

Vergaderjaar 2021–2022

29 502

Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 183

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2022

Op 27 september 2019 heeft de toenmalig Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat een vergunning verleend voor de concentratie tussen PostNL en Sandd op grond van artikel 47 van de Mededingingswet.¹ Op basis van dit artikel kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat, nadat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een vergunning voor het tot stand brengen van een concentratie heeft geweigerd, besluiten die vergunning alsnog te verlenen indien naar haar oordeel er gewichtige redenen van algemeen belang zijn die zwaarder wegen dan te verwachten belemmering van de mededinging. De Minister neemt dit besluit, gehoord het gevoelen van de ministerraad.

Het was de eerste keer dat op basis van dit artikel uit de Mededingingswet een vergunning is verleend. Dit werd ook breed gesteund in uw Kamer.² Tegen het vergunningsbesluit is onder meer door twee regionale postvervoerders, De Vos Diensten en RM Netherlands, beroep aange-tekend. Op 11 juni 2020 heeft de rechtbank Rotterdam het besluit vernietigd.³ Tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam is hoger beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Daarnaast is op 9 april 2021 door de toenmalig Staatssecretaris een uitgebreider gemotiveerd besluit genomen dat is meegenomen in de hoger beroepsprocedure bij het CBb.⁴

¹ Kamerstuk 29 502, nr. 173

² Zie o.a. de aangenomen moties van de leden Van den Berg en Bruins (Kamerstuk 29 502, nr. 165) en van het lid Moorlag (Kamerstuk 29 502, nr. 166).

³ ECLI:NL:RBROT:2020:5122, Rechtbank Rotterdam, ROT 19/5687 en ROT 19/5708 (rechtspraak.nl); Kamerstuk 29 502, nr. 177

⁴ Kamerstuk 29 502, nr. 180

Uitspraak

Op 2 juni jl. heeft het CBb uitspraak gedaan.⁵ Het CBb heeft geoordeeld dat de Minister⁶ van Economische Zaken en Klimaat (EZK) geen vergunning had mogen verlenen voor de concentratie tussen PostNL en Sandd op grond van artikel 47 van de Mededingingswet en de vergunning vernietigd. Het CBb oordeelt dat de Minister bij het nemen van een dergelijk besluit volledig gebonden is aan de beoordeling van de ACM en de analyses, stellingen en conclusies, bijvoorbeeld over de toekomst van de postmarkt, die de ACM in het besluit daaraan ten grondslag heeft gelegd.

Meer specifiek is relevant dat de toenmalig Staatssecretaris in haar besluiten heeft geconcludeerd dat de vergunning noodzakelijk is om de continuïteit van de landelijke postdienstverlening te borgen. Dit oordeel week af van het oordeel van de ACM, omdat de ACM in haar besluit had geconcludeerd dat de Universele Postdienst (UPD) niet in gevaar zou komen zonder de concentratie. Het CBb oordeelt dat de Minister integraal gebonden is aan het besluit van de ACM bij het nemen van een besluit op basis van artikel 47 van de Mededingingswet. Dit geldt niet alleen voor de door de ACM vastgestelde significante belemmering van de mededinging, maar ook voor de beoordeling van ACM dat het weigeren van de vergunning de UPD niet in gevaar brengt. Als gevolg hiervan komt het CBb tot de conclusie dat de belangrijkste algemene belangen die aan het vergunningsbesluit van de Staatssecretaris ten grondslag liggen onterecht in aanmerking zijn genomen en wordt het besluit vernietigd, zonder mogelijkheid voor herstel.

Het CBb geeft aan dat het een principiële uitspraak betreft. In de uitspraak ligt volgens het CBb geen oordeel besloten over de vraag of het besluit van de ACM om de vergunning te weigeren rechtmatig is. Het CBb velt dus ook geen inhoudelijk oordeel over de vraag of voldoende aannemelijk is gemaakt dat de continuïteit van de landelijke postdienstverlening gevaar loopt zonder de concentratie tussen PostNL en Sandd. De vernietiging van de vergunning berust uitsluitend op formele gronden.

Gevolgen uitspraak

De uitspraak van het CBb laat de directe praktische consequenties van het vernietigen van de vergunning in het midden. Omdat het een uitzonderlijke zaak betreft, geef ik Uw Kamer hieronder een eerste beeld van de gevolgen zoals die op dit moment duidelijk zijn.

Het CBb heeft de vergunning van EZK voor de concentratie tussen PostNL en Sandd met deze uitspraak definitief vernietigd. Daarmee is een situatie ontstaan waarin op dit moment geen vergunning meer bestaat voor de concentratie tussen PostNL en Sandd. Deze concentratie is in 2019 reeds tot stand gebracht en begin 2020 is het bezorgnetwerk van Sandd opgehouden te bestaan.

PostNL heeft eerder beroep ingesteld tegen de weigering van de vergunning door de ACM. De juridische procedure tegen het concentratiebesluit van de ACM was opgeschort tot de uitspraak van het CBb, maar herleeft nu. Indien PostNL dat beroep handhaaft, zal deze procedure bij de rechtbank Rotterdam worden voortgezet. Het staat daarom niet vast of de

⁵ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2022:289>

⁶ Waar de aanduiding «Minister» wordt gebruikt, wordt daarmee telkens bedoeld de op het desbetreffende tijdstip verantwoordelijke bewindspersoon.

weigering van de vergunning voor de concentratie door de ACM rechtmatig is.

Als gevolg van de uitspraak van het CBb zijn ook de voorwaarden in het vergunningsbesluit vervallen. Dit is voornamelijk van belang voor de voorwaarden op het gebied van toegang voor regionale postvervoerders tot het netwerk van PostNL en de bescherming van zakelijke afnemers. PostNL heeft aangegeven de voorwaarden die zijn gesteld bij de vergunning voorlopig te handhaven.⁷

Relatie met de Postwet

Uw Kamer heeft eerder de behandeling van de wijziging van de Postwet aangehouden tot aan deze uitspraak van het CBb.⁸ Op basis van het wetsvoorstel kunnen eisen rondom toegang en ter bescherming van zakelijke afnemers aan PostNL worden opgelegd. Daarnaast bevat het wetsvoorstel extra waarborgen voor de universele postdienst (UPD) en biedt het meer flexibiliteit voor de UPD.

Zoals ook toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag⁹ is de inhoud van het wetsvoorstel niet direct gerelateerd aan de concentratie van PostNL en Sandd. Ik zou de behandeling van de wijziging van de Postwet in uw Kamer graag vervolgen, ondanks dat de vervolgstappen rondom de concentratie van PostNL en Sandd nog niet duidelijk zijn. De voorgestelde aanpassingen van de Postwet zijn onverminderd relevant gelet op de voortdurende krimp van het postvolume, terwijl de vervolgstappen rondom de concentratie van PostNL en Sandd, waaronder mogelijk juridische procedures, aanzienlijke tijd in beslag kunnen nemen. Bij de eventuele verdere behandeling van het wetsvoorstel kunnen ook de uitkomsten van de meest recente UPD-evaluatie worden betrokken die ik in het derde kwartaal aan uw Kamer verwacht te sturen.

Vervolg

Ik zal in de komende periode nader in kaart brengen wat de gevolgen van de uitspraak in deze uitzonderlijke zaak zijn en welke vervolgstappen door de verschillende partijen worden ondernomen. Hierover zal ik uw Kamer informeren.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

⁷ <https://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2022/reactie-postnl-op-uitspraak-college-van-beroep-voor-het-bedrijfsleven-over-overname-sandd-door-postnl.html>

⁸ Procedurevergadering: «Procedurevergadering EZK (digitaal)» | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁹ Kamerstuk 35 423, nr. 6