

Vergaderjaar 2020–2021

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 september 2020

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. Ik dank de leden van de fracties voor de gestelde vragen. Graag ga ik op deze vragen in.

In het verslag hebben de leden van diverse fracties vragen gesteld over de onderdelen van het wetsvoorstel. Deze nota naar aanleiding van het verslag volgt vanzelfsprekend de indeling van het verslag. Voor de leesbaarheid en raadpleegbaarheid van de nota zijn de antwoorden op de vragen genummerd, aan de hand van de indeling van het verslag.

Ik hoop dat met deze nota naar aanleiding van het verslag de gestelde vragen naar tevredenheid zijn beantwoord. Ik hoop dat de beantwoording zal bijdragen aan een voorspoedige verdere behandeling van het wetsvoorstel.

INHOUDSOPGAVE

I.	ALGEMEEN	2
1.	Inleiding	5
2.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	9
2.1	Aanleiding wetsvoorstel	9
2.2	Uitkomsten onderzoeken	10
2.3	Beschikbaarheid en betaalbaarheid UPD	12
2.4	Marktordening en toegangsregulering	17
2.5	Arbeidsbescherming	18
2.6	Continuïteit UPD bij buitenlandse overname	19
3.	Marktordening en toegangsregulering	19
3.1	Huidige toegangsregulering	19
3.1.1	Huidige regelgeving zorgt voor onzekerheid	19
3.2	Nieuwe toegangsregulering	20

3.2.1	Doelen	21
3.2.2	Toegang verzekerd op wettelijk niveau	23
3.2.3	Uitwerking van effectieve toegang	23
3.2.4	Referentieaanbod als standaardaanbod	24
3.2.5	De rol van de ACM	25
3.3	Eindgebruikersbescherming	26
4.	Toekomstbestendige UPD	27
4.1	Algemeen	27
4.2	Meebewegen met behoeften van gebruikers	27
4.3	Tijdig kosten en baten UPD in beeld	30
4.4	Snel inspelen op maatschappelijke behoefte	30
4.5	Borging UPD in geval van buitenlandse overname	31
4.5.1	Eisen aan de financiële bestendigheid van de UPD-verlener	31
5.	Bescherming postbezorgers	33
5.1	Achtergrond Tijdelijk besluit postbezorgers 2011	33
5.2	Doel wijziging artikel 8	33
6.	Verhouding tot Europees recht	34
6.1	Toegang	34
7.	Gevolgen van het wetsvoorstel	34
7.1.	Onderzochte alternatieven	34
8.	Evaluatie en monitoring	35
8.1	Toegangsregulering	35
8.2	Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets ACM	35
II.	ARTIKELN	39
	Artikel 9b	39
	Onderdeel T (artikel 89a)	40

I. ALGEMEEN

1. 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?

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd in de toelichting bij het wetsvoorstel in te gaan op de marktontwikkelingen en de gevolgen daarvan op de postvoorziening. Naar aanleiding van dit advies is een passage toegevoegd aan paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting, waarin de wijziging van de marktomstandigheden op de postmarkt is toegelicht, mede aan de hand van analyses en onderzoeken die de afgelopen jaren zijn verricht. De overname van Sandd door PostNL heeft niet geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel en de concentratie tussen PostNL en Sandd komen beide wel voort uit de uitdagende situatie waarin de postmarkt zich bevindt, waarbij sprake is van een sterke voortdurende krimp.

2. 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?

Op 11 juni 2020 heeft de rechtbank Rotterdam het besluit vernietigd waarbij een vergunning was verleend voor de concentratie tussen Sandd en PostNL op basis van artikel 47 van de Mededingingswet. Ik heb op 21 juli jl. pro forma hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB). De gronden voor het hoger beroep worden op dit moment door mij nader uitgewerkt. Omdat het hoger beroep de uitspraak van de rechtbank niet schorst, zal ik parallel hieraan een nieuw besluit op grond van artikel 47 van de Mededingingswet nemen. Naar verwachting zal de nieuwe besluitvorming voor het einde van dit jaar plaatsvinden. Het nieuwe besluit loopt in principe mee in de hoger beroepsprocedure bij het CBB. Het CBB kan in dat geval in de uitspraak op het hoger beroep dus ook direct een oordeel vellen over het nieuwe besluit.

De inhoud van het wetsvoorstel is niet direct gerelateerd aan de concentratie tussen Sandd en PostNL (zie ook het antwoord op vraag 1 van de leden van de VVD-fractie). Het ligt daarom niet in de lijn der verwachting dat de uitspraak van de rechtbank over het vergunningsbesluit PostNL-Sandd zal leiden tot aanpassingen van het wetsvoorstel. Indien dit wel het geval is, zal ik uw Kamer hierover zo spoedig mogelijk informeren. Er is wel een relatie tussen de uitspraak van de rechtbank en de lagere regelgeving op grond van dit wetsvoorstel die ik aan het voorbereiden ben. Meer specifiek gaat het om de uitwerking van de toegangsregulering in de lagere regelgeving.

Tenslotte is relevant te vermelden dat PostNL aan mij heeft aangegeven geen aanleiding te zien om af te wijken van de voorschriften die ik had verbonden aan het artikel 47-besluit. Dit betekent dat PostNL conform de voorschriften die ik aan de vergunning had verbonden zal handelen. Het gaat daarbij om een voorschrift op basis waarvan PostNL andere postvervoerders toegang tot haar netwerk verleent, een voorschrift waarmee een maximumrendement voor alle postactiviteiten van PostNL in Nederland is vastgesteld en een voorschrift ter bescherming van werkenden. Dit vind ik positief omdat onzekerheid voor andere postvervoerders, afnemers en werkenden op deze manier zoveel als mogelijk wordt voorkomen en er stabiliteit in de markt is.

3. 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.

Artikel 15 van de Postwet 2009 (hierna: Postwet) regelt de aanwijzing van de verlener van de universele postdienst (hierna: UPD). Het wetsvoorstel brengt enkele wijzigingen aan in dit artikel, maar de aanwijzing blijft op wettelijk niveau geregeld.

Een aantal kwaliteitseisen die aan de verlening van de UPD worden gesteld, die nu nog in artikel 16, vijfde lid, van de Postwet staan, wordt gedelegeerd naar algemene maatregel van bestuur. Het betreft het aantal ophaal- en bezorgdagen van poststukken door de UPD-verlener. Dat is geregeld in het voorgestelde artikel 16, vijfde en zesde lid. Zoals is aangegeven in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting, is versobering van deze kwaliteitseisen op dit moment niet aan de orde. Verder worden geen wijzigingen aangebracht in het niveau waarop eisen aan de UPD-verlener worden gesteld.

Wel wordt in het wetsvoorstel een aantal nieuwe eisen aan de UPD-verlener gesteld. In de voorgestelde artikelen 22a tot en met 22d staat een aantal eisen waaraan de UPD-verlener moet voldoen om de financiële bestendigheid van de UPD te borgen. De hoofdbestanddelen van deze nieuwe eisen zijn eveneens op het niveau van de wet geregeld. Bij algemene maatregel van bestuur wordt nadere technische invulling gegeven aan de eisen in artikel 22a, eerste lid, en 22b, eerste lid, en indien nodig, aan artikel 22c, tweede lid.

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

4. 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 postmarkt verkeert in een transitieproces naar een brede bezorgmarkt. Het tempo waarin dit proces zich voltrekt, is vooraf niet eenvoudig in te schatten. De postvolumes dalen jaarlijks sterk door veranderende behoeften van gebruikers, maar zijn ook onderhevig aan conjuncturele en incidentele invloeden zoals de uitbraak van COVID-19. Uit de cijfers van PostNL over het tweede kwartaal van 2020 blijkt dat het volume aan brieven in totaal (zowel UPD als niet-UPD) met 16,2% is afgenomen. De coronacrisis heeft hierin naar schatting een aandeel van 5 procentpunt, doordat er minder zakelijke post is verstuurd. Deze daling van het volume aan brievenpost is fors, ook in relatie tot de daling van het postvolume in eerdere jaren. Het is op dit moment echter nog onduidelijk wat de impact van de coronacrisis op middellange termijn zal zijn. In dit kader is het bijvoorbeeld onzeker of de opgetreden daling van zakelijke post structureel is of niet.

Het wetsvoorstel richt zich op modernisering en flexibilisering van de UPD, zodat eventueel extra kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd. In het wetsvoorstel is bovendien opgenomen dat het vaststellen van het aantal ophaal- en bezorgdagen van poststukken binnen de UPD wordt gedelegeerd naar het niveau van het Postbesluit 2009. Het delegeren van bepalingen ten aanzien van (de kwaliteit en de reikwijdte van) de UPD naar algemene maatregel van bestuur stelt de regelgever in staat sneller te kunnen acteren, zonder hierbij afbreuk te doen aan gerechtvaardigde publieke belangen, de rechtszekerheid en de rechtsgevolgzaamheid. Het is immers niet ondenkbaar dat de impact van de coronacrisis ervoor zorgt dat de rendabiliteit van de 24-uurs postdienstverlening (waaronder de UPD) versneld onder druk komt te staan, waardoor opnieuw beleidskeuzes moeten worden gemaakt, binnen de kaders van de Postrichtlijn. Ik volg de situatie daarom nauwgezet. Door de consolidatie van PostNL en Sandd is de postmarkt wel minder kwetsbaar. De continuïteit van een landelijke postdienstverlening was onzekerder geweest met een zelfstandig Sandd en PostNL.

5. 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?

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de garantie van het briefgeheim. Het briefgeheim in artikel 13, eerste lid, Grondwet is van toepassing op verpakkingen die onder het begrip «brief» vallen. Het grondwettelijk briefgeheim geldt voor zendingen bij alle postvervoerders, niet alleen bij PostNL. De Postwet definieert een brief als een op een fysieke drager aangebrachte geadresseerde schriftelijke mededeling (artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Postwet). Een postpakket is een geadresseerd verpakt poststuk, dat zaken, niet zijnde brieven, bevat (artikel 1, onderdeel e, van het Postbesluit 2009). De definitie in de Postwet, alsook het begrip brief in het huidige artikel 13 Grondwet, zijn leidend voor de uitleg van dat begrip. Verpakkingen met goederen, waaronder postpakketten, die niet onder het begrip brief vallen, zijn dus niet beschermd door het grondwettelijk briefgeheim en mogen door een toezichthouder of opsporingsambtenaar dus in beginsel geopend worden.¹

Wat betreft het openen van pakketjes voor controle- of opsporingsdoel-einden zijn verschillende bevoegdheden vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Algemene douanewet en de Wet economische delicten. Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de betreffende bevoegdheden die zijn vastgelegd in deze wettelijke bepalingen. Voor al deze bepalingen geldt dat het niet uitmaakt of dit PostNL betreft of een andere post- of pakketvervoerder.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat een algemeen kader voor het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Daartoe is een toezichthouder bevoegd zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen, en daartoe verpakkingen te openen, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is (artikel 5:18 in samenhang met artikel 5:13 Awb). Bij de uitoefening van hun bevoegdheden dienen toezichthouders het grondwettelijk beschermde briefgeheim te respecteren. Voor zover het gaat om verpakkingen waarop het briefgeheim van toepassing is, hebben toezichthouders geen bevoegdheid om die verpakkingen te openen.

¹ Zie tevens Aanhangsel Handelingen II, 2018/19, nr. 2186.

Wat betreft het openen van zendingen voor opsporingsdoeleinden kent het Wetboek van Strafvordering (Sv) een specifieke regeling voor de kennisneming van de inhoud van inbeslaggenomen pakketten, brieven, stukken en andere berichten, welke aan een postvervoerbedrijf als bedoeld in de Postwet zijn toevertrouwd (of aan een geregistreerde ingevolge artikel 2.1, vierde lid, van de Telecommunicatiewet dan wel aan een andere instelling van vervoer). Deze regeling ziet dus op al deze zendingen bij die vervoerders. Indien het poststuk gesloten is en de redelijke verwachting bestaat dat kennisneming van de inhoud aan de strafvordering kan bijdragen, dan mag de officier van justitie daartoe overgaan, na machtiging van de rechter-commissaris (artikel 114, tweede lid, jo artikel 101, tweede lid, Sv). In dat kader moet sprake zijn van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.

Voor het douanetoezicht en douanecontrole krachtens de Algemene douanewet (Adw), waarop de toezichtsbepalingen van de Awb niet van toepassing zijn (artikel 1:6 Adw), geldt een specifieke regeling voor de bescherming van het briefgeheim. De regeling is beperkt tot brieven die aan een instelling van vervoer zijn toevertrouwd, deze kunnen slechts worden geopend op bevel van een rechter-commissaris (artikel 1:36 Adw). Tenslotte biedt de Wet op de economische delicten (WED) een basis voor het openen van pakketten. Opsporingsambtenaren, die op grond van artikel 17, eerste lid, van de WED zijn belast met de opsporing van economische delicten, zijn bevoegd in het belang van de opsporing voorwerpen in beslag te nemen en zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is, en daartoe verpakkingen te openen (de artikelen 18, eerste lid, en 21, eerste en tweede lid, WED). De regeling van de WED derogeert aan de regeling in het Wetboek van Strafvordering voor de inbeslagneming en de kennisneming van de inhoud van inbeslaggenomen pakketten, brieven, stukken en andere berichten. Het grondwettelijk beschermde briefgeheim geldt echter onverkort. Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor politie of het Openbaar Ministerie. Er hebben mij ook geen signalen bereikt dat aanpassingen binnen de Postwet op dit vlak wenselijk worden geacht. Leden Moorlag en Kuiken (PvdA) en Yesilgöz-Zegerius en Lodders (VVD) hebben recentelijk vragen gesteld (2020D30264 en 2020Z12910) die raken aan deze vraag van de CDA-fractie. Deze vragen worden separaat van dit verslag beantwoord.

6. 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. Het openen van poststukken en tussenkomst van de kantonrechter is slechts aan de orde als er bij niet-afleverbare poststukken geen direct zichtbare afzender is vermeld. Indien de oorspronkelijke herkomst van het poststuk niet is vermeld, maar wel de gegevens van de intermediair, kan teruggave aan de intermediair plaatsvinden zonder dat er sprake is van schending van het briefgeheim.

Het grondwettelijke briefgeheim heeft betrekking op het beschermen van de belangen van de primaire afzender, oftewel de oorspronkelijke opsteller van de brief of communicatiedrager. Dat betekent dat, indien het openen van de brief noodzakelijk is met het oog op terugzending, deze terugzending geschiedt aan de oorspronkelijke opsteller van de brief, zoals ook wenselijk wordt geacht door de leden van de D66-fractie. Dit zal in beginsel dus niet de intermediair zijn die heeft gezorgd voor het aanbieden van de brief aan een postvervoerder. De voorgestelde wijziging van «afzender» in «verzender» doet dus op geen enkele wijze afbreuk aan het geldende briefgeheim.

7. 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.

Ik ben het niet met de constatering van de leden van de SP-fractie eens dat de liberalisering van de postmarkt in grote mate op een mislukking is uitgelopen. PostNL heeft zich weten te transformeren van een verlieslatend staatsbedrijf naar een efficiënte logistieke dienstverlener. Postdiensten in Nederland hebben een hoge kwaliteit en – vergeleken met andere Europese landen – een gemiddelde prijs, ondanks het feit dat de krimp van brievenpost in Nederland sneller gaat dan in de meeste andere EU-lidstaten. Bovendien kan de postbezorging in Nederland zonder overheidssubsidies worden uitgevoerd, terwijl die in veel andere EU-landen wel nodig zijn.

In eerder onderzoek² is gekeken naar de voor- en nadelen van uitvoering van de UPD door de staat. Daarbij is geconstateerd dat uitvoering door de staat («deprivatisering») minder geschikt is om de financierbaarheid van de UPD te borgen. Staatsbedrijven zijn over het algemeen minder efficiënt dan marktpartijen, wat tot hogere prijzen leidt. Uitvoering van de UPD door de staat zal ook ten koste gaan van de innovatie. Gelet op het toekomstbeeld van een bredere bezorgmarkt is dit problematisch.

Voor een inschatting van de effecten van de huidige coronacrisis verwijs ik de leden van de SP-fractie naar het antwoord op vraag 4 van de leden van de CDA-fractie.

8. 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

² Zie onderzoek van Ecorys, Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158 en bijlage.

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.

Met het onderhavig wetsvoorstel worden geen wijzigingen aangebracht in de kwaliteitseisen aan de UPD, zoals het aantal bezorgdagen of de overkomstduur. Zoals aangegeven in het regeerakkoord, vindt het kabinet het wenselijk om het huidige kwaliteitsniveau van de postbezorging te verankeren, mede gelet op het platteland en de krimpregio's. Er is dan ook geen (specifiek) effect van dit wetsvoorstel op krimp- en grensregio's en een specifieke krimpregiocheck op dit wetsvoorstel is dan ook niet aan de orde.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding wetsvoorstel

9. 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?

In dit wetsvoorstel wordt op een aantal punten de gebruikte terminologie meer technologieneutraal gemaakt en wordt rekening gehouden met een mogelijke verschuiving van fysieke naar digitale verzending en van aflevering op een vast woonadres naar aflevering op flexibele locaties. Op deze manier wordt geborgd dat toekomstige technologische ontwikkelingen en veranderende behoeften van consumenten zonder problemen door logistieke dienstverleners kunnen worden meegenomen in hun bedrijfsmodel. Door bijvoorbeeld het begrip «afleveren» aan te vullen met het neutrale begrip «aanbieden», wordt er meer ruimte geboden voor het digitaal ontvangen van fysieke post en nieuwe logistieke concepten, zoals het in de toekomst samen met een pakket of boodschappen aanbieden van een poststuk op het werk, bij een benzinestation of via een mobiel afhaalpunt in de wijk.

10. 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).

Op initiatief van de Vereniging Grootverbruikers Post (VGP), is onder stakeholders verkend in welke mate een maatschappelijk overleg post zou kunnen voldoen aan een behoefte van verschillende partijen en hoe een dergelijk overleg vormgegeven zou kunnen worden. Ik ben hierover met de VGP in contact. Voor mij is onder andere belangrijk dat een dergelijk overleg voorziet in een duidelijke behoefte van marktpartijen, dat er geen parallelle overlegstructuren ontstaan en dat de inrichting voldoende toekomstbestendig is, bijvoorbeeld door ook de ontwikkelingen op het gebied van een bredere bezorgmarkt te betrekken. Ook vind ik het belangrijk dat een brede groep stakeholders hierin vertegenwoordigd zou zijn.

In relatie tot de externe effecten rondom pakketvervoer, zoals de milieubelasting, congestie en verkeersveiligheid, bestaan er reeds samenwerkings- en overlegstructuren. Binnen de Topsector Logistiek wordt samengewerkt in diverse pilots op het terrein van duurzame stadslogistiek en alternatieve inrichting van de «laatste kilometer». Ook wordt er op verschillende terreinen onderzoek gedaan en deze kennis wordt gedeeld met deelnemers aan de Topsector Logistiek. Ik zie op dit moment geen toegevoegde waarde van het inrichten van een aanvullend overleg-gremium ten aanzien van de externe effecten rondom pakketvervoer. Indien de sector deze toegevoegde waarde wel ziet, dan hebben ze daartoe uiteraard de vrijheid, op voorwaarde dat de mededingingsregels worden nageleefd.

De ACM heeft recent ook onderzoek gedaan naar de laatste kilometer van pakketbezorging.³ De ACM ziet voordelen van een betere dekking van het aantal servicepunten en pakketkluizen voor pakketbezorging, omdat dit zorgt voor een beter toegankelijk netwerk voor consumenten en minder vervoersbewegingen. De ACM constateert bovendien dat er grote verschillen zijn in het beleid van gemeenten ten aanzien van pakketkluizen en de ACM vindt het van belang dat dit waar mogelijk meer wordt geüniformeerd, waardoor marktpartijen makkelijker duurzame initiatieven kunnen uitrollen.

11. 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?

Ik verwijs de leden van de CDA-fractie naar het antwoord op vraag 2 van de leden van de VVD-fractie. Er lopen, voor zover mij bekend, geen andere rechtszaken die mogelijk van invloed zijn op het wetsvoorstel.

2.2 Uitkomsten onderzoeken

12. 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.

Het aantal brievenbuspakjes is sterk groeiende, met name als gevolg van de groei van e-commerce. De bezorging van brievenbuspakjes valt tussen de markten voor postbezorging en pakketbezorging in.

In het besluit van de ACM ten aanzien van de concentratie tussen PostNL en Sandd betreft de ACM brievenbuspakjes *zonder* track en trace bij de analyse van postbezorging en de brievenbuspakjes *met* track en trace bij de analyse van pakketbezorging.⁴ Uit dit besluit blijkt dat het aandeel brievenbuspakjes *met* track & trace in de totale pakketmarkt (in termen van volume) in 2018 volgens minder dan 5% bedroeg. Het aantal brievenbuspakjes zonder track en trace wordt niet separaat geregistreerd, omdat dit meegaat in de reguliere stroom voor brievenpost. Naar verwachting is ook dit een beperkt aandeel.

³ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/marktstudie-last-mile-pakketbezorging>

⁴ https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-09/besluit-concentratieverbod-postnl-shm-beheer_0.pdf

In de studies die door mij zijn uitgevoerd naar de ontwikkeling in de postmarkt worden er geen specifieke uitspraken gedaan over de ontwikkeling van het aantal brievenbuspakjes over de tijd. Ik heb de ACM aanvullend gevraagd om te trachten in haar jaarlijkse post- en pakkettenmonitor meer duidelijkheid te verschaffen over het aantal brievenbuspakjes en de ontwikkeling daarvan. Naar aanleiding van dit verzoek blijkt uit de meest recente post- en pakkettenmonitor dat er in 2019 24% meer brievenbuspakjes met track & trace werden verstuurd dan in 2018.⁵

13. 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.

Zoals vermeld in de Kamerbrief uit 2018 over de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector⁶, is er op dit moment geen aanleiding voor sectorspecifieke regelgeving voor de pakkettenmarkt in aanvulling op de Europese Pakketverordening⁷ die in 2018 in werking is getreden. Op de pakketmarkt is sprake van een groeiende markt, waarbij tarieven in concurrentie tot stand komen. In deze groeiende markt zijn ook veel mogelijkheden voor innovatie en nieuwe initiatieven.

In de voorschriften die ik had opgelegd bij de vergunning voor de concentratie tussen PostNL en Sandd was bepaald dat brievenbuspakjes onderdeel zijn van het maximumrendement van 9% voor PostNL alle postactiviteiten in Nederland. Zoals vermeld in het antwoord op vraag 2 zal PostNL handelen conform de voorschriften die ik aan de vergunning had verbonden. Het ligt voor de hand dit uitgangspunt voor brievenbuspakjes vast te houden indien een maximumrendement wordt opgelegd op basis van artikel 36a van het wetsvoorstel.

14. 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 bezorging van post en pakketten vindt in Nederland via verschillende netwerken plaats, omdat dat op dit moment het meest kostenefficiënt is. In veel andere Europese landen is het gebruikelijker dan in Nederland om post gemotoriseerd te bezorgen, vooral in rurale en minder dichtbevolkte

⁵ <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2020-06/post-en-pakkettenmonitor-2019.pdf>

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.

⁷ Verordening (EU) nr. 2018/644 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 april 2018 betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten (PbEU 2018, L 112/19).

gebieden. Dat betekent dat brievenpost en pakketten vaker gecombineerd worden bezorgd.

Dit betekent niet dat PostNL een concurrentienadeel heeft ten opzichte van postvervoerbedrijven in andere lidstaten. Het is voor PostNL goedkoper om brieven en zogenaamde brievenbuspakjes via het postnetwerk te bezorgen in plaats van via het pakkettennetwerk.

15. 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?

Ik verwijs de leden van de ChristenUnie-fractie naar het antwoord op vraag 4 van de leden van de CDA-fractie.

2.3 Beschikbaarheid en betaalbaarheid UPD

16. De leden van de VVD-fractie onderschrijven de observatie dat toekomstige dalingen in de vraag naar postvervoersdiensten in heel Europa mogelijk erwijs 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 minimumaantal 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 VVD-fractie merken terecht op dat de juridische ruimte voor Nederland om het minimum aantal bezorgdagen te wijzigen, niet automatisch betekent dat ook van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Voor een heroverweging van de huidige bezorgfrequentie zou aanleiding kunnen zijn op het moment dat de UPD-verlener structureel wordt geconfronteerd met een verlieslatende situatie op het binnenlands UPD-postvervoer en, daarmee samenhangend, op de landelijke 24-uurs postdienstverlening in den brede. In dit kader wordt in het wetsvoorstel een tijdige en volledige informatieverplichting van de UPD-verlener aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) voorgesteld indien de UPD-verlener een dergelijke verlieslatende situatie voorziet (artikel 23a).

Indien we in een dergelijke situatie terecht zouden komen, ligt het voor de hand om meerdere factoren te betrekken bij de weging van de verschillende belangen. Het gaat hierbij onder andere om (i) het karakter en de urgentie van bepaalde postzendingen (zoals rouwpost en medische post),

(ii) de behoeften van consumenten en zakelijke klanten (ook van verschillende doel- en leeftijdsgroepen), (iii) de impact op de financiële houdbaarheid van de UPD en het bredere postnetwerk en (iv) de impact op de werkgelegenheid, inclusief sociale werkplekken.

In een dergelijke situatie zullen naar verwachting meerdere scenario's moeten worden onderzocht. Daarbij zal onder andere kunnen worden gekeken naar de impact van het afschalen van de bezorgfrequentie. Het huidige wetsvoorstel gaat uit van een uniform aantal bezorgdagen in heel Nederland (artikel 16, zesde lid). Bovendien beperkt de Postrichtlijn de mate waarin het mogelijk is om een dergelijk onderscheid te maken tussen regio's. Ik wil in dit kader echter op voorhand niet een mogelijk onderscheid in bezorgfrequentie tussen verschillende regio's volledig uitsluiten. Dat zal mogelijk wel op dat moment kunnen worden verkend als één van de mogelijke scenario's.

17. 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?

Zoals tevens aangegeven in het antwoord op vraag 16, is een versobering van de UPD op dit moment niet aan de orde. Bovendien zijn momenteel enkele belangrijke kwaliteitseisen, waaronder de eis van vijf bezorgdagen per week, verankerd in de Postrichtlijn. Tegelijkertijd is, zoals aangegeven in het antwoord op vraag 4, de onzekerheid over de financiële toekomstbestendigheid van het postnetwerk vergroot als gevolg van de coronacrisis.

In het antwoord op vraag 16 ben ik ingegaan op de verschillende factoren die bij het onderzoeken van verschillende scenario's in de toekomst naar verwachting een rol zullen spelen, indien er een structureel verlieslatende situatie ontstaat bij de UPD en de 24-uurs-postbezorging in den brede. Op grond van artikel 16, zevende lid, van het wetsvoorstel moet het aantal ophaal- en bezorgdagen voldoen aan de behoeften van de gebruikers van de UPD en rekening houden met kwetsbare gebruikers.

Het is in dat kader van groot belang dat de visies en ideeën van verschillende stakeholders worden meegenomen, zoals verschillende gebruikersgroepen. Hoe dit proces precies wordt ingericht, zal tegen die tijd moeten worden bepaald. Uiteraard zal ook de UPD-verlener betrokken moeten worden bij een afweging van belangen, mede omdat een belangrijk deel van de (financiële) informatie van de UPD-verlener afkomstig zal moeten zijn en de uitkomsten een belangrijke impact zullen hebben op de bedrijfsvoering van de UPD-verlener.

18. 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?

In mijn brief van 15 juni 2018 over de toekomst van de postmarkt heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de kabinetsinzet omtrent de herziening van de Postrichtlijn.⁸ Deze inzet geldt nog steeds en wordt op verschillende momenten in de EU uitgedragen. De inzet is zoveel mogelijk georiënteerd op het toekomstbestendig maken van de Postrichtlijn, waarbij ruimte wordt gelaten voor de veranderende behoeftes van gebruikers en technologische ontwikkeling op het gebied van communicatie. Het wettelijk kader moet hierin kunnen meebewegen. Het kabinet vindt het daarom wenselijk om de behoeften van gebruikers te monitoren en de (kwaliteits)eisen aan en reikwijdte van de UPD op basis daarvan periodiek te herijken. Het kabinet pleit daarom voor meer flexibiliteit en discretionaire bevoegdheid voor lidstaten in de Postrichtlijn. Daarnaast pleit het kabinet voor een heroverweging van het verbod om een exclusief recht op de UPD te verlenen, omdat dit de effectiviteit van toekomstige beleidsrichtingen zou kunnen versterken.

Zoals tevens aangegeven in het antwoord op vraag 13 van de leden van de VVD-fractie is het kabinet geen voorstander van verplichte Europese sectorspecifieke regelgeving voor de pakkettenmarkt, in aanvulling op de Europese Pakketverordening⁹ die in 2018 in werking is getreden.

19. 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.

In de Analyse toekomst postmarkt¹⁰ is geconstateerd dat de verschillende segmenten of activiteiten in de keten van postbezorging in meer of mindere mate karakteristieken van een natuurlijk monopolie vertonen. Bij het sorteren van brievenbuspost zijn er bijvoorbeeld relatief weinig kenmerken van een natuurlijk monopolie. Het bezorgen van brievenbuspost heeft daarentegen sterkere kenmerken van een natuurlijk monopolie, waardoor er in dat segment ruimte is voor minder of slechts één aanbieder. Daarnaast kunnen er belangrijke verschillen zijn tussen regio's op basis van de bevolkingsdichtheid. Hierdoor kan op onderdelen van de keten of in sommige regio's meer ruimte zijn concurrentie.

Waar ruimte voor concurrentie bestaat, wil ik deze zoveel mogelijk behouden. Spelers moeten in staat blijven om bedrijfsmodellen te ontwikkelen die op nieuwe manieren maatschappelijke waarde creëren of slim inspelen op de veranderende behoeften van afnemers. De druk van

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.

⁹ Verordening (EU) nr. 2018/644 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 april 2018 betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten (PbEU 2018, L 112/19).

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 140, bijlage 813616.

concurrentie houdt de grote spelers in de markt scherp en kan op delen van de waardeketen voor efficiënte en innovatieve alternatieven zorgen. Op basis van de Postrichtlijn is het nu ook niet mogelijk om een exclusief recht op de postdienstverlening toe te wijzen.

Tegelijkertijd is door de krimp van het postvolume de tendens naar een natuurlijk monopolie in sommige delen van de keten sterker, bijvoorbeeld op het gebied van bezorging van brievenpost. In het wetsvoorstel is daarom voorgesteld om af te stappen van toegangsregulering op basis van aanmerkelijke marktmacht (AMM-instrumentarium) en netwerkconcurrentie niet langer te stimuleren. Op die manier moet zowel de houdbaarheid als de betaalbaarheid van de UPD beter geborgd worden. Tegelijkertijd wil ik regionale postvervoerders met de toegangsregulering in staat stellen om actief te blijven op de markt, mede vanwege het sociale karakter van de geboden werkgelegenheid, zodat zij de transitie naar een bredere bezorgmarkt geleidelijk kunnen maken.

De belangrijkste onderzoeken en gegevens die ten grondslag liggen aan deze vorm van toegangsregulering zijn opgenomen in of meegezonden met de Analyse toekomst postmarkt¹¹ en de brief die ik de Tweede Kamer in juni 2018 heb toegestuurd over de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector¹².

20. 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.

Met het wetsvoorstel wordt alleen het aantal ophaal- en bezorgdagen in dit wetsvoorstel gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur (voorgesteld artikel 16, vijfde en zesde lid). Overige kwaliteitseisen aan de UPD, zoals de overkomstduur en de spreiding van dienstverleningspunten en brievenbussen, zijn reeds vastgelegd in het Postbesluit. Het aantal ophaal- en bezorgdagen dat bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld, wordt begrensd door de Postrichtlijn, die thans nog een vijfdaagse bezorgplicht voorschrijft. Dit wetsvoorstel kan niets wijzigen in het aantal ophaal- en bezorgdagen dat in de Postrichtlijn is vastgelegd.

In dit geval is delegatie van het aantal ophaal- en bezorgdagen naar algemene maatregel van bestuur mogelijk, omdat de Postrichtlijn op dit punt gedetailleerd van aard is en de wetgever weinig ruimte laat voor het maken van beleidsinhoudelijke keuzen. De voorgestelde delegatiebepaling sluit aan bij de delegatie naar algemene maatregel van bestuur van andere cruciale kwaliteitseisen die aan de UPD worden gesteld. Indien de Postrichtlijn wordt gewijzigd en een herziene Postrichtlijn minder verplichte bezorg- en ophaaldagen zou voorschrijven, biedt de voorgestelde delegatiebepaling in het gewijzigde artikel 16 de nodige flexibiliteit om die eventuele wijzigingen sneller te implementeren. Gelet op de voortdurende volumekrimp van brievenpost en de noodzaak om snel in te kunnen grijpen in de situatie waarbij de UPD of delen daarvan niet langer

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 140.

¹² Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.

rendabel kunnen worden uitgevoerd, wordt het wenselijk geacht om het aantal ophaaldagen en bezorgdagen te delegeren. In dit kader zullen verschillende scenario's worden onderzocht en stakeholders worden geraadpleegd, zoals aangegeven in de antwoorden op vragen 16 en 17. Daarbij zal ook rekening moeten worden gehouden met het feit dat een afname van het aantal ophaal- en bezorgdagen ook een negatieve invloed zal hebben op het postvolume.

21. 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?

Wettelijk uitgangspunt is en blijft het ontvangen van post op het eigen adres. Deze eis vloeit voort uit de Postrichtlijn. Daar wordt nu aan toegevoegd dat dienstverlener en consument in onderlinge overeenstemming ook voor een alternatief kunnen kiezen. Van belang is dat hiervoor een toestemmingsvereiste wordt geïntroduceerd. In artikel 20, vierde lid, van het wetsvoorstel wordt geregeld dat aflevering in een andere voorziening uitsluitend mogelijk is na voorafgaande toestemming van de verzender en de geadresseerde. Het is op basis van het wetsvoorstel mogelijk om in het Postbesluit 2009 aanvullende eisen over dit toestemmingsvereiste op te nemen indien dit noodzakelijk blijkt. De keuze van andere inwoners in de buurt ten aanzien van de bezorging is niet relevant voor het ongewijzigde recht op ontvangst van post op het eigen adres.

Deze mogelijkheid is enigszins vergelijkbaar met de reeds gangbare optie voor consumenten om te kiezen voor een verhuisservice of de mogelijkheden die een consument veelal heeft bij het laten bezorgen van een pakket. Bij het laten bezorgen van een pakket heeft de consument vaak de keuze uit diverse opties, waaronder bezorging op het huisadres of een pakketpunt in bijvoorbeeld de supermarkt.

22. 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.

In het antwoord op vraag 20 van de leden van de SP-fractie heb ik aangegeven waarom is gekozen voor delegatie van het aantal ophaal- en bezorgdagen. Bij het opstellen (en eventueel later aanpassen) van het Postbesluit, waarin het aantal ophaal- en bezorgdagen op basis van het wetsvoorstel zal worden vastgelegd, worden uiteraard de gebruikelijke consultatie- en adviesprocedures gevolgd, waaronder een publieke internetconsultatie en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State.

23. Op ditzelfde 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.

Op basis van het voorgestelde artikel 16, zevende lid, kan het aantal ophaal- en bezorgdagen voor verschillende soorten poststukken verschillend worden vastgesteld. Dit moet voldoen aan de behoeften van de gebruikers van de UPD. Ik ben mij ervan bewust dat rouw- en medische post beide een bijzonder maatschappelijk belang hebben. Ik ben niet voornemens een wijziging aan te brengen in aantal verplichte bezorg- en ophaaldagen voor medische- en rouwpost in het Postbesluit. Dat betekent dat dit aantal gehandhaafd blijft op 6 dagen in plaats van 5 dagen voor overige brievenpost. Mocht wijziging in het aantal bezorg- en ophaaldagen voor andere poststukken in de toekomst noodzakelijk zijn met oog op financiële houdbaarheid van de UPD, dan kan daarbij worden overwogen om een zesdaagse bezorging van medische post en rouwpost te handhaven. Als er in de toekomst sprake zou zijn van voorgenomen wijziging van de kwaliteitseisen voor de categorieën medische- en rouwpost, dan kan een besluit daartoe niet worden genomen zonder dat het draagvlak hiervoor getoetst is. Op grond van artikel 16, zevende lid, moet het aantal bezorg- en ophaaldagen immers voldoen aan de behoeften van de gebruikers. Daarbij moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de kwetsbare gebruikers van de UPD. Het feit dat deze eisen, op basis van dit wetsvoorstel, worden opgenomen in het Postbesluit 2009 doet daar niets aan af.

24. 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.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik de leden van de SGP-fractie naar het antwoord op vraag 20 van de leden van de SP-fractie en het antwoord op vraag 23 van de leden van de ChristenUnie-fractie.

2.4 Marktordening en toegangsregulering

25. 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?

In de brief die ik de Tweede Kamer in juni 2018 heb toegezonden over de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector¹³ heb ik de drie belangrijkste doelen van de regulering van de postmarkt geformuleerd: (i) een goede prijs-kwaliteitverhouding voor postdienstverlening, (ii) een betaalbare en toegankelijke postvoorziening voor iedereen in Nederland

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 29 502, nr. 158.

en (iii) de bescherming van arbeidsvoorwaarden voor mensen met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt. Het belang van elk van deze drie doelen is wat mij betreft even groot. Met dit wetsvoorstel beoog ik deze drie doelen zo goed mogelijk te borgen.

Als het gaat om de betaalbaarheid van postvervoerdiensten buiten de UPD, geldt specifiek dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid is opgenomen om een maximumrendement op te leggen aan een postvervoerbedrijf dat beschikt over een landelijk dekkend postnetwerk (artikel 36a). Op die manier moeten alle eindklanten van het postvervoerbedrijf (zowel UPD, als niet-UPD) voldoende beschermd kunnen worden tegen onredelijk hoge tarieven.

Zoals tevens aangegeven in het antwoord op vraag 13, had ik als voorschrift bij mijn vergunning voor de concentratie tussen PostNL en Sandd bepaald dat het maximumrendement van 9% voor PostNL geldt voor alle postactiviteiten in Nederland, waaronder ook het bezorgen van brievenbuspakjes. Het ligt voor de hand dit uitgangspunt voor brievenbuspakjes vast te houden indien een maximumrendement aan PostNL wordt opgelegd op basis van artikel 36a van het wetsvoorstel. Het is echter niet mijn intentie om de tarieven of het rendement voor de bezorging van alle pakketten te reguleren. De tarieven op de pakkettenmarkt komen in concurrentie tot stand en ik heb geen aanwijzingen voor problemen in dit kader.

26. 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?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik de leden van de VVD-fractie naar het antwoord op vraag 19 van de leden van de GroenLinks-fractie.

2.5 Arbeidsbescherming

27. 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.¹⁴ Zij vragen daarom om een verdere uitwerking van een dergelijke exit-regeling, zoals het uitwerken van een sociale regeling die betreffende kleinere bedrijven

¹⁴ 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/>)

en hun medewerkers tijdelijk ondersteunt als zij niet met deze transitie meekomen.

Regionale postbedrijven zijn deels reguliere commerciële bedrijven en deels sociale werkvoorzieningen. De perspectieven van bedrijven kunnen onderling sterk verschillen. Uit gesprekken met enkele kleine regionale postbedrijven (met name sociaal werk-bedrijven, hierna SW-bedrijven) heb ik begrepen dat zij over het algemeen mogelijkheden zien om alternatief werk te vinden voor de mensen die zich nu met postbezorging bezighouden. Dat laat onverlet dat zij het zouden betreuren als het werk op het gebied van postbezorging zou ophouden, omdat dit voor mensen met een arbeidsbeperking juist zeer geschikte werkzaamheden oplevert. Het (verder) betreden van de bezorgmarkt zou volgens sommige SW-bedrijven een logische ontwikkeling kunnen zijn. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat pakketbezorging niet voor iedereen geschikt werk oplevert, omdat het fysiek zwaarder werk is en meer sociale interactie vereist.

Omdat de transitie naar een bredere bezorgmarkt geleidelijk gaat, verwacht ik dat bedrijven voldoende tijd hebben om hun bedrijfsmodellen aan te passen. Waar het niet lukt om tijdig vervangend werk te organiseren, is het opstellen van een eventuele sociale regeling een zaak van werkgevers en werknemers. Ook kunnen werknemers begeleiding krijgen van het UWV bij het zoeken naar een andere functie. Om- en bijscholing naar werk in een andere sector kunnen hier onderdeel van zijn.

2.6 Continuïteit UPD bij buitenlandse overname

28. 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?

De interpretatie van de leden van de VVD-fractie klopt. Gelet op de eisen die het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG betreffende de diensten op de interne markt) stellen, mag geen onderscheid worden gemaakt tussen een UPD-verlener die zijn statutaire zetel in Nederland heeft en een UPD-verlener die zijn statutaire zetel in een andere EU-lidstaat heeft. Een toelichting op de toets van de eisen aan de borging van de financiële stabiliteit van de UPD-verlener aan het EU-recht staat vermeld in paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

3. Marktordening en toegangsregulering

3.1 Huidige toegangsregulering

3.1.1 Huidige regelgeving zorgt voor onzekerheid

29. 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?

Eén van de redenen voor het verlenen van een vergunning voor de concentratie van PostNL met Sandd was dat door de concentratie een geleidelijke afbouw van het aantal postbezorgers kon worden gefaciliteerd, in samenhang met de krimp van het postvolume, en schokeffecten zoveel mogelijk konden worden voorkomen.

Conform de voorschriften die ik had gesteld aan de vergunning, heeft PostNL alle 11.000 postbezorgers van Sandd aangeboden om post te gaan bezorgen voor PostNL. De medewerkers die hier niet voor hebben gekozen, hebben gebruik gemaakt van de sociale regeling. PostNL heeft aangegeven deze bezorgers graag in dienst te willen nemen. Zoals bevestigd door de vakbonden, heeft PostNL zich ingespannen om zoveel mogelijk bezorgers van Sandd te bereiken en een baan aan te bieden.

Uit de jaarrekeningen van Sandd blijkt dat de financiële positie van Sandd in toenemende mate onhoudbaar werd. In 2018 draaide het bedrijf een nettoverlies en er was ook sprake van een negatief eigen vermogen. Zonder de concentratie met PostNL stond de financiële levensvatbaarheid van Sandd sterk onder druk wat grote personele consequenties voor alle medewerkers van Sandd zou hebben gehad.

3.2 Nieuwe toegangsregulering

30. 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?

Het is van belang dat kleinere postvervoerbedrijven toegang houden tot het netwerk van de UPD-verlener voor het verwerken van post waarvoor het eigen netwerk niet toereikend is, zogeheten restpost. Op grond van het wetsvoorstel gaat de toegangsverplichting inderdaad gelden voor het aantal dagen dat de UPD-verlener verplicht is om UPD-post te vervoeren. Het aantal ophaal- en bezorgdagen voor niet-UPD post is niet gereguleerd en daar kan in het wetsvoorstel dus ook niet bij worden aangesloten. Het is op dit moment in de praktijk echter niet voorstelbaar dat er voor de niet-UPD-post een hoger aantal bezorgdagen wordt gehandhaafd dan voor UPD-post. De bezorging van UPD- en niet-UPD-post vindt immers plaats via hetzelfde geïntegreerde netwerk en derhalve dragen beide bij aan het terugverdienen van de netwerkkosten.

31. 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?

Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de ACM belangrijke expertise in huis heeft en waardevolle ervaring heeft opgedaan met toegangsregulering op de postmarkt. De ACM kan daarom voorzien in belangrijke informatie bij de technische invulling van de toegangsregulering. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de reacties in de internetconsultatie heb ik besloten een formele rol voor de ACM in dit wetsvoorstel op te nemen. Op basis van artikel 9b, derde lid, van het wetsvoorstel kan de ACM worden gevraagd om een rapport over de technische invulling van de toegangsregulering.

Bovenstaande is ter aanvulling van de uitvoering- en handhavingstoets (UHT) die altijd wordt uitgevoerd bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving met gevolgen voor de toezichthouder. De ACM zal een dergelijke UHT ook uitvoeren bij de lagere regelgeving onder de Postwet. Verder houdt de ACM toezicht op de naleving van de Postwet, waaronder ook de nieuw voorgestelde artikelen 9, 9a en 9b en de regels die krachtens deze artikelen in het Postbesluit 2009 en de Postregeling 2009 worden gesteld. Ik ben van mening dat op deze manier voldoende is geborgd dat de expertise van ACM wordt benut bij de vormgeving van de nieuwe toegangsregulering en het toezicht hierop.

3.2.1 Doelen

32. 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?

Regionale postvervoerders bieden in veel gevallen werkgelegenheid aan mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Het kabinet vindt het van belang dat deze werkgelegenheid zoveel mogelijk wordt behouden. Bovendien moeten spelers in staat blijven om bedrijfsmodellen te ontwikkelen die op nieuwe manieren maatschappelijke waarde creëren of slim inspelen op de veranderende behoeften van afnemers. Zo lang zij hiervoor deels afhankelijk zijn van de UPD-verlener met een landelijk dekkend postnetwerk is een vorm van toegangsregulering gewenst. Met de voorgestelde toegangsregulering wordt zoveel mogelijk zekerheid gegeven aan de regionale postvervoerders.

Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om, met de nodige waarborgen, waaronder een voorhangprocedure bij uw Kamer, de toegangsregulering te laten vervallen bij koninklijk besluit wanneer daar reden toe zou zijn. Door deze mogelijkheid in de Postwet op te nemen, houdt de wet rekening met veel verschillende toekomstscenario's. Dit komt de toekomstbestendigheid van de regelgeving ten goede. Een dergelijke situatie zou zich voor kunnen doen wanneer de toegangsregulering niet langer noodzakelijk is, omdat postvervoerders niet meer afhankelijk zijn van het landelijk netwerk van de UPD-verlener, terwijl de betaalbaarheid van de UPD wel onder druk wordt gezet doordat de UPD-verlener verplicht is toegang te verlenen tegen wettelijk gereguleerde tarieven en voorwaarden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er op de brede bezorgmarkt andere netwerken zijn ontstaan waarmee restpost kan

worden vervoerd. De afhankelijkheid van andere postvervoerders van de UPD-verlener is daarom een belangrijke factor waar naar gekeken zal moeten worden voordat een besluit over het vervallen van de toegangsregulering genomen kan worden. Ook ligt het voor de hand om de positie van de werkenden bij de organisaties die afhankelijk zijn van de toegangsregulering, evenals de mate van marktmacht van de netwerkpartij, in ogenschouw te nemen. In dit kader is het niet direct noodzakelijk (het gebrek aan) een economische machtspositie aan te tonen, zoals bij een mededingingsrechtelijke beoordeling. De complexiteit en onzekerheid die dat met zich meebrengt, is juist één van de redenen om de toegangsregulering in dit wetsvoorstel te wijzigen.

Op het moment dat er een concrete noodzaak daartoe bestaat, zal een onafhankelijk onderzoeksbureau worden gevraagd om een analyse van de markt te maken, en daarbij alle relevante factoren in ogenschouw te nemen, zodat er een gefundeerd oordeel over kan worden geveld. Het is niet mogelijk om het besluit om de toegangsregulering te laten vervallen op een later moment terug te draaien, anders dan via het opnieuw introduceren van een vorm van toegangsregulering in de Postwet.

33. 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?

Ik verwijs de leden van de CDA-fractie naar mijn reactie op vraag 32 van de leden van de VVD-fractie.

34. 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 gebeid van werkgelegenheid en prijsontwikkelingen aan dit onderdeel ten grondslag liggen.

Ik verwijs de leden van de SP-fractie graag naar mijn reactie op vraag 19 van de leden van de GroenLinks-fractie.

3.2.2. Toegang verzekerd op wettelijk niveau

35. 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?

Ik verwijs de leden van de VVD-fractie graag naar mijn reactie op vraag 30 van de leden van de CDA-fractie.

36. De leden van de CDA-fractie lezen dat ACM kan beoordelen wat het maximumaantal 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?

De toegangsregulering is erop gericht dat partijen met een eigen bezorgnetwerk gebruik kunnen maken van het netwerk van de UPD-verlener voor poststukken die buiten hun bezorggebied moet worden bezorgd (restpost). Artikel 9b, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel bevat de basis om bij algemene maatregel van bestuur de omvang van het aantal brieven vast te stellen waarvoor een postvervoerbedrijf met een landelijk netwerk (PostNL) verplicht is om aan een ander postvervoerbedrijf toegang tot het netwerk te verlenen.

Op basis van deze bepaling kan worden verzekerd dat postvervoerbedrijven een bepaald aantal poststukken kunnen aanbieden aan het bedrijf met een landelijk netwerk, maar dat postvervoerbedrijven die hun bedrijfsvoering enkel baseren op toegang tot het landelijk postnetwerk worden uitgesloten van geregleerde toegang. Deze bepaling dient zo oneigenlijk gebruik van de toegangsregulering te voorkomen, en komt daarmee de houdbaarheid en betaalbaarheid van de UPD ten goede.

Op basis van de huidige toegangsvoorwaarden die PostNL hanteert (zie mijn antwoord op vraag 2), mag een postvervoerder maximaal 70% het volume dat wordt gecollecteerd of gesorteerd (onder de toegangsvoorwaarden) aanbieden bij PostNL. Het overige deel dient het postvervoerbedrijf zelf te verwerken. Dit laatste zou ook kunnen door een andere postvervoerder te contracteren om post te verwerken. Dergelijke «onderaanneming» is dus toegestaan.

3.2.3. Uitwerking van effectieve toegang

37. 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?

Bij het vaststellen van de toegangstarieven moet de juiste balans gevonden worden tussen het belang van de betaalbaarheid van de UPD en de houdbaarheid van de landelijke postdienstverlening enerzijds en de belangen van de regionale postvervoerders en hun werknemers anderzijds. Ik ben me er van bewust dat dit een precaire balans is. Ik hecht er

daarom ook aan de expertise die bij de ACM hierover aanwezig is te benutten, zoals ook aangegeven in reactie op vraag 31.

Retail-minus is een tariefreguleringsmethodiek voor toegang die gebaseerd is op het retailtarief van de gereguleerde netwerkpartij met een korting (de minus), omdat de gereguleerde netwerkpartij minder kosten maakt voor producten die door andere spelers aan de gereguleerde netwerkpartij worden aangeboden (vermeden kosten). De ACM heeft aangegeven dat de retail-minus systematiek uitgangspunt is geweest voor het advies over toegangsvoorwaarden na de concentratie tussen Sandd en PostNL.

38. 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?

Het postvervoerbedrijf met een landelijk netwerk (PostNL) wordt met het wetsvoorstel verplicht een referentieaanbod te publiceren op basis van de voorschriften die in dit wetsvoorstel en de daarop te baseren lagere regelgeving worden opgenomen. Hierin kunnen eventueel elementen zijn opgenomen die niet voorzien waren in de lagere regelgeving, zoals bepaalde gedetailleerde operationele voorwaarden.

Om de ruimte voor interpretatieverschillen over de norm zo beperkt mogelijk te houden, is het voornemen om in de lagere regelgeving essentiële onderdelen van de toegangsvoorwaarden op te nemen, en juist ook de toegangsvoorwaarden waarover de afgelopen jaren de meeste discussie is geweest tussen postvervoerders onderling. Op deze manier geeft de regelgeving zo veel mogelijk invulling aan het begrip effectieve toegang en kan de lagere regelgeving zo zoveel mogelijk rechtszekerheid bieden aan marktpartijen. Het uitgangspunt is daarbij inderdaad dat de uitwerking van de lagere regelgeving invulling geeft aan het begrip «effectieve toegang».

De ACM houdt toezicht op de naleving van de artikelen 9 en 9a en de krachtens artikel 9b gestelde regels. De ACM kan ambtshalve of in het kader van een verzoek handhavend optreden. Zo kan zij handhavend optreden wanneer de beheerder van het landelijk netwerk nalaat een referentieaanbod bekend te maken, wanneer het referentieaanbod niet in lijn is met dat wat hierover in het Postbesluit 2009 of in de Postregeling 2009 is opgenomen of wanneer er in het referentieaanbod voorwaarden zijn opgenomen die zijn niet voorzien in de lagere regelgeving en de effectieve toegang beperken.

3.2.4 Referentieaanbod als standaardaanbod

39. 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?

