



8 juni 2012

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Directoraat-generaal Energie, Telecom en Mededinging
Postbus 2040
2500 EK Den Haag
T.a.v. mw. Mr. drs. A.J.I. van den Ende

Betreft: Schriftelijke reactie van de VGP op het consultatiedocument
(mei 2012) t.a.v. een voorstel tot wijziging van de Postwet 2009

Geachte mevrouw Van den Ende,

De VGP gaat graag in op uw uitnodiging om schriftelijk te reageren op bovengenoemd consultatiedocument. Daarnaast is de VGP u erkentelijk voor de geboden mogelijkheid om ook mondeling met uw ministerie van gedachten te wisselen over het consultatiedocument. Van deze mogelijkheid is inmiddels op vrijdag 1 juni 2012 gebruik gemaakt. De VGP bevestigt voor de goede orde dat zowel haar schriftelijke als haar mondelinge reactie door u openbaar mag worden gemaakt.

De VGP stelt voorop dat zij zeer is ingenomen met de strekking en inhoud van het wetsvoorstel. Zowel uit het wetsvoorstel zelf als uit de begeleidende Memorie van Toelichting blijkt dat de wetgever doordrongen is van de ernstige situatie waarin de Nederlandse postmarkt zich bevindt. Deze verontrustende situatie is op treffende wijze geschetst en geanalyseerd door de OPTA in zijn analyse/advies van 16 september 2011. Het doet de VGP deugd om vast te stellen dat in het wetsvoorstel de aanbevelingen uit dit advies grotendeels zijn overgenomen en opgevolgd.

De VGP heeft nog de volgende specifieke opmerkingen:

1. De VGP is nieuwsgierig naar de uitkomst van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets die door de OPTA parallel aan dit consultatietraject zal worden uitgevoerd. Het is immers van groot belang dat de middelen die met het wetsvoorstel aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) worden geboden, ook daadwerkelijk effectief kunnen en zullen worden ingezet. Daarbij zou de VGP graag in het bijzonder aandacht willen vragen voor de tijdsfactor: in situaties van sterke dominantie die tot verdringing van een concurrent uit de postmarkt kunnen leiden, is het van essentieel belang dat er zeer snel kan worden ingegrepen en dat een dergelijke ingreep of de gevolgen daarvan niet vertraagd kunnen worden zodat zij te laat hun beoogde effect sorteren. In artikel 13k wordt weliswaar een aantal strakke termijnen geïntroduceerd, maar die zien uitsluitend op de verplichtingen van artikel 13j en lijken eerder de belangen van het dominante postbedrijf op het oog te hebben dan die van de nieuwe toetreders(s).

2. In het verlengde van de vorige opmerking vraagt de VGP zich af op welke wijze wordt gefaciliteerd dat belanghebbende partijen (zoals bijvoorbeeld Sandd, maar ook de VGP) aanwijzingen dat in de postmarkt behoefte bestaat aan een of meer van de in het wetsvoorstel genoemde maatregelen kunnen melden en dat met die meldingen voldoende serieus en voortvarend wordt omgegaan.

3. Artikel 13b bepaalt dat de in hoofdstuk 3a genoemde verplichtingen alleen kunnen worden opgelegd, indien het postvervoerbedrijf in kwestie beschikt over een aanmerkelijke marktmacht. De VGP is van oordeel dat het volstrekt evident is dat PostNL hierover inderdaad beschikt. De VGP constateert ook dat PostNL deze aanmerkelijke marktmacht actief gebruikt om te pogen het marktaandeel van Sandd – dat toch al op de grens zit van hetgeen voor een rendabele exploitatie van het kostbare postvervoersnetwerk vereist is – niet te doen toenemen. Dit gebeurt onder andere door middel van gerichte terugwinacties en specifieke actiekortingen gericht op het behoud van strategisch belangrijke volumes van grote verzenders. Ook het OPTA-advies van 16 september is (hoe diplomatiek ook geformuleerd) glashelder op dit punt.

Het vervult de VGP daarom met zorg dat de MvT op pagina 12 een (begin van een) *escape* lijkt te formuleren voor PostNL, door te suggereren dat bij de afbakening van de relevante markt onder meer rekening gehouden zou moeten worden met de mate van elektronische substitutie. De VGP merkt in dat verband het volgende op:

- Dat er slechts in relatief beperkte mate sprake is van elektronische substitutie, blijkt onder andere uit het feit dat ondanks de extreme prijsverschillen tussen digitale en fysieke distributie (met vaak meer dan een factor honderd) de daling van de fysieke volumes als gevolg van de digitalisering maar zeer geleidelijk en beperkt zijn beslag krijgt. Bij dergelijke extreme kostenvoordelen had de substitutie in beginsel (nagenoeg) 100% moeten zijn. Kennelijk heeft het fysieke kanaal ondanks de veel hogere kosten zijn eigen USP's, waardoor van substitutie slechts in beperkte mate sprake is. Van bepaalde poststromen (zoals direct mail) is het zelfs nog maar de vraag of de volumes op termijn wel significant zullen afnemen. Fraaie, gepersonaliseerde full color uitingen op papier die belanden op de exclusieve deurmat, hebben een attentiewaarde die de (veel) hogere productie- en distributiekosten voor veel adverteerders wellicht ook in de toekomst zullen blijven rechtvaardigen.

- Zoals in de MvT terecht wordt vastgesteld (zie o.a. par. 3.1 op p. 10 onderaan) speelt het krimpen van de markt (als gevolg van digitalisering) PostNL juist in de kaart. Doordat de volumes autonoom krimpen, wordt het voor Sandd des te zwaarder om haar postvolume boven de kritische grens te houden die vereist is om het kostbare postvervoerders netwerk overeind te houden. De digitalisering draagt dus juist bij aan de aanmerkelijke marktmacht van PostNL. Het wordt voor haar immers makkelijker om de instandhouding van de concurrentie van Sandd op de markt te verhinderen.

De VGP stelt zich daarom op het standpunt dat de markt van fysieke postbezorging een afzonderlijke markt (of set deelmarkten) vormt en dat het er (derhalve) om gaat vast te stellen of PostNL op die markt(en) beschikt over een aanmerkelijke marktmacht. Voor de VGP lijkt het geen twijfel dat dit inderdaad het geval is.

4. Volgens de MvT ziet de transparantieplichting van art. 13g mede op het kwaliteitsniveau van de dienstverlening. “De ACM kan de verplichting opleggen om aan de hand van kwaliteitsparameters inzichtelijk te maken wat het kwaliteitsniveau is op de betreffende markt.” De VGP vraagt zich af hoe geborgd wordt dat die kwaliteitsparameters voldoende objectief, representatief, vergelijkbaar en (daarmee) onomstreden zijn, dat zij het genoemde doel kunnen dienen. Mag door de dominante marktpartij worden teruggevallen op eigen kwaliteitsmetingen of dient sprake te zijn van een extern kwaliteitsonderzoek? De VGP wijst in dit verband op haar voornemen om zelf een doorlopend tweemaandelijks kwaliteitsonderzoek op te zetten. De uitgangspunten voor dit periodieke onderzoek zijn reeds met de beide postvervoerders (PostNL en Sandd) besproken en door hen akkoord bevonden. Om budgettaire redenen heeft de VGP dit voornemen echter vooralsnog niet ten uitvoer kunnen brengen. Indien de overheid bereid zou zijn hieraan een financiële bijdrage te leveren, zou dit initiatief alsnog op korter termijn kunnen worden gerealiseerd en zou het (te zijner tijd) een functie kunnen vervullen in het kader van het nieuwe artikel 13g. Een dergelijke objectieve kwaliteitsmeting verdient naar het oordeel van de VGP sterk de voorkeur boven het moeten afgaan op kwaliteitsonderzoeken die door de postvervoerders zelf zijn geïnitieerd en gefinancierd.
5. Artikel 13i sub c heeft betrekking op de verplichting om bij de levering van bepaalde postdiensten “een redelijk kwaliteitsniveau te garanderen”. De VGP vraagt zich af of dit niet een te vaag criterium vormt, dat onvoldoende basis biedt om op het punt van dit voor de leden van de VGP zo belangrijke onderwerp (dat momenteel zo nadrukkelijk in het geding is) adequaat te kunnen optreden. Wat daarbij naar het oordeel van de VGP niet helpt is dat in de MvT wordt opgeroepen tot terughoudendheid bij het inzetten van deze “ingrijpende” maatregel. De verwachting wordt uitgesproken dat zij slechts passend en noodzakelijk is in de situatie dat onverhoopt nog slechts één aanbieder bepaalde postdiensten landelijk verricht, maar daarbij lijkt er aan voorbij te worden gegaan dat voor een aantal essentiële diensten (zoals bijvoorbeeld het bezorgen van tijdkritische post binnen 24 uur) die situatie zich al voordoet en zal blijven voordoen.
6. De VGP ontvangt tenslotte nog graag de bevestiging dat de nieuw te vormen ACM niet leidt tot extra kosten die direct dan wel indirect worden afgewenteld op de markt (in het bijzonder de deelmarkt van de grote verzenders, die zich in de VGP verenigd hebben).

Met vriendelijke groet,
Bestuur, Vereniging Grootgebruikers Postdiensten