

Vergaderjaar 2014–2015

**34 024**

## **Wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD)**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 24 november 2014

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de verschillende fracties over voorliggend wetsvoorstel voor wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD). Graag ga ik op deze vragen in. Ik hoop dat de beantwoording van de vragen van de leden van de diverse fracties zal bijdragen aan een voorspoedige verdere behandeling van het voorstel.

### **I ALGEMEEN**

#### **1. Doel**

De leden van de fractie van de PvdA en het CDA vroegen of en waarom een rendabele uitvoering van de UPD het leidende beginsel zou zijn in plaats van de toegankelijkheid van de UPD. Ook vroegen ze of een verdere volumedaling niet automatisch hoeft te leiden tot een verdere versoering van de UPD en of in voorkomende gevallen bij een verdere versoering van de UPD een integrale afweging van de volksvertegenwoordiging nodig is. Zoals ook in het nader rapport in reactie op het advies van de Raad van State is aangegeven, is een rendabele bedrijfsvoering op zichzelf niet het bepalende criterium voor de invulling van de UPD. Het doel van de UPD is om een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening voor burgers en kleinzakelijke gebruikers te waarborgen. De aanzienlijke veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD in de afgelopen jaren hebben een situatie doen ontstaan van structurele en toenemende volumedalingen, waardoor de financiële houdbaarheid van de UPD onder druk is komen te staan. Om een rendabele uitvoering van de UPD, en daarmee de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening die is ingericht op de huidige wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers te kunnen waarborgen, zijn nadere maatregelen noodzakelijk. Hierbij wordt rekening gehouden met de voorkeuren van gebruikers van de UPD. Uit onderzoek van bureau Intomart GfK (zie Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77 en de bijlagen daarbij) blijkt dat afstand tot postvestiging en

brievenbus voor gebruikers relatief onbelangrijk zijn in vergelijking met het tarief, de overkomstduur en bezorgfrequentie. Gelet op deze voorkeuren wordt voorgesteld om het aantal postvestigingen en brievenbussen te verminderen, zodat hiermee een kostenbesparing kan worden gerealiseerd en toekomstige tariefstijgingen zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. Daarbij bevat dit wetsvoorstel, gelet op het belang van een goede toegankelijkheid van met name kwetsbare gebruikers van de UPD, de verplichting voor de verlener van de universele postdienst om consumentenorganisaties om advies te vragen over voorgenomen wijzigingen van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen. Ook bij eventuele verdere aanpassingen van de UPD zal rekening worden gehouden met de behoeften en het gedrag van gebruikers. Ik ben het met de leden eens dat bij een eventuele verdere aanpassing van de UPD een afweging van de volksvertegenwoordiging nodig blijft. Om deze reden stel ik met dit wetsvoorstel een voorhangprocedure verplicht voor het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur waarin te zijner tijd de concrete eisen worden opgenomen die gesteld worden aan de kwaliteit van de bezorging (de overkomstduur van 95%) en aan het net van brievenbussen en postvestigingen.

## **2. Aanleiding voor het wetsvoorstel**

### *2.1 Huidige vormgeving UPD*

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen naar de totale kosten, de omvang en de opbrengsten van de UPD. Omdat het benutten van dezelfde infrastructuur voor zowel UPD-diensten als niet-UPD-diensten kostenvoordelen met zich brengt, is bij de privatisering en de liberalisering van de Nederlandse postmarkt ervoor gekozen de UPD niet te laten uitvoeren door een opzichzelfstaand (standalone) UPD-bedrijf, maar is gekozen voor een systeem waarin de verlener van de universele postdienst de UPD heeft geïntegreerd met overige activiteiten. De kosten van de UPD worden daarom niet op zichzelf vastgesteld maar bepaald op grond van de kostentoerekening door de verlener van de universele postdienst. In de Postregeling 2009 zijn regels gesteld voor de wijze van kostentoerekening om te waarborgen dat geen kosten aan de UPD worden toegerekend die daar niet horen. Op de naleving van de Postregeling 2009 wordt toegezien door een onafhankelijke toezichthouder: de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM). De ACM hecht sterk aan transparantie van haar toezicht. Omdat de kostentoerekening plaatsvindt op basis van bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige gegevens van de verlener van de universele postdienst, is de ACM echter beperkt in de informatie die zij openbaar mag maken. Informatie over de kosten, de opbrengsten en de omvang van de UPD worden in beginsel als bedrijfsvertrouwelijk aangemerkt en niet door de ACM openbaar gemaakt.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of Nederland qua tarief op dit moment in de middenmoot zit en of dit verschilt indien wordt gekeken naar brieven tot 20 gram of naar brieven tot 50 en 100 gram. Uit het meest recente, internationale onderzoek dat onderzoeksbureau WIK-Consult in 2013 in opdracht van de Europese Commissie heeft uitgevoerd, kwam naar voren dat Nederland ten aanzien van brieven tot 20 gram het goedkoopste van de West-Europese landen was, maar dat de prijs over het algemeen hoger ligt dan in Zuid-Europese landen en Oost-Europese landen.<sup>1</sup> Ook in 2014 zit Nederland over heel Europa bezien qua tarief voor het verzenden van brieven tot 20 gram in de middenmoot. Er is in onder meer in Noorwegen, Denemarken, Finland, het Verenigd Koninkrijk, België en Frankrijk sprake van een hoger tarief, terwijl in Oostenrijk,

<sup>1</sup> WIK Consult (2013), «Main developments in the postal sector (2010–2013)», p. 208.

Duitsland, Luxemburg, Spanje, Polen en Tsjechië sprake is van een lager tarief voor brieven tot 20 gram. In de categorieën van poststukken tot 50 gram en tot 100 gram zijn de tarieven van Nederland relatief hoog in vergelijking met andere Noord- en West-Europese landen.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de wenselijkheid en mogelijkheden om bezorg- en ophaaldagen verder terug te brengen. Op grond van de Europese Postrichtlijn geldt onder meer de verplichting voor lidstaten om ten minste vijf bezorg- en ophaaldagen binnen de UPD te garanderen. Gelet op de snelle veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD en de volumedalingen op de postmarkt, de verschillen daarin tussen lidstaten en de tijd die nodig is voor aanpassing van de Postrichtlijn en implementatie in lidstaten, doet onderzoeksbureau WIK-Consult in het meest recente internationale onderzoek naar de postmarkt de aanbeveling aan de Europese Commissie om de verplichtingen in de Postrichtlijn te flexibiliseren en lidstaten meer ruimte te bieden om in te spelen op de nationale situatie.<sup>2</sup> Ik deel deze conclusie van de onderzoekers en acht het belangrijk om te bezien of aanpassingen van de Postrichtlijn wenselijk zijn.

## *2.2 Noodzaak van modernisering van de UPD*

De leden van de fractie van de VVD vroegen of Nederland in digitale prestaties voorop loopt in de wereld en de terugloop van fysieke postbezorging dus eigenlijk een bijeffect zijn van een positieve ontwikkeling. Het is waar dat Nederland Europees gezien een koploper is als het gaat om internetgebruik. In het meest recente internationale onderzoek dat onderzoeksbureau WIK-Consult in opdracht van de Europese Commissie heeft verricht, is gekeken naar het percentage inwoners dat gebruik maakt van het internet. Uit het onderzoek blijkt dat alleen in Luxemburg, IJsland en Noorwegen een kleiner percentage van de inwoners nooit gebruik maakt van het internet.<sup>3</sup> Ik zie de goede beschikbaarheid van internet in Nederland als een positieve ontwikkeling. De keerzijde van deze medaille is dat het gebruik van fysieke post terugloopt vanwege digitale substitutie.

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een toelichting op de wijze waarop de nettokosten en -opbrengsten relateren aan de voorgestelde wetswijziging. Zoals ik uw Kamer per brieven van 27 maart 2013 en 3 juni 2013 heb geïnformeerd (Kamerstukken II 2012/13, 29 502, nr. 109 en 110), en zoals met uw Kamer is besproken tijdens het Algemeen Overleg over de postmarkt van 27 juni 2013 strekt het wetsvoorstel tot het aanpakken van de nettokostenproblematiek. Het wetsvoorstel heeft als doel de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening die is ingericht om de huidige wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers beter te kunnen waarborgen, waarvoor een rendabele uitvoering nodig is.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de UPD momenteel voldoende efficiënt wordt uitgevoerd, of er een perverse prikkel bestaat om de kosten van de UPD te laten toenemen en of het wenselijk is om in de Postwet vast te leggen dat de UPD op kostenefficiënte wijze moet worden uitgevoerd. Ik ben van mening dat er afdoende prikkels bestaan voor een efficiënte uitvoering van de UPD. Een belangrijke efficiëntie-prikkel betreft het belang van de verlener van de universele postdienst bij het doorvoeren van kostenbesparingen voor niet-UPD-diensten. Dergelijke kostenbesparingen dienen namelijk op grond van de Postregeling 2009

<sup>2</sup> WIK Consult (2013), «Main developments in the postal sector (2010–2013)».

<sup>3</sup> WIK Consult (2013), «Main developments in the postal sector (2010–2013)», p. 174.

evenredig te worden verdeeld tussen UPD-diensten en niet-UPD-diensten en zullen zich daarom ook doorvertalen in lagere kosten voor de UPD. Daarnaast komt een belangrijke efficiëntieprikkel voort uit de aanzienlijke volumedalingen die grotendeels het gevolg zijn van elektronische substitutie op de Nederlandse postmarkt. Doordat consumenten steeds vaker overstappen naar elektronische communicatiediensten is het in het belang van de verlener van de UPD haar kosten zoveel mogelijk te beperken omdat prijsstijgingen binnen de UPD zullen leiden tot extra vraaguitval. De reorganisatie die PostNL momenteel doorvoert geeft blijk van deze efficiëntieprikkels.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de regels voor kostentoe-rekening veel ruimte laten aan de verlener van de UPD om keuzes te maken in het toerekenen van kosten. Naar aanleiding van de evaluatie van de Postregeling 2009 door externe onderzoeksbureaus Rebel en SEO is per 29 januari 2014 een wijziging van de Postregeling 2009 in werking getreden. Met deze aanpassing zijn onder meer de kostentoe-rekenings-regels aangescherpt en is de ruimte van de verlener van de universele postdienst om keuzes te maken in haar kostentoe-rekening verminderd. De gewijzigde Postregeling 2009 wordt dit jaar voor het eerst toegepast en ik heb geen reden om te veronderstellen dat de aanpassingen ontoereikend zijn. Ik ben van plan de doeltreffendheid en de effectiviteit van de wijziging van de Postregeling 2009 mee te nemen in de periodieke evaluatie van de UPD die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Ik voorzie deze evaluatie in 2016 en zal uw Kamer over de uitkomsten daarvan informeren.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of en waarom de Postwet 2009 geen expliciet verbod op kruissubsidiëring kent. Op grond van de Mededingingswet ziet de ACM erop toe dat ondernemingen met een economische machtspositie daarvan geen misbruik maken, bijvoorbeeld door middel van mededingingsbeperkende kruissubsidiëring. Daarnaast beschikt de ACM per 1 januari 2014 over de aanvullende bevoegdheid om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen op te leggen opdat potentiële mededingingsproblemen, zoals mededingingsbeperkende kruissubsidiëring, kunnen worden voorkomen. Ik acht deze bevoegdheden afdoende en vind een expliciet verbod op kruissubsidiëring in de Postwet 2009 onwenselijk. Kruissubsidiëring betreft namelijk het benutten van opbrengsten van een activiteit voor andere activiteiten en kan ook positieve gevolgen hebben bijvoorbeeld doordat dit investeringen in onderzoek en innovatie mogelijk maakt. Zoals ik heb toegelicht in het Schriftelijk Overleg over de wijziging van de Postregeling 2009 speelt het risico op mededingingsbeperkende kruissubsidiëring met name tussen UPD-diensten en niet-UPD-diensten, terwijl kruissubsidiëring binnen de UPD over het algemeen niet onwenselijk is omdat dit de verlener van de universele postdienst beter in staat stelt erop in te spelen dat gebruikers van bepaalde UPD-diensten erg prijsgevoelig zijn (Kamerstukken II 2013/14, 30 536, nr. 129).

De leden van de fractie van de VVD vroegen of het huidige handhavings-instrumentarium van de ACM afdoende is en of het zinvol is additionele bevoegdheden te geven. De ACM beschikt mijns inziens over alle handhavingsinstrumenten die zij nodig heeft om de naleving van de Postwet 2009 te borgen. Zo kan de ACM bij niet-naleving van de UPD-eisen een aanwijzing geven, maar ook een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen.

De leden van fractie van de PvdA vroegen waarom PostNL een tariefsverhoging aankondigt voordat het onderzoek van de ACM naar het kosten-toerekeningssysteem en de behandeling van dit wetsvoorstel is afgerond.

Ook vroegen zij of de gevolgen van dit wetsvoorstel al zijn verwerkt in deze tariefsverhoging en of deze kan worden teruggedraaid. De tariefsverhoging binnen de UPD die op 7 oktober 2014 is aangekondigd is conform een (eenmalige) overgangsregeling die is voorzien in de per 29 januari 2014 gewijzigde Postregeling 2009. Deze overgangsregeling voorziet erin dat, op het moment dat de ACM de vaststelling van de definitieve tariefruimte voor de UPD voor 2015 niet per 1 september heeft afgerond, een tijdelijke tariefruimte wordt vastgesteld waardoor een correctie van de tarieven mogelijk is voor inflatie en volumedaling. De tijdelijke tariefruimte vervalt op het moment dat de ACM het onderzoek naar het kostentoerekeningssysteem heeft afgerond en de definitieve tariefruimte voor 2015 heeft vastgesteld. De ACM streeft ernaar dit onderzoek in november te hebben afgerond. De aangekondigde tariefsverhoging staat los van het voorliggende wetsvoorstel en de daarin voorgestelde maatregelen zijn dan ook niet meegenomen.

Ook vroegen de leden van de fractie van de PvdA of deze tariefsverhoging een aanwijzing is dat het kostentoerekeningssysteem ineffectief is. Zoals ook in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven, hebben de structurele volumedalingen binnen de UPD als gevolg dat tariefstijgingen onvermijdelijk zijn, omdat deze als gevolg hebben dat de gemiddelde kosten per poststuk toenemen. Tariefstijgingen hoeven daarom geen aanwijzing te zijn dat het kostentoerekeningssysteem ineffectief is. Zoals ik heb geantwoord op eerdere vragen van de fractie van de PvdA geschiedt de tariefsverhoging binnen de UPD die op 7 oktober 2014 is aangekondigd conform een tijdelijke tariefruimte die is vastgesteld op grond van een (eenmalige) overgangsregeling in de per 29 januari 2014 gewijzigde Postregeling 2009 en vervalt deze op het moment dat de ACM de definitieve tariefruimte voor 2015 heeft vastgesteld.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het waar is dat nog nooit een tariefsverhoging is tegengehouden en welk nut de kostenberekeningen van de ACM hebben. De ACM heeft nog nooit in een besluit vastgesteld dat een tariefvoorstel in strijd was met de wet- en regelgeving. Dit heeft er mee te maken dat tariefvoorstellen worden ingediend op grond van vooraf door de ACM berekende tariefruimte, waarbinnen de tarieven van de UPD dienen te blijven. De ACM berekent de tariefruimte op grond van de financiële gegevens en de kostentoerekening die de verlener van de universele postdienst aan de UPD op grond van de Postregeling dient te verstrekken.

De leden van fractie van het CDA vroegen of er andere en recentere onderzoeken zijn die dezelfde conclusies weergeven als het onderzoek van Intomart GfK. Ook vroegen deze leden wat de oorzaken zijn van de volumedalingen op de postmarkt, in welke landen en waarom geen sprake is van volumedalingen en of de volumedalingen zouden kunnen stabiliseren indien de economie in Nederland en Europa weer aantrekt. De conclusies in het onderzoek van Intomark GfK worden onderschreven in het onderzoek dat WIK-Consult in augustus 2013 heeft gepubliceerd.<sup>4</sup> Dit onderzoek geeft aan dat er drie factoren zijn die een rol spelen in de vraag naar UPD-diensten: veranderingen in het communicatiegedrag, economische neergang en de prijs. Europees gezien is in slechts twee landen sprake van een lichte stijging van volumes binnen het briefpostverkeer: Cyprus en Polen. De reden hiervoor is mij niet bekend. Er dient wel opgemerkt te worden dat de grootte van deze stijging schril afsteekt tegen de grootte van de daling in andere Europese landen. Uit het onderzoek dat WIK-Consult in 2013 heeft gepubliceerd, blijkt dat de verwachting is dat

<sup>4</sup> WIK Consult (2013), «Main developments in the postal sector (2010–2013)».

economisch herstel in het gunstigste geval zal leiden tot behoud van de huidige volumes, maar dat gelet op de wijzigingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD verdere daling in de vraag naar UPD-diensten waarschijnlijker is.

De leden van de fractie van het CDA en D66 vroegen naar de verwachtingen omtrent de kosten per poststuk en de postzegelprijs in de komende jaren. Uit verschillende onderzoeksrapporten komt het eenduidige beeld naar voren dat de veranderingen in de behoeften en de geleidelijke verschuiving naar elektronische communicatiediensten ook in de komende jaren zullen leiden tot volumedalingen hoewel deze op termijn in intensiteit mogelijk enigszins zullen afnemen.<sup>5</sup> Volumedalingen leiden, gelet op de noodzakelijke vaste kosten en de schaalvoordelen op de postmarkt, tot een stijging van de gemiddelde kosten per poststuk. Dit heeft een prijsverhogend effect, maar dit is afhankelijk van de precieze wijziging van de kosten. Tegen deze achtergrond noemen de onderzoekers de mogelijkheid voor lidstaten om maatregelen te nemen om de kosten van de UPD te doen verminderen.<sup>6</sup> Dit wetsvoorstel sluit daarop aan en bevat maatregelen die, met inachtneming van consumentenvoorkeuren, de kosten van de UPD doen verminderen en het mogelijk maken sneller in te grijpen in de UPD-eisen indien dat noodzakelijk is. Hiermee kunnen toekomstige tariefstijgingen zoveel mogelijk worden beperkt.

De leden van de D66-fractie vroegen of het mogelijk was nader inzicht te geven in de berekening waarop de verhoging van de postzegelprijs naar € 0,64 is gebaseerd. Zoals ik ook heb geantwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA en de VVD, vindt deze berekening door de ACM plaats op basis van onder meer de kostentoe rekening door de verlener van de universele postdienst. Vanwege het bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige karakter van de informatie heeft naast de verlener van de universele postdienst alleen de ACM als onafhankelijke toezichthouder inzicht in deze informatie en is deze niet openbaar.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de oorzaken van de volumedalingen en vroegen of ook de stijgingen van de posttarieven zelf de markt onder druk zet. De volumedalingen komen voor een belangrijk deel voort uit veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD, die steeds vaker van traditionele postdiensten overstappen naar elektronische communicatiediensten. Ook de economische neergang van de afgelopen jaren heeft een rol gespeeld bij de volumedalingen. Volumedalingen leiden, gelet op de noodzakelijke vaste kosten en de schaalvoordelen op de postmarkt, tot een stijging van de gemiddelde kosten per poststuk. Omdat daarom een hoger tarief nodig is om een positief rendement te behalen, heeft dit een prijsverhogend effect. Tegelijkertijd versterkt deze prijsverhoging ook op zichzelf de volumedalingen, omdat met een hogere prijs minder gebruikers post willen versturen. Om deze reden is het daarom van belang dat ook maatregelen worden genomen die de kosten van de UPD verminderen. PostNL neemt hiertoe zelf maatregelen maar dient wel de UPD-eisen die op grond van de Postwet 2009 zijn gesteld, na te leven. Tegen deze achtergrond zijn in het voorliggend wetsvoorstel maatregelen voorgesteld die verdere kostenbesparingen mogelijk maken, zoals de aanpassing van de eisen voor postvestigingen en brievenbussen, zodat toekomstige tariefstij-

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld WIK-Consult (2011), «Developments in the Dutch Postal Market»; Ecorys (2011), «Evaluatie van de Universele Postdienst»; WIK-Consult (2013), «Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)».

<sup>6</sup> Zie ook Rebel en SEO (2013), Evaluatie van de Postregeling, bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 29 502, nr. 110.

gingen zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. Daarbij wordt rekening gehouden met de voorkeuren van gebruikers.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of dit wetsvoorstel is geschreven vanuit het perspectief van de «burger» of vanuit dat van de «consument». Ook vroegen deze leden naar de bescherming van onmisbare publieke infrastructuur, waarom wordt gekozen voor verslechtering van publieke infrastructuur als gevolg van een verslechterde rendabele bedrijfsvoering en of dit wenselijk is. Het doel van de UPD is om een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening te waarborgen voor consumenten en kleinzakelijke gebruikers. De afgelopen jaren is de behoefte van deze gebruikers aan UPD-diensten echter sterk afgenomen. Dit heeft ermee te maken dat de rol van de postdienstverlening als onmisbare infrastructuur in de ogen van gebruikers steeds vaker wordt ingenomen door elektronische alternatieven, zoals e-mail. Als gevolg van de vraaguitval is de financiële houdbaarheid van de UPD onder druk komen te staan. Gelet op het belang dat gebruikers hechten aan de betaalbaarheid van de UPD, ten opzichte van bijvoorbeeld afstand tot postvestiging of brievenbus, worden met dit wetsvoorstel onder meer maatregelen voorgesteld die de kosten van de UPD doen verminderen. Ook worden maatregelen voorgesteld die het mogelijk maken om snel en effectief in de UPD-eisen in te grijpen indien dat gelet op de marktsituatie noodzakelijk is. Het wetsvoorstel beoogt daarmee de continuïteit van de UPD nu en in de toekomst beter te kunnen waarborgen. Dit is in het belang van de gebruikers van de UPD.

### **3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

#### *3.1 Vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen*

De leden van de fracties van de VVD, D66 en de ChristenUnie vroegen op welke manier door PostNL wordt overlegd met lokale instanties, belangenorganisaties, ouderenorganisaties en anderen om maatwerk te leveren, rekening te houden met de behoeften van kwetsbare groepen als ouderen en welke rol de regering hierin speelt. De toegankelijkheid van de UPD voor met name kwetsbare groepen als ouderen is van groot belang. Om deze reden verplicht artikel 18a van het voorliggend wetsvoorstel de verlener van de universele postdienst om advies te vragen aan consumentenorganisaties die de belangen behartigen van kwetsbare gebruikers over voorgenomen wijzigingen in de uitvoering van de UPD die het gevolg zijn van een wijziging van de eisen ten aanzien van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen. PostNL heeft mij geïnformeerd dat zij ten behoeve van de voorgestelde wijzigingen een pilot heeft gedaan waaruit lessen zijn getrokken over hoe de veranderingen in het aantal brievenbussen het beste zouden kunnen worden doorgevoerd. In de periode tussen april en augustus 2014 heeft PostNL in Leeuwarden en de zuidelijke helft van Friesland, de Noordoostpolder, Oostelijk Flevoland, Zwolle en omstreken, Barendrecht, Ridderkerk, de Alblasterwaard en de Krimpenerwaard het totale aantal brievenbussen van 1.580 verminderd naar 1.235. Omdat in deze regio's sprake was van een groter aantal brievenbussen dan vereist, kon deze pilot plaatsvinden binnen de huidige wet- en regelgeving. De informatievoorziening door PostNL aan gebruikers vond plaats via online media en (lokale) gedrukte bladen en stickers die enkele weken vooraf op de te verwijderen brievenbussen zijn geplaatst. Ook zijn in drie specifieke regio's de effecten van een aanvullende flyer of een brief getoetst. Omdat de brief het grootste effect sorteerde, is PostNL van plan als aanvullende communicatiewijze gebruikers te informeren via een brief. Wat contacten met consumentenorganisaties betreft, heeft PostNL overlegd met de Consumentenbond, de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen en ouderenorganisaties de

ANBO, de PCO en de KBO. Ten slotte heeft PostNL tijdens de testperiode contact gehad met gemeenten op zowel het niveau van uitvoering als op bestuurlijk niveau. Volgens PostNL zijn over de test circa 40 klachten ontvangen, die PostNL persoonlijk (telefonisch of via een bezoek) heeft afgehandeld om te zoeken naar een geschikte oplossing. In een enkel geval bleek de verwijdering van een individuele brievenbus na overleg met belanghebbenden geen goede optie en is deze weer teruggeplaatst. PostNL heeft aangegeven dat de test tot waardevolle lessen heeft geleid, onder meer ten aanzien van de meest geschikte communicatiewijze en de precieze communicatieboodschap, waaraan zij gevolg wil geven in het kader van de wijzigingen in het voorliggend wetsvoorstel.

De leden van de fracties van de VVD en van het CDA vroegen naar het inzicht in de planning en het tijdpad van PostNL inzake de voorgestelde wijzigingen. PostNL heeft aangegeven dat de precieze invulling van de wijzigingen inzake postvestigingen en brievenbussen mede afhangt van actuele marktontwikkelingen en de behoeften van gebruikers, maar dat haar planning op dit moment erop is gericht de plannen in 2018 te kunnen realiseren. Ten aanzien van postvestigingen (en pakketpunten) merkt PostNL op dat haar huidige planning erop is gericht om in 2018 tot 1.100 postvestigingen (en 3.000 pakketpunten) te komen en dat daarbij rekening moet worden gehouden met onder meer lopende contracten met detailhandelaars. Ten aanzien van de wijzigingen inzake brievenbussen geeft PostNL aan momenteel een implementatieplan op te stellen, met een tijdpad van 2 á 3 jaar, waarbij wijzigingen per regio worden geïmplementeerd.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom is gekozen voor een vage norm in artikel 16 wat betreft het aantal dienstverleningspunten, het aantal brievenbussen en de overkomstduur en waarom deze wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur en niet in de wet zelf, gezien de keuze van de Kamer om dit in de huidige Postwet 2009 in de wet neer te leggen. Omdat op dit moment alle UPD-eisen neergelegd zijn in artikel 16 van de wet, vergt iedere aanpassing van de UPD een wetswijziging. De snelle veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD en de bijbehorende trend van structurele en toenemende volumedalingen, waarvan nog niet in dezelfde mate sprake was ten tijde van de totstandkoming van de Postwet 2009, kunnen als gevolg hebben dat de financiële houdbaarheid van de UPD in de toekomst opnieuw onder druk kan komen te staan. Gelet op die verwachting acht ik het noodzakelijk om te regelen dat in dat geval op zo kort mogelijke termijn passende maatregelen genomen kunnen worden die erop zijn gericht dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd en aansluit bij de wensen van gebruikers, met name door aanpassingen aan te brengen in de UPD-eisen. Aldus is bezien welke UPD-eisen geschikt zijn om op het niveau van een AMvB vast te stellen. Daarbij gold als uitgangspunt dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau de hoofdelementen dienen te zijn vormgegeven op het niveau van de wet. Wat betreft de UPD moet onder de hoofdelementen worden begrepen de reikwijdte van de UPD, dat wil zeggen welke diensten in beginsel onder de UPD vallen, en de voornaamste structurele elementen van de UPD, dat wil zeggen het minimumaantal verplichte bezorg- en ophaaldagen binnen de UPD. Deze hoofdelementen blijven dan ook geregeld op het niveau van de wet (artikel 16, eerste tot en met vijfde lid, van de wet). Met de voorgestelde aanpassing van artikel 16, zesde tot en met het achtste lid, wordt op het niveau van de wet voorts een materiële norm geïntroduceerd die weergeeft welk doel met de eisen inzake postvestigingen en brievenbussen wordt nagestreefd inzake de kwaliteit en toegankelijkheid van de UPD. Met de materiële norm op het niveau van de wet wordt verzekerd



dat de nadere concretisering binnen bepaalde randvoorwaarden moet blijven. Ook wordt hiermee verzekerd dat die nadere concretisering steeds voldoet aan de eis in artikel 3, tweede lid, van de Postrichtlijn dat de dichtheid van de dienstverleningspunten en de toegangspunten voldoet aan de behoeften van gebruikers. Door de concrete eisen niet langer neer te leggen op het niveau van de wet maar op het niveau van een algemene maatregel van bestuur kan sneller en effectiever worden ingegrepen indien dat gelet op de marktsituatie noodzakelijk is. Voorts stel ik met dit wetsvoorstel een voorhangprocedure verplicht voor het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur waarin te zijner tijd de concrete eisen worden opgenomen die gesteld worden aan de kwaliteit van de bezorging (de overkomstduur van 95%) en aan het net van brievenbussen en postvestigingen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het neerwaarts bijstellen van de UPD kan leiden tot meer substitutie en dat de mogelijkheid om de UPD snel bij te stellen dit proces kan versnellen. Met de voorgestelde aanpassingen van de eisen inzake postvestigingen en brievenbussen wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de behoeftes van gebruikers van de UPD. Gelet op de veranderende behoeften, de resulterende volumedalingen en het relatief zwaarwegende belang dat gebruikers van de UPD hechten aan het tarief, worden maatregelen voorgesteld die de kosten van de UPD beogen te verminderen, opdat toekomstige tariefstijgingen zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. Voorts wordt de verlener van de universele postdienst in grotere mate in staat gesteld brievenbussen te plaatsen op locaties waar vaak mensen komen, zoals openbaarvervoerslocaties en winkelcentra. Met het oog op de mate waarin wordt ingespeeld op de behoeften van de gebruiker acht ik het onwaarschijnlijk dat sprake zal zijn van een versnelde substitutie die veroorzaakt wordt door een vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom niet is overwogen om een verzwaarde voorhang te verbinden aan de AMvB of om de UPD-normen gewoon in de wet zelf te blijven regelen. Zoals ik heb geantwoord op een eerdere vraag van de fractie van de PvdA op dit punt wordt voorgesteld de UPD-eisen ten aanzien van de overkomstduur en het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen op het niveau van de wet te beperken tot een materiële norm die geconcretiseerd wordt op het niveau van algemene maatregel van bestuur omdat zo sneller en effectiever kan worden ingegrepen indien dat gelet op de marktsituatie noodzakelijk is. Tot een wijziging van de concrete UPD-eisen waarvan wordt voorgesteld deze neer te leggen in een algemene maatregel van bestuur zal alleen worden overgegaan indien de noodzaak daarvan is vastgesteld. De noodzaak van een dergelijke wijziging dient net als op wetsniveau op het niveau van algemene maatregel van bestuur goed te worden onderbouwd. De algemene eisen die op het niveau van de wet zijn geformuleerd, alsook de eisen in de Postrichtlijn, geven daarbij randvoorwaarden aan waarbinnen de concrete eisen op het niveau van algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangepast, zoals de eis in artikel 16, zevende lid, dat het net van de verlener van de UPD voldoet aan de behoeften van de gebruikers van de universele postdienst en rekening houdt met de kwetsbare gebruikers van de universele postdienst. Voorts zal een wijziging van de eisen op het niveau van de algemene maatregel van bestuur bij beide Kamers worden voorgehangen alvorens de wijziging kan worden voorgelegd aan de Raad van State. Met deze voorhangprocedure is voorzien in de mogelijkheid dat uw Kamer opmerkingen maakt over de voorgenomen wijziging, respectievelijk met de Minister van Economische Zaken van gedachten wisselt over bijvoorbeeld een eventuele aanpassing daarvan voordat deze voor advies bij de Raad van State aanhangig wordt gemaakt. Een zwaardere voorhangpro-

cedure acht ik gelet op de dynamische omstandigheden op de postmarkt onwenselijk. Daarmee zou teveel worden afgedaan aan het doel om sneller en effectief aanpassingen aan te kunnen brengen in de concrete eisen ten aanzien van de overkomstduur en het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom de bij het wetsvoorstel horende AMvB niet gelijktijdig met het wetsvoorstel is meegestuurd, of het hier gaat om een aangepaste versie van het Postbesluit, welke besparingen er worden bereikt en wat zich ertegen verzet om toch het minimumaantal dienstverleningspunten in de wet- of regelgeving op te nemen. In de antwoorden op de voorgaande vragen van de fractie van de PvdA ben ik uitvoerig ingegaan op de wenselijkheid van het vastleggen van de UPD-eisen ten aanzien van de overkomstduur en het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen in een algemene maatregel van bestuur. Het voornemen is inderdaad om de concrete eisen op te nemen in het Postbesluit 2009. Mede gelet op de discussie tussen het kabinet en de Eerste Kamer over de fase waarin een wetsvoorstel waarin de delegatiegrondslag en voorhangbepaling is opgenomen zich moet bevinden voordat de voorhang van de lagere regeling kan plaatsvinden, zal de algemene maatregel van bestuur worden voorgehouden nadat het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer aanhangig is gemaakt. De voorgenomen wijzigingen zijn wel reeds beschreven in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (paragraaf 3.1).

De leden van de SP-fractie vroegen welke bindende voorwaarden worden gesteld waardoor de toegankelijkheid voor met name kwetsbare groepen op lokaal niveau niet in het gedrang komt en welke toezeggingen op dit punt kunnen worden gedaan. Artikel 18a van het wetsvoorstel verplicht de verlener van de universele postdienst om advies te vragen aan consumentenorganisaties die de belangen behartigen van kwetsbare gebruikers over voorgenomen wijzigingen in de uitvoering van de UPD die het gevolg zijn van een wijziging van de eisen ten aanzien van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen. Zoals ik voorts heb geantwoord op vragen van de fractie van de VVD heeft PostNL aan de hand van een pilot relevante inzichten opgedaan op de wijze waarop de voorgestelde wijziging van de UPD-eisen het beste kunnen worden doorgevoerd, onder meer inzake de informatievoorziening aan gebruikers. PostNL heeft aangegeven aan deze inzichten gevolg te zullen geven in het kader van de wijzigingen in het voorliggend wetsvoorstel.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of er een nieuwe absolute eis komt van 1.000 dienstverleningspunten en waarop de verwachting is gebaseerd dat het minimumaantal postvestigingen waarover dient te worden beschikt afloopt tot circa 1.000. In het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld de absolute eis van 2.000 postvestigingen te laten vervallen. Deze wordt niet vervangen door een nieuwe eis van 1.000 postvestigingen. De verwachting dat het aantal postvestigingen door de voorgestelde wijziging zal kunnen verminderen tot circa 1.000 komt voort uit de relatieve spreidingseisen. Deze eisen houden in dat voor ten minste 95% van de inwoners, en voor ten minste 85% van de inwoners buiten woonkernen met meer dan 5.000 inwoners een postvestiging beschikbaar is binnen een straal van 5 kilometer.

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoe de toegankelijkheid van de UPD gewaarborgd blijft bij de voorgestelde wijzigingen van de eisen inzake brievenbussen en wat de spreidingseis is voor woonkernen met minder dan 5.000 inwoners. De toegankelijkheid van de UPD zal worden gewaarborgd door een tweetal spreidingseisen. In woonkernen met meer

dan 5.000 inwoners moet een brievenbus beschikbaar zijn binnen een straal van 500 meter, waar dat met de huidige eisen een straal van 1.000 meter betreft. Ongewijzigd blijft dat buiten woonkernen met meer dan 5.000 inwoners een brievenbus beschikbaar moet zijn binnen een straal van 2.500 meter.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen waarom de vastlegging van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen bij AMvB wordt vastgelegd in plaats van bij wet. Zoals ik in reactie op de vragen van de leden van de PvdA-fractie heb aangegeven, is het gelet op de dynamische omstandigheden op de Nederlandse postmarkt de verwachting dat het op termijn wenselijk en noodzakelijk zal zijn om nieuwe wijzigingen aan te brengen in deze elementen van de UPD. De snelle veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD, en de bijbehorende trend van structurele en toenemende volumedalingen, kunnen als gevolg hebben dat de financiële houdbaarheid in de toekomst opnieuw onder plotselinge druk kan komen te staan. Gelet op die verwachting acht ik het noodzakelijk om te regelen dat in dat geval op zo kort mogelijke termijn passende maatregelen genomen kunnen worden die erop zijn gericht dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd en aansluit bij de wensen van gebruikers, met name door aanpassingen aan te brengen in de UPD-eisen. Om deze reden wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de UPD-eisen ten aanzien van de overkomstduur en het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen op het niveau van de wet te beperken tot een materiële norm die geconcretiseerd wordt op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Met de materiële norm op het niveau van de wet wordt verzekerd dat de nadere concretisering binnen bepaalde randvoorwaarden moet blijven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen in welke regio's de 1.000 dienstverleningspunten zullen verdwijnen en wat de gevolgen zijn voor kwetsbare groepen van het verruimen van de afstandseis voor brievenbussen van 500 naar 1.000 meter. Omdat het voorliggende wetsvoorstel geen wijziging bevat van de geldende spreidingseisen voor postvestigingen zal de verlener van de universele postdienst deze moeten blijven naleven. De vermindering van het aantal postvestigingen zal daarom naar verwachting gelijkmatig over alle regio's plaatsvinden. Het verruimen van de spreidingseis voor brievenbussen (voor woonkernen met meer dan 5.000 inwoners) van 500 naar 1.000 meter helpt om de kosten van de UPD te verminderen en creëert meer mogelijkheden voor de verlener van de universele postdienst om brievenbussen te plaatsen op locaties waar mensen regelmatig komen, zoals bij supermarkten, winkelcentra, postkantoren of openbaarvervoerlocaties. Ten behoeve van de toegankelijkheid van kwetsbare groepen verplicht artikel 18a de verlener van de universele postdienst ertoe om advies te vragen aan consumentenorganisaties die de belangen behartigen van kwetsbare gebruikers over voorgenomen wijzigingen in de uitvoering van de UPD die het gevolg zijn van een wijziging van de eisen ten aanzien van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen. PostNL heeft aangegeven bij wijzigingen op lokaal niveau veel aandacht te besteden aan de informatievoorziening en regelmatig te overleggen met belangenverenigingen zoals de Consumentenbond, de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen en ouderenorganisaties de ANBO, de PCO en de KBO. Ook heeft PostNL benadrukt dat brievenbussen die bij zorginstellingen zijn geplaatst niet zullen verdwijnen.

### *3.2 Periodieke evaluatie van de UPD*

De leden van de fractie van het CDA vroegen of ook de Tweede Kamer de mogelijkheid heeft een gemotiveerd verzoek in te dienen voor een evaluatie eerder dan na drie jaar. De formulering van artikel 17a staat er niet aan in de weg dat de Minister van Economische Zaken op eigen initiatief een evaluatie start. Uiteraard kan dit ook op verzoek van de Tweede Kamer plaatsvinden.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom op dit moment een tweedeklas-postdienst niet zou bijdragen aan een vermindering van de kosten van de UPD. De leden van de fractie van D66 vroegen of de regering de wenselijkheid van een tweedeklasse postdienst bij elke evaluatie kan worden meegenomen. De leden van de fractie van de SP vroegen te onderzoeken of een minder snelle postbezorging mogelijk is die niet afhankelijk is van de financiële draagkracht van de burger. Bij een eventuele introductie van een systeem van twee snelheden worden gebruikers van de UPD in staat gesteld om naast de bestaande dienstverlening, waarbij 95% van de brievenpost dient te worden bezorgd op de eerstvolgende dag die volgt op de dag van aanbidding, te kiezen voor een goedkopere tweedeklasse postdienst met een langere bezorgduur. De snelheid van afhandeling van post zal daarom niet afhankelijk zijn van het inkomen van de gebruiker, maar van de dienst waarvoor de gebruiker kiest. Ten opzichte van andere landen waar wel sprake is van een systeem van twee snelheden zijn belangrijke onderscheidende kenmerken van de Nederlandse postmarkt dat de UPD vrijwel uitsluitend betrekking heeft op consumentenpost en Nederland relatief dichtbevolkt en geografisch toegankelijk is. Omdat dit als gevolg heeft dat de introductie van een systeem van twee snelheden in Nederland relatief weinig kosten bespaart, is dit op dit moment niet aan de orde. Dit kan anders zijn indien als gevolg van toenemende volumedalingen en resulterende kostprijsverhogingen een goedkopere tweedeklasse postdienst met een langere bezorgduur beter aansluit bij de behoeften van gebruikers. De introductie van een systeem van twee snelheden kan in dat geval vraagtuitval voorkomen en ertoe bijdragen dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd. Tegen deze achtergrond zal de eventuele introductie van een systeem van twee snelheden worden gezien bij de eerstvolgende evaluatie van de UPD. Afhankelijk van de uitkomsten daarvan wordt gezien hoe dit punt bij verdere evaluaties wordt meegenomen.

### *3.3 Flexibilisering van de UPD-eisen*

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de regering mogelijke alternatieven voor het regelen bij AMvB op een rijtje wil zetten om snel en effectief in te grijpen op gewijzigde marktomstandigheden. In theorie is een nadere concretisering van de eisen op het niveau van een ministeriële regeling gelet op de dynamische omstandigheden op de postmarkt een realistische mogelijkheid om snel en effectief in te grijpen op gewijzigde marktomstandigheden. Vanwege het maatschappelijk belang van deze eisen heeft het mijn voorkeur om, gelet op de dynamische marktomstandigheden op de postmarkt, de eisen ten aanzien van de overkomstduur en het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen vast te leggen op het niveau van algemene maatregel van bestuur.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of essentiële kenmerken en wezenlijke waarborgen van toegankelijkheid niet op wetsniveau zouden moeten worden vastgelegd en of de regering duidelijk zou kunnen maken waar de grens ligt van de aanpassingen die kunnen worden aangebracht in de UPD om aan minimale eisen van toegankelijkheid te kunnen blijven voldoen. Zoals in het antwoord op de vragen van de leden van de fractie

van de PvdA is vermeld, zijn de hoofdelementen van de UPD geregeld op het niveau van de wet (artikel 16, eerste tot en met vijfde lid, van de wet) om de UPD als basisvoorziening te regelen. Gelet op de marktontwikkelingen op de postmarkt acht ik het van belang om te regelen dat op zo kort mogelijke termijn passende maatregelen genomen kunnen worden die erop zijn gericht dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd en aansluit bij de wensen van gebruikers, met name door aanpassingen aan te brengen in de UPD-eisen, indien dat gelet op de marktsituatie noodzakelijk is. Om deze reden wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de UPD-eisen ten aanzien van de overkomstduur en het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen op het niveau van de wet te beperken tot een materiële norm die geconcretiseerd wordt op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Met de materiële norm op het niveau van de wet wordt verzekerd dat de nadere concretisering binnen bepaalde randvoorwaarden moet blijven. Ook wordt hiermee verzekerd dat die nadere concretisering steeds voldoet aan de eis in artikel 3, tweede lid, van de Postrichtlijn dat de dichtheid van de dienstverleningspunten en de toegangspunten voldoet aan de behoeften van gebruikers.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of en waarom de Tweede Kamer niet een belangrijke controlerende functie verliest indien een deel van artikel 16 van de Postwet wordt omgezet op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Zoals in de reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven, is het gelet op de dynamische omstandigheden op de Nederlandse postmarkt de verwachting dat het op termijn wenselijk en noodzakelijk zal zijn om nieuwe wijzigingen aan te brengen in deze elementen van de UPD. Om snel en effectief te kunnen inspelen op veranderende marktomstandigheden wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de UPD-eisen ten aanzien van de overkomstduur en het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen op het niveau van de wet te beperken tot een materiële norm die geconcretiseerd wordt op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Naar mijn oordeel doet dit wetsvoorstel niet af aan de belangrijke controlerende functie die de Tweede Kamer heeft. Zo worden op het niveau van de wet de randvoorwaarden geformuleerd waarbinnen de concrete invulling van de eisen op het niveau van algemene maatregel van bestuur dienen te blijven, zoals de eis in artikel 16, zevende lid, van de wet dat het net van de verlener van de universele postdienst voldoet aan de behoeften van de gebruikers van de universele postdienst en rekening houdt met de kwetsbare gebruikers van de universele postdienst. Voorts zullen wijzigingen van de eisen op het niveau van de algemene maatregel van bestuur bij beide Kamers worden voorgehangen alvorens deze kan worden voorgelegd aan de Raad van State. Met deze voorhangprocedure is voorzien in de mogelijkheid dat uw Kamer opmerkingen maakt over de voorgenomen wijziging, respectievelijk met de Minister van Economische Zaken van gedachten wisselt over bijvoorbeeld een eventuele aanpassing daarvan voordat deze voor advies bij de Raad van State aanhangig wordt gemaakt.

De leden van de CDA-fractie vroegen of dit wetsvoorstel leidt tot een sneeuwbaaleffect en of de regering verwacht dat door de voorgestelde versoberingsmaatregelen en mogelijke prijsstijgingen juist een versnelde vermindering van het UPD-volume zal worden bewerkstelligd. Zoals ik heb geantwoord op eerdere vragen van de fractie van de PvdA houdt dit wetsvoorstel uitdrukkelijk rekening met de behoeften van gebruikers van de UPD, waardoor verdere vraaguitval zoveel mogelijk kan worden voorkomen. In verband met de veranderende behoeften, de resulterende volumedalingen en het relatief zwaarwegende belang dat gebruikers van de UPD hechten aan het tarief, worden maatregelen voorgesteld die de kosten van de UPD beogen te verminderen, opdat toekomstige tariefstij-

gingen zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. Omdat de verlener van de universele postdienst voorts in grotere mate in staat wordt gesteld brievenbussen te plaatsen op locaties waar mensen vaak komen, wordt met de voorgestelde maatregelen ingespeeld op de behoeften van de gebruikers van de UPD. Gelet op het bovenstaande acht ik het onwaarschijnlijk dat dit wetsvoorstel leidt tot een versnelde vermindering van het UPD-volume.

De leden van de SGP-fractie vroegen welke rol gemeenten kunnen spelen bij het adviseren omtrent een goede spreiding van brievenbussen en postkantoren en of uitbreiding van de consultatieplicht naar gemeenten een toegevoegde waarde zou zijn. Zoals ik heb geantwoord op eerdere vragen acht ik de toegankelijkheid van de UPD voor met name kwetsbare groepen als ouderen van groot belang. Om deze reden verplicht artikel 18a van het voorliggend wetsvoorstel de verlener van de universele postdienst om advies te vragen aan consumentenorganisaties die de belangen behartigen van kwetsbare gebruikers over voorgenomen wijzigingen in de uitvoering van de UPD die het gevolg zijn van een wijziging van de eisen ten aanzien van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen. Zoals ik heb toegelicht in antwoord op vragen van de fractie van de VVD heeft PostNL in een recente pilot die zij heeft uitgevoerd binnen de huidige wet- en regelgeving relevante inzichten opgedaan over de voorgestelde UPD-wijzigingen, waaronder over de communicatie met gemeenten op zowel uitvoeringsniveau als bestuurlijk niveau, waaraan zij gevolg wil geven in het kader van de wijzigingen in het voorliggend wetsvoorstel. PostNL heeft daarbij aangegeven dat ook dorpen en kleine kernen worden betrokken en in de gelegenheid worden gesteld op haar plannen te reageren. Ik acht het daarom niet nodig de consultatieplicht uit te breiden naar gemeenten.

### *3.4 Nettokostenproblematiek*

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of PostNL voortaan de nettokosten zelf gaat dragen en of alternatieven denkbaar zijn en wat de voor- en nadelen zijn van financiering vanuit de overheid zelf. Het voorliggend wetsvoorstel heeft als doel de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening die is ingericht op de huidige wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers beter te kunnen waarborgen, waarvoor een rendabele uitvoering van de UPD nodig is. Daartoe worden maatregelen voorgesteld die de kosten van de UPD beogen te verminderen en die borgen dat tijdige en passende maatregelen kunnen worden genomen wanneer een rendabele uitvoering van de UPD in het gedrang dreigt te komen. Gelet op de maatregelen in dit wetsvoorstel, alsook met de aanpassing van de Postregeling 2009 per 29 januari 2014 zijn genomen, acht ik aanvullende financiering niet nodig. Eventuele financiering vanuit de overheid zou onder meer als nadeel hebben dat de prikkel voor de verlener van de universele postdienst om de UPD efficiënt uit te voeren, wordt beperkt.

De leden van de SP-fractie stellen voor om artikel 30 en 31 van de Postwet te handhaven en vroegen om een reactie op dit voorstel. Met de aanpassingen van de Postregeling 2009 per 29 januari 2014 en de maatregelen die met het voorliggend wetsvoorstel worden voorgesteld acht ik de in de artikelen 30 en 31 van de Postwet 2009 neergelegde systematiek niet langer nodig. Voorts acht ik deze systematiek onwenselijk. De systematiek zorgt voor veel onzekerheid voor andere marktpartijen. Voor hen die niet betrokken zijn bij de uitvoering van de UPD is slecht in te schatten op welk moment nettokosten zouden kunnen ontstaan en hoeveel nettokosten zouden kunnen ontstaan. Ook kan de in de artikelen 30 en 31 neergelegde systematiek gelet op de huidige Nederlandse situatie met slechts twee

landelijk opererende spelers een ongewenst effect hebben op de concurrentie op de Nederlandse postmarkt.

De leden van de fractie van het CDA vroegen voor welke actoren het schrappen van de systematiek van de artikelen 30 en 31 gunstig uitpakt en voor welke ongunstig. Het voorstel om de artikelen 30 en 31 van de Postwet 2009 te schrappen maakt deel uit van een pakket aan maatregelen dat als doel de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening die is ingericht op de huidige wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers beter te kunnen waarborgen, waarvoor een rendabele uitvoering van de UPD nodig is. Ik acht het schrappen van de artikelen 30 en 31 daarom in het belang van zowel de gebruikers van de UPD, de verlener van de universele postdienst en andere postvervoerbedrijven, waarvoor de onzekerheid ten aanzien van een eventueel beroep op financiering afneemt.

De leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie vroegen of de nettokosten van de UPD worden verschoven van de markt naar de consument en of compensatie van de nettokosten in het vervolg wordt gecompenseerd door aanpassing van de UPD-eisen. Er is geen sprake van een verschuiving, omdat in de situatie waarin alle postvervoerbedrijven (de verlener van de universele postdienst en andere postvervoerbedrijven) zouden meebetalen deze kosten uiteindelijk ook bij de consument terecht zouden zijn gekomen. Zoals ik heb geantwoord op vragen van de SP op dit punt acht ik de huidige systematiek van artikelen 30 en 31 gelet op de reeds genomen en voorgestelde maatregelen niet nodig en niet wenselijk. Mocht, ondanks de voorgestelde maatregelen, op enig moment de rendabele uitvoering van de UPD in het gedrang dreigen te komen, dan zal daarvoor een passende oplossing worden gezocht, bijvoorbeeld door aanpassing van de UPD-eisen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen hoe groot de nettokosten in totaal zijn. Voor het antwoord verwijs ik naar mijn antwoord op de vragen van de fracties van de PvdA en de VVD over de kosten van de UPD in paragraaf 3.

### *3.5 Overige aanpassingen van de Postwet 2009*

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van de voor- en nadelen van het in eigen beheer uitvoeren van de bezorging van gerechtelijke brieven. Per brief van 11 oktober 2013 heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst het kabinetsvoornemen bekend gemaakt om de bezorging van gerechtelijke brieven in eigen beheer uit te voeren (Kamerstukken II 2013/2014, 31 490, nr. 134). Hiermee wordt invulling gegeven aan een passage in het Regeerakkoord. Een nadeel van deze investering is dat er mogelijk extra uitgaven aan verbonden zijn voor het Rijk in verband met bijvoorbeeld hogere loonkosten. Daarnaast zijn er nadelige consequenties voor het bedrijfsleven, aangezien een activiteit die eerder door het bedrijf Valid Express werd uitgevoerd (een dochteronderneming van PostNL waar veelal mensen met een arbeidsbeperking werken) door het Rijk zal worden overgenomen. In dat verband heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst aangegeven dat hij zich maximaal zal inzetten om de medewerkers van Valid Express over te nemen die elders binnen PostNL geen passende functie kunnen vinden (Kamerstukken II 2013/2014, 31 490, nr. 134 en 141). Een voordeel van het in eigen beheer uitvoeren van gerechtelijke brieven is een verbetering van de zwakke positie op de arbeidsmarkt van medewerkers in lage loonstadiën.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat de stand van zaken is met betrekking tot de inbesteding van gerechtelijke brieven. De leden van de fractie van de PvdA en de fractie van de SP vroegen of het Rijk de 80 medewerkers van Valid Express overneemt die momenteel de gerechtelijke brieven bezorgen. Per 1 september 2014 is de Interdepartementale Post- en Koeriersdienst (IPKD) van het Rijk begonnen met een pilot, waarbij de IPKD een klein deel van de gerechtelijke brieven bezorgt in de regio's Haaglanden en Oost-Nederland. Het grootste deel van de gerechtelijke brieven wordt momenteel nog bezorgd door medewerkers van Valid Express (een dochteronderneming van PostNL waar veelal mensen met een arbeidsbeperking werken). Zoals de Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft aangegeven in zijn brieven van 11 oktober 2013 en 31 januari 2014 (Kamerstukken II 2013/2014, 31 490, nr. 134 en 141) zal hij zich maximaal inzetten om de medewerkers van Valid Express over te nemen die elders binnen PostNL geen passende functie kunnen vinden.

#### **4. Consultatie**

De leden van de VVD-fractie vroegen of de termijn van zes maanden voor de adviesplicht niet erg lang is. Artikel 18a verplicht de verlener van de universele postdienst om zes maanden voordat de voorgenoemde wijziging is gerealiseerd consumentenorganisaties om advies te vragen. Vervolgens heeft de consumentenorganisatie ten minste vier weken om het advies op te stellen. Mede omdat de wijzigingen waarop wordt gedoeld vaak goede en ruimschootse voorbereiding door de verlener van de universele postdienst vergen, acht ik deze termijnen redelijk.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de ACM toeziet op kruissubsidiëring en hoe het toezicht hierop er uit ziet. Zoals ik heb geantwoord op vragen van de fractie van de VVD op dit punt ziet op grond van artikel 24 van de Mededingingswet erop toe dat ondernemingen met een economische machtspositie daarvan geen misbruik maken, bijvoorbeeld door mededingingsbeperkende kruissubsidiëring. Ook beschikt de ACM sinds 1 januari 2014 over een ex ante toezichtscriterium dat de ACM de bevoegdheid geeft om aan een postvervoersbedrijf met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen op te leggen, opdat potentiële mededingingsproblemen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de ACM toezicht houdt op kruissubsidiëring. Zij vragen tevens of het zo is dat eventuele winst uit de UPD uiteindelijk bij de holding terecht komt en of een overheveling van de winst hetzelfde effect heeft als kruissubsidiëring. Zij vragen tevens of het klopt dat dit op een vergelijkbare manier werkt bij de ongesplitste energiebedrijven Eneco en Delta. In algemene zin houdt kruissubsidiëring in dat opbrengsten (en winsten) van een bepaalde activiteit worden gebruikt om andere activiteiten te financieren (of dat kosten van een activiteit door opbrengsten van een andere activiteit worden vergoed). In de Postwet 2009 is geen expliciet verbod op kruissubsidiëring opgenomen. Kruissubsidiëring kan ook positieve gevolgen hebben. Zoals ik heb geantwoord op eerdere vragen van de fractie van de VVD speelt het risico op mededingingsbeperkende kruissubsidiëring met name tussen UPD-diensten en niet-UPD-diensten, terwijl kruissubsidiëring binnen de UPD over het algemeen niet onwenselijk is omdat dit de verlener van de universele postdienst beter in staat stelt erop in te spelen dat gebruikers van bepaalde UPD-diensten erg prijsgevoelig zijn. In de Postregeling 2009 zijn regels gesteld om te waarborgen dat enkel de daadwerkelijke kosten aan de UPD worden toegerekend. Bovendien ziet de ACM er op grond van de Mededingingswet op toe dat ondernemingen geen misbruik maken van een economische machtspositie, bijvoorbeeld door mededingingsbe-



perkende kruissubsidiëring. Daarnaast beschikt de ACM per 1 januari 2014 over de aanvullende bevoegdheid om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen op te leggen om potentiële mededingingsproblemen, zoals mededingingsbeperkende kruissubsidiëring, te kunnen voorkomen. In de energiesector heeft de Wet onafhankelijk netbeheer (hierna: Won) onder andere als doel om het risico van kruissubsidiëring tussen gereguleerde en commerciële activiteiten volledig weg te nemen. Hangende de rechtszaak die momenteel loopt zijn belangrijke delen van de Won niet verbindend. Zoals ook in mijn brief van 1 november 2013 aan uw Kamer (Kamerstukken 2013–2014, Aanhangselnummer 398) en in de parlementaire behandeling van de Won aangegeven, zijn in een geïntegreerde situatie – zoals bij Eneco en Delta – concurrentieverstorende activiteiten zeer moeilijk te achterhalen. Een uitspraak door de Hoge Raad in genoemde zaak wordt begin 2015 verwacht.

De leden van de fractie van het CDA vroegen wanneer gegevens wel en wanneer deze niet onder bedrijfsvertrouwelijke informatie vallen. De gegevens die de ACM op grond van de Postwet 2009 van postvervoerbedrijven verkrijgt, mogen op grond van artikel 7 van de Instellingswet ACM uitsluitend worden gebruikt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken die de ACM op grond van de Postwet 2009 heeft (zoals het toezicht op de naleving van de Postwet 2009 en de Postregeling 2009). Dergelijke gegevens moeten aldus worden aangemerkt als vertrouwelijke informatie. Voorts geldt dat indien de ACM op basis van die gegevens een beschikking neemt die op grond van de Instellingswet ACM openbaar gemaakt moet worden, voor die openbaarmaking is bepaald (in artikel 12u en verder van de Instellingswet ACM) dat geen gegevens openbaar gemaakt mogen worden die ingevolge artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) *niet* voor verstrekking in aanmerking komen. Het kan daarbij gaan om bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Uit de jurisprudentie over artikel 10 van de Wob volgt dat gegevens als bedrijfsvertrouwelijk kunnen worden aangemerkt indien en voor zover hieruit wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel met betrekking tot de afzet van producten of de kring van afnemers of leveranciers.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de slager op dit moment niet zijn eigen vlees keurt en wat de rol is van de ACM bij het vaststellen van de werkelijke kosten van de UPD en of de ACM hier daadwerkelijk toe in staat is. Er is geen sprake van een situatie waarin de slager zijn eigen vlees keurt, omdat de gegevens die de verlener van de universele postdienst aanlevert worden getoetst door een onafhankelijke toezichthouder: de ACM. Zoals ik heb toegelicht in het Schriftelijk Overleg over de wijziging van de Postregeling 2009 is de ACM bevoegd om op ieder moment een onderzoek te starten naar de naleving door de verlener van de UPD van de regels omtrent kostentoerekening en het kostentoerekeningssysteem die in de Postwet 2009 en de Postregeling 2009 zijn neergelegd (Kamerstukken II 2013/14, 30 536, nr. 129). Ook beoordeelt de ACM de kostentoe-rekening van de verlener van de universele postdienst in het kader van de (jaarlijkse) vaststelling van de tariefruimte voor de UPD. In de Postregeling 2009 is onder meer bepaald dat de verlener van de universele postdienst de kosten op een dusdanig gedetailleerd niveau moet toerekenen dat de ACM daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD kan bepalen. Indien de ACM op enig moment zou oordelen dat het kostentoerekenings-systeem niet aan de gestelde eisen voldoet, kan de ACM onder andere een aanwijzing geven, een last onder dwangsom opleggen of een bestuurlijke boete opleggen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of uit de werkelijke kosten is af te leiden of er naast de krimp van de markt ook andere oorzaken zijn aan te wijzen. Uit de daadwerkelijke kosten van de UPD vallen geen oorzaken af te leiden van de volumedalingen. Wel geldt andersom dat de volumedalingen ertoe leiden dat de gemiddelde kosten per poststuk toenemen. Omdat dit prijsverhogend werkt, kan dit de vraaguitval doen toenemen. Tegen deze achtergrond bevat het voorliggende wetsvoorstel maatregelen die de kosten van de UPD doen verminderen om de continuïteit van de UPD nu en in de toekomst beter te kunnen waarborgen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de voorstellen voor aanpassing van de UPD zijn gebaseerd op de werkelijke kosten of dat de ACM nog niet in staat is gesteld de daadwerkelijke kosten vast te stellen. Zoals ik uw Kamer per brieven van 27 maart 2013 en 3 juni 2013 heb geïnformeerd (Kamerstukken II 2012/13, 29 502, nr. 109 en 110), en zoals met uw Kamer is besproken tijdens het Algemeen Overleg over de postmarkt van 27 juni 2013, hebben de volumedalingen als gevolg gehad dat de financiële houdbaarheid van de UPD onder druk is komen te staan en acht ik nadere maatregelen noodzakelijk om de continuïteit van de UPD nu en in de toekomst beter te kunnen waarborgen. De per 29 januari 2014 gewijzigde Postregeling 2009 wordt dit jaar voor het eerst toegepast. Zoals ik heb geantwoord op vragen van de fractie van de PvdA op dit punt toetst de ACM in het kader van de vaststelling van de (definitieve) tariefruimte voor de UPD voor 2015 momenteel de kostentoekekeningssystematiek van de verlener van de universele postdienst. Zij streeft ernaar dit onderzoek in november te hebben afgerond.

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoe de adviesplicht er in de praktijk gaat uitzien, of het voldoende is om met belanghebbenden in gesprek te gaan, wat de regering de diverse belanghebbenden heeft te bieden en hoe rekening wordt gehouden met ouderen en mensen die minder mobiel zijn. Gelet op het belang van een goede toegankelijkheid van met name kwetsbare gebruikers van de UPD, zoals ouderen, bevat het voorgestelde artikel 18a de verplichting voor de verlener van de universele postdienst om consumentenorganisaties die de belangen behartigen van kwetsbare gebruikers om advies te vragen over voorgenomen wijzigingen in de uitvoering van de UPD die het gevolg zijn van een wijziging van de eisen ten aanzien van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen. De termijnen in het tweede lid, van artikel 18a waarborgen dat de verlener van de universele postdienst het advies tijdig vraagt en dat de consumentenorganisatie over een redelijke termijn beschikt om het advies op te stellen. Zoals ik heb geantwoord op vragen van de fractie van de VVD heeft PostNL een pilot gedaan om ter anticipatie op het voorliggende wetsvoorstel te bezien hoe de voorgestelde wijzigingen het beste kunnen worden doorgevoerd. PostNL heeft ten aanzien van deze pilot inzake brievenbussen toegelicht relevante inzichten opgedaan te hebben over onder meer de informatievoorziening aan gebruikers, de Consumentenbond, de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen en ouderenorganisaties de ANBO, de PCO en de KBO en gemeenten. PostNL heeft aangegeven aan deze inzichten gevolg te zullen geven in het kader van de wijzigingen in het voorliggend wetsvoorstel. Ook heeft PostNL benadrukt dat brievenbussen die bij zorginstellingen zijn geplaatst niet zullen verdwijnen. Ik ben van mening dat de spreidings-eisen voor postvestigingen en brievenbussen samen met het bovenstaande voldoende waarborgen om te voorkomen dat de toegankelijkheid voor met name kwetsbare groepen in het gedrang komt.

De leden van de CDA-fractie vroegen om aan te geven wat de regering nog meer gaat doen om draagvlak te creëren voor de maatregelen in het wetsvoorstel en of de verlener van de UPD in gesprek zou willen gaan met dorpsraden om draagvlak te zoeken voor de modernisering. Zoals ik heb geantwoord op eerdere vragen geldt voor de verlener van de universele postdienst een verplichting om advies te vragen aan consumentenorganisaties en heeft zij een pilot gedaan om te bezien hoe de voorgestelde wijzigingen het beste kunnen worden doorgevoerd. Ten aanzien van de contacten met gemeenten en de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen heeft PostNL toegelicht niet alleen met de landelijke vertegenwoordiging te spreken maar juist ook met lokale vertegenwoordigingen, die zich op hun beurt laten informeren door hun achterban.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de ruimte van de verlener van de universele postdienst voor kruissubsidiëring en het toezicht daarop en naar de ruimte voor de verlener van de universele postdienst om kosten toe te rekenen die daar niet horen. In de Postregeling 2009 zijn regels gesteld om te waarborgen dat enkel de daadwerkelijke kosten aan de UPD worden toegerekend. Op de naleving hiervan wordt toegezien door de ACM, die handhavend kan optreden indien daar aanleiding toe is. Zoals ik heb geantwoord op vragen van de VVD over kruissubsidiëring ziet de ACM voorts op grond van de Mededingingswet erop toe dat een onderneming met een economische machtspositie daarvan geen misbruik maakt, bijvoorbeeld door mededingingsbeperkende kruissubsidiëring, en beschikt zij voorts per 1 januari 2014 over een ex ante toezichtinstrumentarium op grond waarvan specifieke verplichtingen kunnen worden opgelegd om potentiële mededingingsproblemen te voorkomen.

## **5. Uitvoeringstoets Autoriteit Consument en Markt**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de ACM in staat is om het kostenattributiesysteem te beoordelen en of de ACM in staat is om dit systeem te wijzigen of wijzigingen af te dwingen. Zoals ik heb geantwoord op eerdere vragen van onder andere de fractie van de PvdA worden de kosten van de UPD bepaald op grond van de kostentoerekening door de verlener van de universele postdienst. De regels waaraan de kostentoerekening moet voldoen zijn neergelegd in de Postregeling 2009. Zo is bepaald dat de verlener van de universele postdienst de kosten op een dusdanig gedetailleerd niveau moet toerekenen dat de ACM daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD kan bepalen. Indien de ACM heeft vastgesteld dat het kostentoerekeningssysteem niet voldoet aan de gestelde eisen in de Postregeling 2009, dient de verlener van de universele postdienst het kostentoerekeningssysteem binnen 2 maanden na vaststelling alsnog in overeenstemming te brengen met de gestelde eisen. De ACM kan in dat verband aanwijzingen geven ten aanzien van het kostentoerekeningssysteem. Indien de verlener van de universele postdienst na 2 maanden het kostentoerekeningssysteem niet in overeenstemming heeft gebracht met de gestelde eisen kan de ACM handhavend optreden, bijvoorbeeld door een boete of een last onder dwangsom op te leggen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom PostNL het kostenattributiesysteem zelf vaststelt en niet de ACM. Tevens informeren zij naar het aantal fte dat de ACM inzet om toezicht te houden op de postmarkt. De achtergrond van de privatisering op de Nederlandse postmarkt is dat een privaat bedrijf beter in staat wordt geacht bedrijfs-economische keuzes te maken en in te spelen op actuele marktomstandigheden dan de overheid. Omdat de verlener van de universele postdienst de UPD heeft geïntegreerd met haar overige activiteiten worden de kosten

van de UPD bepaald op grond van de kostentoerekening door de verlener van de universele postdienst. In de Postregeling 2009 zijn regels gesteld om te waarborgen dat enkel de daadwerkelijke kosten aan de UPD worden toegerekend. De ACM ziet toe op de naleving van de regels die zijn gesteld in de Postregeling 2009. Het aantal fte dat de ACM inzet voor het toezicht op de postmarkt is afhankelijk van de precieze toezichttaken die op dat moment aan de orde zijn, bijvoorbeeld de fase waarin de jaarlijkse berekening van de tariefruimte van de UPD zich bevindt, en kan variëren tussen 5 en 8 fte.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen in hoeverre de door de ACM uitgevoerde toets inzicht geeft in de werkelijke kosten van de UPD, of de kosten van vreemd en eigen vermogen worden meegerekend en of de nettokosten een goed beeld geven van de werkelijke nettokosten van de UPD. De kostentoerekening aan de UPD moet voldoen aan de eisen in de Postregeling 2009. In de Postregeling 2009 is onder andere bepaald dat de verlener van de universele postdienst de kosten van de UPD op een dusdanig gedetailleerd niveau moet toerekenen dat de ACM daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD kan bepalen. Zoals ik heb geantwoord op eerdere vragen op dit punt vindt de kostentoerekening aan de UPD plaats op basis van bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige gegevens van de verlener van de universele postdienst. Informatie over de kosten, de opbrengsten en de omvang van de UPD is derhalve niet openbaar. Op basis van de Postregeling 2009 mogen de kosten van vreemd en eigen vermogen niet worden toegerekend aan de UPD.

## **6. Overig**

De leden van de fractie van de VVD vroegen wanneer de Kamer de evaluatie van de Postregeling kan verwachten. Zoals ik heb geantwoord op eerdere vragen van de fractie van de VVD ben ik van plan de doeltreffendheid en de effectiviteit van de wijziging van de Postregeling 2009 mee te nemen in de periodieke evaluatie van de UPD die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Ik voorzie de eerstvolgende evaluatie in 2016 en zal uw Kamer over de uitkomsten daarvan informeren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de cao die Sandd gesloten heeft met de Landelijke Belangen Vereniging (LBV) en waarom Sandd inbreuk maakt op eerder gemaakte afspraken. Ook vragen deze leden of het aantal arbeidscontracten nu circa 60% is en of het oorspronkelijke doel van 80% arbeidscontracten nu niet meer gehaald wordt. Voorts vragen deze leden wat de regering kan doen om Sandd weer tot rede te brengen, hoe Sandd ertoe gebracht kan worden om weer een cao af te sluiten met de reguliere vakbonden en wat de regering kan doen om de afgesloten cao onverbindend te verklaren. Ten slotte vroegen deze leden of de regering de AMvB arbeidsvoorwaarden post 2011 kan aanpassen en waarom Sandd zich presenteert als een bedrijf dat voorstander is van stukloonkapitalisme en uitbuiting. Deze vragen hebben betrekking op artikel 8 van de Postwet 2009, dat met het voorliggend wetsvoorstel niet wordt gewijzigd, en waarmee de mogelijkheid is gecreëerd om aan postvervoerbedrijven verplichtingen inzake arbeidsvoorwaarden op te leggen. De achtergrond daarvan is niet om in te grijpen in het primaat van de sociale partners voor de arbeidsvoorwaardenvorming, maar om de sociale partners gedurende de transitiefase naar een vrije postmarkt met concurrentie te ondersteunen om de totstandkoming van sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden te bevorderen. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt met het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. Vanwege het primaat van de sociale partners voor de arbeidsvoorwaardenvorming biedt het besluit de mogelijkheid om bij cao andere afspraken te maken over het aantal of percentage

arbeidsovereenkomsten. Op 29 augustus 2014 heeft de Werkgeversvereniging Postverspreiders Nederland, met Sandd als grootste lid, bekend gemaakt overeenstemming te hebben bereikt met de LBV over een nieuwe cao. Op 26 september 2014 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid na aanmelding van de cao een kennisgeving van ontvangst afgegeven waarop deze, conform artikel 4, derde lid, van de Wet op de loonvorming, per 27 september in werking is getreden. De cao biedt de vrije keuze aan postbezorgers om te werken op basis van een arbeidsovereenkomst of overeenkomst van opdracht. In de cao is onder meer bepaald dat de werkgever ernaar streeft om 50% van de postverspreiders op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te laten verrichten, en in ieder geval is gehouden 25% van de postverspreiders op basis van een arbeidsovereenkomst te laten werken. Aangezien de effecten van de cao pas op langere termijn zullen blijken, zie ik vooralsnog geen aanleiding om nadere maatregelen te overwegen. Ik zal de ontwikkelingen echter nauwlettend blijven volgen. Met het oog daarop zal het kabinet in december 2015 aan de Kamer melden of nadere maatregelen, zoals een wijziging van de AMvB, worden genomen. De beoordeling zal plaatsvinden op basis van de effecten van de cao op schijnzelfstandigheid en op de arbeidsvoorwaarden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat op dit moment de stand van zaken is met betrekking tot de ZZP-staking van juni 2013, of de tarieven op dit moment naar tevredenheid zijn van de pakketbezorgers en of SubCO Partners de hele groep ZZP'ers vertegenwoordigt. In juni 2013 was er sprake van een staking van zzp'ers die pakketten bezorgen voor PostNL. Na intensief overleg tussen PostNL en de pakketbezorgers zijn de tarieven verhoogd en is de staking inmiddels al enige tijd beëindigd. Mij zijn sinds juni 2013 geen nieuwe stakingen bekend van zzp'ers die pakketten bezorgen voor PostNL. Subco Partners vertegenwoordigt ongeveer 33% van de pakketbezorgers. op

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel aanmerkelijke marktmacht en wanneer de marktanalyse verwacht kan worden. De ACM beschikt per 1 januari 2014 over de bevoegdheid om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen op te leggen, opdat potentiële mededingingsproblemen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Naar aanleiding van een consultatie van de sector begin dit jaar heeft de ACM besloten een nadere analyse uit te voeren naar de markt voor het vervoer van ongesorteerd aangeleverde post. Momenteel onderzoekt de ACM of op dit marktsegment sprake is van aanmerkelijke marktmacht en, zo ja, of het nodig en proportioneel is om verplichtingen op te leggen. De ACM streeft ernaar haar analyse dit jaar te hebben afgerond.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de Wet WML en of deze wet ook betrekking heeft op de postsector. Het wetsvoorstel waarmee de opdrachtovereenkomst in algemene zin (onafhankelijk van de sector) breder onder het bereik van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag wordt gebracht is op verzoek van de Minister van SZW aangehouden in de Eerste Kamer.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe de regering de verdere toekomst ziet van de Nederlandse postmarkt, of PostNL steeds meer een pakkettenbedrijf zal worden. Tevens vroegen deze leden of papieren reclame nog steeds effectiever is dan reclame via e-mail, welke toekomst pakketbussen op ieder adres hebben en wat de rol van drones en robots in de postbezorging is. Op de postmarkt is sprake van structurele en toenemende volumedalingen terwijl er tegelijkertijd sprake is van een groeiende pakketmarkt. PostNL heeft inderdaad aangegeven in te zetten

op een uitbreiding van de bezorging van pakketten. Daarbij heeft PostNL aangegeven nog niet in te zetten op pakketbussen op ieder adres, maar is PostNL momenteel wel bezig met een uitbreiding van het aantal afhaallocaties voor pakketten (bijvoorbeeld op NS-stations). PostNL is tevens van mening dat papieren reclame een groter bereik heeft dan reclame per email. De toekomst van de rol van drones en robots in de postbezorging is nog onzeker, maar ik blijf de ontwikkelingen op de postmarkt nauwlettend volgen.

De leden van de SP-fractie vroegen om een toezegging dat PostNL tegemoet wil komen aan individuele bezwaren voor het weghalen van brievenbussen en postagentschappen. Zoals ik heb geantwoord op eerdere vragen op dit punt, geldt voor de verlener van de universele postdienst een verplichting om advies te vragen aan consumentenorganisaties en heeft zij een pilot gedaan om te bezien hoe de voorgestelde wijzigingen het beste kunnen worden doorgevoerd. Aan de opgedane inzichten wil PostNL gevolg geven in het kader van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen. Dat betekent onder meer dat zij regelmatig contact heeft met de Consumentenbond, ouderenorganisaties de ANBO, de PCO en de KBO, de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen en gemeenten, die zich op hun beurt laten informeren door hun achterban. Er zijn daarom verschillende wijzen waarop klachten bij de verlener van de universele postdienst naar voren kunnen worden gebracht. PostNL heeft aangegeven bij klachten bereid te zijn te zoeken naar geschikte oplossingen.

## **II ARTIKELSGEWIJS**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de reactietermijn van zes maanden niet kan worden ingekort naar bijvoorbeeld vier maanden. Zoals ik heb geantwoord op eerdere vragen van de fractie van de VVD verplicht artikel 18a de verlener van de universele postdienst om zes maanden voordat de voorgenomen wijziging is gerealiseerd consumentenorganisaties om advies te vragen. Vervolgens heeft de consumentenorganisatie ten minste vier weken om het advies op te stellen. Mede omdat de wijzigingen waarop wordt gedoeld vaak goede en ruimschootse voorbereiding door de verlener van de universele postdienst vergen, acht ik deze termijnen niet onredelijk.

De Minister van Economische Zaken,  
H.G.J. Kamp