

Vergaderjaar 2019–2020

35 423

Wijziging van de Postwet 2009 in verband met de wijziging van de toegangsregulering van postvervoerders tot een landelijk netwerk voor postaanbieding, de borging van de continuïteit van de universele postdienst, de flexibilisering van de eisen aan de universele postdienst en de bescherming van de arbeidspositie van postbezorgers

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 18 mei 2020

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

I.	ALGEMEEN	2
1.	Inleiding	3
2.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	5
2.1	Aanleiding wetsvoorstel	5
2.2	Uitkomsten onderzoeken	5
2.3	Beschikbaarheid en betaalbaarheid UPD	6
2.4	Marktordening en toegangsregulering	7
2.5	Arbeidsbescherming	8
2.6	Continuïteit UPD bij buitenlandse overname	8
3.	Marktordening en toegangsregulering	8
3.1	Huidige toegangsregulering	8
3.1.1	Huidige regelgeving zorgt voor onzekerheid	8
3.2	Nieuwe toegangsregulering	9
3.2.1	Doelen	9
3.2.2	Toegang verzekerd op wettelijk niveau	10
3.2.3	Uitwerking van effectieve toegang	10
3.2.4	Referentieaanbod als standaardaanbod	10
3.2.5	De rol van de ACM	11
3.3	Eindgebruikersbescherming	11
4.	Toekomstbestendige UPD	11
4.1	Algemeen	11
4.2	Meebewegen met behoeften van gebruikers	12
4.3	Tijdig kosten en baten UPD in beeld	13
4.4	Snel inspelen op maatschappelijke behoefte	13

4.5	Borging UPD in geval van buitenlandse overname	13
4.5.1	Eisen aan de financiële bestendigheid van de UPD-verlener	13
5.	Bescherming postbezorgers	14
5.1	Achtergrond Tijdelijk besluit postbezorgers 2011	14
5.2	Doel wijziging artikel 8	14
6.	Verhouding tot Europees recht	15
6.1	Toegang	15
7.	Gevolgen van het wetsvoorstel	15
7.1.	Onderzochte alternatieven	15
7.1.1	Borging UPD in geval van buitenlandse overname	15
7.2	Evaluatie en monitoring	15
8.	Adviezen en consultatie	15
8.1	Consultatiereacties	15
8.1.1	Toegangsregulering	15
8.2	Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets ACM	15
II.	ARTIKELN	17
	Artikel 9b	17
	Onderdeel T (artikel 89a)	18

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie merken op dat naast de verandering van de wijziging van de Postwet die zich aandringt er zich recent een andere grote verandering in de postmarkt heeft voorgedaan, te weten de overname van Sandd door PostNL.

Het traject van een wijziging van de Postwet is reeds van start gegaan voordat de overname van Sandd door PostNL een feit was. Desondanks vragen deze leden of de regering inzichtelijk kan maken op welke wijze het nu voorliggende wetsvoorstel beïnvloed is door deze omstandigheid, temeer nu de Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd om deze recente marktontwikkelingen in het wetsvoorstel te verwerken. Zijn er naar aanleiding van de voltrekking van de fusie aanpassingen gemaakt aan het wetsvoorstel? Zo ja, welke zijn dit?

Daarnaast merken de leden van de VVD-fractie op dat er op dit moment nog een beroepsprocedure bij de rechtbank in Rotterdam loopt tegen het besluit een vergunning te verlenen voor de concentratie van PostNL en Sandd. In deze beroepsprocedure hebben diverse partijen zich tegen het verlenen van deze vergunning gekeerd. Hier is door de rechter nog geen onherroepelijke uitspraak over gedaan. Kan de regering inzichtelijk maken op welke wijze de verhouding tussen deze lopende beroepsprocedure en het onderliggende wetsvoorstel beoordeeld wordt? Is het denkbaar dat, wanneer de uitspraak in de beroepsprocedure luidt dat het besluit tot het verlenen van een vergunning voor de concentratie vernietigd dient te worden, het onderliggende wetsvoorstel op punten achterhaald is of uitgaat van een situatie waarvan geen sprake meer is? Zo ja, hoe is de regering voornemens om met een dergelijke omstandigheid om te gaan?

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of de regering inzichtelijk kan maken voor welke eisen die nu in de Postwet aan de verlening en de verlener van de universele postdienst (UPD) gesteld worden in de toekomst zal gelden dat deze eisen bij lagere regelgeving gesteld zullen worden.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij merken op inzake post de volgende vier punten van belang te vinden: (1) toegang tot het postnetwerk en goede uitvoering van de UPD, (2) werkgelegenheid in een eerlijk speelveld, (3) rol voor de sociale werkvoorziening en (4) redelijke prijs van de postzegel. Daarnaast

benadrukken deze leden het belang van continuïteit van de UPD, ook op het platteland en in krimpregio's, en wijzen zij op de 'signaalfunctie' die postbezorgers kunnen hebben (bijvoorbeeld bij het signaleren van eenzaamheid). Ten aanzien van het wetsvoorstel hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wel hebben deze leden nog enkele vragen over het behoud van regionale concurrentie, de handhaving van de minimumnorm van werknemers met arbeidscontracten, en de borging van arbeidsvoorwaarden indien bedrijven niet meekomen met de transitie op de postmarkt of als er sprake is van gebrekkige financierbaarheid. Deze zullen hieronder volgen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van de Postwet 2009. Zij hebben hierover nog enige opmerkingen en vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009. Ook deze leden zien de wijzigingen op de postmarkt en begrijpen de noodzaak van een wetswijziging die daarop inspeelt. Zij hebben wel enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot Wijziging van de Postwet 2009 in verband met de wijziging van de toegangsregulering van postvervoerders tot een landelijk netwerk voor postaanbieding, de borging van de continuïteit van de universele postdienst, de flexibilisering van de eisen aan de universele postdienst en de bescherming van de arbeidspositie van postbezorgers.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan schetsen hoezeer de economische conjunctuur, ook in relatie tot corona, van invloed is op de digitalisering van de UPD en op overige postactiviteiten, zowel op korte als middellange termijn. Voorziet het huidige wetsvoorstel in deze nieuwe ontwikkelingen, of is het bij inwerkingtreding mogelijk alweer achterhaald? Acht de regering de UPD-verlener voldoende in staat om op deze situatie in te spelen? Hoe draagt dit wetsvoorstel daaraan bij?

De leden van de CDA-fractie vragen wat de invoering van dit wetsvoorstel betekent voor de garantie van het briefgeheim, specifiek waar het gaat om postpakketten. In de huidige situatie valt PostNL onder de werking van de Postwet, maar dit geldt niet voor andere (grotere) vervoerders als DHL, DPD, UPS en FedEx. Daar waar PostNL vanuit de Postwet dienstverlening aanbiedt aan burgers, inclusief het garanderen van het briefgeheim voor zowel brieven als pakketjes, geldt dat DHL, DPD, UPS en FedEx op basis van een overeenkomst met de klant diensten uitvoeren, zonder dat sprake is van een briefgeheim. Althans, in de algemene voorwaarden hebben deze bedrijven opgenomen dat zij gerechtigd zijn in voorkomende gevallen pakketjes op inhoud te controleren. Deelt de regering de

opvatting van deze leden dat dit leidt tot een ongelijk speelveld, met name voor politie en justitie in de handhaving en opsporing? Is immers op deze wijze de bescherming die een crimineel geniet bij het versturen van een criminele lading via PostNL niet vele malen groter nu bij deze vervoerder onverkort het briefgeheim geldt, daar waar dit bij de andere vervoerders niet geldt? Hoe realistisch is het in deze tijd van webwinkels en pakketzendingen om het briefgeheim van toepassing te laten op postpakketten? Is de regering bekend met het feit dat de politie bij het controleren van mogelijke drugsladingen in postpakketten bij PostNL een volledige machtiging van de rechter-commissaris nodig heeft, terwijl de andere grote vervoerders gerechtigd zijn een dergelijk pakket zonder verdere plichtplegingen te openen? Welke definitie geeft de Postwet waar het gaat om het maken van onderscheid tussen een brief en een pakket? Is alles wat in een envelop wordt verstuurd (hoe groot ook) een brief en alles wat niet in een envelop wordt verstuurd een pakket? Zijn politie en justitie geconsulteerd over deze wijziging van de Postwet? Is de regering bereid dat alsnog te doen en zijn er mogelijkheden om op dit punt het wetsvoorstel aan te passen naar de eisen van deze tijd?

De leden van de D66-fractie constateren dat volgens artikel 5 van de Postwet niet-afleverbare poststukken op last van de kantonrechter geopend mogen worden, zodat deze aan de verzender kunnen worden teruggegeven. Deze verzender kan ook een tussenpersoon zijn. Dit artikel staat in nauwe relatie met artikel 4, waarin staat dat het grondwettelijk briefgeheim niet mag worden geschonden. Deze leden maken zich zorgen dat teruggave in de zin van artikel 5 aan de verzender leidt tot overtreding van het briefgeheim indien de verzender een tussenpersoon is. Zij vragen daarom de regering of het niet wenselijker is dat een poststuk eenmaal geopend linea recta naar de afzender gaat zoals dat nu ook het geval is.

In algemene zin constateren de leden van de SP-fractie dat de liberalisering van de post in grote mate op een mislukking is uitgelopen. Nog los van de context van een sterk krimpende postmarkt, is de geschiedenis van de liberalisering er vooral een van ondermijning van arbeidsvoorwaarden, zelfverrijking aan de top en ongelijke concurrentie geweest. Deze leden constateren dat dit nu leidt tot het creëren van een privaat monopolie, wat van nature onwenselijk is, maar begrijpelijk vanuit de uitgangspositie van de huidige staat van de postmarkt. Een zeer sterke mate van regulering is dus noodzakelijk. Zij blijven daarnaast bij het standpunt dat postbezorging een publieke dienst zou moeten zijn. Daarnaast vragen zij of een beeld gegeven kan worden van de effecten van corona op de postmarkt op dit moment en of er enig zicht is op de langetermijneffecten.

De leden van de ChristenUnie-fractie spreken uit dat de postvoorziening een belangrijke infrastructuur is in ons land. Niet alleen vanwege de economische functie, maar ook zeker vanwege de sociale en maatschappelijke functie. Daarnaast is de postsector een mooie werkgever voor soms ook kwetsbare medewerkers. Deze leden achten het dan ook van belang dat de overheid zich als een stevige marktmeester opstelt met oog voor de belangen van werknemers en de betaalbare postvoorziening, ook in dunbevolkte gebieden, in het bijzonder krimp- en grensgebieden. Zij herkennen deze uitgangspunten ook terug in het regeerakkoord en in voorliggend voorstel. Allereerst vragen zij op welke wijze de krimpregio-check op voorliggend voorstel is toegepast. Indien deze niet heeft plaatsgevonden, vragen zij de regering dit alsnog te doen, of om in ieder geval de gevolgen van het voorstel voor krimp- en grensregio's in kaart te brengen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat de uitkomst van de Postdialoog en de conclusies zoals verwoord in de Kamerbrief van 15 juni 2018 over de toekomst van de postmarkt, belangrijke aanleidingen zijn geweest voor het wetsvoorstel. Deze leden menen dat een van de duidelijkste conclusies die uit de genoemde documenten getrokken kon worden is dat de postmarkt op termijn op zal gaan in een brede bezorgmarkt. Kan de regering toelichten op welke wijze het wetsvoorstel inspeelt op deze conclusie? Welke onderdelen van het wetsvoorstel zijn erop gericht om in de huidige transitiefase richting een brede bezorgmarkt het laatstgenoemde zo veel waar mogelijk de ruimte te bieden?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering, in navolging van de Postdialoog, staat tegenover een maatschappelijk overleg met betrekking tot pakketpost (indachtig de ontwikkeling van de gele geldautomaat, Geldmaat, door banken). Daarnaast zijn deze leden benieuwd of het klopt dat er momenteel nog rechtszaken lopen die mogelijk van invloed kunnen zijn op de Postwet. Indien dat het geval is, is het mogelijk dat zij daarvan een overzicht ontvangen?

2.2 Uitkomsten onderzoeken

Ten aanzien van de krimp van het totale volume brievenpost in 2025 ten opzichte van 2010 en de daarbij behorende voorspelling van het onderzoeksbureau WIK vragen de leden van de VVD-fractie of de regering hierbij inzichtelijk kan maken welk deel van dit volume brievenbuspakketten betreft in 2010 en het verwachte volume in 2025. Daarnaast vragen deze leden of de regering kan ingaan op de verwachte ontwikkeling van het volume van brievenbuspakketten in de periode tot 2025 en daarna.

De genoemde beleidsvisie omvat zoals door de regering beschreven een wetgevingsagenda waarin is opgenomen dat de toegangsregulering ten behoeve van netwerkconcurrentie afgebouwd dient te worden. De leden van de VVD-fractie interpreteren het onderliggende wetsvoorstel in die context. Tegelijkertijd omvat de beleidsvisie eveneens de aanname dat het belang van de pakketbezorging en pakketbezorgingsdiensten in de komende jaren zal toenemen. In de beleidsvisie is opgenomen dat er vooralsnog «geen reden tot ingrijpen» wordt geconstateerd. Deze leden vragen dan ook of de regering kan toelichten of en, zo ja, op welke wijze dit toenemende belang dat in de genoemde beleidsvisie terug komt vervat is in het onderliggende wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie lezen in antwoord op eerdere Kamervragen naar aanleiding van het artikel 47-besluit dat de regering aangeeft dat het in andere landen eenvoudiger is om brievenbuspakketten via het postnetwerk te versturen, mede doordat er in het buitenland sprake is van gemotoriseerde postbezorging. In hoeverre heeft de Nederlandse UPD-verlener in de ogen van de regering een concurrentienadeel t.a.v. DPD/Laposte, GLS/Royal Mail en DHL/Deutsche Post, doordat in er Nederland veel minder mogelijkheden zijn om brievenbuspakjes op grote schaal via het postnetwerk te bezorgen (omdat in Nederland relatief veel minder gemotoriseerd wordt bezorgd, en er dus minder ruimte voor is)?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn zich ervan bewust dat de postmarkt aan verandering onderhevig is. Het is dan ook goed dat onderzoek is gedaan naar het perspectief voor de UPD-postbezorging. Deze leden wijzen op de afname in postvolume die momenteel al als

gevolg van de coronacrisis wordt ervaren en vragen of in genoemde scenario's ook het scenario van een mogelijke recessie is betrokken, hetgeen momenteel allerm minst onwaarschijnlijk is. Leidt het sombere economische perspectief tot andere inzichten ten aanzien van de consolidatie-scenario's en de daaruit voortvloeiende beleidskeuzes?

2.3 Beschikbaarheid en betaalbaarheid UPD

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de observatie dat toekomstige dalingen in de vraag naar postvervoersdiensten in heel Europa mogelijk-kerwijs zullen leiden tot een aanpassing van de Postrichtlijn ten aanzien van het minimum aantal bezorgdagen. Deze leden merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat een dergelijke aanpassing van de Postrichtlijn een aanleiding zal vormen om het minimumaantal bezorgdagen ook in de Nederlandse wetgeving aan te passen en dat ten behoeve van de «flexibiliteit» is gekozen voor het vervatten van dit minimumaantal in lagere regelgeving. Tegelijkertijd betekent het feit dat de Postrichtlijn de mogelijkheid biedt tot het verlagen van het minimum-aantal bezorgdagen niet een-op-een dat een dergelijke verlaging ook gewenst is. Om deze reden vragen deze leden of de regering inzichtelijk kan maken welk afwegingskader gehanteerd zal worden bij een dergelijk besluit en of inzichtelijk gemaakt kan worden welke objectieve criteria, bijvoorbeeld met betrekking tot het volume, hierbij leidend zullen zijn. Verder vragen zij of de regering hierbij voornemens is te overwegen om geografische omstandigheden en de daarbij behorende verschillen in vraag naar postvervoersdiensten mee te laten wegen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat verschillende partijen in reactie op het wetsvoorstel wijzen op de noodzaak van een politiek-maatschappelijk afwegingskader bij een eventuele versobering van de UPD, waarmee wordt geborgd dat er een zorgvuldige en brede afweging kan plaatsvinden over de effecten op onder andere werkgelegenheid, gebruikersbehoeften en financiering. Kan de regering hierop ingaan? Hoe borgt de regering een dergelijke, evenwichtige afweging en hoe is de rol van de UPD-verlener in deze afweging en besluitvorming geborgd?

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering de wenselijkheid van de herziening van de Postrichtlijn onder de aandacht van de Europese Commissie zal brengen. Kan de regering aangeven op welke punten de richtlijn wat haar betreft zou moeten worden herzien? Met andere woorden: wat zal de inzet van de regering zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van het onderscheid tussen brieven en pakjes?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat er binnen het huidige wetsvoorstel enerzijds vastgehouden wordt aan regionale concurrentie om de verschillende partijen scherp te houden en innovatie te prikkelen, maar dat er anderzijds gepleit wordt voor landelijke consolidatie om schaalvoordelen tot stand te brengen. Daarnaast wordt ook gesteld dat regionale concurrentie ervoor zorgt dat de landelijke UPD-verlener PostNL minder kan profiteren van de winsten van postbezorging in drukke regio's doordat nieuwe regionale postbedrijven zich voornamelijk vestigen in drukke regio's waar op een relatief klein regionaal postnetwerk relatief veel post vervoerd kan worden. Deze leden vragen zich daarom af hoe de afweging voor het behoud en/of stimuleren van regionale concurrentie daadwerkelijk bijdraagt aan de betaalbaarheid van het postnetwerk. Kan de regering haar analyse delen waar het behoud en/of stimuleren van regionale concurrentie tegen het realiseren van regionale schaalvoordelen is afgewogen? Deze leden vragen de regering om verheldering over de

wijze waarop men tot de conclusie is gekomen om vast te houden aan regionale concurrentie.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering minder kwaliteitseisen voor de UPD wil verankeren in de Postrichtlijn en meer in lagere wetgeving, die gemakkelijker aangepast kan worden. Hiermee wil de regering zichzelf een middel geven om snel in te kunnen grijpen om kostenbesparingen mogelijk te maken. Deze leden wijzen erop dat afname van de kwaliteit van het voorzieningenniveau vrijwel altijd ook zal leiden tot een verdere afname van het volume van de post. Dit alles heeft directe consequenties voor de betaalbaarheid, de continuïteit en de werkgelegenheid in de postsector. Zij vinden dit bij uitstek een politieke afweging en vragen de regering waarom hierbij geen rol voor de Staten-Generaal is voorzien.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn niet onverdeeld enthousiast over de verschuiving naar de levering op een vast woonadres naar aflevering op flexibele locaties. Zeker in dunbevolkte gebieden kan dit tot problemen leiden, in het bijzonder voor mensen die minder goed ter been zijn. Deze leden lezen dat hiervan alleen sprake van kan zijn na voorafgaande toestemming van afzender en ontvanger van de stukken. Kan nader worden toegelicht hoe de regering dit toestemmingsvereiste voor zich ziet? Lezen deze leden het goed dat voor eenieder die post op het eigen adres wil ontvangen, dit mogelijk zal zijn, ook wanneer bijvoorbeeld anderen in het dorp voor een andere bezorgmethode kiezen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat, tegen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in, ervoor is gekozen de essentiële kenmerken en wezenlijke waarborgen van toegankelijkheid van de UPD niet op wetsniveau vast te leggen. Deze leden kunnen zich vinden in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en zijn van mening dat de praktische bezwaren, op het gebied van tijdig kunnen anticiperen, niet opwegen tegen het algemeen maatschappelijk belang van wettelijk geborgde kwaliteitseisen. Aanpassing hiervan zou in de ogen van deze leden dan ook via een regulier wetstraject met consultatie en advisering behoren plaats te vinden. Zij vragen de regering dit wijzigingsvoorstel in heroverweging te nemen.

Op dit zelfde punt hebben de leden van de ChristenUnie-fractie bedenkingen bij de keuze om de eisen aan medische post en rouwpost uit de wet te halen. Ook dit wijzigingsvoorstel vragen zij de regering te heroverwegen.

De leden van de SGP-fractie zetten grote vraagtekens bij het voorstel om de wettelijke bepalingen omtrent onder meer het aantal bezorg- en ophaaldagen te verschuiven naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Delegatie doet in de ogen van deze leden onvoldoende recht aan het wezenlijke belang van deze onderdelen van de UPD. Zij wijzen op bijvoorbeeld het belang van tijdige bezorging van rouwpost en medische post. Mocht aanpassing van het aantal bezorg- en ophaaldagen nodig zijn, dan kan dat ook middels wetwijziging geregeld worden. Het belang van het snel kunnen wijzigen van de regels zien deze leden nog niet. Zij ontvangen graag een nadere onderbouwing van de dwingende noodzaak om het per algemene maatregel van bestuur te regelen.

2.4 Marktordening en toegangsregulering

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering wenst om als de doelstelling van de postregulering voortaan betaalbaarheid van de UPD te nemen. Is betaalbaarheid van de UPD daarmee het belangrijkste criterium

geworden bij het voorliggende wetsvoorstel? Is hierbij ook rekening gehouden met de positie van consumenten ten aanzien van de betaalbaarheid van (post)vervoersdiensten die buiten de UPD vallen, zoals (brievenbus)pakketten? Zo ja, op welke wijze?

Verder wijzen de leden van de VVD-fractie op het feit dat in de memorie van toelichting elders terecht wordt opgemerkt dat schaalvoordelen een belangrijke rol in de postmarkt spelen. Desondanks meent de regering dat, in een postreguleringsstelsel dat niet langer op netwerkconcurrentie gericht is, er ruimte blijft op verschillende onderdelen van de logistieke keten van de postvoorziening. Kan de regering deze stellingname toelichten? Betreft het hier verschillende onderdelen van de logistieke keten van de postvoorziening binnen de UPD of is ook geprobeerd om concurrentie binnen de keten buiten de UPD te bereiken? Zo ja, hoe?

2.5 Arbeidsbescherming

De leden van de GroenLinks-fractie missen een goede afweging van de impact die de transitie naar een bredere bezorgmarkt heeft op kleinere, regionale postbedrijven. Kunnen zij meekomen met deze transitie en in hoeverre zijn zij al bezig met een transitie naar andere diensten zoals pakketbezorging? Deze leden vragen daarom om een verheldering van de verwachte gevolgen die deze transitie teweegbrengt. Daarnaast missen zij in het kader van de arbeidsbescherming een exit-regeling indien kleinere spelers en postbezorgers niet meekomen met deze transitie. Een dergelijke regeling zou aanzienlijk bijdragen aan de toekomstbestendigheid van de postmarkt en de medewerkers die binnen deze sector werken, en zou kunnen voorkomen dat duizenden werknemers zonder werk komen te zitten zoals bij de overname van Sandd.¹ Zij vragen daarom om een verdere uitwerking van een dergelijke exit-regeling, zoals het uitwerken van een sociale regeling die betreffende kleinere bedrijven en hun medewerkers tijdelijk ondersteunt als zij niet met deze transitie meekomen.

2.6 Continuïteit UPD bij buitenlandse overname

De leden van de VVD-fractie interpreteren deze passage zo dat er terecht eisen worden gesteld aan de UPD-verlener, bijvoorbeeld ten aanzien van de continuïteit van de UPD en de financiële stabiliteit van de UPD-verlener, maar dat er geen onderscheid is tussen de eisen die gesteld worden aan een Nederlandse UPD-verlener of een UPD-verlener welke onder controle van een buitenlandse partij staat. Klopt deze interpretatie?

3. Marktordening en toegangsregulering

3.1 Huidige toegangsregulering

3.1.1 Huidige regelgeving zorgt voor onzekerheid

Volgens de leden van de VVD-fractie wijst de regering terecht op het belang van het behoud van werkgelegenheid in de postsector, met name voor werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Hoe beoordeelt de regering in dit verband het verlies aan werkgelegenheid in de postsector dat zich heeft voorgedaan sinds het moment waarop de regering heeft besloten een vergunning te verlenen om de eerder genoemde concentratie op de postmarkt toe te staan?

¹ De Volkskrant, 8 januari 2020, 'Duizenden Sandd-medewerkers gaan niet in op aanbod PostNL na fusie' (<https://www.volkskrant.nl/economie/duizenden-sandd-medewerkers-gaan-niet-in-op-aanbod-postnl-na-fusie~b0105710/>)

3.2 Nieuwe toegangsregulering

De leden van de CDA-fractie merken op dat de toegangsregulering voor alternatieve postvervoerders is gekoppeld aan het UPD-netwerk en het servicekader dat op basis van de Postrichtlijn beschikbaar moet zijn. Hebben deze leden het goed begrepen dat wanneer de UPD van vijf naar drie bezorgdagen gaat, dit betekent dat alternatieve postvervoerders geen vijf dagen meer kunnen laten bezorgen? Zou toegangsregulering niet gebaseerd moeten zijn op alle dagen dat PostNL zakelijke post aanbiedt om oneerlijke concurrentie te voorkomen?

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de voorstellen voor een nieuwe regulering van de toegang tot de postmarkt en eveneens van de opmerkingen van Afdeling advisering van de Raad van State daarbij. Het voorstel is dat de wetgever vooraf en niet langer de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de toegangsvoorwaarden bepaalt. Het blijft voor deze leden onduidelijk waarom de ACM niet wordt belast met de taak om de toegangsvoorwaarden en tariefmethodiek vast te stellen en de benodigde marktkennis en -expertise. Daarnaast ziet de ACM toe op de algemene mededingingsregels, hetgeen relevant kan zijn in geval de landelijke netwerkpartij haar machtspositie zou misbruiken. De regering heeft ondanks het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State er toch voor gekozen om niet tegemoet te komen aan de wens om de ACM de toegang tot de markt te laten reguleren. Naar de mening van deze leden komt het door de Minister van Economische Zaken en Klimaat vragen van een rapport niet voldoende tegemoet aan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Kan de regering hier alsnog op ingaan?

3.2.1 Doelen

De leden van de VVD-fractie hebben met bijzondere interesse kennisgenomen van de opsommingen van de doelen van de nieuwe toegangsregulering en hebben hier nog enkele vragen over. Kan de regering nader toelichten wanneer er sprake is van een marktsituatie die rechtvaardigt dat toegangsregulering komt te vervallen? Op basis van welke criteria wordt dit besloten? Hoe wordt de onafhankelijkheid van het onderzoek dat daaraan voorafgaat gewaarborgd? Kan het besluit om toegangsregulering te laten vervallen op een later moment worden teruggedraaid? Zo ja, wanneer? Waarbij wordt aansluiting gezocht bij de vaststelling van een eventuele machtspositie van de UPD-verlener?

In de memorie van toelichting lezen de leden van de CDA-fractie dat de toegangsregulering niet te vroeg kan worden losgelaten, omdat kleinere postvervoerders op dat moment onvoldoende worden beschermd tegen de machtspositie van het klassieke postbedrijf, en ook niet te laat, omdat wanneer er geen machtspositie meer is, het postbedrijf dat verplicht is toegang te verlenen aan concurrenten wordt benadeeld door de regulering. Het 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. Partijen die afhankelijk zijn van toegangsregulering hebben zorgen over het loslaten hiervan op het moment dat PostNL geen machtspositie meer heeft, daar het bepalen van deze economische marktpositie lastig is (onder andere omdat blijkens de memorie van toelichting marktafbakening complex is). Kan de regering hierop ingaan?

De leden van de SP-fractie constateren dat het doel van de wetgeving is om zowel de continuïteit van de landelijke postvoorziening in stand te houden, met de schaalvoordelen die daarbij horen, en tegelijkertijd

concurrentie op regionaal niveau te stimuleren. Deze leden vragen of deze doelstellingen niet met elkaar in tegenstelling zijn. Succesvolle groei van regionale concurrenten zal immers onvermijdelijk het schaalvoordeel van PostNL aantasten en daarmee de basis voor een betaalbare UPD weghalen. Succesvol behoud van het schaalvoordeel van PostNL betekent feitelijk dat regionale concurrenten weinig kans maken. Deze leden vragen zich af of het in een krimpende postmarkt niet logischer is de ambitie voor concurrentie op te geven. Zij wijzen in dat kader ook op de matige resultaten van concurrent Sandd. Zij vragen verder of er berekeningen over het effect van regionale concurrentie op het gebied van werkgelegenheid en prijsontwikkelingen aan dit onderdeel ten grondslag liggen.

3.2.2 Toegang verzekerd op wettelijk niveau

De leden van de VVD-fractie merken op dat de toegangsregulering voor alternatieve postvervoerders gekoppeld is aan het UPD-netwerk en het op basis van de Postrichtlijn verplicht gestelde servicekader. In dit licht is het denkbaar dat de inperking van het servicekader, bijvoorbeeld in de vorm van het terugbrengen van het aantal bezorgdagen, een oneerlijk concurrentievoordeel zou kunnen opleveren voor de UPD-verlener, omdat de geboden toegang gebaseerd zou kunnen worden op een UPD-servicekader van bijvoorbeeld drie of vier dagen, terwijl de UPD-verlener in de zakelijke dienstverlening bezorging op vijf of zes dagen blijft aanbieden. Kan de regering ingaan op deze mogelijkheid en toelichten op welke wijze in deze mogelijkheid is voorzien?

De leden van de CDA-fractie lezen dat ACM kan beoordelen wat het maximaal aantal poststukken dat een postvervoerbedrijf aanbiedt, zou moeten zijn waarvoor de toegangsverplichting geldt, zodanig dat de beleidsdoelen worden bereikt. Bij algemene maatregel van bestuur wordt er een maximum gesteld aan de hoeveelheid restpost die ter verwerking aan de landelijke netwerkpartij wordt aangeboden. Kan de regering bevestigen met deze maximering oneerlijke concurrentie via onderaanneming wordt voorkomen?

3.2.3. Uitwerking van effectieve toegang

De leden van de VVD-fractie vragen wat de 'retail-minus-systematiek' concreet inhoudt. Op welke wijze wordt de hierbij gehanteerde korting vastgesteld? Welke overwegingen spelen hierbij een rol?

De leden van de CDA-fractie menen dat voor de gehele postmarkt duidelijkheid vooraf over de toegangsvoorwaarden van groot belang is. Kan de regering bevestigen dat de uitwerking van het standaardaanbod in de lagere regelgeving invulling geeft aan wat onder 'effectieve toegang' wordt verstaan, en dat alle voorschriften die worden opgenomen in de lagere regelgeving voldoen aan het uitgangspunt van effectieve toegang? Klopt het dat het toezicht ziet op naleving van het standaardaanbod vastgelegd in de lagere regelgeving en het toetsen van toegangsvoorwaarden die niet in deze lagere regelgeving konden worden voorzien aan 'effectieve toegang'? Verwacht de regering in de praktijk dat de lagere regelgeving zo eenduidig en omvattend is ten aanzien van de voorschriften voor toegang dat de kans beperkt is dat dit aanleiding geeft tot geschillen en interpretatieverschillen? Zo nee, zijn er mogelijkheden om deze kans te beperken door middel van dit wetsvoorstel?

3.2.4 Referentieaanbod als standaardaanbod

De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten onder welke omstandigheden een referentieaanbod gepubliceerd dient te worden en aan welke eisen dit aanbod dient te voldoen. Worden deze eisen verder geconcretiseerd in lagere regelgeving? Hoe ziet het toezicht op het doen van een referentieaanbod er uit? Op welke wijze wordt beoordeeld of een

andere postvervoerder met het aangeboden referentieaanbod een concurrerend aanbod in de markt kan doen? Op het moment dat er afgeweken wordt van het standaardaanbod, is dit dan ook mogelijk in de zin dat de onderhandeling een voor de andere postvervoerder minder gunstig aanbod oplevert dan het referentieaanbod?

3.2.5 De rol van de ACM

De leden van de VVD-fractie lezen dat ten aanzien van de technische aspecten van de toegangsregulering een beroep kan worden gedaan op de expertise van de ACM. Deze leden vragen de regering toe te lichten waarom het beroep op de expertise van de ACM optioneel is gemaakt. Is het gezien de expertise van de ACM niet verstandiger om de ACM altijd te betrekken bij de toegangsregulering?

Daarnaast lezen de leden van de VVD-fractie dat de Minister van de ACM kan opdragen een rapport uit te brengen inzake de omvang van het aantal poststukken of de tariefmethodiek- en toegangsvoorwaarden. Kan de regering toelichten waarom het rapport van de ACM optioneel is gemaakt? Wat is de status van het rapport van ACM? Kan hiervan worden afgeweken? Zo ja, moet dit nader worden gemotiveerd?

Verder lezen de leden van de VVD-fractie dat de ACM geen rol heeft bij de onderhandelingen die mogelijk plaatsvinden tussen de postvervoerders wanneer een postvervoerder vrijwillig besluit af te wijken van het referentieaanbod en in onderhandeling treedt over de tarieven en voorwaarden. Waarom is gekozen om de ACM hier geen rol in te geven? Deze leden vragen de regering om zo specifiek mogelijk toe te lichten wat de argumentatie achter dit besluit is.

3.3 Eindgebruikersbescherming

De leden van de VVD-fractie delen het uitgangspunt van de regering dat voorkomen moet worden dat de tarieven voor postvervoerdiensten onredelijk hoog kunnen worden. Deze leden menen daarbij eveneens dat het cruciaal is dat de toezichthouder in staat wordt gesteld om adequaat toezicht te houden op de wijze van vaststelling van het gehanteerde maximumrendement, de methodiek van berekening en de kostentoe-rekening van UPD-diensten. Kan de regering inzichtelijk maken op welke wijze de toezichthouder meer inzicht en toegang in de voor de kostentoe-rekening relevante informatie kan krijgen, om zo in staat te zijn te beoordelen of er bijvoorbeeld geen sprake is van de ongewenste kruissubsidiering? Is de regering voornemens om nadere regels te stellen over de rapportage van de verdeling van kosten en opbrengsten tussen de verschillende activiteiten van de UPD-dienstverlener, met name met betrekking tot de eventuele doorbelasting van UPD-netwerkkosten naar niet-UPD-diensten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering toelichten hoe deze nadere regels vorm zullen krijgen en op welke wijze hiermee het doel van voldoende inzicht in de onderlinge kostentoe-rekening tussen verschillende activiteiten bewerkstelligd kan worden?

4. Toekomstbestendige UPD

4.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering betoogt dat met de toekomstige technologische aanpassingen die nu door het wetsvoorstel mogelijk worden gemaakt, mogelijke tariefstijgingen door de UPD-verlener voorkomen kunnen worden. Kan de regering toelichten op basis waarvan deze redenering gemaakt is? Is het niet waarschijnlijker dat met een vastgesteld maximumrendement kostenbesparingen als gevolg

van technologische vooruitgang vooral gebruikt zullen worden door de UPD-verlener om dicht bij het maximumrendement op de UPD te gaan zitten?

4.2 Meebewegen met behoeften van gebruikers

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting schrijft dat als gevolg van de wijzigingen van definities in het wetsvoorstel de UPD-verlener ruimte geboden wordt om meer mogelijkheden te benutten om verschillende oplossingen in te zetten als de aflevering van poststukken op een huisadres niet slaagt of niet mogelijk is. Deze leden menen echter dat het versturen van pakketten of poststukken die niet geschikt zijn om met behulp van een brievenbus bezorgd te worden een klein deel van de UPD bevatten. Begrijpen deze leden daarmee dat de begripswijzigingen ook beogen om de mogelijkheden te vergroten voor de UPD-verlener voor het vinden van efficiency-mogelijkheden of nieuwe bezorgmogelijkheden buiten de UPD? Zo ja, kan de regering toelichten op welke wijze concurrenten binnen de (post)bezorgmarkt buiten de UPD van dezelfde mogelijkheden gebruik kunnen maken of er onderscheid bestaat tussen de regelgeving die voor de UPD-verlener en voor andere pakketbezorgdiensten geldt? Meer specifiek, op welke manier is in dat geval de huidige tarief- en toegangsregulering van toepassing op de UPD-verlener en is er daarbij onderscheid ten opzichte van andere pakketbezorgdiensten?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat om mee te kunnen bewegen met behoeften van gebruikers en om de UPD-dienstverlener kosten te kunnen laten besparen, het wettelijke begrip «afleveren» aangevuld wordt met het begrip «aanbieden» van post. Deze wijziging kan betekenen dat de post niet meer thuis in de bus hoeft te worden bezorgd. Met name ter waarborging van het briefgeheim moet de geadresseerde dan wel expliciet toestemming geven voor een andere bezorging dan aan huis. Begrijpen deze leden het goed dat ook als een geadresseerde om een andere reden zijn post aan huis wenst te blijven ontvangen, bijvoorbeeld omdat hij of zij beperkingen kent om de post elders op te halen, die post in die gevallen thuis bezorgd zal blijven worden? Zo nee, wat begrijpen zij dan niet goed? Is het beginsel dat mensen met een beperking volwaardig aan de samenleving moeten kunnen deelnemen voldoende geborgd? Waar is dit vereiste van toestemming in de wet verankerd? Deelt de regering de mening dat dit een dermate principiële punt is dat het niet bij lagere regelgeving aangepast kan worden? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie menen ook dat, indien een geadresseerde geen toestemming geeft voor alternatieve vormen van postbezorging zoals via digitale weg of op een andere locatie, dit niet mag leiden tot hogere tarieven voor de geadresseerde die bezorging aan huis wenst. Deelt de regering die mening? Zo ja, hoe is dit gewaarborgd? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat, gelet op de dalende volumes aan post, veranderingen in de UPD op termijn niet te vermijden zullen zijn. Echter, naar de mening van deze leden zal een aanpassing of versoering niet gedifferentieerd moeten worden doorgevoerd. Zij bedoelen daarmee dat aanpassingen of versoeringen niet tot gevolg mogen hebben dat het voorzieningenniveau van de minder dichtbevolkte en daardoor minder rendabele gebieden eerder of meer wordt versoerd dan van de meer rendabele gebieden. Essentieel kenmerk van de huidige UPD is dat de bezorgplicht overal van gelijke frequentie en niveau is. Dat geldt ook voor de tarieven. Deelt de regering deze mening? Zo ja, hoe kan dit worden gewaarborgd? Zo nee, waarom niet?

4.3 Tijdig kosten en baten UPD in beeld

De leden van de GroenLinks-fractie missen een duidelijk afwegingskader bij het eventueel verschraken van de UPD. Het verplaatsen van de eisen wat betreft het verplichte aantal bezorgdagen uit de Postwet naar lagere regelgeving wordt uitgevoerd om sneller in te kunnen spelen op ontwikkelingen op de postmarkt en sneller over te gaan op versobering van de huidige postvoorziening als het publieke belang hiervan niet meer opweegt tegen het bedrijfsbelang. Daarnaast wordt er gesteld dat er een brede afweging moet worden gemaakt voordat er tot versobering wordt overgegaan, waarbij verschillende belangen zoals arbeid, gebruikersbehoefte en financiële haalbaarheid tegen elkaar worden afgewogen. Het is echter onduidelijk hoe een dergelijke keuze wordt gemaakt. Hoe worden belangen tegen elkaar afgewogen en hoe weegt het sociaal-maatschappelijk belang van de hoge kwaliteit van onze postbezorging en de werkgelegenheid die dit genereert af tegen dit bedrijfsbelang? Wie bepaalt dit en welke precieze maatstaven worden hiervoor gehanteerd om tot een dergelijk waardeoordeel te komen? Wanneer is de overheid bereid om gebruik te maken van subsidies om voorzieningen in stand te houden en wanneer niet? Dit is vooralsnog onduidelijk. Kan de regering een verheldering van dit afwegingskader geven waarbij maatstaven worden opgesteld om deze keuzes op te baseren?

4.4 Snel inspelen op maatschappelijke behoefte

De leden van de PvdA-fractie lezen op pagina 19 en 20 van de memorie van toelichting dat, om snel in te kunnen spelen op maatschappelijke behoeften, eisen ten aanzien van het aantal bezorgdagen en ophaaldagen niet langer bij wet maar in lagere regelgeving – namelijk het Postbesluit – vastgelegd moeten gaan worden. Deze leden begrijpen dat er eventueel sprake kan gaan zijn van versobering van de UPD, maar waarom is daarvoor dusdanige snelheid vereist dat deze veranderingen, die toch fundamenteel van aard kunnen zijn, niet bij wet kunnen worden doorgevoerd? Niet voor niets laat de Postrichtlijn nu geen ruimte om minder dan vijf dagen te bezorgen. Naar de mening van deze leden dient een besluit tot versobering van de UPD, waarbij er bijvoorbeeld ook gevolgen kunnen zijn voor de werkgelegenheid of de impact op kwetsbare groepen, alleen maar genomen te worden na een bewuste en publieke afweging door de volksvertegenwoordiging, waarin alle alternatieven zijn bekeken. Deelt de regering die mening en blijft een dergelijke versobering dan alsnog alleen mogelijk door een wetswijziging? Zo nee, waarom niet? Deelt de regering de mening dat niet alleen belangen van de uitvoerder van de UPS mee moeten wegen maar minstens zoveel rekening moet worden gehouden met consumentenbelangen? Zo ja, hoe worden consumentenorganisaties vooraf betrokken bij eventuele versoberingen van de UPD? Zo nee, waarom niet? In hoeverre is het mogelijk om een verliesgevende UPD toch in stand te houden door de UPD-verlener van overheidswege daarvoor financieel te compenseren? Staat Europese regelgeving hieraan in de weg? Zijn er alternatieven voor financiële compensatie van overheidswege op langere termijn, als de markten voor post- en pakketbezorging verder integreren? In welke mate is substitutie van baten en lasten dan mogelijk?

4.5 Borging UPD in geval van buitenlandse overname

4.5.1 Eisen aan de financiële bestendigheid van de UPD-verlener

De leden van de VVD-fractie begrijpen de eisen die gesteld worden aan de financiële bestendigheid van de UPD-verlener, om te voorkomen dat de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de UPD in het gedrang komt. Desondanks blijft de situatie denkbaar dat als gevolg van een terugloop

van de vraag voor wat betreft UPD-diensten de financiële situatie van de UPD-verlener alsmaar verslechtert, terwijl deze als gevolg van de eisen die aan haar financiële bestendigheid gesteld wordt steeds meer geld opzij moet zetten om de financiële reserves op orde te houden. Kan de regering toelichten of met deze omstandigheid rekening is gehouden in het voorstel?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat wordt gesteld dat de houdstermaatschappij zich hoofdelijk aansprakelijk moet stellen voor alle schulden uit rechtshandelingen van de UPD-verlener die deel uitmaakt van een groep. Daarnaast moet de UPD-verlener het tijdig aangeven indien de financiering in het geding komt en moet er een herstelplan worden aangeleverd om de financiering weer op orde te krijgen. Ook dient de UPD-verlener bij een overplaatsing van een UPD-dienst naar een ander postbedrijf deze dienst te blijven verlenen totdat er een vervanger gevonden is. Deze leden vragen hoe wordt gewaarborgd dat de financiële gevolgen voor de UPD-verlener niet leiden tot inkomensverlies, potentieel ontslag van werknemers, of andere maatregelen die de arbeidsvoorwaarden negatief beïnvloeden. Zij vragen om verheldering hoe de arbeidsvoorwaarden van werknemers beschermd blijven in het kader van de maatregelen die getroffen worden bij gebrekkige financierbaarheid. Kan de regering dit uitgebreid toelichten?

5. Bescherming postbezorgers

5.1 Achtergrond Tijdelijk besluit postbezorgers 2011

De leden van de CDA-fractie lezen dat in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 (TBP) is bepaald dat een postvervoerbedrijf met 80% van de postbezorgers die hij inzet voor zijn postvervoer een arbeidsovereenkomst moet zijn aangegaan. Het voorliggende wetsvoorstel regelt dat voor deze 80%-eis ook de postbezorgers meetellen met een afstand tot de arbeidsmarkt die op basis van een uitzendovereenkomst werkzaam zijn bij een postvervoerder. Wat is het postvolume van deze 80%?

5.2 Doel wijziging artikel 8

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het een goede zaak dat mensen met een arbeidsbeperking buiten de minimumnorm voor werknemers met een vast contract worden gesteld, zodat het niet nadelig uitpakt voor postvervoerders om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen of in dienst te houden. Deze leden constateren echter ook dat daar de bescherming voor mensen met een arbeidsbeperking binnen deze wetswijziging ophoudt. Er werken relatief veel mensen met een indicatie voor de Wet sociale werkvoorziening die vaak ook hun eigen postbezorging hebben. Wat gebeurt er met deze mensen? Is er oog voor de kwetsbare positie van deze mensen indien de postverzorging daadwerkelijk versoberd gaat worden? Is er nagedacht over een regeling die de werkgelegenheid voor deze mensen in de postvoorziening stimuleert, ook als de postmarkt verder versobert? Hoe is de regering van plan deze groep mensen te beschermen en te begeleiden indien in de toekomst een dusdanige versobering zal plaatsvinden dat ook de werkgelegenheid voor deze groep moet worden ingeperkt? Kan de regering dit uitgebreid toelichten?

6. Verhouding tot Europees recht

6.1 Toegang

De leden van de CDA-fractie merken op dat postvervoerders sinds oktober 2020 gebruikmaken van het artikel 47-toegangs aanbod dat is ingesteld door dit kabinet. Is bekend in hoeverre postvervoerders door dit aanbod daadwerkelijk financieel in de problemen zijn gekomen (de sterke krimp in de postmarkt buiten beschouwing gelaten)?

7. Gevolgen van het wetsvoorstel

7.1. Onderzochte alternatieven

7.1.1 Borging UPD in geval van buitenlandse overname

De leden van de CDA-fractie merken op dat ten aanzien van de artikelen 22 en 23 de doelstellingen van het wetsvoorstel tweeledig zijn: borging van de UPD bij een buitenlandse overname en borging van de UPD wanneer de financiële houdbaarheid van de UPD in gevaar komt als gevolg van marktontwikkelingen. Ziet de regering mogelijkheden om de tweeledige doelstelling van artikel 22 (borging continuïteit UPD en bescherming tegen buitenlandse overname) te splitsen teneinde beide doelstellingen te kunnen borgen en te voorkomen dat deze elkaar in de weg zitten?

7.2 Evaluatie en monitoring

Op grond van artikel 17a van de Postwet wordt de UPD om de drie jaar geëvalueerd. De leden van de CDA-fractie zien in het wetsvoorstel zelf geen evaluatiebepaling staan. Waarom ontbreekt deze?

8. Adviezen en consultatie

8.1 Consultatiereacties

8.1.1 Toegangsregulering

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de toegangsregeling. Deze leden vragen de regering of goederen, zoals (bus)pakketten, zijn uitgesloten tot deze toegangsregeling. Indien dit niet het geval is, zou dit kunnen leiden tot een situatie waarin pakketvervoerders die hebben geïnvesteerd in een eigen pakkettennetwerk concurrentie krijgen van postvervoerders.

8.2 Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets ACM

De leden van de VVD-fractie stellen dat de regering terecht bemerkt dat de ACM ten aanzien van de verruiming van de definitie van postbus in artikel 2, eerste lid, onderdeel h, begrijpt dat hiermee ook pakketkluisen, waarvoor op grond van deze bepaling een verplichting zou ontstaan voor de aanbieders daarvan om toegang te verlenen aan andere pakketvervoerders voor het afleveren van pakketten, onder dit artikel vallen. Evenwel volgt hierop in de memorie van toelichting de opmerking dat dit gevolg echter niet het doel van de bepaling is. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om pakketkluisen onder de definitie van postbus in artikel 2, eerste lid, onderdeel h te laten vallen. Deze leden vragen de regering dit zo precies mogelijk toe te lichten. Kan de regering ook toelichten of pakketpunten wel onder de definitie van postbus in artikel 2, eerste lid, onderdeel h, vallen? Wat zou het gevolg zijn indien pakketkluisen en pakketpunten onder de definitie van postbus zouden worden geschaard? Kan de regering voorts inzichtelijk maken in hoeverre

de contracten die de huidige UPD-dienstverlener gebruikt gebaseerd zijn op exclusiviteit, hetgeen betekent dat ondernemers met een servicepunt niet de vrijheid hebben om naast een contract met de huidige UPD-dienstverlener andere contracten voor het verlenen van service-diensten in het pakketvervoer met andere pakketvervoerders af te sluiten?

Ten aanzien van de arbeidsbescherming in de postmarkt merken de leden van de VVD-fractie op dat in de beleidsvisie over de toekomst van de postmarkt is opgemerkt dat de scope van de regelgeving van de postmarkt steeds verder verschuift van specifieke regulering van de postmarkt richting de regulering van arbeid. In dit licht heeft de ACM aangeraden het toezicht op de arbeidsmarkt binnen de postmarkt onder te brengen bij de Inspectie SZW. Deze leden vragen of de regering kan toelichten waarom deze aanbeveling van de ACM niet is opgevolgd en welke argumenten hieraan ten grondslag liggen. Meent de regering dat de ACM over voldoende expertise beschikt om voldoende toezicht te houden op de verschillende eisen die gesteld worden aan de arbeidsrechtelijke positie van werknemers van postbedrijven?

De leden van de CDA-fractie lezen dat in de internetconsultatie enkele partijen aanbevelen het toezicht in het kader van het Tijdelijk besluit postbezorgers (TBP) onder te brengen bij de Inspectie SZW in plaats van bij de ACM. Ook vakbonden pleiten hiervoor, vanwege zorgen dat via de bagatelbepaling bedrijven de 80%-eis ongewenst ontwijken. Daarnaast constateert de ACM in haar uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets dat het toezicht houden op arbeidsverhoudingen wat de kerntaken en vereiste deskundigheid betreft afwijkt van de kerntaken van de ACM. De regering geeft aan dat het denkbaar is de ontwikkelingen en de ervaring van de ACM met de praktische uitvoering van het toezicht af te wachten en op termijn te evalueren, en te bezien welke partij dit toezicht het beste kan uitvoeren. Kan de regering nog eens expliciet toelichten waarom gegeven het bovenstaande zij dit toezicht niet van begin af aan bij de Inspectie SZW wil beleggen?

De leden van de D66-fractie memoreren de uitvoeringstoets van de ACM waarin de aanbeveling wordt gedaan om de toezichtstaak bij de Inspectie SZW te beleggen. Deze leden vragen daarom de regering toe te lichten waarom er voor gekozen is om de toezichtstaak toch bij de ACM te beleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de handhaving op de toepassing van de minimumnorm voor het aantal postbezorgers dat werkt met een arbeidsovereenkomst nog steeds bij de ACM wordt neergelegd. De ACM en verschillende stakeholders, waaronder FNV, CNV en de Bond van Post Personeel, hebben zich hier tegen uitgesproken en pleiten voor de verschuiving van de handhaving naar de Inspectie SZW. De handhaving van deze minimumnorm komt namelijk niet overeen met de gebruikelijke werkzaamheden van de ACM, waardoor men er niet van uit kan gaan dat de ACM in staat is goede handhaving te verrichten. De Inspectie SZW heeft wel de benodigde ervaring op dit gebied. Daarnaast vinden deze leden de argumentatie binnen de memorie van toelichting hierover niet overtuigend. Het gaat er namelijk niet om of het toezicht al of niet complex is of dat de ACM goed inzicht zou hebben in marktpartijen of niet. Het gaat erom of de belegging van een toezichtstaak leidt tot effectief toezicht en of de taak passend en geschikt is voor een organisatie als de ACM. De Inspectie SZW lijkt geschikter om deze taak uit te voeren. Daarnaast zou een verschuiving van toezicht naar de Inspectie SZW kunnen leiden tot een beëindiging van de ontsnapingsroute voor de 80%-regel door de zogenaamde 'bagatelbepaling' in het TBP. Om onder het toezicht van de ACM te vallen is een omzetgrens van 2 miljoen euro

vastgesteld. Grote bedrijven splitsen zich daardoor op onder kleinere bv's om zo het toezicht van de ACM te ontlopen. Door de handhaving bij de Inspectie SZW neer te leggen kan hier een eind aan worden gemaakt. Kan de regering haar overwegingen op dit punt nogmaals toelichten en is zij bereid dit punt te heroverwegen en de inspectie alsnog neer te leggen bij de Inspectie SZW?

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering het toezicht op de toepassing van de minimumnorm voor het aantal postbezorgers niet onder de Inspectie SZW wil laten vallen maar bij de ACM wil laten. Deze leden constateren dat zowel de ACM in haar uitvoeringstoets als PostNL en de vakbonden een voorkeur hebben voor verplaatsing van het toezicht naar de Inspectie SZW. Deze leden vragen welke inhoudelijke gronden de regering heeft om toch te kiezen voor ACM in deze rol, waar de organisatie zo weinig geschikt voor lijkt. Zij vragen of de regering de mening deelt dat effectieve handhaving in het verleden wel tekort is geschoten. Wat is de reden om te verwachten dat dit in de toekomst anders zal zijn? Deze leden wijzen ook op de kritiek van de vakbonden dat het feit dat in de huidige situatie een omzetgrens van ten minste 2 miljoen euro per jaar nodig is om onder toezicht van de ACM te vallen, en dat bedrijven door splitsing in verschillende kleine bv's zo onder toezicht uitkomen. Zij vragen wat de regering gaat doen om deze feitelijke ontwijking van toezicht tegen te gaan en of het niet logisch is dit gat in het toezicht te dichten in combinatie met een verplaatsing van het toezicht naar de Inspectie SZW.

Wat betreft de handhaving begrijpen de leden van de PvdA-fractie dat de ACM de instantie is die toezicht houdt op de naleving van de Postwet en zorgt voor handhaving. Evenwel hebben deze leden zorgen over de handhaving van de minimumnorm van 80% voor het aantal postbezorgers dat moet werken onder een arbeidsovereenkomst. Het toezicht daarop zou van de Inspectie SZW naar de ACM moeten gaan verschuiven. In hoeverre kan de ACM hierop effectief toezien? Deze leden hebben daar ernstige twijfels bij, omdat toezicht op dergelijke arbeidsgerelateerde voorwaarden niet tot het specialisme van de ACM behoort. Bovendien kan de ACM slechts toezicht houden op postbedrijven met een omzet van minstens 2 miljoen euro per jaar. Door zich op te splitsen in kleinere bedrijven kunnen postbedrijven zich aan dit toezicht onttrekken en zich niet gaan houden aan de 80%-norm. Daarmee ontstaat dan toch nog de ongewenste concurrentie op de arbeidsmarkt. Toezicht door de Inspectie SZW zou dit kunnen voorkomen. Kan de regering er alsnog zorg voor dragen dat het toezicht op dit punt bij de Inspectie SZW komt te liggen? Zo nee, waarom niet? Welke mate van intensiteit krijgt het toezicht? Zal sprake zijn van programmatisch of slechts van incidentgestuurd toezicht?

De leden van de ChristenUnie-fractie onderschrijven het pleidooi van de ACM en verschillende vakbonden om de handhaving op de toepassing van de minimumnorm voor het aantal postbezorgers dat moet werken onder een arbeidsovereenkomst te verplaatsen van de ACM naar de Inspectie SZW. Deze leden vragen de regering nader te onderbouwen waarom het onverstandig is deze handhaving bij de Inspectie SZW te beleggen.

II. ARTIKELEN

Artikel 9b

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de reacties op de internet-consultatie zorgen zijn geuit over de mogelijkheid om bij koninklijk besluit de toegangsregulering te laten vervallen. Volgens de reacties introduceert

dit onzekerheid voor de toegangvragende postvervoerders. Naar aanleiding van deze zorgen is verhelderd dat het voorgestelde artikel 89a, tweede lid, voorziet in een voorhangprocedure van een koninklijk besluit bij de Eerste en Tweede Kamer. Geldt een dergelijke voorhang ook voor artikel 9b van het wetsvoorstel, die de grondslag bevat om bij AMvB en bij ministeriële regeling de toegangsverplichting nader in te vullen?

Onderdeel T (artikel 89a)

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op wat voor termijn de regering denkt dat de toegangsmaatregelen opgeheven kunnen worden. Door wie wordt de evaluatie uitgevoerd die moet vaststellen of de transitie compleet is en of deze toegangsmaatregelen opgeheven kunnen worden, en wat voor maatstaven worden gehanteerd om dit vast te stellen?

De ondervoorzitter van de commissie,
Azarkan

Adjunct-griffier van de commissie,
Goorden