

# 8. Concentratie PostNL/Sandd: the postman always rings twice

R. MAHLER EN F.E. MAHLER

Het verhaal van de concentratie PostNL/Sandd heeft in de tweede ronde enige nieuwe hoofdstukken gekregen. De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft op grond van art. 47 Mededingingswet een herzien besluit opgesteld waarmee ze vanwege gewichtige redenen van algemeen belang wederom toestemming geeft voor de concentratie. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft uitspraak gedaan over de ontvankelijkheid van enige partijen die bezwaar hadden gemaakt tegen het oorspronkelijke besluit van de staatssecretaris.

Het spraakmakende verhaal van de concentratie van Sandd en PostNL is nog niet afgelopen. Een korte samenvatting van het voorafgaande<sup>1</sup>:

De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (hierna: staatssecretaris), Mona Keijzer, heeft op 27 september 2019 op grond van art. 47 Mededingingswet (Mw), tegen het afwijzend besluit van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) in,<sup>2</sup> een vergunning verleend voor de concentratie van Sandd en PostNL vanwege gewichtige redenen van algemeen belang. Tegen dit besluit van de staatssecretaris (hierna: bestreden besluit), zijn belanghebbenden in beroep gegaan bij de rechtbank Rotterdam. De rechtbank heeft in haar uitspraak van 14 mei 2020 het bestreden besluit vernietigd.<sup>3</sup> Het tweedefasebesluit van de ACM van 5 september 2019 waarin het verzoek om vergunning van de concentratie tussen PostNL en Sandd werd afgewezen, blijft door die uitspraak onverminderd van kracht.<sup>4</sup>

De staatssecretaris en PostNL zijn tegen het bestreden besluit in hoger beroep gegaan bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB of College). De uitspraak van het CBB over dit bestreden besluit laat nog even op zich wachten. Wel heeft het College zich op 30 maart 2021 in twee rechtszaken uitgesproken over de kring van belanghebbenden bij het bestreden besluit. De staatssecretaris heeft op 9 april 2021 bovendien een nieuw besluit (hierna: herzien besluit) genomen. Daarbij heeft zij een aanvullend advies van de ACM van 19 maart 2021 betrokken. In dit artikel worden de uitspraken van het CBB besproken en volgt een analyse van

het aanvullend advies van de ACM en het herziene besluit van de staatssecretaris.

## Uitspraken College van Beroep voor het bedrijfsleven

Eén rechtszaak bij het CBB speelde tussen dertien franchisenemers van Sandd samen met de Vereniging Franchisenemers van Sandd tegen de staatssecretaris, met PostNL als derde-partij.<sup>5</sup> De franchisenemers en de Vereniging kwamen in hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 14 mei 2020,<sup>6</sup> waarin de rechtbank bepaalde dat zij geen belanghebbenden waren bij het bestreden besluit in de zin van art. 1:2 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en hun beroep niet-ontvankelijk verklaarde. De rechtbank concludeerde dat de franchisenemers vanwege hun contractuele relatie met Sandd slechts een afgeleid belang hadden en dat de Vereniging geen zelfstandig belang had aangevoerd.<sup>7</sup> In hoger beroep heeft het CBB zich gebogen over de vraag of de franchisenemers binnen de beroepstermijn van het bestreden besluit zelfstandig postvervoerder waren.<sup>8</sup> Dit zou betekenen dat zij als concurrenten van PostNL (en Sandd) tot de groep belanghebbenden kunnen worden gerekend. Het College gaat echter mee met het oordeel van de rechtbank. Volgens het College konden de franchisenemers alleen binnen de franchiseovereenkomst klanten werven en werkten zij niet in concurrentie met, maar juist afhankelijk van Sandd door deze overeenkomst.<sup>9</sup> Dit wordt volgens het College bevestigd door het opnemen van een concurrentiebeding in de franchiseovereenkomst: het werven van klanten vond niet in concurrentie plaats. Het College oordeelt dat de

1 Voor een uitgebreide analyse, zie Mahler en Mahler, 'Overname van Sandd door PostNL: retour afzender', *Mededingingsrecht in de Praktijk* 2020/4.

2 Besluit Autoriteit Consument en Markt 5 september 2019, ACM/UIT/518276.

3 Rb. Rotterdam 14 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:5122.

4 Besluit Autoriteit Consument en Markt 5 september 2019, ACM/UIT/518276.

5 CBB 30 maart 2021, ECLI:NL:CBB:2021:350.

6 Rb. Rotterdam 14 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:4289.

7 Ibid., r.o. 9 en 10.

8 CBB 30 maart 2021, ECLI:NL:CBB:2021:350, r.o. 6.1 en 6.2.

9 Ibid., r.o. 6.3.

franchisenemers geen concurrent-postvervoerders waren en dus niet als belanghebbenden worden aangemerkt.<sup>10</sup> Hierdoor is ook de Vereniging, als behartiger van hun collectieve belangen, geen belanghebbende.

Het andere hoger beroep bij de CbB ging eveneens over een belanghebbende-kwestie bij het bestreden besluit, dit keer over Kiesjefolders, een start-up die zich richt op door de consument zelf geselecteerd reclamedrukwerk. De rechtbank Rotterdam had Kiesjefolders vanwege twee redenen als belanghebbende bij het bestreden besluit aangemerkt: Kiesjefolders is afnemer van Sandd<sup>11</sup> en is daarnaast concurrent van Spotta, een 100%-dochteronderneming van PostNL die onder de naam Folderkiezer een soortgelijke service als Kiesjefolders aanbiedt. De staatssecretaris en PostNL hebben hiertegen hoger beroep bij het CbB ingesteld. Het College heeft de standpunten van de staatssecretaris en PostNL gevolgd en geoordeeld dat 'geen sprake is van een actueel en voldoende zeker belang van Kiesjefolders'.<sup>12</sup> PostNL moet zich namelijk tot ruim vijf jaar na de concentratie met Sandd houden aan de afspraken die zijn gemaakt tussen Sandd en Kiesjefolders. Deze termijn is zelfs langer dan de gemiddelde beoordelingstermijn voor de gevolgen van een concentratie. Ook merkt het College op dat mogelijke geschillen tussen Kiesjefolders en PostNL bij de civiele rechter kunnen worden beslecht. Het College oordeelt dan ook dat Kiesjefolders geen belanghebbende bij het bestreden besluit is.

Indien ook deze klagers niet-ontvankelijk worden verklaard, zijn er geen klagers meer over en is het bestreden besluit dus vanaf 27 september 2019 van kracht

Deze twee uitspraken van het CbB van 30 maart 2021 zijn voor de PostNL/Sandd-kwestie van groot belang, omdat het aantal belanghebbenden dat ontvankelijk is in hun beroep tegen het bestreden besluit is verkleind. Nu zijn nog slechts twee kleine postvervoerders uit Waddinxveen en Enschede belanghebbenden bij het bestreden besluit.<sup>13</sup>

Een vandezepostvervoerders, RM (Netherlands) 1 B.V. (hierna: RM), is in een andere rechtszaak door de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam aangemerkt als belanghebbende bij een besluit van de ACM om een onderzoek naar misbruik van de economische machtspositie van PostNL stop te zetten, omdat de concentratie van Sandd en PostNL ervoor zorgde dat het belang van RM niet langer parallel aan dat van

Sandd liep maar juist tegenstrijdig.<sup>14</sup> Het blijft echter de vraag of RM en de andere postvervoerder een voldoende actueel en zeker belang hebben om als belanghebbenden bij het bestreden besluit te kunnen worden aangemerkt.<sup>15</sup> Indien ook deze klagers niet-ontvankelijk worden verklaard, zijn er geen klagers meer over en is het bestreden besluit dus vanaf 27 september 2019 van kracht.

### Advies ACM

De ACM heeft op 19 maart 2021 een advies opgesteld over het toegangs aanbod tot het netwerk van PostNL.<sup>16</sup> Dit advies is op grond van art. 4 Mw opgesteld op verzoek van de staatssecretaris, als onderdeel van de voorbereiding van het herziene besluit.

De ACM heeft van de staatssecretaris ditmaal voldoende tijd gekregen om het toegangs aanbod te consulteren onder postvervoerders: zes weken in plaats van vier werkdagen. Daarmee voldoet deze termijn waarschijnlijk aan de eisen uit de Awb. En dat is belangrijk. De rechtbank Rotterdam had namelijk over de termijn van vier dagen geoordeeld dat deze niet voldeed aan art. 4:8 lid 1 Awb. Op basis hiervan besloot de rechtbank dat het bestreden besluit moest worden vernietigd en de rechtsgevolgen daarvan niet in stand konden blijven.<sup>17</sup>

De ACM heeft het huidige toegangs aanbod van PostNL onder postvervoerders geconsulteerd. Daarbij werd hen gevraagd aan te geven of zij hun postvervoeractiviteiten de komende twee tot drie jaar kunnen voortzetten.<sup>18</sup> De ACM maakte bij deze consultatie onderscheid tussen verschillende typen postvervoerders.

Op basis van de consultatie concludeert de ACM dat de levensvatbaarheid van een groep postvervoerders met veel eigen bezorging van 24-uurs post niet aangetast wordt, mits het tarief dat zij betalen voor toegang tot het netwerk van PostNL niet hoger is dan dat van klanten van PostNL. De ACM constateert ook dat een kleine afname van 5% in inkomsten bij deze groep postvervoerders al leidt tot negatieve marges. Een tweede groep postvervoerders werkte veel voor Sandd. Nu die opdrachtgever is weggevallen (omdat PostNL deze post zelf vervoert), moeten zij hun activiteiten staken. Andere postvervoerders die veel werk uitbesteden aan andere postvervoerders mogen maximaal 70% van hun postvervoer via het netwerk van PostNL laten lopen. Zij kunnen sinds de concentratie moeilijk hun postbezorging buiten PostNL om laten lopen. Nu de kosten die zij PostNL moeten

<sup>10</sup> Ibid., r.o. 6.4.

<sup>11</sup> In dit verband merkt de rechtbank op dat de samenwerkingsovereenkomst tussen Kiesjefolders en Sandd al voldoende onderscheid maakt tussen Kiesjefolders en andere postverzendende Kiesjefolders aan te merken als belanghebbende, Rb. Rotterdam 11 juni 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:5122, r.o. 3.4.

<sup>12</sup> CbB 30 maart 2021: ECLI:NL:CBB:2021:349, r.o. 6.5.

<sup>13</sup> Volgens het herziene besluit gaat het naast RM (Netherlands) 1 B.V. om De Vos Diensten Enschede B.V.

<sup>14</sup> Rb. Rotterdam 19 maart 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:2274, r.o. 17.

<sup>15</sup> De rechtbank Den Haag heeft in een kort geding, ingesteld door de andere belanghebbende bij het bestreden besluit, De Vos Diensten Enschede B.V., bepaald dat de opzegging door Sandd van de tussen hen geldende overeenkomsten aanvaardbaar was. Evenmin gaat de rechtbank in op de stelling dat er sprake is van misbruik van machtspositie. Zie Rb. Den Haag 30 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:13586.

<sup>16</sup> Advies Autoriteit Consument en Markt 19 maart 2021, ACM/UIT/551003.

<sup>17</sup> Rb. Rotterdam 14 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:5122, r.o. 5.7.

<sup>18</sup> Verwacht wordt dat binnen twee tot drie jaar de nieuwe Postwet in werking treedt, met een nieuw toegangs aanbod van PostNL.

betalen hoger zijn dan de kosten die PostNL aan zijn eigen klanten berekent, hebben ze ook geen goede mogelijkheid tot concurrentie. Daardoor zullen zij meer zelf moeten gaan bezorgen of inkrimpen.

Kortom, de ACM schetst volgens ons een wat somber beeld van de gevolgen van de concentratie voor de concurrentie door andere postvervoerders. De ACM komt echter niet met een nieuwe uitwerking voor het toegangs aanbod van PostNL, maar geeft slechts algemene conclusies per type postvervoerder.

### Herzien besluit staatssecretaris

Op 9 april 2021 heeft de staatssecretaris een herzien besluit genomen op grond van art. 47 Mw voor de concentratie tussen PostNL en Sandd.<sup>19</sup> Dit besluit is nodig vanwege de vernietiging van het bestreden besluit door de rechtbank Rotterdam. Het herziene besluit is eigenlijk een soort voorwaardelijk besluit: het wordt alleen genomen voor het geval het hoger beroep bij het Cbb van de staatssecretaris en PostNL tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam wordt afgewezen. Indien het beroep slaagt, blijft het bestreden besluit van kracht en vervalt dit herziene besluit.

Het herziene besluit is aanzienlijk uitgebreider gemotiveerd dan het bestreden besluit.<sup>20</sup> Dat is ook nodig omdat de rechtbank Rotterdam de staatssecretaris had verweten het bestreden besluit onvoldoende te hebben gemotiveerd. Zo geeft de staatssecretaris een omvangrijke beschrijving van de postmarkt, gaat ze in op de aanhoudende krimp daarvan,<sup>21</sup> en schetst ze de penibele financiële situatie van Sandd op het moment van vergunningaanvraag voor de concentratie.<sup>22</sup> In dit artikel bespreken we deze aanpassingen echter niet in detail, maar richten we ons op vooral op de mededingingsrechtelijke noties in het herziene besluit en de verhouding van dat besluit tot de uitspraak van de rechtbank Rotterdam.

Anders dan het bestreden besluit bevat het herziene besluit een volwaardige, separate paragraaf over de beperking van de mededinging. De reden voor deze completere beoordeling vindt zijn basis in het oordeel van de rechtbank dat de

staatssecretaris geen volledig beeld had van alle belemmeringen die te verwachten zijn na goedkeuring van de concentratie. Hierdoor was de gemaakte belangenafweging gebrekkig en in strijd met art. 47 Mw en kon daarom niet in stand blijven.<sup>23</sup>

In deze paragraaf poogt het herziene besluit aan te tonen dat de concentratie niet leidt tot mededingingsproblemen. In het begin van de analyse geeft het besluit aan dat de ACM in haar besluit tot weigering van een vergunning geconcludeerd had dat de concentratie praktisch gezien leidt tot een monopolist op het gebied van postbezorging, dat de mededinging op de markten voor zakelijke partijenpost en losse post significant wordt belemmerd en dat Sandd de enige concurrent van PostNL was. De prijzen voor zakelijke post zouden volgens de ACM met 30 tot 40% stijgen en de prijs voor losse post zou sneller stijgen door de concentratie. In onze optiek laat het herziene besluit deze fundamentele conclusies van de ACM wederom onvoldoende bespreken. Het behoeft een uitgebreide en gedegen analyse, onderbouwd met relevante onderzoeken, waarom het ontstaan van een monopolist door de concentratie toch wenselijk is. In de mededingingsparagraaf gaat het bestreden besluit hier niet op in; in de paragraaf over de continuïteit van de landelijke postdienstverlening voert het herziene besluit hiervoor op basis van een nieuw extern rapport als argument aan dat PostNL voor continuïteit van het postnetwerk een veel hoger rendement nodig heeft dan waar de ACM vanuit ging.<sup>24</sup> Ook voert het herziene besluit aan dat PostNL na de concentratie nog steeds te maken heeft met een aanzienlijke volumekrimp.<sup>25</sup> Slechts door de concentratie zou PostNL het noodzakelijke, redelijke rendement kunnen realiseren en zou het faillissement van Sandd, met de te verwachten ongecontroleerde overgang van postvolumes met bijbehorende problemen in de postbezorging, kunnen worden voorkomen en zou het onaanvaardbaar hoge risico voor de continuïteit van de postmarkt worden tegengegaan.<sup>26</sup>

Naar onze mening neemt de staatssecretaris hiermee een risico dat de rechtbank, indien het herziene besluit in beroep aan haar wordt voorgelegd, voor dit onderwerp tot eenzelfde oordeel komt als bij het bestreden besluit

De ACM laat echter in haar besluit de gevolgen van de concentratie voor de markten van postbezorging en ongeadresseerd (reclame)drukwerk achterwege, omdat zij de mededingingsbelemmering op de postmarkt zelf al beslissend achtte voor de weigering van de vergunning.

19 *Kamerstukken II* 2020/21, 29505, nr. 181, 16 april 2021.

20 95 pagina's, tegenover 45 pagina's eerder.

21 Van 5,6 miljard poststukken in 2005 tot 2,2 miljard poststukken in 2019; een jaarlijkse daling van het postvolume met 6-10% vanaf 2011 en de verwachting dat de postmarkt op termijn als zelfstandige markt zal verdwijnen en zal opgaan in een bredere markt voor berichtenverkeer en bezorging.

22 Zo lag er volgens het herziene besluit op dat moment een faillissementsaanvraag voor Sandd klaar bij de Belastingdienst en was het negatieve bedrijfsresultaat van Sandd in 2019 € 145 miljoen (*Kamerstukken II* 2020/21, 29505, nr. 181, 16 april 2021, ov. 103). Tijdens de aandeelhoudersvergadering van PostNL in april 2021 is de vraag gesteld waarom PostNL circa € 135 miljoen heeft betaald voor de overname van een klaarblijkelijk bijna failliete onderneming. De rechtbank had beslist dat in het bestreden besluit een nadere motivering ontbrak waarom een dreigend faillissement van Sandd het algemeen belang bij postbezorging als zodanig in gevaar zou brengen (Rb. Rotterdam 14 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:5122, r.o. 10.5).