Het staat partijen vrij om af te wijken van het referentieaanbod door in onderhandeling te treden over tarieven en voorwaarden. Deze mogelijkheid wordt gecreëerd om ruimte te bieden voor maatwerk. Er zijn grote verschillen tussen de bedrijfsmodellen van de verschillende postvervoerders en zij hebben verschillende voorkeuren ten aanzien van toegang tot het landelijk dekkend netwerk van de UPD-verlener. Het is daardoor mogelijk dat onderdelen van het referentieaanbod niet overeenkomen met de wensen van een postvervoerder. Een voorbeeld is een regionale postvervoerder die wellicht bereid is om poststukken eerder aan te leveren wanneer hij een lager tarief aangeboden krijgt of een postvervoerder die later wil aanleveren tegen een hoger tarief. Door ruimte te laten voor maatwerk en onderhandeling kan meer efficiëntie in de markt worden bereikt.

Voor de overige vragen over het referentieaanbod verwijs ik de leden van de VVD-fractie naar mijn reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie (vraag 38).

3.2.5 De rol van de ACM

40. 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?

In het wetsvoorstel is er inderdaad geen verplichting opgenomen om de ACM te verzoeken om een rapport ten aanzien van de technische aspecten van de toegangsregulering. Op die manier wil de bestuurlijke lasten zo laag mogelijk houden. Zo wil ik voorkomen dat de ACM onnodig met een taak wordt belast wanneer geen (majeure) inhoudelijke wijzigingen zijn voorzien, bijvoorbeeld wanneer de algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling wijziging behoeft om wetstechnische redenen. Wel zal in dat geval aan de ACM worden gevraagd of zij een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets nodig vindt.

41. 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?

Ik verwijs de leden van de VVD-fractie naar het antwoord op vraag 40 van dezelfde leden ten aanzien van de vraag waarom het rapport van de ACM optioneel is gemaakt.

Hierbij geldt aanvullend dat alleen gemotiveerd van het rapport van de ACM kan worden afgeweken.

42. Verder lezen de leden van de VVD-fractie dat de ACM geen rol heeft bij de onderhandelingen die mogelijkerwijs plaatsvinden tussen de postvervoerders wanneer een postvervoerder vrijwillig besluit af te wijken van

het referentieaanbod en in onderhandeling treden 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.

Zoals tevens aangegeven in het antwoord op vraag 39 hebben de verschillende postvervoerders verschillende voorkeuren ten aanzien van toegang tot het landelijk dekkend netwerk van de UPD-verlener. De mogelijkheid voor maatwerk en onderhandeling is gericht op het beter met elkaar verbinden van vraag en aanbod. Hierdoor kan meer efficiëntie in de markt worden bereikt. Op dat moment gaan marktpartijen een privaatrechtelijke overeenkomst met elkaar aan over toegang tot het netwerk van de UPD-verlener. Het ligt niet in de rede dat de ACM toezicht houdt op individuele overeenkomsten tussen bedrijven bovenop het generieke mededingingstoezicht, omdat hierbij contractsvrijheid geldt. De ACM houdt wel toezicht op het algemene referentieaanbod op basis van de Postwet waar postvervoerders aanspraak op kunnen maken.

3.3 Eindgebruikersbescherming

43. 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?

Ik deel de mening van de leden van de VVD-fractie dat de toezichthouder in staat moet zijn om adequaat toezicht te houden. In mijn brief van 27 september 2019 over het artikel 47-besluit PostNL-Sandd heb ik aangekondigd te bezien of via het huidige kostentoe-rekeningssysteem van de Universele Postdienst (UPD) voldoende wordt geborgd dat de efficiëntievoordelen van de concentratie ook ten goede komen aan de UPD-gebruiker. In dat kader heb ik toegezegd de kostentoe-rekeningssysteemmatiek zoals vastgelegd in de lagere regelgeving nader te zullen laten toetsen. Het externe onderzoek dat ik hiernaar heb laten uitvoeren is inmiddels afgerond en ik ben op dit moment bezig met het opstellen van een beleidsreactie. Ik zal uw Kamer hierover in het najaar informeren.

Het is van belang dat de kosten van het postnetwerk accuraat en eerlijk worden toegerekend tussen UPD-diensten en niet-UPD-diensten. Op basis van de Europese Postrichtlijn is kruissubsidiëring tussen UPD-diensten en niet-UPD-diensten verboden. Dit is vastgelegd in de Postregeling 2009 (artikelen 7 tot en met 7d). Dergelijke kruissubsidiëring is ongewenst, omdat concurrenten van PostNL daardoor benadeeld zouden kunnen worden. De ACM controleert dat kosten worden toegerekend aan de diensten die de kosten veroorzaken, op basis van de Postregeling. Ik heb

geen concrete signalen dat er op dit moment doorberekening van UPD-netwerkkosten naar niet-UPD diensten plaatsvindt.

Aanvullend geldt dat op basis van artikel 36a van het wetsvoorstel een maximumrendement aan de UPD-verlener voor alle postdiensten (UPD en niet-UPD) kan worden opgelegd. Op basis van de lagere regelgeving kunnen nadere eisen worden gesteld over de manier waarop de UPD-verlener moet rapporteren over dit maximumrendement. Daarnaast kunnen regels worden gesteld over de verdeling van kosten en opbrengsten tussen activiteiten die wel onder het maximumrendement vallen, en activiteiten die daar niet onder vallen. In dit kader zal de ACM om een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (UHT) gevraagd worden. Daarbij geldt wel, zoals tevens aangegeven in antwoorden op Kamervragen naar aanleiding van het artikel 47-besluit inzake de concentratie van PostNL en Sandd¹⁵, dat op dit moment geen additioneel kostentoerekeningssysteem voor de zakelijke postmarkt voorzien is. Waar mogelijk moeten de administratieve en uitvoeringslasten worden beperkt.

4. Toekomstbestendige UPD

4.1 Algemeen

44. 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 dichter bij het maximumrendement op de UPD te gaan zitten?

In het wetsvoorstel wordt op een aantal punten de gebruikte terminologie gewijzigd, zodat beter kan worden aangesloten bij de veranderende behoeften van afnemers. Hierdoor kunnen mogelijk ook efficiëntievoordelen worden behaald. De tariefregulering voor de UPD is gebaseerd op kostenoriëntatie, waarbij een maximum gesteld is aan het rendement dat de UPD-verlener mag behalen op de gemaakte kosten. Indien de UPD-verlener niet in staat is een redelijk rendement te behalen, wordt zij niet gecompenseerd. Door de sterk dalende volumes aan brievenpost en daarmee gepaard gaande stijgende kosten per brief is het behalen van efficiëntievoordelen noodzakelijk om de betaalbaarheid van de UPD te borgen en een redelijk rendement te kunnen behalen.

4.2 Meebewegen met behoeften van gebruikers

45. 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 begripwijzigingen 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)be-

¹⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 29 502, nr. 176

zorgmarkt 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 Postrichtlijn stelt als eis dat in iedere lidstaat een basisdienst voor het bezorgen van pakketpost (tot een bepaald gewicht en omvang) onderdeel dient te zijn van de UPD. Aan deze UPD-pakketdienst wordt een aantal (kwaliteits)eisen gesteld op basis van de Postrichtlijn. Deze eisen gelden niet voor andere pakketvervoerders. Voor de aflevering van UPD-poststukken geldt dat bezorging op het huisadres het uitgangspunt is. De UPD-verlener mag daarnaast ook andere afleveropties aanbieden. Andere pakketvervoerders zijn niet gereguleerd en zij zijn geheel vrij in hun keuze welke aflevermethodes zij aan hun klanten aanbieden.

In Nederland is PostNL aangewezen als UPD-verlener. Op grond van de Postwet geldt er tariefregulering voor de UPD. Daarnaast verleent PostNL, conform de voorschriften bij mijn besluit om een vergunning te verlenen voor de concentratie van PostNL met Sandd, toegang tot haar netwerk voor brievenpost. Op basis van dit wetsvoorstel wordt er een nieuwe vorm van toegangsregulering in de Postwet vastgelegd. Het wetsvoorstel maakt het bovendien mogelijk een maximumrendement op alle postvervoerdiensten (zowel UPD als niet-UPD) in de Postregeling 2009 op te nemen. Deze tarief- en toegangsregulering is niet van toepassing op andere partijen op de bezorgmarkt.

46. 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 principieel punt is dat het niet bij lagere regelgeving aangepast kan worden? Zo nee, waarom niet?

Wettelijk uitgangspunt is het ontvangen van post op het eigen adres. Deze eis vloeit voort uit de Postrichtlijn. Hierin is opgenomen dat moet zijn geborgd dat er minimaal vijf dagen per week sprake is van «een bestelling aan huis bij elke natuurlijke of rechtspersoon, of, bij wijze van afwijking, onder door de nationale regelgevende instantie te beoordelen voorwaarden, in passende installaties». Op basis van het wetsvoorstel wordt het mogelijk poststukken via een andere voorziening te bezorgen. Hierbij is het van belang dat dit enkel gebeurt als de ontvanger dit wenselijk acht en met bescherming van het briefgeheim. Daarom wordt hier als voorwaarde aan verbonden dat de ontvanger expliciet toestemming moet verlenen om poststukken op een ander adres te laten bezorgen.

Ik ben het met u eens dat aflevering van poststukken in een andere voorziening dan op het eigen huisadres een wezenlijk punt is dat op wetsniveau moet zijn verankerd. De eis van voorafgaande toestemming is daarom vastgelegd in artikel 20, vierde lid, van het wetsvoorstel. Het is niet mogelijk om bij lagere regelgeving een uitzondering op deze eis te maken. Alleen technische details van de wijze waarop toestemming kan worden verleend voor aflevering van poststukken via een andere voorziening kunnen in een ministeriële regeling worden geregeld. De ontvanger houdt het recht om poststukken op zijn woonadres te (blijven) ontvangen.

47. 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?

Ik ben van mening dat het niet wenselijk is als er (grote) verschillen in de tarieven gaan ontstaan tussen een geadresseerde die bezorging aan huis wenst en een geadresseerde die akkoord is met bezorging in een andere voorziening. Hierdoor zou er ongewenste druk op consumenten kunnen ontstaan om bezorging in een andere voorziening toe te staan en kunnen ongewenste verschillen tussen verschillende gebruikersgroepen ontstaan.

In dit kader is relevant dat de afzender van een UPD-poststuk betaalt voor verzending en niet de ontvanger. Anders dan bij pakketpost waarbij meestal de geadresseerde, als kopende partij, ook de initiator is van de verzending, heeft de geadresseerde bij brievenpost vaak weinig of geen invloed op de verzending. Het is op dit moment daarom niet direct aannemelijk dat er in de nabije toekomst verschillen in tarieven voor brievenpost gehanteerd worden die verzenders moeten betalen, afhankelijk van de wijze waarop een afzender een poststuk ontvangt.

De UPD bestaat uit een mandje van verschillende productcategorieën. Er geldt een maximaal toegestaan rendement voor dit mandje met UPD-diensten. Binnen dit mandje is de tariefstelling door de UPD-verlener vrij, zolang de door ACM vastgestelde totale tariefruimte niet wordt overschreden. Dit maakt het mogelijk dat een stijging van de kosten voor een bepaalde dienst niet volledig hoeft te worden opgevangen door een stijging van de tarieven voor die dienst. Deze hogere kosten kunnen worden verdeeld binnen het mandje. Dit uitgangspunt en deze flexibiliteit wil ik behouden. Er zijn daarom in het wetsvoorstel geen additionele waarborgen opgenomen om mogelijke toekomstige verschillen in tarieven tussen bezorging van brieven aan huis en bezorging van brieven via andere voorzieningen volledig uit te sluiten.

48. 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?

Op dit moment is een landelijk uniform kwaliteitskader en een uniforme tariefstelling inderdaad een essentieel kenmerk van de UPD. Ik vind dit een belangrijk uitgangspunt. Op dit moment is een versobering van de UPD ook niet aan de orde. Ik kan en wil echter niet vooruitlopen op een toekomstige situatie en de afwegingen die op dat moment gemaakt moeten worden.

Ik verwijs de leden van de PvdA-fractie in dit kader tevens naar het antwoord op vraag 16 van de leden van de VVD-fractie, voor wat betreft een mogelijk onderscheid in bezorgfrequentie tussen verschillende regio's.

4.3 Tijdig kosten en baten UPD in beeld

49. 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 je 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?

Zoals tevens aangegeven in het antwoord op vraag 16 spelen verschillende factoren een rol bij het bepalen hoe moet worden omgegaan met een situatie waarin de UPD in een structureel verlieslatende situatie terecht komt. Het gaat hierbij onder andere om i) het karakter en de urgentie van bepaalde postzendingen (zoals rouwpost en medische post), (ii) de behoeften van consumenten en zakelijke klanten (ook van verschillende doel- en leeftijdsgroepen), (iii) de impact op de financiële houdbaarheid van de UPD en het bredere postnetwerk en (iv) de impact op de werkgelegenheid, inclusief sociale werkplekken.

De verschillende belangen die een rol spelen bij een toekomstige afweging kunnen, naar hun karakter, niet (op voorhand) kwantitatief tegen elkaar worden afgewogen. Het hangt van de omstandigheden van dat moment af welke keuzes er zijn en op welke manier de belangen het beste kunnen worden geborgd. Ik wil daarbij ook niet vooruit lopen op de vraag of de overheid daarbij bereid zal zijn om overheidssteun te verlenen. Dit zal onder andere afhangen van de vraag welke alternatieven er zijn.

4.4 Snel inspelen op maatschappelijke behoefte

50. 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?

Het verlenen van overheidssteun is een optie die door de Europese regelgeving niet wordt uitgesloten. De Postrichtlijn biedt specifiek ruimte om netto-kosten, die optreden op het moment dat de UPD verplichting een onevenredige financiële last met zich mee brengt, te compenseren.

Voor de overige vragen verwijs ik de leden van de PvdA-fractie naar de antwoorden op vraag 17 van de leden van de CDA-fractie, vraag 20 van de leden van de SP-fractie en vraag 49 van de leden van de GroenLinks-fractie.

4.5. Borging UPD in geval van buitenlandse overname

4.5.1 Eisen aan de financiële bestendigheid van de UPD-verlener
51. 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?

Ja, hier is in de eerste plaats rekening mee gehouden door een aanscherping van de bestaande informatieverplichting van de UPD-verlener (voorgesteld artikel 23, derde lid, in combinatie met artikel 15, tweede lid, onderdeel b, van de Postwet). Op grond hiervan moet de Minister van EZK tijdig op de hoogte worden gesteld van een dreigende verlieslatende situatie of een andere bedreiging voor de continuïteit van de UPD. Deze verplichting houdt ook in dat een analyse moet worden overgelegd met betrekking tot de beschikbare financiële middelen en de voorgestelde maatregelen die worden getroffen om de UPD op de korte termijn te kunnen blijven uitvoeren, alsmede een vooruitblik op de te verwachten ontwikkeling hiervan op de middellange termijn. Deze eisen zorgen ervoor dat de Minister voldoende tijd en informatie heeft om te

onderzoeken welke maatregelen kunnen worden getroffen om de continuïteit van de UPD te borgen.

Verder wordt een UPD-verlener verplicht om de ACM onmiddellijk te informeren indien niet langer voldaan wordt of kan worden aan de eisen ten aanzien van het financieel beheer zoals gesteld in artikel 22a, eerste lid. In dat geval wordt van de UPD-verlener verlangd dat hij binnen een maand een herstelplan aan de ACM voorlegt waarin wordt aangegeven welke maatregelen worden getroffen om alsnog te voorzien in voldoende financiële middelen om de continuïteit van de UPD-uitvoering voor de korte tot middellange termijn te borgen (voorgesteld artikel 22d, derde lid.). Daarbij geldt dat de vereiste financiële reserves in evenwicht moeten zijn met de verwachte opbrengsten. De eisen in artikel 22a en het herstelplan zijn juist bedoeld om te voorkomen dat de financiële lasten onbeheersbaar worden in een steeds verder verslechterende financiële situatie. Uit de eisen omtrent de financiële bestendigheid volgt derhalve niet dat de UPD-verlener onder elke omstandigheid steeds meer geld opzij zou moeten zetten.

52. 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?

Uit de cijfers over de ontwikkeling van de postmarkt blijkt dat de volumes van brievenpost nog steeds afnemen. Zoals tevens vermeld in het antwoord op vraag 51 wordt in het wetsvoorstel de informatieverplichting voor de UPD-verlener aangescherpt. Dit moet ervoor zorgen dat de Minister van EZK voldoende tijd en informatie heeft om te onderzoeken welke maatregelen kunnen worden getroffen, indien er sprake is van een dreigende verlieslatende situatie of een andere bedreiging voor de continuïteit van de UPD. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 16 spelen zullen diverse factoren een rol spelen bij de keuzes die op dit moment gemaakt moeten worden, waaronder de impact op werknemers.

In haar Jaarverslag 2019¹⁶ stelt PostNL dat het bedrijf zich aan het transformeren is tot een bredere logistieke dienstverlener. Van goed ondernemerschap mag worden verwacht dat een bedrijf tijdig anticipeert op ontwikkelingen in de markt. Het is echter onvermijdelijk dat het aantal banen op het gebied van postbezorging daalt als gevolg van de krimp van het postvolume. PostNL schenkt veel aandacht aan (interne) mobiliteit van werknemers en heeft tevens diverse opleidings- en scholingstrajecten beschikbaar.

Indien de situatie zich voor zou doen dat de UPD-verlening zou worden toegewezen aan een ander postvervoerbedrijf, heeft deze partij voor de taken op het terrein van collectie, sortering en bezorging nog steeds

¹⁶ <https://annualreport.postnl.nl/2019?NL>

personeel nodig. Het is niet aannemelijk dat alleen de UPD-verlening zou worden overgenomen door een ander postvervoerbedrijf, omdat UPD- en niet-UPD-post via hetzelfde netwerk worden verstuurd en gezamenlijk ervoor moeten zorgen dat de netwerkkosten worden terugverdiend. Het is dan ook aannemelijk dat de gehele postdienstverlening in Nederland dan door een ander postvervoerbedrijf zou worden uitgevoerd. In dat geval zal naar verwachting een groot deel van het personeel dat nu bij PostNL werkzaam is op het gebied van postbezorging aan de slag kunnen gaan bij de nieuwe UPD-verlener.

5. Bescherming postbezorgers

5.1 Achtergrond Tijdelijk besluit postbezorgers 2011

53. 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%?

Het postvolume van een postvervoerbedrijf is niet relevant voor de vraag of moet worden voldaan aan de eis om met 80% van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst te hebben. Er geldt wel een omzetsdrempel (bagatelbepaling) van € 2 miljoen per jaar. Postvervoerbedrijven met een omzet onder de € 2 miljoen per jaar hoeven niet aan de 80%-eis te voldoen.

5.2 Doel wijziging artikel 8

54. 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?

De sociale werkvoorziening (SW) biedt mensen met een arbeidsbeperking een passende werkplek in een zo regulier mogelijke, aan de arbeidshandicap aangepaste, werkomgeving. Dat kan beschut (binnen een SW-bedrijf) of bij een reguliere instelling of bedrijf. De werkzaamheden die kunnen worden aangeboden, zijn mede afhankelijk van economische ontwikkelingen en de vraag naar bepaalde arbeid. SW-bedrijven proberen over het algemeen een divers pakket aan werk aan te bieden, zodat er zoveel mogelijk maatwerk mogelijk is gericht op de arbeidsbeperking en er een zo stabiel mogelijk werkaanbod is waarbij zoveel mogelijk cliënten geholpen kunnen worden.

Zoals tevens aangegeven in mijn reactie op vraag 27 heb ik begrepen uit gesprekken met enkele kleinere regionale postbedrijven (met name SW-bedrijven) dat zij over het algemeen genoeg mogelijkheden zien om alternatief werk te vinden voor de mensen die zich nu met postbezorging bezighouden. Dat laat onverlet dat zij het zouden betreuen als dat werk zou ophouden omdat de postbezorging voor mensen met een arbeidsbeperking juist zeer geschikte werkzaamheden oplevert. Het is daarom van belang dat SW-bedrijven toegang tot het netwerk van PostNL houden zodat zij hun activiteiten kunnen voortzetten en de transitie naar een bredere bezorgmarkt geleidelijk kunnen maken.

Omdat de transitie naar een bredere bezorgmarkt geleidelijk gaat, verwacht ik daarom dat bedrijven voldoende tijd hebben om hun bedrijfsmodellen aan te passen. Waar het niet lukt om tijdig vervangend werk te organiseren, is het opstellen van een eventuele sociale regeling een zaak van werkgevers en werknemers. Ook kunnen werknemers begeleiding krijgen van het UWV bij het zoeken naar een andere functie. Om- en bijscholing naar werk in een andere sector kunnen hier onderdeel van zijn.

6. Verhouding tot Europees recht

6.1 Toegang

55. 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)?

Er zijn mij geen signalen bekend dat er onder de huidige toegangsvoorwaarden postvervoerders in de financiële problemen zijn gekomen.

7. Gevolgen van het wetsvoorstel

7.1. Onderzochte alternatieven

7.1.1. Borging UPD in geval van buitenlandse overname

56. 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?

Het klopt dat de artikelen 22a tot en met 22d van het wetsvoorstel zich richten op het waarborgen van de continuïteit van de UPD in geval van een (buitenlandse) overname of een andere situatie waarin er substantiële organisatorische wijzigingen plaatsvinden bij de UPD-verlener. Met het oog daarop worden eisen gesteld aan het financieel beheer van de UPD-verlener.

De artikelen 23, derde lid, en 23a van het wetsvoorstel borgen dat de Minister van EZK tijdig wordt geïnformeerd over ontwikkelingen die van invloed zijn op de continuïteit van de UPD-verlening. Het doel van de rapportage van artikel 23 en de melding op basis van artikel 23a is juist om het ontstaan van eventuele problemen tijdig in beeld te hebben en in

overleg met de UPD-verlener te bezien of er maatregelen genomen kunnen.

Van interferentie tussen deze doelen en deze artikelen is derhalve geen sprake. Zij vullen elkaar veeleer aan.

8. Evaluatie en monitoring

57. 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?

Op grond van artikel 17a van de Postwet onderzoekt de Minister van EZK iedere drie jaar of tussentijds, wanneer een UPD-verlener daarom gemotiveerd heeft gevraagd, de UPD en de eisen die worden gesteld aan de UPD-verlener. Op grond van dit artikel worden ook de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen in de eisen aan de UPD en de UPD-verlener tenminste elke drie jaar geëvalueerd. Een extra evaluatiebepaling zou geen toegevoegde waarde hebben en ligt daarom niet in de rede.

8.1. Toegangsregulering

58. 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.

De reikwijdte van de toegangsregulering dient nog nader te worden ingevuld in lagere regelgeving. Daarbij zal ik uiteraard verschillende elementen in overweging nemen, zoals de ervaringen die zijn opgedaan met de huidige toegangsvoorwaarden en de impact die een toegangsverplichting heeft op reeds gedane investeringen. Brievenbuspakjes of andere pakketten maken geen onderdeel uit van de huidige toegangsvoorwaarden.

8.2 Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets ACM

59. 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 servicediensten in het pakketvervoer met andere pakketvervoerders af te sluiten?

De reden voor het stellen van eisen aan de UPD is het verzekeren van een bepaald minimumniveau aan dienstverlening dat zonder die eisen niet vanzelf door de markt zou worden aangeboden. Zoals de ACM in de marktstudie op het terrein van «last mile pakketbezorging» aangeeft, streven pakketvervoerders naar een landelijk dekkend netwerk van servicepunten.¹⁷ Er kunnen veel kosten worden bespaard indien de aflevering van een pakket slaagt bij de eerste poging. Er is daarom een prikkel om te zoeken naar kosteneffectieve oplossingen hiervoor. In de sterk groeiende pakketmarkt worden er nog steeds nieuwe faciliteiten gecreëerd om het bezorggemak voor zowel de webshop, de pakketvervoerder, als de ontvanger te vergroten. Voorbeelden zijn pakketkluizen, *white label* bezorgpunten en pakketpunten in winkels. De ACM concludeert dat de dynamiek in de markt veel ruimte biedt voor innovatie. Bovendien merkt de ACM op dat constante uitbreidingen van de bezorgcapaciteit en verhoging van efficiëntie noodzakelijk zijn om de groeiende volumes te kunnen verwerken, met name op piekmomenten. Zolang de markt zelf voorziet in dergelijke faciliteiten, zie ik geen aanleiding om in dit kader te interveniëren en additionele eisen op te leggen.

Een pakketkluis of een pakketpunt valt niet onder de definitie van postbus zoals geformuleerd in artikel 2, eerste lid, onderdeel h. De essentie van een postbus is dat dit een specifiek postbusadres is met een eigen postcode dat is gekoppeld aan een unieke gebruiker (de postbushouder). De postbushouder bepaalt de manier waarop poststukken worden afgeleverd en deze dienst is dus exclusief voorbehouden aan één bepaalde ontvanger die daarvoor een overeenkomst heeft met de aanbieder van de postbus. Een pakketkluis of een pakketpunt is niet gekoppeld aan een exclusieve ontvanger. Deze faciliteiten hebben per definitie een meer openbaar karakter en gaan uit van eenmalig beschikbare capaciteit (een vakje in de pakketkluis) die korte tijd wordt gereserveerd voor de aflevering van een pakketje. Nadat het pakketje is opgehaald door de ontvanger komt deze capaciteit weer beschikbaar voor deze dienstverlening aan een andere ontvanger. Het uitbreiden van de definitie van postbus met deze faciliteiten is daarom niet gewenst, omdat dit een fundamenteel andere dienst betreft.

De huidige UPD-verlener hanteert veelal exclusiviteitsvoorwaarden voor servicepunten en bezorgt enkel in eigen pakketkluizen. Dat houdt verband met zaken als de vereiste investeringen in faciliteiten, het willen borgen van kwaliteit en het kunnen onderscheiden van concurrenten. Bovendien speelt de zichtbaarheid van het bedrijfsmerk in een rol. Tegelijkertijd concludeert de ACM dat dit betekent dat consumenten niet optimaal kunnen profiteren van bezorgingen in pakketkluizen en *white label* servicepunten. De ACM ziet op dit moment geen aanleiding om hier verder onderzoek naar doen. Marktpartijen hebben in principe de vrijheid om te kiezen voor een exclusiviteitsbeding. Het staat iedere ondernemer vrij om al dan niet akkoord te gaan met een commercieel contract waarin een dergelijk beding is opgenomen.

60. 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

¹⁷ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/marktstudie-last-mile-pakketbezorging>

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?

In artikel 8 van de Postwet is geregeld dat een postvervoerbedrijf met een minimumpercentage van de postbezorgers die voor hem postvervoer verrichten een arbeidsovereenkomst heeft. De ACM houdt toezicht op de naleving van de Postwet en daarmee op de naleving van dit minimumpercentage. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat de ACM een goed overzicht heeft van de postmarkt in het algemeen en de verschillende postvervoerders in het bijzonder.

De Inspectie SZW houdt toezicht op de naleving van de arbeidswetgeving zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Arbeidsomstandighedenwet. Niet alleen het doel, maar ook de wijze van toezicht houden en het toezichtsinstrumentarium van de Postwet is sterk afwijkend van hetgeen gebruikelijk is in de arbeidswetgeving. De 80%-norm is in essentie gericht op marktregulering (voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden) en daarmee ligt toezicht door de ACM meer voor de hand. De Inspectie SZW beschikt op dit moment dan ook niet over de juiste expertise om toezicht te houden op dit artikel uit de Postwet. In dat licht bezien is het niet logisch en niet gewenst om het toezicht op één van de normen uit de Postwet over te dragen aan een andere toezichthouder. Bovendien is de Inspectie SZW bereid om de ACM van de benodigde expertise te voorzien ten aanzien van arbeidsovereenkomsten en arbeidsrelaties.

Indien er in de toekomst aanvullende generieke maatregelen worden genomen rondom de onderkant van de arbeidsmarkt, zou het toezicht op de 80%-eis complexer kunnen worden. Wellicht ontstaat dan de noodzaak meer expertise op het terrein van bredere arbeidsrechtelijke verhoudingen in te zetten. Daarvan is nu echter nog geen sprake. Vandaar dat is voorgesteld om deze ontwikkelingen en de ervaring van de ACM met de praktische uitvoering van het toezicht af te wachten en op termijn opnieuw te evalueren. Dan kan vervolgens worden gezien welke partij dit toezicht het best kan uitvoeren.

61. 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?

Ik verwijs de leden van de CDA-fractie naar mijn antwoord op vraag 60 van de leden van de VVD-fractie.

62. 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.

Ik verwijs de leden van de D66-fractie naar mijn antwoord op vraag 60 van de leden van de VVD-fractie.

63. 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 bagatelbepaling wordt toegepast om onnodige administratieve lasten of onevenredig zware eisen aan bedrijven te voorkomen. De bagatelbepaling is vastgelegd in de het Tijdelijk Besluit Postbezorgers 2011. Deze bepaling is van toepassing ongeacht welke instantie is aangewezen als toezichthouder. De ACM heeft een goed overzicht van de postvervoerders die actief zijn in de markt, onder andere omdat de ACM een register van geregistreerde postvervoerders bijhoudt en jaarlijks een post- en pakketmonitor opstelt. Hierdoor kan de ACM monitoren of bedrijven proberen het toezicht te ontlopen, bijvoorbeeld door zich op te splitsen.

Ik verwijs de leden van de GroenLinks-fractie voor de overige vragen naar het antwoord op vraag 60 van de leden van de VVD-fractie.

64. 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.

Ik verwijs de leden van de SP-fractie naar het antwoord op vraag 60 van de leden van de VVD-fractie.

65. 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 ACM kan, op basis van signalen uit de markt of op basis van een eigen afweging, een onderzoek instellen naar de naleving van de 80%-eis. Het is aan de ACM als onafhankelijk toezichthouder om te bepalen hoe zij haar toezicht hierop het beste kan inrichten.

Voor de overige vragen verwijs ik de leden van de PvdA-fractie naar mijn antwoord op vraag 60 van de leden van de VVD-fractie.

66. 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.

Ik verwijs de leden van de ChristenUnie-fractie naar het antwoord op vraag 60 van de leden van de VVD-fractie.

II. ARTIKELEN

9. Artikel 9b

67. De leden van de CDA-fractie merken op dat in de reacties op de internetconsultatie zorgen zijn geuit over de mogelijkheid om bij koninklijk besluit de toegangsregulering te laten vervallen. Volgens de reacties introduceert dit onzekerheid voor de toegangsvragende 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?

In het wetsvoorstel is geen voorhangprocedure opgenomen ten aanzien van de toegangsregulering die op grond van artikel 9b bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Uitgangspunt is om in de wet geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving te regelen, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. Gelet op de technische aard van de invulling van de toegangsregulering in dit geval – het betreft de tariefmethodiek en voorwaarden zoals aanlevertijden – zie ik in dit geval geen reden om van dat uitgangspunt af te wijken. Een voorhangbepaling lijkt in dit geval ook niet nodig, omdat de Minister van EZK de ACM kan opdragen een rapport uit te brengen inzake de technische invulling van de toegangsvoorwaarden. De ACM zal de postvervoerders consulteren alvorens een rapport uit te brengen. Op basis van dat rapport zullen bij algemene maatregel van bestuur en in de ministeriële regeling de toegangsvoorwaarden worden vastgesteld.

10. Onderdeel T (artikel 89a)

68. 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?

Ik verwijs de leden van de GroenLinks-fractie naar mijn reactie op vraag 32 van de leden van de VVD-fractie.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer