vijfdaags bezorgnetwerk voor post niet meer door de markt kan of zal worden uitgevoerd. Er is dan een aanmerkelijke kans dat de Staat de exploitatie van een netwerk voor postdiensten financieel moet ondersteunen of zorg moet dragen voor een alternatief.
138. Het verlenen van staatssteun vermindert de prikkel om de UPD efficiënt uit te voeren en zorgt niet voor een vermindering van de bezorgkosten per stuk (er worden immers geen kostenbesparingen gerealiseerd).¹⁶² Om de financiële belangen van de Staat te beschermen is het niet opportuun de postdienstverlening (deels) vanuit de Staatskas te financieren terwijl er nog onbenut potentieel is voor significante efficiëntievoordelen. Ook uit het Regeerakkoord van het huidige demissionaire kabinet blijkt dat financiële ondersteuning van postdiensten door de Staat niet de voorkeur heeft.¹⁶³
139. De ervaring in andere landen laat zien dat het vaak noodzakelijk is voor overheden om steun te verlenen in de postsector. Onder andere in België, Denemarken, Frankrijk, Italië, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden heeft de Staat recentelijk steun verleend (zie tabel 1).¹⁶⁴

¹⁶² Ecorys (2018) Aanbesteding Universele Postdienst, pagina 18 e.v.

¹⁶³ Regeerakkoord 2017-2021, 'Vertrouwen in de Toekomst', pagina 35.

¹⁶⁴ PostNL, Aanvraag artikel 47 in het kader van de voorgenomen consolidatie in de postsector door PostNL en Sandd, pagina 34 en Copenhagen Economics (2018) Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), in opdracht van de Europese Commissie, pagina 116 e.v.

Tabel 1. Overzicht enkele relevante staatssteunbeslissingen van de Europese Commissie in de postsector

Land	Datum en ref. besluit	Onderwerp	Totaal-bedrag (EUR)	Periode
België	3 juni 2016 SA.42366	Goedkeuring compensatie aan bpost voor de uitvoering van publieke diensten.	1.300 miljoen	2016-2020
Denemarken	28 mei 2018 SA.47707	Goedkeuring compensatie uitvoering UPD door Post Danmark.	160 miljoen	2017-2019
Frankrijk	6 april 2018 SA.49469	Goedkeuring compensatie aan La Poste ten behoeve van territoriale dekking van de postdiensten.	900 miljoen	2018-2022
Italië	4 dec 2015 SA.43243	Goedkeuring compensatie UPD aan Poste Italiane.	2.390 miljoen	2012-2019
Tsjechië	19 feb 2018 SA.45281	Goedkeuring compensatie UPD aan Czech Post.	98 miljoen	2013-2017
Verenigd Koninkrijk	20 feb 2018 SA.48224	Goedkeuring steun aan Post Office Ltd voor het verlenen van openbare diensten.	419 miljoen	2018-2021
Denemarken/ Zweden	14 juni 2019 SA.53403	Onderzoek naar kapitaalinjectie PostNord en Post Danmark	37 miljoen	2018

140. In deze landen wordt bijvoorbeeld compensatie gegeven voor tegemoetkoming in pensioenverplichtingen of voor het leveren van diensten van algemeen economisch belang.¹⁶⁵
141. In Denemarken heeft de versobering van de UPD tot versnelde substitutie bij afnemers en daarmee een versnelde daling van de volumes geleid. Hierdoor zijn de kosten per stuk binnen de UPD en de prijzen in korte tijd zeer snel gestegen.¹⁶⁶ Als gevolg hiervan heeft de Deense overheid ook 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.
142. In paragraaf 6.1 heb ik uiteengezet dat de concentratie noodzakelijk is om de continuïteit van de landelijk dekkende postdienstverlening tegen redelijke voorwaarden en tarieven te waarborgen. De concentratie verkleint daarmee ook het risico dat de Staat de exploitatie van een netwerk voor tijdkritische postdiensten financieel moet ondersteunen. Daarmee zijn de financiële belangen van de Staat zoveel mogelijk beschermd.

6.5 Conclusie gewichtige redenen van algemeen belang

143. Concluderend kan worden gesteld dat de concentratie noodzakelijk is om gewichtige redenen van algemeen belang te borgen. De concentratie is noodzakelijk voor de continuïteit van de landelijke postdienstverlening (UPD en niet-UPD), is noodzakelijk voor een bescherming van de afnemers van UPD-diensten, levert een noodzakelijke bijdrage aan de bescherming van de werkgelegenheid in de postsector en is noodzakelijk voor de bescherming van de financiële belangen van de Staat.

7. Beleidsmatige alternatieven

144. Zoals in paragraaf 3 is beschreven, is het voor de beoordeling van een aanvraag om een vergunning op grond van artikel 47 van de Mededingingswet relevant of er (beleidsmatige) alternatieven zijn waarmee de relevante algemene belangen afdoende kunnen worden geborgd, maar die minder belastend zijn voor de mededinging dan het verlenen van een vergunning voor de concentratie.

¹⁶⁵ Zie bijvoorbeeld staatssteunzaken Europese Commissie: SA.47707, SA.42366, SA.43243, SA.45281, SA.48224 en SA.53403.

¹⁶⁶ In Denemarken was de prijs van een standaard binnenlandse brief in 2019 €3,89. DHL (2019) Briefpreise in Europa, pagina 7.

145. 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 in de sterk krimpende markt.¹⁶⁷ Deze conclusies zijn nog steeds actueel en zijn weergegeven in tabel 2.
146. Een aantal van de beleidsmatige alternatieven vereist wijziging van nationale of Europese wetgeving en het is daarmee onzeker in hoeverre deze daadwerkelijk haalbaar zijn. Met name voor opties waarbij wijzigingen van de Europese wetgeving (zoals de Postrichtlijn) nodig zijn, geldt dat dit op dit moment dermate onzeker is, zowel qua timing als qua inhoud, dat deze niet als een reëel alternatief voor de aangevraagde vergunning kunnen worden beschouwd.
147. 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 post¹⁶⁸ de Kamerbrief ontwikkelingen postmarkt¹⁶⁹ en de onderliggende onderzoeksrapporten.¹⁷⁰

Tabel 2. Beleidsmatige alternatieven

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. De belangrijkste voorwaarde voor een succesvolle aanbesteding is de aanwezigheid van effectieve concurrentie. Voorts is er een Europeesrechtelijke verbod om exclusieve rechten voor de uitvoering van de UPD te verlenen. Hierdoor is het vrijwel onmogelijk een aanbesteding economisch rendabel te maken. Het is zeer onvoorspelbaar wat het effect is van aanbesteding en het is geen oplossing voor de volumekrimp.	Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158. Ecorys (2018) Aanbesteding Universele Postdienst, vanaf pagina 35.
Consolidatie (samenwerking op 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.

¹⁶⁷ Kamerstukken II, 2017/18, 29502, nr. 158.

¹⁶⁸ Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 147.

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 158.

¹⁷⁰ WiK Consult (2016) Future scenarios for the Dutch Postal Market; KWINK en Rebel (2017) Evaluatie Universele Postdienst; Ecorys (2018) Aanbesteding Universele Postdienst; Rebel (2018) Consolidatie op de last mile van postbezorging; Oudeman (2018) Advies Toekomst Postmarkt.

	Consolidatie van de laatste kilometer in de vijf meest dunbevolkte provincies zorgt voor een kostenbesparing van € 5-15 miljoen.¹⁷¹ Tegenover deze kostenbesparing staan echter ook extra kosten doordat er extra handelingen nodig zijn bij overdracht van poststukken van de collectie- en sorteerpartij aan de bezorgpartij.	Rebel (2018) Consolidatie op de last mile van postbezorging, pagina 4 e.v.
Twee-snelheden postdienst	Bij een tweesnelheden postdienst wordt een 2e klasse post (met een langere overkomstduur) naast de huidige 1e klasse post (op basis van de huidige 24-uurs bezorging) geïntroduceerd. Kwink en Rebel (2017) concluderen dat de kostenvoordelen hiervan teniet worden gedaan door substitutie door gebruikers. De dalende vraag naar 24-uurs post door het overstappen op langzame post ontketent een neerwaartse spiraal van dalende volumes en stijgende tarieven voor 24-uurs post. Ervaringen in Denemarken hiermee zijn alles behalve positief. Er gaan bovendien aanzienlijke kosten gepaard met een “twee-snelheden postdienst”.	Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 29 502, nr. 140. KWINK Groep & Rebel Group (2017) Evaluatie Universele Postdienst, pagina 61.
Versoberen kwaliteitsniveau	Rebel (2018) constateert dat er kostenvoordelen te behalen zijn met een versobering naar 4 of 3 bezorgdagen per week. Daarbij wordt echter door Rebel opgemerkt dat het effect van volumeverlies als gevolg van minder aantrekkelijke postproducten niet is meegenomen, en dat dit zelfs hoger kan uitvallen dan de kostenbesparing. Uit de Postdialoog kwam bovendien naar voren dat de zakelijke markt veel belang hecht aan de 24-uurspost, bijvoorbeeld voor de klantenservice van dienstverlenende bedrijven en voor hun operationele bedrijfsvoering. In de Postdialoog is geconstateerd dat er op dat moment te weinig draagvlak bestond om een lager serviceniveau in te voeren. Ook is in het Regeerakkoord afgesproken dat het kabinet de UPD op het huidige kwaliteitsniveau wil verankeren. Aanpassing van Nederlandse en Europese regelgeving zou bovendien vereist zijn om kwaliteitsversobering mogelijk te maken.	Bijlagen bij Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158. Regeerakkoord 2017-2021, 'Vertrouwen in de Toekomst', pagina 35. Postwet 2009, artikel 16 e.v. Rebel (2018) Consolidatie op de last mile van postbezorging, pagina 31-32.
Deprivatisering	Ecorys (2018) stelt dat er minder prikkels zijn om de UPD efficiënt uit te voeren wanneer de Staat de UPD uitvoert. Daarbij speelt ook schaal een rol. Indien de UPD door een op zichzelf staand (stand-	Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.

¹⁷¹ Ter vergelijking: de consolidatie tussen PostNL en Sandd zorgt naar schatting van PostNL voor synergievoordelen van €50-60 miljoen per jaar.

	alone) bedrijf zou worden uitgevoerd, moet rekening worden gehouden met een circa 20% hogere prijs in vergelijking met de uitvoering van de UPD in een geïntegreerd bedrijf (analyses op basis van situatie 2011). Ook brengt deprivatisering een matige allocatieve en dynamische efficiëntie met zich mee. Bovendien is deprivatisering zeer kostbaar voor de overheid. Het Europeesrechtelijke verbod om exclusieve rechten voor de uitvoering van de UPD te verlenen, voorkomt tot slot dat de Staat het alleenrecht kan verkrijgen, waardoor behalen van efficiëntiewinsten bijna onmogelijk is.	Ecorys (2018) Aanbesteding Universele Postdienst, pagina 14-25. Rebel (2018) Consolidatie op de last mile van postbezorging, pagina 35-36.
Staatssteun	Staatssteun vermindert de prikkel om de postdienstverlening (waaronder de UPD) efficiënt uit te voeren en zorgt niet voor een vermindering van het totale kostenniveau in de markt (er worden geen synergiewinsten behaald). Het toekennen van exclusieve rechten voor de uitvoering van de UPD is bovendien Europeesrechtelijk niet toegestaan, wat deze variant compliceert. Ook blijkt uit het Regeerakkoord van het huidige demissionaire kabinet dat financiële ondersteuning van postdiensten door de Staat niet de voorkeur heeft.	Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158. Ecorys (2018) Aanbesteding Universele Postdienst, pagina 18 e.v. Regeerakkoord 2017-2021, 'Vertrouwen in de Toekomst', oktober 2017, pagina 35.
Nettokosten-regeling	Hiervoor geldt in grote lijnen hetzelfde als voor de variant "staatssteun" hierboven. Bij de nettokostenregeling die tot 1-1-2016 in de Postwet stond (artikelen 30 en 31), werd de vergoeding aan de UPD-verlener omgeslagen over alle postvervoerbedrijven (boven een bepaalde omzetsdrempel). Dit bracht onzekerheid en lasten voor andere marktpartijen met zich mee. Voor de bedrijven die niet betrokken zijn bij de uitvoering van de UPD is immers slecht in te schatten op welk moment en hoeveel nettokosten zouden kunnen ontstaan.	Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158. Wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD), 34024, nr. 3
Vrijwillige generieke heffing voor zakelijke gebruikers	In opdracht van het Gezamenlijk Overleg Stakeholders Postmarkt heeft SEO onderzoek gedaan naar een generieke heffing voor alle geadresseerde post om kostenstijgingen bij de UPD te compenseren.¹⁷² Een dergelijke heffing realiseert echter geen kostenbesparingen in het netwerk door schaalvoordelen. De prikkel om de dienstverlening doelmatig in te richten door de UPD-verlener	

¹⁷² SEO Economisch onderzoek (2019) Anders betalen voor de universele postdienst.

	vermindert. Aan de vraagzijde ontstaan inefficiënties doordat gebruikers hun vraag niet baseren op de marginale kosten. Bovendien zou een dergelijke heffing een grote impact op de concurrentie in de markt kunnen hebben. Ook kent een vrijwillige heffing serieuze risico's kent ten aanzien van het draagvlak in de markt. Als bedrijven niet deelnemen, kunnen zij de acceptatie van het financieringsstelsel onder druk zetten.	
--	---	--

148. Ik concludeer dat er geen beleidsmatige alternatieven zijn die de relevante algemene belangen op dezelfde wijze kunnen borgen en die tegelijkertijd minder belastend voor de mededinging zijn dan het verlenen van een vergunning voor de concentratie.

8. Eindoordeel

149. Ik ben van oordeel dat de gewichtige reden van algemeen belang die met deze concentratie gemoeid zijn zwaarder wegen dan de te verwachten belemmering van de mededinging en dat deze nopen tot verlening van de aangevraagde vergunning. Er zijn geen alternatieven waarmee de relevante algemene belangen afdoende kunnen worden geborgd, die minder belastend voor de mededinging zijn dan het toestaan van de concentratie.
150. De ACM heeft geoordeeld dat de concentratie nadelig is voor de mededinging op de markten voor zakelijke partijenpost en losse post, en heeft besloten geen vergunning te verlenen voor de concentratie van PostNL en Sandd. Door de concentratie verdwijnt de enige andere partij, naast PostNL, met een landelijk dekkend postnetwerk. De concentratie kan volgens de ACM leiden tot een prijsstijging van 30-40% op het gebied van zakelijke partijenpost. Ook verwacht de ACM dat de prijs voor losse post meer zal toenemen dan zonder de concentratie het geval zou zijn geweest. Daarnaast concludeert de ACM dat de concentratie tot gevolg heeft dat voor PostNL de mogelijkheid en prikkel groter wordt om resterende regionale postvervoerbedrijven toegang te weigeren, dan wel toegang tegen hogere prijzen of verslechterde voorwaarden aan te bieden.
151. Ik heb tevens kennis genomen van de risico's die de ACM in haar besluit signaleert op de pakkettenmarkt en de markt voor ongeadresseerd drukwerk, maar ik zie in de bevindingen van de ACM onvoldoende basis voor de conclusie dat de

concentratie van Sandd en PostNL zou leiden tot mededingingsproblemen op deze markten.

152. Ik stel vast dat de gemiddelde prijs in de markt voor zakelijke klanten voor niet-tijdkritische post €0,23 tot €0,24 is en dat deze prijs de afgelopen 5 jaar, ondanks de sterke volumedalingen, niet gestegen is.¹⁷³ Dit is een gevolg van de stevige concurrentie van PostNL en Sandd om de resterende postvolumes en hier profiteerden met name zakelijke verzenders van. De vraag is of een dergelijk laag prijsniveau op langere termijn ook zonder concentratie houdbaar was. Een gematigde prijsstijging kan, naast het benutten van efficiëntievoordelen van de concentratie, nodig zijn om de continuïteit van een landelijke postdienstverlening voldoende te borgen met redelijke arbeidsvoorwaarden voor werkenden in de sector.
153. Ik ben van oordeel dat, naast het bovengenoemde mededingingsbelang, een aantal andere gewichtige algemene belangen bij deze concentratie een rol spelen: 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 de werkgelegenheid in de postsector en het belang van de bescherming van de financiële belangen van de Staat. Ik ben van oordeel dat deze belangen zwaarder wegen dan het mededingingsbelang.
154. Allereerst is de concentratie van PostNL en Sandd noodzakelijk voor de continuïteit van de kwalitatief hoogwaardige landelijke postdienstverlening (UPD en niet-UPD) op langere termijn. Zonder de concentratie zou het rendement van het postbedrijf van PostNL ruim onder de bandbreedte voor het redelijk rendement van een postbedrijf uitkomen. Ook was er voor de concentratie een risico dat het postbedrijf bij beperkte tegenvallers ten opzichte van het basisscenario verlieslatend zou worden. Daarnaast stond Sandd op het moment van de concentratie er financieel zeer slecht voor. Deze situatie leverde een groot risico op voor de continuïteit van de landelijk dekkende postdienstverlening. Door de concentratie komt het postbedrijf van PostNL een stuk dichterbij de bandbreedte voor het redelijk rendement waarmee de financiële en operationele continuïteit van het brievennetwerk wordt geborgd. Een tijdskritisch landelijk dekkend postnetwerk kan daarmee langer in stand gehouden worden.

¹⁷³ ACM, Post en Pakkettenmonitor 2019, pagina 17.

155. Daarnaast is de concentratie noodzakelijk om de betaalbaarheid van UPD-postdiensten te borgen en de afnemers van UPD-diensten te beschermen. De concentratie leidt tot lagere kosten per stuk en tot een lagere tariefruimte voor de UPD-diensten. Als gevolg van deze lagere tariefruimte kan PostNL na de concentratie gemiddeld gezien minder hoge prijzen op de UPD-diensten kan hanteren dan zonder de concentratie.
156. De concentratie levert ook een noodzakelijke bijdrage aan de bescherming van de werkgelegenheid in de postsector. Als gevolg van de dalende postvolumes is het onvermijdelijk dat het aantal arbeidsplaatsen in de sector steeds verder afneemt. De concentratie is echter noodzakelijk voor een beheerste afbouw van de werkgelegenheid in de postsector, omdat afschaling van het tijdkritische (vijfdaagse) bezorgnetwerk van PostNL en een mogelijk faillissement van Sandd zijn voorkomen. Ook zijn de overgangseffecten van de concentratie zoveel mogelijk verzacht, door middel van sociale regelingen die er in het geval van een faillissement van Sandd waarschijnlijk niet waren geweest. Ook zal PostNL zich inzetten voor het verdubbelen van het aandeel bezorging door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (als percentage van het totaal aantal bezorguren van PostNL).
157. Tot slot is de concentratie noodzakelijk voor de bescherming van de financiële belangen van de Staat. Zonder de concentratie is er een aanmerkelijke kans dat de Staat de exploitatie van een netwerk voor tijdkritische postdiensten financieel zou moeten ondersteunen of zorg moet dragen voor een alternatief. Dit is niet wenselijk op het moment dat er nog potentieel zou zijn voor het benutten van significante efficiëntievoordelen door middel van de concentratie.
158. Het alternatief waarbij ik geen vergunning zou verlenen voor de concentratie levert een groot risico op discontinuïteit van de landelijke postdienstverlening op, met mogelijk grote negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid binnen de postsector.
159. Een vergunning op grond van artikel 47 van de Mededingingswet is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waaraan voorschriften kunnen worden verbonden. Op twee aspecten zie ik mogelijkheden om de nadelige effecten van de concentratie op de mededinging te beperken, 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 postactiviteiten van

PostNL. Deze twee voorschriften sluiten aan bij mijn wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009.

160. Met het eerste voorschrift zorg ik ervoor dat de regionale postvervoerders toegang houden tot het netwerk van PostNL tegen redelijke voorwaarden, zodat deze bedrijven hun restpost kunnen blijven aanbieden. Hiermee tracht ik tevens de werkgelegenheid van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te beschermen. Met het tweede voorschrift wordt een rendementscap voor alles postactiviteiten van PostNL geïntroduceerd. Hiermee kan worden voorkomen dat PostNL overwinsten kan maken op de postdienstverlening, voor zover concurrentie van digitale alternatieven en andere bezorgnetwerken onvoldoende disciplineert.
161. Daarnaast leg ik een derde vergunningsvoorschrift op om de belangen van werkenden te beschermen. Vanwege het belang van de werkgelegenheid en een verantwoorde transitie in deze sector is PostNL, op basis van het voorschrift, gehouden aan de gedane toezeggingen op het gebied van de bescherming van werkenden.
162. In de volgende paragraaf licht ik de voorschriften verder toe.

9. Vergunningsvoorschriften

9.1 Toegang voor andere postvervoerbedrijven

163. Regionale postvervoerbedrijven beschikken zelf niet over een landelijk dekkend bezorgnetwerk. Post van (zakelijke) klanten die is bestemd voor gebieden waar de regionale postvervoerder geen bezorgnetwerk heeft, biedt deze regionale postvervoerder aan bij een (concurrerende) postvervoerder die in dat gebied wel een bezorgnetwerk heeft (zogeheten restpost). De regionale postvervoerder biedt de restpost in dat geval aan bij een postvervoerder met een landelijk dekkend netwerk of bij een andere regionale postvervoerder. Voorafgaand aan de concentratie boden zowel PostNL als Sandd toegang tot hun netwerk voor deze regionale postvervoerbedrijven.
164. Als gevolg van de concentratie tussen PostNL en Sandd en de daarop volgende integratie van de twee postnetwerken en de operationele activiteiten, kunnen andere postvervoerbedrijven hun restpost niet meer bij Sandd aanbieden maar alleen nog bij PostNL of bij andere regionale postvervoerders. Het is van belang dat regionale postvervoerbedrijven voor hun restpost toegang tot het netwerk van PostNL houden tegen redelijke voorwaarden en tarieven.

165. In dit kader is relevant dat er sinds september 2018 geen besluit van de ACM op basis van artikel 13a e.v. Postwet 2009 van kracht is (een zogenoemd aanmerkelijke marktmacht besluit), waardoor PostNL (en eerder ook Sandd) geen verplichting kent om toegang te bieden tot haar netwerk. Wel biedt PostNL sinds 2017 vrijwillig toegang aan andere postvervoerders tot haar netwerk, ook nadat het College van Beroep voor het bedrijfsleven in september 2018 het aanmerkelijke marktmacht besluit van de ACM (marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke post) had vernietigd en daarmee de in dat besluit aan PostNL opgelegde verplichtingen heeft geschrapt.¹⁷⁴ Na de vernietiging van mijn vergunningsbesluit van 27 september 2019 door de rechtbank Rotterdam heeft PostNL zich gehouden aan het toegangsvoorschrift zoals dat was opgenomen in dat besluit.
166. Ik verbind een voorschrift aan de vergunning dat PostNL verplicht toegang te verlenen tot haar postvervoernetwerk aan andere postvervoerders. Deze toegangsverplichting ziet op alle overkomstduren die PostNL regulier in de markt aanbiedt (post met een overkomstduur van 24 uur, 48 uur en 72 uur).

Uitgangspunten

167. Het doel van dit voorschrift is dat postvervoerbedrijven hun restpost kunnen blijven versturen via het netwerk van een geconcentreerd PostNL en Sandd, zoals tevens aangegeven in mijn verzoek om een rapportage aan de ACM van 18 juli 2019. Het voorschrift beoogt dat regionale postvervoerders in het algemeen actief kunnen blijven op het gebied van postvervoer en, gelet op de krimp op de markt voor post, een geleidelijke transitie kunnen maken. Daarbij beoogt het voorschrift werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot arbeidsmarkt, die veelal werkzaam zijn bij de regionale postvervoerders, te beschermen. Gelet op de continue sterke krimp in de postmarkt acht ik het garanderen van de financiële en operationele activiteiten van individuele postvervoerders via de toegangsvoorwaarden niet mogelijk, noch proportioneel.
168. Het voorschrift is niet bedoeld om de concurrentie in de postmarkt te stimuleren of om de bedrijfsvoering van individuele regionale postvervoerders te verzekeren, bijvoorbeeld wanneer zij een bedrijfsvoering hebben waarbij zij voor het voortbestaan (vrijwel) volledig afhankelijk zijn van de toegang tot het netwerk van

¹⁷⁴ ECLI:NL:CBB:2018:440

PostNL. Daarnaast acht ik het van belang dat de toegangsvoorwaarden in het voorschrift niet leiden tot ondermijning van de levensvatbaarheid van de UPD.¹⁷⁵

169. De toegangstarieven en toegangsvoorwaarden voor het aanbieden van restpost, bij PostNL dienen redelijk te zijn.¹⁷⁶ De toegangstarieven moeten enerzijds niet dusdanig hoog zijn dat effectieve toegang voor de toegangvragende postvervoerder wordt belemmerd. Dat kan het geval zijn wanneer de postvervoerder, als gevolg van de hoge toegangstarieven, niet in staat is om een voldoende aantrekkelijk aanbod aan eindklanten te bieden en tegelijkertijd voldoende marge te maken. Anderzijds is het van belang dat de toegangstarieven niet te laag worden vastgesteld, waardoor er een negatief effect ontstaat op de continuïteit van het postnetwerk van de toegangverlenende partij (PostNL) en andere postvervoerders een businessmodel kunnen ontwikkelen dat enkel gebaseerd is op de toegangsvoorwaarden.
170. Tot slot is het relevant te vermelden dat dit toegangsvoorschrift is bedoeld als tijdelijke regeling, zoals ook blijkt uit het gebruik van overgangsregelingen in dit voorschrift. Het toegangsvoorschrift vervalt op het moment dat een nieuw aanmerkelijke marktmacht besluit van de ACM onherroepelijk is geworden (op grond van de artikelen 13a en verder van de Postwet 2009) of wanneer een wet tot wijziging van de Postwet 2009 of een wijziging van lagere regelgeving in werking treedt die eisen stelt aan toegang van andere postbedrijven tot het postnetwerk van PostNL.

ACM toegangsrapportage 2021

171. Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 11 juni 2020 heb ik de ACM opnieuw verzocht om een rapportage uit te brengen over de toegangsvoorwaarden (zie ook paragraaf 2). Ik heb de ACM verzocht om de toegangsvoorwaarden zoals die zijn gesteld bij mijn besluit van 27 september 2019 opnieuw en met een langere reactietermijn te consulteren onder postvervoerbedrijven. Daarbij heb ik de ACM verzocht om te bezien of een langere consultatie aanleiding geeft om haar advies van 23 september 2019 te herzien, omdat de consultatie inzichten oplevert waar de ACM bij de eerdere rapportage uit 2019 (hierna: ACM rapportage 2019) geen rekening mee heeft kunnen houden.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Zie ook Radicand Economics (2019) Regulering van een postmarkt in transitie, pagina 17-18.

¹⁷⁶ De ACM heeft niet getoetst of het toegangs aanbod als zodanig redelijk of onredelijk is. De ACM heeft beoordeeld in hoeverre postvervoerbedrijven met het toegangs aanbod, zoveel mogelijk abstraherend van andere (markt)omstandigheden die voor hen van invloed zijn, in staat worden geacht om hun huidige postvervoeractiviteiten voort te zetten in de komende twee tot drie jaar. ACM rapportage 2021, randnummer 85.

172. De ACM heeft op basis van de consultatiereacties, de daarbij verstrekte feitelijke gegevens van postvervoerbedrijven over hun postvervoeractiviteiten en overige beschikbare informatie, waaronder uit de Post- en Pakkettenmonitor, beoordeeld in hoeverre postvervoerbedrijven met het toegangs aanbod in staat kunnen worden geacht om hun huidige postvervoeractiviteiten voort te zetten in de komende twee tot drie jaar.¹⁷⁸ Vergeleken met de consultatiereacties in het kader van de ACM rapportage 2019 zijn de reacties volgens de ACM op punten uitgebreider, meer specifiek op de ervaringen van de afgelopen tijd gebaseerd en voorzien van meer feitelijke informatie ter onderbouwing van de standpunten van de postvervoerders.
173. De ACM heeft mij op 19 maart 2021 haar herziene rapportage aangeboden (hierna: ACM rapportage 2021). Deze rapportage heeft een ander karakter dan de ACM rapportage 2019. De ACM rapportage 2019 bevatte een voorstel tot concrete toegangsvoorwaarden dat ik als zodanig kon opnemen als voorschrift bij mijn besluit, terwijl dat niet het geval is met de ACM rapportage 2021. Ik heb daarom beoordeeld of, en zo ja in hoeverre, de toegangsvoorwaarden bij mijn besluit van 27 september 2019 aanpassing behoeven.
174. In de ACM rapportage 2021 onderscheidt de ACM verschillende typen postvervoerders:
- Type 1 postvervoerders (focus op 24-uurs post, hoog aandeel eigen bezorging 24-uurs post) bestaat uit regionale postvervoerders die hoofdzakelijk 24-uurs post bezorgen en dit zonder uitzondering doen met werknemers met een achterstand tot de arbeidsmarkt.
 - Type 2 postvervoerders (postvervoerders met een focus op bezorging van 48/72+-uurspost (niet 24-uurs post)) zijn vooral postvervoerders die recent post bezorgden voor Sandd, waaronder de oud-franchisenemers van Sandd.
 - Type 3 postvervoerders vertonen onderling behoorlijke verschillen, maar hebben gemeenschappelijk dat zij allen ten opzichte van andere postvervoerders relatief veel post uitbesteden aan PostNL en (voorheen) Sandd gezamenlijk. Daarnaast verschillen deze postvervoerders op het

¹⁷⁷ ACM (2019) Advies ACM over toegang voor postvervoerders tot het postnetwerk van een gefuseerd PostNL en Sandd.

