

MEMORIE VAN TOELICHTING (consultatieversie 8 april)

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Post heeft lange tijd een essentiële rol gespeeld in zowel het sociaal-maatschappelijke verkeer als bij de ontwikkeling van de economie en het (inter)nationale handelsverkeer. Veranderende communicatiebehoeften en technologische ontwikkelingen zorgen echter al jaren voor een sterk dalende vraag naar brievenpost. Nieuwe (digitale) diensten vervangen het gebruik van post. De ansichtkaart vanuit Mallorca is vervangen door livebeelden via Instagram, WhatsApp of Snapchat en het waterbedrijf stuurt de factuur tegenwoordig per e-mail. Post staat daarom heden ten dage minder centraal in het sociaal en economisch verkeer dan voorheen.

Tegelijkertijd ontstaan, gedreven door e-commerce, parallelle netwerken waarmee goederen van A naar B worden vervoerd. Er is sprake van groeiende stromen van pakket- en levensmiddelenbezorging. Poststromen gaan op termijn waarschijnlijk op in een bredere bezorgmarkt, waar logistieke netwerken steeds verder verknoopt raken. In dit eindbeeld is er een beperkte grond voor uitgebreide sectorspecifieke postregelgeving. Bepaalde vormen van post zullen waarschijnlijk blijven bestaan, bijvoorbeeld vanwege de hoge attentiewaarde. Door het groeiend aantal (digitale) alternatieven waar bedrijven en consumenten in toenemende mate ook voor kunnen en willen kiezen kan het zijn dat er op termijn slechts aan zeer specifieke fysieke post (zoals medische post of blindenpost) nog een dusdanig maatschappelijk-sociaal belang wordt gehecht dat overheidsbemoediging hier nog op zijn plaats is (omdat de markt niet zelf in deze diensten voorziet of alleen tegen prohibitief hoge tarieven). Het publieke belang van bereikbare en betaalbare communicatiemogelijkheden voor overige vormen van post wordt dan geborgd door de beschikbare logistieke of digitale alternatieven.

Op dat punt zijn we echter nog niet aangekomen. Fysieke post is voorlopig nog van belang en vertegenwoordigt nog steeds maatschappelijke waarde. Volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) vinden 2,5 miljoen Nederlanders het moeilijk om met digitale apparaten om te gaan en hebben 1,2 miljoen mensen zelfs nog nooit Internet gebruikt. De maatschappelijke behoefte aan een betrouwbare en betaalbare postvoorziening bleek ook uit de Postdialoog die begin 2018 met alle stakeholders is gevoerd. De krimpende postmarkt zet de houdbaarheid van de postvoorziening echter onder druk. Dalende volumes zorgen voor een afname van schaalvoordelen en, bij een gelijkblijvend kwaliteitsniveau, voor hogere kosten per poststuk. Dit vertaalt zich vervolgens in een hogere postzegelprijs. Hogere prijzen zorgen voor minder vraag, waardoor een negatieve spiraal wordt ingezet. Zeker kwetsbare gebruikers, voor wie digitale alternatieven op dit moment minder realistische opties zijn, worden daardoor geconfronteerd met steeds hogere kosten. Totdat zich een brede bezorgmarkt heeft ontwikkeld, is er sprake van een transitiefase. De regulering moet zodanig zijn dat de belangen van gebruikers en bedrijven in deze fase afdoende zijn beschermd, zodat iedereen de transitie naar een brede bezorgmarkt kan maken.

Met de tijd kan worden beschouwd in hoeverre het aanbod vanuit een brede bezorgmarkt de belangen van afnemers in voldoende mate borgt en in hoeverre regulering dan nog gewenst is. De voorgestelde wijziging van de Postwet 2009 (hierna: de Postwet) is gericht op de ondersteuning

van deze transitie. De wijzigingen kunnen grofweg worden onderverdeeld in vier blokken. Ten eerste is op enkele punten een wijziging van het wettelijk kader van de universele postdienst (hierna: UPD) nodig om mee te kunnen bewegen met evoluerende behoeften van gebruikers en daarbij ook ruimte te laten voor technologische ontwikkelingen. Ten tweede wordt voorzien in een wijziging van de huidige toegangsregulering. Deze aanpassing is gericht op het benutten van schaalvoordelen en niet langer op het verder stimuleren van concurrentie. De verwachting is dat dit ten goede komt aan de betaalbaarheid van de UPD. Ten derde is er, behalve voor gebruikers, ook aandacht voor de werknemers in de postsector. De wijziging heeft als doel de positie van deze werknemers gedurende de transitiefase te versterken. Tenslotte wordt nog een vierde onderwerp in deze wetswijziging meegenomen: het borgen van de continuïteit van de UPD in geval van een buitenlandse overname van de uitvoerder van de UPD.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding wetsvoorstel

Op grond van artikel 17a van de Postwet wordt de UPD om de drie jaar geëvalueerd. De door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) in 2017 in dat kader uitgevoerde analyse van de postmarkt (brief van 10 juli 2017, Kamerstukken II 2016/17 29502, nr. 140) leidde tot de conclusie dat structurele maatregelen nodig zijn om de houdbaarheid van de UPD op de langere termijn te kunnen garanderen, om zo ook in de toekomst op een betrouwbare en betaalbare postvoorziening te kunnen rekenen. 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.

Als vervolg op deze analyse zijn in 2017 en 2018 in opdracht van EZK meerdere onderzoeken verricht naar verschillende marktordeningsopties. Ook is begin 2018 onder leiding van mevrouw Oudeman een zogenoemde Postdialoog met bedrijven, overheden en belangenverenigingen gevoerd. Op basis van de uitkomsten van deze Postdialoog en de verschillende onderzoeken is de analyse toekomst postmarkt op 15 juni 2018 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 158). Onderdeel van deze analyse was een wetgevings- en beleidsagenda. Dit wetsvoorstel is de concrete uitwerking van deze wetgevingsagenda.

2.2 Beschikbaarheid en betaalbaarheid UPD

Op dit moment wordt het belang van een betaalbare en toegankelijke postvoorziening in Nederland voor de consument en de MKB'er die enkelstukspost verstuurt, geborgd door de regels inzake de UPD. De Europese Postrichtlijn vormt de basis voor deze regels. In de Postrichtlijn wordt een aantal minimumeisen ten aanzien van het niveau van dienstverlening gesteld. Binnen dit kader zijn de doelen die de overheid probeert te behalen op de postmarkt voor een groot deel niet anders dan die op andere markten, namelijk het zorgen voor een goede prijs-kwaliteitverhouding voor producten en diensten voor eindgebruikers en bescherming van werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd heeft post een bijzondere positie vanwege het maatschappelijk-economische belang dat er in bepaalde situaties aan wordt gehecht, zoals dat het

wordt geacht bij te dragen aan sociale inclusie. Hierbij gaat het om het garanderen van een basisniveau aan voorzieningen tegen uniforme prijzen voor iedere consument, maar in het bijzonder ook voor bepaalde groepen gebruikers die kwetsbaar zijn omdat ze bijvoorbeeld minder goed kunnen omgaan met digitale alternatieven. Ook gaat het om het zeker stellen van de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van medische post of het wegnemen van financiële drempels voor visueel gehandicapten om via de post te communiceren. De kosten hiervan worden gedragen door het grotere geheel aan postgebruikers. Een basisniveau aan voorzieningen is wettelijk verankerd en deze basisvoorzieningen moeten tegen uniforme tarieven op grond van wettelijke kostentoe rekeningsregels en met een bepaald kwaliteitsniveau, zoals bezorging binnen 24 uur, worden aangeboden.

Dit wetsvoorstel verandert niets aan de reikwijdte van de UPD met bijbehorende kwaliteits- en tariefvereisten die volgen uit de Postrichtlijn. Echter, om het wettelijk vereiste kwaliteits- en voorzieningenniveau te kunnen blijven handhaven bij een steeds verder dalende vraag, is een sterke prijsverhoging van de diensten die onder de UPD vallen (waarvan de postzegelprijs het meest in het oog springt), zonder aanvullende maatregelen onvermijdelijk. Dit wetsvoorstel heeft daarom als doel een stijging van tarieven te mitigeren en de transitie van de markt naar een bredere bezorgmarkt te ondersteunen. Daarvoor is een andere marktordening nodig en wetgeving die rekening houdt met technologische ontwikkelingen. De praktijk laat bijvoorbeeld een verschuiving zien van fysieke naar digitale verzending en van aflevering op een vast woonadres naar aflevering op flexibele locaties. In dit wijzigingsvoorstel wordt op een aantal punten de gebruikte terminologie zo gewijzigd, dat toekomstige technologische ontwikkelingen en evoluerende behoeften van consumenten zonder problemen door logistieke dienstverleners kunnen worden meegenomen in hun bedrijfsmodel. Dat kan beter aansluiten bij zowel de wensen van de consument als bij het bedrijfsmodel van de bezorgdienst, waardoor efficiëntievoordelen kunnen worden behaald.

In de komende jaren zal het prijsniveau van de UPD naar verwachting verder stijgen vanwege een voortdurend volumeverlies. Om die stijging te kunnen beperken zullen op termijn vaker afwegingen gemaakt moeten worden ten aanzien van versobering van het voorzieningenniveau. Het wettelijk kader dient bij voorkeur zodanig te zijn dat versoberingen waar draagvlak voor bestaat, en de bijbehorende kostenbesparingen, snel gerealiseerd kunnen worden. Op dit moment zijn veel kwaliteitseisen nog verankerd in de Postrichtlijn. De verwachting is dat deze richtlijn door de nieuwe Europese Commissie zal worden geëvalueerd. In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat een aantal eisen dat nu in de Postwet staat, wordt opgenomen in lagere regelgeving zodat deze sneller aan te passen zijn indien veranderende behoeften daarom vragen en wanneer de Postrichtlijn daar ook ruimte voor biedt. Om die aanpassingen mogelijk te maken, wordt artikel 23a voorgesteld. Dat ziet op een tijdige en volledige informatieverplichting van de UPD-verlener aan de Minister van EZK indien de UPD-verlener op een bepaalde termijn een verlieslatende situatie voorziet.

Door deze wijzigingen wordt bereikt dat kostenbesparingen gelijke tred kunnen houden met de veranderende vraag, of dat er tijdig kan worden ingegrepen. Hierdoor kan de continuïteit van de dienstverlening worden geborgd zonder dat de belastingbetaler hoeft bij te springen.

2.3 Marktordening en toegangsregulering

Om de betaalbaarheid van de UPD voor de langere termijn te borgen is het tevens gewenst kritisch te kijken naar de huidige marktordening en de focus op het stimuleren van netwerkconcurrentie. Naast verankering van de UPD stond de Postwet tot nu toe in het teken van de liberalisering van de postmarkt. Het afgelopen decennium heeft Nederland kunnen profiteren van de dynamiek die de liberalisering tot stand heeft gebracht: de kwaliteit van de postdienstverlening in Nederland is internationaal gezien van het hoogste niveau en de tarieven voor zakelijke afnemers zijn gedaald. Tien jaar na de liberalisering ziet de wereld er anders uit, met een postvolume dat meer dan gehalveerd is. In dit licht is regulering die sterk gericht is op het stimuleren van netwerkconcurrentie niet langer realistisch. Het blijven stimuleren van netwerkconcurrentie zou ervoor zorgen dat dalende postvolumes zouden worden verdeeld over nog meer postvervoerders. Versnippering van volumes over meerdere netwerken zorgt, bij gelijkblijvende UPD-eisen, voor meerdere postbezorgers met steeds legere tassen, en dus een hogere kostprijs per brief. De regulering dient daarom niet langer gericht te zijn op het stimuleren van netwerkconcurrentie.

Met dit wetsvoorstel wordt het stimuleren van netwerkconcurrentie als uitgangspunt van de regulering op de postmarkt vervangen door betaalbaarheid van de UPD als leidend principe. Tegelijkertijd moet er ruimte blijven voor concurrentie. Concurrentie is mogelijk op verschillende onderdelen van de logistieke keten van de postvoorziening: onder andere printen, collectie, transport, sortering, codering, scannen en bezorging. De druk van concurrentie houdt de marktspelers scherp en kan op delen van de waardeketen zorgen voor efficiënte en innovatieve dienstverlening. Daar waar deze bedrijven deels afhankelijk zijn van het landelijke netwerk om hun diensten te kunnen aanbieden, is het van belang dat toegang tot dit netwerk mogelijk blijft. Dit heeft vooral te maken met zogenaamde restpost. Restpost is post die is bestemd voor gebieden waar het postvervoerbedrijf of partijen waar dit bedrijf mee samenwerkt geen dekking heeft. In veel gevallen zal het regionale postvervoerbedrijf echter wel een volledig dienstenaanbod willen doen om klanten vast te houden. Een gemeentelijke instelling stuurt via de lokale postvervoerder bijvoorbeeld 10.000 informatiebrieven naar burgers in de regio, maar ook 200 naar burgers elders in het land. Als deze 200 buiten het bezorggebied van de betreffende postvervoerder vallen, zal hij deze bij het landelijke postbedrijf aanbieden voor verdere afhandeling (het toegangsverzoek). Daarbij moet voorkomen worden dat het postbedrijf dat beschikt over een landelijk dekkend netwerk zijn sterke machtspositie gebruikt om toegang vanuit anti-competitief oogpunt te frustreren. Overigens biedt het bezorgen van restpost van regionale postvervoerbedrijven de beheerder van het landelijke netwerk de mogelijkheid om zijn vaste kosten te verdelen over een groter aantal poststukken.

De voorwaarden voor toegang worden wel zo gesteld dat alleen efficiënte bedrijven toegang kunnen verkrijgen of behouden. Daarmee wordt bedoeld dat toegang en toetreding van bedrijven niet mag leiden tot ondermijning van de levensvatbaarheid van de UPD. Bedrijven wiens bedrijfsmodel afhankelijk is van lage toegangstarieven en het verkrijgen van volumekortingen zonder dat hier ook daadwerkelijk additionele postvolumes mee worden gegenereerd, dienen niet langer in aanmerking te komen voor gereguleerde toegang. Ook een bedrijfsmodel dat vooral is gebaseerd op lage toegangstarieven die op basis van de toegangsregulering tot stand zijn gekomen, terwijl de bezorging voornamelijk wordt overgelaten aan de partij die het landelijke netwerk beheert, is niet langer wenselijk.

Op dit moment is het stimuleren van netwerkconcurrentie sterk gekoppeld aan het zogenaamde aanmerkelijke marktmachtinstrument (hierna: AMM) als reguleringsregime. Om effectief invulling te geven aan bovengenoemde doelstellingen is het AMM-regime minder geschikt. De regering wil dat er zekerheid wordt geboden aan de postvervoerbedrijven die reeds zijn toegetreden tot de markt en bedrijven die een sociale rol vervullen op de markt doordat ze een arbeidsplek creëren voor werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. De recente ervaringen met het huidige AMM-instrument wijzen uit dat de toepassing van dit instrument juist voor onzekerheid in de markt zorgt. Het vaststellen van AMM in een markt in transitie met vele digitale alternatieven is geen sinecure en leidt tot veel discussie. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (hierna: CBb) van 3 september 2018 over het Marktanalysebesluit 24-uurs post. Hierdoor gold er na deze uitspraak de facto geen toegangsplicht, omdat het onduidelijk was of een AMM-positie kon worden aangetoond. Dit leidde tot veel onzekerheid in de markt. Juist in een transitiefase is zekerheid van belang. Er wordt daarom voorgesteld om het AMM-instrument te vervangen door een andere vorm van toegangsregulering. Het verlenen van toegang en de voorwaarden waaronder dat dient te gebeuren, worden daarbij in regelgeving vastgelegd. Ook het aanwijzen van de partij die deze toegang dient te bieden wordt in de wet geregeld. Dit leidt tot rechtszekerheid, efficiëntie en een sterke verlaging van de regeldruk.

2.4 Arbeidsbescherming

In de postmarkt werken nog veel mensen, waarvan velen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Om de positie van de postbezorger te beschermen en concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen is ten tijde van de liberalisering van de postmarkt in 2009 in artikel 8 van de Postwet bepaald dat postvervoerbedrijven met een bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd minimumpercentage van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst moeten hebben. Dat percentage is in het Tijdelijk Besluit postbezorgers 2011 (hierna: TBP) op 80% vastgesteld. Over de jaren heen is er regelmatig discussie geweest in de politiek en tussen postvervoerders en sociale partners over de uitvoering van deze bepaling. Zo is begin 2017 de uitzondering komen te vervallen voor postvervoerbedrijven die zijn aangesloten bij een collectieve arbeidsovereenkomst. Deze uitzondering maakte het mogelijk om een afwijkend aantal of percentage arbeidsovereenkomsten af te spreken. Vervolgens is er politieke discussie geweest over de ingangsdatum van het vervallen van deze uitzondering. Dit heeft er uiteindelijk in geresulteerd dat de 80% verplichting onverkort geldt vanaf 1 januari 2018. Dat was ook het moment waarop er voor de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) voor het eerst daadwerkelijk aanleiding was om toe te zien op de naleving van het TBP. Tijdens haar onderzoek constateerde de ACM echter dat er onduidelijkheid bestaat over de positie van postbezorgers die weliswaar een arbeidsovereenkomst hebben, maar die via een intermediair zijn ingehuurd door het postvervoerbedrijf. De conclusie was dat deze onduidelijkheid vooral voor postvervoerbedrijven die gebruik maken van werkenden met een arbeidsbeperking via inleenconstructies negatieve gevolgen zou kunnen hebben. Met een in 2018 voorgestelde wijziging van het TBP is in eerste instantie getracht om zeker te stellen dat de wijze waarop de regelgeving wordt uitgelegd eenduidig is en dat deze geen ongewenst negatieve gevolgen heeft voor arbeidsplaatsen voor

werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Er is nu echter voor gekozen om op wetsniveau te regelen dat postbezorgers met een arbeidsbeperking die op basis van een inleenconstructie werkzaam zijn bij een postvervoerder en postbezorgers met een dienstbetrekking in het kader van zogenaamd beschermt werk mogen meetellen voor het minimum percentage arbeidsovereenkomsten.

2.5 Continuïteit UPD bij buitenlandse overname

In markten met smalle marges en dalende verkopen, vindt vaak consolidatie plaats (bijvoorbeeld in de uitgeverijsector), zowel nationaal als over landgrenzen heen. Fusies en overnames zijn niet uit te sluiten. Dat hoeft op zich geen probleem te zijn, maar van belang is dat de continuïteit van de UPD is geborgd wanneer een postvervoerbedrijf dat de UPD uitvoert van eigenaar wisselt. Tijdens de Kamerdebatten van 15 november 2016 (Handelingen II 2016/17 nr. 22, item 20) en 5 december 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 29502, nr. 133) over de postmarkt en de interesse van het Belgische bpost in een overname van PostNL is gesproken over de mogelijke consequenties voor de uitvoering van de UPD indien een bedrijf dat de UPD uitvoert zou worden overgenomen door een in het buitenland gevestigde partij. Met de motie Vos c.s. (Kamerstukken II 2016/17, 29502, nr. 131) is de regering vervolgens opgeroepen maatregelen te nemen om te verzekeren dat de UPD in stand blijft en uitgevoerd wordt door een door de Nederlandse regering rechtstreeks aan te spreken partij. In de brief van 23 december 2016 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2016/17, 29502, nr. 135) is aangekondigd dat de regering de wenselijkheid van aanvullende maatregelen zou onderzoeken. Gebleken is dat de regelgeving in dit verband op enkele punten aanscherping verdient; een overname blijft in principe mogelijk, maar de partij die de UPD verzorgt moet aan strengere regels voldoen. De nadere eisen die in dit wetsvoorstel aan de UPD-verlener worden gesteld zorgen ervoor dat in alle gevallen effectief toezicht kan worden gehouden op de UPD-verlener, dat de continuïteit van de UPD wordt geborgd door eisen te stellen aan de financiële stabiliteit van een UPD-verlener en dat de UPD voldoende gefinancierd blijft.

3. Marktordening en toegangsregulering

3.1 Achtergrond economische regulering postmarkt

In Nederland is in verschillende sectoren sprake van marktregulering. Het gaat dan met name om sectoren die worden gekenmerkt door (i) het bestaan van één of meerdere partijen met een netwerk dat economisch gezien niet efficiënt is om te reproduceren en dat noodzakelijk is voor het verrichten van diensten of het produceren van producten of (ii) de van oudsher dominante positie van dergelijke partijen op de markt. Dit heeft te maken met de netwerkeffecten en schaalvoordelen in die sectoren. In dit soort sectoren is het voor potentiële concurrenten lastig om de markt te betreden door de sterke positie van de marktleider en de vrijwel onmogelijke opgave voor toetreders om vooraf te investeren in een eigen (volledig) netwerk. Het gaat dan bijvoorbeeld om de sectoren energie en telecom, maar ook voor de postmarkt is dergelijke regulering ingevoerd.

Bij aanvang van de liberalisering van de postmarkt in Nederland werd gesteld dat enige vorm van toegang van concurrenten tot het netwerk van het toenmalige TPG, het huidige PostNL, nodig zou zijn om concurrenten te helpen een landelijk dekkend netwerk op te bouwen. Voor de collectie en bezorging van post is een netwerk nodig. Het vereist dat postvervoerbedrijven een bepaald minimumvolume behalen voordat de investering in het netwerk rendabel is. Zodra een postvervoerbedrijf eenmaal over een netwerk beschikt, ontstaan er schaalvoordelen: hoe groter het volume, hoe lager de kosten per poststuk. Daarom is bij aanvang van de liberalisering gekozen voor toegangsregulering, waardoor concurrenten gebruik konden maken van het netwerk van het huidige PostNL. In de jaren na de marktopening groeide het aantal spelers op de markt dan ook gestaag en hebben zich concurrerende netwerken kunnen ontwikkelen.

3.2 Huidige toegangsregulering

3.2.1 Regulering niet meer toegesneden op de marktsituatie

Ondanks de succesvolle liberalisering en introductie van marktwerking bleek die concurrentie echter kwetsbaarder dan werd gedacht bij de introductie van de Postwet. Vrijwel parallel aan de volledige opening van de postmarkt, nam de digitalisering van de Nederlandse economie en de onderlinge digitale communicatie sterk toe. Deze trend ging gepaard met een forse daling van het aantal poststukken. Mede als gevolg hiervan traden enkele partijen uit de markt. Om de concurrentie te beschermen werd bij de wijziging van de Postwet in 2014 (Kamerstukken II 2012/13, 33501) regulering ingevoerd waarmee vooraf in de markt kan worden ingegrepen, via het AMM-instrument (artikelen 13a en verder van de Postwet). De ACM heeft daarbij de bevoegdheid gekregen om op grond van de Postwet postvervoerbedrijven, die op een relevante markt voor postvervoerdiensten over AMM beschikken, vooraf verplichtingen op te leggen. Deze verplichtingen, die onder andere betrekking kunnen hebben op tarieven en leveringsvoorwaarden, worden vastgelegd in een marktanalysebesluit. Kenmerkend voor dit instrument is dat het sterk gericht is op het stimuleren van concurrentie en dat het de toezichthouder in dat kader veel discretionaire ruimte biedt.

De afgelopen jaren is gebleken dat dit kenmerk van het AMM-instrument niet meer past bij deze veranderende markt. De krimp op de postmarkt heeft sinds invoering van het AMM-instrument onverminderd doorgezet. Zoals uit de Analyse Toekomst Postmarkt is gebleken is inherent aan de structuur van het postnetwerk dat het aantal spelers op de markt is begrensd. Schaalvoordelen variëren per segment en per activiteit in de logistieke keten van brievenpost. Hierdoor hebben bepaalde segmenten of activiteiten in meer of mindere mate karakteristieken van een natuurlijk monopolie en kan op onderdelen van de keten in meer of mindere mate ruimte zijn voor het bestaan van meerdere aanbieders. Zo is gebleken dat het deel van de keten waar het grootste deel van de kosten mee gemoeid is, namelijk de bezorging, karakteristieken heeft van een zogenaamd natuurlijk monopolie. De tendens naar een natuurlijk monopolie op deze markt wordt versterkt door de krimp. Wanneer de markt krimpt door een afname van de vraag stijgen de kosten per poststuk. De vaste kosten drukken dan zwaarder op de kosten per poststuk. In een dergelijke situatie is duplicering van netwerken minder efficiënt en worden de nadelen van netwerkconcurrentie uitvergroet.

Het stimuleren van netwerkconcurrentie knelt bovendien omdat de combinatie met volumekrimp de betaalbaarheid van de UPD onder druk zet en daarmee één van de hoofddoelstellingen van de regulering van de postmarkt ondermijnt. De zakelijke en UPD-post worden bij de UPD-verlener over hetzelfde netwerk vervoerd. De netwerkeffecten van dit geïntegreerde netwerk zorgen ervoor dat de bekostiging van het 24-uurs netwerk zowel afhankelijk is van de UPD als van de zakelijke dienstverlening. Bij minder volume over het gehele netwerk van de UPD-verlener, stijgen ook de kosten voor de UPD.

Regulering gericht op netwerkconcurrentie lokt partijen uit om toe te treden tot de markt, waardoor het totale postvolume versplinterd wordt over meerdere partijen, met directe gevolgen voor de financierbaarheid van het landelijke UPD-netwerk. Gezien de dalende volumes in de postmarkt, en het ontstaan van andere fijnmazige netwerken voor bezorging van a naar b, wordt het steeds minder lucratief een volledig concurrerend, landelijk dekkend 24-uurs netwerk op te bouwen omdat deze investeringen zich lastig laten terug verdienen.

Gebieden en delen van de keten zijn in meer of mindere mate rendabel. Marktpartijen die door de toegangsregulering uitgelokt worden om toe te treden tot de markt zullen kiezen voor het opbouwen van een netwerk in de rendabele gebieden, omdat zij alleen daar de investeringen terug kunnen verdienen. De UPD-verlener dient echter alle delen van de markt te bedienen, maar kan als gevolg van de toegetrede marktpartijen minder winst maken op de rendabele gebieden. Toegangsregulering die netwerkconcurrentie stimuleert, ondermijnt zo de betaalbaarheid van de UPD. De conclusie uit in paragraaf 2.1 vermelde onderzoeken uit 2017 en 2018 was dan ook dat, om te voorkomen dat de wettelijke doelstelling van een betaalbare UPD verder wordt ondermijnd, de toegangsregulering zodanig dient te worden vormgegeven dat het niet langer gericht is op het stimuleren van netwerkconcurrentie.

3.2.2 Huidige vormgeving zorgt voor onzekerheid

De afgelopen jaren werd ook een ander nadeel van het AMM-instrument duidelijk: onzekerheid voor marktpartijen. Een cruciaal onderdeel van het AMM-instrument is het afbakenen van de relevante markt. Zonder marktafbakening is er geen basis om verplichtingen op te leggen. Juist deze stap heeft voor veel discussie en juridische procedures gezorgd, onder meer voortkomend uit onzekerheid over de precieze marktafbakening. Door de uitspraak van het CBb in december 2018, die het marktanalysebesluit van de ACM vernietigde, konden postvervoerders er daarom niet van verzekerd zijn dat zij (op redelijke voorwaarden) toegang tot het netwerk van de landelijke netwerkpartij hadden. Naar verwachting wordt het de komende jaren, tijdens de transitieperiode naar de brede bezorgmarkt, alleen maar uitdagender de relevante markt af te bakenen. De markt is immers aan verandering onderhevig en deze dynamiek maakt het doen van een marktafbakening complex. Het AMM-instrument dreigt daarmee haar effectiviteit te verliezen, omdat zonder marktafbakening geen verplichtingen kunnen worden opgelegd.

Ten slotte heeft de onzekerheid ook effect op de werknemers in deze sector. Sinds de liberalisering zijn verschillende (regionale) postvervoerders toegetreden tot de markt. Anders dan in andere netwerksectoren, bestaat een relatief groot deel van de keten van postvervoerders uit arbeidsintensieve activiteiten, zoals het bezorgen van de post. Postbedrijven zijn daardoor al relatief snel grote werkgevers. Bovendien bieden zij in veel gevallen werk aan werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Het kabinet vindt het van belang dat deze werkgelegenheid zoveel mogelijk wordt behouden. De kleinere postvervoerders die de afgelopen jaren zijn toegetreden, zijn in veel gevallen voor het kunnen bieden van een volwaardige dienstverlening aan hun klanten deels afhankelijk van het gebruik van het landelijke (24-uurs)netwerk. Toegang tot dit netwerk dient daarom de komende jaren te worden geborgd. Dit wetsvoorstel en de nadere invulling in lagere regelgeving zorgt ervoor dat onzekerheid over die toegang zoveel mogelijk wordt weggenomen.

3.3 Nieuwe kaders toegangsregulering

3.3.1 Doelen

De voorgestelde toegangsregulering moet op verschillende manieren bijdragen aan zowel de houdbaarheid als de betaalbaarheid van de UPD. In de eerste plaats is het van belang dat schaalvoordelen optimaal kunnen worden benut. De toegangsregulering dient zo te worden ingericht dat efficiëntievoordelen, waar ook consumenten van kunnen profiteren, worden behaald. Dat betekent dat er een redelijk tarief moet kunnen worden gerekend voor het postvolume van toegangsvragers dat over het landelijke netwerk wordt verwerkt. Daarnaast is essentieel dat toetreders of kleinere postvervoerbedrijven voor het verwerken van post waarvoor het eigen netwerk niet toereikend is, zogeheten restpost, toegang houden tot het netwerk om met de UPD-verlener op de zakelijke markt te kunnen concurreren. Regionale toetreders moeten in staat blijven om bedrijfsmodellen te ontwikkelen die op nieuwe manieren maatschappelijke waarde creëren of waarmee ze slim inspelen op de veranderende behoeften van afnemers. De druk van concurrenten houdt spelers op de markt scherp en kan op delen van het logistieke proces voor efficiënte en innovatieve alternatieven zorgen. Voorbeelden zijn postvervoerders die de taken van een postkamer van een bedrijf overnemen, bedrijven die zich uitsluitend richten op het printen en coderen van brievenpost en maaltijdbezorgdiensten die een retourservice voor pakketjes aanbieden. De concurrentieprikkels die hiervan uitgaan, heeft een disciplinerende werking en draagt zo bij aan de betaalbaarheid van de UPD.

Verder zou de nieuwe toegangsregulering er rekening mee moeten houden dat de krimpende postmarkt op termijn opgaat in één of meer andere markten. Deze transitie gaat onvermijdelijk gepaard met onzekerheden. Tijdens deze transitie moet de regulering borgen dat postvervoerders zekerheid hebben over toegang tot het netwerk en de voorwaarden die daarbij horen, zodat ze daar rekening mee kunnen houden in hun toekomstplannen. Zekerheid kan worden geboden door vooraf effectieve toegang tot het netwerk te verzekeren en cruciale onderdelen uit eerdere

(concept)AMM-besluiten in lagere regelgeving op te nemen, bijvoorbeeld over het tijdstip van aanleveren. Dit wetsvoorstel bevat daarvoor de grondslag (artikel 9a, vierde lid, onderdeel b).

De brede bezorgmarkt en de digitalisering zullen in de toekomst voorzien in vele alternatieven voor de postvoorziening, waardoor regulering om de zakelijke eindgebruiker te beschermen in die situatie ook minder noodzakelijk is, bovenop de generieke bescherming die de Mededingingswet biedt. Op termijn zou er zelfs helemaal geen rechtvaardiging meer kunnen zijn voor toegangsregulering. De nieuwe toegangsregulering moet daarom zo worden opgezet dat deze eindsituatie op organische manier kan ontstaan. In de tussenstap die nu wordt voorgesteld, is gezocht naar een balans tussen de huidige AMM-regulering en de eindsituatie waarin toegangsregulering ontbreekt. De nieuwe toegangsregulering is daarom lichter dan het huidige AMM-regime; het initiatief voor het bieden van toegang komt bij de gereguleerde partij te liggen, maar deze partij is daarbij wel vooraf gebonden aan wettelijke voorwaarden.

Omdat het op dit moment niet te voorspellen is wanneer de postmarkt is opgegaan in de brede bezorgmarkt, en dus ook niet wanneer de sectorspecifieke toegangsregulering overbodig is geworden, is enige flexibiliteit rondom dit regime noodzakelijk. De timing is op dit punt essentieel. De toegangsregulering kan niet te vroeg worden losgelaten, omdat kleinere postvervoerders op dat moment onvoldoende worden beschermd tegen de machtspositie van het klassieke postbedrijf. De toegangsregulering kan ook niet te laat worden losgelaten. Wanneer er geen machtspositie meer is wordt het postbedrijf dat verplicht is toegang te verlenen aan concurrenten benadeeld door de regulering in de concurrentie met deze bedrijven of bedrijven op de bredere bezorgmarkt. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk de toegangsregulering bij koninklijk besluit te laten vervallen zodat, wanneer de marktsituatie dit rechtvaardigt, dit ook op korte termijn gerealiseerd kan worden, zonder dat hier een wetswijziging voor nodig is.

3.3.2 Systeem van onderhandelde toegang

Het voorstel is om het AMM-regime te vervangen door een systeem van onderhandelde toegang. Onderhandelde overeenkomsten kunnen behulpzaam zijn in de zoektocht naar efficiëntiewinsten die toegangsvragers, toegangsverleners en (zakelijke) afnemers gezamenlijk kunnen realiseren. Bij deze lichtere vorm van regulering kunnen marktpartijen hun kennis en behoeften inbrengen, in plaats van dat de toezichthouder dit doet. Deze systematiek is gericht op het beter met elkaar verbinden van vraag en aanbod en het faciliteren van een dialoog tussen de beheerder van het landelijk netwerk en partijen die daar gebruik van willen maken. De wijze waarop de toegang tot het landelijk netwerk tot stand komt, wordt zo veel mogelijk overgelaten aan onderhandeling tussen postvervoerbedrijven. Tegelijkertijd kan onderhandelde toegang tot een bepaalde onzekerheid leiden tijdens het onderhandelingsproces. Om deze onzekerheid zoveel mogelijk te mitigeren wordt een aantal waarborgen ingebouwd. Deze worden hieronder beschreven.

Toegang voor restpost verzekerd op wettelijk niveau

Het uitgangspunt is dat postvervoerbedrijven moeten kunnen rekenen op toegang tot het landelijk netwerk. Daarom wordt op wettelijk niveau vastgelegd dat een partij met een landelijk dekkend netwerk toegang moet verlenen. Specifiek betreft het de partij, of partijen, die beschikt of beschikken over een landelijk netwerk waarmee postvervoer van brieven kan worden verricht volgens het op grond van artikel 16, vijfde lid van de Postwet bepaalde aantal dagen per week (nu vijfdaagse bezorging).

Om het recht op toegang te ondersteunen, wordt in het nieuw voorgestelde toegangsartikel als bepaling opgenomen dat effectieve toegang tot het landelijke netwerk niet mag worden belemmerd. Van belemmering is sprake indien het voor andere postvervoerders onmogelijk is om een concurrerend aanbod te doen in de markt. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien dusdanig stringente voorwaarden zouden worden opgelegd dat effectieve toegang gefrustreerd wordt, zoals bijvoorbeeld disproportionele eisen voor aanlevering.

Het recht op toegang kan worden ingekaderd om duidelijk te maken welke partijen recht hebben op toegang tot dit landelijke netwerk. Het voornemen is om daarvoor in lagere regelgeving voorwaarden op te nemen. Gedacht kan worden aan voorwaarden die borgen dat postvervoerbedrijven restpost kunnen blijven aanbieden, maar die bedrijven uitsluiten die nauwelijks zelf post bezorgen (zie voor de achtergrond hiervan paragraaf 2.4). Overwogen wordt om dit bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zo in te richten dat er een maximum kan worden gesteld aan de hoeveelheid restpost die ter verwerking aan de landelijke netwerkpartij wordt aangeboden, bijvoorbeeld als percentage van het totale volume dat door de toegang vragende postvervoerder op jaarbasis wordt verwerkt. Dit moet garanderen dat partijen die slechts post verzamelen en gebundeld tegen lage toegangstarieven aan de netwerkpartij aanbieden, worden uitgesloten van gereguleerde toegang. Dit bedrijfsmodel is niet gewenst omdat hiermee de houdbaarheid van het landelijke netwerk (en daarmee de UPD) wordt ondermijnd.

De onderhandeling

De partij die het landelijke netwerk beheert dient indicatieve tarieven en voorwaarden voor toegang tot het netwerk te publiceren. Daartoe is een verplichting in het wetsvoorstel opgenomen. Op deze wijze wordt marktpartijen zekerheid geboden omtrent de onderhandelingsinzet van het toegang verlenende postbedrijf wat betreft de voorwaarden en tarieven op basis waarvan in elk geval toegang kan worden verkregen.

Het staat partijen vervolgens vrij om al dan niet in onderhandeling te treden over het aanbod dat wordt gedaan door de partij die het landelijk netwerk beheert. Partijen kunnen naar eigen inzicht onderhandelen over een toegangsovereenkomst en daarin mogen alle elementen die zij relevant vinden betrokken worden. De toegangsvragers zijn heterogeen en hebben waarschijnlijk verschillende voorkeuren ten aanzien van de voorwaarden en tarieven. Hier zit de prikkel voor de toegangsvrager om op basis van de indicatieve tarieven en voorwaarden die door de netwerkpartij zijn gepubliceerd te onderhandelen. De toegang vragende postvervoerder is wellicht bereid om een

uur eerder aan te leveren wanneer hij een lager tarief aangeboden krijgt, of andersom om meer te betalen om een uur later aan te kunnen leveren. Dit is een voorbeeld van de efficiëntie die wordt beoogd met deze systematiek van onderhandelde toegang.

De onderhandeling slaagt niet

Mochten marktpartijen tijdens de onderhandelingen niet tot een overeenkomst komen dan kunnen zij een geschillenbeslechtsprocedure starten bij de ACM. Voorgesteld wordt om het toetsingskader op basis waarvan de toezichthouder een dergelijk geschil kan beslechten in lagere regelgeving vast te stellen. In deze lagere regelgeving kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over de berekening van de toegangstarieven en de voorwaarden waaronder toegang moet worden verleend. De ACM heeft zo een wettelijk kader waarbinnen zij het geschil kan beslechten. Verder mag er van uit gegaan worden dat dit kader een zekere anticiperende werking zal hebben voor de onderhandelende bedrijven.

Om te voorkomen dat het landelijke netwerkbedrijf effectieve toegang belemmert door het proces te vertragen, wordt verder voorgesteld om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een periode vast te stellen waarbinnen de onderhandelingen afgerond moeten worden. Indien partijen na het verstrijken van de onderhandelingstermijn geen overeenstemming hebben weten te bereiken, kan één van de partijen op grond van artikel 58 van de Postwet bij de ACM een verzoek indienen ter beslechting van het geschil. Hiermee wordt voorkomen dat de onderhandelingen eindeloos kunnen voortslepen.

3.3.3 Geschillenbeslechting door de toezichthouder

De toezichthouder komt bij de nieuwe toegangsregulering pas in beeld op het moment dat het onderhandelingsproces is mislukt en een geschillenprocedure bij de ACM wordt gestart. Voorgesteld wordt om de reikwijdte van artikel 58 daartoe uit te breiden. Wanneer een geschillenprocedure over toegang wordt gestart neemt de toezichthouder waar mogelijk een besluit over het gehele pakket aan tarieven en voorwaarden waarover door de postvervoerders werd onderhandeld. De ACM zal bij een geschillenbeslechtsprocedure over toegang het aanbod van de partij met het landelijke netwerk toetsen aan de tariefmethodiek en de voorwaarden die krachtens het voorgestelde artikel 9b kunnen worden vastgesteld (zie 3.3.4). Daar waar de lagere regelgeving geen of onvoldoende richting geeft kan de ACM terugvallen op de voorgestelde wettelijke bepaling dat effectieve toegang tot het landelijke netwerk niet mag worden belemmerd. Wanneer de ACM een geschil beslecht over de toegangstarieven en -voorwaarden kan dit ook implicaties met terugwerkende kracht hebben.

De geschillenbeslechting is bedoeld als stok achter de deur ter ondersteuning van de toegang vragende postvervoerders tegenover de netwerkpartij met een sterkere marktpositie. Indien de netwerkpartij gedrag laat zien waarbij effectieve toegang wordt belemmerd, kan dit aanleiding zijn voor de ACM om in het kader van geschillenbeslechting in een spoedeisend geval een voorlopig besluit te nemen op grond van artikel 60, derde lid, van de Postwet.

3.3.4 Invulling toetsingskader voor toegangsvoorwaarden en -tarieven

Op basis van de wet kan in lagere regelgeving het toetsingskader nader worden ingevuld. Aan de hand hiervan kan de ACM in geval van een geschillenbeslechtsprocedure oordelen of het aanbod dat is gedaan in voldoende mate aansluit bij het toetsingskader. Het voornemen is om in het toetsingskader dat de ACM dient te hanteren bij het beslechten van een geschil een tariefmethodiek voor het bepalen van toegangstarieven en toegangsvoorwaarden op te nemen. Zo is het voor de toezichthouder en de marktpartijen vooraf helder binnen welk kader eventuele geschillen worden beslecht.

Het eerste element betreft de tariefmethodiek die krachtens het voorgestelde artikel 9b kan worden vastgesteld. De tariefmethodiek zou er enerzijds voor moeten zorgen dat er geen dusdanig hoge tarieven worden gehanteerd dat effectieve toegang voor de toegang vragende postvervoerder wordt belemmerd. Anderzijds is het van belang dat de tariefmethodiek ook niet tot gevolg heeft dat de beheerder van het landelijke netwerk wordt gedwongen de tarieven op een te laag niveau vast te stellen, waardoor de financierbaarheid van het landelijke netwerk onder druk komt. Het voornemen is om deze tariefmethodiek te baseren op de zogenoemde retail-minus systematiek. Deze systematiek gaat ervan uit dat het toegangstarief gelijk is aan het eindgebruikstarief minus een korting. De invulling van deze systematiek, inclusief deze korting, wordt uitgewerkt in de regelgeving. Uitgangspunt hierbij zal zijn dat de hoogte van het toegangstarief inefficiënte toetreding zo veel mogelijk voorkomt en de betaalbaarheid van de UPD niet ondermijnt.

Het tweede voorgestelde element van het toetsingskader dat de ACM in geval van een geschillenbeslechtsprocedure dient te hanteren, wordt gevormd door de toegangsvoorwaarden die krachtens het voorgestelde artikel 9b kunnen worden vastgesteld. De afgelopen jaren zijn er onder het AMM-regime verschillende discussies en juridische procedures geweest tussen de postvervoerders en de toezichthouder over de voorwaarden waaronder toegang wordt verkregen door de marktpartijen. Het voornemen is om in het toetsingskader krachtens artikel 9b duidelijkheid te geven voor de beslechting van geschilpunten over juist die toegangsvoorwaarden waarover de afgelopen jaren de meeste discussie is geweest. Bij het tot stand komen van deze lagere regelgeving zal gebruik worden gemaakt van de eerdere (concept)AMM-besluiten van de ACM. De voorwaarden zoals vastgelegd krachtens de wet vormen geen limitatieve opsomming. Het is mogelijk dat tijdens de onderhandelingsfase andere of aanvullende voorwaarden aan de orde zijn gekomen die geen weerslag vinden in het regelgevende kader. Deze voorwaarden dient de ACM in geval van een geschil dan te toetsen aan de generieke bepaling ten aanzien van het niet belemmeren van effectieve toegang.

3.4 Eindgebruikersbescherming

Op grond van de Postwet is alleen de tariefruimte voor UPD-diensten gereguleerd. Dat betekent dat de ACM de maximale ruimte vaststelt voor de tarifiering van UPD-diensten, waar consumenten en MKB'ers die enkelstukspost versturen gebruik van maken. De markt voor zakelijke postdiensten

is op dit moment niet gereguleerd, met uitzondering van toegang tot het landelijke netwerk voor andere postvervoerbedrijven.

Zoals eerder geschetst, de postmarkt is in transitie. In de brief van 15 juni 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 158) aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van EZK aangegeven dat een verregaande vorm van samenwerking wenselijk is vanwege de schaalvoordelen in de markt en de kostenvoordelen die daardoor ontstaan, ook voor de UPD-gebruiker. Het is niettemin onduidelijk hoe de markt zich op de korte en middellange termijn in de komende jaren precies zal ontwikkelen en op welke manier consolidatie vorm zal krijgen in de markt. Ook is onzeker in welke mate er in de toekomst, met name bij consolidatie, prijsdruk zal blijven bestaan op de zakelijke tarieven. Blijvende prijsdruk is er in ieder geval vanuit digitale substitutie (bedrijven die overstappen op digitale communicatie met hun klanten), vraaguitval (bedrijven die hun klanten op andere wijze gaan benaderen) en doordat de grote zakelijke verzenders een bepaalde mate van inkoopmacht kunnen uitoefenen. Hierdoor kunnen kostenvoordelen die in de toekomst ontstaan door ontwikkelingen in de markt nog steeds bij zakelijker verzenders terecht komen.

Vanwege de onzekerheid over hoe de markt zich ontwikkelt, en gezien het blijvende maatschappelijke belang van de postvoorziening voor bepaalde groepen consumenten is het niettemin gewenst om een voorziening in de wet op te nemen die waarborgt dat ook de tarieven voor zakelijke afnemers zonedig kunnen worden beheerst als daar aanleiding toe bestaat. Een aanleiding zou zijn dat de door de beheerder van het landelijke netwerk in rekening gebrachte tarieven geen redelijke verhouding meer hebben tot de kosten die worden gemaakt voor zijn dienstverlening. Gedacht wordt om in dat geval een maximumrendement vast te kunnen stellen op het niet-UPD-segment van de brievenpost. Door te kiezen voor een vorm van rendementsregulering wordt het postvervoerbedrijf een zekere mate van vrijheid geboden om prijzen aan te passen aan marktomstandigheden, terwijl tegelijkertijd wordt geborgd dat ook in een transitiefase geen overwinsten worden gemaakt als gevolg van te hoge prijzen door mogelijk gebrekkige concurrentiedruk van andere bedrijven, potentiële toetreding of substituten.

4. Toekomstbestendige UPD

4.1 Algemeen

Gezien het blijvende belang van een voor iedereen toegankelijke en beschikbare postdienst is het borgen van de continuïteit van deze dienstverlening een belangrijk aandachtspunt. In dat kader is het van belang dat de regelgeving zodanig wordt vormgegeven dat de UPD-verlener voldoende flexibiliteit wordt geboden om de effecten van dalende volumes van brievenpost adequaat op te vangen. Ook moet de UPD-verlener voldoende ruimte hebben om effectief gebruik te kunnen maken van nieuwe technologische ontwikkelingen waarmee kosten kunnen worden bespaard en waarmee tegelijk tegemoet kan worden gekomen aan wensen van afnemers. Een aantal wijzigingen dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld of die later in de Postregeling 2009 hun beslag moeten krijgen, is daarom bedoeld om kostenbesparingen die in de toekomst mogelijk en noodzakelijk zijn te faciliteren en om ervoor te zorgen dat met deze kostenbesparingen

tariefstijgingen beteugeld kunnen worden. Deze wijzigingen houden ten eerste verband met het technologieneutraal maken van begrippen waardoor de UPD-verlener in de toekomst eenvoudiger kan inspringen op behoeften van klanten. Verder moet ook het regelgevende kader zo worden vormgegeven dat aanpassingen snel mogelijk zijn als de marktomstandigheden daarom vragen. Rendabele levering van bepaalde postdiensten dient verzekerd te zijn zonder dat hiervoor belastinggeld nodig is. In dat kader wordt ten aanzien van een aantal onderwerpen voorzien in delegatie naar lagere regelgeving.

4.2 Meebewegen met behoeften van gebruikers

Zoals in hoofdstuk 1 geschetst, is de verwachting dat de (brieven)postmarkt op termijn opgaat in een bredere markt voor logistieke dienstverlening. Dat deze transitie al is ingezet, is zichtbaar door de verschillende hybride vormen van dienstverlening en bezorgconcepten die zijn ontstaan in de markt. Zo zijn er initiatieven waarbij de bezorger van levensmiddelen retourzendingen van kleding weer meeneemt en zijn er bedrijven ontstaan die fysieke post in opdracht van ontvangers scannen en vervolgens digitaal versturen. Door termen en begrippen in de regelgeving technologieneutraal te maken, wordt geborgd dat de UPD-verlener ruimte heeft om technologische mogelijkheden te gebruiken om te innoveren, kosten te besparen en in te spelen op veranderende wensen van afnemers. In dat kader is geconstateerd dat de ruimte voor alternatieve logistieke concepten op dit moment nog teveel wordt ingeperkt door het gebruik van begrippen als bezorgen, bestellen en afleveren. Deze termen zijn sterk gekoppeld aan een fysieke handeling en aan een specifiek woonadres, mede als gevolg van de eisen uit de Postrichtlijn. Van aflevering op een individueel fysiek adres mag door de lidstaat wel worden afgeweken, maar dit wordt in de Richtlijn als een uitzondering gezien en de lidstaat dient dat dan specifiek te melden aan de Commissie. Omdat in de toekomst meer flexibiliteit is gewenst, dient de Nederlandse regelgeving te worden aangepast aan de mogelijkheden die door de Postrichtlijn reeds worden geboden. Op die manier ontstaat expliciete ruimte voor de ontwikkeling van andere logistieke concepten als daar behoefte aan is. Door te kiezen voor het neutrale begrip 'aanbieden' is er meer ruimte voor bijvoorbeeld het digitaal ontvangen van fysieke post, het afleveren van een poststuk in de kofferbak van een auto, bij een benzinestation of via een mobiel afhaalpunt in de wijk. Hiervoor moet de verzender of ontvanger dan wel expliciet toestemming hebben gegeven.

Verder is aan de begripsomschrijving van postbus en brievenbus in de definities van artikel 1 toegevoegd dat het ook om andere voorzieningen kan gaan die bestemd zijn voor de aanbidding van poststukken. Hieronder vallen bijvoorbeeld (pakket)kluizen, die voor gebruikers toegankelijk zijn met behulp van een unieke toegangscode, de landingsplaats voor drones, lockers in de trein of een mobiel afhaalpunt. Dergelijke voorzieningen kunnen worden geplaatst op locaties waar veel mensen komen, bijvoorbeeld een centraal punt in een wijk, een winkel, bedrijventerrein, bushalte of station. Deze bredere begripsomschrijving biedt de UPD-verlener ruimere mogelijkheden om verschillende oplossingen in te zetten die bijdragen aan een kostenefficiënte dienstverlening.

Bovenstaande maatregelen zijn bedoeld om een bijdrage te leveren aan het zo lang mogelijk betaalbaar houden van de postdienstverlening. In het huidige systeem stijgen de kosten van de UPD (waarvan de reguliere postzegelprijs de meest zichtbare is) mee met de kosten van de dienstverlening. Als de kosten, ondanks de eerder beschreven maatregelen, blijven stijgen, komt op een gegeven moment de vraag of het prijsniveau op basis van deze systematiek nog voldoende het publieke belang van betaalbaarheid borgt. Als de betaalbaarheid te zeer in het geding zou

komen zijn er twee mogelijkheden. Ofwel het huidige wettelijke kwaliteitsniveau moet worden aangepast, ofwel de UPD-verlener dient op enigerlei wijze te worden gecompenseerd voor nettoverliezen op de UPD. Hoewel de wettelijke verplichte dienstverlening door de UPD-uitvoerder niet van de ene op de andere dag zal worden stopgezet, zal een bedrijf op de langere termijn geen verlieslatende activiteiten in stand willen houden.

4.3. Tijdig kosten en baten UPD in beeld

Het is verstandig een situatie waarbij de UPD-uitvoerder een besluit dient te nemen over het al dan niet voortzetten van verlieslatende activiteiten tijdig in beeld te hebben. Daarom is een aanscherping van de bestaande informatieverplichting van de UPD-verlener op grond van het huidige artikel 23, in combinatie met artikel 15, tweede lid, onderdeel b, Postwet 2009 wenselijk. Op basis van artikel 23 dient de UPD-verlener jaarlijks aan de ACM te rapporteren over de uitvoering van de UPD. Op basis van artikel 15, tweede lid, onderdeel b, kan de Minister de UPD-aanwijzing intrekken als de UPD-verlener meldt dat een rendabele uitvoering van deze dienst niet langer mogelijk is. Er worden momenteel geen verdere eisen gesteld waaraan deze melding moet voldoen. Daardoor is tijdigheid en volledigheid van informatie over een dreigende verlieslatende situatie nu niet voldoende verzekerd. De ontwikkelingen op de postmarkt en de economische vooruitzichten ten aanzien van brievenpost zijn zodanig dat een situatie met verlieslatende dienstverlening abrupter en eerder kan ontstaan dan eerst voorstelbaar werd geacht. Het is dan de vraag of er op korte termijn een reëel alternatief beschikbaar is. In dat kader verplicht het voorgestelde artikel 23a de UPD-verlener om de Minister onverwijld op de hoogte te stellen op het moment dat een verlieslatende situatie wat betreft de uitvoering van de UPD dreigt te ontstaan. Ten tweede wordt een volledige en gedegen financiële onderbouwing van deze situatie voorgeschreven. Dit betreft onder meer inzicht in de verwachte financiële ontwikkeling betreffende de financiering van de verschillende onderdelen van de UPD en mogelijke voorhanden zijnde alternatieven. Dit zorgt ervoor dat de Minister voldoende tijd heeft om te onderzoeken welke maatregelen kunnen worden getroffen om de continuïteit van de UPD te borgen. Voorkomen dient te worden dat de continuïteit daadwerkelijk onder druk komt te staan of dat een directe injectie van belastinggeld nodig is. Het voorgestelde artikel 23a biedt gelegenheid om hierop te anticiperen en geeft tijd en ruimte voor een maatschappelijke discussie over bijvoorbeeld de afruil tussen de betaalbaarheid en de kwaliteit van de UPD. Deze discussie, bijvoorbeeld via een consumentenraadpleging, helpt bij het maken van adequate beleidskeuzes om een betaalbare en kwalitatief acceptabele postale dienstverlening overeind te houden.

Overigens is er nog een tweede, al bestaand, instrument waarmee kan worden geborgd dat accurate en recente informatie voorhanden is indien nieuwe beleidskeuzes noodzakelijk zijn. In de Postwet 2009 is reeds een bepaling opgenomen waarbij ervan wordt uitgegaan dat een evaluatie van de UPD tenminste eens in de drie jaar wordt uitgevoerd (artikel 17a). Deze bepaling laat ruimte voor tussentijdse evaluatiemomenten binnen deze driejaarstermijn en tevens voor het tussentijds evalueren van specifieke onderdelen van de UPD of van de eisen die daaraan worden gesteld. De hierboven genoemde aanscherping van de informatieverplichting van de UPD-verlener over de continuïteit van de uitvoering van de UPD biedt de wetgever ook de gelegenheid om sneller en effectiever de ontwikkelingen te volgen en tijdig te kunnen besluiten tot een tussentijdse evaluatie. Naar verwachting zal de behoefte aan en wenselijkheid van een dergelijke tussentijdse (deel)evaluatie de komende jaren toenemen. Deze evaluatiemomenten kunnen ook een

belangrijke rol gaan spelen in de keuzes aangaande de kwaliteitseisen van de UPD. Het is noodzakelijk een vinger aan de pols te houden en regelmatig te monitoren hoe de behoeftes van gebruikers veranderen. Bij een evaluatie kan ook specifiek aandacht worden besteed aan de hoogte van het in de regelgeving vastgelegde rendementpercentage dat de UPD-verlener maximaal mag behalen. Het is gewenst om periodiek te bezien of dit maximale redelijke rendement nog in verhouding staat tot de marktontwikkelingen en de mogelijkheid om de UPD te blijven financieren. In een markt in transitie is het bovendien belangrijk om bij deze evaluatiemomenten breder te kijken dan de UPD. Zo kan er bij de evaluatie ook gekeken worden naar de marktordening, en de mate waarin de toegangsregulering nog past bij de marktsituatie. De uitkomsten van een beleidsevaluatie of een melding van de UPD-verlener over dreigende nettoverliezen van de UPD kunnen ertoe leiden dat de huidige UPD eisen heroverwogen moeten worden. Concrete opties daarbinnen zijn bijvoorbeeld het verlagen van het kwaliteitsniveau tot, in het uiterste geval, het minimum zoals vastgelegd in de Europese Postrichtlijn (85% van de brieven bezorgd binnen 3 dagen). Gedacht kan ook worden aan het beperken van het huidige serviceniveau tot die diensten die voor kwetsbare groepen noodzakelijk zijn, afhankelijk van de ruimte die de Postrichtlijn hiervoor biedt. Beleidskeuzes kunnen ook betrekking hebben op de methode voor kostentoe rekening, zoals is opgenomen in de Postregeling 2009. Bezien zou kunnen worden of de betaalbaarheid van specifieke diensten geborgd kan worden door aanpassing van deze methode. Voor al deze keuzes is het cruciaal dat inzichtelijk is wat de kosten en baten van deze diensten zijn. Artikel 23a legt hiervoor de basis.

4.4 Snel inspelen op maatschappelijke behoefte

De meeste kwaliteitseisen ten aanzien van de UPD zijn in de wet verankerd. Dit maakt dat kostenbesparingen als gevolg van eventuele aanpassing van het kwaliteitsniveau niet snel gerealiseerd kunnen worden. Versobering van de UPD is op dit moment niet aan de orde, gegeven het publieke belang dat de regering hieraan hecht. Niettemin is de verwachting dat de rendabiliteit van de huidige UPD op termijn dusdanig onder druk kan komen te staan dat opnieuw beleidskeuzes moeten worden gemaakt. Het voorkomen van een situatie waarbij de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komt omdat de UPD-verlener geen verlieslatende activiteiten in stand zal houden, vereist dat het wettelijk kader flexibeler wordt gemaakt. Daarom wordt het vaststellen van de kwaliteitseisen zoals nu vastgelegd in artikel 16 gedelegeerd naar het niveau van het Postbesluit 2009. Het delegeren van bepalingen ten aanzien van de kwaliteit en de reikwijdte van de UPD naar lagere regelgeving stelt de regelgever in staat snel te kunnen acteren zonder hierbij afbreuk te doen aan gerechtvaardigde publieke belangen, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid.

Naast het Nederlandse is ook het Europese wettelijk kader van belang. Gezien het feit dat de volumedaling de wetgever in meerdere lidstaten inmiddels heeft genoopt tot maatregelen om de postvoorziening rendabel te houden, is de verwachting dat een herziene Postrichtlijn meer discretionaire bevoegdheid bij de lidstaten zal leggen. De delegatiebepaling in het gewijzigde artikel 16 biedt de nodige flexibiliteit om wijzigingen die voortkomen uit een herziening van de Postrichtlijn snel en relatief eenvoudig te implementeren.

4.5 Borging UPD in geval van buitenlandse overname

De verwachte daling van de winstgevendheid van de brievenpost brengt risico's met zich mee voor de continuïteit van de postvoorziening, maar ook voor de continuïteit van bedrijven. Het valt niet uit te sluiten dat bedrijven zullen willen opschalen en er bijvoorbeeld consolidatie over de landgrenzen zou plaatsvinden. Om ervoor te zorgen dat, in een situatie waarbij de UPD-verlener in buitenlandse handen zou komen, de uitvoerder van de universele postdienst over voldoende middelen blijft beschikken om zijn dienstverlening voor bepaalde tijd te continueren, en om effectief toezicht zeker te stellen, worden er aanvullende eisen gesteld aan de UPD-verlener.

Zolang op basis van de Europese Postrichtlijn of op basis van wensen van de Nederlandse wetgever bepaalde postdiensten beschermingswaardig worden geacht, is het belangrijk dat de regelgever adequate instrumenten heeft om de UPD-voorziening in elke situatie zeker te stellen. Het is onder meer van belang dat altijd effectief kan worden opgetreden indien de wettelijke eisen inzake de UPD door een uitvoerend postvervoerbedrijf niet zouden worden nageleefd, met name in de situatie dat een uitvoerder een buitenlands bedrijf zou zijn. De getoonde interesse van het Belgische bpost voor PostNL in 2016 toont aan dat deze situatie niet fictief is. Effectieve handhaving kan alleen worden gegarandeerd als de UPD wordt aangeboden door een in Nederland gevestigde rechtspersoon. De ACM, die toezicht houdt op de naleving van de postregelgeving, kan haar bevoegdheden immers alleen uitoefenen op Nederlands grondgebied. Verder moet zeker zijn gesteld dat een UPD-verlener over voldoende financiële middelen beschikt om een goed postvervoernetwerk in stand te kunnen houden. Ook in dat verband zijn extra waarborgen gewenst, met name in de situatie waarin het moederbedrijf van de UPD-verlener in de toekomst een buitenlandse partij zou zijn. Met de voorgestelde maatregelen geeft de regering tevens invulling aan de motie van het kamerlid Vos c.s. (Kamerstuk II 2016/17, 29502, nr. 131) die de regering oproept te onderzoeken op welke wijze de UPD gewaarborgd kan blijven voor Nederland.

In de Postwet 2009 zijn onder andere eisen en voorschriften opgenomen ten aanzien van de uitvoering van de UPD in Nederland. Op die manier is verzekerd dat een aantal basispostvoorzieningen voor iedereen in het hele land tegen betaalbare en uniforme tarieven toegankelijk is. In dat kader is geregeld dat er altijd een postvervoerbedrijf is dat de UPD uitvoert. De uitvoering van de UPD is daarmee grotendeels wettelijk adequaat geborgd, ook in het geval dat een buitenlands bedrijf het eigendom verwerft van de UPD-verlener. Echter, in de situatie dat dit bedrijf niet beschikt over een in Nederland gevestigde rechtspersoon, bijvoorbeeld als het buitenlandse bedrijf besluit om alle bestuurlijke- en managementonderdelen van het Nederlandse bedrijf in zijn geheel naar het buitenland te verplaatsen, zou effectief toezicht op en handhaving van de eisen die de Postwet aan de UPD stelt een probleem kunnen vormen en zou een goede UPD-verlening in het geding kunnen komen. In dat geval is de ACM voor het afdwingen van maatregelen en het opleggen van sancties afhankelijk van de medewerking van de toezichthouder in het land waar de betreffende uitvoerder van de UPD is gevestigd, voor zover die al bevoegd zou zijn om in zulke situaties op te treden. De reikwijdte van de bevoegdheden van de ACM ten aanzien van in het buitenland gevestigde partijen is namelijk begrensd, tenzij hierover specifieke grensoverschrijdende afspraken zijn gemaakt met toezichthouders in andere landen.

Ook is het van belang dat een buitenlands moederbedrijf een Nederlandse UPD-verlener voldoende middelen blijft verstrekken om, zowel op de korte als op de lange termijn, aan de wettelijk vereiste kwaliteit te voldoen. In het geval dat een UPD-verlener eigendom is van een moedermaatschappij moet deze UPD-verlener voldoende bestuurlijke vrijheid hebben om aan haar

wettelijke taken te kunnen blijven voldoen. Op een aantal punten is daarom aanscherping van bestaande wettelijke eisen gewenst om ervoor te zorgen dat, ook bij een eventuele overname van een UPD-verlener door een buitenlands bedrijf, de continuïteit en kwaliteit van de UPD afdoende is geborgd. De voorgestelde wetwijziging stelt daarom nadere eisen aan de verlener van de UPD, zodat ook in het geval dat dit een buitenlands bedrijf zou zijn, adequate uitvoering van de UPD en effectief toezicht daarop geborgd is.

4.5.1 Effectief toezicht in geval van buitenlandse UPD-verlener

Ten eerste dient altijd effectief te kunnen worden opgetreden indien de wettelijke eisen aan de UPD door een uitvoerende partij niet zouden worden nageleefd. Effectieve handhaving kan het beste worden gegarandeerd als de UPD wordt verleend door een in Nederland gevestigde rechtspersoon, zoals hiervoor toegelicht. Dat kan door in de Postwet 2009 de eis op te nemen dat de UPD wordt verleend door een naamloze of besloten vennootschap (onderdeel I, voorgestelde wijziging van artikel 15, eerste lid). Ingevolge het Burgerlijk Wetboek moet de statutaire zetel van naamloze en besloten vennootschappen in Nederland liggen. Deze rechtspersoon kan wel een dochterbedrijf zijn van een buitenlandse moedermaatschappij. Voor "naamloze of besloten vennootschap" mag ook gelezen worden "Europese vennootschap" (Verordening (EG) nr. 2157/2001 van de Raad van de Europese Unie van 8 oktober 2001 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE), Pb EG L 294/1). In dat geval moet de Europese vennootschap volgens haar statuten haar zetel in Nederland hebben. Verder is het van belang dat voor het verzorgen en aanbieden van de UPD een verlener een fysieke vestiging in Nederland heeft (voorgestelde wijziging van artikel 15, eerste lid). Dat kan een hoofdvestiging of een nevenvestiging zijn in de zin van de Handelsregisterwet 2007. Volgens die wet is een vestiging een gebouw of complex van gebouwen waar duurzame uitoefening van de activiteiten van een onderneming of rechtspersoon plaatsvindt. Ook een Europese vennootschap kan een Nederlandse vestiging hebben, die wordt ingeschreven in het Handelsregister (artikel 5, onderdeel c, van de Handelsregisterwet 2007). Op die manier wordt verzekerd dat de economische activiteit waar de bepalingen uit de Postwet op zien, wordt verricht door middel van een vaste basis in Nederland. Daarmee is rechtstreeks toezicht en handhaving op de taakuitvoering van een UPD-verlener mogelijk.

4.5.2. Voldoende middelen beschikbaar voor goede uitvoering UPD

Ten tweede dient gewaarborgd te zijn dat de betreffende rechtspersoon over voldoende financiële middelen beschikt om het postnetwerk op korte en lange termijn in stand te houden. Een UPD-verlener moet voldoen aan de wettelijke eisen ten aanzien van de omvang en de kwaliteit van de UPD (artikelen 16 en 17 van de Postwet, artikelen 3 en verder van het Postbesluit 2009 en de artikelen 2 en verder van de Postregeling 2009). Deze minimumeisen aan het serviceniveau brengen kosten met zich. De kosten van postvervoerbedrijven bestaan voor een groot deel uit arbeidskosten, grote investeringen in kapitaal zijn beperkt. Desondanks moet voorkomen worden dat zodanige financiële risico's ontstaan dat de continuïteit van een UPD-verlener op termijn in het geding kan komen, bijvoorbeeld doordat al het kapitaal van een besloten vennootschap in Nederland wordt overgeheveld naar het buitenlandse moederbedrijf. Om zulke financiële risico's

preventief te beperken, bevat dit wetsvoorstel extra regels voor de UPD-verlener. Voorgesteld wordt dat in de Postwet de eis wordt opgenomen dat een UPD-verlener ervoor zorgt dat zijn kredietwaardigheid op een minimaal niveau blijft en dat hij geen handelingen verricht die kunnen leiden tot het afwaarderen van de kredietwaardigheid tot onder dat minimale niveau (onderdeel M, artikel 22c, eerste lid). De eisen die in dit voorstel worden gesteld aan de kredietwaardigheid van de UPD-verlener zijn bedoeld om te waarborgen dat deze in voldoende mate in staat is om aan zijn financiële verplichtingen te blijven voldoen. Deze verplichtingen betreffen met name de vereiste investeringen om de kwaliteit van de infrastructuur voor collectie, sortering en aanbidding op peil te houden.

Voorgesteld wordt om in de Postwet een minimale lange termijn kredietwaardigheidstrap van investeringswaardig voor te schrijven. Dat betekent dat het vermogen van de UPD-verlener om betalingsverplichtingen na te komen aanvaardbaar is en het bedrijf voldoende financiering kan aantrekken om continuïteit te garanderen. Deze verklaring moet zijn afgegeven door een externe kredietbeoordelingsinstelling als bedoeld in Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PbEU 2013, L 176). Op grond van artikel 4, eerste lid, onderdeel 98, van deze verordening is dat een ratingbureau dat overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1060/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 inzake ratingbureaus geregistreerd of gecertificeerd is, of een centrale bank die kredietbeoordelingen afgeeft die van de toepassing van Verordening (EG) nr. 1060/2009 zijn ontheven.

In de toekomst is het denkbaar dat er alternatieve methoden beschikbaar zijn om de kredietwaardigheid periodiek te controleren. Om dit mogelijk te maken, kunnen in plaats van de kredietwaardigheidsbeoordeling bij algemene maatregel van bestuur ratio's voor de berekening van de kredietwaardigheid van een UPD-verlener worden voorgeschreven, zoals ook in het Besluit financieel beheer netbeheerders. Dergelijke ratio's zijn afhankelijk van de aard van de sector waarvoor deze worden vastgesteld. Op dit moment zijn er nog geen ratio's voor de Nederlandse postsector vastgesteld. Indien een alternatieve methode van kredietbeoordeling die gebruik maakt van ratio's zou bijdragen aan een verlaging van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, kan deze optie nader worden onderzocht.

Indien een UPD-verlener een dochtermaatschappij is van een andere vennootschap kan de groep de verplichting tot het aantonen van kredietwaardigheid onder bepaalde voorwaarden overnemen (voorgesteld artikel 22b). Hierbij is het van belang dat een UPD-verlener voldoende toegang tot kapitaal behoudt en zodanig bestuurlijk onafhankelijk is dat de wettelijke verplichtingen nageleefd zullen blijven worden. Dat er voldoende bestuurlijke afstand is kan een UPD-verlener aantonen door middel van een onafhankelijke raad van commissarissen. Verder dient de groep waarvan een UPD-verlener deel uitmaakt garant te staan voor de financiële verplichtingen van een UPD-verlener die voortvloeien uit de wettelijke verplichtingen van deze UPD-verlener. Daarnaast moeten besluiten van het bestuur van de moedermaatschappij die effect hebben op de wettelijke UPD-verplichtingen goedgekeurd worden door de raad van commissarissen van de desbetreffende UPD-verlener.

Deze eisen inzake het financieel beheer strekken ertoe een aangewezen UPD-verlener een gezonde buffer aan te laten houden om eventuele financiële tegenvallers op te kunnen vangen. Eisen aan het financieel beheer zijn vooral bedoeld om te voorkomen dat financiële tegenvallers ten koste gaan van investeringen die noodzakelijk zijn om de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening te borgen. Ook moet er voldoende tijd zijn voor de minister om indien noodzakelijk en na een melding van de UPD-verlener van verlieslatende activiteiten, alternatieve maatregelen te treffen om de postvoorziening te borgen. Tot dat moment moet de continuïteit van de UPD verzekerd kunnen worden. Een bedrijf heeft verschillende mogelijkheden om in dat verband zorg te dragen voor een financiële zekerstelling. In artikel 22b, eerste lid, onderdeel c, is een delegatiebepaling opgenomen zodat hier nadere eisen aan kunnen worden verbonden.

Verder wordt een UPD-verlener verplicht om jaarlijks aan de ACM te rapporteren over de kredietwaardigheid (onderdeel M, artikel 22c, vierde lid). Voorzien is dat bij ministeriële regeling zal worden voorgeschreven dat die rapportage een analyse moet bevatten van het geldende kredietwaardigheidsoordeel of de eventueel gestelde financiële ratio's die kredietwaardigheid aantonen (op basis van artikel 23, tweede lid, van de Postwet). Deze rapportage zal ook een vooruitblik op de te verwachten ontwikkeling van de kredietwaardigheid in het volgende jaar bevatten. Deze bepalingen zullen dan worden opgenomen in de Postregeling 2009.

Er is sprake van een inbreuk op de regels over het financieel beheer als:

- een UPD-verlener door een erkende kredietbeoordelingsinstelling een kredietwaardigheidstrap wordt toegekend lager dan investeringswaardig of een UPD-verlener niet voldoet aan in de eventueel in algemene maatregel van bestuur gestelde eisen aan de kredietwaardigheid zoals beschreven in voorgesteld artikel 22a, derde lid;
- een UPD-verlener acties onderneemt waarvan voorzienbaar is dat die tot een afwaardering van de kredietwaardigheid tot beneden het wettelijk minimum zullen leiden;
- een UPD-verlener de ACM informeert dat een inbreuk op de wettelijke eisen inzake minimumkredietwaardigheid onvermijdelijk is.

De rol van ACM in dezen is primair signalerend. Het is de verantwoordelijkheid van ACM om de minister op de hoogte te stellen indien het toezicht op het financieel beheer van de UPD-verlener daar aanleiding toe geeft. In samenhang met de eis ten aanzien van het aanbieden van de UPD door een in Nederland gevestigde vennootschap biedt dit een stevige basis voor het in alle omstandigheden kunnen borgen van de continuïteit van de UPD-uitvoering in Nederland. Vanwege de onzekere ontwikkelingen op de postmarkt en de kans dat de eisen die in de toekomst voor de UPD zullen gelden voor de nodige uitdagingen voor de UPD-verlener kunnen zorgen, is enige flexibiliteit ten aanzien van de op grond van de artikelen 22a tot en met 22c gestelde eisen gewenst. In dat verband biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de minister van EZK om in een concreet geval een individuele ontheffing te verlenen van de bepalingen in artikel 22c, eerste lid, en tweede lid, onderdeel c. Deze mogelijkheid biedt de UPD-verlener de ruimte om de minister van EZK toestemming te vragen voor het ontplooiën van bepaalde activiteiten indien deze, ondanks tijdelijke inbreuk op de eisen ten aanzien van het financieel beheer, in bepaalde situaties aantoonbaar zullen bijdragen aan de doelstelling van een betaalbare en beschikbare UPD. Een

voorbeeld daarvan zou kunnen zijn dat een overname die op de korte termijn leidt tot inbreuk op de eisen ten aanzien van financieel beheer, op de langere termijn juist bijdraagt aan een versterking van de financierbaarheid van de UPD.

5. Bescherming postbezorgers

5.1. Achtergrond Tijdelijk besluit postbezorgers 2011

In 2009 is de liberalisering van de postmarkt ingezet. Het werd toen als risico gezien dat arbeidsplaatsen en arbeidsvoorwaarden van postbezorgers in het gedrang zouden kunnen komen in de overgangsfase van een wettelijk monopolie op de postbezorging naar een vrije postmarkt met concurrentie. Om de positie van de postbezorger te beschermen en concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen is in artikel 8 van de Postwet bepaald dat postvervoerbedrijven met een bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd minimumpercentage van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst moeten hebben. Dat minimumpercentage en de ingangsdatum daarvan zijn in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 (hierna: TBP) vastgelegd. In dat besluit is bepaald dat een postvervoerbedrijf met ingang van 1 januari 2018 met 80% van de postbezorgers die voor hem postvervoer verrichten een arbeidsovereenkomst heeft. Dit om te stimuleren dat zoveel mogelijk postbezorgers via een reguliere arbeidsovereenkomst aan de slag gaan.

Zoals blijkt uit de brief van ACM van 23 oktober 2017 aan de toenmalige Minister van Economische Zaken, was er een interpretatievraag of de inlening van arbeidskrachten op grond van een uitzendovereenkomst onder de reikwijdte van dit minimumpercentage van 80% viel (Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 146 en bijlage). De ACM heeft er in deze brief op gewezen dat er een spanning lijkt te zijn tussen de letterlijke tekst van artikel 2 van het TBP en de wetsgeschiedenis. Volgens de letterlijke tekst van het besluit moet een postvervoerder een arbeidsovereenkomst aangaan met ten minste 80% van de postbezorgers die voor hem postvervoer verzorgen. Deze tekst lijkt elke vorm van inlening uit te sluiten van de 80%-norm omdat de bepaling duidt op een vereiste directe relatie tussen postvervoerder en postbezorger. In geval van inlening op grond van een uitzendovereenkomst als bedoeld in artikel 690 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek heeft de postbezorger geen arbeidsovereenkomst met het postvervoerbedrijf maar met de werkgever (bijvoorbeeld een uitzendbureau) die de postbezorger ter beschikking stelt aan het postvervoerbedrijf om post te bezorgen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 8 wordt duidelijker beschreven welke overeenkomsten meetellen voor het minimumpercentage (arbeids)overeenkomsten. Tegelijkertijd geldt dat met deze wijziging wordt voorkomen dat mensen die tot de doelgroep van de banenafpraak in het Sociaal Akkoord van april 2013 behoren of mensen die behoren tot de doelgroep onder beschut werk volgens artikel 10 b, eerste lid, van de Participatiewet minder mogelijkheden krijgen om aan het werk te blijven in de postsector.

Aanvankelijk was het de bedoeling het TBP te wijzigen om de status van uitzendovereenkomsten nader te duiden. De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft dat, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aangekondigd in de brief van 30 november 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 146). Een ontwerpbesluit met die strekking is op 15 juni 2018 voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer (Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr.

159). Er is echter twijfel of artikel 8 van de Postwet voldoende grondslag bevat om bij algemene maatregel van bestuur uitzonderingen onder het minimumpercentage van 80% te brengen. Er is daarom voor gekozen dit bij formele wet te regelen. Gelet hierop wordt voorgesteld artikel 8 van de Postwet te wijzigen.

5.2. Doel wijziging artikel 8

Met de voorgestelde wijziging van artikel 8 van de Postwet wordt verduidelijkt dat uitzendovereenkomsten in het algemeen niet onder de 80%-norm vallen. De reden daarvoor is dat uitzendwerk op verschillende punten minder bescherming biedt, zoals ten aanzien van werkzekerheid, loondoorbetalingsplicht en verschillen in arbeidsvoorwaarden. Voor een specifieke groep van uitzendovereenkomsten van postbezorgers is het echter wel van belang dat deze worden meegeteld voor de 80%-norm. Veel postvervoerbedrijven maken gebruik van werknemers met een arbeidsbeperking die daar via inleenverbanden aan de slag zijn. Het vorige kabinet heeft met de banenafpraak van het Sociaal Akkoord afspraken gemaakt met sociale partners over extra banen bij reguliere werkgevers voor mensen met een arbeidsbeperking. De regering vindt het belangrijk om de baanmogelijkheden voor de doelgroep banenafpraak te blijven stimuleren op basis van deze afspraak uit het Sociaal Akkoord. Daarom vindt de regering het gewenst om de wetgeving zo te wijzigen dat het stimuleren van extra baanmogelijkheden in de postsector voor deze doelgroep mogelijk blijft. Als inlening van deze groep niet onder de 80%-norm zou vallen, zou dat in de praktijk het onbedoelde, negatieve gevolg hebben dat dit het realiseren van banen belemmert voor mensen uit de doelgroep van de banenafpraak.

Gelet hierop wordt voorgesteld om inleenverbanden die zijn gesloten met werknemers die voortkomen uit de banenafpraak mee te laten tellen voor de 80%-norm. Hiermee wordt aangesloten bij de afspraken die het vorige kabinet met werkgevers en werknemers heeft gemaakt over het meetellen van uitzendconstructies die zijn opgenomen in de Wet banenafpraak en quorum arbeidsbeperkten. Inleenverbanden kunnen een opstapje zijn naar een vast dienstverband. Ook kunnen mensen uit de doelgroep banenafpraak die werken via inleenverbanden terugvallen op het uitzendbureau of sociaal werkbedrijf. Het uitzendbureau of SW-bedrijf biedt de medewerker vaak ondersteuning op de werkvloer en ondersteunt de inlener bij de administratie. Dit alles maakt een inlener eerder bereid om iemand uit de doelgroep in dienst te nemen. Daarom wordt in artikel 8 van dit wetsvoorstel bepaald dat banen van de doelgroep van de banenafpraak die op basis van een uitzendovereenkomst als bedoeld in artikel 690 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek tot stand zijn gekomen, binnen de reikwijdte van het minimumpercentage van 80% vallen.

Tot de doelgroep van de banenafpraak horen de volgende groepen:

- mensen met een indicatie voor de Wet sociale werkvoorziening;
- jonggehandicapten als bedoeld in de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) met arbeidsvermogen;
- mensen uit de doelgroep van de Participatiewet van wie is vastgesteld dat zij niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen;
- mensen die op zogenoemde instroom-doorstroombanen of op banen op grond van de Wet inschakeling werkzoekenden werken.

Ook voor de postbezorgers die werkzaam zijn in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet is het van belang dat zij worden meegeteld voor de 80%-norm. De doelgroep betreft mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving en onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben in een dienstbetrekking.

Beschut werk kenmerkt zich door een hoge mate van (structurele) ondersteuning en aanpassing van het werk. Of iemand in aanmerking komt voor beschut werk hoeft niets te zeggen over de mate van productiviteit van deze persoon. De voorziening is juist bedoeld voor mensen die met deze (structurele) ondersteuning wel in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten, zij het onder aangepaste omstandigheden. Het gaat om een breed scala van aanpassingen, zoals fysieke aanpassingen aan de werkplek of de werkomgeving, een uitsplitsing van taken of aanpassingen in de wijze van werkbegeleiding, werktempo of arbeidsduur. Volgens de definitie van artikel 10b van de Participatiewet werkt een persoon op een beschutte werkplek altijd in een dienstbetrekking. De arbeidsvoorwaarden van de werkgever waar de persoon in dienst is, zijn van toepassing. Afhankelijk van waar de betreffende persoon in dienst is, is het burgerlijk recht of ambtenarenrecht van toepassing.

Met de wijziging van artikel 8 van de Postwet wordt expliciet geregeld dat voor de 80%-norm ook meetellen de postbezorgers die zijn aangemerkt als arbeidsbeperkte als bedoeld in artikel 38b, eerste, tweede en zesde lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen of die ingevolge artikel 38f, vijfde lid, van die wet met een arbeidsbeperkte zijn gelijkgesteld en die op basis van een uitzendovereenkomst ter beschikking zijn gesteld aan een postvervoerbedrijf om voor dat bedrijf post te bezorgen, of postbezorgers die werkzaam zijn in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet.

Dat betekent dat banen op basis van uitzendovereenkomsten of ter beschikking stelling alleen meetellen voor het minimumpercentage van 80% wanneer het om bovengenoemde doelgroepen gaat. Banen van andere postbezorgers die op basis van een uitzendovereenkomst tot stand zijn gekomen, tellen niet mee.

5.3. Overgangssituatie

De integratie van de postmarkt in een bredere bezorgmarkt op langere termijn vraagt om meer generieke regelgeving, zodat voor sectoren met gelijksoortige arbeid een eenduidig regulerend kader geldt en concurrentie op arbeidsvoorwaarden kan worden voorkomen. In de huidige bezorgmarkt bestaat nog een tendens om naar zo laag mogelijke arbeidskosten te streven, hetgeen sterke concurrentie op arbeidsvoorwaarden veroorzaakt.

Het is daarom nu nog wenselijk om de huidige bescherming van postbezorgers, die artikel 8 van de Postwet en het TBP bieden, te behouden. Het kabinet is bezig met de uitwerking van het Regeerakkoord waarin ook maatregelen zijn aangekondigd om de onderkant van de markt voor zelfstandigen te beschermen. Tevens werkt de regering met het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans (TK II 2018/19, 35074) aan maatregelen om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen bij werknemers. Zo krijgen werknemers die op payrollbasis werken, recht op gelijke arbeidsvoorwaarden als de werknemers in vergelijkbare functies die in dienst zijn bij de opdrachtgever, met uitzondering van pensioen waar een eigen adequate regeling gaat gelden. Wanneer de bescherming van zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt is gewaarborgd door generieke regulering, is er mogelijk geen behoefte meer aan specifieke bescherming van de

postbezorgers. Alsdan kan artikel 8 ingevolge het bestaande artikel 89 van de Postwet vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en kan het TBP worden ingetrokken.

6. Verhouding tot Europees recht

6.1. Toegang

In hoofdstuk 3 zijn de voorgestelde artikelen voor marktordening toegelicht. Deze marktregulering past binnen de doelstelling en de randvoorwaarden van de Postrichtlijn en het Europese mededingingsrecht en is in lijn met de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten binnen de Europese Unie.

Europeesrechtelijk geldt als uitgangspunt dat het Nederlandse mededingingsrecht niet strenger of soepeler mag zijn dan de Europese mededingingsregels.

Ingevolge artikel 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) is het onverenigbaar met de interne markt en verboden, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de interne markt of op een wezenlijk deel daarvan. In onderdeel c is als een verboden gedraging in de zin van dit artikel aangemerkt het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkenend bij de mededinging.

Deze bepaling verbindt een ieder. Ook een postvervoerbedrijf met een landelijk netwerk als bedoeld in het voorgestelde artikel 9 dat ingevolge dat artikel toegang biedt aan andere postvervoerbedrijven, moet daarbij artikel 102, onderdeel c, in acht nemen.

Artikel 11bis van de Postrichtlijn draagt de lidstaten op ervoor te zorgen dat "wanneer zulks noodzakelijk is om de belangen van de gebruikers te beschermen of de daadwerkelijke mededinging te waarborgen, en in het licht van de nationale omstandigheden en de nationale wetgeving is vereist, er op transparante, niet discriminerende grondslag toegang wordt geboden tot onderdelen van de postinfrastructuur of diensten die binnen de werkingssfeer van de UPD vallen. [...] Dit voorschrift laat het recht van de lidstaten onverlet om maatregelen te nemen teneinde op transparante, evenredige en niet-discriminerende grondslag toegang tot het postnet te bieden."

Met dit artikel wordt, blijkens de overwegingen bij de Postrichtlijn, "alleen van de lidstaten verlangd dat zij een weloverwogen besluit nemen met betrekking tot de vraag of er behoefte bestaat aan een regelgevend instrument (voor toegang), eventueel ook voor de kostendeling, en zo ja, welke vorm en reikwijdte een dergelijk instrument moet hebben."

De Postrichtlijn stelt geen specifieke regels over de verzekering van toegang tot de postmarkt in het algemeen, dan wel ter verzekering van concurrentie op de postmarkt of het toezicht daarop.

De Postrichtlijn ziet op minimumharmonisatie. Dat betekent dat de lidstaten verplicht zijn om te voldoen aan de door de Postrichtlijn gestelde minimumeisen, maar de richtlijn voor het overige de lidstaten de ruimte geeft die regeling te kiezen die het best op hun situatie is afgestemd.

In hoofdstuk 3 is het nieuw voorgestelde instrumentarium voor toegang tot het postnetwerk en het toezicht daarop door de ACM toegelicht, waaronder de afwegingen die tot de keuze voor dit

instrumentarium hebben geleid. Daarbij zijn met name de omstandigheden op de Nederlandse postmarkt van belang. De voorgestelde artikelen passen daarmee binnen de kaders en de uitgangspunten van de Postrichtlijn.

De voorgestelde toegangsregulering is tevens in overeenstemming met de artikelen 49 en 56 van het VWEU. De artikelen 9 en 9a bevatten immers geen eis, norm of voorschrift waaraan een postvervoerbedrijf moet voldoen voordat ze de markt mag betreden. Deze artikelen bieden verder toegang zonder onderscheid op grond van nationaliteit aan iedere aanbieder van postvervoerdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele postdienst vallen.

6.2. Borging UPD

Dit wetsvoorstel stelt eisen aan een verlener van de UPD. Daarmee geeft het invulling aan het Europeesrechtelijk kader voor de postmarkt dat is neergelegd in de Postrichtlijn. De artikelen 3 en 5 van de Postrichtlijn stellen een aantal algemene eisen aan de UPD. Op grond van artikel 4, eerste lid, van de Postrichtlijn moeten de lidstaten de aanbieder van de UPD waarborgen. De lidstaten kunnen daartoe een of meer ondernemingen als aanbieder van de UPD aanwijzen (artikel 4, tweede lid, van de Postrichtlijn).

In Nederland is de levering van de UPD gewaarborgd omdat de Minister van Economische Zaken en Klimaat op grond van artikel 15 van de Postwet minimaal één naamloze of besloten vennootschap die een postvervoerbedrijf exploiteert moet aanwijzen dat belast is met de uitvoering van de UPD of een deel ervan. Artikel 15 van de Postwet regelt de selectieprocedure voor de aanwijzing van een vennootschap dat belast is met de UPD of een deel daarvan, die is uitgewerkt in artikel 18 van het Postbesluit 2009.

De Postrichtlijn stelt als zodanig geen eisen aan de hoedanigheid van de onderneming die wordt aangewezen als UPD-verlener en staat daarom niet in de weg aan de nadere eisen in dit wetsvoorstel. Zoals hiervoor is vermeld, ziet de Postrichtlijn op minimumharmonisatie. De lidstaten zijn bevoegd eisen te stellen aan een UPD-verlener, zolang zij de bij deze richtlijn voorgeschreven beperkingen en richtingen eerbiedigen en de andere bepalingen van het recht van de Unie in acht nemen (zie in deze zin ook het Hof van Justitie in zaak C-148/10 van 13 oktober 2011 inzake DHL International NV/Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie, overwegingen 35, en verder). De Postrichtlijn draagt lidstaten op een instantie aan te wijzen die toezicht houdt op de waarborging van de UPD (artikel 4). In de Postwet is de ACM aangewezen om toezicht te houden op de UPD en de naleving van de Postwet. Zoals hiervoor is toegelicht, wordt in dit wetsvoorstel de voorwaarde gesteld dat de UPD wordt aangeboden door een naamloze of besloten vennootschap die een vestiging in Nederland heeft. Dit verzekert rechtstreeks en effectief toezicht door de ACM. Dit is een extra instrument om de continuïteit van de aanbieder van de UPD te borgen, zoals vereist door de Postrichtlijn.

De voorgestelde eisen voor de borging van de UPD zijn tevens in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG betreffende de diensten op de interne markt) en met de in artikel 49 van het VWEU vastgelegde vrijheid van vestiging.

De UPD is een dienst van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 1, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. De voorgestelde eisen dat een UPD-verlener een naamloze of besloten

vennootschap moet zijn met een vestiging in Nederland worden zonder onderscheid op grond van nationaliteit toegepast op ieder postvervoerbedrijf dat voor aanwijzing als UPD-verlener in aanmerking wil komen. De voorgestelde bepalingen verzekeren alleen dat de UPD wordt verleend door een bedrijf met een statutaire zetel en een vestiging in Nederland. Het bedrijf is vrij in de keuze tussen een hoofdvestiging of een nevenvestiging in Nederland. Het kan dus ook een bedrijf zijn dat zijn hoofdvestiging in een andere lidstaat heeft of dat deel uitmaakt van een concern met vennootschappen in andere lidstaten. Uit het arrest van het Hof inzake zaak C-563/17 blijkt dat de eis van een hoofdvestiging met het doel toe te zien op de naleving van openbare dienstverplichtingen kennelijk onevenredig is, maar dat de verplichting om een (neven)vestiging te hebben aanvaardbaar is voor dit doel, omdat deze eis de vrijheid van vestiging minder beperkt. De voorgestelde wijzigingen staan dan ook niet in de weg aan een overname van een UPD-verlener door een buitenlands bedrijf. Deze bepaling is gerechtvaardigd door de bescherming van het belang van leveringszekerheid van de UPD en de bescherming van het consumentenbelang. De voorgestelde voorwaarden aan een UPD-verlener zijn verder proportioneel: de maatregelen zijn geschikt om een betrouwbare levering van de UPD te waarborgen, zoals vereist door de Postrichtlijn. Bovendien zijn de maatregelen noodzakelijk om de continuïteit van de UPD te waarborgen en ze gaan niet verder dan nodig is om dat belang te beschermen. De voorgestelde bepalingen stellen immers alleen eisen aan een UPD-verlener en hebben geen betrekking op postvervoerdiensten die buiten de werkingssfeer van de UPD vallen. Zoals hiervoor in paragraaf 2 is overwogen, kan de beoogde borging van de continuïteit van de UPD niet met andere maatregelen worden bereikt.

De voorgestelde eisen die de financiële soliditeit van een UPD-verlener moeten garanderen, brengen geen rechtstreekse beperkingen aan op de uitoefening van de vrijheden die voor de interne markt van de Europese Unie gelden. De eisen aan de kredietwaardigheid beperken immers niet het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer tussen de lidstaten en tussen lidstaten en derde landen, maar betreffen uitsluitend een minimaal kredietwaardigheidsniveau waaraan een UPD-verlener moet voldoen.

6.3 Arbeidsbescherming

Op grond van artikel 8 van dit wetsvoorstel, in samenhang met het TBP, moet een postvervoerbedrijf met tenminste 80% van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst hebben.

In de toelichting op het TBP (Stb. 2011, nr. 159) is gemotiveerd op welke gronden de 80%-norm uit dit besluit verenigbaar is met de in de artikelen 49 en 56 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie neergelegde vrijheden en voldoet aan de kaders gesteld door Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEG 1997, L 18). Daarbij is tevens aangegeven dat het besluit kan worden gezien als een invulling van de bevoegdheid van de lidstaten om de naleving te waarborgen van essentiële eisen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, en artikel 2, onderdeel 19, van Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PbEG 1998, L 15). De onderhavige wijziging van artikel 8 van de Postwet biedt een balans tussen enerzijds het sociale belang van de bescherming van postbezorgers en het

voorkomen van verdere verstoringen van de arbeidsmarkt en sociale verhoudingen en anderzijds voldoende flexibiliteit en toetredingsmogelijkheden die het risico uitsluiten dat de verplichting enkel ten dienste staat aan bestaande Nederlandse postvervoerbedrijven. Ook na de explicitering van de reikwijdte van de 80%-norm is deze motivering nog steeds van toepassing.

De wijziging van artikel 8 van de Postwet valt voorts niet binnen het toepassingsbereik van de Dienstenrichtlijn. Het betreft immers wettelijke bepalingen betreffende arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden die door de Dienstenrichtlijn ingevolge artikel 1, zesde lid, van de Dienstenrichtlijn onverlet worden gelaten.

Alleen uitzendkrachten die als arbeidsbeperkte zijn aangemerkt of met een arbeidsbeperkte zijn gelijkgesteld, tellen mee voor het minimumpercentage van 80% en postbezorgers die werkzaam zijn in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet Postvervoerbedrijven kunnen postvervoer alleen laten verrichten door andere uitzendkrachten tot een maximum van 20% van het aantal postbezorgers. Zoals hiervoor is aangegeven beoogt deze wijziging dat voor mensen met een arbeidsbeperking extra baanmogelijkheden gestimuleerd blijven worden, ook in de postmarkt. Dit wijzigingsvoorstel beschermt dus een groep arbeidskrachten die een zwakkere arbeidsmarktpositie hebben en anders mogelijk niet aan werk kunnen komen. Deze beperking aan de inzet van uitzendkrachten heeft daarmee het doel om het algemeen belang te dienen, ter bescherming van deze specifieke groep uitzendkrachten op de arbeidsmarkt en heeft daarmee tevens tot doel om een goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen. Deze beperking is daarom gerechtvaardigd op grond van artikel 4, eerste lid, van de Uitzendrichtlijn (Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid (PbEU 2008, L 327)).

6.4 Slot

Ten slotte wordt vermeld dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de Postwet ter uitvoering van artikel 2, tweede lid, van Richtlijn 2008/6/EG en ter uitvoering van artikel 15, zevende lid, van de Dienstenrichtlijn zal worden gemeld bij de Europese Commissie.

7. Gevolgen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel reguleert de postvervoersector en daarbinnen specifiek de brievenpost. Er waren in 2017 in totaal 29 postvervoerbedrijven met een minimale omzet van € 1 miljoen actief in Nederland. Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen met zich wat betreft het aantal of karakter van de partijen of branches waarop de wet betrekking heeft. Het wetsvoorstel brengt wel gewijzigde verplichtingen met zich voor postvervoerbedrijven en borgt tegelijk de belangen van eindgebruikers van postvervoerdiensten. Een bijzondere bepaling die wordt geïntroduceerd, is gericht op de bescherming van werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt die werkzaam zijn in de postsector (dit heeft betrekking op tussen de 1200-1500 werknemers).

Wijziging van de Postwet is noodzakelijk om ook in de toekomst te kunnen blijven voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de Postrichtlijn en die met name betrekking hebben op het betaalbaar en beschikbaar houden van een bepaald minimumniveau van de postdienstverlening in Nederland. Wat de wijzigingen met name beogen is het bieden van meer flexibiliteit aan de UPD-verlener om invulling te geven aan haar wettelijke taken en om de continuïteit van de postdienstverlening op de langere termijn op hetzelfde kwaliteitsniveau te handhaven. Daarbij bieden de wijzigingen ook

meer ruimte voor innovatie en nieuwe dienstverleningsconcepten. De aanpassingen die zijn bedoeld om de UPD-verplichtingen technologie-neutraal en toekomstbestendig te maken zorgen niet voor (aanvullende) handelingen bij de postvervoerders. Deze wijzigingen hebben daarom geen impact op de regeldruk. Het vervangen van het huidige toegangsregime van artikel 13a-13g door een andere vorm van regulering daarentegen zal de huidige ervaren regeldruk aanzienlijk verlagen. Netto leidt dit wijzigingsvoorstel derhalve tot een afname van de regeldruk.

7.1. Onderzochte alternatieven

7.1.1. UPD en markttoegang

Op basis van de in 2017 uitgevoerde evaluatie van de UPD is geconstateerd dat er in het UPD-gedeelte van de postmarkt sprake is van een vicieuze cirkel, waarbij dalende volumes leiden tot hogere kosten per brief. Het gevolg is dat het postzegeltarief bijna jaarlijks wordt verhoogd, wat de volumedaling versnelt. Daarmee ontstaat er een economische rationale voor het fundamenteel heroverwegen van de huidige vormgeving van de UPD, met als doel om de toekomstbestendigheid van de UPD-dienstverlening te borgen. De conclusie was dat de klassieke beleidsstappen (incrementeel versoberen, tarieven laten stijgen, vijf jaar verder kijken) niet langer afdoende zijn. In dat kader zijn er in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat twee onderzoeken uitgevoerd. Ecorys is gevraagd specifiek te kijken naar de voor- en nadelen van aanbesteding van de UPD als mogelijk alternatief voor het organiseren van deze dienstverlening. Onderzoeksbureau Rebel heeft onderzoek gedaan naar verschillende opties voor de inrichting van de zgn. *last mile* bezorging van post en de eventuele kostenbesparingen (en andere voor- en nadelen) die daarmee te behalen zijn (zie bijlagen bij Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 158). Bij het bepalen van de opties stond consolidatie van de bezorgactiviteiten centraal omdat daar het zwaartepunt van de kosten ligt. Door het combineren van de verschillende oplossingsrichtingen zijn er zes concrete beleidsopties in dit onderzoek geanalyseerd: vrijwillige samenwerking tussen de postvervoerbedrijven (provinciaal of landelijk), publieke aanbesteding van de postbezorgdienst (provinciaal of landelijk) en deprivatisering (provinciaal of landelijk).

De conclusie van de onderzoeken was dat de netwerkeffecten op de postmarkt dusdanig zijn, dat verregaande samenwerking op landelijk niveau de grootste efficiëntievoordelen zou opleveren ten opzichte van de andere opties. Daarbij komt verder dat aanbesteding en deprivatisering los van beperkte financiële voordelen op een belangrijk bezwaar stuiten, namelijk dat het voordeel van deze opties is gebaseerd op exclusiviteit van uitvoering van de UPD terwijl de Postrichtlijn exclusiviteit verbiedt. Verder blijkt uit de onderzoeken dat de financierbaarheid van de UPD wordt ondergraven door *cherry picking* door andere postvervoerders op de rendabele delen van de postmarkt. Ook vanuit de begin 2018 gevoerde Postdialoog kwam het advies om de toegangsregulering nog eens tegen het licht te houden.

Initiatieven om te komen tot bepaalde vormen van samenwerking moeten vanuit de marktpartijen komen, de overheid speelt daarbij geen rol. In de kamerbrief van 15 juni 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 158) is in dit kader wel opgenomen dat geborgd moet zijn dat het regelgevende kader geen belemmeringen zou moeten opwerpen voor samenwerking. Voorts is geconstateerd dat de financierbaarheid van de UPD op de langere termijn negatief wordt beïnvloed

door de huidige focus in de toegangsregulering op netwerkconcurrentie. Vandaar dat uiteindelijk is gekozen voor het handhaven van de huidige marktordening van de UPD met een aanwijzing van een postvervoerbedrijf dat is belast met de uitvoering van de deze dienst en de mogelijkheid van concurrentie op de gehele markt, en tegelijkertijd de toegangsvoorwaarden- en tarieven tot het netwerk van de landelijke netwerkpartij voor concurrenten aan te scherpen.

7.1.2. Borging UPD in geval van buitenlandse overname

De Postrichtlijn vereist dat lidstaten de aanbieder van de UPD waarborgen (zie in dit verband in het bijzonder de artikelen 4 en 5 van de Postrichtlijn). Bij de afweging op welke wijze het belang van een goede levering van de UPD het beste kan worden gewaarborgd, zijn verschillende alternatieven gewogen en onderzocht.

In de eerste plaats is gekeken naar de bestaande instrumenten. Zoals hiervoor is uiteengezet, is niet zeker dat de bestaande instrumenten een goede levering van de UPD voldoende kunnen waarborgen bij een eventuele overname van een UPD-verlener door een buitenlands bedrijf. Voor een effectief toezicht door de ACM op een in het buitenland gevestigd bedrijf zijn afspraken met toezichthouders in andere landen nodig. Eventuele afspraken met andere toezichthouders hebben als risico dat vertraging optreedt als de ACM moet optreden. Ook de kans dat geldende regelgeving ten aanzien van de postmarkt, consumentenrecht en fiscale eisen in het land waarin de overnemende partij is gevestigd niet goed aansluit op het in Nederland geldende recht, kan ertoe leiden dat effectief toezicht door de ACM bemoeilijkt wordt. De voorgestelde eisen zijn dan ook nodig om in alle gevallen effectief toezicht door de ACM op een UPD-verlener mogelijk te maken. Wettelijke verankering van die eisen is wenselijk.

Mede naar aanleiding van de motie Vos c.s. (Kamerstukken II 2016/17, 29502, nr. 127) en de motie Mulder c.s. (Kamerstukken II 2016/17, 29502, nr. 129) is ook onderzocht of andere wettelijke instrumenten geschikt zijn voor een nadere borging van de UPD. Beide moties riepen de regering op om maatregelen te treffen of te onderzoeken waarmee bij een eventuele overname vooraf kan worden ingegrepen. In de brief aan de Tweede Kamer van 23 december 2016 over de ontwikkelingen op de postmarkt (Kamerstukken II 2016/17, 29502, nr. 135) heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken naar aanleiding van de motie Vos c.s. aangegeven dat maatregelen waarmee toestemming van de overheid zou zijn vereist voor de overdracht van substantiële aandelenpakketten van de UPD-verlener, geen kans van slagen hebben gelet op de proportionaliteitseis in het kader van de Europese regelgeving. Er zijn immers maatregelen - die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen - die minder vergaand ingrijpen om de goede uitvoering van de UPD te beschermen. In reactie op de motie Mulder c.s., waarin de regering is opgeroepen om in het wetsvoorstel ongewenste zeggenschap de postinfrastructuur als strategische infrastructuur te benoemen, is in voormelde kamerbrief aangegeven dat de motie op dat punt niet uitvoerbaar is, omdat post op basis van de gehanteerde criteria niet als vitale infrastructuur in de zin van dat wetsvoorstel is aan te merken.

7.2 Gevolgen Regeldruk

7.2.1. Toegangsregime

Dit wetsvoorstel leidt tot een verlaging van de regeldruk. Op dit moment is de ervaren regeldruk bij marktpartijen erg hoog. Dit wordt met name veroorzaakt door het grote aantal geschillen met betrekking tot de toegangsregulering, specifiek over de toegangsvoorwaarden en tarieven voor postvervoerders voor toegang tot het landelijke netwerk. In het oog springende voorbeelden zijn de bezwaar- en beroepsprocedures over het AMM-besluit op basis van artikel 13a e.v. en de rechtsonzekerheid als gevolg van de uitspraak over dit besluit van het CBb van 3 september 2018 (zie eerdere referentie). De toezichtlasten worden sterk gereduceerd door het vervallen van het AMM-regime van artikel 13a e.v. Hierdoor vervalt namelijk ook de noodzaak voor het opstellen van een marktanalyse door ACM. Het vooraf in regelgeving duidelijkheid scheppen over het toetsingskader voor geschillenbeslechting ten aanzien van toegangstarieven- en voorwaarden zal verder bijdragen aan de rechtszekerheid voor marktpartijen. Naar verwachting zal het aantal zaken dat wordt aangespannen tegen besluiten van de ACM en het aantal toegangsgeschillen dat via de rechter wordt uitgevochten daardoor afnemen. Dit leidt tot verlaging van de hoge incidentele lasten voor het bedrijfsleven, bij de rechter en bij ACM. Het nieuw voorgestelde regime is gebaseerd op een systeem van onderhandelde toegang. In dat kader dient de beheerder van het landelijke netwerk kosten te maken voor het publiceren van indicatieve tarieven en voorwaarden voor toegang tot het netwerk, maar deze publicatie vindt nu ook reeds plaats. Marktpartijen hebben de vrijheid akkoord te gaan met de gepubliceerde indicatieve voorwaarden en tarieven voor toegang of daarover in onderhandeling te treden met de beheerder van het landelijke netwerk. Indien partijen er niet in slagen een akkoord te bereiken kunnen ze ACM verzoeken om geschilbeslechting. Om zoveel mogelijk open normen en dus onzekerheid over de uitkomst te vermijden zal het toetsingskader dat ACM dient te hanteren in lagere regelgeving worden opgenomen. Dit moet er toe leiden dat partijen vooraf zoveel mogelijk zekerheid hebben over het kader waar een toegangs aanbod minimaal aan moet voldoen.

Nieuw is ook dat het recht op gereguleerde toegang tot het landelijke netwerk wordt beperkt tot postvervoerders die jaarlijks een bepaald maximum percentage aan restpost aanbieden bij de beheerder van het landelijke netwerk voor verdere afhandeling. Dit maximum percentage wordt vastgesteld in lagere regelgeving in overleg met ACM en na consultatie van marktpartijen. Als uitgangspunt hiervoor zal het Marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke post van ACM (van 24 december 2018) worden gebruikt. Hierin wordt bepaald dat een postvervoerbedrijf maximaal 70% van zijn volumes met gebruik van het landelijke netwerk mag bezorgen om aanspraak te maken op geregleerde toegangstarieven. ACM stelt dat deze grens is bedoeld om onderscheid te maken tussen postvervoerbedrijven met een eigen netwerk en zogenaamde stapelaars. Het doel van de voorgestelde regelgeving is dat bestaande regionale postvervoerders met een eigen netwerk hun bedrijfsmodel kunnen voortzetten, terwijl partijen die de houdbaarheid van de UPD ondermijnen door vooral verzamelde postvolumes aan te bieden om te kunnen profiteren van volumekortingen van het landelijke netwerk worden geweerd.

7.2.2. UPD

De flexibilisering van de regelgeving en het toekomstbestendig maken van de terminologie die in het kader van UPD eisen wordt gebruikt zorgt ook voor een afname van de regeldruk. De

uitvoerder van de UPD krijgt hierdoor meer ruimte om kostenbesparingen te realiseren zodat de continuïteit van de dienstverlening kan worden geborgd.

Directe financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor bedrijven zijn beperkt tot de wijzigingen in relatie tot het borgen van de continuïteit van de UPD-verlening en hebben met name betrekking op de jaarlijks vereiste rapportage ten aanzien van het aantonen van kredietwaardigheid (artikel 22c). De bepalingen waar deze rapportage aan moet voldoen worden verder uitgewerkt in lagere regelgeving. Een kredietbeoordeling van een erkende kredietbeoordelingsinstelling kost grofweg tussen de €20.000 en €100.000. Deze kosten hangen onder meer af van de hoogte van het vreemd vermogen van een bedrijf. Deze kosten gelden de eerste keer dat een bedrijf beoordeeld wordt; een reguliere herbeoordeling kan goedkoper uitvallen. De partij die op dit moment is aangewezen als UPD-verlener (PostNL) is een beursgenoteerd bedrijf. In dat kader is het reeds op basis van financiële wetgeving verplicht om kredietbeoordelingen te laten uitvoeren. Bovendien zijn de nieuwe kredieteisen en informatieverplichtingen die worden gesteld aan de UPD verlener hooguit een aanvulling op de financiële verantwoording die deze partij reeds jaarlijks diende op te leveren aan de toezichthouder.

Het borgen van de continuïteit van de UPD op grond van de artikelen 22a en 22b kan ook regeldruk met zich meebrengen. In de huidige situatie waarbij de UPD-verlener een reeds in Nederland gevestigde naamloze of besloten vennootschap is, heeft dit wetsvoorstel geen financiële gevolgen en brengen de hierin gestelde eisen geen administratieve lasten met zich. Slechts in het geval dat in de toekomst een postvervoerbedrijf dat de UPD wil gaan uitvoeren nog geen vestiging in Nederland zou hebben en nog niet dat voornemen had, kunnen aanpassingen vereist zijn in de bedrijfsvoering en boekhouding van dat bedrijf en ondervindt het mogelijk belastingtechnische consequenties. De kosten hiervan zijn afhankelijk van de structuur van het bedrijf en regelgeving in het land van herkomst.

Een financiële rapportage wordt ook vereist op grond van het voorgestelde artikel 23a, maar deze eis geldt slechts indien er sprake is van een situatie zoals beschreven in dit artikel. Artikel 23a houdt in dat de uitvoerder van de UPD tijdig moet melden wanneer er nettoverliezen dreigen te ontstaan bij de uitvoering van de UPD. Deze melding moet vergezeld gaan van een overzicht van kosten en baten. Een dergelijke rapportage dient de UPD uitvoerder reeds jaarlijks aan de toezichthouder te sturen op basis van artikel 23. De kosten van deze financiële rapportage vallen binnen de bandbreedte van de €20.000-€100.000 zoals hierboven genoemd.

7.2.3. Overig

De mogelijkheid om op basis van artikel 36a een maximaal rendement vast te stellen voor de zakelijke markt zal in dat geval gepaard gaan met informatieverplichtingen voor de partij die het landelijke netwerk beheert. Naar verwachting zal dat een jaarlijkse rapportage zijn op basis waarvan toezicht kan plaatsvinden op de tarifiering en de verhouding met het geldende maximum rendement. Deze informatieverplichtingen zullen nader worden ingevuld in de lagere regelgeving.

De uitzondering die in het kader van de arbeidsrechtelijke bescherming van postbezorgers wordt voorgesteld is vooral bedoeld om zeker te stellen dat postbezorgers met een afstand tot de

arbeidsmarkt die op inhuurbasis bij een postvervoerder werkzaam zijn mogen meetellen voor het krachtens het TBP geldende minimum percentage arbeidsovereenkomsten. De materiële gevolgen hiervan zijn naar verwachting nihil.

De overige onderwerpen van dit wetsvoorstel hebben geen financiële gevolgen voor bedrijven.

7.3 Bestuurlijke lasten

Het vervallen van het AMM-regime leidt tot een sterke reductie van de vereiste inzet vanuit de toezichthouder. Het afbakenen van de markt en het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht brengt een aanzienlijke belasting met zich mee. Vervolgens dient ACM een besluit te nemen over voorwaarden en tarieven die worden opgelegd aan de partij met aanmerkelijke marktmacht. Deze belasting is vele malen hoger gebleken dan verwacht bij de introductie van het AMM-instrument. Daarvoor in de plaats komt nu het systeem van onderhandelde toegang dat is gekoppeld aan de bestaande mogelijkheid van geschilbeslechting. ACM dient in het kader van het bestaande artikel 58 geschillen te beslechten over de naleving van de nieuwe artikelen 9 en 9a indien daar om wordt verzocht. Het aantal geschillen (en dus de kosten daarvan) is niet voorspelbaar, maar dit zou kunnen variëren tussen 0 en enkele tientallen. Het toetsingskader dat ACM dient te hanteren voor het beslechten van een geschil wordt gevormd door de wettelijke bepaling dat effectieve toegang niet mag worden belemmerd en de voorwaarden voor toegang zoals die kunnen worden vastgesteld krachtens artikel 9b.

Het toezicht op de vestigingseis van de UPD-verlener brengt geen lasten voor ACM met zich. De ACM heeft daarvoor geen extra mensen of middelen nodig. Indien ACM toezicht zou moeten houden op de uitvoering van de UPD door een niet in Nederland gevestigd bedrijf, zou dit wel gepaard gaan met een verhoging van de bestuurlijke lasten. In dat geval zou het toezicht gecompliceerd worden vanwege de noodzakelijke samenwerking met een buitenlandse toezichthouder en een analyse van de toepasselijke nationale wet- en regelgeving. Het aanscherpen van de eisen in de Postwet staat eventueel noodzakelijke samenwerking met buitenlandse toezichthouders overigens niet in de weg. Het toezicht op de kredietwaardigheids-eisen zorgt voor een zeer beperkte jaarlijkse lastenverhoging van een paar uur per jaar. In hoofdstuk 8 wordt nader op toezicht en handhaving door de ACM ingegaan.

7.4 Evaluatie en monitoring

Eerder is al benadrukt dat het belang van continue monitoring van de ontwikkelingen op de postmarkt om meerdere redenen gewenst is. Door het ontstaan van steeds meer digitale alternatieven of andere logistieke concepten, is het de vraag of bij het bepalen van de proportionaliteit van de inzet van regulering alleen naar de postmarkt moet worden gekeken, of ook naar een bredere markt. De digitalisering van de samenleving doet het risico op misbruik van marktmacht veranderen omdat er alternatieven voor afnemers voorhanden zijn.

Verder veranderen de behoeften van gebruikers van postdiensten over de tijd. Wat momenteel wordt gedefinieerd als publiek belang als we kijken naar bepaalde postdiensten, is daarom ook aan verandering onderhevig. Eerder in deze memorie van toelichting is daarom geconstateerd dat de huidige evaluatiebepaling van artikel 17a in de komende jaren naar verwachting vaker zal worden

gebruikt om de geldende regulering tegen het licht te houden. Ook kan er op termijn aanleiding bestaan om ACM te vragen om de postmarkt periodiek te bezien vanuit de ontwikkeling van een bredere bezorgmarkt en daarbij rekening te houden met bovenstaande aspecten. Zo kan periodiek worden getoetst of de ingezette regulering op de postmarkt nog proportioneel is. Deze evaluatie kan ertoe leiden dat geconcludeerd wordt dat de toegangsregulering van artikel 9 en 9a niet langer noodzakelijk is.

8. Toezicht en handhaving

De ACM is belast met het toezicht op de naleving van de Postwet (artikel 37 van de Postwet), met uitzondering van – voor zover relevant voor dit wetsvoorstel - artikel 15, eerste tot en met vierde lid, en zesde tot en met achtste lid. De ACM controleert of een UPD-verlener voldoet aan de eisen die de Postwet stelt aan de verplichtingen die voor de UPD gelden. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Gelet op de samenhang met het toezicht op de naleving van de overige bepalingen van de Postwet zal de ACM ook worden belast met het toezicht op de naleving van de voorgestelde nieuwe artikelen 9 en 9a en 22a en verder. Zoals toegelicht in hoofdstuk 3.3 is er in het kader van de artikelen 9, 9a en 9b een rol voor ACM voorzien op het moment dat een of meerdere partijen een verzoek doen om geschilbeslechting.

De bevoegdheden waarover de ACM in het kader van toezicht beschikt, zijn het geven van aanwijzingen in de vorm van een bindende gedragslijn, het nemen van een besluit in het kader van geschilbeslechting, het opleggen van een last onder bestuursdwang, waaronder het opleggen van een last onder dwangsom, of het opleggen van een bestuurlijke boete (artikelen 47 tot en met 49 van de Postwet).

Verder kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat de aanwijzing van een vennootschap als UPD-verlener geheel of gedeeltelijk intrekken als een goede uitvoering van de UPD of een gedeelte hiervan niet meer gewaarborgd is (artikel 15, tweede lid, onderdeel a, van de Postwet). De ACM kan de minister daarover adviseren.

9. Adviezen en consultatie

[PM MC later invullen: UHT-ACM, advies ATR, consultatiereacties]

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A (artikel 2)

Eerste lid, onderdelen c, h en j

In dit wetsvoorstel zijn de begrippen "afleveren", "bezorgen" en "bestellen" van poststukken steeds vervangen door "aanbieden" van poststukken. Afgeleide begrippen als "postbezorging" zijn in lijn daarmee vervangen door "postaanbieding". "Aanbieden" is een techniekonafhankelijker begrip dan afleveren, bezorgen en bestellen en daarmee beter geschikt voor toekomstbestendige regelgeving. "Aanbieden" heeft een minder fysieke betekenis dan "afleveren", "bezorgen" of

“bestellen” en kan daarmee ook betrekking hebben op andere wijzen van aanbidding van poststukken dan bezorging aan huis, zoals een bericht dat een poststuk kan worden afgehaald of een mailbericht met een ingescande – en met het oog op het briefgeheim versleutelde – weergave van een brief.

Eerste lid, onderdeel h

Aan de begripsomschrijving van postbus in onderdeel h is toegevoegd dat het ook om andere voorzieningen kan gaan die bestemd zijn voor de aanbidding van poststukken. Blijkens deze begripsomschrijving hoeven deze andere voorzieningen zich niet in een afgesloten ruimte te bevinden. Hieronder vallen bijvoorbeeld pakketkluisen en andere voorzieningen die kunnen zijn geplaatst in de openbare ruimte. De begripsomschrijving maakt het mogelijk dat de UPD-verlener ruimere mogelijkheden heeft om beter aan te sluiten bij de behoeften van gebruikers en daarvoor technologische oplossingen in te zetten die bijdragen aan een kostenefficiënte dienstverlening.

Eerste lid, onderdeel i

In dit wetsvoorstel is het begrip “afzender” overal vervangen door het neutralere begrip “verzender”. De begripsomschrijving omvat een ieder die een poststuk voor vervoer aanbiedt aan een postvervoerbedrijf. Daaronder vallen ook tussenpersonen, bijvoorbeeld een postvervoerbedrijf dat poststukken aanbiedt aan een ander postvervoerbedrijf. In het normale spraakgebruik worden zij echter geen afzender genoemd. Die term wordt in het spraakgebruik gereserveerd voor de oorspronkelijke afzender van de poststukken. Het begrip “verzender” heeft een ruimere strekking en omvat zowel de oorspronkelijke afzender als een intermediair.

Eerste lid, onderdeel k

Het begrip postbezorger is gehandhaafd in dit wetsvoorstel, omdat dat een in het spraakgebruik gebruikelijk begrip is. Wel is in de begripsomschrijving “aflevert” vervangen door “aanbiedt”. Verder is toegevoegd dat de postbezorger de vermelde poststukken niet alleen op afzonderlijke adressen kan aanbieden, maar ook in andere voorzieningen die bestemd zijn voor de aanbidding van poststukken. Verwezen wordt naar de toelichting bij onderdeel h.

Eerste lid, vervallen onderdelen p en q

De begripsomschrijvingen van medische brief en rouwbrief (huidige onderdelen p en q) vervallen, omdat deze begrippen niet meer in de voorgestelde wijziging van de Postwet staan. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 16, vijfde lid.

Eerste lid, onderdelen p, q en r

In verband met de wijziging van artikel 8, die in hoofdstuk 5 van deze memorie is toegelicht, zijn de begrippen arbeidsovereenkomst, uitzendovereenkomst en dienstbetrekking gedefinieerd. Om onduidelijkheid over de betekenis van die begrippen te voorkomen, is verwezen naar de desbetreffende bepalingen in het Burgerlijk Wetboek.

Tweede lid

In het eerste en tweede lid is het begrip "afzender" vervangen door "verzender". Verwezen wordt naar de toelichting onder artikel I, eerste lid, onderdeel i.

Verder zijn "bestellen" in het eerste lid en "bezorgen" in het tweede lid vervangen door "aanbieden". Daarvoor wordt verwezen naar de toelichting onder het eerste lid, onderdelen c, h en j.

Artikel I, onderdelen B (artikel 5), G (artikel 12) , O (artikel 28) en P (artikel 29)

In deze artikelen is het begrip "afzender" vervangen door "verzender". Verwezen wordt naar de toelichting onder artikel I, onderdeel A, eerste lid, onderdeel i.

Artikel I, onderdeel C (artikel 8)

Een postvervoerbedrijf moet ingevolge artikel 8 een arbeidsovereenkomst hebben met tenminste een percentage van de postbezorgers dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. In artikel 2, eerste lid, onderdeel p, is arbeidsovereenkomst gedefinieerd als de arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 610 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, met uitzondering van de uitzendovereenkomst. Ingevolge artikel 8, eerste lid, onderdeel b, kan een uitzendovereenkomst alleen meetellen voor het minimumpercentage, als de postbezorger als arbeidsbeperkte is aangemerkt of daarmee gelijk is gesteld. Voor het minimumpercentage telt tevens mee een postbezorger die werkzaam is in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10b, eerste lid, Participatiewet. Hiermee wordt bedoeld dat de postbezorger ter beschikking wordt gesteld door zijn werkgever om beschutte werkzaamheden te verrichten bij het postbedrijf en de postbezorger niet direct in dienst is van het postbedrijf. De arbeidsvoorwaarden van de werkgever waar de persoon in dienst is, zijn hier van toepassing. Ook van uitzendovereenkomst en dienstbetrekking zijn in artikel 2, eerste lid, begripsomschrijvingen opgenomen (onderdelen q en r). De tweede volzin van artikel 8 is vervallen, omdat deze niet meer relevant is. Op grond van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 geldt het vastgestelde minimumpercentage (80%) sinds 1 januari 2018. In hoofdstuk 5 van deze memorie is de achtergrond van deze wijziging van artikel 8 toegelicht.

Om de leesbaarheid van het eerste lid te vergroten is de derde volzin van het eerste lid ongewijzigd verplaatst naar het tweede lid. De voorhangprocedure van het tweede lid is – eveneens ongewijzigd – verplaatst naar een nieuw derde lid.

Artikel I, onderdeel D (artikelen 9, 9a en 9b)

Artikel 9a

Dit artikel is toegelicht in hoofdstuk 3 van deze toelichting.

Artikel 9b

De indicatieve tarieven en andere voorwaarden vormen het startpunt voor onderhandelingen over toegang. Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, kunnen postvervoerbedrijven die geen overeenstemming bereiken over de voorwaarden voor toegang hun geschil op grond van artikel 58 ter beslechting aan de ACM voorleggen. Dit artikel bevat de basis voor het kader voor geschillenbeslechting door de ACM ingeval een geschil betrekking heeft op de tarieven en voorwaarden voor de toegang. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen tarieven

en voorwaarden worden vastgesteld, die het wettelijk kader vormen waaraan de ACM bij geschillenbeslechting moet toetsten. Uiteraard kan de ACM daarbij ook aan de artikelen 9 en 9a toetsen, met name aan artikel 9a, derde lid. Naar verwachting zullen de onderhandelende postvervoerbedrijven bij de onderhandelingen rekening houden met dit toetsingskader. Wanneer het geschilbetrekking heeft op andere onderdelen van de artikelen 9 of 9a, toetst de ACM aan die artikelen.

Artikel I, onderdelen E en F (artikelen 10 en 11)

In deze artikelen is "postbezorging" steeds vervangen door "postaanbieding". Verwezen wordt naar de toelichting onder artikel I, eerste lid, onderdeel j.

Artikel I, onderdeel H

De nieuwe toegangsregulering is in de artikelen 9 en 9a neergelegd. In hoofdstuk 3 van deze memorie is toegelicht waarom hoofdstuk 3a vervalt.

Artikel I, onderdeel I (artikel 15)

Het eerste lid is toegelicht in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Het tweede lid bepaalt in welke gevallen de Minister van Economische Zaken en Klimaat een aanwijzing als UPD-verlener geheel of gedeeltelijk kan intrekken. Aan dit lid zijn twee nieuwe gronden toegevoegd, die rechtstreeks voortvloeien uit het voorstel dat een UPD-verlener een naamloze of besloten vennootschap moet zijn en een vestiging in Nederland moet hebben. Wanneer de aangewezen vennootschap fuseert of wordt gesplitst is er aanleiding om opnieuw te bezien of een goede verlening van de UPD nog gewaarborgd is en of de aanwijzing als UPD-verlener derhalve nog opportuun is. Dat is vanzelfsprekend in de gevallen waarin de rechtspersoon van een UPD-verlener wordt ontbonden of failliet wordt verklaard. Wanneer de vennootschap fuseert of wordt gesplitst, gaat de taak van UPD-verlening over op de rechtsopvolger van de aangewezen vennootschap. Ook in dat geval ligt een herbeoordeling van de uitvoering van de UPD door die rechtsopvolger in de rede. Vanwege de eis dat de UPD-verlening altijd geborgd moet zijn, wordt een aanwijzing als UPD-verlener niet ingetrokken vóóordat is voorzien in een aanwijzing van een ander postvervoerbedrijf als UPD-verlener, in zijn geheel of het gedeelte van de universele postdienst waarop de aanwijzing die wordt ingetrokken betrekking heeft (artikel 15, vierde lid). De overige wijzigingen in het tweede lid, alsmede de wijzigingen in het vierde en vijfde lid, zijn van technische aard.

Artikel I, onderdeel J (artikel 16)

Vijfde, zesde en zevende lid

Deze leden hebben tot gevolg dat het aantal dagen voor het ophalen en aanbieden van UPD-poststukken bij algemene maatregel van bestuur – het Postbesluit 2009 - kan worden vastgesteld. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is dit voorstel toegelicht. Daarbij kan voor verschillende soorten poststukken een verschillend aantal ophaal- en aanbiedingsdagen worden vastgesteld. Bijvoorbeeld voor medische post en rouwbrieven zouden in het Postbesluit 2009 een hoger aantal dagen kunnen worden vastgesteld dan voor andere poststukken. Zoals in het

algemeen deel van deze memorie is toegelicht, brengt dit wetsvoorstel geen wijziging aan in de eisen aan de kwaliteit van de UPD. Dat de begrippen medische brief en rouwbrief niet meer voorkomen in dit artikel, betekent dan ook niet dat het voornemen bestaat om wijzigingen aan te brengen in de kwaliteitseisen. Wel sluit dit aan bij de wenselijkheid om flexibeler op te kunnen treden indien toekomstige ontwikkelingen op het terrein van technologie of logistieke dienstverlening aanleiding geven tot wijziging van de regelgeving. Vooral nog is het voornemen dat in het Postbesluit 2009 het huidige aantal ophaal- en aanbiedingsdagen wordt gecontinueerd. De Postrichtlijn vereist ook een vijfdaagse ophaling en bezorging voor de UPD, behoudens uitzonderlijk geachte omstandigheden of geografische situaties. Mocht in de toekomst de Postrichtlijn worden aangepast of de behoeften van gebruikers wijzigen, dan is aanpassing van het Postbesluit 2009 mogelijk.

Met "voor het aanleveren van poststukken bestemde voorzieningen" worden voorzieningen bedoeld waarin een verzender poststukken aan de postvervoerder kan aanleveren met het oog op postvervoer. "Voor de aanbieding van poststukken bestemde voorzieningen" zijn voorzieningen waarin postvervoerders poststukken afleveren, waar geadresseerden deze vervolgens kunnen ophalen. Een voorziening, die bijvoorbeeld op een centraal punt in een wijk wordt geplaatst, kan zowel geschikt zijn voor het afleveren van poststukken door consumenten aan een postvervoerder als voor het aanbieden door een postvervoerder van poststukken aan geadresseerden.

Negende lid

Aan dit lid is toegevoegd dat het netwerk van een UPD-verlener niet alleen bestaat uit brievenbussen en dienstverleningspunten, maar ook uit andere openbare toegankelijke voorzieningen voor het aanbieden van poststukken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan centrale punten in een wijk, waar consumenten post kunnen aanleveren en ophalen.

Artikel I, onderdeel K (artikel 18a)

Aan het eerste lid zijn andere voor het aanleveren van poststukken bestemde voorzieningen toegevoegd. Voor een toelichting hierop, wordt verwezen naar de toelichting op artikel 16.

Artikel I, onderdeel L (artikel 20)

Artikel 20 is aangepast met het oog op de toekomstbestendigheid van de Postwet. Op grond van deze wijziging kunnen niet alleen eisen worden gesteld aan de toegankelijkheid van brievenbussen, maar ook aan andere voorzieningen die voor de aanbieding van poststukken zijn bestemd. Ook is, met het oog op thans nog onvoorzene mogelijkheden van postaanbieding, het algemenere begrip toegankelijkheid gebruikt, ter vervanging van de huidige tekst "plaats, afmetingen en andere hoedanigheden" van brievenbussen.

Overigens bestaat nu niet het voornemen om in de Postregeling 2009 andere regels aan de toegankelijkheid van brievenbussen te stellen. De huidige eisen aan brievenbussen voldoen aan eisen in verband met goede arbeidsomstandigheden, zorgen voor standaardisatie en eenduidige bouweisen en dragen bij aan een doelmatige bedrijfsvoering van postvervoerbedrijven.

Deze eisen staan niet in de weg aan technologische ontwikkelingen ten aanzien van het aanbieden van poststukken, door het gebruik van het begrip "andere voorzieningen".

Artikel I, onderdeel M

Artikel 22a

De UPD-verlener moet zowel de beschikkingsmacht hebben over liquide middelen als over het fysieke netwerk dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de UPD, zoals bezorgbusjes en voorzieningen voor het ophalen van poststukken. Dit artikel is verder toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting.

Ingevolge artikel 37 van de Postwet is de ACM belast met het toezicht op de naleving van dit artikel en het krachtens dit artikel bepaalde. Dat betekent dat de ACM de in de artikelen 47 tot en met 49 van de Postwet toegekende bevoegdheden kan toepassen: het opleggen van een bindende gedragslijn, het opleggen van een last onder bestuursdwang, waaronder het opleggen van een last onder dwangsom, of het opleggen van een bestuurlijke boete.

Artikel 22b

De vereisten in het eerste lid gelden cumulatief. Om de continuïteit en de leveringszekerheid van de uitvoering van de UPD te waarborgen worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen gesteld aan de financierbaarheid van de UPD. Daarbij wordt een termijn gesteld gedurende welke de UPD-verlener aan die eisen moet voldoen. Zoals in het algemeen deel van deze memorie uiteen is gezet, is op dit moment het maatschappelijk belang van de postvoorziening nog groot, terwijl er nog geen reëel alternatief voorhanden is voor het landelijk dekkende netwetwerk voor 24-uurspost van de huidige UPD-verlener. De termijn die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden gesteld zal zodanig zijn, dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de UPD-verlener de mogelijkheid hebben om in overleg te treden over andere oplossingen en daarvoor, indien nodig, maatregelen voor te treffen.

Artikel 22c

Ingevolge het zesde lid is dit artikel van overeenkomstige toepassing op de moedermaatschappij of houdstermaatschappij die direct of indirect zeggenschap heeft over de verlener van de UPD. Dat betekent dat die moedermaatschappij of houdstermaatschappij, evenals de verlener van de universele postdienst zelf, geen dividend uitkeren als de UPD-verlener niet aan de regels, gesteld in de artikelen 22a en 22b, voldoet. Andere rechtspersonen die deel uitmaken van de groep, kunnen in deze situatie nog wel dividend uitkeren aan hun aandeelhouders.

Het zevende lid geeft de Minister van EZK de mogelijkheid voor een individueel, concreet geval, een ontheffing te verlenen van het gebod in het eerste lid, van dit artikel en van de verboden in het tweede lid, onderdeel c, en in het zesde lid. De Minister kan aan de ontheffing voorschriften of beperkingen verbinden. De ontheffing kan bijvoorbeeld voor bepaalde handelingen worden verleend of voor een bepaalde periode. De Minister van EZK weigert een ontheffing, indien het publieke belang daardoor wordt bedreigd. Dat is bijvoorbeeld het geval als de ontheffing een dusdanige inbreuk op de eisen aan het financieel beheer zou toestaan dat daardoor de uitvoering van UPD niet meer is geborgd.

Artikel I, onderdeel N (artikel 23a)

Indien er signalen zijn dat de UPD-verlener de universele postdienst in de toekomst mogelijk niet meer rendabel kan uitvoeren, meldt hij dat onverwijld aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat. De melding moet op een zodanig tijdig worden gedaan dat de Minister voldoende tijd heeft om te onderzoeken welke maatregelen kunnen worden getroffen om de continuïteit van de universele postdienst te borgen en om daadwerkelijk adequate maatregelen te kunnen treffen. Daarbij zal de Minister in eerste instantie maatregelen treffen die kunnen voorkomen dat intrekking van de aanwijzing als UPD-verlener, als bedoeld in artikel 15, tweede lid, onderdeel b, noodzakelijk wordt.

Bij de actuele en toekomstige ontwikkelingen die op grond van het tweede lid in de jaarlijkse rapportage aan de ACM moeten worden vermeld, ligt informatie over financiële aspecten ten aanzien van de financiering van individuele UPD diensten het meest voor de hand.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 34)

Hiervoor is toegelicht dat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt dat poststukken niet alleen aan huis of in brievenbussen aan de openbare weg worden aangeboden, maar ook in andere voorzieningen die voor de aanbidding van poststukken zijn bestemd. Voor de plaatsing van die voorzieningen aan de openbare weg moet de gemeenteraad, evenals voor de plaatsing van brievenbussen, regels kunnen stellen. Ter verzekering van de uitvoering van de Postwet zijn aan deze bevoegdheid wel beperkingen verbonden: de regels van de gemeente mogen de uitvoering van de universele postdienst niet beperken en andere postvervoerbedrijven moeten hun diensten onder vergelijkbare voorwaarden kunnen aanbieden.

Artikel I, onderdeel R (artikel 36a)

Ingevolge het tweede lid geldt het maximumrendement, dat bij ministeriële regeling kan worden vastgesteld, niet voor postvervoerdiensten die deel uitmaken van de UPD. Artikel 22, derde lid, biedt immers al een basis om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan het rendement van UPD-diensten. Die regels zijn gesteld in de Postregeling 2009.

Artikel I, onderdeel S (artikel 49)

Op grond van artikel 49 kan de ACM in geval van overtreding van de in dit artikel vermelde artikelen van de Postwet een bestuurlijke boete opleggen. Aan het eerste lid zijn de nieuwe artikelen 9, 9a en 36a toegevoegd. De artikelen 22a tot en met 22c vallen al binnen de vermelde artikelen. Verder vervallen de artikelen uit hoofdstuk 3a, omdat dat hoofdstuk over verplichtingen voor een postvervoerbedrijf dat beschikt over aanmerkelijke marktmacht geheel vervalt en zijn de aanpassingen in artikel 16 verwerkt.

Artikel I, onderdeel T (artikel 58)

Met deze wijziging wordt de huidige procedure voor geschillenbeslechting door de ACM ook van toepassing op geschillen over de nieuw voorgestelde artikelen 9 en 9a over toegangsregulering. Dat betekent dat partijen die onderhandelen over toegang tot een landelijk netwerk voor postvervoer en geen overeenstemming bereiken over de tarieven en voorwaarden waaronder toegang wordt verleend, de ACM kunnen vragen om beslechting van hun geschil. Het is voldoende

dat één van de bij het geschil betrokken partijen geschillenbeslechting aanvraagt. De ACM zal op aanvraag een geschil beslechten, als verdere onderhandelingen naar het oordeel van de ACM redelijkerwijs niet zullen leiden tot overeenstemming.

Mogelijke geschillen waarvoor beslechting kan worden aangevraagd zijn bijvoorbeeld:

- de vraag of het postvervoerbedrijf dat toegang wenst wel voldoet aan de criteria voor de maximale omvang van het aantal poststukken dat dat bedrijf voor postvervoer wil aanbieden;
- het aanbod met tarieven en andere voorwaarden voor toegang of de onderhandelingen over dat aanbod belemmeren effectieve toegang;
- discussie over de vraag of de producten en diensten vallen binnen de reikwijdte van de toegangsverplichting;
- de termijn voor de onderhandelingen is verstreken en er is nog geen overeenstemming bereikt.

Het toetsingskader voor de beslechting van een geschil staat in de artikelen 9, 9a en de op grond van artikel 9b te stellen regels over de tarieven en voorwaarden voor toegang tot het netwerk van een landelijke postvervoerder. De ACM moet op grond van artikel 60 in beginsel binnen vier maanden na ontvangst van de aanvraag om geschillenbeslechting een besluit nemen. In uitzonderlijke gevallen kan de ACM deze termijn met ten hoogste twee maanden verlengen.

Tegen het besluit van de ACM kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In deze mogelijkheid is voorzien in artikel 4 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht.

In spoedeisende gevallen kan de ACM een voorlopig besluit nemen dat geldt tot het definitieve besluit in werking treedt.

Onderdeel U (artikel 89a)

In hoofdstuk 3 is toegelicht dat de toegangsregulering in de artikelen 9, 9a en 9b na een transitiefase naar een bredere bezorgmarkt naar verwachting kan vervallen. Dit artikel maakt het mogelijk om die artikelen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip te laten vervallen. Daartoe zal pas worden besloten na een evaluatie als bedoeld in artikel 17a van de Postwet. Verder zal een koninklijk besluit waarmee het vervallen van de artikelen 9, 9a en 9b wordt geëffectueerd worden voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer.

Artikel II

Met dit artikel wordt geregeld dat tegen de ontheffing, die de Minister van EZK kan verlenen op grond van artikel 22c, zevende lid, geen bezwaar kan worden gemaakt, maar dat rechtstreeks beroep openstaat op het College van beroep voor het bedrijfsleven. Artikel 22c van dit wetsvoorstel is van belang voor de financiële borging van de uitvoering van de UPD. Wanneer de Minister van EZK een besluit neemt op een aanvraag om een ontheffing, is het van belang dat daarover zo spoedig mogelijk duidelijkheid over bestaat. Onzekerheid over de borging van de UPD moet worden voorkomen. Daarbij is ook van belang dat de ontheffing vaak zal worden aangevraagd in situaties waarin de UPD-verlener snel moet handelen. Dit rechtvaardigt in dit geval de keuze voor beroep in één instantie.

Verder worden de bijlagen bij de Algemene wet bestuursrecht in lijn gebracht met het vervallen van hoofdstuk 3a van de Postwet door dit wetsvoorstel.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,