Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

Openbaar

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
t.a.v. de Minister van Economische Zaken & Klimaat
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 2 december 2022

Aantal bijlagen : --
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/587836
Contactpersoon : [vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/22/180876 – Aanvulling op de uitvoeringstoets wijziging Postwet

Geachte mevrouw Adriaansens,

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) licht in deze brief naar aanleiding van uw wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 een aantal zorgen toe rond het borgen van het publieke belang in de postmarkt gegeven het ontstane monopolie op het landelijk postbezorgnetwerk.

De ACM heeft op 17 juni 2019 een uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uitgebracht op uw conceptvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009.[1] Daarin heeft de ACM onder meer opgemerkt dat de wetswijziging het primaire doel van de ontwikkeling naar een brede bezorgmarkt onvoldoende faciliteert. Dit komt onder andere omdat de toegangsverplichting tot het landelijk postbezorgnetwerk uitsluitend geldt voor brieven, terwijl het brievenbuspakje een sterk groeiend segment is in de ontwikkeling naar een brede bezorgmarkt.

Sinds de ACM haar UHT heeft uitgebracht zijn de marktomstandigheden op de postmarkt als gevolg van de door u goedgekeurde overname van Sandd door PostNL substantieel gewijzigd. Er is door deze overname een monopolie in private handen op het landelijk postbezorgnetwerk ontstaan.

U heeft, mede naar aanleiding van de in oktober 2019 door PostNL geëffectueerde overname van Sandd door PostNL, uw conceptvoorstel gewijzigd en op 30 maart 2020 bij de Tweede Kamer ingediend (hierna: het wetsvoorstel).[2] Uw wijzigingen hebben de substantiële punten die de ACM in haar UHT op uw conceptvoorstel heeft aangedragen vanuit het perspectief van de ACM niet opgelost. Voor deze punten verwijzen wij u naar onze UHT uit 2019.

De door de geëffectueerde overname gewijzigde marktomstandigheden zijn voor de ACM aanleiding onze UHT uit 2019 aan te vullen. Net als bij onze UHT uit 2019, geldt voor deze aanvulling dat de lagere regelgeving nog niet beschikbaar is, terwijl een aantal belangrijke zaken voor het borgen van het publieke belang in de postmarkt pas in de lagere regelgeving uitgewerkt zullen worden. Die uitwerking in de lagere

[1] Uitvoeringstoets op conceptwijziging Postwet (acm.nl)
[2] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z05820&dossier=35423

regelgeving is ook essentieel voor de uitvoering en handhaafbaarheid van het toezicht op de postmarkt. De ACM zal dan ook op een later moment nog een UHT op de lagere regelgeving uitbrengen.

Hieronder lichten wij de zorgen rond het borgen van het publieke belang in de postmarkt toe, die naar aanleiding van de geëffectueerde overname zijn ontstaan of groter geworden.

1: Wetsvoorstel borgt bescherming van eindgebruikers onvoldoende
Een van de doelen van uw wetsvoorstel is de bescherming van eindgebruikers van de landelijke postvervoerdienst tegen onredelijk hoge tarieven. Eindgebruikers van de landelijke postvervoerdienst zijn zowel consumenten (6% van het nationale postvolume) als zakelijke eindklanten (94% van het nationale postvolume) die een individuele postvervoerovereenkomst hebben.[3] De aanbieder van het enige overgebleven landelijke postbezorgnetwerk bedient het overgrote deel van deze landelijke postmarkt.

In uw wetsvoorstel handhaaft u uitsluitend voor de universele postdienst (hierna: UPD) een maximumrendementsregel die uitgewerkt wordt via lagere regelgeving. In art. 36a lid 1 houdt u de mogelijkheid open de maximumrendementsregel uit te breiden van de UPD naar het gehele landelijk postbezorgnetwerk. Gegeven het private monopolie op het gehele landelijk postbezorgnetwerk gaat de ACM ervan uit dat u van deze mogelijkheid in de lagere regelgeving gebruik maakt en ervoor zorgt dat ook zakelijke eindklanten beschermd worden.

Volgens de ACM borgt uw wetsvoorstel, ook als u van de uitbreidingsmogelijkheid in art. 36a lid 1 gebruik maakt, door het ontbreken van tariefregulering onvoldoende dat de postvervoerdiensten voor consumenten en voor zakelijke eindgebruikers betaalbaar blijven. Zonder een doeltreffende maximering van de tarieven voor eindgebruikers zal de prikkel om kostenbesparingen als gevolg van efficiëntieverbeteringen door te geven aan eindgebruikers onvoldoende zijn. Dat leidt ertoe dat het wetsvoorstel onvoldoende borgt dat de posttarieven niet harder stijgen dan gegeven de marktomstandigheden nodig is.

Gegeven uw beleidsdoelstelling van een betaalbare postdienst vindt de ACM invoering van tariefregulering voor het gehele aanbod aan eindklanten op het landelijk postbezorgnetwerk passend. Hierbij kan worden gedacht aan een tariefmaximum per UPD-product en product voor zakelijke eindklanten.[4]

2: Wetsvoorstel borgt positie van andere postvervoerders dan de UPD-dienstverlener onvoldoende
In uw wetsvoorstel acht u het belang van concurrentiedruk vanuit postvervoerders die voor de uitvoering van hun dienstverlening mede afhankelijk zijn van toegang tot het landelijk postbezorgnetwerk (hierna: andere postververvoerders), ondergeschikt aan het behalen van schaalvoordelen in de uitvoering van de UPD dienstverlening. Vanuit het perspectief van de ACM staat toegang tot het landelijk postbezorgnetwerk het behalen van schaalvoordelen in de uitvoering van de UPD dienstverlening niet in de weg. De volumes die andere postvervoerders aanleveren dragen bij aan schaalvoordelen in het landelijk postbezorgnetwerk.

Daarnaast geldt vanuit het perspectief van de ACM dat andere postvervoerders een beperkte maar niet te verwaarlozen concurrentiedruk uitoefenen op alle onderdelen van het postproces in het landelijk postbezorgnetwerk: collecteren, sorteren en bezorgen. Deze concurrentiedruk komt alle eindgebruikers van post ten goede en kan krimp in de postmarkt, vooral op de zakelijke markt, helpen afremmen.

[3] Post- en Pakketmonitor 2021.
[4] Tariefregulering, zoals via een prijsplafond, sluit aan bij de huidige situatie in de postmarkt. Zie de economische literatuur hierover, zoals Heitzler (2009), Bauknecht (2011) en Littlechild (2009).

Gegeven de uitspraak in hoogste instantie over het in 2019 door u genomen art.47 Mededingingswetbesluit ziet de ACM geen reden concurrentiedruk verder in te perken.[5] Nu er nog maar één overgebleven landelijk postbezorgnetwerk is, kan, vanuit het perspectief van de Europese mededingingswet, de toegang tot dit netwerk moeilijk in volume worden beperkt. In artikel 9b lid 1 sub b stelt u echter een volumebeperking in voor het aanbieden van poststukken in het enige overgebleven landelijk postbezorgnetwerk. De hoogte van de volumebeperking wordt, evenals de andere toegangsvoorwaarden, weliswaar later uitgewerkt in lagere regelgeving, maar het artikel stelt duidelijk dat het volume beperkt wordt.

Beperking van het volume vindt de ACM ook onvoldoende in lijn met uw beleidsdoelstelling op het terrein van de arbeidsmarkt. U geeft aan dat één van de beleidsdoelstellingen voor het wettelijk regelen van toegangsvoorwaarden tot het landelijk postbezorgnetwerk is het versterken van de positie van werkenden met een arbeidsbeperking in de postsector. Gegeven de operationele inrichting van het enige overgebleven landelijk postbezorgnetwerk zijn het inderdaad de andere postvervoerders die zowel relatief als absoluut de grootste bijdrage leveren aan blijvende en duurzame arbeidsplaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.[6] Daarbij verzorgen zij arbeidsplaatsen in álle fasen van het postbezorgingsproces: collecteren, sorteren en bezorgen.

Andere postvervoerders die succesvol en duurzaam arbeidsplaatsen in stand houden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen zich naast het zelf bezorgen van post ook toeleggen op het collecteren en sorteren van post. Hierbij nemen zij collectie- en sorteerkosten uit handen voor de aanbieder van het landelijk postbezorgnetwerk. Zolang de toegangsprijs voor het landelijk postbezorgnetwerk een eerlijke prijs is voor zowel de aanbieder als de afnemer van dit netwerk ziet de ACM geen reden tot een volumebeperking van de toegang, dit ook gegeven uw doelstelling om de positie van werkenden met een arbeidsbeperking in de postsector te versterken.

3: Wetsvoorstel borgt correcte kostentoerekening in het landelijk postbezorgnetwerk onvoldoende

Voor het borgen van belangen van eindgebruikers en van de posities van andere postvervoerders is een duidelijk omschreven kostentoerekeningssystematiek noodzakelijk voor iedere vorm van prijsregulering. U onderkent de noodzaak voor goed zicht op de kosten door de toezichthouder in uw memorie van toelichting. Tegelijkertijd onderkent u het belang van het zo laag mogelijk houden van de administratieve lasten. Ook de ACM onderkent beide aspecten. In de huidige systematiek heeft de ACM echter onvoldoende zicht op de kosten van, en de kostentoerekening in, het landelijk postbezorgnetwerk.

Het publieke belang van dit netwerk is groot en jaarlijks afnemende postvolumes zijn van wezenlijke invloed op de kosten(toerekening). In andere sectoren met één landelijk netwerk, zoals de spoorinfrastructuur, de zeeloodsen en de transferluchthaven is het toezicht op kostentoerekening periodiek geregeld, bijvoorbeeld eens in de drie tot zes jaar, met een vooraf goedkeuring door de ACM. In de huidige systematiek van de Postwet is echter niet geborgd dat de kostentoerekeningssystematiek voldoende frequent door de ACM wordt beoordeeld en vindt bovendien de goedkeuring achteraf plaats. Dit is voor het laatst gebeurd in 2015.

Zonder periodiek toezicht op kosten(toerekensystematiek) ontbreekt het de ACM aan zicht op de relatie tussen het kostentoerekeningsysteem enerzijds en de operationele processen van het landelijk postbezorgnetwerk anderzijds. In het licht van de krimp van de postmarkt, de gerealiseerde kostenbesparingen door efficiëntieverbeteringen, als ook de ontwikkeling naar een brede bezorgmarkt zou die relatie periodiek beoordeeld moeten worden. Naar het oordeel van de ACM zijn de administratieve lasten van een periodieke herbeoordeling daarom proportioneel en gerechtvaardigd.

[5] ECLI:NL:CBB:2022:289, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 20/638, 20/639, 20/1068 en 20/1069 (rechtspraak.nl)
[6] Uit gegevens voor de Post- en Pakketmonitor 2021 blijkt dat 1.571 mensen met een arbeidsbeperking werkzaam waren als postbezorger bij de postvervoerders die onderdeel zijn van de Post- en Pakketmonitor. Van de postbezorgers die bij andere postvervoerders werkzaam zijn heeft gemiddeld 42% een arbeidsbeperking.

Tot slot

Gegeven het publieke belang van de postmarkt en de kennis en expertise van de ACM rond toezicht op een monopolie is de ACM graag bereid een rol te vervullen in het passender adresseren van de beschreven zorgen. De ACM gaat er van uit dat deze aanvulling onderdeel zal worden van de verdere behandeling van uw wetsvoorstel en zal deze aanvulling binnen twee weken na verzending van deze brief op haar website publiceren.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

drs. M.R. Leijten
bestuurslid