

Vergaderjaar 2022–2023

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. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2023

In november van het afgelopen jaar¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voornemen om te bezien of het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009² (hierna: het wetsvoorstel) op enkele punten aanscherping nodig heeft. Aanleiding hiervoor zijn de zorgen die stakeholders na de zomer hebben geuit mede naar aanleiding van de veranderde omstandigheden op de postmarkt. In deze brief informeer ik uw Kamer over mijn voornemen om het wetsvoorstel op enkele punten aan te passen en aan te scherpen met een nota van wijziging en de aanscherpingen die ik voornemens ben voor te stellen en het vervolgproces.

Het wetsvoorstel in het kort

De doelstelling van de Postwet 2009 is om de publieke belangen betaalbaarheid, betrouwbaarheid en bereikbaarheid van postvervoerdiensten te waarborgen. De continuïteit van het landelijk dekkende netwerk voor brievenbuspost (hierna ook: landelijk dekkende netwerk) en de universele postdienst (hierna: UPD) in het bijzonder speelt daarbij een cruciale rol. Het wetsvoorstel dat ik in 2020 aan uw Kamer heb voorgelegd bevat daartoe in de kern drie belangrijke wijzigingen van de huidige Postwet: 1) het verbeteren van de continuïteit van de UPD, 2) het verbeteren van de bescherming van eindgebruikers en 3) het verbeteren van het toegangsregime voor regionale postvervoerders.

De eerste wijziging is erop gericht om de waarborgen rondom de financiële houdbaarheid en continuïteit van de UPD te verbeteren, bijvoorbeeld in het geval van een fusie of splitsing van het concern waar

¹ Kamerstuk 35 423, nr. 7.

² Kamerstuk 35 423, nr. 2.

een UPD-verlener toe behoort. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel de Postwet 2009 toekomstbestendiger en meer flexibel door bijvoorbeeld de kwaliteitsnormen voor de UPD te verplaatsen naar de lagere regelgeving om zo aanpassingen tijdig te kunnen realiseren. Op deze manier wordt de continuïteit van de UPD ook in de toekomst geborgd.

De tweede wijziging heeft tot doel om eindgebruikers van postvervoerdiensten beter te beschermen. Het wetsvoorstel bevat daartoe een uitbreiding van de mogelijkheid om een maximumrendement op te leggen aan een postvervoerbedrijf dat beschikt over een landelijk dekkend netwerk. Behalve consumenten kunnen daarmee ook zakelijke eindgebruikers worden beschermd tegen onredelijk hoge tarieven.

De derde wijziging betreft een toegangsverplichting ten behoeve van regionale postvervoerders tot het landelijk dekkende netwerk voor brievenbuspost. Hiermee wordt de huidige onzekerheid die veroorzaakt wordt door de afhankelijkheid van een toegangsverplichting van de uitkomsten van een zogenaamde aanmerkelijke marktmacht (hierna ook: AMM)-analyse weggenomen. De rechtszekerheid voor zowel regionale postvervoerders als de postvervoerder met een landelijk dekkend netwerk neemt hierdoor toe. Daarbij wordt in het wetsvoorstel ook de doelstelling van de toegangsregulering gewijzigd. In het verleden was toegang (als mogelijk onderdeel van een verplichting die volgde uit een AMM-besluit van de Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM)) gericht op het stimuleren van de uitrol van zelfstandig functionerende postvervoernetwerken om zo effectieve concurrentie met het landelijk dekkende netwerk (en andere zelfstandige netwerken) mogelijk te maken (ook wel infrastructuurconcurrentie genoemd). Het doel van de toegangsregulering in het wetsvoorstel is om een bijdrage te leveren aan de continuïteit van het landelijk dekkende netwerk door het volume dat over dit netwerk gaat te maximaliseren. Dankzij de toegangsregulering worden regionale postvervoerders in staat gesteld om hun dienstverlening op landelijke schaal aan te blijven bieden. De toegangsregulering beoogt daarbij om regionale postvervoerders via een redelijke overgang te stimuleren om hun business model aan te passen aan de transitie naar de toekomstige postmarkt. Deze transitie zal door alle marktpartijen gemaakt moeten worden (ook door PostNL).

Waarom een nota van wijziging?

Op basis van een nadere analyse ben ik tot de conclusie gekomen dat het wenselijk is om het wetsvoorstel op enkele onderdelen aan te passen en aan te scherpen door middel van een nota van wijziging. Deze nota van wijziging acht ik wenselijk om 1) de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel te verbeteren en 2) de toekomstbestendigheid van de beoogde wetswijziging verder te vergroten. Ik licht mijn besluit hieronder nader toe.

Aanleiding

Het wetsvoorstel is begin 2020³ ingediend bij uw Kamer. Sindsdien is de situatie op de postmarkt gewijzigd. Mijn ambtsvoorganger heeft in 2019 op basis van artikel 47 van de Mededingingswet een vergunning⁴ verleend voor de concentratie tussen PostNL en Sandd. PostNL heeft daarop besloten deze concentratie te implementeren. Deze vergunning is op 11 juni 2020 door de rechtbank Rotterdam vernietigd. In hoger beroep is op 2 juni 2022 ook het (vernieuwde) vergunningsbesluit door het

³ Zie voetnoot 2.

⁴ Kamerstuk 29 502, nr 173.

College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) vernietigd.⁵ Daarmee zijn de drie voorschriften die verbonden waren aan de vergunning ook vernietigd, te weten: i) toegang voor regionale postvervoerders tegen redelijke voorwaarden en tarieven, ii) een maximumrendement van 9% op alle postactiviteiten van PostNL gezamenlijk en iii) de bescherming van werkenden. PostNL heeft aangegeven deze voorschriften voorlopig op vrijwillige basis te handhaven.⁶

Naar aanleiding van deze uitspraak ben ik na de zomer van 2022 in gesprek gegaan met de ACM, PostNL en diverse regionale postvervoerders (hierna gezamenlijk ook: stakeholders) om te toetsen of het wetsvoorstel voldoende waarborgen bevat om de publieke belangen in de gewijzigde marktsituatie te borgen. Zoals ik in mijn brief van 28 november 2022⁷ heb toegelicht, kwamen daar meerdere zorgen uit naar voren. Inmiddels heb ik deze zorgen nader onderzocht en daarbij ook het wetsvoorstel in zijn geheel nogmaals bekeken. Op basis van deze analyse acht ik een aanpassing van het wetsvoorstel door middel van een nota van wijziging wenselijk.

Twee typen aanscherpingen op hoofdlijnen

Met deze nota van wijziging wil ik op hoofdlijnen twee typen aanpassingen voorstellen.

i. Verbeteren van de uitvoerbaarheid

Allereerst is op basis van de gesprekken met stakeholders en de aanvullende Uitvoerbaarheid- en Handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) van de ACM⁸ gebleken dat het huidige wetsvoorstel en de memorie van toelichting op onderdelen duidelijker kunnen. Aanvullend hebben stakeholders hun zorgen geuit over de uitvoerbaarheid van onderdelen van het wetsvoorstel. De uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is cruciaal voor de borging van de publieke belangen betaalbaarheid, betrouwbaarheid en bereikbaarheid. Een wetsvoorstel dat onvoldoende uitvoerbaar is, slaagt er immers niet of niet voldoende in om de beoogde borging van deze publieke belangen te realiseren en daarmee de continuïteit van het landelijk dekkende netwerk en de UPD in het bijzonder effectief te borgen.

ii. Vergroten toekomstbestendigheid

Ten tweede wil ik de toekomstbestendigheid van de beoogde wijziging van de Postwet verder vergroten. De markt voor brievenbuspost bevindt zich al enige tijd in transitie. De markt voor brievenbuspost van vandaag is niet dezelfde als de markt van tien jaar geleden. Behoeftes van gebruikers van postvervoerdiensten zijn in het afgelopen decennium gewijzigd. Digitalisering heeft daar een belangrijke rol in gespeeld. De digitale vaardigheden en mogelijkheden van zowel verzenders als verbruikers zijn enorm toegenomen. Brievenbuspost kent een structurele volumekrimp waardoor de gemiddelde kosten stijgen. Tegelijkertijd heeft het belang

⁵ De rechtsgang van bovengenoemde concentratiezaak is daarmee op dit moment overigens nog niet afgerond. Na de vernietiging van het artikel 47-vergunningsbesluit is de behandeling hervat van het beroep van PostNL tegen het eerdere besluit van ACM om een concentratievergunning te weigeren.

⁶ Zie ook: Reactie PostNL op uitspraak College van Beroep voor het bedrijfsleven over overname Sandd door PostNL | PostNL.

⁷ Zie voetnoot 1.

⁸ Zie brief van ACM d.d. 2 december 2022 met kenmerk ACM/UIT/587836. Beschikbaar via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-adviseert-consumenten-en-zakelijke-afnemers-beter-te-beschermen-nieuwe-postwet>

van postvervoerdiensten voor e-commerce in de afgelopen jaren een enorme vlucht genomen. Er lijkt een ontwikkeling zichtbaar waarbij bestaande diensten en netwerken voor brievenbuspost en pakketten in toenemende mate convergeren: PostNL bezorgt brievenbuspakjes via zijn brievenbuspostnetwerk, PostNL en regionale postvervoerders werken vaker samen om post af te leveren bij ontvangers en DHL start als traditionele pakketbezorger binnenkort met de bezorging van dikke enveloppen (brieven vanaf 50 gram).