¹⁷⁸ De ACM benadrukt dat vanwege onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen en omstandigheden bij deze beoordeling noodzakelijkerwijs met veronderstellingen en verschillende scenario's is gewerkt; ACM rapportage 2021, samenvatting.

gebied van hun activiteiten (nationaal/internationaal) en toegevoegde waarde in de postketen (hoogwaardige sortering, ontzorging).¹⁷⁹

175. De ACM concludeert dat het toegangs aanbod niet tot een zodanige kostenstijging leidt dat die de levensvatbaarheid van type 1 postvervoerders in de komende twee tot drie jaar aantast.¹⁸⁰ Tegelijkertijd constateert de ACM een risico ten aanzien van de verhouding tussen retailtarieven en toegangstarieven van PostNL. Type 1 postvervoerders kunnen volgens de ACM moeilijk met PostNL concurreren om middenzakelijke klanten als PostNL voor deze klanten gemiddeld een lager retailtarief rekent dan het tarief dat de postvervoerders betalen voor toegang.¹⁸¹
176. Voor type 2 postvervoerders, die hun postvervoeractiviteiten volledig hadden afgestemd op het bezorgen voor Sandd, concludeert de ACM dat er met het wegvallen van Sandd en zijn netwerk geen toekomst is en dat een toegangs aanbod geen soelaas biedt.¹⁸²
177. Voor type 3 postvervoerders ziet de ACM risico's voor het voortzetten van hun huidige postvervoeractiviteiten als gevolg van de 70%-voorwaarde in combinatie met de toenemende krimp van het aanlevervolume en stijgende toegangstarieven voor niet-24-uurs post. Type 3 postvervoerders kunnen dan enkel aan de 70%-voorwaarde blijven voldoen door meer zelf te gaan bezorgen of door te krimpen. Beide opties herbergen risico's in zich voor het kunnen voortzetten van hun huidige postvervoeractiviteiten, maar de ACM kan onvoldoende inschatten of deze risico's zich de komende twee tot drie jaar zullen manifesteren.¹⁸³

Beoordeling

178. Ik heb de ACM rapportage 2021, alsmede feitelijke informatie en zienswijzen van postvervoerders die ten grondslag liggen aan de ACM rapportage 2021, de reacties van postvervoerders op de (concept)rapportage en antwoorden op mijn vragen aan de ACM en PostNL meegenomen in mijn beoordeling. Aan de hand hiervan en de uitgangspunten zoals hierboven beschreven (randnummers 167-170), heb ik geconcludeerd dat het toegangsvoorschrift dat is gesteld bij mijn vergunningsbesluit van 27 september 2019 op enkele punten aanpassing behoeft om tot een voorschrift bij dit besluit te komen.

¹⁷⁹ ACM rapportage 2021, randnummer 10 t/m 13.

¹⁸⁰ ACM rapportage 2021, randnummer 57.

¹⁸¹ ACM rapportage 2021, randnummer 58.

¹⁸² ACM rapportage 2021, randnummer 59.

¹⁸³ ACM rapportage 2021, randnummer 60.

Indexatie van tarieven

179. Het voorschrift bij mijn besluit van 27 september 2019 staat PostNL toe om de tarieven onder de verschillende modules van het toegangs aanbod (overgangsregelingen 24-uurs en niet 24-uurs, generieke regelingen 24-uurs en niet-24-uurs) met gemiddeld maximaal 4% per jaar te indexeren.
180. Vanwege de krimp in de postmarkt heeft de ACM in 2019 geoordeeld dat een gemiddeld indexatiepercentage van 4% passend is. De ACM geeft aan geen nieuwe feiten en omstandigheden te zien waardoor zij haar oordeel op dit punt zou moeten aanpassen. Wel ziet de ACM een risico voor selectieve prijsstijgingen voor toegangstarieven in bepaalde product- en gewichtsklassen met meer dan 4%.¹⁸⁴
181. PostNL geeft in reactie op vragen van EZK aan dat in 2020 en 2021 alle toegangstarieven met, bij benadering, 4% zijn verhoogd.¹⁸⁵ Ik vind het desalniettemin onwenselijk dat PostNL de komende jaren de mogelijkheid heeft om tarieven van producten die postvervoerders veel gebruiken met een dusdanig percentage te verhogen dat effectieve toegang kan worden belemmerd. Tegelijkertijd is het van belang dat PostNL de vrijheid behoudt om het retail-aanbod en wholesale-aanbod zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten en moet worden voorkomen dat PostNL geen vrijheid meer heeft om individuele retailtarieven aan te passen.
182. Ik acht het passend om toe te blijven staan dat de toegangstarieven met gemiddeld maximaal 4% per jaar verhoogd mogen worden. Ik acht het wenselijk om daar aan toe te voegen dat de tarieven voor individuele wholesaleproducten niet meer mogen stijgen dan het tarief voor het meest gelijkende retailproduct. Met deze aanpassing zijn postvervoerders beter beschermd tegen de mogelijkheid dat PostNL selectief toegangstarieven verhoogt.

Duur van de overeenkomsten

183. Uit de ACM rapportage 2021 blijkt dat postvervoerders tijdens de consultatie hebben aangegeven de toegangsvoorwaarden onduidelijk te vinden na het aflopen van contracten met Sandd. De ACM adviseert om het toegangs aanbod op dit punt te verduidelijken.¹⁸⁶
184. Ik vind het wenselijk om waar mogelijk zo veel mogelijk duidelijkheid en zekerheid te bieden aan postvervoerders ten aanzien van de toegangsvoorwaarden die

¹⁸⁴ ACM rapportage 2021, randnummer 49.

¹⁸⁵ Antwoorden van PostNL op vragen van EZK, d.d. 7 februari 2021.

¹⁸⁶ ACM rapportage 2021, randnummer 189.

gelden. Het advies van de ACM volg ik op door het voorschrift op dit punt te verduidelijken.

Conclusie

185. Met de hierboven beschreven aanpassingen wordt voorkomen dat PostNL selectief toegangstarieven kan verhogen van bepaalde (populaire) toegangsproducten en wordt onzekerheid weggenomen bij postvervoerders ten aanzien van aflopende overeenkomsten die zij met Sandd hadden. Gelet op de uitgangspunten zoals beschreven in randnummers 167-170 acht ik het niet noodzakelijk om verdere aanpassingen door te voeren in het toegangvoorschrift. Mijn overwegingen hierbij zijn opgenomen in bijlage 2 bij dit besluit. Het volledige toegangvoorschrift is opgenomen in bijlage 1 en de annex bij dit besluit.

9.2 Maximaal rendement op de brievenpost

186. De Postregeling 2009 schrijft op dit moment een maximaal rendement voor op de UPD van 10%.¹⁸⁷ Duff & Phelps heeft een onderzoek uitgevoerd om dit redelijk rendement te actualiseren.¹⁸⁸ Op basis van dit onderzoek zal ik het maximale rendement op de UPD in de Postregeling 2009 verlagen van 10% naar 9%.
187. Als vergunningsvoorschrift bij dit besluit wordt een nieuw maximumrendement van 9% opgelegd op alle Nederlandse postactiviteiten van het gefuseerde bedrijf (zowel UPD-post als zakelijke post). Ook de bezorging van brievenbuspakjes via het postnetwerk valt onder dit maximumrendement.
188. Voor zover de intermodale concurrentie tussen post, elektronische communicatie en (pakket)bezorging onvoldoende disciplineert, kan op deze manier worden geborgd dat PostNL geen overwinsten kan maken op postactiviteiten. Het doorvoeren van een additionele prijsstijging van gemiddeld 30-40% voor zakelijke partijenpost, zoals geschat door de ACM, is naar verwachting niet mogelijk binnen het gestelde maximumrendement van 9%.¹⁸⁹ De door de ACM geconstateerde effecten op de mededinging op het gebied van zakelijke partijenpost worden daarmee deels ondervangen. De verwachte rendementsverbetering als gevolg van de concentratie voor het postbedrijf van PostNL (zie paragraaf 6.1) is niet het gevolg van additionele verwachte prijsstijgingen na de concentratie met Sandd,

¹⁸⁷ Bijlage 3 bij de Postregeling 2009, formule C.

¹⁸⁸ Duff & Phelps (2019) Herijking Toegestaan Normrendement UPD.

¹⁸⁹ PwC (2020) Ruimte voor prijs verhogingen binnen de rendementscap, pagina 7 en 8. Overlegd door PostNL naar aanleiding van een aanvullend informatieverzoek van EZK.

maar van efficiëntieverbeteringen als gevolg van het samenvoegen van volumes.¹⁹⁰

189. Voor de berekening van het nieuwe maximumrendement van 9% over alle postactiviteiten gelden de uitgangspunten die zijn vastgelegd in bijlage 3 bij dit besluit.

9.3 Bescherming van werkenden

190. Vanwege het belang van de werkgelegenheid en een verantwoorde transitie in deze sector neem ik een vergunningsvoorschrift op waarmee PostNL is gehouden aan de gedane toezeggingen op het gebied van de bescherming van werkenden.
191. Zoals aangegeven in paragraaf 4.2.5 heeft PostNL aan de ondernemingsraad van Sandd een 'letter of comfort' gestuurd. Eerder zijn sociale regelingen overeengekomen. In deze stukken is onder meer aangegeven dat PostNL alle bezorgers van Sandd de mogelijkheid biedt om in dienst te komen als postbezorger bij PostNL. Er hebben als gevolg van de concentratie geen gedwongen ontslagen plaatsgevonden van medewerkers van Sandd die werkzaam zijn in de bezorging.

9.4 Tijdsfad van de voorschriften en beperkingen

192. De voorschriften gelden voor een periode van maximaal acht jaar nadat de concentratie tot stand is gebracht op 22 oktober 2019 (dus tot 22 oktober 2027).
193. Er is een wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 in behandeling bij de Tweede Kamer.¹⁹¹ Op basis van het wetsvoorstel kunnen soortgelijke eisen van toepassing worden op het gebied van toegangsvoorwaarden en het maximumrendement, die in een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling worden uitgewerkt. Daarom vervallen de voorschriften op het gebied van toegang en maximumrendement met ingang van de dag waarop de wijzigingen van de Postwet 2009 (en de daarbij behorende lagere regelgeving) in werking treden waarmee vervangende eisen worden gesteld.

9.5 Toezicht op de voorschriften en beperkingen

194. 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

¹⁹⁰ Antwoorden op aanvullende vragen EZK van PostNL, d.d. 23 september 2019.

¹⁹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35423, nr. 2.

de ACM ook toezicht zal houden op de voorschriften zoals gesteld bij deze vergunning en dat het toezichtinstrumentarium zoals volgt uit de Mededingingswet, de Algemene wet bestuursrecht en de Instellingswet ACM de ACM ter beschikking staat voor het toezicht op de naleving van de voorschriften zoals verbonden aan deze vergunning, in het bijzonder artikel 74 van de Mededingingswet.

195. In het vergunningsvoorschrift op het gebied van toegang is een mogelijke geschilbeslechtsingsprocedure opgenomen (arbitrage). Deze mogelijkheid is bedoeld als alternatief voor civielrechtelijke procedures over specifieke geschillen ten aanzien van de toegangsvoorwaarden.

10. Besluit

Gelet op artikel 47 van de Mededingingswet;

Artikel 1

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

Artikel 2

Aan de vergunning zijn de volgende voorschriften 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 bijlage 3 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 N.V. zal zich houden aan de toezeggingen aan de ondernemingsraden van Sandd op het gebied van de bescherming van werkkenden, zoals opgenomen in de letter of comfort d.d. 11 september 2019 en de sociale regelingen.

Artikel 3

De voorschriften gesteld in artikel 2 gelden voor een periode van acht jaar vanaf 22 oktober 2019 (de datum waarop 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 niet worden behaald, een of meer van de aan deze vergunning verbonden voorschriften 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 en werkt terug tot en met 27 september 2019.

Artikel 7

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

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

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

Datum: 9 april 2021

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. Belanghebbenden die tegen het eerdere besluit van 27 september 2019 beroep hadden ingesteld waarop niet onherroepelijk is beslist, hoeven niet apart beroep tegen dit nieuwe besluit in te stellen omdat hun beroep van rechtswege geacht wordt mede gericht te zijn tegen dit nieuwe besluit en onderdeel gaat uitmaken van de hoger beroepsprocedure bij het College van Beroep van het bedrijfsleven tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam waarbij het besluit van 27 september 2019 is vernietigd.¹⁹²

¹⁹² ECLI:NL:RBROT:2020:5122

Bijlage 1: Voorwaarden ten aanzien van toegang

1. Definities

- i. In deze bijlage hebben de volgende termen de volgende betekenis
- *70% voorwaarde*: 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.
 - *ACM*: Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.
 - *Dienstverleningsovereenkomst*: De overeenkomst tussen PostNL en Postvervoerders die toegang willen krijgen tot het postvervoernetwerk ten behoeve van de bezorging van de restpost van deze postvervoerders.
 - *Duur van de voorwaarden bij dit besluit*: De periode waarin het toegangsvoorschrift bij deze vergunning van kracht zijn, zoals vastgesteld in artikel 3 en 4 van dit besluit.
 - *EZK*: Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat.
 - *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.
 - *NAI*: Nederlands Arbitrage Instituut.
 - *Nieuwe Postwet*: Het voorstel tot wijziging van de Postwet 2009 dat reeds in behandeling is door de Tweede Kamer.¹⁹³
 - *Overgangsregeling Sandd*: 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 concentratie – door postvervoerders werd aangeleverd bij Sandd.
 - *PostNL*: PostNL N.V.
 - *Postvervoerder*: Postvervoerbedrijf zoals gedefinieerd in artikel 2, eerste lid, onderdeel e, van de Postwet 2009.
 - *Restpost*: 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.

¹⁹³ Kamerstukken II 2019/20, 35423, nr. 2.

- *Retailaanbod niet 24-uurs*: Openbare aanbod van PostNL voor zakelijke klanten, en waarvan de tarieven zijn opgenomen in het openbare Tarievenboekje (2019) van PostNL.
- *Sandd*: Sandd Beheer II B.V.
- *Voorstel PostNL*: Het voorstel dat PostNL heeft gedaan op 6 september 2019 en is geconsulteerd door de ACM van 9 tot 13 september 2019 in het kader van ACM Rapportage 2019.

2. Toegang

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

2.1 Toegang voor 24-uurs post: generiek aanbod

- iii. 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 bij dit besluit.
- iv. Daarnaast dient dit wholesale-aanbod te worden aangevuld met de operationele versoepelingen zoals opgenomen in annex 1 van dit besluit.
- v. Het is PostNL toegestaan bij het handhaven van de voorwaarden van het generieke aanbod voor 24-uurs toegang een tolerantiegrens te hanteren van 1%.
- vi. Ten aanzien van het aanlevertijdstip dient PostNL incidenten 1x per maand niet te handhaven, maar dit slechts te melden. Bij overmacht (zoals een lekke band, slecht weer, etc.) dient PostNL dienen te zoeken naar een oplossing.
- vii. 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.
- viii. 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.

- ix. De tarieven van dit generieke 24-uurs wholesale-aanbod mogen jaarlijks per 1 januari stijgen met gemiddeld maximaal 4%, waarbij tarieven voor individuele producten niet meer mogen stijgen dan het tarief voor het meest gelijkende retailproduct.

2.2 Toegang voor 24-uurs-post: overgangsregeling

- x. De tariefafspraken die postvervoerders d.d. 1 augustus 2019 hadden met Sandd dienen te worden voortgezet door PostNL voor de duur van de voorwaarden bij dit besluit.
- xi. Onder tariefafspraken zoals bedoeld onder x. vallen overeenkomsten, aantoonbare bestaande afspraken of praktijken indien deze schriftelijk of elektronisch zijn vastgelegd, waaronder in de facturering.
- xii. Het is PostNL toegestaan om tariefafspraken zoals bedoeld onder x. die voor onbepaalde tijd zijn gemaakt op te zeggen. PostNL dient daarbij een redelijke opzegtermijn te hanteren.
- xiii. De tarieven binnen de overgangsregeling mogen per postvervoerder jaarlijks per 1 januari stijgen met gemiddeld maximaal 4%, waarbij tarieven voor individuele producten niet meer mogen stijgen dan het tarief voor het meest gelijkende retailproduct. In het geval tariefafspraken contractueel aflopen is het PostNL toegestaan om vanaf het moment dat de tariefafspraken met Sandd niet meer gelden conform het voorgaande de tarieven te verhogen.
- xiv. 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.
- xv. 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.
- xvi. Deze overgangsregeling geldt alleen voor binnenlands postvervoer. Dus alleen voor post afkomstig van Nederlandse eindklanten.

- xvii. Al het postvolume dat de maximale jaarvolumegrens overschrijdt, dient PostNL aan te bieden onder het generieke aanbod voor postvervoerders.
- xviii. Het maximumvolume per postvervoerder is niet overdraagbaar aan andere postvervoerders.
- xix. 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.
- xx. 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

- xxi. PostNL dient haar retailaanbod voor niet-24 uren diensten aan te bieden aan postvervoerders.
- xxii. 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 aan te bieden voor poststukken van meerdere afzenders.
- xxiii. PostNL dient dit generieke aanbod voor niet-24uurs toegang niet verder jaarlijks te verhogen dan gemiddeld maximaal 4%, waarbij tarieven voor individuele producten niet meer mogen stijgen dan het tarief voor het meest gelijkende retailproduct.

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

- xxiv. De tariefafspraken die postvervoerders d.d. 1 augustus 2019 hadden met Sandd dienen door PostNL te worden voortgezet voor de duur van de voorwaarden bij dit besluit.
- xxv. Onder tariefafspraken zoals bedoeld onder xxiv. vallen overeenkomsten, aantoonbare bestaande afspraken of praktijken indien deze schriftelijk of elektronisch zijn vastgelegd, waaronder in de facturering.

- xxvi. Het is PostNL toegestaan om tariefafspraken zoals bedoeld onder xxv. die voor onbepaalde tijd waren gemaakt op te zeggen. PostNL dient daarbij een redelijke opzegtermijn te hanteren.
- xxvii. Indien het tarief dat de postvervoerder met Sandd had afgesproken lager lag dan 35 cent per poststuk is het PostNL toegestaan om vanaf het moment dat de tariefafspraken met Sandd niet meer gelden, een tarief van 35 cent per poststuk (tarief in 2019) te hanteren.
- xxviii. Indien het tarief dat de postvervoerder met Sandd had afgesproken hoger ligt dan 35 cent per poststuk (tarief in 2019) is het PostNL toegestaan om dat hogere tarief te hanteren.
- xxix. Het is PostNL toegestaan de tarieven zoals bedoeld onder xxvii. en xxviii. per postvervoerder jaarlijks per 1 januari te verhogen met gemiddeld maximaal 4%, waarbij tarieven voor individuele producten niet meer mogen stijgen dan het tarief voor het meest gelijkende retailproduct.
- xxx. 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.
- xxxi. 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.
- xxxii. Al het postvolume dat de maximale jaarvolumegrens overschrijdt dient PostNL aan te bieden onder het generieke PostNL aanbod voor niet-24-uurs diensten.
- xxxiii. Het maximumvolume per postvervoerder in deze overgangsregeling is niet overdraagbaar aan andere postvervoerders.
- xxxiv. Deze overgangsregeling geldt alleen voor binnenlands postvervoer. Dus alleen voor post afkomstig van Nederlandse eindklanten.
- xxxv. 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

xxxvi. 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.

xxxvii. 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 dient bij PostNL te worden voorgemeld, 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

xxxviii. Het is PostNL 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 Dienstverleningsovereenkomst

xxxix. 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

- xl. 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.

- xli. Voordat een Geschillenbeslechtsprocedure 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.
- xlii. 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, kan in de dienstverleningsovereenkomst worden voorzien in een procedure bij het Nederlands Arbitrage Instituut (NAI), langs de volgende lijn.
- xliii. De Verzoekende Partij kan kiezen uit een arbitrageprocedure 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.
- xliv. 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.
- xlvi. 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.

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

Bijlage 2: Nadere overwegingen bij het toegangsvoorschrift

Toegangstarieven 24-uurs post

1. Op hoofdlijnen gelden volgens het toegangsvoorschrift de volgende verplichtingen ten aanzien van 24-uurs toegangstarieven:
 - i. PostNL dient de contracten en afspraken die postvervoerders hadden met Sandd voort te zetten voor de duur van het voorschrift bij dit besluit.
 - ii. Indien de contracten en afspraken die postvervoerders hadden met Sandd aflopen (of in het geval contracten van onbepaalde tijd binnen een redelijke opzegtermijn worden beëindigd) is het PostNL toegestaan om de tarieven jaarlijks te verhogen met gemiddeld maximaal 4%.
 - iii. Het 24-uurs wholesale-aanbod van PostNL dient te worden voorgezet. De prijzen binnen dit wholesale-aanbod kunnen jaarlijks worden verhoogd met gemiddeld maximaal 4%.
2. Dit betekent dat de toegangstarieven voor 24-uurs restpost, afgezien van de maximale verhoging van gemiddeld 4%, als gevolg van de concentratie niet materieel veranderen.¹⁹⁴
3. De ACM concludeert in de ACM rapportage 2021 dat type 1 postvervoerders niet in hun levensvatbaarheid worden aangetast als gevolg van de 24-uurs toegangstarieven.¹⁹⁵ Het overgrote deel (circa [vertrouwelijk]%) van de 24-uurs restpost die type 1 postvervoerders in 2019 bij PostNL en Sandd hebben aangeleverd voor bezorging, werd aangeboden bij PostNL.¹⁹⁶

Verhouding wholesaletarieven en retailtarieven 24-uurs post

4. In de ACM rapportage 2021 constateert de ACM een risico ten aanzien van de verhouding tussen retailtarieven en wholesaletarieven van PostNL. De ACM geeft aan dat tarieven die postvervoerders bij PostNL betalen voor grotere aantallen 24-uurs restpost hoger liggen dan de tarieven die zakelijke klanten voor dezelfde aantallen bij PostNL betalen.¹⁹⁷ De ACM overweegt dat postvervoerders moeilijk met PostNL om middenzakelijke klanten kunnen concurreren, als deze klanten bij

¹⁹⁴ Het volume dat postvervoerders mogen aanbieden onder de overgangsregeling voor afgelopen Sandd contracten is gemaximeerd. Dit maximumvolume onder de overgangsregeling kan naar beneden worden bijgesteld met maximaal de totale krimp op de postmarkt. Indien postvervoerders hetzelfde volume willen blijven aanbieden als restpost bij PostNL zal een deel van dit volume verschuiven van de overgangsregeling naar het generieke aanbod. Onder het generieke aanbod zijn andere toegangstarieven van toepassing. Zie hieronder tevens het kopje 'volumekrimp'.

¹⁹⁵ ACM rapportage 2021, randnummer 57.

¹⁹⁶ Dit blijkt uit de informatie die ten grondslag ligt aan de ACM rapportage 2021.

¹⁹⁷ Het betreft hier specifiek de producten 24-uurs 'gemengd', 'klein' en 'groot' voor zover het partijen poststukken met grote aantallen.

PostNL gemiddeld een lager retailtarief betalen dan de postvervoerders betalen voor toegang.¹⁹⁸

5. De wholesale- en retail-tariefstructuur van PostNL is zo opgebouwd dat er voor ieder product een tarieftabel is opgesteld. De tarieftabellen bestaan uit volumestaffels en gewichtstaffels. Hoe zwaarder een product, hoe hoger het tarief. Deze opslag wordt weergegeven in gewichtstaffels. Daarnaast neemt het tarief per poststuk af wanneer er grotere aantallen tegelijk in één partij wordt aangeboden. Deze volumekortingen worden weergegeven door middel van volumestaffels. De volumestaffels in het generieke 24-uurs wholesaleaanbod verschillen van de volumestaffels in het retailaanbod. De volumestaffels in het retailaanbod bereiken hogere aantallen poststukken dan de volumestaffels in het generieke wholesaleaanbod. Als gevolg van deze verschillen krijgen postvervoerders die gebruik maken van het wholesaleaanbod bij grote aantallen poststukken minder volumekortingen dan zakelijke klanten die voor dezelfde aantallen poststukken gebruik maken van het retailaanbod.
6. Daar waar het tarief bij grote aantallen onder het retailaanbod gunstiger is voor de postvervoerder dan het tarief onder het wholesaleaanbod kan de postvervoerder eigenstandig besluiten om de post onder het retailaanbod aan te bieden. Het is postvervoerders namelijk toegestaan om hun post onder het retailaanbod aan te bieden bij PostNL, waardoor de postvervoerders de restpost in ieder geval tegen het retailtarief van PostNL aan kunnen bieden bij PostNL.
7. Bovendien acht ik het relevant dat de tarieven die in het generieke 24-uurs wholesaleaanbod van PostNL en in het retailaanbod zijn opgenomen niet één-op-één te vergelijken zijn. Het retailaanbod en het wholesaleaanbod kennen beiden een ander doeleinde. Het retailaanbod is gericht op de volledige partij die een klant aanbiedt bij PostNL, en het wholesaleaanbod is gericht op de *restpost* die door de postvervoerder bij PostNL wordt aangeboden. Het volume dat een individuele zakelijke klant aanbiedt aan PostNL is niet gelijk aan het volume restpost dat de postvervoerder voor dezelfde klant zou aanbieden bij PostNL.
8. Daarnaast verschillen de voorwaarden ook tussen het wholesaleaanbod en het retailaanbod. Van de 24-uurs restpost die in 2019 en 2020 door andere postvervoerders bij PostNL werd aangeboden viel het overgrote deel (circa [vertrouwelijk]%) onder de productcategorie 'gemengd'.¹⁹⁹ Binnen deze

¹⁹⁸ ACM rapportage 2021, randnummer 58.

¹⁹⁹ Antwoorden van PostNL op vragen van EZK d.d. 7 februari 2021.

productcategorie is het postvervoerders toegestaan om meerdere volumes van meerdere afzenders te combineren en dit als één partij aanbieden bij PostNL (de zogenaamde 'per sender' voorwaarde is niet van toepassing).²⁰⁰ Op deze wijze kunnen postvervoerders grotere aantallen poststukken van verschillende (zakelijke) klanten bij PostNL aanbieden als één partij. Doordat de 'per sender' voorwaarde niet van toepassing is op de productcategorie 'gemengd' worden postvervoerders dus lagere tarieven gerekend dan het geval was geweest als zij per achterliggende afzender zouden moeten afrekenen. Deze 'per sender' voorwaarde is wel van toepassing op de post die zakelijke klanten van PostNL aanleveren onder het retailaanbod. Doordat een zeer groot deel van de 24-uurs restpost onder deze productcategorie 'gemengd' wordt aangeboden bij PostNL, waar de 'per sender' voorwaarde niet van toepassing is, is het tarief dat een postvervoerder betaalt onder het wholesaleaanbod niet één-op-één vergelijkbaar met het tarief dat een zakelijke klant van PostNL onder het retailaanbod betaalt.

9. Ten slotte merk ik op dat deze systematiek binnen het generieke wholesale-aanbod al bestaat sinds dit toegangs-aanbod door PostNL in de markt is gezet in 2017, en niet veranderd is als gevolg van de concentratie.²⁰¹ PostNL hanteert binnen het generieke wholesaleaanbod 6% korting voor postvervoerders ten opzichte van zakelijke klanten ('postvervoerderskorting'). PostNL geeft in antwoord op feitelijke vragen aan dat deze systematiek ervoor zorgt dat postvervoerders toegang hebben tot de gemiddelde volumestimulerende korting die zakelijke klanten van PostNL in het klein- en middenzakelijke segment ontvangen.

Conclusie 24-uurs toegangstarieven

10. PostNL is op basis van het voorschrift verplicht zowel haar generieke aanbod als bestaande contracten en tariefafspraken met Sandd voort te zetten op basis van een maximale gemiddelde indexatie van 4% per jaar. De 24-uurs toegangstarieven veranderen daardoor als gevolg van de concentratie niet materieel. Daarnaast constateer ik dat de postvervoerders onder het generieke toegangs-aanbod toegang kunnen afnemen tegen tarieven die lager of gelijk zijn aan de retailtarieven die PostNL rekent aan haar eigen klanten. Ik zie daarom geen aanleiding dit onderdeel van het voorschrift te wijzigen.

²⁰⁰ Generiek Aanbod '24-uurs zakelijke post postvervoerders' van PostNL.

²⁰¹ De 24-uurs toegangstarieven zoals die op langere termijn zullen gelden, worden nader ingevuld in het kader van de wijziging van de Postwet 2009.

Toegangstarieven niet-24-uurs post

11. Het voorschrift verplicht PostNL om tariefafspraken die postvervoerders met Sandd hadden voort te zetten voor de duur van het voorschrift. Indien de contracten en afspraken die postvervoerders hadden met Sandd aflopen, of in het geval contracten van onbepaalde tijd binnen een redelijke opzegtermijn worden beëindigd, blijft PostNL verplicht om toegang te verlenen tot haar postvervoernetwerk.
12. Op het moment dat contracten aflopen of, in het geval van contracten van onbepaalde tijd binnen een redelijke opzegtermijn worden beëindigd, is het PostNL toegestaan om de tarieven te verhogen. Indien het tarief dat de postvervoerder met Sandd had afgesproken lager lag dan 35 cent per poststuk (tarief in 2019) is het PostNL toegestaan om vanaf dat moment een tarief van 35 cent per poststuk (tarief in 2019) te hanteren. In volgende jaren is het PostNL toegestaan de tarieven jaarlijks per 1 januari te indexeren met gemiddeld maximaal 4%.
13. Indien het tarief dat de postvervoerder met Sandd had afgesproken hoger ligt dan 35 cent per poststuk (tarief in 2019), is het PostNL toegestaan om dat hogere tarief te hanteren. In volgende jaren is het PostNL toegestaan de tarieven jaarlijks per 1 januari te indexeren met gemiddeld maximaal 4%.
14. De ACM constateert in de ACM rapportage 2021 dat de stijging van de toegangstarieven voor niet-24-uurs post bij Sandd in 2019 naar de tarieven onder de overgangsregeling bij PostNL in 2020 in het geval van aflopende (tarief)afspraken fors kan zijn.²⁰² Sommige postvervoerders (met name van type 3) betaalden voor de concentratie aanzienlijk lagere toegangstarieven voor niet-24-uurs post bij Sandd. In de consultatiereacties worden tarieven tussen € [vertrouwelijk] tot €[vertrouwelijk] per poststuk genoemd.²⁰³ De ACM stelt dat zij onvoldoende gedetailleerde gegevens over 2019 beschikbaar heeft over de verschillende type 3 postvervoerders om een inschatting te kunnen maken van de impact van het toegangs aanbod op de marges op postvervoer. Ook verschillen deze postvervoerders onderling te veel van elkaar om tot een gemiddelde inschatting te komen²⁰⁴. De ACM stelt in aanvulling daarop dat een stijging van de toegangstarieven niet per definitie betekent dat postvervoerders niet in staat zijn

²⁰² ACM rapportage 2021, randnummer 53.

²⁰³ ACM rapportage 2021, randnummer 117.

²⁰⁴ ACM rapportage 2021, randnummer 53.

hun huidige postvervoeractiviteiten te continueren tot aan de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet.²⁰⁵

15. De ACM geeft aan dat indien postvervoerders het tarief van 35 cent moeten betalen, zij moeite kunnen hebben om te concurreren met PostNL. Dit geldt volgens de ACM vooral wanneer er geconcentreerd wordt om klanten in het middenzakelijke segment. Voor het kleinzakelijke segment acht de ACM het voor postvervoerders mogelijk om te concurreren met PostNL, omdat de retailprijzen daar hoger liggen dan het toegangstarief. De ACM concludeert dat het afhangt van de verdeling tussen volumes van klanten in beide segmenten in welke mate postvervoerders werkelijk in staat zijn te concurreren met PostNL.²⁰⁶
16. De ACM constateert in de ACM rapportage 2021 dat het niet in de rede ligt om te kijken naar de tarieven in het grootzakelijk segment. Grootzakelijke klanten werden in 2019 uitsluitend bediend door PostNL en Sandd, en niet door regionale postvervoerders. Regionale postvervoerders concurreren niet met PostNL om deze klanten en de grootzakelijke tarieven zijn dus niet relevant.²⁰⁷

Beoordeling

17. Ik constateer op basis van informatie van de ACM dat [vertrouwelijk] van het volume van de regionale postvervoerders voor de concentratie van kleinzakelijke klanten afkomstig was.²⁰⁸ De gemiddelde opbrengst per poststuk van PostNL voor het kleinzakelijke segment lag in 2019 op [vertrouwelijk] cent²⁰⁹, en lag daarmee [vertrouwelijk] hoger dan het gemiddelde toegangstarief van 35 cent. Op het kleinzakelijke segment is het voor regionale postvervoerders dus mogelijk om te concurreren met PostNL.
18. Het resterende deel van het klantenbestand van regionale postvervoerders bestaat uit middenzakelijke klanten. De gemiddelde opbrengst van PostNL in 2019 op het middenzakelijke segment lag [vertrouwelijk] onder het toegangstarief van 35 cent.²¹⁰ De restpost van een middenzakelijke klant die door de regionale postvervoerders bij PostNL wordt aangeboden kan met een toegangstarief van 35 cent (2019 tarief) op zichzelf genomen verlieslatend zijn. Gelet op het feit dat het

²⁰⁵ ACM rapportage 2021, randnummer 122.

²⁰⁶ ACM rapportage 2021, randnummer 127.

²⁰⁷ ACM rapportage 2021, randnummer 125.

²⁰⁸ Deze informatie heeft de ACM aan EZK overlegd in antwoorden op feitelijke vragen. De ACM heeft deze informatie verzameld in het kader van de Post- en Pakkettenmonitor.

²⁰⁹ ACM rapportage 2021, randnummer 126.

²¹⁰ Idem.

gaat om restpost, en de postvervoerder een deel van de post van deze middenzakelijke klant zelf bezorgt (of door andere regionale postvervoerders laat bezorgen) kan echter niet geconcludeerd worden dat met een toegangstarief van 35 cent (tarief in 2019) de middenzakelijke klant als geheel verlieslatend wordt.²¹¹ Daarbij speelt mee dat het middenzakelijke segment een brede bandbreedte heeft, van 100.000 tot 2,5 miljoen stuks per jaar. Kleinere klanten van PostNL in dit segment betalen gemiddeld hogere retailtarieven dan grotere klanten. Ook binnen het segment van middenzakelijke klanten kan er dus variatie optreden in de mate waarin het toegangstarief van 35 cent (tarief in 2019) tariefruimte biedt om met PostNL te kunnen concurreren.

19. In het geval een regionale postvervoerder op een middenzakelijke klant uiteindelijk niet de totale bezorgkosten kan terugverdienen (maar wel de marginale kosten), kan de postvervoerder dit opvangen met de marges die gemaakt worden op andere delen van het klantenbestand waarvoor post wordt bezorgd over hetzelfde bezorgnetwerk (bijvoorbeeld in het kleinzakelijke segment). Het toegangstarief is immers een gemiddelde, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen klantgrootte. Daarbij moet worden aangetekend dat het toegangsvoorschrift niet ertoe strekt iedere individuele regionale postvervoerder in staat te stellen een concurrerend aanbod te kunnen doen aan individuele middenzakelijke klanten.²¹²
20. Bovendien heeft de ACM in haar besluit om een vergunning voor de concentratie te weigeren geconstateerd dat juist de tarieven in het niet 24-uurs segment als gevolg van de concentratie significant zullen stijgen (met meer dan 50%).²¹³ Alhoewel het maximumrendement dat bij dit besluit wordt opgelegd, voorkomt dat tarieven in dezelfde mate kunnen stijgen als door de ACM is voorspeld, is het aannemelijk dat (retail)tarieven in dit segment zullen stijgen als gevolg van de concentratie. Hierdoor zou de positie van regionale postvervoerders die op het terrein van niet-24-uurs post actief zijn de komende jaren moeten verbeteren ten opzichte van een situatie waarin Sandd nog in de markt was gebleven. Uit voorlopige gegevens van PostNL over het jaar 2020 blijkt inderdaad dat de gemiddelde tarieven inclusief Sandd zijn gestegen ten opzichte van 2019 op het middenzakelijke en kleinzakelijke segment (met circa [vertrouwelijk] cent per

²¹¹ De ACM merkt op dat de mate waarin een postvervoerder in staat is om te concurreren afhankelijk is van de mate waarin de postvervoerder post uitbesteedt via de toegangsregulering; ACM rapportage 2021, randnummer 183.

²¹² Dit vloeit voort uit de uitgangspunten zoals opgenomen in randnummer 167-170.

²¹³ ACM (2019) Besluit concentratieverbod PostNL-SHM beheer – Annex F, randnummer 86.

poststuk).²¹⁴ In de ACM rapportage 2021 is deze constatering niet meegenomen in de analyse.²¹⁵

21. Gelet op (i) de mogelijkheden voor postvervoerders om in ieder geval kleinzakelijke en een deel van de middenzakelijke klanten op een winstgevende wijze te bedienen, (ii) de mogelijkheden voor postvervoerders om eventuele minder winstgevende onderdelen te compenseren met meer winstgevende onderdelen binnen hetzelfde bezorgnetwerk, (iii) het feit dat het toegangstarief enkel implicaties heeft voor een deel van het postvolume van een postvervoerder (de restpost) en (iv) de verwachting dat de tarieven op het niet-24-uurs segment zullen stijgen als gevolg van de concentratie, acht ik het voorschrift redelijk en zie ik geen aanleiding om wijzigingen aan te brengen ten aanzien van de niet-24-uurs toegangstarieven.

70%-voorwaarde

22. Het voorschrift stelt als voorwaarde voor afname van het toegangs aanbod dat maximaal 70% van het door de postvervoerder jaarlijks gecollecteerde en/of gesorteerde totale postvolume wordt aangeboden als restpost bij PostNL. Deze voorwaarde is in de geest van het voorstel tot wijziging van de Postwet 2009²¹⁶, de Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken over het ex-ante toezicht op grond van de Postwet 2009²¹⁷, het vernietigde marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke post²¹⁸ en het meest recente ontwerp-marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost.²¹⁹
23. In de ACM rapportage 2019 sprak de ACM de verwachting uit dat postvervoerders aan deze 70%-voorwaarde zouden moeten kunnen voldoen.²²⁰ Uit de ACM rapportage 2021 blijkt dat sommige postvervoerders tijdens de consultatie hebben aangegeven dat het als gevolg van de concentratie tussen PostNL en Sandd lastig is om aan de 70%-voorwaarde te voldoen. De ACM constateert op basis van de consultatiereacties en op basis van cijfers uit de Post- en Pakkettenmonitor dat een aantal type 3 postvervoerders een relatief hoge mate van uitbesteding van bezorging aan postvervoerders kent en daarom dicht tegen de grens van 70%

²¹⁴ Antwoorden van PostNL op aanvullende vragen van EZK d.d. 7 februari 2021.

²¹⁵ De ACM geeft aan dat zij bij de berekening van de verandering de retailtarieven van postvervoerders constant veronderstelt; ACM rapportage 2021, randnummer 97.

²¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35423, nr. 2.

²¹⁷ Staatscourant 2016, 70314

²¹⁸ ACM (2017) Marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke post.

²¹⁹ ACM (2018) Marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost.

²²⁰ ACM (2019) Advies over toegang voor postvervoerders tot het netwerk van PostNL over toegang voor postvervoerders tot het postnetwerk van een gefuseerd PostNL en Sandd.

restpost aan zit.²²¹ De ACM overweegt dat de mogelijkheden om 30% van het totaalvolume buiten PostNL om te laten bezorgen sinds de concentratie sterk zijn afgenomen, ook wanneer er onderling wordt samengewerkt. Type 3 postvervoerders kunnen dan enkel aan de 70%-voorwaarde blijven voldoen door meer zelf te gaan bezorgen, door te krimpen of door een (mogelijk duurder) alternatief te zoeken voor het onderbrengen van volumes. De ACM constateert dat dit een risico is voor het kunnen voortzetten van de huidige postvervoeractiviteiten van de type 3 postvervoerders, maar concludeert dat zij onvoldoende kan inschatten of dit risico zich de komende twee tot drie jaar manifesteert.²²²

Beoordeling

24. Het doel van het toegangsvoorschrift is te borgen dat postvervoerbedrijven hun restpost tegen redelijke tarieven en voorwaarden kunnen versturen via het netwerk van een geconcentreerd PostNL en Sandd. Restpost is post die is bestemd voor gebieden waar een postvervoerder (of partijen waar dit bedrijf mee samenwerkt) zelf geen bezorgnetwerk heeft.²²³ In dit kader acht ik het redelijk om van postvervoerders te verwachten dat zij minimaal 30% van het jaarlijks gecollecteerde en/of gesorteerde postvolume zelf bezorgen of uitwisselen met andere postvervoerders dan PostNL. Indien postvervoerders niet aan deze voorwaarde kunnen voldoen kan niet meer gesproken worden van restpost die bij PostNL aangeboden wordt. Het toegangsvoorschrift is niet bedoeld om de continuïteit van postvervoerders te beschermen die een bedrijfsvoering hebben waarbij zij voor het voortbestaan (vrijwel) volledig afhankelijk zijn van de toegang tot het netwerk van PostNL.²²⁴ Bovendien acht ik het, gelet op het risico dat de continuïteit van de UPD op langere termijn kan worden ondermijnd, niet proportioneel als het postvervoerders wordt toegestaan méér dan 70% van hun jaarlijks gecollecteerde en/of gesorteerde post bij PostNL aan te leveren als restpost.
25. Ik beoordeel het 70%-voorwaarde daarom nog altijd als redelijk, mede gelet op de geformuleerde doelen en uitgangspunten van het toegangsvoorschrift en zie geen aanleiding de toegangsvoorwaarden op dit punt te wijzigen.

Volumekrimp

²²¹ ACM rapportage 2021, randnummer 50.

²²² ACM rapportage 2021, randnummer 60.

²²³ Dit vloeit voort uit de uitgangspunten zoals opgenomen in randnummer 167-170.

²²⁴ Idem.

26. Het volume dat onder de overgangsregeling voor 24-uurs post en de overgangsregeling voor niet-24-uurs post mag worden aangeboden is gemaximeerd. Dit maximale volume is gebaseerd op het verwachte volume dat een postvervoerder jaarlijks bij Sandd zou aanleveren. Dit maximale volume kan jaarlijks naar beneden worden bijgesteld met maximaal de totale krimp in de postmarkt, zoals deze door de ACM in haar post- en pakkettenmonitor wordt gerapporteerd over het voorafgaande jaar. Uit de ACM rapportage 2021 blijkt dat postvervoerders in de consultatiereacties hebben aangegeven dat zij zich door deze voorwaarde beperkt voelen in de groeimogelijkheden.²²⁵ De ACM geeft aan te begrijpen dat flexibiliteit van postvervoerders om volume onder de overgangsregeling aan te leveren afneemt, maar dat zij onvoldoende feitelijke informatie heeft om dit effect te analyseren.²²⁶
27. Zoals aangegeven in paragraaf 4 van dit besluit is het postvolume gekrompen van 5,6 miljard poststukken in 2005 naar 2,2 miljard poststukken in 2019. Sinds 2011 neemt het volume ieder jaar met 6 tot 10% af.
28. Het doel van het voorschrift is effectieve toegang voor postvervoerbedrijven te borgen, zodat zij hun restpost tegen redelijke tarieven en voorwaarden kunnen versturen via het netwerk van een geconcentreerd PostNL en Sandd. Uit de eerder genoemde uitgangspunten in randnummers 167-170 volgt ook dat met het voorschrift niet wordt beoogd concurrentie te stimuleren.
29. Ik oordeel dat effectieve toegang niet wordt belemmerd wanneer het maximale volume onder de overgangsregeling voor 24-uurs-post en de overgangsregeling voor niet-24-uurs post wordt gecorrigeerd voor de krimp in de postmarkt. Dit voorschrift sluit niet uit dat postvervoerders eigenstandig groeien, los van de door dit voorschrift geborgde toegang tot het netwerk van PostNL. Bovendien kunnen volumes die boven dit maximum liggen aan PostNL worden aangeboden onder het generieke toegangs aanbod voor zowel 24-uurs als niet-24-uurspost.
30. Om bovenstaande redenen zie ik geen aanleiding de toegangsvoorwaarden op dit punt te wijzigen.

Arbitrage

²²⁵ ACM rapportage 2021, randnummer 101.

²²⁶ ACM rapportage 2021, randnummer 163.

31. Het voorschrift bevat, zoals geadviseerd in de ACM rapportage 2019, de mogelijkheid om geschillen die niet in der minne kunnen worden opgelost te beslechten door middel van een procedure bij het Nederlands Arbitrage Instituut (NAI). De postvervoerder die om een dergelijke geschilbeslechting verzoekt kan daarbij kiezen uit een arbitrageprocedure of een bindendadviesprocedure overeenkomstig de reglementen van het NAI. Dit is een relatief snelle en laagdrempelige procedure om geschillen te beslechten die niet in der minne kunnen worden beslecht. Hieruit volgen geen verplichtingen voor de postvervoerders. Postvervoerders kunnen zelf afwegen of zij van deze aanvullende mogelijkheid gebruik willen maken, of voor een civiele procedure kiezen.
32. Uit de ACM rapportage 2021 blijkt dat postvervoerders dit zien als een kostbare procedure om geschillen te beslechten.²²⁷ Uit de consultatiereacties van postvervoerders blijkt dat er belang wordt gehecht aan de rol die de ACM in reguleringsvraagstukken heeft gespeeld, en dat postvervoerders de voorkeur geven aan een geschilbeslechtende rol voor de ACM.
33. De ACM constateert in de ACM rapportage 2021 dat de gang naar de civiele rechter niet is uitgesloten en dat de rechtbank Den Haag in de overeenkomsten met PostNL bevoegd wordt verklaard bij geschillen. Arbitrage of een bindende adviesprocedure is in sommige gevallen goedkoper en sneller dan een civiele procedure bij een rechtbank. In dat opzicht is het gunstig voor postvervoerders dat er een keuze is die per geval kan worden overwogen.²²⁸
34. Ik handhaaf de mogelijkheid dat het voorschrift aan postvervoerders biedt om een geschil door middel van een procedure bij het NAI te beslechten, omdat dit geen verplichtend karakter heeft voor de toegangsvragende postvervoerders. Het staat hen vrij om deze route niet te bewandelen.
35. Naar aanleiding van de consultatiereacties van postvervoerders in het kader van de rol van de ACM is het vermeldenswaardig dat postvervoerders ook de mogelijkheid hebben om signalen over mogelijke overtredingen van de voorschriften die bij het besluit worden gesteld te melden aan de ACM. 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 houdt op de voorschriften en beperkingen zoals gesteld bij deze

²²⁷ ACM rapportage 2021, randnummer 130.

²²⁸ ACM rapportage 2021, randnummer 134 en 135.

vergunning. De ACM beschikt daarbij over het toezichtinstrumentarium zoals dat volgt uit de Mededingingswet, de Algemene wet bestuursrecht en de Instellingswet ACM.

Bijlage 3: Uitgangspunten berekening maximumrendement

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 'Mail NL 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.

Annex 1: Operationele voorwaarden PostNL - 24-uurs toegang

Voorwaarden		Eerdere 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	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 Verruiming van de grens van 10.000 stuks naar 12.500 stuks mits correct gesplitst (formaat en machinegeschikt) en correct opgezet aangeleverd	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
Telbare hoeveelheden: vereenvoudiging	Tot 500 stuks per dag per partij: geen telbare hoeveelheden nodig, opgave aantallen en gewichten postvervoerders overgenomen en op steekproefbasis getoetst 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. In andere gevallen bieden we ook voor postvervoerders die niet in aanmerking komen voor een logistiek protocol de systematiek van telbare hoeveelheden • 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 en/of eigen opgeleverde tellingen (essentie: 10 validatiemetingen, bij bewezen correcte aanlevering acceptatie opgave van de aantallen en toetsing op steekproefbasis; tellijst bijvoegen noodzakelijk)	Grote partijen aanleveren in telbare hoeveelheden: • 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 Voor postvervoerders >50.000 stuks per jaar en logistiek protocol: Eis verruimd naar • 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 Of: systematiek van machinetellingen (essentie: 10 validatiemetingen, bij bewezen correcte aanlevering acceptatie opgave van de aantallen en toetsing op steekproefbasis; tellijst bijvoegen noodzakelijk)

Controle en rapportage: minder en simpeler	Productvoorwaarden, splitsen naar formaat in Gemengd, juist opzetten (koppen), PostNL Frankering Overige voorwaarden worden bij structurele fouten gemeld. NB: uiteraard verbijzonderen aangetekenden / pakketten / internationaal	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?) NB: uiteraard verbijzonderen aangetekenden / pakketten / internationaal,
Aanpassingen in de order: minder en alleen met bewijs	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.	Order wordt altijd aangepast bij afwijkingen
Misvattingenrapportage: minder frequent en minder items	De afwijkingen/misvattingen worden wekelijks i.p.v. dagelijks teruggekoppeld aan de PV, tenzij de PV en dagelijkse terugkoppeling op prijs stelt Misvattingen rapportage bevat alleen aantallen, gewichten, tijdstip, en frankering	Dagelijks melding van alle misvattingen
Operationele wijzigingen: ruimere termijnen	Aankondiging ten minste 2 maanden van tevoren ²²⁹ , onderling overleg over wijzigingen met grote operationele impact voor de betreffende postvervoerder (locatieverschuiving met meer dan 30km, aanlevertijden >1 uur) ²³⁰ .	Aankondiging 30 dagen van tevoren, bij grote impact 2 maanden
Audit op hulpmiddelen: een alternatief	Als alternatief voor een audit door een PostNL auditor twee opties:	Audit door een PostNL auditor

²²⁹ 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.

²³⁰ NB: inspanningsverplichting ook aan de kant van de postvervoerder om tot een voor alle partijen werkbare oplossing te komen

	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	
Handhaving op afwijkingen: minder meldingen, meer in onderling overleg	Huidige procedure in het LOGP alleen van toepassing op afwijkingen van het uiterste aanlevertijdstip. 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.	Op dit moment is in het LOGP de volgende procedure opgenomen voor de handhaving op afwijkingen: • 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).
Individuele afspraken: maken we mogelijk	Indien postvervoerders individuele wensen heeft die objectief een afwijking rechtvaardigen gaat PostNL in gesprek om te zoeken naar een oplossing. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verdere verruiming van de aanlevervoorwaarden bij systematisch voldoen aan de eisen of een transportoplossing voor postvervoerders op meer dan een uur rijden tot een buba.	Niet mogelijk
Marge jaarplankorting: Verruiming en daardoor minder risico op onverwachte	+/- 25%	+/- 10%

Chief Economist
Directie Mededinging en
Consumenten

factuur		
---------	--	--