

Consultatieverslag voorstel wijziging Postwet 2009

19 juli 2019

In totaal heeft de internetconsultatie 851 reacties opgeleverd. Onderstaand worden deze reacties thematisch behandeld.

Alternatieve aflevering van post

Een zeer groot aantal van de reacties betrof bezorgdheid over het waarborgen van het briefgeheim in het kader van de voorgestelde wijzigingen die expliciet ruimte bieden voor alternatieve (digitale) aflevermethoden. De voorgestelde wijziging leidde tot de veronderstelling dat een eventuele keuze voor een digitaal alternatief eenzijdig kan worden genomen en op die manier zou leiden tot een schending van het briefgeheim. Deze zorg kan worden weggenomen. De huidige Postwet 2009 (hierna: Postwet) breidt het grondwettelijke briefgeheim (bescherming tegen inzage van communicatie door de overheid) uit naar bescherming tegen inzage van communicatie door derden. Dat betekent dat het bieden van ruimte voor digitalisering van correspondentie tegelijkertijd met zich meebrengt dat dit uitsluitend mogelijk is ná expliciete toestemming vooraf van zowel de ontvanger als de verzender. Dit zal worden verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Uit de reacties kwam naar voren dat het creëren van ruimte voor toekomstige alternatieve logistieke concepten over het algemeen positief wordt ontvangen, maar dat het vervangen van de term "afleveren" door "aanbieden" tot onduidelijkheid en mogelijk tot een lager kwaliteitsniveau zou kunnen leiden. Bezien wordt of het wetsvoorstel kan worden aangepast met als doel het bieden van ruimte aan de universele postdienst (hierna: UPD) verlener om andere logistieke oplossingen te gebruiken voor het bereiken van de ontvanger, maar met behoud van een minimaal dienstenniveau.

Om ruimte te bieden aan postvervoerders voor alternatieve aanbieding van poststukken was het geconsulteerde voorstel om behalve het wijzigen van "bezorging" in "aanbieding", ook de definitie van de term postbezorger uit te breiden met het oog op consistentie. Meerdere partijen gaven aan dat de kerntaken van de postbezorger inmiddels zorgvuldig en in detail zijn vastgelegd in cao's, arbeidsprofielen en arbeidsovereenkomsten. Wijziging van de definitie brengt derhalve risico's met zich mee vanwege mogelijke verwatering van de huidige sectorafspraken over arbeidsvoorwaarden. Wijziging is niet noodzakelijk in het kader van het creëren van technologieneutraliteit, omdat dit vooral betrekking heeft op het leveren van de dienst.

In haar reactie vroeg een partij aandacht voor de gevolgen van digitalisering voor arbeidsplaatsen. Het is een gegeven dat de trend van digitalisering van communicatie op zichzelf zou kunnen leiden tot minder postbezorgers, maar de ontwikkeling van een bredere bezorgmarkt of alternatieve logistieke concepten creëert ook weer nieuwe arbeidsplaatsen.

UPD

Tijdens de consultatie is gesuggereerd om pakketten uit de scope van de UPD te halen. De minimumscope van de UPD wordt bepaald door de Postrichtlijn. Deze scope zal naar verwachting onderwerp van gesprek zijn bij de komende herziening van de Postrichtlijn. De inbreng van Nederland

bij deze herziening zal te zijner tijd worden afgestemd met marktpartijen en de Tweede Kamer. Zoals ook gemeld in de Kamerbrief over de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector (Kamerstukken 2017/18, 29502, nr. 158), is er op dit moment geen aanleiding voor aanvullende sectorspecifieke regelgeving voor de pakkettenmarkt. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt aan generieke bescherming van werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Werkenden op de pakkettenmarkt zullen hier ook van profiteren.

Door een aantal partijen werd gevraagd een expliciete regeling te treffen om de uitvoerder van de UPD financieel te compenseren voor mogelijke nettoverliezen. Opgemerkt wordt dat het voor subsidie of vergoeding voor nettoverliezen van de UPD-verlener niet noodzakelijk is een instrument in de Postwet op te nemen. Op basis van artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht is het mogelijk incidentele subsidies te verlenen of een geldverstrekking die onder een andere uitzondering van dit artikel van de Algemene wet bestuursrecht valt. Ook de Postrichtlijn biedt hiervoor expliciet de ruimte. Dergelijke subsidies dienen dan wel getoetst te worden aan staatssteunregels.

Verder suggereerden sommige partijen om het aantal verplichte bezorgdagen op wetsniveau te blijven regelen in plaats van deze kwaliteitseisen te delegeren naar lagere regelgeving. Een eventueel toekomstig voorstel om de UPD aan te passen aan de behoeften van gebruikers, zal uiteraard gedegen onderbouwd moeten worden en moeten kunnen rekenen op voldoende draagvlak. De financiële consequenties van volumekrimp kunnen echter zo snel nijpend worden, dat een wetstraject te lang duurt om tijdig en effectief maatregelen te kunnen treffen, waardoor de continuïteit van de UPD als geheel op de tocht komt te staan. Vandaar dat delegatie naar algemene maatregel van bestuur de voorkeur heeft.

