

Vergaderjaar 2019–2020

29 502

Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 173

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2019

In februari van dit jaar heeft PostNL bekendgemaakt Sandd te willen overnemen en hiervan melding gedaan bij de ACM. In april dit jaar heeft de ACM besloten dat voor deze concentratie een vergunning vereist is en PostNL heeft hierop een vergunningaanvraag ingediend bij de ACM. De ACM heeft dit verzoek beoordeeld op mededingingsaspecten en op 5 september jl. besloten om de vergunning voor deze overname te weigeren omdat er – naar het oordeel van de ACM – significante mededingingsproblemen ontstaan op het gebied van postbezorging.¹ Op 6 september jl. heeft PostNL daarop bij mij een aanvraag voor een vergunning ingediend in het kader van artikel 47 van de Mededingingswet.

Dat betekent dat mij wordt gevraagd om te beoordelen of er algemene belangen in het geding zijn bij de voorgenomen concentratie van Sandd en PostNL die zwaarder wegen dan de mededingingsbelemmering zoals door de ACM is beoordeeld. Ik ben tot de conclusie gekomen dat dit inderdaad het geval is. De concentratie draagt bij aan de continuïteit van een kwalitatief hoogwaardige postdienstverlening op langere termijn, leidt tot lagere kosten, zorgt voor een betere bescherming van werknemers in de markt en dient de financiële belangen van de staat. Deze zwaarwegende algemene belangen nopen ertoe dat ik een vergunning verleen voor het tot stand brengen van de concentratie tussen PostNL en Sandd.

Wel wil ik voorkomen dat het geconcentreerde bedrijf overwinsten kan maken als gevolg van het wegvallen van de concurrentiedruk. Ik verbind daarom voorschriften en beperkingen aan de vergunning. Onderstaand zet ik mijn afwegingen verkort uiteen, voor een volledige beschrijving

¹ Zie <https://www.acm.nl/nl/publicaties/samenvatting-besluit-postnl-sandd>

verwijs ik naar het besluit op de vergunning, dat zo snel mogelijk openbaar wordt gemaakt na verwijdering van bedrijfsvertrouwelijke informatie. Een samenvatting van het besluit vindt u bijgevoegd in de bijlage².

Het belang van een goede postdienstverlening

De situatie op de postmarkt is uniek. De afgelopen 10 jaar is het volume verstuurd post meer dan gehalveerd. In 2018 zijn er circa 2,3 miljard stuks brievenbuspost verstuurd, terwijl dit in 2009 nog ongeveer 5 miljard stuks waren. Tegelijkertijd vervult de landelijke postdienstverlening nog een belangrijke maatschappelijke functie. Dit komt mede vanwege de noodzaak om kwetsbare groepen in Nederland te beschermen voor wie post nog belangrijk is. Nederland digitaliseert snel, maar er is nog een groep die minder goed kan meekomen in deze digitale ontwikkelingen. Voor ongeveer 15% van de Nederlanders is het nog lastig gebruik te maken van digitale alternatieven. Ook biedt de postdienstverlening nog werk aan meer dan 50.000 mensen. Voor velen eervol werk, waarvoor een alternatieve baan soms niet eenvoudig te vinden is.

Transitie van de markt en van beleid

De sterke krimp van de postvolumes komt niet uit de lucht vallen. Dit is een proces dat al jaren aan de gang is. Opeenvolgende kabinetten hebben zich gebogen over de vraag hoe deze krimp op een verantwoorde en sociale manier op te vangen.

In 2014 zijn er al vele debatten gevoerd hoe de postsector zo in te richten dat deze aansluit bij de behoeften van gebruikers en tegelijkertijd bedrijven en de belastingbetaler niet met een onnodige last opzadelt. Dit heeft geresulteerd in de Wet van 4 juni 2015 tot wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD). De ontwikkelingen in de postmarkt gaan echter zo snel dat in september 2016 wederom een Algemeen Overleg in de Kamer plaatsvond over de toekomst van de postmarkt. Toenmalig Minister van Economische Zaken, de heer Kamp, constateerde destijds dat beide grote bedrijven in de markt, Sandd en PostNL, het erg moeilijk hadden.³ Vanwege verder dalende volumes en aanscherping van arbeidsmarktregelgeving, gericht op de bescherming van werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, is de druk op deze bedrijven sindsdien alleen maar groter geworden.

Om een uitweg te vinden uit de penibele situatie op de markt werd in 2016 een beleidsvisie aangekondigd waarin uiteengezet zou worden welk beleid de postmarkt nodig heeft om een transitie te kunnen maken met oog voor alle belangen. Deze beleidsvisie is door het toenmalig demissionaire kabinet gepresenteerd in de vorm van een discussiedocument, de analyse toekomst postmarkt (Kamerstuk 29 502, nr. 140). Deze analyse rust op een aantal onafhankelijke externe onderzoeken, namelijk een studie naar de toekomstige scenario's voor de Nederlandse postmarkt, een evaluatie van de universele postdienst en een onderzoek naar de behoeften van gebruikers op de postmarkt. In de analyse toekomst postmarkt werden enkele fundamentele vragen open op tafel gelegd over de publieke belangen die nog geborgd dienen te worden en de manier waarop dit gedaan kan worden. Zo is destijds voor het eerst gesuggereerd dat op deze markt door dalende volumes de voordelen van concurrentie

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Zie verslag van een Algemeen Overleg Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector, Kamerstuk 29 502, nr. 124.

mogelijk minder opwegen tegen de nadelen van het niet volledig kunnen benutten van schaalvoordelen. Daarmee drong de vraag zich op of netwerkconcurrentie op landelijke schaal nog wel opportuun zou zijn gegeven de marktomstandigheden.

Vanuit deze analyse heb ik in 2018 besloten een fundamentele maatschappelijke discussie over de toekomst van de postmarkt te organiseren, de zogenoemde postdialoog. Aan deze postdialoog namen 41 partijen deel, waaronder postvervoerders, ander type distributeurs, belangengroepen, vakbonden, (vertegenwoordigers van) postgebruikers en diverse experts. De uitkomsten van de postdialoog zijn door mevrouw Oudeman, aangesteld als voorzitter van de dialoog, in een advies aan mij aangeboden.

Hoofdpunten uit het advies waren dat het serviceniveau van de postdienstverlening de komende jaren gehandhaafd zou moeten blijven en dat consolidatie van de landelijke netwerken van de twee grote postbedrijven in Nederland de enige optie is die een betaalbare UPD voor de komende jaren veiligstelt. Parallel aan het advies van de postdialoog heb ik een aantal aanvullende onderzoeken laten uitvoeren naar alternatieve mogelijkheden om de publieke belangen rondom postdienstverlening te kunnen borgen.⁴

Het advies van de postdialoog en mijn aanvullende onderzoeken hebben geleid tot een beleids- en wetgevingsagenda die ik in juni 2018 heb gepresenteerd en het daaropvolgende ontwerpvoorstel voor de wijziging van de Postwet 2009 dat dit jaar is geconsulteerd. In deze stukken heb ik uiteengezet dat de postmarkt op termijn als zelfstandige markt gaat verdwijnen. In een bredere bezorgmarkt kunnen digitale alternatieven, zoals e-mail en whatsapp, en andere logistieke oplossingen zorgen voor een nieuwe manier van borging van publieke belangen die de postdienstverlening nu vervult. Over dit eindbeeld waren de meeste marktpartijen, belanghebbenden en experts die de afgelopen jaren zijn geconsulteerd het eens, maar over de wijze waarop deze ontwikkeling vorm zou moeten krijgen zijn de meningen verdeeld. Het algemeen belang zit in een geleidelijke overgang van de huidige situatie naar dit eindbeeld. Dat betekent dat in de tussentijd drie overheidsdoelen beschermd moeten worden om geleidelijk de transitie naar een andere bezorgmarkt te maken.

1. Een goede prijs-kwaliteitverhouding voor postdienstverlening;
2. Betaalbare en toegankelijke postvoorziening voor iedereen in Nederland;
3. Bescherming van arbeidsvoorwaarden voor mensen met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt.

Ook heb ik in deze brief geconcludeerd dat samenwerking of consolidatie van netwerken een oplossing zou kunnen zijn doordat het samenvoegen van volumes leidt tot verlaging van de kosten per poststuk, waarbij het allereerst aan de ACM is om een dergelijke consolidatie of samenwerking te beoordelen.

Belangenafweging bij deze aanvraag

In het besluit op deze aanvraag heb ik geconcludeerd dat concentratie van de twee landelijke netwerken een belangrijke bijdrage levert aan een geleidelijke transitie naar bredere markten voor berichtenverkeer en bezorging. Door consolidatie kan de continuïteit van de UPD én de zakelijk post tegen redelijke voorwaarden en tarieven met redelijke arbeidsvoor-

⁴ Ecorys (2018), Aanbesteding Universele Postdienst, 3 mei 2018, Rebel (2018), Consolidatie op de last mile van postbezorging, 9 juni 2018

waarden voor werkenden in de sector naar verwachting gedurende een aanzienlijk langere periode worden gewaarborgd, zonder dat sprake is van overheidssteun.

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. Vooropgesteld zij dat ik eerlijke mededinging van groot belang vind. Concurrentie houdt ondernemers scherp en leidt ertoe dat consumenten waar voor hun geld krijgen. Ook op de postmarkt heeft concurrentie een belangrijke rol gespeeld. Onder druk van concurrenten, niet in de laatste plaats van Sandd, zijn bedrijven scherper op de kosten gaan letten en de klant meer centraal gaan stellen. Concurrentie is echter een middel en geen doel. Vanwege de sterke krimp is het steeds lastiger om op landelijke schaal met meerdere bedrijven een redelijk rendement op de postdienstverlening te behalen. Dit is echter wel nodig om de continuïteit van een landelijke postdienstverlening de komende jaren beter te kunnen borgen met redelijke voorwaarden voor werkenden in de sector.

De ACM geeft aan dat met name de prijzen voor zakelijke partijenpost als gevolg van de overname zullen stijgen, met gemiddeld 30 tot 40%. De gemiddelde prijs per stuk voor niet-tijdkritische post is 20–30 cent en de vraag is hoe houdbaar deze prijs is. Naast het benutten van de efficiëntievoordelen is waarschijnlijk een gematigde prijsstijging nodig om de continuïteit van een landelijke postdienstverlening beter te kunnen borgen met redelijke voorwaarden voor werkenden in de sector. Wel wil ik voorkomen dat, zolang en voor zover de intermodale concurrentie van digitale alternatieven of andere bezorgnetwerken onvoldoende disciplineert, het geconcentreerde bedrijf overwinsten kan maken in de transitiefase. Ik verbind daarom een voorschrift aan de vergunning dat een maximumrendement van 9% oplegt aan de activiteiten die verband houden met het brievennetwerk. Hierdoor kunnen de prijzen niet ongebreideld stijgen.

Op het UPD-deel van de markt heeft PostNL, ook zonder de concentratie, een marktaandeel van meer dan 95%. Mede daarom zijn de prijzen van de UPD-producten, waarvan de postzegelprijs het meest in het oog springt, gereguleerd door het kader dat de Postwet 2009 daarvoor stelt. Dat betekent dat de tarieven kostengeoriënteerd moeten zijn. Dat blijft zo. Voorts vind ik het belangrijk dat de voordelen van de concentratie voldoende bij de UPD-gebruiker terecht komen. Daarom ga ik de Postregeling 2009 zo aanpassen dat de kosten van de concentratie niet aan de UPD mogen worden toegerekend, verlaag ik het rendementsplafond op de UPD naar 9% (was 10%). Daarnaast zal ik bezien of via het huidige kostentoerekeningsstelsel van de UPD voldoende wordt geborgd dat de efficiëntievoordelen van de concentratie ook ten goede komen aan de UPD-gebruiker. Dit om te borgen dat de efficiëntievoordelen van de fusie deels ook ten goede komen aan de consument. Gelet op de flinke krimp en een gelijkblijvend hoog wettelijk vereist kwaliteitsniveau, zullen de efficiëntievoordelen de opwaartse druk op de kosten slechts tijdelijk kunnen verlichten.

Voorts vind ik het van belang dat andere postvervoerbedrijven toegang houden tot een landelijk dekkend netwerk, zodat de activiteiten van bedrijven – die veelal een sociale werkvoorziening bieden – niet in gevaar komen. De ACM concludeert dat de concentratie tot gevolg heeft dat de mogelijkheid groter wordt voor PostNL om concurrerende postvervoerbedrijven toegang te weigeren, dan wel toegang tegen hogere prijzen of verslechterde voorwaarden. Dit knelt omdat met het vernietigen van het aanmerkelijke marktmacht-besluit van de ACM door het CBb er nu geen

afgedwongen toegang tot het netwerk van PostNL bestaat. Met dit besluit vul ik het vacuüm en verbind als voorschrift aan de vergunning dat toegang voor postvervoerbedrijven tot het netwerk van PostNL wordt geborgd. Ik volg daarbij het advies van de ACM dat ik op het gebied van toegang heb gevraagd. Bedrijven die een groot beroep doen op mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt (SW-bedrijven) kunnen op basis van dit vergunningsvoorschrift hun activiteiten voortzetten. Daarmee wordt ook beoogd dat voor werkenden bij SW-bedrijven een geleidelijke transitie naar een bredere bezorgmarkt plaats kan vinden, zonder schoksgewijze aanpassingen in de werkgelegenheid. Ik zal erop blijven toezien dat hier geen ongewenste effecten ontstaan.

Als gevolg van de dalende volumes is het onvermijdelijk dat het aantal arbeidsplaatsen in de sector afneemt. Ook zal door het samenvoegen van de bedrijven werkgelegenheid in absolute zin verdwijnen. Omdat de postsector arbeidsintensief is, zit een deel van de efficiëntiewinst in arbeid. Ik zet deze effecten echter af tegen het grote risico op schoksgewijze aanpassingen van de markt, bijvoorbeeld een faillissement of grote reorganisatie, waarbij grote groepen kwetsbare werkenden van de een op de andere dag op straat zouden kunnen komen te staan. PostNL heeft toegezegd dat als gevolg van de concentratie o.a. geen gedwongen ontslagen zullen plaatsvinden van medewerkers van Sandd die werkzaam zijn in de bezorging van post (ongeveer 11.000). Alle bezorgers en al het overige personeel van Sandd wordt de mogelijkheid geboden om in dienst te treden bij PostNL. Na overgang zullen medewerkers in de bezorging vallen onder de CAO voor de postbezorgers van PostNL. Deze CAO kent betere arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers dan de huidige voorwaarden bij Sandd.

Ik neem een vergunningsvoorschrift op waarmee bovenstaande kan worden geborgd. Voorts is tijdens het integratieproces een grote rol weggelegd voor de medezeggenschap van zowel PostNL als Sandd en in aanloop naar de voorgenomen concentratie is een aparte ondernemingsraad-commissie opgericht. Voorts zijn in de Raad van Commissarissen van PostNL twee leden, Agnes Jongerius en Jacques Wallage, voorgedragen door de medezeggenschap, mede met het oog op het bewaken van de belangen van de medewerkers. Tot slot zij er op gewezen dat ook de vakbonden zich positief hebben uitgelaten over de voorgenomen concentratie.

Relatie met ingediende moties

Met dit besluit tot het verlenen van een vergunning, en de daarbij behorende voorschriften en toezeggingen van PostNL, kom ik tegemoet aan de moties zoals aangenomen bij het debat over de toekomst van de postbezorging in Nederland. Deze moties verzochten om baanverlies en verslechtering van arbeidsvoorwaarden te voorkomen, een artikel 47-aanvraag snel te behandelen en daarbij bepaalde publieke belangen mee te wegen, belemmeringen voor consolidatie tijdig weg te nemen en te verzekeren dat toegang voor andere postvervoerbedrijven onder redelijke voorwaarden tot het netwerk van PostNL wordt geborgd (Alkaya c.s. (Kamerstuk 29 502, nr. 168), Van den Berg en Bruins (Kamerstuk 29 502, nr. 165), Moorlag (Kamerstuk 29 502, nr. 166), Moorlag en Bromet (Kamerstuk 29 502, nr. 169). Ook heeft de ACM in haar besluit de effecten voor de pakketmarkt geadresseerd, hetgeen aansluit bij de motie van de leden Van Eijs en Weverling (Kamerstuk 29 502, nr. 164).

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer