

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen.

1. Wat is de aanleiding?

Op grond van artikel 17a Postwet 2009 wordt de universele postdienst (UPD) om de drie jaar geëvalueerd. De door het Ministerie van Economische Zaken in 2017 in dat kader uitgevoerde analyse van de postmarkt (brief van 10 juli 2017, Kamerstukken II 2016/17 29502, nr. 140) leidde tot de conclusie dat structurele maatregelen nodig zijn om de financierbaarheid van de UPD op de langere termijn te kunnen garanderen, om zo ook in de toekomst op een betrouwbare en betaalbare postvoorziening te kunnen rekenen. Als vervolg op deze analyse zijn in 2017 en 2018 meerdere onderzoeken verricht naar verschillende marktordeningsopties. Ook is begin 2018 een Postdialoog met bedrijven, overheden en belangenverenigingen gevoerd. Op basis van de uitkomsten van de zogenoemde Postdialoog en de eerder genoemde onderzoeken is de analyse toekomst postmarkt op 15 juni 2018 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 158). Onderdeel van deze analyse was een wetgevings- en beleidsagenda. Dit wetsvoorstel is de concrete uitwerking van deze wetgevingsagenda.

De aanleiding voor de voorstellen met betrekking tot borging van de UPD in geval van een buitenlandse overname is de motie van het kamerlid Vos c.s. (Kamerstuk 29 502, 131).

2. Wie zijn betrokken?

Stakeholders bij de wijziging van dit wetsvoorstel zijn de postvervoerbedrijven, zakelijke verzenders, (belangenverenigingen van) gebruikers van postdiensten, Ministerie van SZW, vakbonden cq werknemers in deze sector.

3. Wat is het probleem?

Dalende volumes zorgen, bij een gelijkblijvend kwaliteitsniveau, voor hogere kosten die zich vertalen in een hogere prijs van UPD-producten, waaronder de postzegelprijs. Hogere prijzen zorgen voor minder vraag, waardoor een negatieve spiraal wordt ingezet. Hierdoor komt de continuïteit van de postvoorziening onder druk te staan en kwetsbare gebruikers, met name gebruikers voor wie digitale alternatieven op dit moment minder realistische opties zijn, worden dan geconfronteerd met steeds hogere kosten. Als gevolg daarvan wordt de postvoorziening minder toegankelijk. Dit ondergraaft de doelstellingen van de Postwet.

4. Wat is het doel?

Dit wetsvoorstel heeft als doel de verwachte stijging van tarieven van de UPD te mitigeren, de continuïteit van de postvoorziening te borgen en de transitie van de brievenpostmarkt naar een bredere bezorgmarkt te ondersteunen. Verder wordt geregeld dat werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt worden beschermd.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Post heeft lange tijd een essentiële rol gespeeld in zowel het sociaal-maatschappelijke verkeer als bij de ontwikkeling van de economie en het (inter)nationale handelsverkeer. Hoewel dit belang steeds verder afneemt als gevolg van digitalisering blijft het belang van post ten behoeve van sociale inclusie voorlopig bestaan.

Vanwege deze belangen heeft de overheid in het verleden besloten om op deze markt te interveniëren. De universele postdienstverlening gaat uit van een aantal principes die niet zondermeer vanuit de markt zelf zouden worden ingevuld. Dat betreft betaalbaarheid,

beschikbaarheid en landelijk uniforme prijzen voor in de Europese Postrichtlijn voorgeschreven postvoorzieningen van een minimaal kwaliteitsniveau. Een aantal van deze wettelijk verplichte diensten is op zichzelf verliesgevend, bijvoorbeeld de gratis braillepost en het 5-daags legen van brievenbussen en bezorgen van post in sommige niet-stedelijke gebieden. Door de sterke krimp van volumes wordt deze verliesgevende situatie nog versterkt. Zonder overheidsinterventie zouden bedrijven dit soort diensten niet aanbieden. Het financieel houden van de UPD vereist derhalve een regelgevend kader dat aan de ene kant de belangen van de UPD-gebruiker borgt en aan de andere kant rekening houdt met de bedrijfseconomische voorwaarden waaronder een postvervoerbedrijf normaal kan functioneren.

6. Wat is het beste instrument?

De Postwet 2009 is vanaf de liberalisering van de postmarkt het juridische kader voor de ordening en regulering van deze markt. Met deze wijziging wordt geen nieuw beleid geïntroduceerd maar is er eerder sprake van bijstelling van beleid (de primaire focus is gericht op het levensvatbaar houden van de UPD). Vanuit rechtmatigheid en het bieden van rechtszekerheid voor marktpartijen is het gewenst het huidige regelgevende kader als basis te nemen voor de voorgestelde aanpassingen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen in het kader van de vier hoofdonderwerpen. Ten eerste biedt het meer ruimte en flexibiliteit aan de UPD verlener om de financierbaarheid van de UPD en de betaalbaarheid van de reguliere postzegel op de langere termijn te borgen. Het overeind houden van de UPD dienstverlening heeft ook positieve effecten ten aanzien van de 24-uurs dienstverlening waar veel zakelijke afnemers nog aanzienlijke waarde aan hechten, vanwege synergie-effecten. Ten tweede zorgt het voor meer zekerheid voor andere postvervoerders ten aanzien van de toegang tot het landelijke netwerk. Ten derde biedt het wijzigingsvoorstel zekerheid voor postmedewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Er wordt geregeld dat indien mensen op basis van een inleenconstructie op grond van de Participatiewet werkzaam zijn bij een postvervoerder, dit gewoon mag meetellen voor de eis dat de postvervoerder met minstens 80% van haar werknemers een arbeidsovereenkomst heeft. Ten slotte zorgt het wetsvoorstel ervoor de continuïteit van de UPD-verlener wordt geborgd, doordat de financiering van de UPD wordt verzekerd en effectief toezicht op de uitvoerder van de UPD wordt versterkt, ook als het een buitenlands bedrijf zou betreffen.

Dit wetsvoorstel leidt verder tot een verlaging van de regeldruk. Op dit moment is de ervaren regeldruk bij marktpartijen erg hoog. Dit wordt met name veroorzaakt door onzekerheid die is ontstaan over de status van het AMM besluit en het grote aantal discussies en juridische procedures over het marktanalysebesluit van ACM.

Directe financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor bedrijven zijn beperkt tot de wijzigingen in relatie tot het borgen van de continuïteit van de UPD-verlener. In de huidige situatie waarbij de UPD-verlener een reeds in Nederland gevestigde naamloze of besloten vennootschap is, heeft dit wetsvoorstel geen financiële gevolgen en brengen de hierin gestelde eisen geen administratieve lasten met zich.

De toezichtlasten worden sterk gereduceerd door het vervallen van het AMM-regime van artikel 13a e.v. Hierdoor vervalt namelijk ook de noodzaak voor het opstellen van een marktanalyse door ACM.