In de consultatie werd aandacht gevraagd voor het voorkomen van kruissubsidie van de UPD naar andere marktsegmenten. De huidige regels ten aanzien van kostentoe rekening aan de UPD uit de Postregeling 2009 blijven onverkort van kracht. Kruissubsidiering naar andere (niet-UPD) diensten is op basis daarvan niet toegestaan. De ACM houdt daar toezicht op.

Voorts werd door enkele partijen gevraagd om afschaffing van de btw-vrijstelling die geldt voor diensten die onder de UPD vallen. Dit is Europees geregeld. In 2004 heeft de Commissie een richtlijnvoorstel uitgebracht met de bedoeling de btw-vrijstelling af te schaffen, omdat deze de liberalisering van de communautaire postmarkt zou hinderen. Nederland heeft dat voorstel toen gesteund. Er bleek hierover echter geen overeenstemming bereikt te kunnen worden en het voorstel is daarop ingetrokken. De inzet van Nederland blijft gericht op het creëren van een gelijk speelveld en Nederland blijft derhalve voorstander van mogelijke wijziging van de btw-richtlijn op dit gebied (Handelingen II 2012/13, nr. 3036).

Maximumrendement zakelijke brievenpost

Enkele partijen spraken ten aanzien van artikel 36a hun zorgen uit dat een mogelijk maximumrendement voor alle postvervoerbedrijven zou gaan gelden. Artikel 36a biedt de mogelijkheid een maximumrendement op te leggen aan postvervoerbedrijven die voldoen aan de voorwaarden uit artikel 9, eerste lid. Momenteel is er slechts één partij die aan deze voorwaarden zou voldoen, namelijk de UPD-verlener. Voor andere bedrijven kan een dergelijke verplichting niet worden opgelegd op basis van dit artikel. Ook is gevraagd te verduidelijken dat het

maximumrendement niet gaat over het deel van de markt waarin ook pakketten vallen. Het is inderdaad niet de bedoeling om met artikel 36a de pakkettenmarkt te reguleren. Bezien wordt hoe dit kan worden verduidelijkt.

Tijdelijk besluit Postbezorgers 2011 (TBP)

In de memorie van toelichting is onderbouwd waarom het kabinet belang hecht aan een arbeidsovereenkomst. Een enkele partij verzocht ook uitzendkrachten, die niet tot de in artikel 8 van het wetsvoorstel vermelde doelgroepen behoren, mee te tellen voor de verplichting om 80% van de postbezorgers die voor een postvervoerbedrijf postvervoer verrichten een arbeidsovereenkomst te bieden. Op grond van het TBP blijft het mogelijk dat postvervoerders voor 20% van de postbezorgers een andere vorm dan een arbeidsovereenkomst kiezen, bijvoorbeeld een uitzendovereenkomst. Met deze flexibiliteit kan piekbelasting worden opgevangen.

Voorts bevelen enkele partijen aan het toezicht in het kader van het TBP onder te brengen bij de Inspectie SZW. Het kabinet is in het kader van de uitvoering van het regeerakkoord bezig met maatregelen die meer bescherming moeten bieden aan werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze maatregelen kunnen van invloed zijn op sectoren waar sprake is van sectoraal mededingingstoezicht door de ACM. Anderzijds dient de vraag te worden gesteld in hoeverre het logisch en gewenst is het toezicht op één van de normen uit de Postwet over te dragen aan een andere toezichthouder en wat de efficiencyvoordelen zijn om het toezicht op de Postwet in één hand te houden. Denkbaar is evenwel de ontwikkelingen en de ervaring van de ACM met de praktische uitvoering van het toezicht af te wachten en op termijn te evalueren. Dan kan bezien worden welke partij dit toezicht het best kan uitvoeren.

Anderen vragen aandacht voor het beschermen van “beschut aan de bak”-banen. Hier is ook specifiek aandacht voor. Met de voorgestelde wijziging wordt voorkomen dat mensen die tot doelgroep van de banenafpraak in het Sociaal Akkoord van april 2013 behoren, of mensen die behoren tot de doelgroep onder beschut werk volgens artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet, minder mogelijkheden krijgen om aan het werk te blijven in de postsector.

Toegangsregulering

Partijen hebben aangegeven dat de voorgestelde toegangsregulering geen recht doet aan de kwetsbare positie van toegangsvragende postvervoerders en hun werknemers. Het kabinet erkent het belang van regionale postvervoerders op de markt. Ten opzichte van de huidige situatie waarin zonder aanmerkelijke marktmacht-besluit de facto geen bescherming wordt geboden, wordt de bescherming van postvervoerders tegen mededinging beperkend gedrag van de netwerkpartij verbeterd door ex ante een wettelijke toegangsverplichting te introduceren en die niet afhankelijk te laten zijn van een marktafbakening.

Bij de consultatie werd een vorm van onderhandelde toegang voorgesteld, waarbij geschillenbeslechting fungeerde als vangnet. Meerdere partijen hebben aangegeven weinig vertrouwen te hebben in onderhandelde toegang, en in plaats daarvan behoefte te hebben aan meer bescherming en zekerheid. Aan deze zorgen is tegemoet gekomen. De postvervoerder met het

landelijk netwerk wordt verplicht een toegangs aanbod in de markt te zetten op basis van een bij lagere regelgeving te bepalen tariefmethodiek en voorwaarden.

Onderdelen van de toegangsregulering worden in lagere regelgeving ingevuld. Uit de reacties blijkt dat het delegeren van de invulling van de toegangsregulering naar lagere regelgeving voor onzekerheid zorgt. Bij het opstellen van die regelgeving zal de inbreng van postvervoerders en andere relevante partijen nadrukkelijk worden betrokken. Het kabinet onderschrijft het belang van zekerheid voor deze markt en deze reacties zijn daarom aanleiding om de tariefmethodiek en voorwaarden in lagere regelgeving te borgen.

Verder werden er zorgen geuit over de mogelijkheid om bij koninklijk besluit de toegangsregulering te laten vervallen. Volgens de reacties introduceert dit onzekerheid voor de toegangsvragende postvervoerders. Opgemerkt wordt dat er altijd een evaluatie aan vooraf zal gaan, voordat veranderingen in het toegangsregime worden voorgesteld. Bovendien voorziet het voorgestelde artikel 89a, tweede lid, in een voorhangprocedure van een koninklijk besluit bij de Eerste en Tweede Kamer. Dat betekent dat altijd een politiek debat kan voorafgaan aan het laten vervallen van toegangsregulering.

Borging UPD

Ten aanzien van de voorgestelde maatregelen in verband met het borgen van de UPD in geval van buitenlandse overname (artikelen 22a, 22b, 22c en 23a), wordt opgemerkt dat sommige onderdelen van deze artikelen onnodig verzwarend en buitenproportioneel zijn en dat op enkele punten juist het tegengestelde zal worden bereikt van hetgeen is bedoeld. Deze bezwaren richten zich met name op de oorspronkelijk voorgestelde eisen ten aanzien van de kredietwaardigheid, en op de constatering dat sommige eisen aan de UPD-verlener tot gevolg hebben dat financiële- of investeringsbeslissingen van andere onderdelen binnen de groepsmaatschappij waarvan de UPD-verlener deel uitmaakt, onmogelijk worden gemaakt. In dat verband wordt erop gewezen dat de voorgestelde regelgeving rekening zou moeten houden met de operationele en vennootschappelijke context waarin de UPD-verlener opereert. Bezien wordt of een alternatieve oplossing mogelijk is die met minder ingrijpende maatregelen hetzelfde doel bereikt

In het kader van artikel 22b werd tevens opgemerkt dat een onafhankelijkheidseis voor de raad van commissarissen weinig toevoegt en dat het effectiever zou zijn om kwaliteitseisen aan de commissarissen op te leggen. Omdat er sterk aan wordt gehecht om een evenwichtige belangenafweging te borgen, is het van belang dat een concern dochter een eigen verantwoordelijkheid heeft en dat zij de mogelijkheid heeft om een zelfstandige afweging te maken.

Overig

Meerdere partijen vroegen om directe betrokkenheid bij de invulling van lagere regelgeving, met name ten aanzien van toegangsregulering. Bij uitwerking van de in artikel 9b bedoelde algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling worden de relevante partijen betrokken. Ook is gesteld dat de vormgeving van de Postwet rekening moet houden met het scenario dat er twee landelijk dekkende netwerken zullen zijn en dat er in dat geval aandacht moet zijn voor samenwerking ten behoeve van de UPD. Daarbij zij opgemerkt dat dit bij de huidige Postwet reeds

mogelijk is. Artikel 15 biedt expliciet de mogelijkheid om voor uitvoering van delen van de UPD een of meerdere postvervoerbedrijven aan te wijzen. Ook mag een UPD-verlener delen van zijn dienstverlening uitbesteden aan een andere partij. Daar verandert deze wetswijziging niets aan. Ten algemene geldt dat er onder de Mededingingswet al vele vormen van samenwerking mogelijk zijn, mits de efficiëntievoordelen daarvan in voldoende mate ten goede komen aan de eindgebruiker. Artikel 6, derde lid van de Mededingingswet zet de voorwaarden voor een vrijstelling van het kartelverbod uiteen. Er zijn enkele voorbeelden in andere sectoren waar bedrijven samenwerken, en hierbij niet in strijd met de Mededingingswet handelen. Banken hebben bijvoorbeeld afgesproken gezamenlijk bankbiljetten te tellen en te sorteren en gezamenlijk geldtransport in te kopen. De efficiëntievoordelen, waarvan ook consumenten profiteren, wegen zwaarder dan de concurrentiebeperking.