23 Rb. Rotterdam 14 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:5122, r.o. 7.3 en 7.4.

24 7,5% tot 10,5% versus 0,6%. Zie *Kamerstukken II* 2020/21, 29505, nr. 181, 16 april 2021, ov. 88.

25 In 2019 was dat 9,7% en in 2020 9,6%, zie *Kamerstukken II* 2020/21, 29505, nr. 181, 16 april 2021, ov. 95.

26 *Ibid.*, ov. 106.

De rechtbank had de staatssecretaris huiswerk gegeven voor nader onderzoek naar de beperkingen op de markten van postbezorging en (reclame)drukwerk en aangegeven dat zij hierover navraag had kunnen doen aan of nader onderzoek had kunnen laten doen door de ACM. Uit het herziene besluit valt echter niet af te leiden dat de staatssecretaris dit ook heeft gedaan; integendeel, het bevat (slechts) een redenering waarom de staatssecretaris van oordeel is dat de concentratie niet zou leiden tot mededingingsproblemen op de pakkettenmarkt.<sup>27</sup> De staatssecretaris merkt slechts op dat de ACM niet heeft geconcludeerd dat sprake was van een significante beperking van de mededinging op deze markten en dat er onvoldoende basis is voor de conclusie dat de concentratie zou leiden tot mededingingsproblemen op deze markten. De reden dat de ACM de gevolgen van de concentratie voor de markten van postbezorging en ongeadresseerd (reclame) drukwerk achterwege had gelaten, is evenwel dat de ACM de mededingingsbelemmering op de postmarkt al beslissend achtte om de concentratie te verbieden. Naar onze mening neemt de staatssecretaris hiermee een risico dat de rechtbank, indien het herziene besluit in beroep aan haar wordt voorgelegd, voor dit onderwerp tot eenzelfde oordeel komt als bij het bestreden besluit.

De eindconclusie van het herziene besluit is dat de gewichtige redenen van algemeen belang zwaarder wegen dan de te verwachten mededingingsbelemmeringen en dat er geen (beleidsmatige) alternatieven zijn voor de concentratie

Ten aanzien van de bevoegdheid tot toepassing van art. 47 Mw valt het ons op dat het herziene besluit, in tegenstelling tot het bestreden besluit, wel benoemt dat er drie voorwaarden zijn voor vergunningverlening op basis van art. 47 Mw.<sup>28</sup> Het herziene besluit noemt dezelfde gewichtige redenen van algemeen belang: continuïteit van de postdienstverlening, bescherming van de afnemers van UPD-postdiensten, bescherming van werkgelegenheid en bescherming van de financiële belangen van de Staat.

De rechtbank had geoordeeld dat de beoordelingsruimte van de staatssecretaris aanzienlijk is maar niet onbegrensd, dat een deugdelijke (draagkrachtige) motivering van het besluit noodzakelijk is omdat zij een uitzondering is op de hoofdregel dat het beschermen van de mededinging bij concentratiebesluiten leidend is en dat het verlenen van de vergunning door de staatssecretaris daadwerkelijk bijdraagt aan de bescherming van de genoemde gewichtige redenen van algemeen belang.<sup>29</sup> De beoordeling of de staatssecretaris daarin is geslaagd, laten wij graag over aan eventuele rechterlijke

toetsing; wij constateren hier slechts dat de staatssecretaris dezelfde gewichtige redenen hanteert als in het bestreden besluit, maar daarvoor wel een aanmerkelijk uitgebreidere motivering verschaft. Deze motivering wijkt bovendien qua formulering en argumenten aanzienlijk af van de motivering in het bestreden besluit, waardoor rekening gehouden wordt met de beoordeling door de rechtbank van de inhoudelijke argumentatie in het bestreden besluit.<sup>30</sup>

De eindconclusie van het herziene besluit is dat de gewichtige redenen van algemeen belang zwaarder wegen dan de te verwachten mededingingsbelemmeringen en dat er geen (beleidsmatige) alternatieven zijn voor de concentratie.

Ten slotte is nog van belang dat het besluit zelf (de vergunningverlening) en de bijbehorende voorschriften (toegangsverlening tot het netwerk, beperking van rendement tot 9% en nakoming van toezeggingen aan ondernemingsraden) ongewijzigd zijn gebleven, zij het dat er diverse wijzigingen zijn aangebracht in de toegangsvoorwaarden.<sup>31</sup>

## Conclusie

Vanzelfsprekend is het nog niet mogelijk een conclusie te trekken ten aanzien van het herziene besluit. Enerzijds is duidelijk dat daarin gepoogd is een uitgebreidere en draagkrachtige motivering te hanteren, anderzijds wordt op een aantal punten volgens ons niet (volledig) voldaan aan de uitspraak van de rechtbank Rotterdam. Dit betreft onder meer het ontbreken van een aan de ACM gevraagd advies over de gevolgen van de concentratie voor de aanpalende markten van postbezorging en (reclame)drukwerk en het zonder deugdelijke motivering passeren van de berekening door de ACM van het benodigde rendement.

Het einde van de eerste vergunningverlening op grond van art. 47 Mw is nog steeds niet in zicht en het blijft dan ook onduidelijk wanneer die vergunningverlening definitief wordt

Hoe nu verder? De bal ligt bij het CBb. Ten eerste is het mogelijk dat het CBb in zijn eindoordeel in de hogerberoepsprocedure het bestreden besluit alsnog goedkeurt. In dat geval is daarmee de kous af, want dan vervalt het herziene besluit en geldt de vergunningverlening uit het bestreden besluit.

<sup>27</sup> Ibid., redenering ov. 57-65, conclusie ov. 66.

<sup>28</sup> Zie onze opmerking daarover in Mahler en Mahler, t.a.p., p. 45.

<sup>29</sup> Rb. Rotterdam 14 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:5122, r.o. 6.2.

<sup>30</sup> Het voert te ver om dit punt in dit artikel uit te werken. Het lijkt er wel op dat de motivering grotendeels berust op dezelfde bronnen. Zien wij het goed, dan heeft de staatssecretaris slechts één nieuw rapport laten opstellen en gebruikt ze daarnaast nog één nieuw rapport dat PostNL heeft ingebracht. Gelukkig verwijst het herziene besluit, in tegenstelling tot het bestreden besluit, wel naar de aangehaalde pagina's van de gebruikte rapporten en onderzoeken (n.a.v. Rb. Rotterdam 14 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:5122, r.o. 8.2).

<sup>31</sup> Het betreft geen ingrijpende wijzigingen. Het gaat bijvoorbeeld om de mogelijkheid voor PostNL om overeenkomsten van Sandd voor onbepaalde tijd met een redelijke termijn op te zeggen.

Ten tweede is het mogelijk dat het CBb het herziene besluit meeneemt in zijn eindoordeel, nu het beroep van de belanghebbenden tegen het bestreden besluit van rechtswege ook gericht is tegen dit herziene besluit. Het is daarbij mogelijk dat het CBb zowel het bestreden besluit als het herziene besluit vernietigt en de concentratie alsnog verbiedt. Ten derde is het mogelijk dat andere belanghebbenden dan degenen die beroep hadden ingesteld tegen het bestreden besluit, bij de rechtbank Rotterdam beroep instellen tegen dit herziene besluit. Dan zal het beroep tegen dit herziene besluit de normale bestuursprocesrechtelijke gang volgen.

Kortom: het einde van de eerste vergunningverlening op grond van art. 47 Mw is nog steeds niet in zicht en het blijft dan ook onduidelijk wanneer die vergunningverlening definitief wordt. Het is inmiddels ruim anderhalf jaar geleden dat de staatssecretaris de vergunning heeft verleend en PostNL heeft de concentratie inmiddels allang volledig geïmple-

menteerd.<sup>32</sup> Hoe effectief is dan de bestuursprocesrechtelijke bescherming? Wellicht is dit een reden om een aanpassing van art. 47 Mw te overwegen?<sup>33</sup>

Het wachten is dus nu op de uitspraak van het CBb. *We'll keep you posted...*

*Dit artikel is afgesloten op 18 juni 2021.*

#### Over de auteurs

##### **Mr. drs. R. (Robbert) Mahler**

Advocaat bij Lawyers Alliance en vaste medewerker van dit tijdschrift.

##### **F.E. (Fenna) Mahler LLM**

LLM in Internationaal recht en doet een tweede masterstudie Conflict Studies and Human Rights aan de Universiteit Utrecht.

32 De concentratie is op 22 oktober 2019 juridisch tot stand gekomen en PostNL past de toegangsvoorschriften uit het bestreden besluit toe, zie *Kamerstukken II 2020/21, 29505*, nr. 181, 16 april 2021, ov. 6 en 9.

33 Zie Mahler en Mahler, t.a.p., p. 51.