

Vergaderjaar 2020–2021

29 502

Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 180

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2021

Met deze brief informeer ik uw Kamer dat ik een nieuw vergunningsbesluit heb genomen voor de concentratie van PostNL met Sandd. Onderstaand zet ik mijn afwegingen verkort uiteen. Voor een volledige beschrijving verwijs ik naar het openbare vergunningsbesluit dat zo spoedig mogelijk aan uw Kamer zal worden verzonden nadat bedrijfsvertrouwelijke informatie uit het besluit is verwijderd. Tenslotte zal ik ook ingaan op enkele aankomende trajecten op de postmarkt.

Achtergrond

De situatie op de postmarkt is uniek, met een jaarlijkse volumedaling tussen de 6 en 10%. Het postvolume is gekrompen van 5,6 miljard stuks in 2005 naar 2,2 miljard stuks in 2019. In 2020 bedroeg de krimp in de postvolumes bij PostNL opnieuw 9,6%. Dit komt met name door aanhoudende vervanging van post door andere vormen van communicatie. Als gevolg van de coronacrisis was in 2020 sprake van een extra daling van de zakelijke post (zoals reclamezendingen), maar een toename van de volumes binnen de universele postdienst (zoals wenskaarten).¹ Het is de verwachting dat de trend van dalende postvolumes zich de komende jaren blijft voortzetten, als gevolg van verdere digitalisering.

De postdienstverlening vervult echter 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 mensen hebben nog nooit internet gebruikt.² Het is dan ook van belang dat de continuïteit van een betrouwbare postdienstverlening geborgd is tegen een betaalbare prijs voor de gebruikers. Het gaat daarbij niet alleen om post binnen de universele postdienst (hierna: UPD), maar ook om

¹ PostNL Annual Report 2020, <https://annualreport.postnl.nl/2020/>

² Kamerstuk 26 643, nr. 583.

zakelijke post van bijvoorbeeld een bank, de belastingdienst of een gemeente.

Opeenvolgende kabinetten hebben zich gebogen over de vraag hoe publieke belangen rondom de postdienstverlening geborgd kunnen worden, gegeven de krimpende markt. In 2014 en 2016 hebben reeds diverse debatten met uw Kamer plaatsgevonden over de toekomst van de postdienst in Nederland. In 2017 heeft het toenmalige demissionaire kabinet een discussiedocument gepresenteerd, de Analyse Toekomst Postmarkt.³ Destijds is voor het eerst aangegeven dat, als gevolg van dalende volumes, de voordelen van concurrentie mogelijk minder gewicht in de schaal leggen dan de nadelen van het niet volledig kunnen benutten van schaalvoordelen.

In 2018 heb ik nadere onderzoeken⁴ laten uitvoeren naar mogelijkheden waarmee de publieke belangen rondom de postdienstverlening zouden kunnen worden geborgd en heb ik een maatschappelijke discussie over de toekomst van de postmarkt georganiseerd (de Postdialoog). Op basis hiervan concludeerde ik in mijn beleids- en wetgevingsagenda uit 2018 onder andere dat verregaande samenwerking of consolidatie van netwerken een oplossing zou kunnen zijn voor de toekomstbestendigheid van de postdienstverlening.⁵

Concentratie tussen PostNL en Sandd

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft op 5 september 2019 het besluit genomen om een vergunning te weigeren voor de concentratie tussen PostNL en Sandd vanwege de te verwachten belemmering van de mededinging. Hierna heb ik een vergunningsaanvraag van PostNL ontvangen. Met mijn brief van 27 september 2019⁶ heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn besluit⁷ om op grond van artikel 47 van de Mededingingswet een vergunning te verlenen voor de concentratie van PostNL en Sandd.

Tegen mijn besluit van 27 september 2019 zijn enkele partijen in beroep gegaan bij de rechtbank Rotterdam. De rechtbank Rotterdam heeft op 11 juni 2020 uitspraak gedaan en het vergunningsbesluit vernietigd.⁸ Op 21 juli 2020 heb ik hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb).

Naar aanleiding van de uitspraak heb ik, naast het instellen van hoger beroep, een nieuw besluit genomen op de vergunningsaanvraag van PostNL. Dit nieuwe besluit, dat terugwerkende kracht heeft, zal meelopen in de hoger beroepsprocedure. Dat betekent dat het CBb in haar uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank zo nodig meteen ook oordeelt over het nieuwe besluit.⁹

Het verlenen van een vergunning op grond van artikel 47 van de Mededingingswet is mogelijk indien de concentratie noodzakelijk is om recht te doen aan gewichtige redenen van algemeen belang die zwaarder wegen

³ Kamerstuk 29 502, nr. 140.

⁴ Ecorys (2018), Aanbesteding Universele Postdienst en Rebel (2018), Consolidatie op de last mile van postbezorging.

⁵ Kamerstuk 29 502, nr. 158

⁶ Kamerstuk 29 502, nr. 173.

⁷ Besluit met kenmerk CE-MC/19080684.

⁸ ECLI:NL:RBROT:2020:5122

⁹ Als het CBb het hoger beroep gegrond acht en het oorspronkelijke beroep alsnog afwijst, herleeft het oorspronkelijke vergunningsbesluit en komt de grond aan het nieuwe besluit te vervallen.

dan de te verwachten beperking van de mededinging. In mijn nieuwe besluit ben ik opnieuw tot de conclusie gekomen dat dit bij de concentratie tussen PostNL en Sandd inderdaad het geval is. De volgende gewichtige algemene belangen, naast het mededingingsbelang, spelen bij het besluit een rol: het belang van de continuïteit van een landelijke postdienstverlening, het belang van de bescherming van de afnemers van UPD-postdiensten, het belang van de bescherming van de werkgelegenheid in de postmarkt en het belang van de bescherming van de financiële belangen van de Staat.

Mededingingsbeperking

De ACM heeft in haar besluit geoordeeld dat de concentratie tussen PostNL en Sandd nadelig is voor de mededinging op de markten voor zakelijke partijenpost en losse post. Voorafgaand aan de concentratie hadden zowel PostNL als Sandd een landelijk dekkend postnetwerk. Na de concentratie resteert er één landelijk dekkend postnetwerk.

Continuïteit van de landelijke postdienstverlening

Vanwege de sterke krimp op de postmarkt is het steeds lastiger om de kostenbesparingen in het postnetwerk gelijke tred te laten houden met de volumedalingen en zo de rentabiliteit van een landelijk dekkend postnetwerk op peil te houden. Hierdoor kwam de continuïteit van de landelijk dekkende (tijdkritische) postdienstverlening in het geding.

Nadat de rechtbank mijn besluit had vernietigd, heb ik het onderzoeksbureau Duff & Phelps gevraagd hier additioneel onderzoek naar te doen.¹⁰ De onderzoekers onderschrijven de conclusie dat het rendement van het postbedrijf van PostNL zonder de concentratie onvoldoende zou zijn om de continuïteit van het landelijk dekkende tijdkritische postnetwerk te garanderen. Er waren bovendien aanzienlijke neerwaartse risico's, zoals het niet volledig behalen van kostenbesparingen, waardoor het rendement op het postbedrijf van PostNL negatief zou kunnen worden. Bovendien stond Sandd er op het moment van de vergunningsaanvraag in 2019 financieel zeer slecht voor. Er was zonder de concentratie daarom sprake van een onaanvaardbaar hoog risico voor de continuïteit van de landelijke postdienstverlening.

Door het samenvoegen van de netwerken van PostNL en Sandd neemt het volume op het resterende netwerk toe en worden significante kostenbesparingen gerealiseerd. Zo geeft PostNL aan dat de samenvoeging met Sandd in 2020 een positief effect heeft gehad op het resultaat van het postbedrijf van € 49 miljoen.¹¹ De synergievoordelen die de concentratie met zich meebrengt, zijn noodzakelijk om de continuïteit van de postdienstverlening te borgen.

Bescherming van de afnemers van UPD-postdiensten

De concentratie tussen PostNL en Sandd is daarnaast noodzakelijk om de afnemers van UPD-diensten te beschermen en de betaalbaarheid ook in de toekomst te kunnen blijven garanderen. Extra volume op het netwerk van PostNL als gevolg van de concentratie leidt tot lagere kosten per bezorgd poststuk. 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.

¹⁰ Dit onderzoek zal gelijktijdig met de niet-vertrouwelijke versie van het nieuwe artikel 47-besluit PostNL-Sandd aan uw Kamer worden gezonden.

¹¹ PostNL Annual Report 2020, <https://annualreport.postnl.nl/2020/>

De concentratie leidt tot een lagere tariefruimte voor de UPD. Daardoor kan PostNL gemiddeld minder hoge prijzen op de UPD-producten hanteren dan zonder de concentratie het geval zou zijn. Hierdoor wordt de maximale tariefstijging de komende jaren gematigd. De concentratie kan echter niet voorkomen dat de tarieven in de komende jaren zullen blijven stijgen, als gevolg van de volumekrimp.

Om ervoor te zorgen dat de voordelen van de concentratie voldoende bij de UPD-gebruikers terecht komen, heb ik de Postregeling 2009 zo aangepast dat de kosten die samenhangen met de concentratie niet mogen worden toegerekend aan de UPD.¹² Daarnaast wordt de Postregeling aangepast om het rendementsplafond op de UPD te verlagen naar een maximum van 9%, zoals eerder aan uw Kamer aangekondigd.¹³

Bescherming van werknemers

De concentratie levert 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 er zonder de concentratie een risico zou zijn dat het bezorgnetwerk van PostNL (versneld) zou moeten worden afgeschaald. Ook is voorkomen dat plotseling grote hoeveelheden werknemers, zonder sociale regeling, hun baan zouden hebben verloren als gevolg van een eventueel faillissement van Sandd. De vakbonden ondersteunen dan ook het belang van de concentratie.¹⁴

Niet alle bezorgers van Sandd wilden bij PostNL werkzaam zijn, bijvoorbeeld vanwege andere werktijden of andere werkdagen.¹⁵ De beschikbare sociale regeling bood een aantrekkelijk alternatief op het moment van de integratie van Sandd en PostNL. Onderdeel van deze sociale regeling waren onder meer een transitievergoeding, de mogelijkheid tot een aanvullende tekenbonus, omscholing en loopbaangesprekken.

PostNL heeft zich na de concentratie ingezet om te zorgen dat de werkgelegenheid wordt behouden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.¹⁶ In dit kader heeft PostNL aan mij aangegeven dat zij zich ervoor zal inspannen dat het aandeel bezorglopen dat wordt verricht door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt verdubbeld naar 7,5% per eind 2024. Ik heb PostNL verzocht om mij tussentijds en na afloop te informeren over de geleverde inspanningen en behaalde resultaten op dit gebied.

Bescherming van de financiële belangen van de Staat

Tot slot is de concentratie noodzakelijk voor de bescherming van de financiële belangen van de Staat. Op basis van de Europese Postrichtlijn is Nederland, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, verplicht een landelijk dekkend vijfdaags bezorgnetwerk in stand te houden. Als dat niet meer kostendekkend door de markt kan worden uitgevoerd, is het aannemelijk dat de Staat de exploitatie van een dergelijk netwerk financieel moet ondersteunen of zorg moet dragen voor een alternatief.

¹² Stcrt. 2019, nr. 56220.

¹³ Kamerstuk 29 502, nr. 179.

¹⁴ FNV blijft besluit staatssecretaris steunen rondom fusie PostNL en Sandd – FNV

¹⁵ Uiteindelijk zijn circa 4300 medewerkers van Sandd bij PostNL in dienst getreden.

¹⁶ Werkenden in de postsector met een WSW-indicatie en werkenden die in aanmerking komen voor loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet.

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). 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.

Voorschriften bij de vergunning

Net als aan mijn besluit van 27 september 2019, heb ik aan de nieuwe vergunning drie voorschriften verbonden waar de ACM toezicht op houdt. De eerste twee voorschriften zien erop de risico's die de ACM signaleert voor de mededinging te mitigeren.

Allereerst wil ik borgen dat de regionale postvervoerders toegang houden tot het netwerk van PostNL tegen redelijke voorwaarden en tarieven, zodat deze bedrijven hun restpost kunnen blijven aanbieden. Hiermee tracht ik tevens de werkgelegenheid van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt te beschermen, die vaak werkzaam zijn bij regionale postvervoerders.

De rechtbank Rotterdam oordeelde dat de consultatietermijn die is gehanteerd bij het ACM-advies uit 2019 over toegangsvoorwaarden te kort was. Op basis van deze uitspraak heb ik de ACM gevraagd om mij opnieuw advies over de toegangsvoorwaarden uit te brengen, waarbij ditmaal een langere consultatietermijn is gehanteerd. De definitieve rapportage van ACM heb ik op 19 maart 2021 ontvangen.¹⁷ Naar aanleiding van deze rapportage heb ik het wenselijk geacht enkele aanpassingen in het toegangsvoorschrift door te voeren. Zo voorkom ik door een aanscherping dat PostNL selectief toegangstarieven kan verhogen van bepaalde (veelgebruikte) toegangsproducten. Daarnaast heb ik de tekst verduidelijkt om onzekerheid bij postvervoerders weg te nemen over de tarieven en voorwaarden waartegen zij toegang kunnen krijgen in het geval zij voorheen afspraken hadden met Sandd.

Daarnaast heb ik opnieuw als voorschrift een maximumrendement van 9% opgelegd op het gehele Nederlandse postbedrijf van PostNL (dus zowel het UPD-deel als niet-UPD-deel). Hiermee kan worden voorkomen dat PostNL overwinsten kan maken op de postdienstverlening, voor zover concurrentie van digitale alternatieven en andere bezorgnetwerken onvoldoende disciplineert. Dat betekent overigens niet dat PostNL elk jaar een dergelijk rendement realiseert. Zo lag het gerealiseerde rendement over 2020 dat PostNL aan mij heeft gerapporteerd significant lager dan het maximumrendement van 9%.

Het derde voorschrift richt zich op het borgen van de belangen op het gebied van werkgelegenheid en een verantwoorde transitie in deze sector. PostNL is op basis van dit voorschrift gehouden aan de gedane toezeggingen op het gebied van de bescherming van werkenden. Deze toezeggingen houden onder meer in dat als gevolg van de concentratie er geen gedwongen ontslagen hebben plaatsgevonden van medewerkers van Sandd die werkzaam zijn in de bezorging van post (ongeveer 11.000). Daarnaast heeft overig personeel voorrang gekregen bij een sollicitatie op vacatures binnen PostNL.

¹⁷ Dit advies zal openbaar worden gemaakt op de website van de ACM.

Aankomende trajecten postmarkt

Voorstel wijziging Postwet

Het voorstel voor wijziging van de Postwet, dat onder andere betrekking heeft op het versterken van de waarborgen rondom de UPD in geval van een buitenlandse overname, is reeds bij uw Kamer in behandeling. Ik hoop op spoedige voortzetting van de behandeling zodra uw Kamer dat opportuun acht.

Evaluatie UPD en mogelijk overleg post en pakketten

Ik vind het belangrijk om ook in de toekomst tijdig op ontwikkelingen in de post- en pakkettenmarkt te kunnen inspelen. In mijn brief van 18 december 2020¹⁸ heb ik het voornemen uitgesproken om de evaluatie van de UPD in de loop van 2021 uit te voeren. Ik wil in de evaluatie onder meer ingaan op de verwachtingen ten aanzien van toekomstige postvolumes en behoeften van gebruikers.

Daarnaast zal ik, naar aanleiding van een initiatief hiertoe van de Vereniging Grootverbruikers Post (VGP) en in het verlengde van de Postdialoog uit 2018, bij stakeholders inventariseren of er een behoefte bestaat aan een breed (maatschappelijk) overleg over de post- en pakketmarkten. Zoals eerder ook in antwoorden op vragen van uw Kamer aangegeven,¹⁹ acht ik het hierbij van belang dat er voldoende breed draagvlak zou zijn voor een dergelijk overleg en dat er geen parallelle overlegstructuren ontstaan.

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

¹⁸ Kamerstuk 29 502, nr. 179.

¹⁹ Kamerstuk 35 423, nr. 6.