

Vergaderjaar 2019–2020

29 502

Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 176

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 13 december 2019

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over de brief van 27 september 2019 inzake artikel 47a-besluit inzake de concentratie van PostNL en Sandd (Kamerstuk 29 502, nr. 173).

De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 11 december 2019. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Diks

Adjunct-griffier van de commissie,
Nieuwerf

1

Op welke wijze heeft de Staatssecretaris belanghebbende partijen in aanpalende markten, zoals de pakketsector, geconsulteerd bij het afwegingsproces tot besluit van inzet artikel 47a?

Antwoord op vraag 1

Andere marktpartijen dan PostNL en Sandd zijn niet specifiek geconsulteerd in het kader van de vergunningsprocedure op basis van artikel 47 van de Mededingingswet. Er is wel kennis genomen van de zienswijzen van diverse partijen, zoals vastgelegd in de vertrouwelijke versie van het besluit van de ACM over deze overname van 5 september 2019. Voorafgaand aan het artikel 47-besluit was er in bredere zin regelmatig contact met de verschillende marktpartijen (ook in aanpalende markten zoals de pakketsector), bijvoorbeeld in het kader van de gevoerde postdialoog.

2

Zijn er partijen die tot dusver bezwaar hebben aangetekend tegen het besluit van de Staatssecretaris om een vergunning in het kader van artikel 47a van de Mededingingswet toe te kennen?

Antwoord op vraag 2

Belanghebbenden konden tot en met 11 november jl. beroep instellen bij de Rechtbank Rotterdam tegen het artikel 47-besluit. Er zijn vijf partijen die dit hebben gedaan. Omdat de namen van deze partijen niet in alle gevallen publiekelijk bekend zijn, zal ik op dat punt vertrouwelijkheid betrachten.

3

In hoeverre helpt consolidatie bij het vermijden van staatssteun, zoals al in veel andere landen gebruikelijk is (zelfs indien deze minder zijn gedigitaliseerd), hetgeen blijkt uit de vergunningsaanvraag van PostNL?

Antwoord op vraag 3

Lidstaten van de EU zijn als gevolg van de Postrichtlijn verplicht tot het inrichten van een basisvoorziening voor postdiensten (de UPD). De kwaliteit van de Nederlandse postdienstverlening is hoog; zo staat Nederland staat op positie 2 in de *Postal Development Index* van de Wereldpostunie.

In de Postdialoog is geconstateerd dat er te weinig draagvlak is om een lager serviceniveau voor de postdienstverlening in te voeren. Bovendien heeft het Kabinet in het Regeerakkoord afgesproken dat het de UPD op het platteland en in krimpregio's op het huidige kwaliteitsniveau wil verankeren.

De situatie in andere Europese landen laat zien dat het noodzakelijk kan zijn om staatssteun te verlenen om de postvoorziening rendabel te houden. Onder andere in Denemarken, België, Italië, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden springt de overheid bij, vaak met tientallen miljoenen per jaar.

De overname van Sandd door PostNL draagt bij aan een rendabele postdienstverlening in Nederland doordat significante kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd in het postnetwerk. Het risico dat in

Nederland een beroep moet worden gedaan op staatssteun voor de uitvoering van de postdienstverlening wordt hierdoor verkleind.

4

Wanneer verwacht de Staatssecretaris nadere informatie over volume en tariefopbouw in de Universele Postdienst (UPD) te kunnen verstrekken?

Antwoord op vraag 4

De ACM stelt jaarlijks de tariefruimte voor de UPD vast (zie bijvoorbeeld het meest recente besluit van de ACM over de UPD-tariefruimte 2020¹). Hierin is ook informatie over de volumeontwikkeling binnen de UPD opgenomen. Daarnaast publiceert PostNL jaarlijks een financiële verantwoording over de uitvoering van de UPD.²

5

Is er een vorm van kostentoerekening voor de zakelijke markt voorzien? Indien ja, in welke vorm en op welk moment?

Antwoord op vraag 5

Op basis van de kostentoerekeningssystematiek voor de UPD is reeds sprake van een boekhoudkundige scheiding tussen UPD-diensten en overige diensten van PostNL die via het brievenpostnetwerk geleverd worden (voornamelijk zakelijke partijenpost). Op die manier is er dus indirect reeds sprake van kostentoerekening voor de zakelijke postmarkt. De ACM houdt toezicht op deze kostentoerekening.

Er is op dit moment geen volledige, separate kostentoerekening voor de zakelijke postmarkt voorzien (inclusief bijbehorende rapportages), omdat het niet mijn intentie is de tarieven voor deze diensten te reguleren (zoals nu voor de UPD wel gebeurt). Dergelijke prijsregulering is een relatief vergaand instrument. Wel geldt er op basis van de voorschriften bij het artikel 47-besluit een maximumrendement voor de totale postactiviteiten van PostNL, waarop de ACM toezicht houdt. Een dergelijk maximumrendement voorkomt overwinsten en kent minder administratieve lasten.

6

Wat is de visie van de Staatssecretaris op de rol van de overheid in het algemeen en de Autoriteit Consument & Markt (ACM) in het bijzonder in de transitie naar een brede, «intermodale» bezorgmarkt?

Antwoord op vraag 6

De postmarkt gaat naar verwachting op termijn op in een bredere bezorgmarkt, waarbij logistieke netwerken meer met elkaar zijn verknoot. Hierbij kan worden gedacht aan een markt voor het bezorgen van producten of diensten zoals brieven, pakketten en wekelijkse maaltijdboxen of een nog bredere markt voor logistieke diensten. De krimp van postvolumes is onvermijdelijk, maar het tempo hiervan en de ontwikkelingen in de markt zijn onzeker.

In het eindbeeld is er een beperkte noodzaak voor uitgebreide sectorspecifieke postregelgeving omdat logistieke netwerken met elkaar vervlochten

¹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/besluit-tariefruimte-universele-postdienst-2020>

² <https://www.postnl.nl/over-postnl/over-ons/markt-en-regelgeving/universele-postdienst/>

zijn. Tegelijkertijd moeten de publieke belangen in een bredere bezorgmarkt geborgd blijven. Het gaat dan om een goede prijs-kwaliteitsverhouding, een toegankelijke en betaalbare (post)voorziening en bescherming van arbeidsvoorwaarden voor mensen met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt.³ Op welke wijze deze belangen het beste geborgd kunnen worden zal in de loop van de tijd mogelijk veranderen.

Om deze transitie te faciliteren zal ik binnenkort een voorstel tot wijziging van de Postwet 2009 bij uw Kamer aanbieden. Ik zal onder andere voorstellen het wettelijk kader van de UPD te wijzigen, zodat er meer ruimte ontstaat om in te spelen op technologische ontwikkelingen en de veranderende behoeften van afnemers.

De ACM houdt toezicht op naleving van de Postwet, de Europese pakketverordening en op de voorschriften die zijn opgelegd in het artikel 47-besluit. De ACM volgt daarnaast de ontwikkelingen op de post- en pakkettenmarkt en ondersteunt met haar adviezen het beleidsproces. Daarnaast is het de rol van de ACM om, net als in andere markten, toe te zien op naleving van de Mededingingswet.

7

Klopt het dat PostNL een vast rendement krijgt voor het verzorgen van de UPD?

Antwoord op vraag 7

Er is geen sprake van een vast rendement voor het verzorgen van de UPD. In de tariefregulering is op dit moment een maximum rendement opgenomen van 10% van de omzet. Het daadwerkelijke rendement op de UPD dat door PostNL wordt behaald is afhankelijk van de ontwikkelingen in de markt. Dit rendement heeft de laatste vier jaar geschommeld tussen de 0,7% en 6,5% (voor belastingen).

8

Klopt het dat PostNL de inkomsten die zij verkrijgt via niet-UPD gebruikt om niet-UPD producten aan te bieden?

Antwoord op vraag 8

De kostentoerekeningssystematiek voor de UPD moet ervoor zorgen dat de kosten accuraat en eerlijk worden toegerekend tussen UPD-diensten en niet-UPD-diensten. De ACM houdt hier toezicht op. Het uitgangspunt is dat PostNL in staat moet zijn om de kosten van de UPD te financieren uit de inkomsten die zijn ontleend aan de UPD. Kruissubsidiëring tussen UPD-diensten en niet-UPD-diensten is verboden (zie tevens het antwoord op vragen 9 en 10). Kruissubsidiëring *binnen* de UPD is wel geoorloofd en tevens noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de wettelijke eisen. Zo is PostNL verplicht braillepost kosteloos te bezorgen. Deze kosten worden dus goedge maakt met de opbrengsten van andere UPD-diensten.

9

Is de Staatssecretaris, vanuit het oogpunt van het doel van een goede prijs-kwaliteitverhouding, bekend met het fenomeen van «kruissubsidiëring» in de kostentoerekening van de UPD werkzaamheden, hetgeen nadelen oplevert voor het zakelijke deel van de postmarkt?

³ Kamerstuk 29 502, nr. 158.

10

Voorziet de Staatssecretaris in het kader van de herziening van de Postwet mogelijke maatregelen die kruissubsidiëring inzichtelijk maken en kunnen tegengaan? Zo nee, is de Staatssecretaris hiertoe bereid?

Antwoord op vragen 9 en 10

Zoals in het antwoord op vraag 8 aangegeven is het van belang dat de kosten van het postnetwerk accuraat en eerlijk worden toegerekend tussen UPD-diensten en niet-UPD-diensten. Op basis van de Europese Postrichtlijn – vastgelegd in de Postregeling 2009 – is kruissubsidiëring tussen UPD-diensten en niet-UPD-diensten verboden. Dergelijke kruissubsidiëring is ongewenst omdat concurrenten van PostNL daardoor benadeeld zouden kunnen worden. De ACM controleert dat kosten worden toegerekend aan de diensten die de kosten veroorzaken, op basis van de Postregeling. Ik heb geen concrete signalen dat er op dit moment kruissubsidiëring plaatsvindt ten nadele van de zakelijke verzenders van post.

11

Is de Staatssecretaris bereid om vanuit het oogpunt van een goede prijs-kwaliteitverhouding en een toegankelijke postvoorziening – ook voor zakelijke gebruikers – een maatschappelijk overleg voor de postmarkt in te regelen, waarin postvervoerders en (zakelijke) grootgebruikers vertegenwoordigd zijn?

12

Is de Staatssecretaris voornemens een maatschappelijk overleg postmarkt in te regelen, waarin postvervoerders, gebruikers, overheid en ACM zijn vertegenwoordigd? Indien ja, per wanneer?

Antwoord op vragen 11 en 12

Een goede prijs-kwaliteitverhouding en toegankelijke postvoorziening zijn belangrijke doelstellingen van mijn beleid op de postmarkt. Ik heb met de Vereniging Grootverbruikers Post (VGP) gesproken over een maatschappelijk overleg voor de postmarkt, en de manier waarop dit eventueel bij zou kunnen dragen aan de beleidsdoelen en het creëren van wederzijds begrip. Gegeven de vele belangen die gemoeid zijn met de huidige transitie van de postmarkt, wil ik de wenselijkheid van een dergelijk overleg zorgvuldig overwegen.

In een dergelijk overleg zouden in ieder geval alle relevante stakeholders vertegenwoordigd moeten zijn. Ik vind ik het daarom belangrijk te bezien of er ook bij andere partijen behoefte aan een dergelijk overleg is, alvorens ik een besluit neem over mijn mogelijke rol daarin. Ik zal daarom een eerste inventarisatie doen of er voldoende animo voor een dergelijk overleg bestaat onder belanghebbenden, wat de doelstellingen zouden moeten zijn en in welke vorm een dergelijk overleg zou moeten plaatsvinden. Hierbij dienen partijen zich overigens bewust te zijn van de grenzen die de Mededingingswet stelt.

13

Is de Staatssecretaris bereid de ACM te vragen om een extra jaarlijkse evaluatie in haar Post- en Pakkettenmonitor op te nemen? Indien ja, per wanneer?

Antwoord op vraag 13

De ACM stelt jaarlijks de Post- en Pakkettenmonitor op. Hierin wordt de ontwikkeling van volumes, prijzen en marktaandelen bijgehouden. Het is aan de ACM om deze monitor op basis van haar wettelijke bevoegdheid in te richten. Deze monitor bevat naar mijn idee voldoende informatie om de ontwikkelingen op de markt en de gevolgen van het samenvoegen van Sandd en PostNL te kunnen volgen. Een extra jaarlijkse evaluatie om de gevolgen van de overname te monitoren is wat mij betreft daarom niet nodig.

14

Heeft de Staatssecretaris in het vaststellen van het maximumrendement op de UPD van 9% de in de afgelopen jaren behaalde rendementen van PostNL op de UPD, die aanzienlijk lager liggen, in overweging genomen?

Antwoord op vraag 14

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 7, is het maximumrendement op de UPD op dit moment 10% van de omzet. Ik ben voornemens dit aan te passen naar 9%. Daarnaast is een aanvullend voorschrift opgenomen in het artikel 47-besluit waarmee een maximumrendement van 9% op de totale postactiviteiten van PostNL (UPD en zakelijk) is vastgelegd.

Bij het bepalen van het maximumrendement voor de UPD gaat het er enerzijds om overwinsten te voorkomen en anderzijds de UPD-verlener (PostNL) in staat te stellen een gezonde en stabiele bedrijfsvoering te voeren, zodat daarmee de continuïteit geborgd wordt. Ik heb het financiële adviesbureau Duff & Phelps gevraagd om mij te adviseren ten aanzien van een redelijke waarde voor dit maximumrendement. Duff & Phelps acht een bandbreedte van 7,5%-10,5% (return on sales) redelijk. Het midden van deze bandbreedte (9,0%) wordt door Duff & Phelps als redelijke puntschatting aangemerkt. Dit rapport is openbaar gemaakt bij het artikel 47-besluit.

15

Kan de Staatssecretaris aangeven wat haar overwegingen zijn geweest bij het vaststellen van het maximumrendement op de UPD op een niveau van 9%, zeker in het licht van het mediaanrendement dat door vergelijkbare postbedrijven op vergelijkbare diensten wordt behaald, dat met 6,4% aanzienlijk lager ligt?

Antwoord op vraag 15

Het maximale rendement voor de UPD is op basis van onderzoek door Ecorys uit 2010 vastgesteld op 10%. Door Duff & Phelps is een herijking uitgevoerd van dit onderzoek (zie tevens het antwoord op vraag 14). Duff & Phelps heeft daarbij verschillende benaderingswijzen gehanteerd om een robuuste sensitiviteitsanalyse te kunnen verrichten. De mediaan van 6,4% is slechts één van de vele waarden en andere medianen die in het onderzoek naar voren komen. Alle perspectieven tezamen resulteren in een bandbreedte van 7,5–10,5% voor een redelijk rendement. Het midden van deze bandbreedte (9,0%) wordt door Duff & Phelps als redelijke puntschatting aangemerkt.

16

Hoe is de Staatssecretaris van plan om te monitoren en vast te stellen op welk moment de «intermodale concurrentie van digitale alternatieven of andere bezorgnetwerken» voldoende heeft gedisciplineerd in het kader van het vastgestelde maximumrendement op de UPD?

Antwoord op vraag 16

Voor dit moment hecht ik aan een maximumrendement voor de postdienstverlening om te voorkomen dat er overwinsten gemaakt zouden kunnen worden. Dit geldt zowel voor de UPD als voor de totale postactiviteiten van PostNL. Ik sluit niet uit dat deze rendementsplafonds in de toekomst overbodig zouden kunnen worden of anders ingericht zouden moeten worden. Dit is het geval als er voldoende zekerheid is dat er genoeg concurrentiedruk uitgaat van de alternatieven voor post, zoals andere bezorgnetwerken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als in de toekomst de bezorging van post op een andere manier gaat plaatsvinden.

De informatie en analyses van de ACM, bijvoorbeeld in het kader van de jaarlijkse Post- en Pakkettenmonitor, ondersteunen mij bij het monitoren van de ontwikkelingen. Daarnaast onderhoud ik contacten met de verschillende spelers in de markt en bezie ik regelmatig of de geldende wet- en regelgeving moet worden aangepast. Wanneer er indicaties zijn dat een maximumrendement op de postdienstverlening niet langer noodzakelijk is, zal ik daarbij zorgvuldig te werk gaan en de relevante stakeholders en uw Kamer betrekken.

17

Welke instantie houdt na de postfusie toezicht op het serviceniveau dat postbedrijven leveren aan hun gebruikers?

Antwoord op vraag 17

De Europese Postrichtlijn verplicht lidstaten een voor iedereen toegankelijke en betaalbare postvoorziening te hebben. De Postrichtlijn stelt in dat verband een aantal minimumeisen ten aanzien van het kwaliteitsniveau van de dienstverlening. In Nederland zijn de kwaliteitseisen vastgelegd in de Postwet 2009. Zo is PostNL als UPD-verlener bijvoorbeeld verplicht om minimaal 95% van de normale brieven en kaarten de volgende bezorgdag te bezorgen. De ACM houdt hier toezicht op. De overname van Sandd door PostNL brengt hier geen verandering in. Wel draagt de overname bij aan de financiële houdbaarheid van een kwalitatief hoogwaardige postdienstverlening.

Het kwaliteitsniveau van de bezorging van post en pakketten buiten de UPD is niet gereguleerd. Gebruikers van deze (zakelijke) dienstverlening kunnen wel zelf het initiatief nemen om de kwaliteit hiervan te meten. De Vereniging Grootverbruikers Post doet in dit kader bijvoorbeeld periodieke metingen voor haar leden.

–

18

Wanneer is er volgens de Staatssecretaris sprake van voldoende intermodale concurrentie van digitale alternatieven of andere bezorgnetwerken? Op basis van welke criteria wordt dit beoordeeld?

Antwoord op vraag 18

Bij het bepalen van de concurrentiedruk op een specifieke dienst of marktpartij wordt gekeken naar een reeks van variabelen, zoals de marktaandelen van verschillende partijen, de prijsgevoeligheid van afnemers, toetredingsdrempels tot de markt en de concurrentiedruk vanuit aanpalende markten (in het geval van post gaat het dan bijvoorbeeld om de concurrentiedruk van andere bezorgnetwerken).

Het is op dit moment niet te voorspellen op welk moment er voldoende zekerheid is dat de intermodale concurrentie voldoende disciplinerend werkt. Zoals tevens aangegeven in het antwoord op vraag 16 kan dit bijvoorbeeld het geval zijn als in de toekomst de bezorging van post op een andere manier gaat plaatsvinden.

19

Op welke wijze is de Staatssecretaris voornemens om te bezien of via het huidige kostentoerekeningssysteem van de UPD voldoende wordt gewaarborgd dat de efficiëntievoordelen van de concentratie daadwerkelijk ten goede komen van de UPD-gebruiker?

Antwoord op vraag 19

Zoals aangegeven in de Kamerbrief bij het artikel 47-besluit hecht ik eraan dat de voordelen van de concentratie voldoende bij de UPD-gebruiker terechtkomen.⁴ Dit gebeurt door een accurate en eerlijke kostentoerekening op basis van de Postregeling 2009. Deze regeling is in 2013 en in 2016 geëvalueerd. Inmiddels heeft de postmarkt zich verder ontwikkeld en is met het artikel 47-besluit toestemming gegeven voor de overname van Sandd door PostNL. Dit is aanleiding om opnieuw te bezien of er eventueel aanpassingen in de Postregeling wenselijk zijn. In dit kader heb ik recent al een aanpassing van de Postregeling doorgevoerd waardoor de kosten voor het totstandbrengen van de concentratie tussen PostNL en Sandd niet langer (geheel of gedeeltelijk) mogen worden toegerekend aan de UPD.⁵

20

Hoe wordt bepaald of de voordelen van de concentratie voldoende bij de UPD-gebruiker terecht komen? Wanneer is hier volgens de Staatssecretaris aan voldaan?

Antwoord op vraag 20

Met de overname van Sandd door PostNL wordt de continuïteit van de UPD op de langere termijn beter geborgd. Het is de verwachting van PostNL dat door de overname van Sandd de kosten per stuk binnen de UPD – op basis van de huidige kostentoerekening – minder hard zullen stijgen. Daarnaast zal ik bezien of via het huidige kostentoerekeningssysteem van de UPD voldoende wordt geborgd dat de efficiëntievoordelen van de concentratie ook ten goede komen aan de UPD-gebruiker. Zoals tevens aangegeven in het antwoord op vraag 19 heb ik recent al een aanpassing van de Postregeling doorgevoerd waardoor de kosten voor het totstandbrengen van de concentratie niet langer (geheel of gedeeltelijk) mogen worden toegerekend aan de UPD.

⁴ Kamerstuk 29 502, nr. 174.

⁵ Stcrt. 2019, nr. 56220.

21

Is de Staatssecretaris van plan om in deze kostentoerekening een onderscheid te maken tussen brieven en pakketten, waarbij de kosten van brievenbuspakketten worden toegerekend aan de pakketten?

Antwoord op vraag 21

In 2014 is de Postregeling 2009 aangepast en is het tot dan toe bestaande onderscheid tussen UPD-brieven en UPD-pakketten in de kostentoerekeningssystematiek losgelaten. De gedachte hierachter is dat op die manier de financiële houdbaarheid van de UPD als geheel beter wordt geborgd en de stijging van de tarieven voor brieven wordt beperkt. Het maken van een onderscheid tussen brieven en pakketten in de kostentoerekening kan dus betekenen dat de tarieven voor brieven sneller stijgen. Bij het beoordelen of er noodzaak is om Postregeling 2009 aan te passen zal ik kijken of deze argumenten nog steeds opgaan. Ik zal ik er daarbij ook rekening mee houden dat brievenbuspakketten via het brievenpost-netwerk worden bezorgd.

22

Kan de Staatssecretaris aangeven of zij voornemens is om de ACM op te dragen erop toe te zien dat deze kostentoerekening op transparante wijze zal plaatsvinden en is zij bereid om de resultaten van dit toezicht jaarlijks mee te nemen in de post- en pakketmonitor van de ACM? Zo ja, op welke termijn is dit mogelijk?

Antwoord op vraag 22

In 2014 is de Postregeling 2009 aangepast en is de transparantie over de kostentoerekening voor de ACM vergroot. De ACM stelt jaarlijks de tariefruimte voor de UPD vast (zoals tevens aangegeven in het antwoord op vraag 4). Daarnaast publiceert PostNL jaarlijks een financiële verantwoording over de uitvoering van de UPD.

23

Is de Staatssecretaris bereid om de ACM op te dragen om daarnaast in haar jaarlijkse post- en pakketmonitor een evaluatie op te nemen van de ontwikkelingen op de postmarkt als gevolg van de concentratie en de effecten daarvan voor zakelijke – en niet zakelijke gebruikers? Kan hierbij onder andere het serviceniveau van postbezorging en de gevolgen van de postfusie voor het personeel van PostNL en Sandd worden meegenomen? Zo ja, op welke termijn is dit mogelijk?

Antwoord op vraag 23

De ACM publiceert jaarlijks de Post- en Pakkettenmonitor. Bovendien publiceert de ACM jaarlijks haar besluiten over de tariefruimte op de UPD. Daarnaast controleert de ACM of PostNL zich houdt aan de kwaliteitseisen die gelden voor de UPD.⁶

Zoals tevens aangegeven in het antwoord op vraag 13 bevat de Post- en Pakkettenmonitor reeds veel waardevolle informatie om de marktonwikkelingen te kunnen volgen, bijvoorbeeld ten aanzien van marktaandeel, prijzen en volumes. Een extra jaarlijkse evaluatie om de gevolgen van de

⁶ Zie bijvoorbeeld <https://www.acm.nl/nl/publicaties/besluit-overkomstduur-en-postvestigingenbeleid-2018>

overname te monitoren is wat mij betreft daarom niet nodig. Het is aan de ACM om op basis van haar toezichthoudende bevoegdheid te bepalen waar zij in haar monitor aandacht aan besteedt.

Ik kan de Kamer wel separaat informeren over de personele gevolgen van de overname. Een redelijke termijn hiervoor hangt samen met het integratieproces van PostNL en Sandd dat nu van start gaat. Ik zal hiervoor in overleg treden met PostNL.

24

Kan de Staatssecretaris aangeven op welke termijn zij meer transparantie gaat verschaffen over de kostentoerekening van de UPD, bijvoorbeeld door het vrijgeven van meer informatie over de tariefopbouw en de volumes van de UPD?

Antwoord op vraag 24

Zoals tevens aangegeven in het antwoord op vraag 4 stelt de ACM jaarlijks de tariefruimte voor de UPD vast. Daarnaast publiceert PostNL jaarlijks een financiële verantwoording over de uitvoering van de UPD. Deze rapportages bieden onder andere inzicht in de ontwikkeling van kosten, opbrengsten, volumes en de tariefruimte binnen de UPD. Ik ben er voorstander van dat zoveel mogelijk informatie over (de uitvoering van) de UPD openbaar wordt. Tegelijkertijd moet er rekening mee worden gehouden dat dergelijke informatie een bedrijfsvertrouwelijk karakter kent. Omdat belangrijke informatie over de UPD waar mogelijk reeds openbaar wordt gemaakt, heb ik vooralsnog geen reden om aan te nemen dat de eisen rondom financiële verantwoording – zoals vastgelegd in artikel 11 van de Postregeling 2009 – onvoldoende zijn.

25

Heeft de Staatssecretaris een vorm van kostentoerekening voor de zakelijke markt voorzien om de transparantie voor zakelijke gebruikers op de postmarkt te maximaliseren en zo ja, in welke vorm en op welk moment?

Antwoord op vraag 25

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 5.

26

Welke mogelijkheden heeft de regering om in te grijpen indien zij van mening is dat de postfusie grote nadelige gevolgen heeft?

Antwoord op vraag 26

Ik heb een aantal voorschriften en beperkingen verbonden aan het artikel 47-besluit om nadelige gevolgen van de overname van Sandd – bijvoorbeeld op het gebied van mededinging – te mitigeren. De ACM ziet toe op de naleving van deze vergunningsvoorschriften. Daarnaast kunnen op basis van artikel 5 van het besluit in uitzonderlijke omstandigheden een of meer van de aan deze vergunning verbonden voorschriften en beperkingen worden ingetrokken of gewijzigd.

27

Maakt de consolidatie een eind aan de concurrentie op arbeidsvoorwaarden voor de laagstbetaalden, zoals de postbezorgers, in de postsector? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe is geborgd dat postbezorgers

niet meer het slachtoffer kunnen worden van concurrentie op arbeidsvoorwaarden?

Antwoord op vraag 27

Door de consolidatie is er geen sprake meer van concurrentie tussen Sandd en PostNL om steeds verder krimpende volumes, waarbij sprake was van druk op de arbeidsvoorwaarden. Tevens is het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 van kracht dat bepaalt dat 80% van de postbezorgers op basis van een arbeidscontract in dienst moet zijn. Bovendien is sinds 1 januari 2018 het wettelijk minimumloon (WML) van toepassing op mensen die op basis van een overeenkomst van opdracht werken. Ook is sinds 1 januari 2019 de Wijzigingswet Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in werking getreden, waardoor het lastiger is geworden om gebruik te maken van stukloon in de postsector. Deze maatregelen zijn belangrijk voor de bescherming van werkenden in deze sector.

28

Hoe is het samengaan van PostNL en Sandd uit sociaal oogpunt goed?

Antwoord op vraag 28

Een van de redenen voor het verlenen van een vergunning voor de overname was dat daarmee het risico op grote schokken op de werkgelegenheid wordt verkleind. In plaats daarvan kan een geleidelijke afbouw van het aantal postbezorgers worden gefaciliteerd, in samenhang met de krimp van het postvolume, waarbij zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de belangen van werknemers in de postsector. Bovendien zal, zoals tevens in het antwoord op vraag 27 aangegeven, de druk op arbeidsvoorwaarden afnemen.

PostNL heeft daarbij toegezegd dat er door de concentratie geen gedwongen ontslagen zullen plaatsvinden van medewerkers van Sandd die werkzaam zijn in de bezorging van post (ongeveer 11.000). Om zeker te stellen dat de toezeggingen van PostNL gestand worden gedaan, heb ik bij het besluit een voorschrift hiertoe opgenomen.

Na de overgang zullen de postbezorgers van Sandd onder de postbezorgers-CAO van PostNL komen te vallen. Deze CAO kent betere arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers dan de huidige voorwaarden bij Sandd. De belangrijkste verschillen zijn:

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

29

Kunt u aangeven in welke mate er in andere Europese landen via de moederbedrijven van DPD, GLS en DHL brievenbuspakketten via het postnetwerk worden vervoerd? In hoeverre is de situatie in Nederland vergelijkbaar met deze vervoerders met een grote thuismarkt?

Antwoord op vraag 29

Er zijn voor zover mij bekend geen openbare cijfers ten aanzien van de aantallen brievenbuspakketten die de moederbedrijven van DPD, GLS en DHL bezorgen (respectievelijk La Poste, Royal Mail en Deutsche Post). Gegeven de geografische omstandigheden is het in de meeste andere Europese landen gebruikelijker dan in Nederland om post gemotoriseerd te bezorgen, vooral in rurale en minder dichtbevolkte gebieden. Dat maakt het eenvoudiger om pakketten gecombineerd met de brievenpost te bezorgen. Ook de verschillen in arbeidsvoorwaarden en Arbowetgeving spelen daarbij een rol. PostNL heeft er op basis van nationale omstandigheden voor gekozen de bezorging van post en pakketten van elkaar te scheiden.

30

In hoeverre worden er via het huidige netwerk van Sandd zogenaamde «brievenbuspakjes» verstuurd?

Antwoord op vraag 30

Het aantal brievenbuspakjes dat Sandd bezorgde was beperkt. Op basis van de openbare versie van het besluit van de ACM van 5 september 2019 is bekend dat het marktaandeel van Sandd op het gebied van brievenbuspakjes met *track & trace* tussen 0 en 10% lag. Exacte aantallen en marktaandelen zijn bedrijfsvertrouwelijk.

31

Welke toezeggingen heeft PostNL nog meer gedaan op het gebied van het personeelsbestand in het kader van de aanvraag voor de art. 47a-procedure, naast de toezegging dat er vanuit het personeelsbestand dat overkomt van Sandd geen gedwongen ontslagen zullen vallen?

Antwoord op vraag 31

Zoals tevens aangegeven in het antwoord op vraag 28 biedt PostNL aan alle bezorgers van Sandd de mogelijkheid om in dienst te komen als postbezorger bij PostNL. Daarnaast zal PostNL werknemers bijvoorbeeld tegemoet komen die bij een overstap naar PostNL verder moeten reizen naar hun werk, onder andere door middel van een vergoeding voor woon-werkverkeer. Ook heeft PostNL toegezegd dat postbezorgers hun opgebouwde dienstjaren bij Sandd behouden voor de berekening van toekomstige jubilea en transitievergoeding. Er zijn bovendien sociale regelingen afgesloten, waarin onder meer een vertrekregeling is vastgelegd voor personeel van Sandd dat niet in dienst van PostNL kan treden.

32

Stelt de voorgestelde toegangsregeling andere postbedrijven dan PostNL in staat om hun positie te handhaven op de postmarkt?

Antwoord op vraag 32

Door de overname van Sandd heeft alleen PostNL nog de beschikking over een landelijk dekkend postnetwerk. Tegelijkertijd was er op het moment waarop de vergunning is verleend geen zogenaamd aanmerkelijk marktmachtbesluit van kracht (op basis van artikel 13a e.v. van de Postwet

2009). Met een dergelijk besluit kunnen toegangsverplichtingen worden opgelegd aan PostNL.

Daarom is een voorschrift bij het artikel 47-besluit opgenomen op basis waarvan PostNL toegang moet bieden aan andere postvervoerders. Doel van dit voorschrift is dat effectieve toegang wordt geborgd en dat andere (regionale) postvervoerders hun activiteiten kunnen voortzetten. Dit voorschrift is tot stand gekomen op basis van advies van de ACM. Ik zal de komende periode in de gaten houden of het doel van dit toegangsvoorschrift wordt behaald.

33

Heeft PostNL toezeggingen gedaan over eventuele gedwongen ontslagen binnen het eigen personeelsbestand, zeker in het licht van de effecten van twee landelijke postbezorgingsnetwerken tot één netwerk?

Antwoord op vraag 33

Er zijn aan PostNL geen specifieke beperkingen opgelegd ten aanzien van haar eigen personeelsbestand in het kader het artikel 47-besluit. PostNL heeft aangegeven dat zij geen gedwongen ontslagen verwacht bij haar eigen personeel als gevolg van de overname.

34

Wat zijn de verwachtingen van de Staatssecretaris met betrekking tot het aantal gedwongen ontslagenen als gevolg van de postfusie?

Antwoord op vraag 34

Een van de redenen voor het verlenen van een vergunning voor de overname was dat daarmee het risico op grote schokken op de werkgelegenheid wordt verkleind. Zoals in het antwoord op vraag 31 en 33 ook is vermeld zullen er als gevolg van de overname van Sandd door PostNL geen gedwongen ontslagen van postbezorgers vallen bij PostNL (circa 21.000) of Sandd (circa 11.000). De overige werknemers van Sandd krijgen voorrang bij sollicitaties bij PostNL. Het is op dit moment nog te vroeg om een exacte inschatting te geven in hoeverre er onder het overige personeel van Sandd gedwongen ontslagen vallen.

Daarnaast is het nog de vraag welke gevolgen de overname zal hebben voor de franchisenemers van Sandd en of deze zouden kunnen resulteren in gedwongen ontslagen van werknemers bij deze bedrijven. Uit de berichtgeving heb ik begrepen dat PostNL met deze partijen in gesprek wil treden over toekomstige vormen van samenwerking.

35

Hoe wil de Staatssecretaris, indachtig het advies van de ACM, de toegangsregulering van andere postbedrijven op het netwerk van PostNL inrichten?

Antwoord op vraag 35

Zoals tevens aangegeven in het antwoord op vraag 32, is als voorschrift aan het artikel 47-besluit verbonden dat PostNL toegang tot haar netwerk moet bieden aan andere postvervoerders. Het advies van de ACM is hierbij leidend geweest.

Dit toegangsvoorschrift in het artikel 47-besluit geldt voor een periode van maximaal acht jaar, tenzij onder de Postwet 2009 een ander toegangsregime wordt ingesteld. Dit zou in de eerste plaats kunnen wanneer een zogenoemd aanmerkelijk marktmacht besluit onherroepelijk wordt (op grond van artikelen 13a en verder van de Postwet 2009). In de tweede plaats kan deze situatie zich voordoen wanneer de aangekondigde wijziging van de Postwet 2009 in werking treedt en op basis daarvan (in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling) eisen worden gesteld aan toegang van andere postbedrijven tot het postnetwerk van PostNL. De toegangsvereisten die zijn gesteld bij het artikel 47-besluit zullen het uitgangspunt vormen voor een dergelijke algemene maatregel van bestuur om onzekerheden in de markt zo veel mogelijk te voorkomen.

36

In hoeverre bestaat er op dit moment concurrentie op de pakketmarkt?

Antwoord op vraag 36

De pakkettenmarkt groeit al jaren hard en deze groei zal naar verwachting ook de komende jaren doorzetten. Er zijn vier belangrijke spelers op deze markt actief. In de Post- en Pakkettenmonitor van ACM is aangegeven dat PostNL in 2018 een marktaandeel had van 60–65% op de binnenlandse pakketmarkt. Het marktaandeel van DHL – de tweede partij op de markt – is 25–30%. DPD en GLS zijn de derde en vierde partij op de markt met een marktaandeel tussen 0 en 5% op basis van volume. Op het gebied van grensoverschrijdend pakketvervoer (vervoer vanuit Nederland naar andere landen en vice versa) zijn de marktaandelen van deze vier partijen meer in evenwicht. Sandd had een beperkte positie op het gebied van pakketvervoer.

37

Kan de Staatssecretaris een overzicht geven van de ontwikkeling van het marktaandeel van alle pakketvervoerbedrijven op de pakketmarkt in de afgelopen tien jaar?

Antwoord op vraag 37

Op basis van het besluit van de ACM van 5 september 2019 en de verschillende edities van de Post- en Pakkettenmonitor kan worden geconstateerd dat het marktaandeel van PostNL op het gebied van binnenlands pakketvervoer met enkele procentpunten is gestegen in de afgelopen jaren. De positie van DHL – de nummer twee op de markt – is stabiel gebleven, terwijl het marktaandeel van GLS en DPD is afgenomen. De exacte marktaandelen van partijen zijn door de ACM als bedrijfsvertrouwelijk aangemerkt.

38

Kan de Staatssecretaris een prognose geven hoe de pakketmarkt zich de komende vijf jaar zal ontwikkelen?

Antwoord op vraag 38

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 36, groeit de pakketmarkt al jaren hard en is het de verwachting dat deze groei ook de komende jaren zal doorzetten. De uitgangssituatie is daarmee totaal anders dan op de

postmarkt en dit biedt kansen voor ondernemingen die op de pakkettenmarkt actief zijn.

In het besluit van 5 september 2019 constateert de ACM dat de markt voor binnenlands pakketvervoer lijkt te tenderen naar een duopolie van PostNL en DHL, waarbij PostNL de grootste partij is. Hoe dat zich in de komende jaren zal ontwikkelen is op dit moment niet te zeggen.

39

Kan PostNL haar monopoliepositie op de postmarkt gebruiken om haar positie op de pakketmarkt te verstevigen en verder uit te breiden? Zo ja, hoe?

Antwoord op vraag 39

Zoals onder andere aangegeven in het antwoord op vraag 9, is het van belang dat de kostentoerekening tussen UPD-diensten en niet-UPD-diensten accuraat en eerlijk is. Kruissubsidiëring tussen UPD-diensten en niet-UPD-diensten is verboden. Dergelijke kruissubsidiëring is ongewenst omdat concurrenten van PostNL daardoor benadeeld zouden kunnen worden. De eisen ten aanzien van boekhoudkundige scheiding en kostentoerekening zijn bedoeld om de ACM in voldoende mate in staat te stellen om te controleren dat kosten worden toegerekend aan de diensten die de kosten veroorzaken. Indien noodzakelijk kan de ACM op basis van het verbod op misbruik van een machtspositie (artikel 24 van de Mededingingswet) tevens ingrijpen. Tenslotte beperkt het maximumrendement op zowel de UPD-diensten als op de totale postactiviteiten van PostNL het risico op marktverstoring. Met deze rendementsplafonds worden overwinsten voorkomen.

40

In hoeverre is geborgd dat het voortbestaan van het te vormen landelijke postnetwerk niet wordt uitgehold door spelers met een verdienmodel dat volledig is gebaseerd op toegangsregulering?

Antwoord op vraag 40

Zoals aangegeven in het antwoord op vragen 32 en 35 is één van de voorschriften bij het artikel 47-besluit dat PostNL toegang moet bieden aan andere postvervoerders. Om gebruik te kunnen maken van het toegangs aanbod geldt als voorwaarde dat maximaal 70% van het totale postvolume dat een postvervoerder collecteert en/of sorteert mag worden aangeboden als restpost bij PostNL. Dit beoogt verdienmodellen van andere postvervoerders te voorkomen die enkel gebaseerd zijn op de toegangsregulering.