Hoe de markt voor brievenbuspost er in de toekomst precies uit komt te zien weet op dit moment niemand. De borging van de publieke belangen betaalbaarheid, betrouwbaarheid en bereikbaarheid staan voor mij voorop. Daarbij verwacht ik dat de transitie naar de toekomstige markt veel kansen biedt om deze publieke belangen (op andere wijze) te borgen. Ik hecht er veel waarde aan dat regelgeving niet onnodig belemmerend werkt in deze transitie zodat optimaal gebruik kan worden gemaakt van innovatieve oplossingen om de dienstverlening ook in de toekomst op een goede manier uit te voeren. Ik heb het wetsvoorstel daarom met dit in gedachten nogmaals onder de loep genomen om te bezien of de toekomstbestendigheid van de wetswijziging op onderdelen verder vergroot kan worden.

Welke aanpassingen en aanscherpingen van het wetsvoorstel acht ik in het kort wenselijk?

Concreet betekent het bovenstaande in het kort dat ik voorstel om het wetsvoorstel langs de volgende lijnen aan te passen en aan te scherpen:

- i) Om de continuïteit van het landelijk dekkende netwerk en de toekomstbestendigheid van de regulering te verbeteren stel ik mede op basis van gesprekken met ACM en PostNL voor om het wetsvoorstel op twee punten aan te scherpen. In de toelichting verduidelijk ik in diverse toekomstscenario's de rolverdeling tussen de ACM en de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna ook: de minister). Daarnaast stel ik verduidelijkingen voor om de informatiepositie van de ACM en de minister te verbeteren, zodat tijdig en op basis van de juiste informatie beslissingen genomen kunnen worden of interventies gepleegd kunnen worden om de continuïteit van de UPD ook in de (verdere) toekomst te borgen.
- ii) Ten tweede informeer ik uw Kamer dat ik op dit moment geen directe aanleiding zie om de grondslag voor eindgebruikersbescherming zoals deze is opgenomen in het wetsvoorstel aan te passen. Wel deel ik uw Kamer mee dat ik, mede op basis van gesprekken met stakeholders, voornemens ben om gebruik te maken van de bevoegdheid in het wetsvoorstel aan PostNL een rendementsplafond op te leggen voor al haar postvervoerdiensten gezamenlijk (UPD en zakelijk), zodra dit is uitgewerkt in de lagere regelgeving. Tevens ben ik voornemens om mede naar aanleiding van de zorgen van stakeholders nader onderzoek te laten doen naar de vormgeving van deze regulering, in het bijzonder de vraag of er sprake is van ongewenste kruissubsidiëring en zo ja, of de invoering van meerdere tariefmandjes dan wenselijk is.
- iii) Om de uitvoerbaarheid van de toegangsverplichting te verbeteren stel ik, mede op basis van gesprekken met stakeholders, een aantal wijzigingen voor. De eerste wijziging die ik voor ogen heb heeft betrekking op de kaders die gelden voor het referentieaanbod en het daarbij mogelijk maken van een rol voor de ACM. De tweede wijziging ziet op het toezicht op de toegangsverplichting door de ACM vooraf te laten plaatsvinden (ex ante) in plaats van achteraf (ex post). De derde wijziging die ik voor ogen heb betreft het mogelijk maken van een reguleringsperiode van een bepaalde duur waarvoor

het referentieaanbod geldt (bijvoorbeeld 3 jaar). Tot slot ben ik voornemens om in de nota van wijziging te verduidelijken dat een eventueel Koninklijk Besluit dat de toegangsregulering opheft, zorgvuldig moet worden genomen op basis van voorafgaand onderzoek.

Voor een nadere toelichting van het gevolgde proces, het doel van het wetsvoorstel en de voorgestelde aanpassingen en aanscherpingen voor ieder van de drie kernpunten uit het wetsvoorstel afzonderlijk, verwijs ik u graag naar de bijlage bij deze brief.

Vervolgproces nota van wijziging en lagere regelgeving

Ik vertrouw erop dat ik met deze aanpassingen en aanscherpingen een goede balans heb gevonden tussen uitvoerbaarheid, reguleringsintensiteit, rechtszekerheid en toekomstbestendigheid. Daarbij ben ik al gestart en voornemens om het gesprek te blijven voeren met stakeholders over de nadere invulling van de in deze Kamerbrief beschreven regulering, op korte termijn voor de nota van wijziging en op de wat langere termijn ook voor de uitwerking van de lagere regelgeving. Concreet ga ik op korte termijn mijn voorstel voor een nota van wijziging finaliseren zodat het wetgevingsproces vervolgd kan worden. De eerste stap daarin is vervolgens een toets van de ACM op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgestelde aanpassingen en aanscherpingen. Mijn streven is daarbij op dit moment om de nota van wijziging voor het einde van het jaar met uw Kamer te delen zodat uw Kamer in staat wordt gesteld om een besluit te nemen over de agendering van het wetsvoorstel voor plenair debat. Ik ben voornemens om gelijktijdig aan de uitwerking van de nota van wijziging ook te werken aan de uitwerking voor de lagere regelgeving. Ik houd uw Kamer op de hoogte over de voortgang.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens