

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken
en Klimaat
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/PO/bs/ATR0064/2019-U073
Uw referentie

Datum 13 juni 2019
Betreft Advisering wijziging Postwet

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte mevrouw Keijzer,

Op 12 april 2019 heeft u het wetvoorstel wijziging van de Postwet aan ATR voorgelegd voor advisering. Deze wijziging heeft als doel om de Universele Postdienst (UPD) betaalbaar te houden. Daartoe wordt het uitgangspunt van netwerkconcurrentie losgelaten en het aanmerkelijke marktmacht instrument (AMM) geschrapt. Toegang tot de markt moet gaan plaatsvinden op basis van onderhandeling tussen de betrokken partijen. Daarnaast formuleert het voorliggende voorstel waarborgen voor de UPD-verlener met betrekking tot diens kredietwaardigheid. Dergelijke waarborgen gelden ook in geval van een buitenlandse overname. Aanvullend verwerkt het wetsvoorstel de wijziging van het tijdelijk besluit postbezorgers. Deze aanpassing betreft de uitzendkrachten die meetellen voor de 80%-norm die geldt voor het in dienst hebben van vaste krachten.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Deze wetswijziging heeft als doel de transitie van de markt naar een brede bezorgmarkt te ondersteunen. Op dit moment zit de postmarkt in transitie en is de uitkomst daarvan nog onbekend. De voorliggende wetswijziging beoogt om ruimte aan de betrokken partijen te geven om samen te werken of te innoveren. Met deze wijziging wordt het AMM-instrument losgelaten. Dit instrument draagt vooral bij aan het stimuleren van concurrentie *tussen* netwerken (netwerkconcurrentie). Uw ministerie meent dat deze concurrentie juist bijdraagt aan de vicieuze cirkel van minder postvolume, hogere postzegelprijs en als gevolg weer minder postvolume. Deze cirkel vergroot de kans dat op de lange termijn de UPD niet meer betaalbaar is.

De wetwijziging biedt tegelijkertijd nog steeds ruimte voor concurrentie *op* het netwerk. Het zet de samenwerking tussen partijen centraal om daarmee de UPD betaalbaar te houden. De toelichting bij het voorstel zet verder uiteen dat wordt vastgehouden aan het huidige kwaliteitsniveau van de UPD. Dit betekent dat bijvoorbeeld kerstpost en rouwpost onderdeel van de UPD uit blijven maken en vijfdaagse bezorging verplicht blijft. Daarnaast heeft de wijziging als doel om de wet toekomstbestendig te maken. Ondernemers krijgen de ruimte om te innoveren en om samen te werken. De toelichting bij het wetsvoorstel verwijst naar de laatste evaluatie van de Postwet als startpunt van dit traject. Daarnaast haalt het onderzoeken¹ aan, alsmede het advies toekomst postmarkt naar aanleiding van de Postdialoog en de analyse 'toekomst van de postmarkt' die naar de Tweede Kamer is gestuurd. Ook gaat de toelichting in op de onderzochte alternatieven.

Het college constateert dat de toelichting bij het wetsvoorstel afdoende aandacht besteedt aan nut en noodzaak van de wijzigingen.

2. Minder belastende alternatieven

Het college toetst het wetsvoorstel op zijn regeldrukeffecten. Vanuit dit oogpunt constateert het college dat uw ministerie verschillende alternatieven heeft afgewogen, zoals de aanbesteding van de UPD of het verlagen van het kwaliteitsniveau van de UPD. Zo wordt niet gekozen voor het aanbesteden van de UPD omdat de UPD beperkte financiële voordelen met zich meebrengt waarbij de partij ook geen exclusief recht krijgt. Exclusiviteit op uitvoering van de UPD wordt namelijk verboden door de Postrichtlijn. Het voorstel kiest voor onderhandelde toegang, waarbij op voorhand het toetsingskader voor geschillenbeslechting bij ACM wordt vastgelegd. Daarnaast geldt er toegangsregulering. Zo wordt wettelijk vastgelegd dat postvervoerbedrijven die beschikken over een eigen landelijk dekkend netwerk, ook voor andere postvervoerbedrijven brieven kunnen bezorgen. Aanvullend beoogt het wetsvoorstel zekerheid te bieden aan postvervoerbedrijven door effectieve toegang tot het landelijke netwerk wettelijk vast te leggen. In lagere regelgeving zullen daarbij voorwaarden worden geformuleerd die worden gebaseerd op eerdere marktanalysebesluiten van ACM. Het wetsvoorstel biedt daarnaast mogelijkheden om tot nadere regulering te komen (instellen van een toetsingsprocedure maximaal toegestane restpost²; invoeren van een maximaal rendementsbepaling) indien de marktontwikkelingen daarom vragen. Met deze werkwijze wordt voor nu regeldruk vermeden.

Partijen wijzen in de internetconsultatie op de eisen die worden gesteld aan de financiële borging van de UPD (artikelen 22 en 23). Mede naar aanleiding van de motie Vos c.s.³ is de regering opgeroepen maatregelen te nemen voor de borging van de UPD bij buitenlandse overname. De artikelen 22 en 23 geven hier invulling aan, maar kunnen ook gelden voor de huidige situatie waarbij geen sprake is van buitenlandse overname. In die gevallen wil het ministerie ook een vinger aan de pols houden. Partijen geven aan dat de voorgestelde verplichtingen hun onnodig zwaar beperken in hun bedrijfsvoering. De toelichting maakt niet duidelijk hoe hier rekening mee is gehouden. Het college adviseert deze eisen te toetsen op proportionaliteit, en na te gaan of minder belastende alternatieven mogelijk zijn.

¹ Ecorys, Eindrapport Aanbesteding universele postdienst, mei 2018; Rebels, Consolidatie op de last mile van postbezorging, juni 2018.

² Restpost is de overgebleven post die een partij niet zelf bezorgt maar aanbiedt aan de UPD-verlener om te bezorgen.

³ Kamerstukken II 2016/17, 29502, nr. 131

2.1 Het college adviseert in de toelichting inzichtelijk te maken of de eisen geformuleerd in artikelen 22 en 23 proportioneel zijn gegeven het gestelde doel van borging UPD bij buitenlandse overname.

3. Werkbaarheid

Deze wijziging heeft als doel effectieve toegang tot het netwerk mogelijk te maken aan de hand van regulering en daarbij geschillen tussen postvervoerbedrijven te voorkomen. Het streeft daarbij naar het mitigeren van de effecten van de onevenwichtige relatie die bestaat tussen de partij met een landelijk netwerk en de andere postvervoerbedrijven. Deze wetswijziging creëert daarnaast instrumenten om in te grijpen indien effectieve toegang tot het landelijke netwerk beperkt tot stand komt. De effectiviteit van deze wetwijziging hangt af van de nadere invulling van de toegangsregulering⁴ en de vormgeving van het toetsingskader voor geschillenbeslechting.⁵ Daarnaast vindt de doelgroep het moeilijk de gevolgen van deze wijziging voor hun eigen situatie duidelijk te krijgen omdat onder meer de onderliggende regelgeving nog niet is uitgewerkt. Het college onderstreept het belang om in de toelichting scherper uiteen te zetten hoe het uitgangspunt 'onbelemmerde toegang tot een landelijk dekkend netwerk' in de nieuwe situatie wordt ingevuld en hoe dit lastenluw wordt geborgd. Helderheid hierover draagt bij aan de toekomstige werkbaarheid van het voorstel. Daarnaast acht het college het noodzakelijk dat de toegangsregulering wordt getoetst op werkbaarheid voor de kleine postvervoerbedrijven. Het college adviseert daarom dat een MKB-toets wordt uitgevoerd over de werkbaarheid en effectiviteit van de AMvB's die hier invulling aan geven. Hierbij dient de UPD-verlener ook betrokken te worden gegeven zijn centrale rol binnen het systeem. Het college zal deze AMvB's te zijner tijd toetsen.

3.1 Het college adviseert helder uiteen te zetten hoe het uitgangspunt 'onbelemmerde toegang tot een landelijk dekkend netwerk' wordt vormgegeven en geborgd. Het college adviseert in dit verband een mkb-toets uit te voeren van de AMvB's die verdere invulling geven aan de toegangsregulering.

Het AMM-instrument leidt op dit moment tot onduidelijkheid voor postvervoerbedrijven. Zo heeft ACM op 27 juli 2017 een marktanalysebesluit genomen voor de 24-uurs zakelijke partijenpost, waarin verplichtingen zijn opgelegd aan PostNL. Dit besluit is door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) vernietigd. ACM heeft een nieuw marktanalysebesluit opgesteld, dat nog niet van kracht is geworden. Postvervoerbedrijven hebben hierdoor geen zekerheid over hun toegang tot het landelijke netwerk en over de daarbij behorende tarieven en voorwaarden. De toelichting bij het voorstel constateert dat hierdoor de ervaren regeldruk hoog is. Het voorstel legt vast dat effectieve toegang tot het netwerk niet belemmerd mag worden. Daarnaast wordt vooraf het toetsingskader van ACM voor geschillenbeslechting vastgelegd. Dit moet ertoe leiden dat partijen vooraf zoveel mogelijk zekerheid hebben over het kader waar een minimaal toegangs aanbod aan moet voldoen. Postvervoerbedrijven zullen straks in onderhandeling gaan met de landelijke netwerkpartij om toegang te krijgen tot dit netwerk. Om te komen tot een situatie met minder geschillen is het van belang om vooraf een helder kader te bieden en te bewerkstelligen dat inzicht in dit kader leidt tot gedragsverandering. Wanneer sprake

⁴ Artikel 9a, lid 4 van deze wetswijziging legt de grondslag voor deze AMvB.

⁵ Artikelen 9, 9a en 9b van deze wetswijziging legt de grondslag voor deze AMvB's.

is van geschillenbeslechting, hebben postvervoerbedrijven mogelijk geen toegang tot het landelijke netwerk en neemt de onzekerheid en ervaren regeldruk toe. Het is belangrijk dat de drempel voor geschillenbeslechting laag is en dat snel kan worden overlegd met ACM. De toelichting maakt niet duidelijk of mogelijk minder belastende alternatieven om een geschil te beslechten zijn bezien, zoals arbitrage. Ook is niet duidelijk hoe straks de bewijsplicht lastenluw wordt vormgegeven. De invulling van het toetsingskader geschiedt aan de hand van een AMvB. ATR zal deze te zijner tijd toetsen.

3.2 Het college adviseert te onderzoeken of een minder belastende wijze van geschillenbeslechting mogelijk is die voorafgaat aan geschillenbeslechting door ACM.

Verschillende partijen geven in de internetconsultatie aan dat sommige technologie neutrale begrippen, zoals “aanbieden”, kunnen leiden tot onduidelijkheid in de markt. Zo maakt de term “aanbieden” niet duidelijk wanneer de post daadwerkelijk is “afgeleverd”. Gepleit wordt voor aanscherping van de terminologie zodat samenwerking in de toekomst niet onnodig gehinderd wordt. Het college is voorstander van het toekomstbestendig maken van wetgeving. Dit moet er echter niet toe leiden dat onduidelijkheden ontstaan waardoor de werkbaarheid van het kader wordt aangetast.

3.3 Het college adviseert helderheid te bieden in het wetsvoorstel waar begrippen kunnen leiden tot onduidelijkheid in de markt (zoals aanbieden versus afleveren).

Met dit wetsvoorstel wordt de voorgestelde wijziging van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 (TBP) van 2018 wettelijk verankerd in artikel 8. Met deze wijziging streeft het ministerie naar een eenduidige uitleg van het besluit om ongewenste negatieve gevolgen voor arbeidsplaatsen voor werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt te voorkomen. Nu wordt op wetsniveau geregeld dat postbezorgers met een arbeidsbeperking die op basis van een inleenconstructie werkzaam zijn bij een postvervoerder, en postbezorgers met een dienstbetrekking in het kader van zogenaamd beschut werk mogen meetellen voor het minimum percentage arbeidsovereenkomsten. Partijen geven aan dat deze wetwijziging de definitie van het begrip postbezorger verbreedt (afleveren naar aanbieden) en dat daardoor de handhaving van het TBP mogelijk in het geding komt. Daarnaast pleiten zij ervoor om de handhaving van dit artikel te beleggen bij de Inspectie SZW. Het college onderstreept het belang om de onduidelijkheid omtrent het begrip postbezorger weg te nemen zodat de uitvoerbaarheid van artikel 8 niet wordt aangetast.

3.4 Het college adviseert het begrip postbezorger zodanig te definiëren dat het niet leidt tot onduidelijkheden voor de toepassing van artikel 8.

De effectiviteit van deze wetwijziging hangt onder meer af van marktontwikkelingen, de effectiviteit van de toegangsregulering en de rol van de UPD-verlener. Om een vinger aan de pols te houden adviseert het college om kort na inwerkingtreding de toegangsregulering in combinatie met het instrument van onderhandelde toegang te evalueren op werkbaarheid en effectiviteit. Dit sluit aan op het streven van uw ministerie om de Postwet frequenter te evalueren.

3.5 Het college adviseert om kort na inwerkingtreding van voorliggende wijziging de werkbaarheid van onderhandelde toegang te evalueren.

De toelichting maakt niet duidelijk hoe de transitiefase van de inwerkingtreding van deze wijziging zal verlopen. Het is voor postvervoerbedrijven belangrijk dat wanneer hun huidige contract afloopt, er zekerheid is op blijvende toegang tot het netwerk. Het is in dat kader belangrijk dat afgewogen wordt of in de transitiefase aanvullende waarborgen moeten worden ingebouwd zodat partijen tijdens onderhandelingen toegang houden tot het netwerk.

3.6 Het college adviseert in de toelichting duidelijk te maken hoe de transitie van de oude naar de nieuwe situatie verloopt. Het college adviseert hierbij na te gaan of waarborgen moeten worden ingebouwd voor postvervoerbedrijven zodat, hun toegang tot het landelijk netwerk niet wordt belemmerd tijdens onderhandeling.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting komt met een kwantitatieve en kwalitatieve beschrijving van de regeldruk. Op een onderdeel ontbreekt een inschatting van de regeldruk. Het gaat hier om regels die nog bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. De regels betreffen onder andere de termijn waarbinnen een onderhandeling afgerond moet zijn, en de producten en diensten die binnen de verplichting van artikel 9 vallen (artikel 9a, lid 4).

4.1 Het college adviseert de regeldrukgevolgen op de bovenstaande punten in de toelichting aan te vullen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris