



Aanvraag artikel 47 in het kader van de voorgenomen consolidatie in de postsector door PostNL en Sandd



Aanleiding aanvraag artikel 47

PostNL heeft op 25 februari 2019 de voorgenomen overname van Sandd aangekondigd en gemeld bij ACM. ACM heeft op 5 september 2019 het besluit genomen om geen vergunning te verlenen aan PostNL voor de overname van Sandd.

PostNL realiseert zich dat het verlenen van een vergunning voor consolidatie er toe leidt dat er nog maar één landelijke fysieke postspeler overblijft en dat daarmee concurrentie verdwijnt. Echter, consolidatie in de context van de Nederlandse postsector is geen standaard concurrentievraagstuk dat zich leent voor een afweging op basis van enkel een reguliere mededingingsrechtelijke toets. PostNL meent dat er sprake is van een uitzonderlijke situatie waarbij grotere, maatschappelijke belangen op het spel staan dan de gevolgen voor de concurrentie op korte termijn.

PostNL doet om die reden een uitzonderlijk verzoek voor een zeer uitzonderlijke situatie: op grond van artikel 47 van de Mededingingswet vragen wij een vergunning voor deze consolidatie in de postsector in het bredere maatschappelijke belang. Wij lichten dit graag verder toe.

Als gevolg van de aanhoudende krimp is consolidatie al langer gaande in de postsector

Vanaf 2009 is sprake geweest van een marktkrimp van gemiddeld 8 tot 10 procent en is ruim de helft van het totale marktvolume verdwenen. De krimp zorgt voor grote uitdagingen in de postsector. De kosten om een postnetwerk in stand te houden blijven voor een groot deel hetzelfde, ook als er minder brieven hoeven te worden bezorgd. Dit betekent dat wanneer er meer brieven worden bezorgd, de kosten per brief steeds lager worden. Echter de keerzijde is dat als er minder brieven te bezorgen zijn, de kosten per brief juist steeds hoger worden.

De onomkeerbare en significante daling van het postvolume in Nederland hebben er toe geleid dat de ontwikkeling naar minder netwerken in de Nederlandse postsector al langere tijd gaande is. Tien jaar geleden was er nog sprake van vier landelijke bezorgnetwerken voor geadresseerde post: PostNL, Netwerk VSP,¹ Sandd en Selekt Mail. De aparte netwerken van Netwerk VSP en Selekt Mail zijn inmiddels verdwenen. En in 2017 fuseerden Sandd en VSP, de twee grootste postbedrijven naast PostNL. Op dit moment is de sector op het fundamentele punt gekomen dat het uitstellen van verdere consolidatie grote maatschappelijke consequenties heeft voor eindgebruikers en werknemers.

Tot nu toe konden fundamentele keuzes worden uitgesteld

De ongekende krimp van de volumes is in Nederland tot nu toe relatief succesvol opgevangen. Ondanks het feit dat de krimp in Nederland als digitale koploper veel hoger is geweest dan elders in Europa, heeft de Nederlandse overheid - anders dan in veel andere landen - niet financieel hoeven bij springen.

¹ Een dochtervennootschap van de rechtsvoorganger van PostNL.

PostNL is er de afgelopen 10 jaar steeds weer in geslaagd om de enorme krimp het hoofd te bieden dankzij de inzet van onze medewerkers en met een constructieve rol van de ondernemingsraad en de vakbonden.

In deze uitdagende situatie hebben we tot nu toe recht kunnen doen aan alle verschillende maatschappelijke en financiële belangen:

- geleidelijke afbouw op een sociale, maatschappelijk verantwoorde wijze
- in standhouden van een arbeidsintensief netwerk dat vijf dagen per week (UPD) post bezorgt
- betaalbaar en toegankelijk houden van post
- behalen van een duurzaam rendement dat noodzakelijk is om de postvoorziening op bedrijfseconomisch verantwoorde wijze uit te voeren.

Niet langer mogelijk om alle belangen te blijven dienen

De afgelopen jaren hebben we ons ingespannen om al deze belangen zo goed mogelijk te dienen. Daarbij hebben we onze financiële prestaties wel steeds verder zien verslechteren. Er is sprake van een systematisch neergaande trend in de winstcijfers. En het postbedrijf van PostNL had in 2017 en 2018 een negatieve cashflow. [REDACTED]

Het opvangen van de krimp was, is en blijft een *balancing act*. Dankzij een combinatie van stevige kostenbesparingen en gedoseerde prijsverhogingen is het ons gelukt om vijf dagen per week de post te blijven bezorgen en de kwaliteit op een hoog niveau te handhaven. Nog steeds behoort PostNL met zijn kwaliteit tot de wereldtop. Die hoge kwaliteit is belangrijk om post aantrekkelijk te houden ten opzichte van digitale alternatieven.

Deze *balancing act* is echter steeds moeilijker vol te houden. Na jaren van reorganiseren en sturen op een steeds grotere efficiëntie, raken de besparingsmogelijkheden steeds meer uitgeput. Het gedoseerd blijven verhogen van prijzen is ook geen oplossing: het versterkt het volumeverlies aan de digitale concurrentie. Het wordt daarmee steeds moeilijker om de gevolgen van de krimp te compenseren. Dat de grens bereikt is, zien we ook aan onze dalende winstgevendheid: we zijn de afgelopen jaren ondanks alle inspanningen steeds minder in staat gebleken om een duurzaam rendement op de postvoorziening te behalen. De neergaande trend in de financiële resultaten van ons postbedrijf is onmiskenbaar en [REDACTED]

De belangen van al onze stakeholders, van onze medewerkers, onze klanten, financiers en onze aandeelhouders hebben we altijd centraal gesteld. PostNL is trots op zijn postdienstverlening in heel Nederland. We zijn ons bewust van onze maatschappelijke taak, dat zit in ons DNA. Maar dat kunnen we alleen blijven doen als we een gezond bedrijf zijn, waar mensen willen werken omdat we een goede en betrouwbare werkgever zijn, consumenten en bedrijven hun postbezorging aan toevertrouwen, banken geld aan willen lenen en beleggers in willen investeren.

Indien de neergaande trend niet gekeerd wordt, is het niet mogelijk om met behulp van aanvullende maatregelen het rendement te herstellen tot een duurzaam niveau. De baten van deze maatregelen (de kostenbesparingen en tariefverhogingen) moeten namelijk groter zijn dan de kosten (in de vorm van omzeterderving, de toenemende vaste kosten per poststuk door de continue volumedaling en de reorganisatiekosten). Een rendementsverbetering kan alleen bereikt worden (of het rendementsverlies kan slechts gestopt worden) door grote en ingrijpende veranderingen. Deze drastische maatregelen

hebben zeer grote gevolgen voor de (kwaliteit van de) postbezorging en de medewerkers van ons postbedrijf. Zoals nader is toegelicht betekent dit dat het aantal bezorgdagen sterk moet worden teruggebracht, met ingrijpende gevolgen voor consumenten en bedrijven, en PostNL zal dan noodgedwongen in korte tijd afscheid moeten nemen van een groot aantal medewerkers.

Hoewel Sandd geen verplichting heeft een vijfdaags bezorgnetwerk in stand te houden, is deze situatie voor Sandd per saldo niet anders, ook zij wordt geconfronteerd met de uitdagingen van een onafgebroken daling van de postvolumes. We zijn dan ook op het punt gekomen dat het geforceerd handhaven van twee nationale postnetwerken niet langer houdbaar is.

Afweging tussen korte termijn concurrentie versus lange termijn maatschappelijke belangen

Als - gezien deze uitzonderlijke situatie - consolidatie zou worden toegestaan, zullen de volumes van PostNL en Sandd worden samengevoegd en kunnen we de kosten van het netwerk over meer poststukken verdelen. Daarmee wordt de basis onder het netwerk meer solide, duurzamer, ook in financieel opzicht, en krijgen de postbezorgers van Sandd een plek in ons bedrijf. Hoe langer we wachten, hoe moeilijker dat wordt. Natuurlijk is consolidatie geen wondermiddel; ook na consolidatie zullen we alle zeilen moeten bijzetten om de gevolgen van de krimp op te vangen voor consumenten, zakelijke klanten en onze medewerkers. Maar die stevigere basis zorgt er wel voor dat we onze *balancing act* gedurende langere termijn kunnen voortzetten en de Nederlandse postsector als geheel op een gecontroleerde en sociale wijze kunnen blijven aanpassen aan het dalende postvolume.

Als het behoud van korte termijn concurrentie echter boven alles wordt gesteld, leidt dat niet tot een duurzame en maatschappelijk wenselijke keuze. Voor zover er zonder consolidatie toch nog tijdelijk concurrentie mogelijk blijft, wordt daar een hoge maatschappelijke prijs voor betaald: de postsector - en daarmee dus de kwaliteit van de postbezorging, de arbeidsvoorwaarden en de werkgelegenheid - wordt steeds kwetsbaarder voor schokken en tegenvallende marktomstandigheden, en het in stand houden van het huidige vijfdaagse postnetwerk bevindt zich al in de gevarezone.

De essentie is dat een situatie van twee parallelle landelijke postnetwerken niet langer houdbaar is. De huidige concurrentie zal hoe dan ook verdwijnen. De fundamentele keuze die nu voorligt, is dan ook hoe die transitie naar één landelijk postnetwerk het beste kan worden vormgegeven: of de situatie op zijn beloop laten met ingrijpende gevolgen voor de postvoorziening en medewerkers, of op gecontroleerde wijze met oog voor de maatschappelijke belangen. De concurrentie vanuit digitaal blijft daarbij bestaan, wat ons betreft de grootste vorm van concurrentie die ons ook na consolidatie zal blijven disciplineren. Focus op korte termijn concurrentie gaat eraan voorbij hoe de onvermijdelijke transitie van de postsector op een maatschappelijk acceptabele wijze kan worden vormgegeven waarbij recht wordt gedaan aan alle betrokken belangen. Dat is de werkelijke vraag die voorligt.

In deze aanvraag zullen wij nader uiteenzetten dat er in onze ogen sprake is van gewichtige redenen van algemeen belang. Gegeven deze maatschappelijke belangen - die wat ons betreft van een andere orde zijn dan het belang van het in stand houden van niet-duurzame concurrentie - doen wij hierbij een verzoek aan de Staatssecretaris om een vergunning te verlenen op basis van artikel 47 van de Mededingingswet.

1. Aanvraag tot vergunning

1. Op 25 februari 2019 heeft PostNL N.V. (hierna: **PostNL**) de voorgenomen overname van SHM Beheer II B.V. (**Sandd**) gemeld bij de Autoriteit Consument en Markt (de **ACM**) (de **Melding**) (**Bijlage 1**). Bij besluit van 1 april 2019 heeft de ACM geoordeeld dat voor het tot stand brengen van de voorgenomen concentratie (de **consolidatie**) een vergunning is vereist (het **Eerste Fase Besluit**, **Bijlage 2**). Vervolgens heeft PostNL op 4 april 2019 een aanvraag voor een vergunning ingediend (**Bijlage 3**). Op 5 september 2019 heeft de ACM geweigerd de gevraagde vergunning te verlenen (het **Tweede Fase Besluit**, **Bijlage 4**).
2. In het geval dat ACM besluit om geen vergunning te verlenen, geeft artikel 47 van de Mededingingswet (**Mw**) de bevoegdheid aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat (de **Minister**) om alsnog een vergunning af te geven op grond van gewichtige redenen van algemeen belang. Deze bevoegdheid komt mede toe aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (de **Staatssecretaris**).² Hierbij vraagt PostNL de Staatssecretaris om een vergunning voor de consolidatie (de **Vergunningsaanvraag**).
3. Met de consolidatie beogen we samen met Sandd één sterk landelijk postnetwerk te vormen.³ We beschouwen consolidatie als een essentiële stap om de postbezorging voor heel Nederland betrouwbaar, bereikbaar en betaalbaar te houden, en om de werknemers te beschermen tegen schokeffecten. De Nederlandse postsector bevindt zich in een cruciale en uitzonderlijke situatie. Nederland kent een hoge mate van digitalisering, waardoor de postvolumes uitermate snel zijn gekrompen in de afgelopen jaren. Die volumedaling gaat onverminderd door. Dat zorgt voor een aanzienlijke druk op PostNL en Sandd. De schaalvoordelen in hun postnetwerken nemen steeds verder af. Immers, de vaste kosten moeten over een steeds kleiner volume worden goed gemaakt. Daarom wordt het voor ieder van hen steeds moeilijker om een landelijk dekkend netwerk in de lucht te (blijven) houden, en daarmee de continuïteit van de landelijke postdienstverlening te blijven waarborgen.
4. Wat PostNL betreft leent de situatie in de postsector zich niet voor een reguliere beoordeling van de voorliggende consolidatie vanuit concurrentieoogpunt alleen.
5. Door de substantiële volumedalingen en de daaruit volgende druk op de postdienstverlening, is de consolidatie de enige manier om de continuïteit van de postdienstverlening te garanderen en bovendien te komen tot een gecontroleerde en sociale afbouw van de postvoorziening in de komende jaren. PostNL zal met het toevoegen van de volumes van Sandd substantiële kostenbesparingen kunnen behalen,⁴ en daarmee zijn postnetwerk langer in stand kunnen

² Dat is het geval voor zover de Staatssecretaris in overeenstemming met de Grondwet optreedt als Minister. Zie artikel 2 Wet voorzieningen in verband met ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris jo. artikel 46 Grondwet.

³ Zie ook de aankondiging van de Concentratie op 25 februari 2019, beschikbaar op <https://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2019/postnl-en-sandd-vormen-samen-n-sterk-landelijk-postnetwerk-voor-heel-nederland.html>.

⁴ Hieronder zal PostNL uiteenzetten dat hij een jaarlijkse bijdrage verwacht aan onderliggend cash bedrijfsresultaat (UCOI) van EUR 50-60 miljoen door synergievoordelen, met volledige bijdrage verwacht vanaf het derde jaar na goedkeuring (zie nr 4.2.6).

houden. Door de consolidatie kan onnodige duplicatie van kosten worden vermeden, gaat de benuttingsgraad van het netwerk omhoog en daarmee de kosten per poststuk omlaag. Hiermee kan de toenemende kwetsbaarheid van de landelijke postvoorziening sterk verminderd worden en kan het risico worden verkleind dat schokeffecten zullen optreden, zoals een abrupte en drastische afbouw van het landelijke postnetwerk, ongecontroleerd verlies van banen of de uittreding van een aanbieder. Dergelijke schokeffecten zouden leiden tot ernstige gevolgen voor klanten, medewerkers en andere *stakeholders* en maatschappelijk onrust. De kostenbesparingen die dankzij de consolidatie kunnen worden behaald reduceren het risico op zulke⁵ ingrijpende schokeffecten.

6. Door de consolidatie zullen verzenders van post voor langere tijd verzekerd zijn van een hoogwaardige postvoorziening, mede in dunbevolkte gebieden. De verbeterde continuïteit van de postbezorging zorgt er daarnaast voor dat PostNL de dienstverlening binnen de Universele Post Dienst (**UPD**) duurzaam kan blijven uitvoeren. Van groot belang is ook dat de consolidatie meer baanzekerheid geeft voor duizenden medewerkers in de postvoorziening en het mogelijk maakt om de krimp van de postmarkt op een sociale manier op te blijven vangen. De ruim 11.000 postbezorgers en andere medewerkers van Sandd krijgen een baan bij PostNL aangeboden. In combinatie met het verkleinen op het risico op schokeffecten, verbetert daarmee het perspectief op de lange-termijn werkgelegenheid.
7. De consolidatie is dus van groot belang om de postvoorziening van PostNL en Sandd duurzaam te kunnen blijven aanbieden tegen redelijke voorwaarden (zowel voor de klant als de aanbieder), en schokeffecten te vermijden. Er zijn grote maatschappelijke belangen gemoeid met de postsector en deze overstijgen het bedrijfsbelang van PostNL en Sandd.
8. De UPD is een belangrijk aspect van die maatschappelijke nutsfunctie, met als doel de postdienst toegankelijk, betaalbaar en van hoge kwaliteit te houden. De UPD draagt bij aan sociale inclusie. Het is een landelijke dienstverlening tegen een uniforme prijs, dus ook in dunbevolkte gebieden waar de kosten van postbezorging hoger zijn. Het Regeerakkoord erkent het belang van de UPD: “[h]et kabinet wil de universele postdienst op het huidige kwaliteitsniveau, op het platteland en in krimpregio’s verankeren”.⁶ De UPD is nog steeds van groot maatschappelijk belang, maar de uitvoering van de UPD staat steeds meer onder druk. Op dit moment geldt al dat het rendement op de UPD niet voldoet aan de minimale rendementseisen die de kapitaalmarkt stelt, wat de komende jaren enkel zal verslechteren. In deze Vergunningsaanvraag zullen wij uiteenzetten waarom de consolidatie belangrijk is voor de continuïteit van de landelijke postdienstverlening en het kunnen blijven verlenen van de UPD.
9. Niet alleen voor de gebruiker is het belang van de postsector groot, maar ook voor de medewerkers van de postvervoerders. De postsector is zeer arbeidsintensief, waar de meeste andere netwerken vooral uit kapitaalgoederen bestaan. Bij PostNL en Sandd werken in totaal maar liefst tientallen duizenden medewerkers in de postvoorziening. Een deel van deze mensen komt zonder begeleiding niet gemakkelijk aan een andere baan in het geval van een abrupte en ongecontroleerde afbouw van het landelijke postnetwerk of zelfs een faillissement. Voor deze medewerkers is een geleidelijke afbouw van het landelijke postnetwerk van extra groot belang.

⁶ Regeerakkoord – Vertrouwen in de toekomst, p. 35.

Met een geleidelijke, gecontroleerde afbouw is het mogelijk om zolang mogelijk (maatschappelijk wenselijke) werkgelegenheid in stand te houden en tegen sociale arbeidsvoorwaarden.

10. Al met al biedt de consolidatie de ruimte om het landelijke postnetwerk gecontroleerd aan te passen aan de dalende volumes, met zoveel mogelijk oog voor de belangen van onder meer de medewerkers en klanten.
11. Gelet op deze maatschappelijke belangen doet PostNL hierbij een verzoek aan de Staatssecretaris om een vergunning te verlenen op basis van artikel 47 Mw. Wij zullen in deze aanvraag uiteenzetten dat er in onze ogen sprake is van gewichtige redenen van algemeen belang. De consolidatie leidt (i) tot kostenvoordelen, (ii) tot een meer solide basis onder de continuïteit van de postdienstverlening⁷ en (daarmee) tot de houdbaarheid en betaalbaarheid van de UPD, en ten slotte (iii) tot bescherming van sociale arbeidsvoorwaarden en (maatschappelijk relevante) werkgelegenheid. Er is sprake van een uitzonderlijke situatie, waarbij consolidatie grote maatschappelijke voordelen heeft boven het behoud van concurrentie.
12. De voordelen van consolidatie blijken ook uit diverse onderzoeksrapporten, die wij in deze Vergunningsaanvraag zullen aanhalen. Het gaat daarbij onder meer om de uitkomsten van de Postdialoog⁸ zoals weergegeven in het Oudeman Rapport (2018), en overige onderzoeken die het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (**het Ministerie**) heeft laten uitvoeren, onder meer door Ecorys (2018), Rebel (2018) en Kwink/Rebel (2017).⁹
13. Daarnaast verwijzen we naar de Efficiency Rapporten die we hebben ingediend als onderdeel van de Melding bij de ACM, evenals de rapporten die we indienen als onderdeel van deze Vergunningsaanvraag. In **Tabel 1** hieronder staat een overzicht van die studies, evenals een korte weergave van de inhoud en de onderlinge verhouding met de andere studies. Dit laat zien dat we vanuit verschillende perspectieven onderzoek hebben gedaan (of laten doen) naar de effecten van de consolidatie op de kostenefficiëntie van het netwerk, op de continuïteit van de postdienstverlening, op de houdbaarheid en betaalbaarheid van de UPD en ten slotte op de factor arbeid. In §4 beschrijft PostNL deze rapporten in meer detail.

Tabel 1 - Overzicht rapporten ingediend bij de Melding en deze Vergunningsaanvraag

Naam	Korte weergave inhoud	Verhouding met andere rapporten
<i>Ingediend bij Melding (Efficiency Rapporten)</i>		
PwC Oplegnotitie (Bijlage 5)	Samenvatting van de PwC studie 2019, de PostNL	Samenvatting van de studies ingediend bij

⁷ Het gaat daarbij tevens om de zo lang mogelijke instandhouding van de kwaliteit en betaalbaarheid van het landelijke postvervoer, waaronder de UPD.

⁸ Hieraan hebben 41 partijen deelgenomen, te weten postvervoerders, belangengroepen, vakbonden, postgebruikers, ministeries, toezichthouder ACM en externe experts.

⁹ Het Oudeman Rapport (2018) evenals de rapporten van Ecorys (2018), Rebel (2018) en Kwink/Rebel (2017) zijn te vinden via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/postbezorging/documenten/kamerstukken/2018/06/15/kamerbrief-over-toekomst-van-de-postmarkt>.

	studie 2019 en het PostNL Addendum 2019.	de Melding.
PwC studie 2019 (Bijlage 6)	Kwantitatieve schatting van lange termijn schaalvoordelen in het bezorgnetwerk van PostNL.	Input voor de analyse in de continuïteitsstudie.
PostNL studie 2019 (Bijlage 7)	Lange termijn schaalvoordelen in postvervoer en de verwachte kostenbesparing van de overname van Sandd door PostNL.	Idem.
PostNL Addendum 2019 (Bijlage 8)	Impact van Masterplannen op analyse lange termijn schaalvoordelen (robustheidsanalyse).	Idem.
<i>Ingediend bij Vergunningsaanvraag</i>		
Oplegnotitie Vergunningsaanvraag (Bijlage 9)	Samenvatting van de continuïteitsstudie, de PwC UPD studie en de Ecorys studie.	Samenvatting van de studies ingediend bij de Vergunningsaanvraag.
continuïteitsstudie (Bijlage 10)	Analyse van de houdbaarheid van het landelijke postbedrijf in de context van de marktontwikkelingen, en de ruimte die de consolidatie biedt voor het realiseren van kostenbesparingen.	De continuïteitsstudie biedt de basis voor de PwC UPD studie en de Ecorys studie.
PwC UPD studie (Bijlage 11)	Analyse van de effecten van de consolidatie op de UPD, waaronder de houdbaarheid (ook op langere termijn) en de tariefruimte.	Input <i>counterfactual</i> is grotendeels gebaseerd op de continuïteitsstudie.
Ecorys studie (Bijlage 12)	Analyse van de effecten van de consolidatie op arbeid, zowel op arbeidsvoorwaarden als werkgelegenheid.	Input <i>counterfactual</i> is grotendeels gebaseerd op de continuïteitsstudie.

14. In onze ogen leveren de bovenstaande onderzoeksrapporten een robuuste onderbouwing voor de conclusie dat er gewichtige redenen zijn om consolidatie toe te staan. Hieronder gaan we nader in op de achtergrond van het huidige verzoek en de relevante feiten (§Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.), het beoordelingskader (§3) en waarom de gewichtige redenen in onze ogen zwaarder wegen dan belemmering van de mededinging, voor zover die al zou bestaan (§4).

2. Onderbouwing van de aanvraag

2.1. Inleiding

15. In dit hoofdstuk behandelen wij de achtergrond en relevante feiten die ten grondslag liggen aan het huidige verzoek. We gaan achtereenvolgens in op de ratio en gevolgen van de consolidatie (§2.2), de ontwikkeling van de postsector in de afgelopen jaren (§2.3) en ten slotte de verplichtingen die PostNL heeft op basis van de UPD-aanwijzing (§2.4).

2.2. Ratio en gevolgen van de consolidatie

16. De achtergrond van de consolidatie is gelegen in de onophoudelijke volumedalingen in de Nederlandse postsector. Klanten communiceren steeds meer digitaal en verzenden daardoor steeds minder post. PostNL en Sandd hebben daardoor allebei te kampen met een alsmaar dalende benuttingsgraad van hun netwerken, terwijl deze hoge vaste kosten kennen. Dat zorgt voor hogere kosten per poststuk.
17. De steeds hogere kosten per eenheid drukken zwaar op de resultaten van de postdienstverlening.¹⁰ Er is sprake van een zodanige mate van disciplinerend dat het onmogelijk is om in voldoende mate tariefverhogingen door te voeren om zo de stijgende kosten per poststuk door te berekenen. Uit diverse onderzoeksrapporten blijkt dat een significante prijsverhoging niet winstgevend is, omdat afnemers dan (versneld) overstappen op digitale communicatie.¹¹
18. De combinatie van een krimpende markt, stijgende kosten per poststuk en de onmogelijkheid om die kostenstijging te absorberen of door te geven aan gebruikers, leidt tot een steeds verder toenemende kwetsbaarheid die een bedreiging vormt voor de continuïteit van Sandd en het postbedrijf van PostNL.
19. Voor zover postvervoerders al in staat zouden zijn om kostenstijgingen (deels) te compenseren via tariefverhogingen en/of vermindering van de kwaliteit van de dienstverlening, dan zal dat hen op termijn alleen maar schaden. Tariefverhogingen en kwaliteitsverlagingen versnellen de volumedalingen, waardoor de kosten per poststuk weer stijgen. Daardoor komt de kostendekking steeds sterker onder druk te staan en komt de Nederlandse postsector in een negatieve spiraal terecht.
20. Het voorgaande leidt ertoe dat de aanhoudende volumekrimp de continuïteit van een landelijk postnetwerk ernstig zal bedreigen. Voor PostNL komt daar nog bij dat het verlenen van de UPD, waartoe wij zijn aangewezen, steeds meer onder druk komt te staan qua kosten en kwaliteit. Door de consolidatie kunnen PostNL en Sandd gezamenlijk (de **Combinatie**) kostenvoordelen behalen, wat positief uitwerkt op de continuïteit van de landelijke postdienstverlening en de uitvoering van de UPD (zie ook §4.3 voor een nadere toelichting).

¹⁰ Zie nr. 82 e.v. Daaruit blijkt dat het rendement sterk onder druk staat zonder de Concentratie.

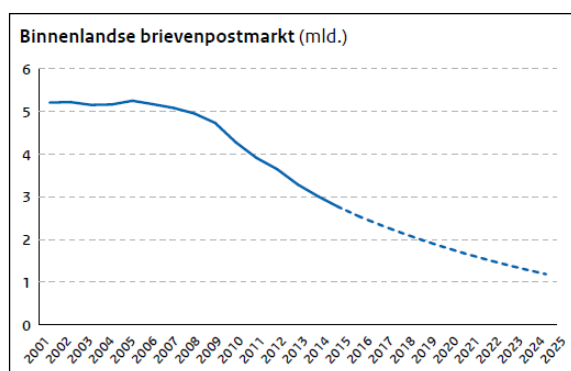
¹¹ Zie de RBB rapporten genoemd in nr. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..**

21. Door de kostenbesparingen die de consolidatie mogelijk maakt, kan de continuïteit van de landelijke postvoorziening de komende jaren zoveel mogelijk gewaarborgd worden. Dit zorgt voor een vermindering van het risico op schokeffecten die optreden bij het plotseling uittreden van een postdienstverlener of het uitkleden van de dienstverlening, bijvoorbeeld door het sterk verminderen van het aantal bezorgdagen. Zoals in de rapporten is beschreven, kunnen tegenvallers ertoe dwingen om over te gaan tot een zogeheten *flower*-netwerk, waarbij in iedere wijk in Nederland nog slechts 1x per week bezorgd zou worden. Dit is vergelijkbaar met de situatie in Denemarken, het enige Europese land dat aan een nog grotere digitalisering onderhevig is geweest.
22. Bij de gevolgen van het in stand houden van de huidige situatie is niemand gebaat: de postvervoerders niet, en hun medewerkers, consumenten, zakelijke afnemers en regionale postvervoerders en de maatschappij als geheel evenmin. De maatschappelijke impact hiervan is buitengewoon groot – terwijl ook sprake is van welvaartsverlies; een groot deel van de postsector zal ongecontroleerd verdwijnen bij een dergelijke versobering. Naar onze mening betekent dit dat er gewichtige redenen zijn om goedkeuring te verlenen voor de consolidatie.

2.3. De ontwikkeling van de postsector

23. Vanaf 2009 is de Nederlandse postsector volledig geliberaliseerd. De afronding van de liberalisering viel samen met een steeds verdere digitalisering van communicatie. Dat heeft geleid tot ongekende volumedalingen van fysieke post. Na een jarenlange periode van relatief stabiele volumes, is het aantal geadresseerde poststukken in de periode 2009-2015 gedaald met maar liefst 41%.¹² Dat blijkt ook uit **Figuur 1** hieronder, zoals opgenomen in het EZK Rapport van 2017:

Figuur 1 - Volumeontwikkeling brievenmarkt¹³

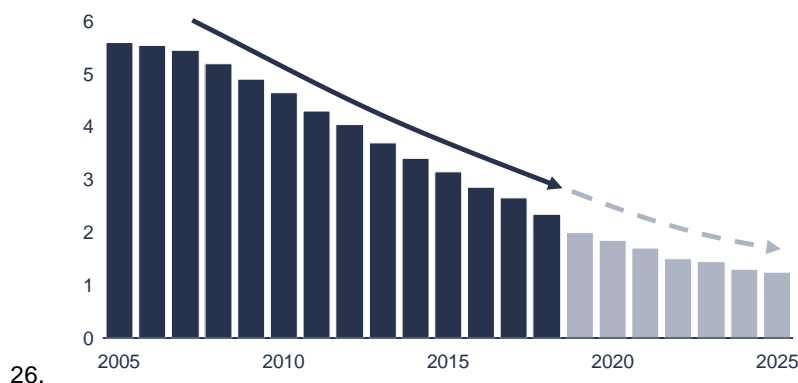


24. Voor de jaren daarna was de verwachting dat die forse volumedalingen zouden doorzetten. PostNL verwijst naar **Figuur 2** hieronder, die bevestigt dat de volumedalingen zich ook de komende jaren onverminderd zullen blijven voortzetten.

¹² ACM, Postmonitor 2015, 21 november 2016 (zie <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16592/Ontwikkelingen-en-feiten-bij-de-Nederlandse-postmarkt-in-2015/>). Het aantal geadresseerde brievenbuspoststukken van *zakelijke afzenders* is gedaald met 42%.

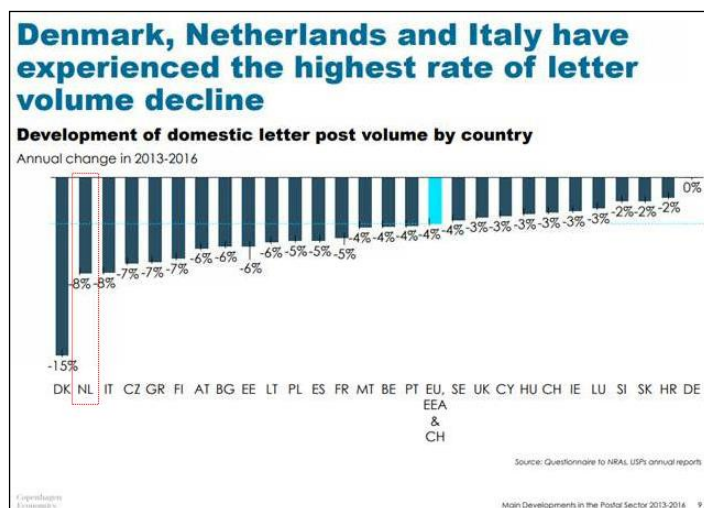
¹³ EZK Rapport, p. 10.

25. **Figuur 2 - Volumeontwikkeling binnenlandse brievenbuspost (mld. poststukken)¹⁴**



26. 27. In alle Europese landen krimpen de volumes van post. In Denemarken¹⁵ en Nederland is de krimp het grootst. Uit **Figuur 3** hieronder blijkt dat Nederland in de periode 2013-2016 een jaarlijkse volumekrimp van gemiddeld 8-10% heeft laten zien. Daarmee was de volumekrimp in Nederland in die periode het grootst in Europa, na Denemarken en samen met Italië. Ook na 2016 is de volumedaling in Nederland onverminderd doorgegaan met een jaarlijkse krimp die gemiddeld circa 9 procent bedroeg, zonder af te vlakken.¹⁶ In onze meest recente kwartaalcijfers rapporteerden wij een volumedaling van 9,8%.¹⁷

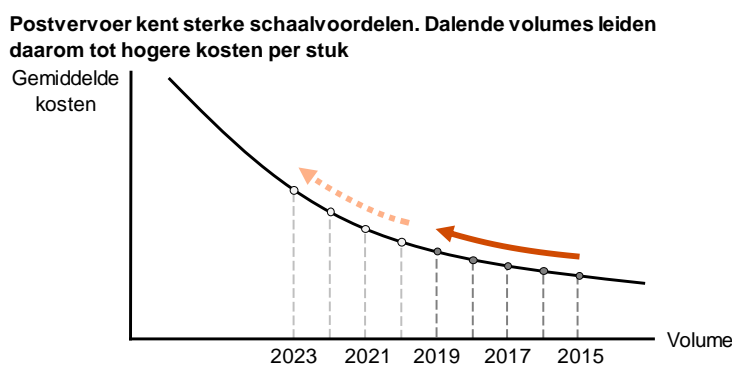
Figuur 3 - Volumeontwikkeling Europese landen 2013-2016¹⁸



¹⁴ Bron: Zie https://www.postnl.nl/en/Images/Analyse-presentation-Q4-FY-2018_tcm9-146304.pdf.
¹⁵ In Denemarken is de grote volumekrimp het gevolg van de keuze om, in reactie op de grote mate van digitalisering, 24u-post te bezorgen via het pakkettennetwerk waardoor de kosten (en de tarieven) flink werden verhoogd.
¹⁶ Op 23 augustus 2019 publiceerde ACM haar jaarlijkse post- en pakkettenmonitor. Hierin rapporteerde ACM een volumedaling op nationale brievenpost over 2018 van 9% (ACM, post- en pakkettenmonitor, 23 augustus 2019, zie <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-08/post-en-pakkettenmonitor-2018.pdf>).
¹⁷ PostNL, Q2 en HY 2019 resultaten. Beschikbaar via https://www.postnl.nl/en/Images/analyst-presentation-2019-q2_tcm9-154033.pdf, p. 12. De reële volumekrimp was 9,8% na correctie voor het aantal werkdagen in Q2 2019 – zonder correctie was de volumekrimp 9%.
¹⁸ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/28324/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>.

28. De substantiële en voortdurende volumekrimp in Nederland leidt tot grote uitdagingen. De postsector kent hoge vaste kosten, zeker voor een postvervoerder met een landelijk netwerk. Door de dalende volumes stijgen de gemiddelde kosten per stuk. Dat probleem wordt verergerd door de omstandigheid dat de (dalende) volumes ook nog verdeeld worden over twee separate netwerken. In **Figuur 4** hieronder geeft PostNL een illustratieve weergave van hoe de lagere volumes (per aanbieder) leiden tot hogere gemiddelde kosten per stuk.

Figuur 4 - Illustratieve weergave van hogere gemiddelde kosten als gevolg van lager volumes



De dynamiek van dalende volumes en stijgende kosten per stuk heeft invloed op het aantal (landelijke) marktspelers dat in staat is om actief te blijven op de markt. Het is daarom ook logisch dat al eerder sprake is geweest van consolidatie in de postsector.

29. Tien jaar geleden was er nog sprake van vier landelijke bezorgnetwerken voor geadresseerde post: PostNL, Netwerk VSP (een dochtervennootschap van PostNL¹⁹), Sandd en Selekt Mail. Inmiddels zijn de aparte netwerken van Netwerk VSP en Selekt Mail verdwenen. We geven hieronder een korte schets van die ontwikkeling.
30. Selekt Mail was vanaf 2002 actief met een landelijk postbezorgnetwerk. Selekt Mail was aanvankelijk een *joint venture* van Deutsche Post DHL (**Deutsche Post**) en Wegener. Begin 2009 werd Selekt Mail een 100% dochter van Deutsche Post. De activiteiten van Selekt Mail waren al jarenlang verlieslatend. Deutsche Post heeft uiteindelijk besloten zich terug te trekken uit de Nederlandse postsector en verkocht Selekt Mail in 2011 aan Sandd.
31. De ACM heeft de *Sandd/Selekt Mail* concentratie goedgekeurd, kort gezegd omdat Selekt Mail de markt hoe dan ook zou verlaten.²⁰ De ACM overwoog dat er geen realistisch scenario was waarin, in afwezigheid van de overname van Selekt Mail, het aantal marktspelers gelijk zou blijven.²¹ Daarom bestond er volgens de ACM geen direct verband tussen eventuele negatieve effecten op

¹⁹ Een dochtervennootschap van de rechtsvoorganger van PostNL.
²⁰ Zaak 7124 – *Sandd / Selekt Mail*.
²¹ Idem, mrs. 24-25.

de concurrentie en de overname. Verder concludeerde de ACM in *Sandd/Selekt Mail* dat toetreding niet aannemelijk was.²² Volgens de ACM vormde de belangrijkste toetredingsdrempel “*het benodigde volume om een efficiënte schaal van postbezorging te bereiken*”, waarbij zij mede wees op de dalende volumes.²³ Wij constateren dat de ACM deze opmerkingen over de “*efficiënte schaal*” van postvervoerders plaatste in 2011, toen het totale marktvolume nog ongeveer twee keer groter was dan het momenteel is.

32. In hetzelfde jaar als de overname van Selekt Mail door Sandd (2011), besloten wij om onze dochter Netwerk VSP niet langer als een apart netwerk voor geadresseerde post in de lucht te houden. Ook het besluit om Netwerk VSP te integreren in het PostNL netwerk kwam onder meer voort uit de aanhoudende volumekrimp.²⁴
33. Sinds het wegvallen van Selekt Mail en Netwerk VSP als separate netwerken in 2011, heeft Nederland met PostNL en Sandd twee landelijke postnetwerken. Ook toen bleef het belang van consolidatie bestaan. Dat blijkt ook wel uit het feit dat Sandd de regionale postvervoerder Van Straaten Post (**VSP**) rond de jaarwisseling van 2018 overnam. Ook hier geldt dezelfde ratio voor consolidatie: een landelijke postvervoerder heeft volume nodig om de kosten per stuk zo laag mogelijk en het netwerk financieel gezond te houden.
34. De volumekrimp die heeft geleid tot een consolidatie naar twee landelijke spelers, is de reden dat er in de markt inmiddels slechts ruimte is voor één landelijk bezorgnetwerk voor post. Dit is niet verwonderlijk tegen de achtergrond dat het totale volume aan briefpost sinds 2011 bijna gehalveerd is.
35. De consolidatie biedt de mogelijkheid om de continuïteit van de postdienstverlening te versterken. In het kader van deze Vergunningsaanvraag heeft PostNL opdracht gegeven tot enkele nadere onderzoeksrapporten, die deze conclusie bevestigen.²⁵ De belangrijkste conclusies van al deze stukken komen terug in deze Vergunningsaanvraag.

2.4. Verplichtingen op PostNL: UPD

36. Omdat PostNL is aangewezen als UPD-verlener geven wij invulling aan de wettelijke verplichtingen die samenhangen met deze aanwijzing. Daarbij is van belang dat wij een gecombineerd netwerk hebben voor UPD en niet-UPD dienstverlening. Dat betekent dat de (continuïteit van) de landelijke postdienstverlening sterk verbonden is met het blijvend kunnen uitvoeren van de UPD tegen acceptabele voorwaarden.

²² Idem, nnr. 36.

²³ Idem, nnr. 36, 39. Zie ook de in dat besluit aangehaalde rapporten Copenhagen Economics, *Main developments in the postal sector (2008-2010)*, 29 november 2010. (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/14186/attachments/1/translations/en/renditions/native>), p. 119 en Ecorys, *Main developments in the postal sector (2006-2008)*, 11 september 2008. (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14116/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>), p. 131.

²⁴ Een woordvoerder van PostNL formuleerde het indertijd als volgt: “*De huidige postmarkt en de economische omstandigheden bieden onvoldoende perspectief om deze activiteiten op termijn voldoende winstgevend te maken*”. Zie hier <https://www.volkskrant.nl/economie/postnl-stopt-met-netwerk-vsp-geadresseerd-bfbfc986/>.

²⁵ Post verwijst naar de Continuïteitsstudie (**Bijlage 10**), de PwC UPD studie (**Bijlage 11**) en de Ecorys studie (**Bijlage 12**).

-
37. De aanwijzing als UPD-verlener is gebaseerd op artikel 15 Postwet (**Pw**). Die bepaling geeft de Minister/Staatssecretaris de bevoegdheid om voor onbepaalde tijd een postvervoerder aan te wijzen die belast is met de uitvoering van de UPD of een gedeelte hiervan.²⁶ In 2009 heeft Staatssecretaris Heemskerk PostNL aangewezen als verlener van de UPD.²⁷
38. De Minister/Staatssecretaris kan de UPD-aanwijzing geheel of gedeeltelijk intrekken, onder meer als de goede uitvoering van de UPD niet meer (volledig) is gewaarborgd.²⁸ Intrekking is ook mogelijk als de UPD-verlener heeft aangegeven dat een rendabele uitvoering van deze dienst niet (meer) mogelijk is.²⁹ Bij intrekking zou een nieuwe selectieprocedure moeten plaatsvinden.³⁰
39. Op basis van de Postwet garandeert de UPD onder andere een minimaal aantal postvestigingen, de beschikbaarheid van openbare brievenbussen, de betaalbaarheid van postzegels en de kwaliteitseis dat ten minste 95% van de brieven de volgende dag wordt bezorgd. Sinds 1 januari 2014 omvat de UPD reguliere postbezorging gedurende vijf dagen per week.³¹ Rouwpost en medische post moet de UPD-verlener ook op zondag collecteren en op maandag bezorgen.
40. De UPD is van groot belang voor mensen die daarvan sterk afhankelijk zijn. Het gaat daarbij onder meer om mensen die niet in staat zijn om gebruik te maken van digitale communicatiemiddelen. Het Regeerakkoord “*Vertrouwen in de toekomst*” bevestigt het belang dat burgers in heel Nederland, inclusief op het platteland en in krimpregio’s, ook per post moeten kunnen communiceren: “[m]ensen die niet elektronisch kunnen communiceren moeten dat ook op een andere manier kunnen blijven doen. Daarom blijft er een keuzemogelijkheid om per post met de overheid te communiceren”.³² Verder gaat het om mogelijk kwetsbare personen voor wie een goede en betaalbare uitvoering van de UPD van groot belang is. Dat geldt in het bijzonder voor dienstverlening op het gebied van medische post, rouwpost en braillepost.³³
41. Mede ter bescherming van deze belangen bevat de Postregeling 2009 eisen rondom tariefregulering, de toerekening van kosten en de financiële administratie en verslaglegging over de uitvoering van de UPD. Conform de Postwet 2009 geldt er een tariefplafond voor producten die vallen binnen de UPD. Het rendement (*return on sales*) dat PostNL mag behalen op deze dienstverlening is wettelijk gemaximeerd op 10%.
42. Hieronder zullen we uiteenzetten dat er, mede vanwege de aanhoudende volumedalingen, geen redelijk rendement meer kan worden behaald op de UPD (zie ook rnr. 86 en 106 e.v.). Uit de continuïteitsstudie en de PwC UPD studie blijkt dat UPD gebruikers zullen profiteren van consolidatie in de postsector doordat het netwerk dat mede wordt gebruikt voor de UPD langer in stand gehouden kan worden, het tariefplafond voor producten die vallen binnen de UPD daalt, en dat een redelijk rendement kan worden behaald op de UPD als gevolg van de consolidatie.

²⁶ Artikel 15 lid 1 Pw.

²⁷ Artikel 84 Pw 2009 jo. Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 15 april 2009, nr. WJZ/9067599, tot aanwijzing van Koninklijke TNT Post BV als verlener van de universele postdienst (**Aanwijzing verlener universele postdienst 2009**).

²⁸ Artikel 15 lid 2 Pw.

²⁹ Artikel 15 lid 2 sub b Pw.

³⁰ Artikel 15 lid 5 Pw. De huidige UPD-verlener is verplicht deel te nemen aan die selectieprocedure.

³¹ Voorheen was dat zes dagen per week.

³² Regeerakkoord “*Vertrouwen in de toekomst*”, p. 7-8.

³³ Artikel 16 lid 5 Pw.

2.5. De beleidsreactie op de volumekrimp in de postsector

43. De afgelopen jaren hebben ook de wetgever en de politiek op diverse momenten hun zorg uitgesproken over de ontwikkelingen in de postsector als gevolg van de voortdurende volumekrimp. Dat heeft geleid tot diverse (externe) onderzoeksrapporten die ingaan op de toekomst van de postsector en mogelijke beleidsalternatieven. De beleidsdocumenten van het Ministerie van EZK die daarop volgden, benadrukken het belang van de continuïteit van de postdienstverlening en de uitvoering van de UPD. Hieronder citeren we een aantal passages die de kern weergeven van de zorgen en de gestelde randvoorwaarden.
44. Op 10 juli 2017 heeft Minister Kamp een analyse gepubliceerd over de toekomst van de postsector, genaamd "*Analyse toekomst postmarkt. Het belang van post in een digitale wereld*" (het **EZK Rapport**).³⁴ Het EZK Rapport bevestigt dat het belang van post "*tanende*" is "*doordat post links en rechts wordt ingehaald door digitale alternatieven*".³⁵ Het EZK Rapport merkt op dat er een grote druk op de UPD staat.³⁶
45. Het EZK Rapport constateert dat de lusten van de liberalisering vooral terechtkomen bij (groot)zakelijke afnemers, terwijl de lasten terechtkomen bij de gebruikers van de UPD. In de woorden van het EZK Rapport: "*Door de krimp slaan de baten van concurrentie op de postmarkt vooral neer in het zakelijke segment in de vorm van lagere prijzen, innovatie en keuzevrijheid, terwijl duplicatie van kosten met name van invloed is op de betaalbaarheid van de UPD*".³⁷
46. Op 15 juni 2018 heeft Staatssecretaris Keijzer een brief gestuurd aan de Tweede Kamer over de toekomst van de postsector (de **Kamerbrief**). De Kamerbrief borduurt voort op de zogeheten "Postdialoog", die is gevoerd onder leiding van mw. M.J. Oudeman (het **Oudeman Rapport**).³⁸
47. Het Oudeman Rapport constateert dat het "*een enorme uitdaging [is] voor partijen in deze concurrerende krimpmarkt [om] voldoende besparingen te vinden die een dergelijk omzetverlies kunnen opvangen*".³⁹ In het Oudeman Rapport wordt ook opgemerkt dat de postsector binnen enkele jaren "*verliesgevend [dreigt] te worden*", waarmee "*de houdbaarheid van de postvoorziening in gevaar*" komt.⁴⁰
48. Het Oudeman Rapport constateert voorts dat er een inefficiëntie bestaat in de postsector vanwege de duplicatie van netwerken en dat één landelijk netwerk die onnodige duplicatie van kosten kan vermijden. Daarmee gaat de benuttingsgraad van het netwerk omhoog en gaan de kosten per poststuk omlaag.⁴¹ Verwezen wordt naar het belang van de synergie waar de

³⁴ Ministerie van Economische Zaken, *Analyse toekomst postmarkt. Het belang van post in een digitale wereld*, 10 juli 2017 (zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/07/10/analyse-toekomst-postmarkt/Analyse-toekomst-postmarkt.pdf>).

³⁵ EZK Rapport, p. 3.

³⁶ EZK Rapport, p. 3.

³⁷ EZK Rapport, p. 20.

³⁸ M. Oudeman, *Advies Toekomst Postmarkt naar aanleiding van de Postdialoog januari t/m mei 2018*, juni 2018 (zie https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5k5kjg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vkpbkku2iwzp/f=/blg845895.pdf).

³⁹ Oudeman Rapport, p. 11.

⁴⁰ Oudeman Rapport, p. 13.

⁴¹ Oudeman Rapport, p. 26.

consolidatie toe kan leiden: “[d]e schaal waarop synergie kan worden gecreëerd, is in de huidige situatie van groot belang voor het borgen van onze postvoorziening”.⁴²

49. In lijn met het Oudeman Rapport concludeert de Kamerbrief dat “[d]oor de krimp van de vraag” “de voordelen van concurrerende netwerken [...] steeds meer afnemen”.⁴³ Volgens de Kamerbrief staat de betaalbaarheid van postdiensten onder druk en is het de vraag hoe publieke belangen moeten worden beschermd in deze transitiefase naar digitale communicatie.⁴⁴ De brief noemt consolidatie van de landelijke netwerken als optie om een betaalbare UPD veilig te stellen voor de komende jaren.⁴⁵
50. Uit het voorgaande volgt dat er zorgen bestaan over de continuïteit van de postdienstverlening en komt het belang dat wordt gehecht aan de UPD naar voren. Het Regeerakkoord heeft dat wederom bevestigd: “[h]et kabinet wil de universele postdienst op het huidige kwaliteitsniveau, op het platteland en in krimpregio’s verankeren”.⁴⁶ Diverse beleidsdocumenten verwijzen naar de consolidatie als een manier om de continuïteit van de postdienstverlening en de UPD te verstevigen. Deze Vergunningsaanvraag gaat uitvoerig in op het belang van de consolidatie op de versterking van de continuïteit.
51. Ten slotte merken we op dat de bovengenoemde zorgen met betrekking tot de (UPD)postdienstverlening niet alleen een nationale component hebben. Als de continuïteit voor de landelijke postbezorging in het gedrang komt, levert dat namelijk ook een probleem op voor internationale post naar en vanuit Nederland. Nederland is lidstaat van de *Universal Postal Union (UPU)* en heeft zich in die hoedanigheid verbonden aan een minimum niveau van dienstverlening voor internationale post. De Nederlandse staat heeft de uitvoering van deze verplichtingen neergelegd bij PostNL. Als PostNL die dienstverlening niet meer op het vereiste niveau kan aanbieden, handelt Nederland in strijd met zijn internationale verplichtingen onder de UPU-regels. Hoewel deze Vergunningsaanvraag niet nader ingaat op de UPU, is dat wel degelijk een relevante omstandigheid die extra bijdraagt aan het belang van de UPD.

⁴² Oudeman Rapport, p. 26.

⁴³ Kamerbrief, p. 7.

⁴⁴ Kamerbrief, p. 1-2.

⁴⁵ Kamerbrief, p. 4.

⁴⁶ Regeerakkoord – Vertrouwen in de toekomst, p. 35.

3. Beoordelingskader van de aanvraag: gewichtige redenen van algemeen belang

3.1. Inleiding

52. Voordat we ingaan op de inhoudelijke behandeling van de gewichtige redenen van algemeen belang, schetsen we kort het juridisch kader.
53. De ACM richt zich bij concentraties op de vraag of deze leiden tot een aanzienlijke beperking van de concurrentie. Wanneer de ACM op mededingingsrechtelijke gronden besluit om geen vergunning te verlenen voor een concentratie, kan die concentratie nog steeds gerechtvaardigd zijn op grond van de met die concentratie gediende publieke belangen.
54. De wetgever heeft dit onderkend en heeft juist voor dergelijke bijzondere gevallen een mechanisme opgenomen in artikelen 47 t/m 49 Mw.⁴⁷ Op grond van deze bepalingen kan de Minister of de Staatssecretaris een vergunning verlenen voor een concentratie waar de ACM die heeft geweigerd, en wel op basis van gewichtige redenen van algemeen belang.

3.2. Materiële beoordeling: gewichtige redenen van algemeen belang

55. Indien de Minister of de Staatssecretaris oordeelt dat gewichtige redenen van algemeen belang zwaarder wegen dan de te verwachten belemmering van de mededinging, kan hij op aanvraag alsnog een concentratievergunning verlenen.⁴⁸ Anders dan de ACM verricht de Staatssecretaris geen mededingingsrechtelijke toets, maar oordeelt hij op grond van een politieke afweging.⁴⁹
56. De Mw specificeert niet wat “*gewichtige redenen van algemeen belang*” precies zijn. Volgens de wetgeschiedenis zal het in de praktijk kunnen gaan om uiteenlopende overwegingen van economische en niet-economische aard.⁵⁰ Zo verwijst de wetgeschiedenis onder meer naar substantiële werkgelegenheid die ook op termijn doorwerkt,⁵¹ en het efficiëntiebelang van schaalvergroting om de concurrentie op markten buiten Nederland aan te kunnen.⁵²
57. Wij constateren dat de gewichtige redenen van algemeen belang die relevant zijn voor de beoordeling van deze consolidatie al op verschillende manieren zijn aangetoond en onderbouwd. Zo verwijzen de rapporten van WIK (**Bijlage 13**), Kwink/Rebel (**Bijlage 14**) en het EZK Rapport (nr. 44) naar de grote druk die de volumedalingen leggen op de postdienstverlening en de UPD. Het Oudeman Rapport en de Kamerbrief bevestigen dat de consolidatie nodig is om een betaalbare en kwalitatief goede UPD te kunnen veiligstellen (nr. 45 e.v.) en dat er geen alternatieven zijn.

⁴⁷ Artikelen 47 t/m 49 Mw.

⁴⁸ Artikel 47 lid 1 Mw.

⁴⁹ Minister van EZ 22 juni 1999, ES/MW-M 99039903-b17 (*Jaarbeurs/RAI*).

⁵⁰ *Kamerstukken II* 1995/96, 24707, 3, p. 41.

⁵¹ *Kamerstukken II* 1995/96, 24707, 6, p. 69.

⁵² *Kamerstukken II* 1995/96, 24707, A, p. 19.

58. In juridische zin kan bij de beoordeling worden aangesloten bij de volgende rechtsbronnen voor het begrip gewichtige redenen van algemeen belang:
- i. De Postrichtlijn: de Postrichtlijn bevestigt dat de postdienstverlening een dienst van algemeen economisch belang (**DAEB**) is.⁵³ Ook de Europese Commissie heeft in diverse besluiten bevestigd dat de UPD als DAEB kan kwalificeren: “*The main public service obligation entrusted to [Italian Post] is the universal postal service which qualifies as service of general economic interest*”.⁵⁴ Het Tweede Fase Besluit van de ACM erkent dat de uitvoering van de UPD kwalificeert als DAEB.⁵⁵
 - ii. Het Europese begrip “*dwingende redenen van algemeen belang*”: volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU kan daarbij onder meer worden gedacht aan de bescherming van consumenten en werknemers, evenals bredere doelstellingen van sociaal beleid.⁵⁶ Het Hof van Justitie EU heeft in diverse uitspraken bevestigd dat de sociale bescherming van werknemers van groot belang is.⁵⁷ Ook andere Europese en internationale rechtsbronnen wijzen op de relevantie van de bescherming van werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, waaronder het Handvest van de grondrechten van de EU⁵⁸ en het Europees Sociaal Handvest.⁵⁹
 - iii. De Elektriciteitswet: overwegingen op basis waarvan de Minister meldingen beoordeelt in de zin van artikel 86f Elektriciteitswet, waaronder voorzieningszekerheid of leveringszekerheid.⁶⁰ Het gaat daarbij expliciet om “*de bescherming van publieke belangen*”, wat de wetgever onderscheidt van de – separate – toets die wordt gedaan “*vanuit mededingingsoogpunt*”.⁶¹ In dit geval zou de leveringszekerheid dus betrekking hebben op de continuïteit van de postdienstverlening.
59. Uit het voorgaande blijkt dat de continuïteit van de postdienstverlening, de bescherming van de UPD en de bescherming van arbeidsvoorwaarden/werkgelegenheid ieder voor zich kunnen worden aangemerkt als gewichtige reden van algemeen belang. Hieronder zetten we uiteen waarom de consolidatie cruciaal is met het oog op die belangen.

⁵³ Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap. Zie o.a. de preambule, nrns. 4, 8, 13 en 38.

⁵⁴ Commissie 20 november 2012, State aid SA.33989 (2012/NN) – Italy, nr. 77.

⁵⁵ Tweede Fase Besluit, nr 565.

⁵⁶ Zie o.a. Zaak C-233/9 – Duitsland v Europees Parlement, ECLI:EU:C:1997:231, r.o. 16 (bescherming van consumenten); Gevoegde zaken C-369/96 en C-376/96 – Arblade, ECLI:EU:C:1999:575, r.o. 36 (sociale bescherming van werknemers); Zaak C-272/94 – Guiot, ECLI:EU:C:1996:147, r.o. 21 (sociale bescherming van werknemers).

⁵⁷ Zie o.a. HvJ EU 25 oktober 2001, C-493/99 (*Commissie v. Bondsrepubliek Duitsland*) nr. 20; HvJ EU 17 oktober 2002, C-79/01 (*Payroll Data Services / ADP Europe / ADP GSI*), nr. 31; HvJ EU 11 december 2007, C-438/05 (*International Transport Workers/Viking*), nrns. 77 en 79.

⁵⁸ Artikelen 145-150 VWEU jo. artikel 3 VEU. Op grond van artikel 6 VEU heeft het Handvest van de grondrechten van de EU dezelfde juridische waarde als de Europese verdragen zelf.

⁵⁹ Artikel 1 lid 1 Europees Sociaal Handvest. Partijen verbinden zich tot: “*de totstandbrenging en handhaving van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, met het oogmerk een volledige werkgelegenheid te verwezenlijken, als een van hun voornaamste doelstellingen en verantwoordelijkheden te beschouwen*”.

⁶⁰ Artikel 86f lid 2 Elektriciteitswet.

⁶¹ Kamerstukken II 2010/11, 32814, nr. 3, p. 39.

4. Inhoudelijke behandeling gewichtige redenen van algemeen belang

4.1. Inleiding

60. Hierboven hebben we aangegeven dat de volumekrimp leidt tot grote uitdagingen voor de postdienstverlening. De consolidatie draagt er sterk aan bij om die uitdagingen het hoofd te bieden.
61. Hieronder gaan we in op de positieve effecten die gepaard gaan met de consolidatie. Het gaat daarbij om efficiëntievoordelen (§4.2), versterking van de continuïteit van de postdienstverlening en bescherming van de UPD (§4.3) en de bescherming van medewerkers (§0). Ten slotte willen we graag nog een aantal korte kanttekeningen plaatsen bij de overwegingen van de ACM over de mededingingsbeperking die zou volgen uit de consolidatie (§0), evenals ACM's beoordeling van artikel 41(3) Mw – waaronder de verhouding met artikel 47 Mw (§0).
62. In onze optiek wegen deze gewichtige redenen van algemeen belang zwaarder dan de te verwachten belemmering van de concurrentie. Hieronder zetten we dit verder uiteen.

4.2. Efficiëntievoordelen

4.2.1. Inleiding

63. Er is momenteel sprake van overcapaciteit in de postsector. De aanhoudende volumekrimp maakt dit probleem alleen nog maar groter. Zoals hiervoor beschreven kan onnodige duplicatie van kosten worden vermeden door de volumes van PostNL en Sandd te bezorgen met één landelijk netwerk. Daarmee gaat de benuttingsgraad van het netwerk omhoog en gaan de kosten per poststuk omlaag. Die kostenvoordelen zorgen er op hun beurt voor dat de continuïteit van de postdienstverlening, waaronder de UPD, langer kan worden gegarandeerd. Gelet op deze verbondenheid gaan we hieronder eerst in op de efficiëntie- en kostenvoordelen.
64. PwC en PostNL hebben de Efficiency Rapporten opgesteld, die we als onderdeel van de Melding bij ACM hebben ingediend (**Bijlage 5** t/m **Bijlage 8**). De Efficiency Rapporten tonen aan dat de consolidatie leidt tot substantiële efficiënties. Voor haar econometrische analyse heeft PwC gebruik gemaakt van methodes die in de economische literatuur gangbaar zijn om schaalvoordelen te onderzoeken, namelijk door een analyse van de relatie tussen volumes en kosten.⁶²

⁶² PwC heeft schaalvoordelen onderzocht door een log-log kostenfunctie te schatten. De onderzoeksopzet van PwC is gebaseerd op bestaande economische literatuur, waaronder de studies van Farsi et al. (2006), Fillipini en Zola (2006) en NERA (2004). De studie van Fillipini en Zola (2006) is gepubliceerd in *Applied Economic Letters* (een *peer reviewed* academisch tijdschrift) en de studie van NERA (2004) is geschreven in opdracht van de Europese Commissie. Zie voor verdere informatie: Farsi, M., Filippini, M., & Trinkner, U. (2006). Economies of scale, density and scope in Swiss Post's Mail Delivery. Liberalization of the postal and delivery sector, 91-101; Filippini, M., & Zola, M. (2005). Economies of scale and cost efficiency in the postal services: empirical evidence from Switzerland.

65. Uit de Efficiency Rapporten blijkt een conservatieve lange-termijnschatting van de kostenbesparingen als gevolg van de consolidatie van minstens EUR ■ miljoen per jaar. In deze berekening is onder meer de besparing op *overhead* niet meegenomen, waardoor de daadwerkelijke totale kostenbesparing hoger zal zijn. We geven hieronder een weergave van de methodologie van de Efficiency Rapporten, ook al geven deze – in lijn met het strenge mededingingsrechtelijke kader – een onderschatting van de daadwerkelijk te verwachten efficiënties.

4.2.2. De econometrische analyse toont efficiëntievoordelen aan

66. Ten eerste heeft PwC een econometrische analyse uitgevoerd. Die analyse richt zich op het netwerkonderdeel “Bezorgen” op basis van PostNL’s data uit 2017. Het netwerkonderdeel Bezorgen besloeg in dat jaar EUR ■ miljoen, en is daarmee gelijk aan ongeveer ■% van de totale kosten van het mailbedrijf van PostNL. In het netwerkonderdeel Bezorgen kunnen schaalvoordelen worden behaald als gevolg van twee oorzaken:

- Hogere dropdichtheid: bij een stijgend volume daalt de gemiddelde afstand en reistijd tussen adressen waar bezorgd wordt (zie de illustratie hieronder). De postbezorger heeft dan gemiddeld minder tijd nodig om hetzelfde aantal poststukken te bezorgen waardoor de kosten per stuk dalen.
- Hogere dropduplicatie: postbezorgers hebben bij een stijgend volume steeds vaker meerdere poststukken voor één adres. De postbezorger heeft bijna geen extra tijd nodig om een extra stuk te bezorgen op een adres waar hij/zij al komt, waardoor de kosten per stuk dalen.

67. Databeschikbaarheid beperkt de econometrische analyse tot het meten van de dichtheidsvoordelen als gevolg van een hogere dropdichtheid. Het effect van hogere dropduplicatie wordt niet gemeten. Dit betekent dat de gemeten effecten een conservatieve schatting van de totale dichtheidsvoordelen zijn.

68. De econometrische analyse toont aan dat een volumestijging van 10% resulteert in een kostenstijging binnen het netwerkonderdeel Bezorgen van circa ■%. Omdat de kosten minder dan evenredig stijgen met volumes is er sprake van dichtheidsvoordelen. Dit betekent dat extra volume leidt tot lagere gemiddelde kosten per stuk als gevolg van dropdichtheid in het netwerkonderdeel bezorgen. De resultaten zijn bovendien statistisch significant.

4.2.3. De Bottom-up analyse bevestigt de efficiëntievoordelen

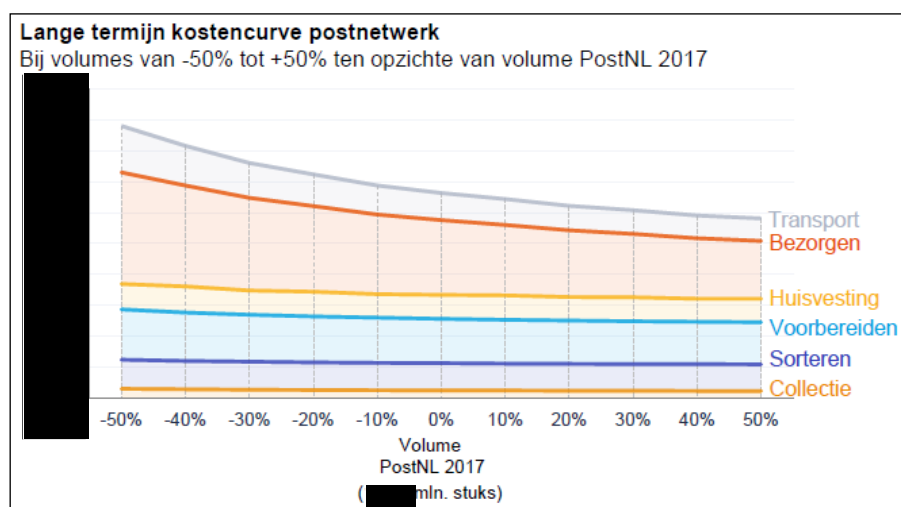
69. Ter verificatie van de uitkomsten van de econometrische analyse hebben PostNL en PwC de uitkomsten van de econometrische analyse vergeleken met de uitkomsten van de *bottom-up*analyse (*Lange termijn schaalvoordelen in postvervoer en de verwachte kostenbesparing van*

Applied Economics Letters, 12(7), 437-441; NERA (2004) Economics of Postal Services: Final Report. A report to the European Commission.

de overname (**Bijlage 7**). De *bottom-up* analyse maakt gebruik van het ketenmodel van PostNL dat ziet op alle netwerkdelen (en dus niet alleen op het netwerkdereel Bezorgen, zoals in de econometrische analyse). Dit ketenmodel kan de impact van meer of minder volume op de kosten doorrekenen via vijf rekenmodules, namelijk voor collectie, sorteren, voorbereiden, bezorgen en transport.

70. Er is uitgegaan van de 2017 volumes en via het ketenmodel is berekend welke impact een 10% volumestijging zou hebben op de netwerkkosten. Het ketenmodel laat zien dat een dergelijke volumestijging leidt tot een kostenstijging van █% over het totale netwerk. De belangrijkste schaalvoordelen zijn zichtbaar in de netwerkdereel transport en bezorgen.
71. Wat betreft het netwerkdereel bezorgen sluit de uitkomst van het bottom-up onderzoek aan op de uitkomst van het econometrische onderzoek. Indien ook het bottom-up onderzoek alleen dropdichtheid in de analyse zou meenemen en niet tevens dropduplicatie, dan liggen de geschatte kostenstijgingen van het onderdeel bezorgen zeer dicht bij elkaar, namelijk █% (econometrisch onderzoek) en █% (bottom-up onderzoek). Dit bevestigt de robuustheid van beide analyses.
72. De schaalvoordelen per netwerkdereel die volgen uit de bottom-up analyse zijn in kaart gebracht aan de hand van de lange termijn kostencurve. Deze curve laat via een dalende lijn schaalvoordelen zien met name voor de onderdelen bezorgen en transport. Ten aanzien van de andere onderdelen is er sprake van *constant returns to scale*, te zien aan een horizontaal verloop van de curve. Dit betekent dat voor deze onderdelen de gemiddelde lange termijnkosten relatief ongevoelig zijn voor volume. De curve is hieronder weergegeven. Uit de dalende lange termijn gemiddelde kostencurve volgt dat de markt bij de huidige marktomvang kostenefficiënter bediend kan worden door één aanbieder dan door twee aanbieders. Aangezien de marktomvang krimpt, zal dat alleen nog maar sterker worden de komende jaren.

Figuur 5 - Lange termijn kostencurve netwerk



73. Op basis van de daadwerkelijke kosten van PostNL en Sandd in 2017 is ook een conservatieve berekening gemaakt welke kostenbesparingen te verwachten zijn als gevolg van netwerkconsolidatie. Hiervoor is uitgegaan van de daadwerkelijke volumes van PostNL en Sandd in 2017.⁶³ De besparingen als gevolg van consolidatie zijn berekend door (i) via de *bottom-up* analyse een inschatting te maken van de additionele kosten voor PostNL als gevolg van het verwerken van de Sandd volumes via het PostNL netwerk en (ii) deze kostenstijging af te zetten tegen de daadwerkelijke kosten van Sandd in 2017. De uitkomst van deze analyse, zonder *overhead*, is dat PostNL naar verwachting EUR █████ miljoen aan kosten in het productienetwerk zal moeten maken om het volume van Sandd in 2017 op te nemen in het eigen netwerk. De *stand-alone* kosten van Sandd bedroegen in 2017 circa EUR █████ miljoen (excl. *overhead*). Dit betekent dat er op basis van volumes in 2017 een jaarlijkse besparing van EUR █ miljoen gerealiseerd zou kunnen worden als gevolg van de overname, hetgeen een conservatieve uitkomst vormt. Dit betreft ruim █% van de totale netwerkkosten van PostNL en Sandd in 2017.

4.2.4. De uitkomsten van de Efficiency Rapporten zijn robuust

74. In het onderzoek *Impact van Masterplannen op analyse lange termijn schaalvoordelen (Bijlage 8)* is de robuustheid van bovenstaande conclusies uit het bottom-up onderzoek nader getest door de mogelijke impact te onderzoeken op de verwachte schaalvoordelen van een andere netwerkconfiguratie, namelijk bij een volledige realisatie van onze geplande netwerkaanpassingen (**de Masterplannen**). Deze aanvullende studie toont aan dat de Masterplannen geen implicaties hebben voor de mate van schaalvoordelen. Als aangenomen wordt dat alle besparingen uit de Masterplannen t/m 2022 reeds in 2017 gerealiseerd zouden zijn, dan blijft de besparing van de consolidatie gelijk aan █% van de totale netwerkkosten van voor de consolidatie.⁶⁴ De absolute hoogte van de besparing daalt wel (van EUR █ miljoen naar EUR █ miljoen), omdat de algehele kostenbasis lager is.

4.2.5. Conclusie Efficiency Rapporten

75. De Efficiency Rapporten bevestigen dat, zelfs bij een conservatieve benadering, de consolidatie leidt tot efficiënties van tientallen miljoenen euro's per jaar. De uitkomsten van die analyses zijn robuust.

4.2.6. Analistenpresentatie richting de financiële markten benoemt de efficiëntievoordelen

76. Tijdens de aankondiging van de transactie op 25 februari 2019 hebben we ook richting de financiële markten een inschatting gegeven van de verwachte efficiënties in de zin van synergievoordelen (**de Analistenpresentatie, Bijlage 15**).⁶⁵ Uit de Analistenpresentatie blijkt dat PostNL een jaarlijkse bijdrage aan de *Underlying Cash Operating Income (UCOI)* verwacht in de

⁶³ Dat waren de meest recente cijfers die voor een volledig jaar beschikbaar waren. De analyses voor de Efficiency Rapporten zijn grotendeels eind 2018 uitgevoerd.

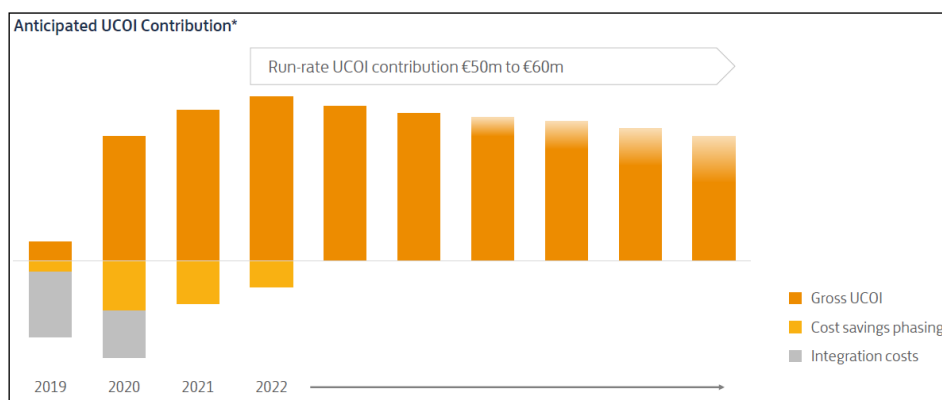
⁶⁴ In dit rapport is toegelicht dat de masterplannen geen impact hebben op de omvang van de schaalvoordelen. Dit neemt niet weg dat de kosten van PostNL dalen door de masterplannen. Dit kan invloed hebben op de berekende (lange-termijn) kostenbesparing van € █████ mln. Als gevoeligheidsanalyse is daarom onderzocht wat de kostenbesparing van de overname zouden zijn na doorvoering van de Masterplannen. Dit illustreert de gevoeligheid van de resultaten. Hieruit blijkt dat de absolute besparing die gepaard gaat met de consolidatie tussen PostNL en Sandd daalt van € █ mln. naar € █████ mln. De relatieve besparingen blijven ruwweg constant, namelijk █% van de netwerkkosten zonder consolidatie.

⁶⁵ Analyst presentation PostNL 25 februari 2019, beschikbaar via <https://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2019/postnl-en-sandd-vormen-samen-n-sterk-landelijk-postnetwerk-voor-heel-nederland.html>.

bandbreedte van EUR 50-60 miljoen. Deze bijdrage komt voort uit de synergievoordelen die onder meer worden gerealiseerd door het samenvoegen van de netwerken tot één netwerk en door operationele synergiën die voortvloeien uit het samenvoegen van centrale functies en optimalisatie van sorteerprocessen. Deze synergiebijdrage is hoger dan de conservatieve benadering die wij in het kader van de Efficiency rapporten hebben ingediend. De reden hiervoor is dat de Efficiency rapporten onder meer abstraheren van overcapaciteit als gevolg van de volumedaling (waardoor de Sandd volumes in werkelijkheid voor een belangrijk deel kunnen worden geabsorbeerd binnen de bestaande capaciteit) en zoals aangegeven de synergie op overheadkosten buiten beschouwing laten.

77. Uit de onderstaande figuur blijkt dat wij verwachten dat de synergievoordelen een netto positieve bijdrage leveren aan de UCOI vanaf 2020, en blijft stijgen tot 2022. De synergievoordelen zullen ook in de jaren daarna effect hebben, zij het dat de absolute bedragen dalen als gevolg van voortdurende volumedalingen.

Figuur 6 - verwachte UCOI bijdrage van consolidatie (horizontale grijze lijn geeft nulpunt aan) ⁶⁶



4.2.7. Conclusie

78. Op grond van het voorgaande concluderen wij dat de consolidatie zal leiden tot substantiële schaalvoordelen. Buiten de consolidatie zijn er geen alternatieven om vergelijkbare efficiënties te bereiken. Een samenwerking die minder ver gaat dan een volledig samengaan zal hoe dan ook inefficiënte netwerk duplicaties met zich brengen. Dit is in lijn met de schaalvoordelen die genoemd werden in het Oudeman Rapport,⁶⁷ de Kamerbrief⁶⁸ en het Rebel rapport.⁶⁹ Die schaalvoordelen zijn van groot belang voor de continuïteit van de postdienstverlening en daarmee ook voor de bescherming van de UPD.

⁶⁶ Analistenpresentatie, p. 15.

⁶⁷ Zo bevestigt het Oudeman Rapport dat andere "oplossingsrichtingen" (d.w.z. samenwerkingsvormen zonder een volledige samengaan) niet dezelfde effecten zouden hebben als een concentratie. Zie het Oudeman Rapport, o.a. p. 26.

⁶⁸ De Kamerbrief verwijst naar diezelfde inschatting van kostenbesparingen, en stelt dat "[h]et gaat om mogelijke synergievoordelen die een factor vijf tot tien groter zouden kunnen zijn dan samenwerking op de laatste kilometer". Zie de Kamerbrief, p. 11.

⁶⁹ Zie het Rebel Rapport, o.a. p. 4 en 21.

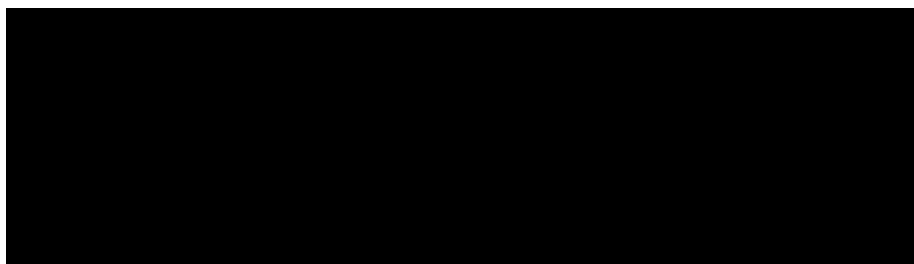
4.3. Continuïteit postdienstverlening

79. We hebben in het kader van deze consolidatie onderzoek gedaan naar de effecten op de houdbaarheid van het postbedrijf in de context van de marktontwikkelingen (de Continuïteitsstudie). Kort gezegd blijkt uit deze analyse dat de consolidatie bijdraagt aan de continuïteit van de postdienstverlening, en daarmee ook aan de houdbaarheid van de UPD, en het in stand houden van maatschappelijk en economisch relevante werkgelegenheid.
80. De continuïteitsstudie bevestigt dat het rendement van het postbedrijf sterk onder druk staat, en kwetsbaar is. Bij voortzetting van de huidige trends komt de continuïteit van de huidige postdienstverlening onmiddellijk in het geding. De consolidatie beperkt de toenemende kwetsbaarheid van de postvoorziening voor [REDACTED] tegenvallers (licht hoger tempo digitalisering, geen trendbreuk in de historische tariefontwikkeling en het niet kunnen behalen van een deel van de geplande kostenbesparingen).
81. Door de consolidatie kan de huidige postvoorziening langer in stand worden gehouden, tegen een lagere prijs en tegen een hoger kwaliteitsniveau, dan zonder de consolidatie. Ook vermijdt de consolidatie dat er op korte termijn ingrijpende schokeffecten plaatsvinden door mogelijke uittreding van een marktpartij of een abrupte versobering van het postnetwerk (bijvoorbeeld door het aantal dagen te reduceren), met alle negatieve gevolgen van dien voor medewerkers, klanten en leveranciers. Hieronder zetten we nader uiteen wat de positieve effecten zijn van de consolidatie voor alle *stakeholders*.

4.3.1. Situatie zonder consolidatie: trendbreuk is nodig voor redelijk rendement

82. Om duurzaam actief te kunnen zijn op een markt moet een bedrijf een minimaal rendement behalen. Het bedrijf moet in staat zijn om te kunnen voldoen aan de rente- en aflossingsverplichtingen van de vreemd vermogensverschaffers en een redelijk dividend kunnen uitbetalen aan de eigen vermogensverschaffers, daarnaast moet het uiteraard in staat zijn om aan zijn overige verplichtingen te voldoen, zoals loonbetaling, pensioenverplichtingen, betaling van zijn leveranciers, etc. en het liefst ook nog kunnen investeren in de duurzame toekomst van zijn bedrijf. Een positieve cashflow is ook noodzakelijk om investeringen te kunnen doen alvorens besparingen te kunnen realiseren. Ondanks grote kostenbesparingsprogramma's daalt het rendement van PostNL's postvervoeractiviteiten al jaren. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Figuur 7 - Rendement postvervoer (excl. pakketten) o.b.v. realisaties en extrapolatie o.b.v. trendlijn (mln euro). Cijfers over de realisatie zijn inclusief kostenbesparingen door Masterplannen⁷⁰



83. Zonder trendbreuk zal het rendement op postvervoer, [redacted] alleen nog maar lager worden. Het is evident dat (een vooruitzicht op) [redacted] rendementen bij het doortrekken van historische trends leiden tot aanzienlijke risico's voor de continuïteit van het postbedrijf.
84. Uit het voorgaande blijkt dat er een trendbreuk nodig is om te vermijden dat het rendement [redacted] [redacted] negatiever wordt. PostNL heeft onder meer ambitieuze kostenbesparingsplannen opgesteld met het oog op die trendbreuk. Op grond daarvan verwacht PostNL dat het rendement in de komende jaren beter zal zijn dan de hierboven aangegeven historische extrapolatie.
85. In Figuur 8 hieronder staat onze verwachting van de ontwikkeling van de UCOI van het postbedrijf zonder de consolidatie. [redacted]

[redacted]

⁷⁰ Bron: PostNL. Cijfers zijn uitgedrukt in COI. Dit is een winstbegrip wat door PostNL standaard wordt gehanteerd, zowel intern als extern. COI is een maatstaf van de operationele inkomsten na aftrek van afschrijvingen en amortisatie, maar voor aftrek van rente en belasting.

⁷¹ [redacted]

[REDACTED]
[REDACTED].72 [REDACTED] gaat het [REDACTED] scenario uit van gunstige ontwikkelingen, zoals dat PostNL in staat blijkt om voorgenomen kostenreducties te realiseren en dat PostNL in staat is om een trendbreuk te realiseren met betrekking tot prijsontwikkeling.

86. Niettemin blijft het verwachte rendement van het postbedrijf zelfs in dit [REDACTED] scenario nog steeds zeer laag en onvoldoende om aan renteverplichtingen te voldoen en eigen vermogensverschaffers van een redelijk rendement te voorzien.
87. Bovendien kunnen er verschillende tegenvallende ontwikkelingen zijn waardoor het rendement nog lager uitkomt. De continuïteitsstudie bevat een doorrekening van drie negatieve, [REDACTED] [REDACTED] downsides. De resultaten van drie doorgerekende scenario's staan weergegeven in **Figuur 8**
 - i. Scenario B (de blauwe lijn): geen trendbreuk in de historische prijsontwikkeling waardoor prijzen lager zijn dan in het [REDACTED] scenario;
 - ii. Scenario C (de oranje lijn): het postbedrijf is niet in staat om de [REDACTED] kostenbesparingsplannen volledig te realiseren;
 - iii. Scenario D (de rode lijn): de volumes dalen enigszins sneller dan verwacht door versnelde krimp (digitalisering), in combinatie met het niet volledig behalen van de kostenbesparingen.

Figuur 8 - UCOI van het postbedrijf in mln. euro zonder consolidatie



88. [Redacted text]

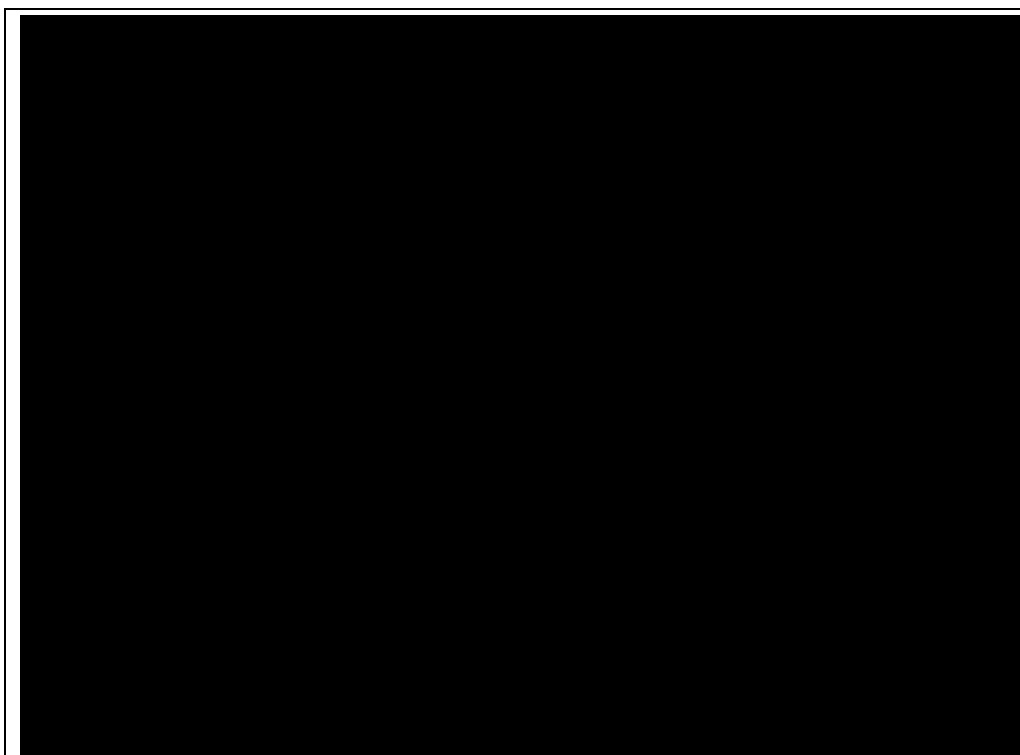
89. Kortom: de analyse in het Continuïteitsrapport op basis van historische trends en de scenarioanalyse laten een rendementsontwikkeling zien waarbij er een onaanvaardbaar hoog risico is voor de continuïteit van de postvoorziening.

4.3.2. Situatie met consolidatie: synergievoordelen leiden tot benodigde trendbreuk

90. Naast een analyse van de verwachtingen van de UCOI zonder consolidatie, bevat de continuïteitsstudie tevens een verwachting van de ontwikkelingen met de consolidatie. Daarbij combineert de continuïteitsstudie de verwachtingen zonder de consolidatie (zie

Figuur 8 hierboven) met de synergievoordelen van ongeveer EUR 50-60 mln per jaar (zie nmr. 4.2.6 e.v. hierboven). De resultaten van deze doorrekening staan in **Figuur 9** hieronder. Uit deze grafiek blijkt dat het postbedrijf met de consolidatie een veel gezonder toekomstperspectief heeft, waarbij het postbedrijf beter in staat is om tegenvallers op te vangen. Het risico op een negatief rendement in de komende jaren neemt aanzienlijk af.

Figuur 9 - UCOI van het postbedrijf in mln. euro met consolidatie

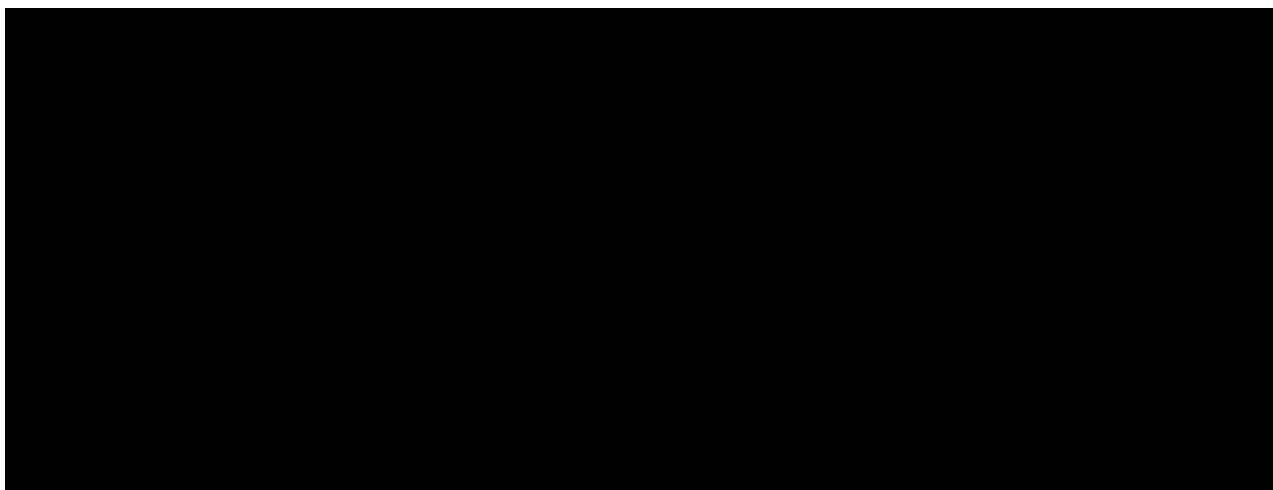


91. In essentie komt de verbetering van de UCOI voort uit de schaalvoordelen die volgen uit de consolidatie. **Figuur 10** hieronder geeft een illustratie van de significante schaalvoordelen die PostNL realiseert met de overname van Sandd, waardoor de gemiddelde kosten per stuk sterk dalen. Uit deze berekening blijkt dat het totale volume (UPD + niet-UPD) door consolidatie in 2020 stijgt met █%. PostNL verwacht voor dit extra volume ongeveer █% meer kosten te maken, los van eenmalige consolidatie-gerelateerde⁷³ kosten. Omdat de toevoeging van volume veel sterker stijgt dan de kosten die daarmee gepaard gaan (hetgeen uiteraard samenhangt met de schaalvoordelen in het netwerk), dalen de gemiddelde kosten per stuk met ruim █%. NB: dit gemiddelde betreft de kosten per stuk voor alle soorten post, dus zowel UPD als niet-UPD. Deze aanzienlijk lagere kosten per stuk dragen er sterk aan bij om de huidige postvoorziening houdbaar en betaalbaar te houden. Daarbij geldt wel dat om dit lagere kostenniveau te kunnen realiseren ook substantiële eenmalige consolidatiekosten moeten worden gemaakt (deze worden gekwantificeerd in de continuïteitsstudie). Ook geldt dat het volume dat PostNL van Sandd overneemt voor relatief weinig extra inkomsten per stuk zorgt. Ondanks deze belangrijke



nuancering levert consolidatie nog steeds per saldo een belangrijke en noodzakelijke bijdrage aan de houdbaarheid van de postvoorziening, zoals ook blijkt uit de continuïteitsstudie.

Figuur 10 - Volumes en kosten (UPD + niet-UPD) in 2020 met en zonder consolidatie⁷⁴



4.3.3. Conclusie effect consolidatie op continuïteit

92. Het voorgaande betekent dat de consolidatie de toekomstbestendigheid van het postbedrijf in een zodanige mate vergroot, dat het risico op maatschappelijke schade substantieel afneemt. Als er negatieve rendementen ontstaan, is PostNL immers genoodzaakt ingrijpende maatregelen te nemen om het rendement te herstellen tot een duurzaam niveau. De meest voor de hand liggende maatregel omvat het (substantieel) terugschroeven van het aantal bezorgdagen. Zoals hierboven aangeven kan dat mede de introductie van een *flower*-netwerk omvatten (rnr. 21), waarbij het postnetwerk overschakelt naar wekelijkse bezorging. Het versoberen van de dienstverlening zou sterk negatieve gevolgen hebben voor de UPD-dienstverlening en voor de medewerkers in de postsector, zoals we hieronder nader uiteen zullen zetten.

⁷⁴ Bron figuren: Berekeningen PostNL, bewerking PwC. Directe kosten zijn kosten die direct toewijsbaar zijn aan producten in het netwerk van PostNL. Indirecte kosten zijn niet direct toewijsbaar. Voor verdere uitleg over dit onderscheid, zie het PwC UPD studie.

4.4. Bescherming UPD

4.4.1. Inleiding

93. Zoals eerder benoemd heeft de UPD een belangrijke maatschappelijke nutsfunctie. De UPD draagt bij aan sociale inclusie voor iedereen in Nederland; van stad tot platteland, en voor ouderen en sociaal kwetsbare groepen.
94. Uit het voorgaande blijkt dat het landelijke postnetwerk langer in stand kan worden gehouden als gevolg van de consolidatie. Aangezien wij beschikken over een gecombineerd netwerk voor UPD-diensten en niet-UPD-diensten, betekent dat de versterking van de continuïteit van de postdienstverlening als geheel tevens een versterking van de uitvoering van de UPD betekent. Onder meer het Rebel Rapport bevestigt de nauwe interactie tussen de bezetting van het gehele netwerk en de UPD.⁷⁵ Het Rebel Rapport stelt als volgt:

*“Geconstateerd wordt dat er in het UPD-gedeelte van de postmarkt sprake is van een vicieuze cirkel, waarbij dalende volumes (mede als gevolg van digitalisering) leiden tot hogere kosten per brief. Het gevolg is dat het postzegeltarief bijna jaarlijks wordt verhoogd, wat de volumedaling versnelt”.*⁷⁶

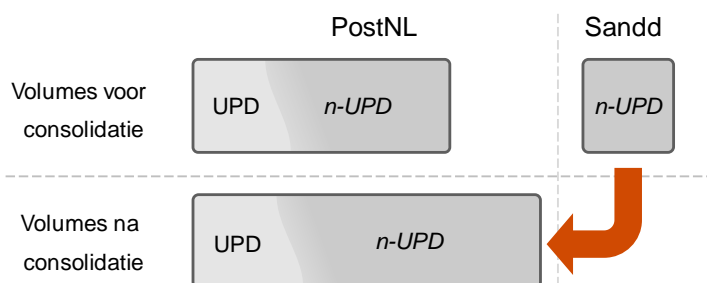
95. PwC heeft een studie uitgevoerd naar gevolgen voor de uitvoering van de UPD (de **PwC UPD studie Bijlage 11**). De PwC UPD studie concludeert dat de consolidatie de Combinatie in staat stelt de UPD tegen lagere kosten aan te bieden, en binnen een beperktere tariefruimte, dan zonder de consolidatie. Bovendien profiteren UPD gebruikers van consolidatie in de postsector doordat het UPD-netwerk in Nederland langer in stand gehouden kan worden, met behoud van de kwaliteit en toegankelijkheid.

4.4.2. De consolidatie van groot belang voor de UPD-gebruiker

96. Door de consolidatie zouden de volumes van Sandd worden toegevoegd aan het netwerk van PostNL. Sandd heeft alleen maar niet-UPD volumes. Toch leidt de toevoeging van die niet-UPD volumes toch tot aanzienlijke voordelen voor de uitvoering van UPD.
97. Het PwC UPD Rapport laat zien dat de consolidatie sterk bijdraagt aan het in bedwang houden van de kosten voor de UPD-dienstverlening. Dat komt onder meer omdat de vaste kosten van het netwerk kunnen worden uitgesmeerd over een groter volume. Het volume dat wordt toegevoegd aan het netwerk zorgt voor schaalvoordelen waar zowel de UPD als niet-UPD post van profiteren.
98. Kortom: door de consolidatie krijgt PostNL er niet-UPD volumes bij, maar die zorgen voor een groter totaal volume op een gedeeld UPD/niet-UPD netwerk waardoor de kosten per stuk zullen dalen voor beide producten. Wij verwijzen hiervoor ook naar de schematische weergave in **Figuur 11** hieronder en de berekening van totale volumes en kosten in **Figuur 10** hierboven.

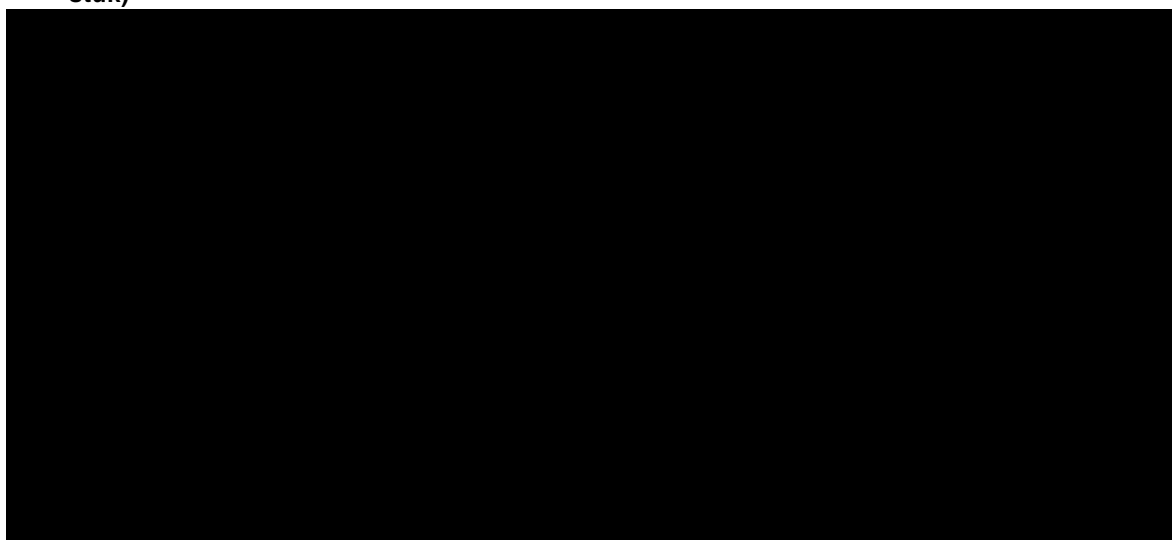
⁷⁵ Rebel, *consolidatie op de last mile van postbezorging*, 9 juni 2018.
⁷⁶ Rebel Rapport, p. 7.

Figuur 11 - Schematische weergave toevoeging volumes Sandd aan netwerk PostNL



99. Vanwege de huidige kostentoekeningssystematiek leidt de consolidatie tot lagere gealloceerde gemiddelde kosten voor de UPD, wat zich vertaalt in een lagere tariefruimte. Hierdoor is PostNL in staat om na de overname gemiddeld gezien minder hoge prijzen te hanteren op UPD-producten dan hij zonder overname zou kunnen. Het PwC UPD Rapport bevestigt de voordelen van de consolidatie voor de UPD.
100. **Figuur 12** hieronder laat per jaar het verschil zien in de gealloceerde kosten met en zonder consolidatie. Bij toepassing van de huidige kostentoekeningssystematiek (en abstraherend van consolidatie-gerelateerde kosten) dalen de gealloceerde gemiddelde kosten op UPD-producten met ruim █%.⁷⁷

Figuur 12 - Verschil in de gealloceerde kosten van de UPD na consolidatie (in euro per stuk)⁷⁸

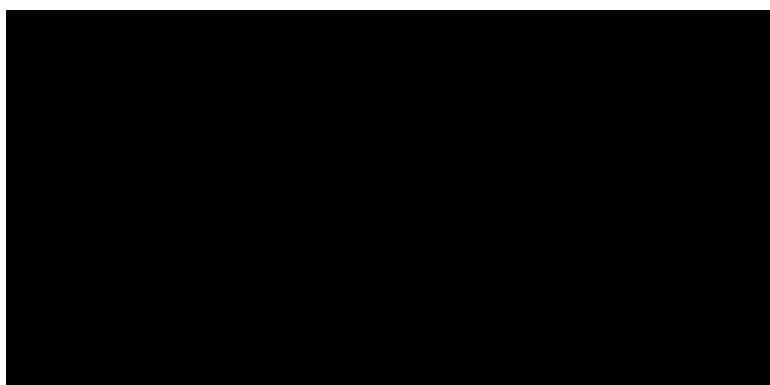


⁷⁷ Deze █% is lager dan de █% genoemd in **Figuur 10**. De belangrijkste reden daarvoor is dat niet-UPD tarieven veel lager zijn, en het volume veel hoger. De gemiddelde kostendaling van █% over alle producten leidt daarmee tot een lagere kostendaling voor het UPD-segment daarvan. Bovendien merkt PostNL op dat er dus sprake is van een kostenverlaging op de UPD, ook al bestaat de toevoeging van volumes van Sandd juist uit niet-UPD.

⁷⁸ PwC UPD Rapport, slide 12. Aanname is dat consolidatie in Q4 2019 plaatsvindt. Daarmee is 2019 een overgangsjaar waarin nog slechts 25% van het volume van Sandd opgenomen wordt in het netwerk.

101. Verder toont **Figuur 13** hieronder aan dat de consolidatie leidt tot een inkrimping van de tariefruimte op de UPD. De tariefruimte op de UPD producten daalt met ca. ■■■■ % per poststuk, hetgeen neerkomt op ■■■■ cent. Daardoor kan PostNL na consolidatie gemiddeld gezien minder hoge prijzen op UPD-producten hanteren dan zonder consolidatie.

Figuur 13 - Verschil tussen de tariefruimte op de UPD na consolidatie, per jaar in euro per stuk⁷⁹



102. Het voorgaande bevestigt de voordelen van de consolidatie voor de uitvoering van de UPD. Daarentegen zou de UPD zonder concentratie steeds verder onder druk komen te staan, als gevolg van de alsmaar afnemende volumes. Zoals de Kamerbrief het verwoordt:

*“[e]en afnemend volume op het geïntegreerde postnetwerk levert kostenstijgingen op voor UPD-producten. Hierdoor komt de betaalbaarheid en de kwaliteit van de UPD onder druk te staan”.*⁸⁰

103. Verslechtering van de prijs/kwaliteit verhouding van de UPD zal daarbij leiden tot een aanzienlijke bekorting van periode waarin die dienstverlening kan worden aangeboden op een aanvaardbare wijze wat betreft prijs en kwaliteit. Zoals we uiteengezet hebben in de Melding, kunnen prijsstijgingen en kwaliteitsverlagingen van de UPD met jaren worden vertraagd door het samenvoegen van de volumes van PostNL en Sandd. Hier werd ook al op gewezen door het Oudeman Rapport, namelijk dat *“consolidatie van beide landelijke netwerken de enige optie [is] die een betaalbare UPD voor de komende jaren veiligstelt”*.⁸¹

4.4.3. De consolidatie zorgt voor duurzamer rendement

104. De voorgaande analyse is ingegaan op het perspectief van de UPD-gebruiker. Uitvoering van de UPD dient echter niet alleen te gebeuren tegen acceptabele voorwaarden voor de gebruiker, maar

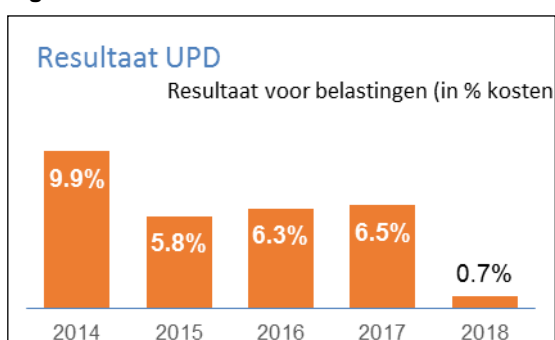
⁷⁹ PwC UPD Rapport, slide 13. Aanname is dat consolidatie in Q4 2019 plaatsvindt. Daarmee is 2019 een overgangsjaar waarin nog slechts 25% van het volume van Sandd opgenomen wordt in het netwerk.

⁸⁰ Kamerbrief, p. 8.

⁸¹ Oudeman Rapport, p. 29. Zie o.a. Kamerbrief, p. 11. Zie tevens Oudeman Rapport, p. 26: *“Afgezet tegen de verwachte omvang van omzetsdaling door krimp de komende jaren is consolidatie de enige optie die voldoende compensatie biedt om de continuïteit en betaalbaarheid van de postdienstverlening, waaronder de UPD, met mogelijk vijf tot tien jaren te verlengen afhankelijk van de ontwikkeling van de markt”*.

ook voor de uitvoerder.⁸² Op dit moment geldt al dat het rendement op de UPD zich al jaren ruim onder het maximaal toegestane rendement bevindt en ook niet voldoet aan de minimale rendementseisen die de kapitaalmarkt stelt. Dit reeds (te) lage rendement komt de komende jaren alleen maar verder onder druk te staan. PostNL verwijst naar **Figuur 14** hieronder. De scherpe daling in 2018 wordt verklaard door een aantal factoren, met name geldt dat het UPD-volume nog meer onder druk staat dan het overige volume. Zo was sprake van een zeer scherpe daling van het postzegelvolumen van 18 procent.

Figuur 14 – Resultaat UPD⁸³



105. Het is evident dat het op deze basis niet mogelijk is om op termijn de UPD (onder de huidige voorwaarden) te blijven uitvoeren. Uit de continuïteitsstudie blijkt dat ook het rendement op het gehele postbedrijf onvoldoende is, en dus niet voldoet aan het uitgangspunt van een redelijk en houdbaar rendement.
106. De continuïteitsstudie maakt duidelijk dat de consolidatie leidt tot een substantieel duurzamer rendement voor de postdienstverlening. Daarmee zou ook het rendement op de UPD worden verbeterd.⁸⁴ Het rendement op de postdienstverlening voldoet in steeds mindere mate aan de eisen die de kapitaalmarkt daaraan stelt. Het behalen van een redelijk rendement is voor een onderneming nodig om de dienst te kunnen blijven uitvoeren. Bij het uitblijven van een redelijk rendement moet naar alternatieven worden gekeken om de kosten van de UPD te blijven dekken.

4.4.4. Met de consolidatie wordt een beroep op overheidssteun minder waarschijnlijk

107. De vraag op welke wijze een redelijk rendement kan worden gegarandeerd voor de uitvoering van de UPD speelt niet alleen in Nederland, maar ook in overige landen. In de afgelopen jaren zagen diverse EU-lidstaten zich genoodzaakt om financiële steun te verlenen om zodoende een redelijk rendement te waarborgen voor de UPD.

⁸² Zie o.a. Postrichtlijn, Annex I Guidance on calculating the net cost, if any, of universal service, Part B: Calculation of net cost: "The calculation shall take into account all other relevant elements, including any intangible and market benefits which accrue to a postal service provider designated to provide universal service, the entitlement to a reasonable profit and incentives for cost efficiency [onderstreping toegevoegd]".

⁸³ Bron: Financiële Verantwoording universele postdienst 2017 en concept 2018, PostNL.

⁸⁴ <https://www.internetconsultatie.nl/aanpassingpostwet/document/4476>, p. 2: "Houdbaarheid houdt in dat de uitvoerder van de UPD een zodanig rendement kan maken op zijn dienstverlening dat een gezonde en stabiele bedrijfsvoering mogelijk is. Dit komt onder druk te staan als de rendabiliteit van de UPD zo laag wordt dat een verlieslatende situatie ontstaat en de dienst of delen daarvan in een normale marktsituatie niet langer zouden worden aangeboden".

108. In de Nederlandse context zal een voldoende duurzaam rendement beter kunnen worden gewaarborgd door de consolidatie. In dat geval is een vorm van financiële steun door de overheid binnen afzienbare termijn om de UPD te financieren niet nodig.

109. **Tabel 2** hieronder bevat een overzicht van de staatssteunbeslissingen van de Europese Commissie in de postsector voor de periode 2010 t/m heden. Daaruit blijkt dat vele EU-lidstaten aanzienlijke financiële steun hebben gegeven aan het postbedrijf dat de UPD uitvoert. De bedragen variëren van tientallen miljoenen per steunmaatregel, tot zelfs enkele miljarden.

Tabel 2 - Overzicht staatssteunbeslissingen Europese Commissie in de postsector (2010 - heden)

Land	Datum en ref. besluit	Onderwerp	Bedrag (EUR)	Periode
België	25 jan 2012 SA.14588	Goedkeuring vrijstelling pensioenverplichtingen Bpost. Terugvordering onverenigbare steun (overcompensatie) ter waarde van EUR 417 miljoen.	3.800 miljoen	1992-2010
	2 mei 2013 SA.31006	Goedkeuring compensatie uitvoering publieke diensten, waaronder het onderhouden van het netwerk en de bezorging van kranten en tijdschriften. Terugvordering onverenigbare steun (overcompensatie) ter waarde van EUR 119 miljoen.	300 miljoen per jaar	2013-2015
	3 juni 2016 SA.42366	Goedkeuring compensatie aan Bpost voor de uitvoering publieke diensten, waaronder het onderhouden van het postkantoor netwerk, het leveren van gedrukt materiaal met betrekking tot verkiezingen en het verspreiden van erkende kranten en tijdschriften in België.	1.300 miljoen	2016-2020
Denemarken	28 mei 2018 SA.47707	Goedkeuring compensatie uitvoering UPD door Post Danmark.	160 miljoen	2017-2019
	14 juni 2019 SA.49668	Onderzoek naar kapitaalinjectie PostNord (t.b.v. Post Danmark).	25 miljoen	2018
Duitsland	25 jan 2012 SA.17653	Goedkeuring compensatie uitvoering UPD (waaronder compensatie pensioenkosten) aan Deutsche Post en terugvordering onverenigbare steun ter	5.600 miljoen	1990-1995

		waarde van circa EUR 500 tot 1.000 miljoen.		
Frankrijk	25 jan 2012 SA.34027	Goedkeuring compensatie aan La Poste voor de bezorging van kranten in afgelegen gebieden.	1.900 miljoen	2008-2022
	26 mei 2014 SA.36512	Goedkeuring compensatie aan La Poste voor de bezorging van kranten in afgelegen gebieden.	1.447 miljoen	2013-2017
	6 april 2018 SA.49469	Goedkeuring compensatie aan La Poste ten behoeve van territoriale dekking van de postdiensten.	900 miljoen	2018-2022
	24 jan 2019 SA.48883	Goedkeuring compensatie aan La Poste voor de bezorging van kranten in afgelegen gebieden.	519 miljoen	2018-2022
Griekenland	25 jan 2012 SA.32562	Goedkeuring compensatie aan Hellenic Post modernisering infrastructuur en verbetering publieke dienst.	52 miljoen	2013
	1 aug 2014 SA.35608	Goedkeuring compensatieregime voor UPD. Opening nader onderzoek naar de periode 2015-2019. Onderzoek per 13 okt 2016 stopgezet wegens intrekking van de melding.	15 miljoen per jaar	2013-2015
Italië	20 nov 2012 SA.33989	Goedkeuring compensatie UPD aan Poste Italiane, waaronder inbegrepen compensatie voor verminderde posttarieven voor uitgevers, NGOs en verkiesbare kandidaten.	1.568 miljoen	2009-2011
	4 dec 2015 SA.43243	Goedkeuring compensatie UPD aan Poste Italiane.	2.390 miljoen	2012-2019
	22 juli 2019 SA.48392	Goedkeuring compensatie aan Poste Italiane voor verminderde tarieven voor uitgevers en NGOs.	Onbekend	2017-2019
Polen	15 dec 2009 C 21/2005	Goedkeuring compensatie UPD aan Polish Post.	Onbekend	2006-2011
Spanje	11 feb 2016 SA.37977	Goedkeuring drie kapitaalinjecties. Terugvordering onverenigbare steun aan Correos (onverenigbare belastingvrijstellingen) ter waarde van EUR 167 miljoen in de periode 2004-2010.	48 miljoen	2004, 2005 en 2006
Tsjechië	2 feb 2018 SA.47293	Compensatie aan Czech Post voor aanbieden data boxes informatiesysteem.	84 miljoen	2018-2022
	19 feb 2018 SA.45281	Goedkeuring compensatie UPD aan Czech Post.	98 miljoen	2013-2017
Verenigd	23 maart 2011	Goedkeuring steun	180 miljoen	2011

Koninkrijk	SA.33054	openbare dienst aan Post Office Ltd ten behoeve van het postkantoor netwerk, alsmede het voortzetten van een bestaande lening.		
	21 maart 2012 SA.31479	Goedkeuring pensioenverlichting en herstructureringssteun aan Royal Mail.	1.311 miljoen	2010-2015
	28 maart 2012 SA.33054	Goedkeuring steun openbare diensten Post Office Ltd. ten behoeve van het open houden en moderniseren van niet-commercieel levensvatbare kantoren.	1.383 miljoen	2012-2015
	19 maart 2015 SA.38788	Goedkeuring steun aan Post Office Ltd voor het verlenen van openbare diensten via een netwerk van postkantoren en het verlenen van een werkkapitaalfaciliteit.	890 miljoen	2015-2018
	20 feb 2018 SA.48224	Goedkeuring steun aan Post Office Ltd voor het verlenen van openbare diensten.	419 miljoen	2018-2021
Zweden	14 juni 2019 SA.53403	Onderzoek naar kapitaalinjectie PostNord.	37 miljoen	2018

110. We wijzen in het bijzonder op de steun die in Denemarken is verleend omdat deze een zeer duidelijke relatie heeft met volumedalingen. Denemarken en Nederland zijn immers de twee landen in Europa met de hoogste volumekrimp door digitalisering. Door die versnelde substitutie zag de Deense overheid zich genoodzaakt om een extra compensatie aan Post Danmark toe te kennen van EUR 160 miljoen ten behoeve van het uitvoeren van de UPD. In 2018 heeft de Deense overheid daarbij nog een kapitaalinjectie gedaan van EUR 25 miljoen.

111. In Nederland zijn steunmaatregelen ten behoeve van de UPD-verlener, zoals beschreven in **Tabel 2**, tot nu toe uitgebleven. Dit ondanks het feit dat Nederland, na Denemarken, kampt met de sterkste digitalisering en volumedaling binnen Europa. Met de consolidatie verbetert het rendement op de uitvoering van de UPD, ook zonder dat de Nederlandse overheid financiële steun hoeft te verlenen.

4.5. Bescherming van medewerkers

112. Naast de voordelen die de consolidatie heeft voor de kosten, continuïteit van de postdienstverlening en de UPD is de consolidatie ook gunstig voor de bescherming van medewerkers. Hierbij is van belang dat de postsector uitermate arbeidsintensief is. Zo werken voor PostNL en Sandd ongeveer ██████ mensen aan de verwerking en bezorging van brieven.
113. Zoals we hierboven hebben aangegeven (rnr 58), kwalificeert de bescherming van medewerkers als een gewichtige reden van algemeen belang in de zin van artikel 47 Mw. De parlementaire geschiedenis van artikel 47 Mw verwijst expliciet naar de bescherming van werknemers.⁸⁵
114. We hebben Ecorys verzocht een onderzoek uit te voeren naar de effecten van de consolidatie op arbeid. Dat onderzoek heeft geleid tot het **Ecorys studie (Bijlage 12)**. De Ecorys studie gaat zowel in op de werkgelegenheid als op de arbeidsvoorwaarden.
115. De Ecorys studie maakt inzichtelijk dat de medewerkers van Sandd na de consolidatie profiteren van de betere arbeidsvoorwaarden van PostNL. Belangrijke onderdelen van de arbeidsvoorwaarden waarmee Sandd-medewerkers erop vooruit gaan zijn: een hogere beloning, een beter doorgroeiperspectief, een gemiddeld grotere contractomvang, betaling van daadwerkelijk gewerkte uren, opbouw van pensioen, bij de niet-postbezorgers de bonusregeling, een gunstiger regime bij ziekte en – belangrijk in het kader van mee kunnen komen op een steeds complexer wordende arbeidsmarkt – bredere ontwikkel- en scholingsmogelijkheden. Medewerkers, zowel van Sandd als PostNL krijgen als gevolg van de consolidatie meer baanzekerheid. Ecorys heeft ook vastgesteld dat er voldoende ruimte is om alle bezorgers en het overige productiepersoneel te plaatsen in het geconsolideerde bedrijf. Voor het beperkte aantal overige medewerkers van Sandd (met name werkzaam in overheadfuncties) spant PostNL zich in om passend werk te vinden. Voor medewerkers van Sandd geldt voorts een sociale regeling wanneer zij niet gebruik kunnen of willen maken van overstapmogelijkheden. Los daarvan zijn de belangrijkste voordelen voor de werkgelegenheid als gevolg van de consolidatie gerelateerd aan de continuïteit van de postdienstverlening (zie ook de continuïteitsstudie, **Bijlage 10**).
116. Hoe langer de postdienstverlening in stand blijft, hoe langer er postbezorgers en overige operationele medewerkers in de postdienstverlening nodig zullen zijn. De werkgelegenheid in deze sector is van groot belang, mede vanwege (i) de grote aantallen medewerkers die werkzaam zijn in de postsector en (ii) de omstandigheid dat veel van deze medewerkers een afstand hebben tot de arbeidsmarkt. De Kamerbrief bevestigt ten aanzien van werkenden in de postsector dat *“velen van hen zich [bevinden] in een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt”*.⁸⁶ Uiteraard is het geen doel op zich om de werkgelegenheid in stand te houden. De consolidatie biedt de mogelijkheid om enerzijds (maatschappelijk relevante) werkgelegenheid zo lang mogelijk in stand te houden, en anderzijds om deze werkgelegenheid geleidelijk en sociaal verantwoord af te bouwen met de krimp van de markt.
117. Het Ecorys Rapport beschrijft de gevolgen die de tegenvallers op het ██████ scenario hebben op de arbeidsplaatsen. Het gaat daarbij om dezelfde, ██████ risico's die hiervoor zijn besproken.

⁸⁵ Zie o.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 707, nr. 6, p. 69.

⁸⁶ Kamerbrief, p. 5.

Zoals aangegeven geldt dat wanneer deze risico's zich afzonderlijk of in combinatie voordoen, PostNL en/of Sandd hard moeten ingrijpen. Dat betekent dat zij het netwerk en het aantal bezorgdagen versneld moeten afbouwen, en er mogelijk zelfs uittreding plaatsvindt.⁸⁷

118. Als schokeffecten zouden optreden, gaat dat gepaard met een abrupte en verregaande sanering en ontslagen van duizenden medewerkers. De Ecorys studie geeft een conservatieve inschatting dat een abrupte versobering van de dienstverlening van PostNL leidt tot een onmiddellijk verlies van ■■■■■ banen (■■■■■ FTE's). Ook aan de kant van Sandd geldt dat de waarschijnlijkheid van grootschalige ontslagen in de situatie zonder consolidatie onaanvaardbaar groot is. De consolidatie vermindert het risico op een dergelijk scenario, vanwege de gunstige effecten op de continuïteit van het postbedrijf. De consolidatie biedt de mogelijkheid voor een geleidelijke transitie, met een lager risico op eventuele schokeffecten en een afbouw op een sociaal verantwoorde wijze. Daarmee kunnen zoveel mogelijk medewerkers worden begeleid van werk naar werk.

119. Overigens plukken niet enkel de huidige medewerkers de vruchten van het vermijden van schokeffecten. Het pensioenfonds van PostNL heeft ongeveer 100.000 deelnemers. De dekkingsgraad van het pensioenfonds is in het verleden op peil gehouden met bijstortingen door PostNL. Zonder een gecontinueerde postdienstverlening vervalt de ruimte voor dergelijke bijstortingen. In Nederland ontbreekt een publieke financiering van (het pensioenstelsel van) de UPD-verlener, zoals in verscheidene andere EU-landen het geval is.⁸⁸ ■■■■■■
■■■■■■■.

120. Naast het effect op de werkgelegenheid heeft de consolidatie ook een positief effect op de arbeidsvoorwaarden. Het EZK Rapport waarschuwt expliciet voor het type concurrentie dat bestaat bij de gratie van het versoberen van de arbeidsvoorwaarden.⁸⁹ De huidige arbeidsvoorwaarden in de postsector zijn mede het resultaat van het "low-cost" business model waarmee Sandd de markt is toegetreden. Met de consolidatie vindt er geen onderlinge concurrentie meer plaats op de arbeidsvoorwaarden.

121. Medewerkers van Sandd die overstappen naar PostNL krijgen de toepasselijke arbeidsvoorwaarden van PostNL. Uit het Ecorys Rapport analyse blijkt dat een overstap naar PostNL voor de medewerkers van Sandd per saldo tot een verbetering leidt in hun arbeidsvoorwaarden.⁹⁰ Zowel postbezorgers als overige operationele medewerkers zijn qua arbeidsvoorwaarden beter af bij PostNL dan bij Sandd.⁹¹

122. Het Ecorys Rapport geeft aan dat de arbeidsvoorwaarden van PostNL onder meer gunstiger zijn op de volgende onderdelen: een hogere beloning, een beter doorgroeiperspectief, een gemiddeld

⁸⁷ Ecorys Rapport, p. 49.

⁸⁸ Zie

Tabel 2 (zie o.a. zaak SA.31479 in het Verenigd Koninkrijk; zaak SA.14588 in België en zaak SA.17653 in Duitsland).

⁸⁹ EZK Rapport, p. 4: "Het feit dat arbeidskosten een groot deel uitmaken van de kosten van logistieke dienstverleners kan ook betekenen dat er een prikkel aanwezig is voor concurrentie op arbeidsvoorwaarden".

⁹⁰ Ecorys Rapport, p. 16.

⁹¹ Er loopt een juridische procedure over de toepasselijkheid van de cao Beroepsgoederenvervoer. In het rapport sluit Ecorys aan bij de huidige, feitelijk toegepaste arbeidsvoorwaarden.

grotere contractomvang, betaling van daadwerkelijk gewerkte uren, opbouw van pensioen, bij de niet-postbezorgers de bonusregeling, een gunstiger regime bij ziekte en bovendien bredere ontwikkel- en scholingsmogelijkheden.⁹² De consolidatie leidt op de korte termijn dus tot betere arbeidsvoorwaarden binnen de postsector, omdat de Sandd medewerkers de (betere) PostNL-voorwaarden krijgen.

123. De bevindingen van het Ecorys Rapport worden ook gereflecteerd door de publieke reacties van de vakbonden naar aanleiding van de consolidatie. Zo stelt dhr. Haneveld (bestuurder FNV):

*“We zijn blij dat de overheid eindelijk een keuze maakt. Het lijkt ons goed dat er meer ruimte komt voor samenwerking. De volumes worden steeds kleiner, dat postbodes met een steeds legere tas lopen is ook niet goed. Daarom lijkt het ons goed om die volumes samen te voegen. Maar voor ons is het vooral belangrijk dat er een gelijk speelveld is voor alle spelers, zodat er geen concurrentie ontstaat op de arbeidsvoorwaarden”.*⁹³

124. Ook het onderstaande citaat van vakbond de Bond van Post Personeel (**BVPP**) is in dit verband van belang:

*“Postbezorgers vrezen dat de prijzenslag tussen concurrerende postbedrijven ten koste gaat van werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden van de 50.000 postmedewerkers in Nederland. Vakbond BVPP denkt dat er geen ruimte is voor meer spelers. Dit zou volgens de bond ook eens bij de politiek moeten doorsijpelen”.*⁹⁴

125. De BVPP heeft expliciet gesteld dat consolidatie goed zou zijn voor de medewerkers:

*“Joost Bol, bestuurder van de Bond van Post Personeel (BVPP), pleit voor één speler op de Nederlandse postmarkt. ‘Dat geeft rust in een krimpende briefpostmarkt waar medewerkers dan een fatsoenlijk loon kunnen ontvangen en concurrentie op arbeidsvoorwaarden geen rol meer speelt’”.*⁹⁵

126. Bij de vakbonden is er vanuit het belang voor de werkgelegenheid en voor de arbeidsvoorwaarden draagvlak voor de consolidatie

127. We concluderen op basis van het voorgaande dat de consolidatie van groot belang is voor de werknemers van PostNL en Sandd. Consolidatie draagt in hoge mate bij aan het voorkomen van schokeffecten en maakt daarmee van een geleidelijke, sociale afbouw mogelijk. Daarnaast kunnen de postbezorgers van Sandd profiteren van de betere arbeidsvoorwaarden van PostNL.

⁹² Ecorys Rapport, p. 19.

⁹³ <https://fd.nl/ondernemen/1258743/nieuwe-plannen-postmarkt-leiden-tot-feest-onder-beleggers-maar-is-de-rest-van-de-sector-net-zo-blij>.

⁹⁴ <https://www.telegraaf.nl/financieel/325122/postbezorgers-vrezen-voor-baan-en-conditions>.

⁹⁵ <https://fd.nl/ondernemen/1218430/met-overname-van-van-straaten-post-gaat-sandd-de-strijd-met-postnl-aan>.

4.6. De te verwachten belemmering van de mededinging is beperkt

128. Hierboven hebben we uiteengezet waarom in onze optiek sprake is van gewichtige redenen van algemeen belang die zwaarder moeten wegen dan enige te verwachten belemmering van de mededinging. Hoewel de Staatssecretaris voor haar besluit op de Vergunningsaanvraag het precieze effect op de mededinging in het midden kan laten, zouden we toch graag enkele kanttekeningen bij het Tweede Fase Besluit willen plaatsen. Wij hebben in een eerder stadium onze zienswijze gegeven op de punten van overweging van de ACM. Wij voegen die zienswijze niet bij als bijlage, omdat wij begrijpen dat het Ministerie daar al over beschikt. Voor zover elementen uit de punten van overweging terugkomen in het Tweede Fase Besluit, verwijzen wij naar die zienswijze.
129. Ten eerste geeft het Tweede Fase Besluit geen realistisch beeld van de toepasselijke *counterfactual*. Zo stelt de ACM dat er sprake is van een afvlakking van de volumekrimp. Daarmee schetst de ACM een beeld alsof er nog voldoende ruimte is in de markt voor twee landelijke postvervoerders.
130. De ACM verwijst naar verouderde documenten van consultants en PostNL met een inschatting van de krimp in de toekomst. De ACM negeert dat de volumekrimp juist harder is gegaan dan in die voorspellingen. Een voorbeeld is dat de ACM verwijst naar voorspellingen van BCG uit 2014 en 2016, terwijl de realisaties van de jaren daarna al bekend zijn. Die realisaties laten zien dat de (optimistische) voorspellingen van BCG zijn ingehaald door de werkelijke, snellere krimp.
131. Feit is dat er tot nu toe geen afvlakking van de volumekrimp heeft plaatsgevonden. De voorspellingen over de afvallende krimp waren dus te rooskleurig. De laatst publiceerde cijfers van PostNL (Q2 2019) laten geen enkele afvallende krimp zien, met een reële volumedaling van maar liefst 9,8%. De volumedaling blijft onverminderd doorgaan, [REDACTED] [REDACTED] ledere verwachting ten aanzien van of en wanneer er een afvallende krimp plaats gaat vinden mist een empirische basis.
132. Maar zelfs als er sprake zou zijn van enige afvallende krimp, hetgeen uitdrukkelijk niet het geval is, blijft de vraag of het realistisch te verwachten is dat – in de *counterfactual* – een marktvolume van ongeveer 1,5 miljard poststukken voldoende is om twee landelijke postnetwerken in de lucht te houden. Dat is niet het geval, gelet op de enorme kostenstijging per poststuk voor beide postnetwerken.
133. Ten tweede gaat de ACM uit van een markt voor fysieke post waar digitale communicatie geen onderdeel van uit maakt. Wij kunnen ons daar niet in vinden. Post is geen doel op zichzelf, maar een middel tot een doel – namelijk communicatie. De aanzienlijke volumedalingen komen niet omdat bedrijven en mensen *minder* zijn gaan communiceren, maar omdat zij *anders* zijn gaan communiceren. We kunnen hier bijvoorbeeld denken aan bankbrieven of energierekeningen, waarvan de relevante informatie inmiddels te vinden is op een digitale Mijn-omgeving.
134. We hebben met verscheidene (kwantitatieve) onderzoeken laten zien dat fysieke post wel degelijk concurrentiedruk ervaart van digitale communicatie. Dat blijkt onder meer uit het **RBB Rapport 2014 (Bijlage 17)**, het **RBB Rapport 2015 (Bijlage 18)**, het **RBB Rapport 2017 (Bijlage 19)**, het **Copenhagen Economics Rapport 2017 (Bijlage 20)** en het **RBB Rapport 2019 (Bijlage 21)**.

Vanwege die concurrentiedruk die digitale communicatie uitoefent op fysieke post behoren beide producten tot dezelfde mededingingsrechtelijk relevante markt.

135. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (**CBB**) heeft van de ACM geëist, na vernietiging van het AMM-besluit wegens gebrekkig onderzoek, om een overtuigende ‘SSNIP toets’⁹⁶ uit te voeren.⁹⁷ Naar onze mening is hier nog steeds niet aan voldaan. De ‘review’ van CRA op de marktafbakening in het afwijzingsbesluit biedt ook geen steun voor de marktafbakening van de ACM. Integendeel, CRA legt de vinger op een aantal kritieke kwetsbaarheden in de benadering van de ACM, waarvoor ook wij in het verleden herhaaldelijk en onderbouwd aandacht hebben gevraagd.
136. Het voorbijgaan aan digitale concurrentiedruk werkt door in het gehele Tweede Fase Besluit, omdat op basis van de (te) nauwe markt voor fysieke post ten onrechte mededingingsproblemen worden geconstateerd, het prijseffect van de consolidatie veel te hoog wordt ingeschat, en de doorgifte van *efficiencies* juist wordt onderschat.
137. Omdat de ACM voorbijgaat aan digitale concurrentiedruk, rekent zij met veel te lage prijselasticiteiten. De ACM doet alsof postbedrijven hun prijzen voor zakelijke partijenpost zonder enig probleem kunnen verhogen met maar liefst 30-40%, ook al zijn dergelijke prijsverhogingen totaal niet aantrekkelijk omdat zij leiden tot een drastische versnelling van de volumekrimp. De ACM verwacht dat deze vermeende prijsstijging zich zou voltrekken gedurende haar beoordelingsperiode van 3 tot 5 jaar, uitgaande van de gemiddelde prijs per poststuk op de zakelijke markt van 35 cent komt dit neer op een jaarlijkse prijsverhoging van 3-4 cent per jaar. De ACM verwacht daarbij dat deze prijsstijging zich met name voordoet bij niet-tijdkritische zakelijke post, waarvan de gemiddelde prijs ongeveer 25 cent bedraagt. Dit is het segment waar Sandd met name actief is. Voor deze poststukken komt de door de ACM voorspelde prijsstijging neer op circa 2 cent per jaar. Dit is veel hoger dan het matige prijsbeleid dat PostNL in zijn [REDACTED] plannen – waarover de ACM beschikt – heeft voorzien. Het fusiesimulatiemodel waarop de ACM de inschatting van de prijsverhogingen baseert, is fundamenteel ongeschikt voor de huidige situatie.⁹⁸ Het model dat de ACM gebruikt gaat uit van een stabiel en duurzaam evenwicht tussen twee spelers, maar daarvan is geen sprake in de postsector – vooral gelet op de schaalvoordelen en voortdurende volumekrimp. Het fusiemodel zet de situatie met consolidatie af tegen een imaginaire toekomst zonder consolidatie waarin prijzen constant blijven: in werkelijkheid zullen PostNL en Sandd te maken hebben met steeds hogere kostprijzen. De ACM had het consolidatiescenario af moeten zetten tegen een reëel scenario om een uitspraak te kunnen doen over de prijseffecten van consolidatie. Dit uiteraard nog afgezien van het feit dat de ACM digitale substitutie niet tot de markt rekent. Aangezien het fusiesimulatiemodel ongeschikt is voor de postsector, zijn de uitkomsten van dat model – inclusief de voorspellingen ten aanzien van prijsstijgingen – van geen enkele waarde. De ACM gaat niet in op die fundamentele kritiek, en

⁹⁶ SSNIP staat voor *Small but Significant, Non-transitory Increase in Price*. Het is de algemeen geaccepteerde kwantitatieve analyse om tot een marktafbakening te komen. De ACM doet alsof zij een SSNIP-test uitvoert, maar doet dat in werkelijkheid niet gelet op de vele gebreken in haar analyse.

⁹⁷ “De conclusie luidt dat de afbakening van de relevante markt door ACM in strijd is met artikel 3:2 van de Awb en artikel 13a van de Postwet en geen stand kan houden. ACM heeft niet aannemelijk gemaakt dat digitale alternatieven niet tot de relevante markt behoren.” ECLI:NL:CBB:2018:440, r.o. 7.10.

⁹⁸ Zoals beschreven in het rapport van RBB Economics – Commentaar op fusiesimulatiemodel (**RBB Fusiesimulatie Rapport**), (**Bijlage 22**).

stelt simpelweg dat “[e]lk economisch model [...] per definitie een versimpeling [is] van de werkelijkheid”.⁹⁹ Die opmerking pareert onze kritiek op geen enkele manier.

138. Ook ACM's conclusie dat “de prijzen voor consumentenpost [...] na de overname naar verwachting meer [zullen] stijgen dan zonder de overname” is niet onderbouwd. Anders dan bij zakelijke partijpost, heeft de ACM niet geprobeerd om een kwantitatieve analyse te maken. De ACM vergeet dat de postzegelprijs is gereguleerd, en dat wij dus geen mogelijkheid hebben om een hogere prijs te vragen dan toegestaan. Het klopt dat wij de prijzen voor de postzegel zullen moeten verhogen de komende jaren, maar dat komt door de volumekrimp waardoor de kosten per postzegel zullen stijgen en niet door de consolidatie. Ook gaat de ACM niet in op ons argument dat de consolidatie juist de mogelijkheid biedt om kostenbesparingen ook voor de UPD te realiseren, omdat ons netwerk meer volume zal krijgen en dus lagere kosten per stuk. Zoals uit de UPD studie van PwC blijkt, zorgt de consolidatie juist voor een inperking van de ruimte (van 13-14 cent) die PostNL heeft om de postzegelprijs te verhogen. Dit laat de ACM echter buiten beschouwing.
139. Verder gaat de ACM eraan voorbij dat de consolidatie tot substantiële kostenbesparingen leidt als gevolg van schaalvoordelen. Voor een nadere beschrijving verwijzen wij naar de Efficiency Rapporten en de samenvatting daarvan (nrn 65 e.v.). Ook verwijzen we naar de Analistenpresentatie met de daarin beschreven jaarlijkse UCOI-bijdrage van ongeveer EUR 50-60 miljoen als gevolg van de consolidatie (zie nrn 4.2.6 hierboven).
140. De ACM erkent dat er sprake is van efficiëntievoordelen als gevolg van de consolidatie, die ook niet op een andere manier kunnen worden bereikt.¹⁰⁰ Daarbij concludeert de ACM wel dat het efficiëntieverweer van PostNL niet aan alle mededingingsrechtelijke voorwaarden voldoet. Zoals de ACM al aangeeft,¹⁰¹ houdt het mededingingsrechtelijke kader vooral rekening met besparingen op de variabele kosten terwijl de consolidatie juist leidt tot besparingen op de vaste kosten. Verder biedt het mededingingsrechtelijke kader weinig ruimte om rekening te houden met voordelen die zich materialiseren op de (middel)lange termijn, omdat het mededingingsrecht primair uitgaat van de korte termijn effecten van een fusie.¹⁰²
141. Op grond van het voorgaande zijn we van mening dat de mededingingsbelemmering die de ACM heeft geschetst in het Tweede Fase Besluit dient te worden genuanceerd. Ook los daarvan staat deze beoordeling door de ACM niet in de weg aan een vergunningverlening op grond van artikel 47 Mw.

⁹⁹ Tweede Fase Besluit, nrn 273.

¹⁰⁰ Zie o.a. PvO, nrn. 494: “De ACM acht het daarom onwaarschijnlijk dat PostNL op basis van autonome groei in concurrentie met Sandd dezelfde schaalvoordelen zou kunnen behalen”. Zie ook PvO, nrn 500: “De ACM acht het niet aannemelijk dat de verwachte kostenbesparingen als gevolg van schaalvoordelen op andere, minder vergaande wijzen kunnen worden behaald. De ACM concludeert daarom dat de verwachte efficiëntievoordelen het specifiek resultaat zijn van de concentratie”.

¹⁰¹ PvO, nrn. 513.

¹⁰² Zie ook PvO, nrn. 511.

4.7. Beoordeling ACM artikel 41(3) Mw is anders dan beoordeling artikel 47 Mw

4.7.1. Inleiding

142. Volgens artikel 41(3) Mw kan de ACM geen vergunning weigeren voor een concentratie als die weigering de vervulling van een DAEB zou verhinderen. De ACM heeft besloten de toepasselijkheid van artikel 41(3) ambtshalve te toetsen. Naar aanleiding hiervan Frontier onderzoek uitgevoerd in opdracht van de ACM (**het Frontier Rapport**). Hieronder geven we graag kort onze kernbezwaren tegen het Frontier Rapport, en met name tegen de interpretatie daarvan door de ACM. Vervolgens geven we aan waar het beoordelingskader van artikel 41(3) afwijkt van die van artikel 47 Mw.

4.7.2. Reactie op beoordeling ACM artikel 41(3) Mw

143. De analyse van de ACM ten aanzien van de vraag of de UPD en het postnetwerk als geheel onder economisch aanvaardbare omstandigheden kan worden uitgevoerd vertoont grote tekortkomingen en kan de conclusies die de ACM eraan verbindt niet dragen. Los daarvan geldt dat de toets die ACM heeft gehanteerd zich ook niet leent voor een beoordeling op grond van het toetsingskader van artikel 47. Dit lichten wij hieronder nader toe.

Minimaal benodigd rendement door de ACM onrealistisch laag ingeschat

144. Het rendement dat de ACM voldoende acht voor PostNL om de postdienstverlening 'onder economisch aanvaardbare omstandigheden' uit te voeren wijkt sterk af van gebruikelijke niveaus. ACM meent dat een rendement van circa 0,6% op de omzet (in het ACM-besluit afgerond op 1%) voldoende is om het gehele postbedrijf in de lucht te houden. Dit komt erop neer dat een bedrag van jaarlijks ■ miljoen euro voldoende zou zijn om de vreemd- en eigenvermogensverschaffers te vergoeden voor het ter beschikking stellen van hun kapitaal (dat wil zeggen: voor het voldoen van de rente, dividend en winstbelasting). Een dergelijk lage vergoeding staat niet in verhouding tot het postbedrijf als een van de grootste werkgevers van Nederland met meer dan 30.000 medewerkers, een omzet van circa ■■■■■ euro dat actief is in een risicovolle markt. PostNL heeft immers te maken met een snelle volumedaling terwijl de kosten voor een groot deel vast zijn en dus maar beperkt meebewegen met de afnemende vraag. Tegelijkertijd is er weinig ruimte om prijzen te verhogen. In het kader van deze aanvraag hebben we uitgebreid toegelicht waarom de sector onder grote en toenemende druk staat. Dat lage percentage van circa 0,6 procent (zelfs lager dan de inflatie) is uiteraard niet duurzaam om verschaffers van vermogen een voldoende rendement te geven en ook niet om de financiële markten ervan te overtuigen dat de relevante activiteit moet worden blijven uitgevoerd. Dit lage percentage impliceert ook dat bij dat zelfs de minste tegenvaller sprake is van een negatief rendement.

WACC-methode is niet geschikt voor Postsector

145. De oorzaak van dit extreem lage rendement is gelegen in de methodiek die ACM toepast om dit rendement te bepalen. De ACM gebruikt een methode die ontwikkeld is voor kapitaalintensieve sectoren, waarmee deze voor een sector die juist buitengewoon arbeidsintensief is zeer ongeschikt is. Ongeveer 80% van onze kosten bestaan uit arbeid. Het is dan niet correct om uit te gaan van een rendementsnorm (namelijk de WACC) die alleen rekening houdt met kapitaalgoederen. Zelfs de ACM's eigen adviseur Frontier Economics noemt dit als punt van kritiek. Volgens Frontier Economics zou de WACC hooguit gezien kunnen worden als een

minimum (een “lower bound estimate”), ter dekking van de operationele risico’s die een bedrijf loopt in een arbeidsintensieve industrie. Ook Oxera (2014) stelt dat het toepassen van de WACC in een arbeidsintensieve industrie waarschijnlijk leidt tot een onderschatting van het rendement dat wordt verwacht door investeerders. Daarnaast past ACM deze methode ook verkeerd toe, door geen rekening te houden met het relatief hoge risicoprofiel van PostNL waardoor kapitaalverschaffers een hoger rendement verlangen op het ter beschikking gestelde vermogen. Ook het sterk toegenomen risico door de verslechterde vooruitzichten sinds 2017 neemt ACM ten onrechte niet mee door een verouderde WACC-maatstaf te gebruiken.

ACM neemt de winstgevendheid van activiteiten mee die niet of beperkt samenhangen met het postnetwerk

146. Onder PostNL vallen meer activiteiten dan alleen het postbedrijf. Om tot een goede beoordeling te komen of het postnetwerk ook naar de toekomst voldoende winstgevend is om te kunnen worden gecontinueerd moet strikt gekeken worden naar de winstgevendheid van de activiteiten die direct samenhangen met het postnetwerk. ACM onderbouwt onvoldoende waarom zij de winstgevendheid van deze diensten en activiteiten meeneemt in haar analyse. De ACM verwijst naar Frontier, maar dat rapport is – anders dan wat de ACM suggereert – juist heel terughoudend wat betreft de juiste scope. Voor een groot deel van deze activiteiten en diensten geldt dat de winstgevendheid niet, of niet helemaal afhankelijk is van het postvervoer. Bijvoorbeeld omdat er overlap is met het pakkettennetwerk of omdat de diensten überhaupt losstaan van de postvervoersactiviteiten. Ook het brievenbuspakje moet buiten de scope vallen, omdat PostNL deze dienst ook via het pakketnetwerk kan leveren. ACM heeft dit alles niet zorgvuldig onderzocht, en daarmee aanzienlijk meer activiteiten en daarmee winstbijdrages toegerekend aan de postvoorziening. Daarmee ontstaat een onjuist, want te positief, beeld van de winstgevendheid van de postvoorziening.

De ACM beschouwt een rendement van █ procent op de omzet als voldoende

147. Ondanks dat de ACM winstbijdrage meeneemt van activiteiten die niet of beperkt samenhangen met het postnetwerk stelt de ACM vast dat PostNL een rendement kan behalen van █ procent. Zij kwalificeert dit echter als een rendement dat ‘ruim voldoende is om de postvoorziening onder economisch aanvaardbare omstandigheden uit te voeren’. Deze conclusie baseert zij op de vaststelling dat zelfs een rendement op de omzet van 0,6 procent reeds voldoende zou zijn. De ACM probeert voorts aan te tonen dat een rendement van █ procent op de omzet ook op basis van historische rendementen en in vergelijking met andere postbedrijven aanvaardbaar zijn, maar deze gegevens illustreren juist het tegendeel, zie zowel het besluit van de ACM als onze continuïteitsstudie. █
█
█
█

Overigens bevestigde de Engelse toezichthouder Ofcom nog in 2017 dat zij een rendement op de omzet van 5-10% passend acht voor de beoordeling van Royal Mail's financiële houdbaarheid op de (middel)lange termijn.

Geen analyse van de schokbestendigheid, de ACM onderzoekt alleen upsides

148. Wij menen dat het in het kader van de aanvraag op basis van artikel 47 Mw zeer relevant is dat wordt gekeken naar de mate waarin PostNL in staat is om downsides op te vangen en bestand is tegen het optreden van schokeffecten. Deze analyse is door de ACM niet uitgevoerd in het kader van haar beoordeling. In tegendeel, Frontier schetst in zijn rapport een optimistisch toekomstbeeld

waarbij de volumedaling afvlakt richting een zachte bodem en PostNL in staat is om volumedalingen te compenseren door middel van kostenbesparingen. Hierdoor zou PostNL in staat zijn om zijn winstgevendheid op peil te houden. Met het alleen onderzoeken van (ongefundeerde) upsides gaat de ACM eraan voorbij dat de strategische plannen van PostNL de afgelopen jaren juist steeds te ambitieus zijn gebleken. In de postsector vallen alle marktomstandigheden al jaren tegen. Het is voor ons niet duidelijk waarom de ACM uitgaat van verwachtingen die te rooskleurig zijn. ACM gaat uit van gedateerde rapporten (bijvoorbeeld van BCG uit 2016) over de volumedalingen, terwijl allang vanuit de realisaties is gebleken dat die inschattingen te optimistisch waren. De ACM gaat er zonder enig onderzoek vanuit dat er nog allerlei kosten kunnen worden bespaard, terwijl het laaghangende fruit allang is geplukt en de ruimte voor kostenbesparingen alsmaar beperkter worden. Om een concreet voorbeeld te geven: postbodes gaan nog steeds vijf keer door alle straten in Nederland, ook al is het postvolume enorm gekrompen. Deze kosten voor bezorging kun je niet vermijden.

De ACM toetst niet op de houdbaarheid van het 24-uursnetwerk

149. De ACM toetst de continuïteit van het gehele postnetwerk. Echter, wij menen dat in het kader van de beoordeling op basis van artikel 47 Mw het ook relevant is om de houdbaarheid van het 24-uursnetwerk te beoordelen. Deze houdbaarheid wordt bepaald door de mate waarin de relatief hoge kosten van het in stand houden van een vijfdaags bezorgnetwerk opwegen tegen de omzet die hieruit behaald kan worden. Deze omzet wordt gegenereerd door de UPD in combinatie met inkomsten uit de n-UPD 24-uurs diensten. De ACM komt niet verder dan vast te stellen dat aan de UPD (24-uursdiensten) 'door de oogharen bekeken' veel kosten worden toegerekend ten opzichte van het n-UPD gedeelte. Dit is een onjuiste voorstelling van zaken: het is niet zo zeer zo dat specifiek de UPD veel kosten van het netwerk toegerekend krijgt, maar het is zo dat alle 24-uurs diensten veel kosten toegerekend krijgen - ongeacht of deze onder de UPD vallen. De eenvoudige reden hiervoor is dat 24-uursdiensten ook verantwoordelijk zijn voor het veruit grootste deel van de kosten. De redenering van de ACM dat PostNL wel door zal gaan met het verlenen van UPD-diensten omdat deze een grote dekkingsbijdrage leveren aan de vaste kosten is daarmee onvolledig en onjuist. Die dekkingsbijdrage zegt immers niets als niet ook naar de hoge kosten wordt gekeken die samenhangen met het uitvoeren van een 24-uursdienstverlening.
150. Gegeven de onmogelijkheid om conclusies te verbinden aan het onderzoek van de ACM ten aanzien van de continuïteit van de postvoorziening heeft het onderzoek en de analyse van de ACM naar aanleiding van dit onderzoek dan ook geen relevantie voor het beoordelingskader onder artikel 47.

4.7.3. Verhouding artikel 41(3) Mw en artikel 47 Mw

151. Los van de vraag of de ACM een juiste beoordeling heeft uitgevoerd van artikel 41(3) Mw, zegt die beoordeling niets over de toepasselijkheid van artikel 47 Mw. De toets van artikel 41(3) is namelijk anders, en vooral veel strikter c.q. beperkter, dan die van artikel 47 Mw.
152. Ten eerste is de inhoud van de toets van artikel 41(3) Mw anders dan artikel 47 Mw. Artikel 41(3) Mw vergt namelijk bewijs dat de DAEB zonder de concentratie onmogelijk kan worden uitgevoerd, terwijl artikel 47 Mw een bredere (politieke) belangenafweging vergt waarbij het algemeen belang zwaarder weegt dan de vermeende mededingingsbeperking. De toets die de ACM uitvoert is daarmee dus strikter/beperkter dan die van de Staatssecretaris.

-
153. Ten tweede is er ook qua timing er een belangrijk verschil. Fusiecontrole gaat uit van de korte termijn effecten, terwijl de afweging van artikel 47 Mw ook rekening kan houden met de gevolgen op de midden tot lange termijn. Ook op dit vlak is de toets van de ACM strikter/beperkter dan die van de Staatssecretaris.
154. Gelet op deze verschillen tussen artikel 41(3) Mw en artikel 47 Mw is ons standpunt dat de beoordeling van de ACM op grond van artikel 41(3) Mw niet in de weg staat aan een beoordeling van de Staatssecretaris op grond van artikel 47 Mw die strekt tot het verlenen van een vergunning.

5. Conclusie

155. Op basis van het voorgaande vragen wij de Staatssecretaris om een vergunning te verlenen voor de consolidatie. Wij zien in ieder geval de volgende voordelen:

- Uit een conservatieve lange-termijnschatting blijkt dat de consolidatie leidt tot kostenbesparingen van minstens EUR [REDACTED] miljoen per jaar. Daar bovenop komen nog substantiële kostenbesparingsmogelijkheden voor overhead. In totaal verwacht PostNL een jaarlijkse bijdrage van de consolidatie aan de UCOI in de bandbreedte van EUR 50-60 miljoen.
- De consolidatie draagt sterk bij aan de weerbaarheid van de huidige postdienstverlening, en beperkt daarmee sterk het risico dat deze in gevaar komt. Met de synergievoordelen die volgen uit de consolidatie kan de negatieve trendlijn worden doorbroken, [REDACTED]
[REDACTED]
- De consolidatie draagt bij aan de betaalbaarheid en de houdbaarheid van de UPD. . De consolidatie leidt tot lagere kosten per UPD-stuk, en tevens tot een lagere UPD-tariefruimte. De gealloceerde gemiddelde kosten op UPD-producten dalen met ruim [REDACTED]%. De tariefruimte op de UPD producten daalt met ca. [REDACTED]% per poststuk, wat neerkomt op [REDACTED] cent. De consolidatie zorgt voor een duurzamer rendement, en verkleint het risico dat in de toekomst een beroep op overheidssteun moet worden gedaan.
- Ten slotte draagt de consolidatie bij aan de bescherming van medewerkers. De verbeterde continuïteit van de postdienstverlening zorgt ervoor dat er langer meer arbeid nodig is in de postsector. Volgens een conservatieve inschatting leidt een abrupte versobering van PostNL's dienstverlening tot een onmiddellijk verlies van [REDACTED] banen ([REDACTED] FTE's). Ook aan de kant van Sandd geldt dat de waarschijnlijkheid van grootschalige ontslagen in de situatie zonder consolidatie onaanvaardbaar groot is. Naast het positieve effect op de werkgelegenheid profiteren Sandd-medewerkers die overgaan naar PostNL van betere arbeidsvoorwaarden.

156. Wij menen dat deze voordelen kwalificeren als gewichtige redenen van algemeen belang in de zin van artikel 47 Mw, en verzoeken de Staatssecretaris op basis van deze gronden een vergunning te verlenen.

Overzicht van bijlagen

#	Naam
1	Melding voorgenomen overname van SHM Beheer II B.V. door PostNL N.V. bij Autoriteit Consument en Markt.
2	Eerste Fase Besluit Autoriteit Consument en Markt.
3	Aanvraag voor een vergunning bij Autoriteit Consument en Markt.
4	Tweede Fase Besluit Autoriteit Consument en Markt.
5	PwC Oplegnotitie, samenvatting van de PwC studie 2019, de PostNL studie 2019 en het PostNL Addendum 2019.
6	PwC studie 2019, kwantitatieve schatting van lange termijn schaalvoordelen in het bezorgnetwerk van PostNL.
7	PostNL studie 2019, lange termijn schaalvoordelen in postvervoer en de verwachte kostenbesparing van de overname van Sandd door PostNL.
8	PostNL Addendum 2019, impact van Masterplannen op analyse lange termijn schaalvoordelen (robustheidsanalyse).
9	Oplegnotitie Vergunningsaanvraag, samenvatting van de continuïteitsstudie, de PwC UPD studie en de Ecorys studie.
10	continuïteitsstudie, analyse van de houdbaarheid van het landelijke postbedrijf in de context van de marktontwikkelingen, en de ruimte die de consolidatie biedt voor het realiseren van kostenbesparingen.
11	PwC UPD studie, analyse van de effecten van de consolidatie op de UPD, waaronder de houdbaarheid (ook op langere termijn) en de tariefruimte.
12	Ecorys studie, analyse van de effecten van de consolidatie op arbeid, zowel op arbeidsvoorwaarden als werkgelegenheid (versie zonder vertrouwelijke gegevens Sandd).
13	WIK rapport.
14	Kwink/Rebel Rapport.
15	Analistenpresentatie.
16	Reflectie PwC op punten van overweging met betrekking tot de gevolgen van de overname op de UPD.
17	RBB Rapport 2014.
18	RBB Rapport 2015.
19	RBB Rapport 2017.
20	Copenhagen Economics Rapport 2017.
21	RBB Rapport 2019
22	RBB Economics – Commentaar op fusiesimulatiemodel.