

Wijziging van de Postwet 2009 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht

MEMORIE VAN ANTWOORD

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 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht en de vermindering van het aantal verplichte bezorg- en ophaaldagen dagen binnen de universele postdienst (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.

1. Europees kader

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vroegen naar een nadere toelichting op de afwijking ten aanzien van het beleid uit de Europese Postrichtlijn door de introductie van de bevoegdheid voor de Autoriteit Consument en Markt (ACM) om specifieke verplichtingen op te leggen aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht (AMM-instrumentarium). Net als door deze leden wordt benadrukt, hecht ik eraan dat de nationale wet- en regelgeving voor de postmarkt, ook gelet op het Europeesrechtelijke kader voor de totstandkoming van een interne markt voor postdiensten, zoveel mogelijk aansluit bij het regelgevend kader dat in andere EU-lidstaten wordt gehanteerd. Tegelijkertijd is het van belang dat lidstaten effectief kunnen inspelen op nationale omstandigheden. De Postrichtlijn biedt daartoe ruimte. In de Postrichtlijn worden met name specifieke regels gesteld over de bevoegdheden van Europese toezichthouders voor de postmarkt ten aanzien van de UPD. Het nieuwe toezichtinstrumentarium heeft daarentegen betrekking op postdiensten die vallen buiten de reikwijdte van de UPD, waar meer ruimte is voor concurrentie op de markt. Zoals in de memorie van toelichting wordt toegelicht, acht ik een uitbreiding van het toezicht gerechtvaardigd als gevolg van de wisselwerking van structuurkenmerken van de postmarkten en recente marktontwikkelingen. Door de structuurkenmerken van de postmarkt, met name schaalvoordelen en netwerkeffecten, kunnen postdiensten in principe goedkoper worden aangeboden bij een grotere afname en is de ruimte voor meerdere spelers daarom beperkt. Gelet op deze kenmerken creëren recente marktontwikkelingen – de verplichtingen aangaande arbeidsovereenkomsten, de afname van het aantal spelers en de structurele en toenemende volumedalingen – een verhoogd risico op mededingingsproblemen. Ook worden de gevolgen van mededingingsproblemen als gevolg van deze ontwikkelingen vergroot doordat toetreding tot de markt wordt bemoeilijkt. Wanneer in de huidige situatie een landelijke speler (een deel van) de markt verlaat, zal deze plek niet snel worden ingenomen door een nieuwe partij. Om deze reden wordt voorgesteld om in aanvulling op het bestaande *ex post* toezicht op het verbod op misbruik van een economische machtspositie uit het algemene mededingingsrecht de ACM een *ex ante* toezichtinstrumentarium ter beschikking te stellen, waarmee ter voorkoming van mededingingsproblemen specifieke verplichtingen kunnen worden opgelegd.

Door de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66 en de ChristenUnie is gevraagd waarom in Nederland wordt overgegaan tot dit instrumentarium terwijl andere lidstaten van de Europese Unie daar (nog) niet voor kiezen. De leden van de VVD-fractie vroegen met welk Europees land Nederland op het punt van veranderingen in de postmarkt kan worden vergeleken. De leden van de ChristenUnie vroegen verder in dit verband naar een vergelijkende analyse van de actuele stand van zaken van (de liberalisering van) de postmarkt in Europese landen en of die analyse naar de Eerste Kamer zou kunnen worden gestuurd. Naar aanleiding van de liberalisering van de postmarkt laat de Europese Commissie op periodieke basis extern onderzoek verrichten naar relevante ontwikkelingen in verschillende lidstaten. Het meest recente onderzoek is in augustus 2013 gepubliceerd (WiK-Consult (2013), 'Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)'). Conform het verzoek van de leden van de ChristenUnie-fractie heb ik de eindrapportage van dit onderzoek als bijlage bij deze memorie van antwoord gevoegd. Uit het onderzoek komt naar voren dat in vrijwel alle lidstaten een trend waarneembaar is van dalende volumes binnen het brievenpostverkeer, alsook van toenemende druk op de financiële houdbaarheid van de UPD en afnemende werkgelegenheid binnen het brievenpostverkeer. Wel blijkt uit het onderzoek dat er tussen lidstaten aanzienlijke verschillen bestaan in de mate van concurrentie op de postmarkt.

Ondanks de volledige opening van de postmarkt is het gezamenlijke marktaandeel van postvervoerbedrijven die concurreren met de verlener van de universele postdienst slechts in zes lidstaten hoger dan 10%. Dit betreft Duitsland, Estland, Kroatië, Nederland, Italië en Zweden. Als mogelijke verklaringen voor verschillen in de mate van concurrentie wijzen de onderzoekers op verschillen tussen lidstaten in de precieze implementatie van de Postrichtlijn, de vormgeving van de UPD en doordat in sommige lidstaten de overheid aanzienlijke economische belangen heeft in de UPD-verlener. Zo vallen in verscheidene lidstaten, zoals België, Oostenrijk en Frankrijk, niet enkel poststukken die tegen enkelstukstarief worden aangeboden onder de UPD, zoals dat in Nederland het geval is, maar valt bijvoorbeeld ook alle zakelijke post onder de UPD. De regels die in dit verband aan de UPD worden gesteld aangaande kwaliteit en toegankelijkheid, alsook vereisten voor het verkrijgen voor een vergunning, hebben volgens de onderzoekers soms als gevolg dat de UPD-verlener wordt beschermd tegen concurrentie. Naast verschillen in de mate van concurrentie wijzen zij erop dat tussen lidstaten ook aanzienlijke verschillen bestaan ten aanzien van de daling in postvolumes. Onder meer als gevolg van betere beschikbaarheid van elektronische alternatieven concluderen de onderzoekers dat de daling in postvolumes als gevolg van zogeheten 'elektronische substitutie' het hevigst is in Denemarken en Nederland. De constatering dat in Nederland meer dan in andere landen sprake is van effectieve concurrentie op de postmarkt en dat ook de daling van postvolumes heviger is dan in het buitenland is een mogelijke verklaring waarom in andere lidstaten nog geen aanvullende maatregelen worden getroffen ter bescherming van de concurrentie door middel van de introductie van een ex ante toezichtinstrumentarium.

De leden van de D66-fractie vroegen of deze regulering niet beter past in een bredere regulering op Europees niveau en wat de langetermijnvisie van het kabinet op dit punt is en hoe dit past in het voornemen de Nederlandse concurrentiepositie te verbeteren. Een belangrijke conclusie van het bovengenoemde onderzoek dat WiK-Consult in opdracht van de Europese Commissie heeft uitgevoerd, is dat er sprake is van aanzienlijke verschillen tussen lidstaten ten aanzien van de concurrentieomstandigheden op de postmarkt. Om deze reden concluderen de onderzoekers dat er geen aanleiding is om op EU-niveau een verplichting te introduceren op basis waarvan lidstaten verplicht zijn eenzelfde instrumentarium te introduceren. Ik onderschrijf deze conclusie. Gelet op de dynamiek op de postmarkt is het wenselijk ontwikkelingen nauwgezet te volgen en in te grijpen wanneer dat nodig is met een instrument dat is toegesneden op de concrete situatie op een markt. Gelet op de huidige kwetsbare concurrentieomstandigheden op de Nederlandse postmarkt is wenselijk gebleken het toezicht op de postmarkt in Nederland aan te scherpen. De specifieke maatregelen die met het voorgestelde instrumentarium kunnen worden opgelegd, hebben als doel mededingingsproblemen zoveel mogelijk te voorkomen en vormen daarmee een aanvullende waarborg voor de bescherming van effectieve concurrentie op de Nederlandse postmarkt.

De leden van de D66-fractie vroegen daarnaast of het beter zou zijn geweest indien zou zijn gekozen voor postspecifiek toezicht in plaats van voor het voorgestelde instrumentarium, dat volgens deze leden is gebaseerd op het model zoals dat wordt gebruikt in de telecomsector. Voorts vroegen deze leden om een reactie op de stelling dat bij verruiming van het nationale toezicht op de postmarkt waarborgen voor de aanwending van bevoegdheden en een zorgvuldige toepassing zouden ontbreken. In het onderzoek waarnaar deze leden verwijzen, wordt de aanbeveling gedaan aan lidstaten om vergaande (prijs)regulering alleen toe te passen in marktsegmenten waarin een postvervoerbedrijf beschikt over aanmerkelijke marktmacht (Copenhagen Economics (2012), 'Pricing behaviour of postal operators and its effect on postal markets', p. 23). Dit komt overeen met de voorgestelde uitbreiding van het toezichtinstrumentarium, op basis waarvan de ACM uitsluitend verplichtingen kan opleggen aan een postvervoerbedrijf indien dat bedrijf aanmerkelijke marktmacht heeft. Hoewel het voorgestelde instrumentarium gelijkenissen vertoont met het toezichtinstrumentarium dat in de telecommunicatiesector wordt gehanteerd, is het flexibel genoeg om ook te worden toegepast in andere sectoren. Zo beschikt ook de Nederlandse Zorgautoriteit ten behoeve van haar toezicht op de zorgmarkten over de bevoegdheid om specifieke verplichtingen op te leggen aan zorgaanbieders of ziektekostenverzekeraars die beschikken over aanmerkelijke marktmacht. Voorts is juist voor dit instrumentarium gekozen ten behoeve van de proportionaliteit en zorgvuldigheid van het ingrijpen. Voordat de ACM op grond van het nieuwe instrumentarium verplichtingen kan opleggen, dient zij op grond van een marktanalyse vast te stellen dat sprake is van aanmerkelijke marktmacht.

Doordat de ACM hiervoor de relevante markt dient af te bakenen, kan met dit instrumentarium bij uitstek rekening worden gehouden met de vele marktontwikkelingen op de postmarkt waaronder met name de dynamische relatie tussen traditionele postdiensten en elektronische communicatiediensten. Ook is in het toezichtinstrumentarium een algemeen proportionaliteitsvereiste opgenomen op basis waarvan de ACM steeds moet kiezen voor het minst vergaande middel dat geschikt is om het beoogde doel te bereiken.

De leden van de D66-fractie vroegen of de introductie van een extra handhavinginstrumentarium in een markt met grote volumedalingen niet tot ongewenste effecten leidt. De volumedalingen op de postmarkt creëren in samenhang met overige marktontwikkelingen en de specifieke kenmerken van de postmarkt een verhoogd risico op grote en onomkeerbare mededingingsproblemen. Het voorgestelde instrumentarium beoogt deze mededingingsproblemen zoveel mogelijk te voorkomen, door de ACM de bevoegdheid te geven om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen op te kunnen leggen. Het nieuwe instrumentarium vormt een aanvullende waarborg voor de bescherming van effectieve concurrentie, opdat postvervoerbedrijven worden gestimuleerd om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de vraag van afnemers. Naar mijn oordeel heeft de introductie van het nieuwe instrumentarium dan ook overwegend positieve effecten.

2. Aanleiding en doel wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering van mening is dat de Nederlandse postmarkt op dit moment naar behoren functioneert en of er aanwijzingen zijn dat er naast de bestaande partijen belangstelling is om de concurrentie op de postmarkt aan te gaan. Op dit moment zijn er op de Nederlandse postmarkt twee landelijke spelers actief. Hiernaast opereren ook verschillende regionale postbedrijven. Er zijn mij geen signalen bekend over toetreding door een nieuwe landelijke speler. Naar aanleiding van de liberalisering van de postmarkt zijn er op verschillende delen van de postmarkt meerdere postvervoerbedrijven actief die concurreren om de gunst van gebruikers. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, is er naar aanleiding van recente marktontwikkelingen echter sprake van een kwetsbare concurrentiesituatie. Uit de resultaten van een onderzoek van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA, nu ACM) blijkt dat er op de postmarkt risico's zijn op een aantal specifieke mededingingsproblemen, met name het risico dat een postvervoerbedrijf op bepaalde marktsegmenten zijn marktmacht aanwendt om een concurrent uit te sluiten (OPTA 'Concurrentie op de Postmarkt', OPTA/AM/2011/201519). Het nieuwe toezichtinstrumentarium geeft de ACM de bevoegdheid om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen op te leggen, opdat potentiële mededingingsproblemen kunnen worden voorkomen. Het instrumentarium biedt daarmee aanvullende waarborgen ter bescherming van de concurrentie op de postmarkt.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke problemen onder de huidige regelgeving niet kunnen worden opgelost en welke problemen met behulp van het nieuwe toezichtinstrumentarium opgelost kunnen worden. Door de leden van de D66-fractie is gevraagd om verdere onderbouwing van het nut en de noodzaak van dit wetsvoorstel en waarom het bestaan van een economische machtspositie op zichzelf al voldoende reden is om in te grijpen. Zoals de leden van de D66-fractie aangeven, kunnen de mededingingsproblemen die met het toezichtinstrumentarium kunnen worden voorkomen onder omstandigheden ook aanleiding zijn voor optreden door de ACM op grond van het verbod op misbruik van een economische machtspositie uit het algemene mededingingsrecht. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om mededingingsbeperkende koppelverkoop, roofprijzen en weigering van toegang tot het netwerk. Het toezicht op de naleving van het verbod op misbruik van een economische machtspositie vindt achteraf plaats. Gelet op de kwetsbare concurrentiesituatie die op de Nederlandse postmarkt is ontstaan, kan er in de postmarkt echter niet worden afgewacht tot misbruik van een economische machtspositie plaatsvindt, maar kan het bestaan van een economische machtspositie op zichzelf al voldoende reden zijn om in te moeten grijpen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is sprake van een verhoogd risico op grote en onomkeerbare effecten op de mededinging op de postmarkt. Wanneer in de huidige situatie een landelijke speler (een deel van) de markt verlaat, zal deze plek niet snel worden ingenomen door een nieuwe partij.

De ontstane kwetsbare concurrentiesituatie maakt het daarom noodzakelijk om reeds te kunnen ingrijpen voordat sprake is misbruik van een economische machtspositie. Teneinde te waarborgen dat ingrijpen noodzakelijk en proportioneel is, zijn hier wel voorwaarden aan verbonden. Voordat kan worden overgegaan tot het opleggen van eventuele verplichtingen dient de ACM een marktanalyse te maken om te bezien of er sprake is van aanmerkelijke marktmacht en of het aannemelijk is dat een specifiek mededingingsprobleem zich zal voordoen. Indien dit niet het geval is zullen er geen verplichtingen worden opgelegd. Indien dit wel het geval is zal worden bezien welke verplichting gezien het potentiële mededingingsprobleem proportioneel en passend is. Hierbij zal de ACM op grond van het proportionaliteitsvereiste steeds moet kiezen voor het minst vergaande middel dat beschikbaar is om het beoogde doel te bereiken.

Daarnaast vroegen de leden van de CDA-fractie of inzet van het instrumentarium dient te leiden tot prijsherstel voor de hele sector en of ook voor andere sectoren wordt overwogen ex ante toezicht in te voeren. Het nieuwe instrumentarium geeft de ACM de mogelijkheid om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht de verplichting op te leggen om kostengeoriënteerde tarieven op te leggen. Dit is een ingrijpend en vergaand middel, maar kan toch noodzakelijk en proportioneel zijn om bijvoorbeeld te voorkomen dat rooftprijzen worden gehanteerd. De introductie van dit instrumentarium voor de postmarkt komt voort uit de kwetsbare concurrentiesituatie die onder meer als gevolg van recente marktontwikkelingen is ontstaan. Ik overweeg momenteel niet om dit instrumentarium ook voor andere sectoren te introduceren.

Verder wijs ik er op dat het niet de bedoeling is maatregelen structureel in stand te houden. Artikel 13c, eerste lid, van het wetsvoorstel voorziet er in dat de ACM uiterlijk 3 jaar nadat een maatregel is genomen of in stand is gehouden op basis van een marktanalyse moet bezien of de verplichting in stand moet blijven, moet worden gewijzigd of ingetrokken. Zodra een postvervoerbedrijf niet meer over aanmerkelijke marktmacht beschikt moet de ACM de verplichting intrekken (artikel 13, c, tweede lid).

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de liberalisering van de postmarkt volgens de regering een succes is, hoe de regering de monopoliepositie van PostNL beoordeelt en op welke wijze de belangen van de burger gediend en geborgd zijn door de liberalisering van de postmarkt. Ook vroegen deze leden naar de verbeteringen van dit wetsvoorstel voor werknemers in de postmarkt. Zoals bij de volledige opening van de Nederlandse postmarkt is aangegeven, hebben de directe voordelen van de liberalisering van de Nederlandse postmarkt, zoals meer keuzemogelijkheden en een betere prijs-kwaliteitverhouding, met name betrekking op zakelijke postdiensten buiten de UPD (Kamerstukken II 2005/2006, 30 536, nr. 3). Dit betreft ongeveer 86% van de postmarkt (zie ook Kamerstukken II 2011/2012, 29 502, nr. 77). Als gevolg van de liberalisering zijn er op verschillende delen van de postmarkt meerdere postvervoerbedrijven actief die concurreren om de gunst van gebruikers. Het gaat hier voornamelijk om 2 postvervoerbedrijven die landelijk werkzaam zijn; daarnaast zijn er diverse, kleine, regionale bedrijven. Hierdoor kunnen zakelijke verzenders bijvoorbeeld kiezen voor een goedkopere service of voor specifieke bezorgvoorwaarden die beter aansluiten bij hun behoeften. Poststukken die tegen enkelstuks-tarieven worden verstuurd via brievenbussen en postvestigingen door burgers en kleinzakelijke gebruikers vallen onder de reikwijdte van de UPD, die de overige 14% van de postmarkt vormt. Het nieuwe toezichtinstrumentarium heeft geen rechtstreekse gevolgen voor de werknemers in de postmarkt. Omdat het toezichtinstrumentarium aanvullende waarborgen biedt voor de bescherming van effectieve concurrentie kan wel sprake zijn van een indirect effect. Effectieve concurrentie stimuleert postvervoerbedrijven om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de behoeften van afnemers, waardoor de vraag naar postvervoerdiensten op peil blijft (of minder snel zal dalen). Het voorkomen van mededingingsproblemen kan zodoende een positieve bijdrage leveren aan de werkgelegenheid in de postsector.

Daarnaast vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie wat de contouren zijn van een gezonde postmarkt en hoe het nieuwe instrumentarium bijdraagt aan die situatie. Voorts vroegen zij of ook andere maatregelen zijn overwogen om de gevolgen van de afname van het aantal spelers en de afname van de postvolumes op te vangen. Een goed werkende markt heeft als belangrijk kenmerk dat de dienstverlening door bedrijven goed aansluit bij de behoeften van gebruikers. Het nieuwe toezichtinstrumentarium draagt bij aan de werking van de postmarkt doordat het aanvullende waarborgen biedt ter bescherming van de concurrentie op de postmarkt.

De introductie van het instrumentarium vloeit mede voort uit onderzoek van OPTA (nu ACM), waaruit blijkt dat er op de postmarkt risico's zijn op een aantal specifieke mededingingsproblemen, waaronder het risico dat een postvervoerbedrijf op bepaalde marktsegmenten zijn marktmacht aanwendt om een concurrent uit te sluiten (OPTA 'Concurrentie op de postmarkt', OPTA/AM/2011/201519). Mede naar aanleiding hiervan is gekozen voor de introductie van een AMM-instrumentarium. Doordat hierbij alleen kan worden ingegrepen indien sprake is van aanmerkelijke marktmacht, waarbij de ACM de relevante markt dient af te bakenen, kan met dit instrumentarium bij uitstek rekening worden gehouden met de marktontwikkelingen op de postmarkt waaronder met name de dynamische relatie tussen traditionele postdiensten en elektronische communicatiediensten. Daarnaast zijn met een dergelijk ex ante toezicht-instrumentarium reeds ervaringen opgedaan in andere sectoren. Zo beschikt de ACM voor de telecommunicatiesector over een soortgelijk instrumentarium. Ook de Nederlandse Zorgautoriteit kan in haar toezicht op de zorgmarkten specifieke verplichtingen opleggen aan zorgaanbieders of ziektekostenverzekeraars die beschikken over aanmerkelijke marktmacht.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar een reactie op de zorgen van PostNL en Sandd met betrekking tot dit wetsvoorstel. PostNL is ten algemene zeer kritisch over de introductie van een toezichtinstrumentarium in het geval van aanmerkelijke marktmacht. PostNL maakt zich met name zorgen over de ingrijpendheid van het toezichtinstrumentarium en de mate waarin rekening wordt gehouden met de concurrentie die zij ondervindt via elektronische communicatie (elektronische substitutie). Ten aanzien van de ingrijpendheid van het toezichtinstrumentarium zijn ten behoeve van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van ingrijpen verschillende waarborgen opgenomen. Voordat kan worden ingegrepen, dient de ACM aan te tonen dat sprake is van aanmerkelijke marktmacht en dat de voorgestelde verplichting(en) nodig zijn, gelet op het specifieke mededingingsprobleem dat de ACM in dat concrete geval aannemelijk acht. Voorts geldt op grond van het proportionaliteitsvereiste dat de ACM steeds moet kiezen voor het minst vergaande middel dat geschikt is om het beoogde doel te bereiken. Een verplichting zal bijvoorbeeld niet kunnen worden opgelegd als deze verplichting niet geschikt is om het potentiële mededingingsprobleem te remediëren of wanneer dit probleem kan worden aangepakt met een minder vergaande verplichting. Daarnaast is het AMM-instrumentarium bij uitstek geschikt om adequaat rekening te houden met de dynamische verhouding tussen het traditionele postverkeer en elektronische communicatiediensten. Indien bepaalde vormen van elektronische communicatie een reëel alternatief vormen voor gebruikers van postdiensten zal de ACM deze alternatieven betrekken in haar economische analyse van de relevante markt. Sandd is zeer positief over de introductie van het AMM-instrumentarium voor de postmarkt. Het instrumentarium beoogt specifieke mededingingsproblemen te voorkomen die, indien zij zich zouden voordoen, rechtstreeks gevolgen hebben voor Sandd. Sandd benadrukt dan ook dat zij er sterk aan hecht dat het wetsvoorstel spoedig in werking treedt.

3. Tarieven en bezorgdagen

Gelet op de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer vroegen de leden van de CDA-fractie naar het oordeel van de regering over het risico van een eventuele kruissubsidiëring van de briefpostsector door de pakketpostsector en voor de gevolgen voor de prijs van brievenpost van een eventueel verbod op deze vorm van kruissubsidie. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is veel aandacht besteed aan het risico dat kosten die horen bij postdienstverlening buiten de UPD ten onrechte worden toegerekend aan de UPD, waardoor de verlener van de universele postdienst in staat zou zijn om buiten de UPD de concurrentie van de markt te drukken door middel van het hanteren van zogeheten 'rooftprijzen'. Dit wetsvoorstel adresseert dit risico op twee manieren. Ten eerste is tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel een amendement aangenomen, waarmee een nieuw lid wordt toegevoegd aan artikel 22 van de Postwet 2009. Hierin zijn aanvullende waarborgen opgenomen opdat de verlener van de universele postdienst de toerekening van kosten en opbrengsten van de UPD en van andere activiteiten inzichtelijk moet maken voor de ACM. Zoals is aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 3 juni 2013 wordt momenteel ook de Postregeling 2009 aangepast, waarin onder meer het inzicht in de toerekening van kosten aan de UPD wordt vergroot en daarmee ook het toezicht wordt verstevigd (Kamerstukken II 2012/13, 29 502, nr. 110).

Ten tweede wordt bovengenoemd risico geadresseerd doordat het wetsvoorstel de ACM de bevoegdheid geeft om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen op te leggen die deze gedraging kunnen voorkomen. Zo is het de ACM toegestaan om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht de verplichting op te leggen om voor de betrokken activiteiten een gescheiden boekhouding te voeren, opdat kosten en opbrengsten van zijn activiteiten op de bewuste markt apart van andere activiteiten worden geadmistreerd. Daarnaast is in het toezichtinstrumentarium de mogelijkheid voor de ACM opgenomen om aan een postvervoerbedrijf de verplichting op te leggen kostengeoriënteerde tarieven te hanteren. Hoewel deze laatste verplichting een ingrijpend en uiterst middel is, zou het proportioneel kunnen zijn indien daarmee bijvoorbeeld rooiprijzen worden voorkomen.

De leden van de PVV-fractie vroegen of het juist is dat er geen minimumtarief wordt ingesteld. Uit de introductie van het AMM-instrumentarium vloeien niet rechtstreeks nieuwe verplichtingen voort. Wel bevat het AMM-instrumentarium onder meer de bevoegdheid voor de ACM om aan een postvervoerbedrijf de verplichting op te leggen om voor specifieke postdiensten kosten-georiënteerde tarieven te hanteren (artikel 13j). Deze verplichting komt erop neer dat het postvervoerbedrijf aan wie de verplichting is opgelegd voor specifieke postdiensten tarieven hanteert die zijn gebaseerd op de kosten van die diensten. Hiermee kan worden voorkomen dat tarieven worden gehanteerd die ver boven of onder de kostprijs liggen.

Daarnaast vroegen de leden van de PVV-fractie of het reëel is dat, met het oog op de verdere daling van het aantal poststukken, het aantal bezorgdagen van 5 in de toekomst kan worden gehandhaafd. Op dit moment geldt op grond van de Europese Postrichtlijn de verplichting voor lidstaten om ten minste vijf bezorg- en ophaaldagen binnen de UPD te garanderen. Gelet op de structurele en toenemende daling van postvolumes op de postmarkt ben ik van oordeel dat het wenselijk is om op termijn deze verplichting in de Postrichtlijn te heroverwegen. Gelet op de vele ontwikkelingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD, alsook de kostenbesparing die daarmee zou kunnen worden gerealiseerd, zal een verdere vermindering van het aantal bezorg- en ophaaldagen op termijn noodzakelijk kunnen zijn om de UPD in Nederland rendabel te houden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen de regering om een nadere toelichting op de belangenafweging met betrekking tot de vermindering van het aantal bezorg- en ophaaldagen en hoe het economische belang van PostNL wordt afgewogen tegen de betrokken maatschappelijke belangen. Naar aanleiding van de volledige opening van de Nederlandse postmarkt in 2009 is besloten tot een evaluatie van de UPD in 2011 (zie Kamerstukken II 2011/2012, 29 502, nr. 77 en de bijlagen daarbij). In het kader van deze evaluatie is door onderzoeksbureau Intomarkt Gfk onderzoek uitgevoerd naar ontwikkelingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD. Uit dit onderzoek blijkt dat post in de afgelopen jaren een minder belangrijk communicatiemiddel is geworden. Hoewel post nog steeds een belangrijke persoonlijke communicatieve functie heeft en vaak wordt ervaren als bewijsstuk met een meer officieel/rechtsgeldig karakter voor zakelijke correspondentie en overeenkomsten, wordt de rol van post als communicatiemiddel steeds meer ingenomen door elektronische communicatie, zoals e-mail. Daarnaast kwam uit dit onderzoek naar voren dat het tarief voor gebruikers de belangrijkste eigenschap van de UPD is. Gelet op de structurele en toenemende volumedalingen en bijbehorende druk op de financiële houdbaarheid van de UPD zijn door onderzoeksbureau Ecorys maatregelen in kaart gebracht die de kosten van de UPD kunnen verminderen opdat, conform de voorkeuren van gebruikers, tariefstijgingen zoveel mogelijk beperkt kunnen blijven. Naar aanleiding van dit onderzoek is geconcludeerd dat het verminderen van het aantal verplichte bezorgdagen binnen de UPD van zes naar vijf de grootste kostenbesparing met zich zou brengen. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van dit wetsvoorstel, waarin wordt voorgesteld het aantal verplichte bezorgdagen binnen de UPD te verminderen van zes naar vijf, is voorts een amendement van de leden De Liefde (VVD) en Vos (PvdA) aangenomen waardoor met dit wetsvoorstel tevens het aantal ophaaldagen wordt teruggebracht van zes naar vijf (Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 11). Van belang is dat dit wetsvoorstel geen wijziging brengt in de zesdaagse bezorg- en ophaalplicht ten aanzien van rouwbrieven en medische brieven. Uit bovengenoemd onderzoek naar de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD bleek namelijk dat burgers bij rouwbrieven het sterkst hechten aan bezorging op de dag na aanbieding.

Medische brieven bevatten voorts monsters met bederfelijk celmateriaal, zoals hielprikken en diagnostische zendingen, waarvan het belangrijk is dat zij spoedig worden bezorgd. Om deze redenen is voor rouwbrieven en medische brieven die vallen onder de reikwijdte van de UPD een uitzondering gemaakt en blijft de zesdaagse bezorg- en ophaalplicht gehandhaafd.

4. Verhouding traditioneel postverkeer en elektronische communicatie

De leden van de PVV-fractie vroegen of de mogelijkheid bestaat dat het traditionele postverkeer en elektronische communicatie tot dezelfde markt gaan behoren en welke gevolgen dat kan hebben voor consumenten. Deze leden vroegen of in dat geval eenzelfde kader van toezicht en tariefstelling geldt voor zowel het traditionele postverkeer als elektronische communicatie, zoals een elektronische postzegel voor digitaal verstuurd documenten, en welke verplichtingen in dat geval opgelegd zouden kunnen worden. Ten behoeve van de proportionaliteit van ingrijpen is er bij het nieuwe toezichtinstrumentarium voor gekozen dat de ACM alleen verplichtingen mag opleggen indien een postvervoerbedrijf beschikt over aanmerkelijke marktmacht, een situatie waarin sprake is van een zodanige mate van marktmacht waarbij een marktpartij in staat is eenzijdig de instandhouding en ontwikkeling van de concurrentie op de markt te verhinderen. Voor de vaststelling van aanmerkelijke marktmacht is het nodig de relevante markt af te bakenen aan de hand van de afweging die ook gemaakt wordt bij het vaststellen van een economische machtspositie bij het toepassen van het algemene mededingingsrecht. Gelet op de toenemende mate waarin gebruikers van postdiensten overstappen naar elektronische communicatiediensten is het mogelijk dat de ACM constateert dat het traditionele postverkeer en elektronische communicatiediensten tot dezelfde relevante markt behoren. De ACM mag alleen verplichtingen opleggen indien een postvervoerbedrijf op de relevante markt beschikt over aanmerkelijke marktmacht. Het voorliggende toezichtinstrumentarium geeft de ACM voorts alleen de bevoegdheid verplichtingen op te leggen aan een postvervoerbedrijf ten aanzien van diensten die vallen onder de reikwijdte van de Postwet 2009.

5. Parlementair onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten

De leden van de D66-fractie van vroegen hoe het huidige voorstel in relatie staat tot het rapport 'Verbinding verbroken?' van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten in 2012 en de daaruit voortgekomen conclusies. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen in dit verband of de regering de liberalisering van de postmarkt zou willen evalueren aan de hand van het besliskader en de bevindingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten. Zoals in het onderzoeksrapport wordt beschreven, is de privatisering en liberalisering van de postmarkt verschillende keren geëvalueerd. De meest recente evaluatie betrof de evaluatie van de UPD in 2011. De uitkomsten uit deze evaluatie en de recente ontwikkelingen op de postmarkt zijn mede aanleiding voor het huidige voorstel. Dit wetsvoorstel ligt in lijn met de conclusies uit het onderzoeksrapport, waarin geconcludeerd wordt dat de postmarkt zich anders heeft ontwikkeld dan verwacht. De behoeften van gebruikers zijn aanzienlijk veranderd, waardoor de postvolumes dalen. Dit vergt, zoals ook door de commissie wordt aanbevolen, aanpassingen aan de nieuwe situatie. Enerzijds maakt het een heroverweging noodzakelijk van de publieke belangen, zoals die zijn geborgd in de universele postdienst. Dit heeft als doel om ervoor te zorgen dat de eisen die in het kader van de universele postdienst worden gesteld, aansluiten op de behoeften van gebruikers en dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd. Omdat er voor de maandag nauwelijks post wordt aangeboden, wordt met dit wetsvoorstel een belangrijke stap gezet door het afschaffen van de verplichte zondagcollectie en de maandagbezorging. Anderzijds maken de recente ontwikkelingen op de postmarkt de uitbreiding van het toezichtinstrumentarium van de ACM nodig, omdat mede door de dalende postvolumes de concurrentiesituatie sinds de liberalisering is veranderd en kwetsbaar is geworden. Gelet op de verschillende evaluaties van de privatisering en liberalisering van de postmarkt, alsook de maatregelen die op dit moment worden genomen, acht ik het op dit moment niet nodig een nieuwe evaluatie te starten. Wel zal, zoals is aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 3 juni 2013, volgend jaar een wetsvoorstel worden ingediend ten behoeve van verdere modernisering van de UPD. Eén van de onderdelen van dit wetsvoorstel betreft de introductie van periodieke evaluatie van de UPD. Gelet op de snelle en onverwachte ontwikkelingen die zich in het recente verleden hebben voorgedaan, is periodieke evaluatie van belang.

Een belangrijk doel van deze evaluatie is om ontwikkelingen in het gedrag en behoeften van gebruikers van de UPD goed te kunnen volgen. Daarnaast zal met deze evaluatie ook specifiek worden vooruitgekeken, onder meer door aandacht te besteden aan verwachtingen ten aanzien van toekomstige postvolumes en ontwikkelingen in het rendement van de UPD, alsook ten aanzien van de aanwijzing van de UPD-verlener en de rol van andere postvervoerbedrijven. Het besliskader en de bevindingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten zullen hierbij zoveel mogelijk worden meegenomen.

(w.g.) H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken