



Reactie PostNL

op de internetconsultatie inzake de 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.

Datum 3 juni 2019



Inhoudsopgave

INLEIDING	3
<i>Zorgvuldig beleidsproces ten grondslag aan wetsvoorstel</i>	3
<i>Maatschappelijke belangen in een sterk krimpende markt: een kwetsbare balans</i>	5
<i>De marktrealiteit zorgt voor toenemende druk op postvoorziening</i>	5
<i>Transitie is nu</i>	12
1 REACTIE WETSVORSTEL OP HOOFDLIJNEN	14
<i>Versobering vraagt brede afweging en nauw overleg met de UPD verlener</i>	14
<i>Technologieneutraliteit van belang om oplossingen te bieden</i>	16
<i>Toegang die recht doet aan de marktrealiteit</i>	17
<i>Transitie moet rekening houden met belangen van werknemers in de postsector</i>	19
<i>Verantwoordelijkheid borging UPD</i>	20
<i>Conclusie</i>	21
2 ARTIKELSGEWIJZE REACTIE	22
<i>Artikel 2 – Technologieneutraliteit / verruiming van bepalingen</i>	22
<i>Artikel 8 – Arbeid</i>	23
<i>Artikel 9 – Toegang</i>	24
<i>Artikel 10 – Postcodesysteem</i>	29
<i>Artikel 12 - Retourenregeling</i>	29
<i>Artikel 16 – Flexibilisering</i>	29
<i>Artikel 18a – Verruimen van voorzieningen voor het aanleveren van poststukken</i>	30
<i>Artikel 20 – Flexibilisering einde van het proces</i>	30
<i>Artikel 22a, 22b en 22c – Eisen aan de UPD</i>	30
<i>Artikel 23a – Rentabiliteit UPD niet langer zeker</i>	36
<i>Regeldruk</i>	37

INLEIDING

PostNL heeft kennis genomen van de voorgestelde wijziging van de Postwet uit 2009 en waardeert de voortgang op de gekozen route van het huidige en vorige kabinet. PostNL maakt graag gebruik van de mogelijkheid om via de consultatie te reageren op de voorliggende wetswijziging van de Postwet 2009.

PostNL onderschrijft zowel de aanleiding als het doel van het concept wetsvoorstel: het ondersteunen van de houdbaarheid en betaalbaarheid van de postvoorziening in Nederland in een sterk krimpende markt. Het voorstel geeft een goed beeld van de ontwikkelingen op de markt en maakt duidelijk dat de marktordening aan herziening toe is.

Het wetsvoorstel stelt vast dat de postmarkt in transitie is en dat postdiensten reeds overgaan naar digitaal en mogelijk op langere termijn zullen opgaan in de brede bezorgmarkt waar logistieke netwerken verknoopt raken. De staatssecretaris is van oordeel dat - gedurende deze transitie - fysieke post van belang blijft en nog steeds maatschappelijke waarde vertegenwoordigt.

Het huidige wetsvoorstel kan dan ook worden beschouwd als het wettelijke transitiekader waarbij gedurende deze transitie de publieke belangen kunnen worden geborgd in een sector die sterk onder druk staat. PostNL, als verlener van de Universele Postdienst (UPD), houdt in het voorstel gedurende deze transitiefase een verantwoordelijkheid om een groot aantal maatschappelijke belangen te dienen.

In deze inleiding zal PostNL allereerst ingaan op het beleidsproces voorafgaand aan het wetsvoorstel en de ontwikkelingen in de postmarkt. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan het tempo waarin de marktontwikkelingen zich voordoen en aan het transitiekader voor een houdbare postdienstverlening. Hierna zal PostNL op hoofdlijnen ingaan op de aanpassing van de postwet op de vier thema's:

1. wijziging van het wettelijk kader van de universele postdienst met het oog op beschikbaarheid en betaalbaarheid (UPD)
2. marktordening en wijziging van de huidige toegangsregulering
3. arbeidsbescherming van werknemers in de postsector
4. het borgen van de continuïteit van de UPD in geval van een buitenlandse overname van de uitvoerder van de UPD

Tot slot volgt een gedetailleerde artikelsgewijze reactie.

Zorgvuldig beleidsproces ten grondslag aan wetsvoorstel

PostNL realiseert zich dat het ministerie en staatssecretaris Keijzer niet over één nacht ijs zijn gegaan om tot dit gewijzigde wetsvoorstel te komen. Zo heeft in september 2016 een eerste Algemeen Overleg in de Kamer plaatsgevonden over de toekomst van de postmarkt. Tijdens dit Algemeen overleg vonden de eerste beschouwingen plaats over aanpassing van de Postwet met als doel om het komende decennium de landelijke postbezorging te waarborgen.

Na deze beschouwingen heeft het ministerie opdracht gegeven tot het doen van een aantal onderzoeken naar de Nederlandse postmarkt. De onderzoeken betroffen een studie van WIK (2016)¹ naar de toekomstige scenario's voor de Nederlandse postmarkt, een rapport van Kwink/Rebel (juli 2017)² dat de universele postdienst heeft geëvalueerd en een onderzoek van GfK (2016)³ naar de behoeften op de postmarkt. Het ministerie heeft de uitkomsten van deze onderzoeken samengevat in het rapport 'Analyse toekomst postmarkt'. Voormalig Minister Kamp heeft in juli 2017 de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van deze onderzoeken. Al door het vorige kabinet werd toen geconstateerd dat door de voortschrijdende digitalisering het volume van brievenpost afneemt. "Dit dwingt tot een fundamentele herbezinning over het publieke belang van post en de wijze waarop deze markt in de toekomst moet worden gereguleerd" aldus voormalig minister Kamp⁴. Vanuit deze relevante inzichten is besloten om de fundamentele discussie over de toekomst van de postmarkt te voeren.

¹ WIK, 'Future scenario developments in the Dutch postal market', 14 december 2016

² Kwink en Rebel, Evaluatie Universele Postdienst, 23 mei 2017

³ GfK, Behoeften Postmarkt, (toekomstige) wensen en behoeften van consumenten en MKB ten aanzien van postdiensten, november 2016

⁴ Ministerie van Economische Zaken, Aanbiedingsbrief 'Analyse toekomst postmarkt', 10 juli 2017

Dit heeft geleid tot de Postdialoog begin 2018. De Postdialoog moest antwoord geven op de volgende vragen: wat is het publieke belang van brievenpost in de toekomst? Wat betekent dat voor de regelgeving waarmee dit publieke belang wordt geborgd? Wat betekenen de veranderingen in de markt voor de regels die de markt ordenen, welke belangen staan onder druk gedurende de transitie en welke aanvullende maatregelen zijn nodig voor een geleidelijke en verantwoorde transitie?

Tijdens de Postdialoog, waaraan 41 partijen (postvervoerders, belangengroepen, vakbonden, postgebruikers, ministeries, toezichthouder ACM en externe experts) hebben deelgenomen, is geconstateerd dat consolidatie het meeste bijdraagt aan een betaalbare postdienstverlening in de toekomst en daarmee de houdbaarheid van de UPD.

Ook heeft het ministerie tijdens de Postdialoog twee onderzoeken laten uitvoeren door Ecorys (2018)⁵ en Rebel (2018)⁶ naar alternatieven, te weten een aanbesteding of versobering van de UPD, of samenwerking op de last mile. De conclusie was dat deze onderzochte alternatieven niet leiden tot een oplossing voor de houdbaarheid en betaalbaarheid van de postdienstverlening voor de komende jaren. Ook werd geconcludeerd dat de ontwikkeling van de brede bezorgmarkt vooralsnog geen oplossing biedt.

In het eerdere rapport van Rebel, samen met Kwink (2017), is bovendien de impact bepaald van de verwachte volumedalingen, prijsontwikkelingen en kostenbesparingen op de kosten en inkomsten van de uitvoering van de UPD. Op grond hiervan stelde Kwink/Rebel vast dat de houdbaarheid van de UPD in de periode 2017-2025 onder grote druk staat en alleen winstgevend kan worden uitgevoerd wanneer er zeer ambitieuze besparingen worden behaald. Hun rekenmodel bevestigde dat het duurzaam winstgevend kunnen verzorgen van de UPD gegeven de huidige marktrealiteit zeer onzeker is en het halen van het toegestane rendement op de UPD niet realistisch is.

In het onderzoeksrapport van mevrouw Oudeman (2018)⁷ staan de conclusies van de Postdialoog. staatssecretaris Keijzer heeft in juni 2018 de Tweede Kamer geïnformeerd⁸ over de uitkomsten hiervan. De staatssecretaris vat in deze brief de conclusies van Mevrouw Oudeman samen:

- De UPD zou voor de komende jaren op het huidige serviceniveau moeten worden gehandhaafd, omdat er nog behoefte is aan de diensten die onder de UPD vallen.
- Voorkomen zou verder moeten worden dat er sprake is of kan zijn van cherry picking door andere postvervoerders op de rendabele delen van de postmarkt. Dat ondergraaft de betaalbaarheid van de UPD.
- In dat kader wordt geadviseerd om de toegangsregulering tegen het licht te houden en waar nodig aan te passen. Mevrouw Oudeman merkt in haar advies op dat in toenemende mate samenwerking plaatsvindt tussen kleine postvervoerders. Omdat grote postvervoerders, waaronder PostNL, beperkingen ervaren in hun mogelijkheden voor samenwerking, adviseert zij de regelgeving zodanig aan te passen dat belemmeringen worden weggenomen.
- Een consolidatie van de landelijke netwerken van de twee grote postbedrijven in Nederland is de enige optie die een betaalbare UPD voor de komende jaren veiligstelt. Zij adviseert, in geval deze postbedrijven tot een dergelijke consolidatie zouden willen overgaan, een dergelijke route vanuit de overheid waar mogelijk te ondersteunen.
- De regelgeving dient relevant gehouden te worden en moet aan te passen zijn aan ontwikkelende consumentenbehoeften.
- Er moet aandacht komen voor een gelijk speelveld op arbeidsvoorwaarden in een bredere bezorgmarkt. Het is verstandig om de 80%-regeling te handhaven.

De staatssecretaris benadrukt bovendien de unieke kenmerken van de postsector: krimpende volumes, schaalvoordelen in het netwerk, lage toetredingsdrempels, een groot aandeel arbeidskosten, heterogene afnemers en afnemers die ook enige mate van marktmacht kunnen uitoefenen.

⁵ Ecorys, Aanbesteding Universele Postdienst, 3 mei 2018

⁶ Rebel, Consolidatie op de last mile van postbezorging, 9 juni 2018

⁷ Oudeman, Advies Toekomst Postmarkt; naar aanleiding van de Postdialoog januari t/m mei 2018, 11 juni 2018)

⁸ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (Mona Keijzer), Kamerbrief over toekomst van de Postmarkt, 15 juni 2018

Het concept wetsvoorstel geeft invulling aan de bevindingen en voornemens uit de Postdialoog om zo de transitiefase op een verantwoorde manier vorm te geven en tevens handen en voeten te kunnen geven aan de doelstellingen uit het Regeerakkoord: “De markt van brievenbuspost krimpt al jaren. Steeds minder consumenten sturen fysieke post. Het kabinet wil de universele postdienst op het huidige kwaliteitsniveau, op het platteland en in krimpregio’s verankeren.”

Niet alleen het belang van de eindgebruiker is hierbij belangrijk, maar ook dat van de zakelijke markt, de consument, de werknemers in de postsector en de investeerders.

PostNL steunt de uitkomsten van de Postdialoog en wil benadrukken dat de wijze waarop de voorgestelde transitie, vormgegeven in de voorliggende wetswijziging, plaatsvindt, in grote mate bepalend zal zijn voor de continuïteit van de postdienstverlening in Nederland en daarmee ook voor de toekomst van het postbedrijf in Nederland en haar medewerkers.

Maatschappelijke belangen in een sterk krimpende markt: een kwetsbare balans

De staatssecretaris noemt een drietal doelstellingen voor de nieuwe Postwet:

1. Een goede prijs-kwaliteitverhouding voor postdienstverlening;
2. Betaalbare en toegankelijke postvoorziening voor iedereen in Nederland;
3. Bescherming van arbeidsvoorwaarden voor mensen met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt.

PostNL onderkent deze doelstellingen en de maatschappelijke belangen die hiermee gemoeid zijn. Anderzijds zet de realiteit van een snel krimpende markt een steeds grotere druk op de spelers op de postmarkt, maar ook op het bedrijf om aan alle aan haar gestelde eisen te kunnen blijven voldoen. Dit brengt kwetsbaarheid en urgentie met zich mee. PostNL beschouwt de kwetsbare balans tussen de belangen en de marktrealiteit dan ook als het overkoepelende vraagstuk in het kader van de herziening van de Postwet: hoe kan een evenwicht gevonden worden tussen enerzijds alle maatschappelijke belangen en anderzijds de realiteit van een postsector die steeds verder onder druk staat.

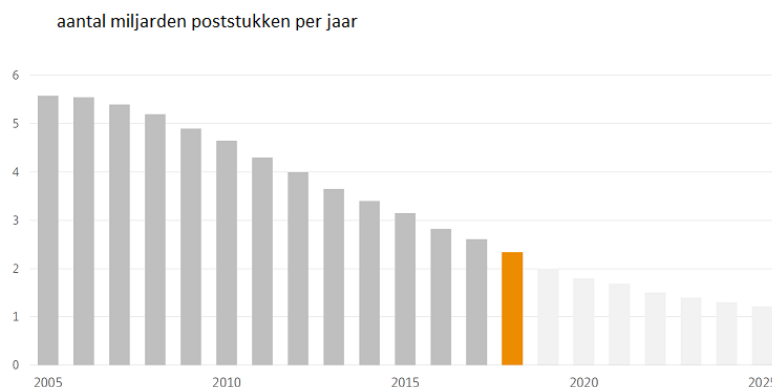
De marktrealiteit zorgt voor toenemende druk op postvoorziening

Hoge krimp door digitale concurrentie

PostNL onderschrijft de analyse die in het voorstel wordt gemaakt ten aanzien van de marktrealiteit. De staatssecretaris constateert terecht dat de belangrijkste ontwikkelingen in de postsector de aanhoudende volumedalingen en de toename van digitalisering zijn. WIK concludeerde dit ook al in haar studie uit 2016. De krimp van de volumes in de Nederlandse markt is al jarenlang op een ongekend hoog niveau.

Onderstaand figuur, afkomstig uit een PostNL rapport (2019), ondersteund door de analyses uit het adviesrapport van Oudeman (2018), toont het verloop en de voorspelling van het teruglopende postvolume.

Ontwikkeling postvolume in Nederland



Bron: PostNL, One strong nationwide postal network for the Netherlands, 25 februari 2019⁹

⁹ Zie: https://www.postnl.nl/en/Images/Analyst-presentation-Q4-FY-2018_tcm9-146304.pdf

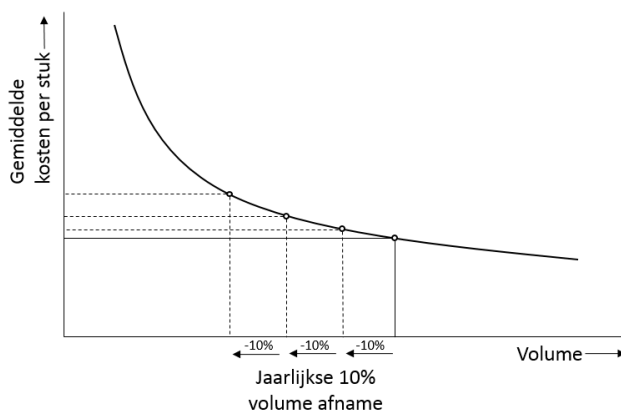
Ondanks het sterk krimpende volume, stelt de Memorie van Toelichting (MvT) terecht dat fysieke post voorlopig nog van belang is en nog steeds maatschappelijke waarde vertegenwoordigt. Ook WIK (2016) concludeert dat, zelfs in een digitale wereld, de UPD een belangrijke rol zal blijven spelen in communicatie tussen alle huishoudens, individuen, bedrijven en de overheid. De maatschappelijke behoefte aan een betrouwbare en betaalbare postvoorziening bleek ook ten volle uit de Postdialoog.

Betaalbaarheid onder druk door schaalnadelen ten gevolge van krimp

Juist in een sector waarin sprake is van hoge vaste kosten – er is sprake van het in stand houden van een landelijk dekkend en voor iedereen toegankelijk netwerk – leidt een dergelijke krimp tot een steeds grotere druk op de betaalbaarheid. De sterke schaalvoordelen in het postnetwerk nemen steeds verder af. Immers, de vaste kosten moeten over een steeds kleiner volume worden goed gemaakt.

Het ministerie benoemt dit terecht in de inleiding van zijn MvT: “De krimpende postmarkt zet de houdbaarheid van de postvoorziening echter onder druk. Dalende volumes zorgen voor een afname van schaalvoordelen en, bij een gelijkblijvend kwaliteitsniveau, voor hogere kosten per poststuk. Dit vertaalt zich vervolgens in een hogere postzegelprijs. Hogere prijzen zorgen voor minder vraag, waardoor een negatieve spiraal wordt ingezet.”

Effect dalend postvolume op kosten postnetwerk



Bovenstaande figuur toont een gestileerde¹⁰ gemiddelde kostencurve van een postnetwerk. Zoals hierboven beschreven neemt het postvolume in de huidige marktsituatie sterk af, waardoor door de schaalnadelen de gemiddelde kosten per stuk stijgen. Naarmate het volume meer daalt, stijgen de gemiddelde kosten steeds meer.

Kostenbesparingen kunnen schaalnadelen niet voldoende compenseren

Het ongekeerde tempo waarin de markt door blijft krimpen zet een maximale druk op het besparen van kosten. In een situatie waarin de meeste kosten meebewegen met het volume zou dit een veel minder grote uitdaging zijn. Voor het postnetwerk geldt echter dat het grootste deel van de kosten vast is: die kosten lopen door, ook als er steeds minder volume over het netwerk gaat. Postbezorgers moeten bijvoorbeeld hetzelfde rondje door de wijken blijven doen, maar moeten per bezorgde brief een steeds grotere afstand afleggen: aan de ene kant omdat ze op steeds minder adressen een brief moeten afleveren, en aan de andere kant omdat er ook steeds minder adressen zijn waar ze meer dan één brief moeten aanbieden. Als gevolg van dit soort effecten nemen de schaalvoordelen in de bezorging meer dan evenredig af naar mate het volume daalt, en nemen de kosten per brief dus ook meer dan evenredig toe.

Dat betekent dat er steeds harder bespaard moet worden om de kostenstijging per poststuk, ten gevolge van de krimp en de daaruit voortvloeiende schaalnadelen, te beteugelen. Tegelijkertijd heeft PostNL, net als ieder bedrijf, te maken met de gebruikelijke kostenstijgingen (inflatie). De sterke loonkostenontwikkeling in Nederland van de laatste jaren heeft bijvoorbeeld een sterk effect op een arbeidsintensief bedrijf. PostNL kan deze kostenstijgingen maar beperkt compenseren door de tarieven te verhogen.

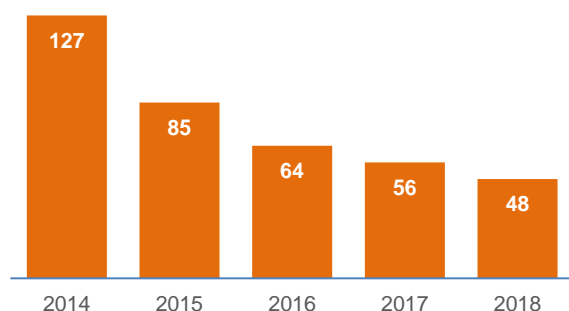
¹⁰ PostNL heeft onderzoek laten doen naar schaalvoordelen in het postnetwerk. De inhoud en uitkomsten van deze onderzoeken zijn gedeeld met de Autoriteit Consument en Markt. Omwille van vertrouwelijkheid van kostengegevens is in de figuur niet uitgegaan van de daadwerkelijke kostencurve van PostNL, maar van een gestileerde gemiddelde kostencurve. De daadwerkelijke kostencurve van PostNL heeft een vergelijkbaar verloop.

PostNL heeft berekend dat er in de gehele postsector ieder jaar opnieuw EUR 80 tot 100 miljoen aan kosten extra moet worden bespaard om de gevolgen van de krimp op te vangen. De afgelopen jaren heeft PostNL steeds op grote schaal kostenbesparingen doorgevoerd. De totale kostenbasis van PostNL is de afgelopen jaren sterk afgenomen, en daarmee vormen de extra jaarlijkse besparingen van een aanzienlijk deel van EUR 80-100 miljoen een steeds groter deel van de totale kosten. Er is m.a.w. een grens aan de mogelijkheden om aanzienlijke nieuwe besparingen in het bedrijf en in de sector te blijven realiseren.

De onderstaande figuur laat zien dat PostNL in de praktijk ieder jaar weer forse besparingen heeft weten te realiseren, maar ook dat deze besparingen de afgelopen jaren steeds meer onder druk zijn komen te staan.

Kostenbesparingen

besparingen per jaar (in €m)



Bron: PostNL

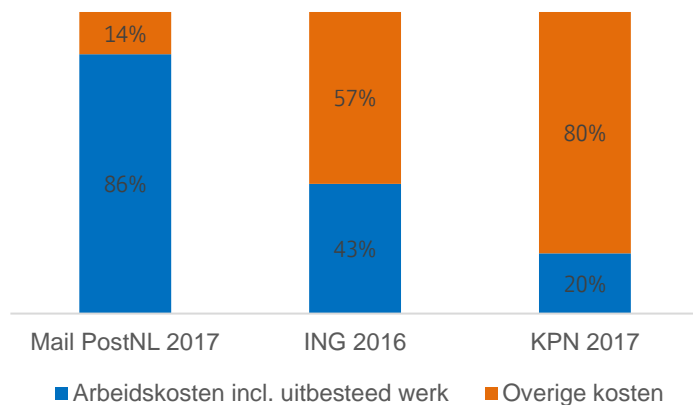
In de periode 2000 tot 2015 heeft PostNL bijna EUR 1 miljard aan structurele kosten bespaard en in de periode 2015 – 2018 heeft PostNL opnieuw EUR 253 miljoen aan structurele besparingen gerealiseerd. Er worden voortdurend kostenbesparingsprogramma's doorgevoerd, waarvoor vooraf aanzienlijke investeringen nodig zijn. PostNL maakt daarnaast substantiële kosten om de noodzakelijke afbouw van zijn personeelsbestand op een sociale wijze plaats te laten vinden. Dit alles is erop gericht om PostNL en het landelijk postvervoernetwerk toekomstbestendig te maken en te houden.

Besparingen gaan ten koste van werkgelegenheid

Het bezorgen van post is mensenwerk en daarmee bestaat het merendeel van de kosten uit arbeidskosten. Besparen gaat daarom onvermijdelijk ten koste van banen. Onderstaand figuur laat zien dat de arbeidskosten voor bedrijven uit andere sectoren een veel minder groot deel uitmaken van de totale kosten.

Aandeel arbeidskosten in drie sectoren

Door hoge aandeel arbeidskosten raakt kostenbesparing altijd mensen

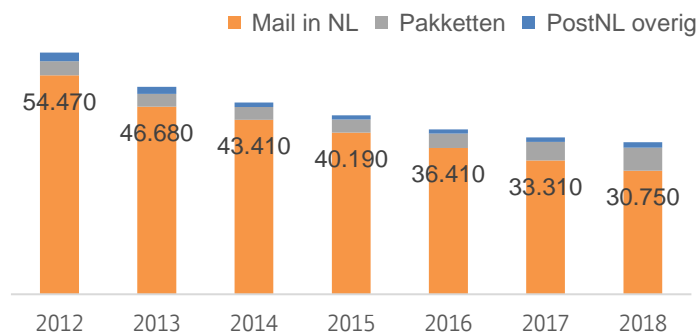


Bron: afkomstig uit de jaarverslagen

Hoe groot het effect van de dalende postvolumes is op PostNL en zijn medewerkers, is te zien in de onderstaande figuur. In 2012 had PostNL nog ruim 54 duizend postmedewerkers in dienst. In 2018 zijn er daar als gevolg van noodzakelijke reorganisaties als reactie op de krimp nog maar een kleine 31 duizend van over.

PostNL heeft de besparingsoperaties steeds in goed overleg en volgens het met de vakbonden afgesproken sociaal plan op een sociaal verantwoorde wijze uitgevoerd en wil dit ook blijven doen. Voor PostNL is dit extra belangrijk omdat een fors deel van de werknemers minder kansen heeft op de arbeidsmarkt. Er is in het afgelopen decennium veel geïnvesteerd in het sociaal plan met als uitgangspunt het voorkomen van gedwongen ontslagen en zoveel mogelijk mensen van werk naar werk helpen. Met dank aan het sociaal plan en een eigen mobiliteitsbureau zijn sinds 2008 meer dan 8.000 medewerkers naar een toekomst buiten PostNL begeleid.

Medewerkers



Bron: jaarverslag 2018, PostNL

Voor een sterk krimpend bedrijf is het een uitdaging om de krimp sociaal verantwoord - met voldoende oog voor kwetsbare groepen - te kunnen blijven uitvoeren en tevens bij te dragen aan het veiligstellen van de voor grotere groepen mensen opgebouwde pensioenen. Er staat met het nieuwe wetsvoorstel daarom veel op het spel voor werknemers en oud-werknemers.

Investerings nodig voor kostenbesparingen

Om kostenbesparingen te kunnen realiseren, zijn er vooraf investeringen nodig. De kost gaat hier dus voor de baat uit. Voor veel besparingen zijn bijvoorbeeld eerst investeringen in verdere automatisering nodig, of moet eerst nieuw materieel worden aangeschaft. Om in gebieden waar steeds minder post wordt bezorgd efficiënt te blijven bezorgen wordt bijvoorbeeld overgestapt van bezorging te voet op de bezorging via e-bikes of elektronische bakfietsen. De voortdurende verandering in de processen en systemen vereist ook veel flexibiliteit van de medewerkers van PostNL.

De codeerregel is een goed voorbeeld van een besparingsoperatie waarbij de kost voor de baat uit gaat. Deze maatregel betreft een wijziging in een bestaande werkwijze, waarbij de codeerregel de post op volgorde legt van uitgifte en de route van de postbezorger. Door de invoering van de codeerregel wordt het voorbereidings- en invoerproces vereenvoudigd. Een randvoorwaarde voor een goed codeerregelproces is dat alle post via het sorteerproces van PostNL - of door de klant - wordt voorzien van een juiste en leesbare codeerregel. PostNL heeft al zijn processen hierop aangepast: de sorteermachines brengen de codeerregel aan en eventuele post, die niet over een machine verwerkt kan worden, wordt handmatig van een codeerregel voorzien. PostNL is hier begin 2017 mee gestart, maar is nog steeds bezig met de gefaseerde uitrol hiervan. Waar normaliter het op volgorde leggen van de post, mensenwerk was, wordt dit nu op veel plekken overgenomen door automatisering. Dit betekent enerzijds investeringskosten, maar anderzijds ook reorganiseren omdat bepaalde arbeid nu anders, of niet langer nodig is.

Zoals voor ieder bedrijf, geldt dat ook bij reorganisaties die banen kosten, de kost voor de baat uitgaat. Het postbedrijf krimpt op een sociale manier, in goed overleg met de sociale partners op basis van een overeengekomen sociaal plan, zoals in de vorige passage aangegeven. Deze sociale krimp vraagt ook investeringen vooraf.

Bovenstaande betekent dat de kostenbesparende investeringen in een jaar groter kunnen zijn dan de gerealiseerde kostenbesparingen. Om besparingen te kunnen realiseren, is het voor PostNL dan ook belangrijk dat er middelen zijn om deze investeringen te kunnen doen. Dit betekent dat er een positieve cash flow nodig is. Het postbedrijf van PostNL had echter in 2017 en 2018 een negatieve cashflow: de geldstroom die het bedrijf verliet was groter dan de inkomsten. Voor 2019 en 2020 wordt respectievelijk een negatieve en zeer negatieve cashflow voor het postbedrijf verwacht. Dit betekent dat de mogelijkheden voor duurzame kostenbesparingen dreigen te worden beperkt.

Continuïteit UPD en postbedrijf onder grote druk

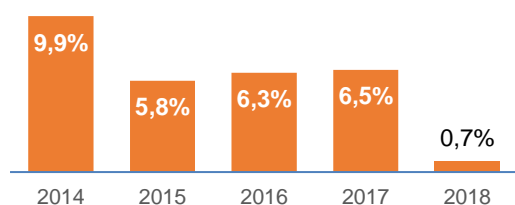
In het rapport van Kwink/Rebel (2017) is, zoals eerder aangegeven, de impact bepaald van de verwachte volumedalingen, prijsontwikkelingen en kostenbesparingen op de kosten en inkomsten van de uitvoering van de UPD. Kwink/Rebel stelde vast dat de houdbaarheid van de UPD in de periode 2017-2025 onder grote druk staat en alleen winstgevend kan worden uitgevoerd wanneer er zeer ambitieuze besparingen worden behaald. Het rekenmodel bevestigde dat het duurzaam winstgevend kunnen verzorgen van de UPD onder de huidige omstandigheden zeer onzeker is en het halen van het toegestane rendement op de UPD niet realistisch.

UPD rendement onderstreept uitdaging

Ook de huidige financiële resultaten van de UPD zoals hieronder weergegeven onderstrepen de uitdaging waar PostNL voor staat om de UPD te blijven financieren. Op dit moment geldt reeds dat het rendement uit de UPD niet voldoet aan de normale rendementseisen die de kapitaalmarkt stelt.

Resultaat UPD

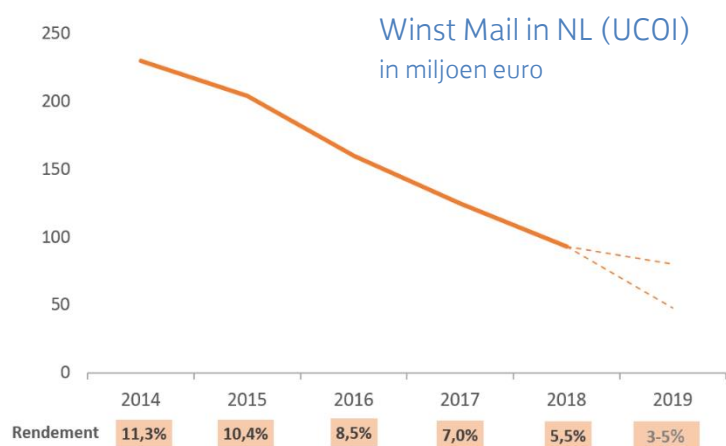
Resultaat voor belastingen (in % kosten)



Bron: Financiële Verantwoording universele postdienst 2017 en concept 2018, PostNL

Neergaande trend winst postbedrijf

Naast de grote druk op de financierbaarheid van de UPD, staat ook de continuïteit van het gehele postbedrijf steeds meer onder druk. Er is sprake van een systematische neergaande trend, die PostNL gereflecteerd ziet in de winstcijfers voor het postbedrijf zoals hieronder weergegeven. Wanneer de trend naar de toekomst wordt doorgetrokken, belandt het postbedrijf binnen afzienbare termijn in de rode cijfers.



Bovenstaand figuur toont de winst van het postbedrijf van PostNL voor 2014 t/m 2018 en de prognose voor 2019.

Sociale verplichtingen

De druk op de financierbaarheid van de UPD en de continuïteit van het postbedrijf ingegeven door de marktsituatie levert geen stabiele basis voor een bedrijf dat ruim 30.000 medewerkers van werk voorziet en de verantwoordelijkheid draagt voor de sociale afbouw van het postbedrijf en voor het pensioen van 95.434 mensen.

Het pensioenfonds van PostNL heeft een grote omvang. Door het arbeidsintensieve karakter van het bedrijf en de voorheen veel hogere postvolumes heeft immers een zeer grote groep Nederlanders een pensioenaanspraak opgebouwd bij PostNL: 95.434 mensen. Het bedrijf draagt standaard jaarlijks circa EUR 120 miljoen bij aan de pensioenen van medewerkers. Daarnaast is er circa EUR 260 miljoen gereserveerd in verband met bijstortverplichtingen uit het verleden en met name de eenmalige afkoop op basis van afspraken met de vakbonden van zacht pensioen eind 2020.

Mocht het pensioenfonds daarenboven in de toekomst in een situatie van onderdekking terechtkomen dan is een eventuele bijstorting alleen uitvoerbaar als het verdienvermogen van het bedrijf op peil blijft. Daarbij geldt ook nog dat 90% van de deelnemers een relatief laag inkomen heeft of heeft gehad, waardoor een eventuele korting op het pensioen een grote en kwetsbare groep treft.

Toegang op basis van 'aanmerkelijke marktmacht'

PostNL staat positief tegenover het verlenen van toegang aan andere postvervoerders. De huidige transitie raakt niet alleen PostNL, maar even goed andere postvervoerders. PostNL realiseert zich dat ook voldoende rekening moet worden gehouden met de belangen van andere postvervoerders. Daarbij geldt dat PostNL een natuurlijke prikkel heeft om alternatieve postvervoerders toegang te geven tot het netwerk. Het is immers in het belang van PostNL om zoveel mogelijk volume over haar postnetwerk te laten gaan, of dit nu van eindgebruikers of van andere postvervoerders komt. Dit draagt immers bij tot een maximaal behoud van het volume in het netwerk, hetgeen cruciaal is om de schaalvoordelen zoveel mogelijk te benutten.

Het verlenen van toegang valt of staat echter met de voorwaarden waaronder deze wordt geboden. Zoals de staatssecretaris erkent is de AMM als toegangsinstrument niet langer wenselijk en houdbaar. Op dit moment is er ook geen AMM besluit van kracht; het besluit is immers door het CBb vernietigd¹¹. In de praktijk leidde het kader ten aanzien van aanmerkelijke marktmacht in de Postwet ertoe dat ACM lage tarieven en overige voorwaarden kon vaststellen waaronder PostNL tijdens het besluit toegang moest verlenen. Hiermee beoogde de ACM de concurrentie verder te stimuleren. Deze verplichtingen leidden inderdaad tot een sterke, kunstmatige groei van concurrenten. Dit zorgde echter tegelijkertijd ook voor een grote impact op PostNL, dat daarnaast ook al het hoofd moet bieden aan de sterke krimp.

Op basis van deze relatief lage toegangstarieven konden enkele alternatieve postvervoerders op grote schaal goedkoop inkopen bij PostNL. Voor deze postvervoerders opende dit allerlei nieuwe business modellen. Voor een deel bestond dit uit 'arbitrage', waarbij een postvervoerder tegen lage gereguleerde tarieven inkoopt bij PostNL, op basis waarvan zij vervolgens hetzelfde product, tegen een marge, aan zakelijke klanten kan verkopen. Voor een ander deel bestonden de business modellen die gestimuleerd werden door regulering uit 'cherry picking', waarbij postvervoerders zich richten op het bezorgen van zakelijke post op relatief aantrekkelijke adressen (met een relatief hoge marge), en de minder aantrekkelijke adressen (met een relatief lage marge) door PostNL laten verzorgen tegen de gereguleerde tarieven. De gevolgen van arbitrage en cherry picking voor PostNL betekenden enerzijds een sterke neerwaartse druk op de tarieven van zakelijke klanten, en anderzijds een fors verlies aan volume.

In de MvT worden dergelijke business modellen dan ook als ongewenst beschouwd: "Bedrijven wiens bedrijfsmodel afhankelijk is van lage toegangstarieven en het verkrijgen van volumekortingen zonder dat hier ook daadwerkelijk additionele postvolumes mee worden gegenereerd, dienen niet langer in aanmerking te komen voor gereguleerde toegang. Ook een bedrijfsmodel dat vooral is gebaseerd op lage toegangstarieven die op basis van de toegangsregulering tot stand zijn gekomen, terwijl de bezorging voornamelijk wordt overgelaten aan de partij die het landelijke netwerk beheert, is niet langer wenselijk."

¹¹ PostNL heeft het AMM besluit dd 27 juli 2017 aangevochten, onder meer omdat zij van mening is dat er sprake is van een bredere communicatiemarkt waarin PostNL geen aanmerkelijke marktmacht heeft. Het CBb heeft het AMM besluit vervolgens op grond van onvoldoende onderbouwing van de marktafbakening vernietigd op 3 september 2018.

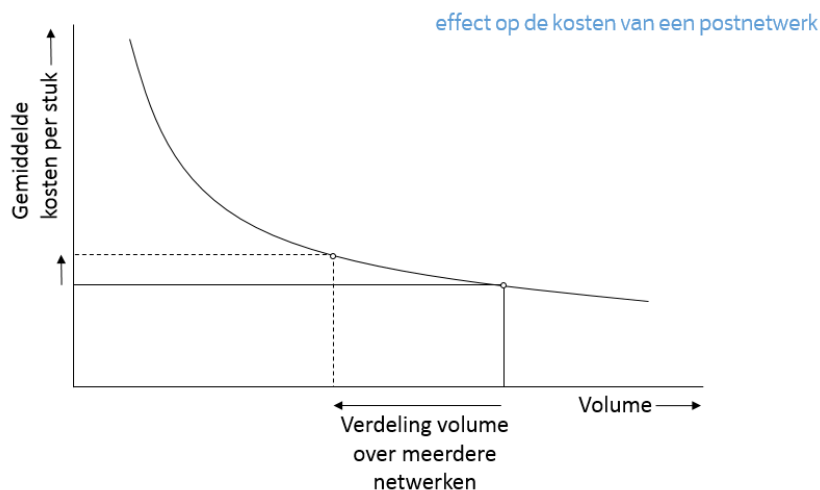
Dat de voorwaarden bepalend kunnen zijn voor de kwetsbaarheid en financiële stabiliteit van de toegangsverlener en daarmee ook een impact kunnen hebben op de werkgelegenheid, werd door het ministerie al erkend in de beleidsregel AMM. Ondanks deze beleidsregel bedroeg de financiële impact van de strikte toegangsverplichtingen voor PostNL ten tijde van het AMM- besluit uit 2017 EUR 50 tot 70 miljoen per jaar. Sinds de vernietiging van het besluit door het CBB, wordt AMM op dit moment niet ingevuld met een gereguleerd aanbod; PostNL biedt toegang op basis van een eigen aanbod voor postvervoerders. Toch is er een blijvende impact van jaarlijks EUR 40 tot 45 miljoen; dit zijn de onomkeerbare gevolgen van het vernietigde AMM-besluit in de markt. De eerder geschetste (financiële) kwetsbaarheid van de UPD en het postbedrijf, maakt duidelijk dat (de invulling van) dit instrument niet houdbaar is.

PostNL benadrukt dat het verlenen van toegang op zichzelf geen probleem is – het bieden van toegang is in het belang van PostNL, meer volume in het netwerk PostNL helpt immers bij de dekking van de vaste kosten. Echter, de tarieven en overige voorwaarden moeten wel een redelijke balans treffen tussen de financiële impact op de toegangsverlener PostNL en de behoeften van andere postvervoerders. Daarbij is het belangrijk dat de overgrote meerderheid van de postvervoerbedrijven hun business modellen niet of slechts beperkt afhankelijk hebben gemaakt van arbitrage en cherry picking. Ook hebben deze partijen überhaupt beperkt gebruik gemaakt van het gereguleerde aanbod (van de 73 postvervoerders maakten er 13 gebruik van AMM gereguleerde toegang), zoals hierna ook verder wordt toegelicht¹². Om deze reden verwacht PostNL dat het in de praktijk ook mogelijk is om een invulling voor toegang te vinden die voldoende recht doet aan zowel de belangen van PostNL als die van andere postvervoerders.

Huidige marktordening versterkt schaalnadelen

De huidige marktordening waarbij sprake is van concurrerende landelijke netwerken, versterkt het effect van het dalende postvolume. Omdat de steeds lagere volumes ook nog eens over meerdere netwerken worden verdeeld nemen de schaalvoordelen nog sneller af. De betaalbaarheid komt hierdoor nog meer onder druk te staan. De maatschappelijke kosten van het in stand houden van meerdere netwerken zijn hoog. Het is in deze marktrealiteit niet houdbaar om door te gaan met een situatie met meerdere postbezorgers in de straat die steeds lagere tassen hebben, aldus de MvT. Volgens de MvT dient de regulering dan ook niet langer gericht te zijn op het stimuleren van netwerkconcurrentie. Er is met andere woorden geen ruimte meer voor duurzame concurrentie tussen landelijke postnetwerken¹³.

Effect verdeling postvolume over meerdere postnetwerken



Bovenstaande figuur illustreert¹⁴ dat als het volume, naast de krimp, over meerdere netwerken verspreid wordt, de schaalnadelen versterkt worden. Dit betekent dat de gemiddelde kosten per poststuk nog meer zullen stijgen, met als gevolg een negatieve spiraal.

¹² Zie pagina 18 van deze reactie.

¹³ Memorie van Toelichting (consultatieversie 8 april 2019), pagina 4

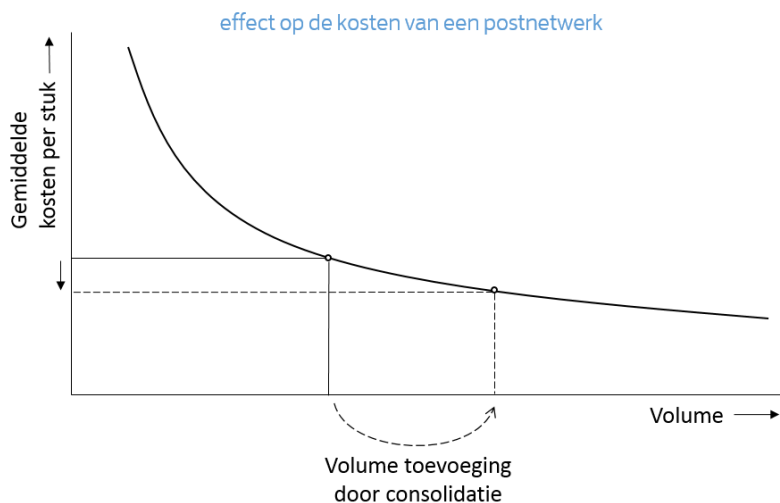
¹⁴ PostNL heeft onderzoek laten doen naar schaalvoordelen in het postnetwerk. De inhoud en uitkomsten van deze onderzoeken zijn gedeeld met de Autoriteit Consument en Markt. Omwille van vertrouwelijkheid van kostengegevens is in de figuur niet uitgegaan van de daadwerkelijke kostencurve van PostNL, maar van een gestileerde gemiddelde kostencurve. De daadwerkelijke kostencurve van PostNL heeft een vergelijkbaar verloop.

Consolidatie in maatschappelijk belang van houdbare UPD

In de Postdialoog werd al geconcludeerd dat de kwaliteit van de UPD in Nederland nationaal en internationaal hoog gewaardeerd wordt. Veel mensen beschouwen de (24 uurs) postvoorziening als belangrijk, evenals het maatschappelijke belang van medische post en rouwpost. Dit geldt voor zowel ouderen als jongeren, MKB bedrijven en grootzakelijke bedrijven. Hiermee vertegenwoordigt de postvoorziening dus een groot maatschappelijk belang.

Ook bleek uit deze brede dialoog en uit de diverse voor het ministerie uitgevoerde studies, dat de enige optie om een betaalbare UPD de komende jaren te borgen een consolidatie van de twee grote landelijke postbedrijven is. De synergievoordelen voortkomend uit de combinatie van deze twee netwerken in een krimpende markt zijn noodzakelijk voor het behoud van de postbezorging in Nederland en het daarmee samenhangende maatschappelijke belang.

Effect consolidatie van postnetwerken



Consolidatie zorgt de komende jaren voor stabiliteit, zodat de transitie op een sociale manier verder kan plaatsvinden, terwijl de kwaliteit van de postvoorziening kan worden behouden. Overcapaciteit wordt beperkt en schaalvoordelen als gevolg van de integratie van beide postnetwerken zullen bijdragen aan lagere gemiddelde kosten. Bovenstaand figuur illustreert dit. Als immers twee landelijk dekkende postnetwerken met overcapaciteit naast elkaar zullen blijven bestaan, dan zullen de gemiddelde kosten van beide netwerken hoger liggen dan wanneer je het volume van beide netwerken integreert en distribueert via één netwerk. Dit wordt zichtbaar in de figuur doordat het volume toeneemt, en de gemiddelde kosten per stuk duidelijk afnemen. Consolidatie is noodzakelijk om de komende jaren de krimpende volumes op te vangen, zonder de maatschappelijke belangen te hoeven schaden.

Ook de voorgestelde wijziging van de postwet sluit aan bij het bovenstaande kader, waarbij de nadruk komt te liggen op eindgebruikersbescherming in plaats van op het (kunstmatig) stimuleren van netwerkconcurrentie. Beide ontwikkelingen, consolidatie en de wijziging van de postwet, leggen hiermee een goed fundament voor de postvoorziening in Nederland voor de komende jaren.

Transitie is nu

De volumes in de postmarkt blijven ook de komende jaren in hoog tempo dalen en het wetsvoorstel treedt naar verwachting pas in 2021 in werking. De marktsituatie is tegen die tijd weer aanmerkelijk verslechterd; aangezien de verwachting is dat de volumes jaarlijks 9 a 10 procent zullen blijven dalen, is begin 2021 al weer ongeveer 15 procent van het volume gedigitaliseerd en uit de fysieke postsector verdwenen. Daardoor zullen hogere kosten per poststuk ontstaan waarbij het steeds meer moeite kost om nog mogelijkheden te vinden om te besparen en het netwerk financieel in stand te houden.

Dit wetsvoorstel gaat met andere woorden, niet om de realiteit van 2019, maar om de realiteit van 2021 en de jaren daarna. Met de aangekondigde consolidatie hoopt PostNL de stabiliteit van de landelijke postvoorziening in het maatschappelijk belang op korte termijn te borgen. Indien de voorgenomen consolidatie niet kan plaatsvinden, wordt de urgentie op korte termijn nog verder vergroot.

De transitie is nu gaande. Het is daarom van belang om te voorkomen dat in de aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel alsnog onherstelbare schade aan de postvoorziening en de UPD in het bijzonder ontstaat. Urgentie is geboden en PostNL pleit daarom voor het zo spoedig mogelijk herzien van het niet meer passende wettelijke kader.

1 REACTIE WETSVOORSTEL OP HOOFDLIJNEN

Zoals al vermeldt in de inleiding, onderschrijft PostNL zowel de aanleiding als het doel van het concept wetsvoorstel: het ondersteunen van de houdbaarheid en betaalbaarheid van de postvoorziening in Nederland in een sterk krimpende markt. Het voorstel geeft een goed beeld van de ontwikkelingen op de markt en maakt duidelijk dat de marktordening aan herziening toe is. PostNL wil daarom zijn waardering uitspreken voor de voortgang van het kabinet op dit onderwerp, waarin men ook nadrukkelijk oog heeft voor bovengenoemde belangen.

De aanpassing van de Postwet betreft vier hoofdthema's:

1. wijziging van het wettelijk kader van de universele postdienst met het oog op beschikbaarheid en betaalbaarheid (UPD) d.m.v. flexibiliteit voor versoering en technologieneutraliteit,
2. marktordening en wijziging van de huidige toegangsregulering,
3. arbeidsbescherming van werknemers in de postsector en;
4. het borgen van de continuïteit van de UPD in geval van een buitenlandse overname van de uitvoerder van de UPD.

Per thema gaat PostNL in het vervolg op hoofdlijnen in op de keuzes die in het concept wetsvoorstel worden gemaakt, niet alleen vanuit de hiervoor geschetste situatie van de consequenties van de krimpende postmarkt van vandaag, maar nadrukkelijk ook met de situatie van 2021 en verder in gedachten.

Versoering vraagt brede afweging en nauw overleg met de UPD verlener

Het wetsvoorstel gaat uit van het zoveel mogelijk behouden van het kwaliteitsniveau van de UPD in overeenstemming met de uitkomsten van de Postdialoog en de vereisten van de Postrichtlijn. Het wetsvoorstel draagt daaraan bij door een gewijzigde marktordening en het bieden van meer flexibiliteit voor versoering van de UPD op termijn, afhankelijk van het maatschappelijke draagvlak en toekomstige wijzigingen van het verplichte serviceniveau op grond van de Postrichtlijn.

PostNL verwelkomt dat het wetsvoorstel meer flexibiliteit introduceert om in de toekomst aanpassingen in de UPD-dienstverlening te doen, afhankelijk van het maatschappelijk draagvlak en het Europese regelgevend kader. Het voorstel geeft dit vorm door de eisen aan de UPD te verplaatsen naar lagere regelgeving, zodat niet langer de wet zelf aangepast hoeft te worden.

Versoering en de omvang/timing daarvan volgen niet direct uit het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel voorziet alleen in meer flexibiliteit om daarop in te spelen. Bij de toekomstige invulling van die mogelijkheden zijn de hierna volgende overwegingen van belang.

De vraag die steeds bij een eventuele versoering van de postbezorging moet worden gesteld, is in hoeverre deze leidt tot een versnelling van de huidige ontwikkeling van de dalende postvolumes en daarmee juist in gaat tegen de doelstellingen van het Regeerakkoord en het ministerie. Versoering kan immers een effect hebben op de relevantie van en daarmee de vraag naar dienstverlening. Ook kunnen belangrijke maatschappelijke voorzieningen in het gedrang komen. Bij het terugbrengen van het aantal vaste bezorgdagen per week van 6 naar 5 dagen zijn de stromen rouwbrieven en spoedeisende medische post, gezien hun maatschappelijk belang, hiervan bijvoorbeeld uitgezonderd.

Ook kan verdere versoering, zoals het beperken van het aantal bezorgdagen per week, leiden tot een grote impact voor werknemers. Dit kan zijn weerslag hebben op het kunnen blijven bieden van acceptabele werkpakketten aan grote groepen productiepersoneel. Om dergelijke structurele, grote reorganisaties door te kunnen voeren, moet - om dit op een sociaal verantwoorde manier te kunnen doen - rekening worden gehouden met een veelal lange doorlooptijd. PostNL heeft een ruime ervaring met dit soort ingrijpende processen¹⁵. Ook de continuïteit van de dienstverlening is daarbij een belangrijke overweging.

¹⁵ Het veranderen van de bezorging, die was gebaseerd op een grote populatie fulltime postbodes en die is omgezet naar een organisatie met parttime postbezorgers is hiervan het belangrijkste voorbeeld. Deze reorganisatie is al in 2003 ingezet en loopt voor een klein deel nog steeds door.

Versobering is soms ook een kwestie van timing: waar bepaalde versoeringen op de korte termijn een negatief effect kunnen hebben op de houdbaarheid van de postvoorziening, kan gelden dat deze op de lange termijn wel opportuun zijn. Het is daarbij uiteraard belangrijk dat de UPD verlener zelf, samen met de overheid, in de gelegenheid wordt gesteld om slimme, sociale, betaalbare en aantrekkelijke oplossingen te bieden die leiden tot een positieve balans voor de UPD en de gehele postvoorziening.

Kortom, flexibiliteit en/of versoering kunnen ook een keerzijde hebben wanneer de gevolgen onjuist worden ingeschat of afgewogen. Dit kan leiden tot een verdere vraaguitval en daarmee versterkte krimp met daaruit voortvloeiende sociale consequenties en kosten, waardoor een tegengesteld effect voor de rentabiliteit wordt bereikt. Voordat verdere versoeringen van de UPD worden overwogen is het cruciaal dat er wettelijk wordt vastgelegd dat er een zorgvuldige en brede afweging zal plaatsvinden waarin onder meer effecten van mogelijke versoeringsopties worden meegenomen ten aanzien van arbeid (werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden), gebruikersbehoeften (zowel consument als zakelijke gebruikers), commerciële impact en logistieke, operationele en financiële haalbaarheid. Ook zou PostNL graag vastgelegd zien dat hij onderdeel is van de besluitvorming.

In de Postdialoog is geconstateerd dat de versoering van de UPD voor het moment aan zijn grenzen zit. In de afgelopen jaren zijn reeds meerdere besparingen doorgevoerd die werden ingegeven door de eerdere Postwetwijziging, waaronder het verminderen van het aantal brievenbussen en postvestigingen en het terugbrengen van het aantal bezorgdagen van 6 naar 5. De reductie van de brievenbussen en postvestigingen, gestart in 2016, is inmiddels bijna afgerond.

Op dit moment zou verder versoeren van de UPD geen kostenbesparingen opleveren. PostNL heeft eerder, in het kader van de Postdialoog, uitgerekend wat het effect is van een aantal versoeringsopties. Deze inzichten heeft PostNL in het kader van de Postdialoog gedeeld. Een voor de hand liggende optie is het terugbrengen van de bezorgfrequentie met één dag, waardoor de bezorgfrequentie vier dagen wordt. Het volumeverlies van deze optie is echter groot. Dit zou ook ten koste gaan van de werkgelegenheid van postbezorgers. Het effect zal dan ook bestaan uit nog meer volumedaling, een daling van het aantal arbeidsplaatsen en toenemende kosten voor het sociaal plan.

Versoering leidt bovendien tot een lager voorzieningsniveau dan maatschappelijk is gewenst. Het aantal bezorgdagen naar 4 dagen veranderen is voor 25% van de consumenten volstrekt niet acceptabel (GfK, 2016). Versoering naar 3 bezorgdagen is voor de helft van de consumenten zelfs onacceptabel (Kwink/Rebel, 2017).

De impact van deze versoering is uiteindelijk dat een lager voorzieningsniveau dan maatschappelijk gewenst is, gehanteerd wordt - wat op gespannen voet staat met het Regeerakkoord waarin juist de doelstelling om de UPD op het huidige kwaliteitsniveau, op het platteland en in krimpregio's opgenomen staat – en dat de versoering de betaalbaarheid van de UPD verslechtert omdat volume- en omzetverlies van de versoering groter zijn dan de kostenbesparingen (de vicieuze cirkel).

Netto-kosten regeling

Om te vermijden dat er in de toekomst financieel bijgesprongen moet worden via de netto-kosten regeling, wordt in het voorstel uitdrukkelijk de optie ingebouwd tot versoering van de UPD; "hierdoor kan de continuïteit van de dienstverlening worden geborgd zonder dat de belastingbetaler hoeft bij te springen" (MvT, pagina 3).

Versoering biedt echter niet onder alle omstandigheden de oplossing. Ten behoeve van de toekomstige afwegingen tussen kwaliteit, continuïteit en betaalbaarheid en in het licht van de mogelijke negatieve consequenties van versoering, pleit PostNL ervoor in het wetsvoorstel ook expliciet de ruimte te bieden voor de mogelijkheid van een netto-kosten regeling, of anders gezegd deze optie niet bij voorbaat uit te sluiten bij deze afweging.

De Postrichtlijn voorziet in deze optie en deze regeling wordt in veel andere lidstaten toegepast. PostNL begrijpt dat deze regering voor de continuïteit van de postvoorziening bij voorkeur geen belastinggeld besteedt. Echter, het is niet redelijk om PostNL als UPD dienstverlener eenzijdig met dit maatschappelijk belang te belasten in een situatie van netto kosten. In een eventuele toekomstige situatie kunnen nieuwe beleidsuitgangspunten leiden tot andere inzichten en afwegingen. Juist met het oog op het maatschappelijk belang van de postvoorziening dient deze optie expliciet te worden benoemd in het toekomstig regelgevend kader om te kunnen worden overwogen.

Technologieneutraliteit van belang om oplossingen te bieden

Naast flexibiliteit voor versobering, geeft het wetsvoorstel de UPD-verlener de ruimte “om technologische mogelijkheden te gebruiken om te innoveren, kosten te besparen en in te spelen op veranderende wensen van afnemers”. Het ministerie stelt vervolgens vast dat de huidige terminologie in de Postwet sterk gekoppeld is aan een fysieke handeling en aan een specifiek woonadres, mede als gevolg van de eisen uit de Postrichtlijn. In aanvulling daarop biedt het wetsvoorstel ook mogelijkheden voor het aanbieden van poststukken in andere voorzieningen: “Hieronder vallen bijvoorbeeld (pakket)kluizen, (...) de landingsplaats voor drones, lockers in de trein of een mobiel afhaalpunt. Dergelijke voorzieningen kunnen worden geplaatst op locaties waar veel mensen komen(...)” Zo beoogt de wetgever bij te dragen aan kostenefficiënte dienstverlening.

Hoewel PostNL onderkent dat meer flexibiliteit om de UPD “technologieneutraal” in te vullen kan helpen om mee te kunnen blijven bewegen met de uitdagingen in de markt en om te blijven innoveren om fysieke post relevant te houden, kunnen technologieneutrale substituten voor de fysieke handeling en het specifieke woonadres ook een averechts effect hebben.

Zo kan aan de ene kant een meer technologieneutrale benadering helpen om oplossingen te vinden – of niet te blokkeren. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het vervangen van het legen van fysieke brievenbussen door een afhaalservice in overleg met de afnemers, zoals voor de rouwbrieven in het weekend is gerealiseerd, of bezorging op een centraal punt in rurale gebieden in overleg met bewoners.

Aan de andere kant kan het stimuleren van dergelijke (deels technologieneutrale) substituten het financiële draagvlak onder de UPD en de postvoorziening juist versneld ondermijnen waardoor de belangen van eindgebruikers en werknemers juist zouden worden geschaad. Digitale substituten die de fysieke post (versneld) vervangen zijn daar een voorbeeld van, maar ook substituten die erin resulteren dat per bezorgde brief een steeds grotere afstand afgelegd moet worden door de postbezorger of dat er steeds minder adressen zijn waar er meer dan één brief bezorgd moet worden. De vele reacties, bijna 500 tot nu toe¹⁶, op de voorgenomen postwet, richten zich met name op technologieneutraliteit, waaronder men vaak ‘digitalisering’ verstaat. De geuite zorgen gaan over het waarborgen van privacy en het briefgeheim, de toenemende afhankelijkheid van internet en het belang van toegankelijke post voor ouderen. Deze reacties laten zien dat juiste afstemming met gebruikers van de diensten van groot belang is.

Het is daarom ook hier van belang om de nieuwe flexibiliteit niet alleen vanuit een eenzijdige focus op kostenbesparingen te bezien. Innovatieve of technologische oplossingen vergen veelal substantiële lange termijn investeringen, die moeten worden terugverdiend en die per saldo lang niet altijd leiden tot minder kosten. Ook kunnen de oplossingen zoals gesteld leiden tot een versnelde daling van het totale volume van fysieke post en daardoor de betaalbaarheid van de UPD versneld ondergraven, met de daarbij horende sociale consequenties.

Als de betaalbaarheid van het publieke belang van de UPD in het geding komt, zijn er ook volgens de MvT twee opties. Het aanpassen van het wettelijk kwaliteitsniveau, of de UPD-verlener compenseren voor de nettoverliezen. PostNL bevestigt dit, maar merkt op dat de laatste optie vooralsnog ontbreekt in dit voorstel.

¹⁶ www.internetconsultatie.nl/aanpassingpostwet/reacties, 3 juni 2018

Uit de MvT wordt niet geheel duidelijk wie uiteindelijk bepaalt hoe de dienst wordt vormgegeven en op basis van welk afwegingskader. Wel wordt er gesteld dat verzenders of ontvangers expliciet toestemming moeten geven voor aanpassing van dienstverlening. Wat PostNL betreft is het aan dienstverleners zelf, daar waar het de niet UPD betreft, en aan de UPD verlener zelf, daar waar het de UPD betreft, om uiteindelijk de vormgeving van de dienst te bepalen.

Tot slot verwijzen wij naar ons artikelsgewijs commentaar inzake de gekozen terminologie rondom het begrip "aanbieden".

PostNL zou gezien al het bovenstaande graag zien dat fysieke bezorging op woonadres het uitgangspunt is en dat dit duidelijk wordt vastgelegd in het wetsvoorstel. Het is goed dat ruimte wordt gecreëerd voor andere wijzen van bezorging en in andere voorzieningen, maar de inzet daarvan betreft uitzonderingssituaties die in de transitie behoedzaam ingezet kunnen worden daar waar het daadwerkelijk bijdraagt aan het in stand houden van de kwaliteit, betaalbaarheid en continuïteit van de UPD en het landelijk dekkende postnetwerk. PostNL pleit derhalve voor inkadering om tot technologie-neutrale oplossingen te kunnen komen in uitzonderingssituaties en op initiatief van de UPD verlener, daar waar het de UPD betreft, danwel dat de UPD verlener nadrukkelijk onderdeel is van de besluitvorming. In het kader van deze besluitvorming pleit PostNL ook hier voor het wettelijk vastleggen van een breder wegingskader vergelijkbaar met het wegingskader voor versobering, zoals hierboven geschetst (inclusief een netto-kosten afweging).

Toegang die recht doet aan de marktrealiteit

De staatssecretaris stelt dat de aanpassing van het toegangsregime is gericht op het benutten van schaalvoordelen en niet langer op het verder stimuleren van concurrentie. In plaats daarvan dient de betaalbaarheid van de UPD en het borgen van de kwaliteit en de continuïteit van de postbezorging op de langere termijn het leidende principe te worden. Dit is niet alleen in het belang van consumenten, maar ook van de zakelijke gebruikers en werknemers.

PostNL omarmt het uitgangspunt dat een transitie naar een nieuwe marktordening noodzakelijk en onvermijdelijk is en staat derhalve positief tegenover de voorgenomen beweging van het AMM-kader naar een ander regime van toegang dat beter aansluit op de huidige marktontwikkelingen.

PostNL onderschrijft verder ook het door EZ voorgestelde beleid dat erop gericht is om samenwerking mogelijk te maken en te bevorderen met een verlegging van de focus naar de bescherming van eindgebruikers en werknemers. Zoals het voorstel verder onderkent, is hierbij ook van belang dat postvervoerders die werkgelegenheid bieden aan kwetsbare werknemersgroepen zich geleidelijk kunnen aanpassen aan de situatie. Naast het verlenen van toegang in het kader van de transitie, is PostNL ook bereid en van plan te verkennen op welke wijze verder samengewerkt kan worden met SW-bedrijven. Dit kan een bijdrage leveren aan het langer in stand houden van werkgelegenheid van SW-bedrijven. Dit past ook bij de intentie die is uitgesproken door de staatssecretaris, waarin samenwerkingsvormen worden toegejuicht. PostNL onderkent dat postbezorging een passende vorm van beschermt werk is met een maatschappelijke meerwaarde. Aansturing en begeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn goed belegd bij SW-bedrijven, en PostNL werkt graag met deze bedrijven samen. Zo besteedt PostNL momenteel postlopen uit aan een aantal SW-bedrijven in gebieden waar PostNL zelf bezettingsproblemen heeft, en is PostNL een actieve verkenning gestart van andere samenwerkingsvormen. Deze ontwikkeling zal in de transitiefase meer vorm moeten krijgen, en het is goed dat het voorstel daar de ruimte voor biedt.

PostNL beschikt, zoals hiervoor gesteld, over een inherente prikkel om toegang te verlenen. Immers, het is in het belang van PostNL om zoveel mogelijk volume over haar postnetwerk te laten gaan, of dit nu van eindgebruikers of van andere postvervoerders komt. Het verlenen van toegang valt of staat echter met de voorwaarden waaronder deze moet worden geboden.

Het huidige voorstel verwacht dat er met alle postvervoerders onderhandeld wordt over maatwerkcontracten en dat ACM eventuele geschillen naar aanleiding van die onderhandeling beslecht. Er wordt hierbij mogelijk een grote beoordelingsvrijheid met geschilbeslechting gelegd bij ACM. Indien dit inderdaad de invulling zou worden van de uitvoeringsregelgeving, dan dreigt een nieuwe fase van onzekerheid en juridische procedures hetgeen het wetsvoorstel nu juist beoogd te voorkomen. Onzekerheid, geschillen en procedures kunnen daarbij ten koste gaan van de snelheid en effectiviteit van de transitie naar een nieuw regime. Wanneer het kader ertoe leidt dat er allerlei geschillen ontstaan over maatwerkcontracten met uiteenlopende voorwaarden, dan leidt dit tot bovendien tot hoge administratieve en operationele lasten. PostNL pleit ervoor de voorwaarden en tariefmethodiek (retail minus) waaraan het toegangs aanbod moet voldoen bij of krachtens AMvB zodanig te bepalen dat daarover geen onzekerheid kan bestaan en de verdere totstandkoming van samenwerkingsvormen in het kader van de transitie over te laten aan de marktpartijen.

Het uitgangspunt zou daarom wat PostNL betreft moeten zijn dat er gedurende de transitieperiode als voorzien in het wetsvoorstel een redelijk standaard aanbod moet zijn voor toegang, waar postvervoerders goed mee uit de voeten kunnen. De ACM zou dan kunnen beoordelen of het aanbod voldoet aan de eisen die per AMvB worden gesteld en of het aanbod door PostNL wordt nageleefd. Wanneer postvervoerders op bepaalde onderdelen van het standaard aanbod specifieke wensen hebben gaat PostNL graag met hen om tafel zitten. Het is echter niet wenselijk wanneer ACM zich ook over dit soort onderhandelingen moet uitspreken, zoals het huidige voorstel nu vereist. Het is ook niet nodig om ACM een rol in de onderhandelingen te geven wanneer postvervoerders altijd kunnen terugvallen op een goed standaard aanbod.

PostNL wil hierbij graag ter overweging meegeven dat op dit moment ongereguleerde toegang voor postvervoerders het model is in de markt. Dat was al zo voordat PostNL verplicht onder AMM toegang moest verlenen tegen gereguleerde voorwaarden en tarieven, en is zo gebleven na de vernietiging van het AMM besluit door het CBB. Het (ongereguleerde) aanbod van PostNL is in de kern een retail-minus aanbod, en staat open voor alle bij de ACM geregistreerde postvervoerders.

Op het moment dat het CBB het marktanalysebesluit van 27 juli 2017 vernietigde¹⁷ (september 2018) waren er bij PostNL 73 postvervoerders bekend. Slechts 13, voornamelijk grotere postvervoerders maakten gebruik van het door ACM verplicht voorgeschreven Wholesale aanbod, waaronder partijen die hun business model deels hadden gebaseerd op arbitrage en 'cherry picking': 9 daarvan hadden bovendien ook het (ongereguleerde) PostNL aanbod voor postvervoerders getekend. 19 postvervoerders wensten in het geheel geen gebruik te maken van het gereguleerde wholesale aanbod en maakten alleen gebruik van het PostNL aanbod voor postvervoerders en 41 kleinere regionale postvervoerders maakten uitsluitend gebruik van het openbaar aanbod van PostNL. Hiermee wordt geïllustreerd dat een groot deel van de postvervoerders nooit gebruik heeft gemaakt van het gereguleerde aanbod op basis van AMM en in plaats daarvan voor ongereguleerde toegang koos.

Na de vernietiging van het AMM-besluit zijn alle postvervoerders die van gereguleerde toegang gebruik maakten (13) overgestapt naar het toegangs aanbod zonder dat dit in de praktijk tot problemen leidt. PostNL heeft zich dan ook ingespannen om een reëel aanbod voor andere postvervoerders in de markt te zetten dat hen in staat stelt om hun restpost bij PostNL aan te bieden, en een redelijke marge te behalen op hun dienstverlening.

Op dit moment maken derhalve ruim 30 postvervoerders gebruik van dit ongereguleerde aanbod (voor postvervoerders). De overige postvervoerders kiezen ervoor gebruik te maken van het openbaar aanbod van PostNL. Van dat openbare aanbod maken ook eindgebruikers gebruik.

¹⁷ College van Beroep voor bedrijfsleven, ECLI:NL:CBB:2018:440, 3 september 2018

Dit is in lijn met de kamerbrief van de staatssecretaris van 31 oktober 2018. In deze brief informeerde de staatssecretaris de Kamer over de gevolgen van de vernietiging van het AMM-besluit. Om rust in de markt te brengen en de toegang tot het netwerk van PostNL te waarborgen heeft de staatssecretaris een aantal uitgangspunten geformuleerd die door PostNL worden onderschreven. Deze uitgangspunten zijn:

- Toegang tot het 24-uurs netwerk blijft mogelijk tegen voorwaarden en tarieven die andere postbedrijven in staat stellen om een 24-uurs aanbod in de markt te houden.
- Postbedrijven die overwegend gebruik maken van werknemers via een sociaal werkbedrijf mogen niet in financiële problemen raken als direct gevolg van veranderende tarieven of voorwaarden opgesteld door PostNL.

De staatssecretaris stelde daarbij ook dat deze uitgangspunten in ieder geval gelden totdat de ACM een nieuw marktanalysebesluit neemt, totdat de Postwet 2009 wordt gewijzigd, of als de marktomstandigheden ingrijpend wijzigen. PostNL kan zich voorstellen dat deze huidige situatie, waarbij de bovenstaande uitgangspunten zijn gewaarborgd, ook een passende invulling is voor toegang tijdens de transitiefase. Als hiermee kan worden volstaan, is het niet nodig om een nieuw en relatief complex toegangskader op te tuigen. Wat PostNL betreft past toegang op vrijwillige basis ook bij uitstek bij het idee van een transitiekader.

De transitie is nu al in volle gang. Tegen de tijd dat de nieuwe Postwet in werking treed zijn we vermoedelijk aangeland in 2021 en is het huidige AMM-kader nog meer ingehaald door de realiteit van de markt. Het is van belang dat tegen die tijd kan worden geëvalueerd hoe de beoogde toegangsregulering zich verhoudt tot de realiteit van de markt op dat moment. Hoewel duidelijk is dat het voorstel beoogt om te voorkomen dat de toegangsregulering zijn doel voorbij schiet, kan dit naar de mening van PostNL nog beter worden gewaarborgd door uit te gaan van een standaardaanbod van PostNL en een duidelijke inkadering van de geschilbeslechtende bevoegdheid van ACM. Hiervoor doet PostNL in de artikelsgewijze behandeling hierna een aantal concrete voorstellen.

Transitie moet rekening houden met belangen van werknemers in de postsector

De politiek heeft bij de liberalisering van de postsector op het gebied van arbeidsomstandigheden duidelijke voorwaarden gesteld om de medewerkers in de postsector te beschermen. Zoals hiervoor toegelicht zijn er als gevolg van de sterke volumedalingen steeds minder werknemers nodig. PostNL heeft afgelopen jaren veel geïnvesteerd in fatsoenlijke voorzieningen voor haar medewerkers. Ter illustratie: In 2018 hebben ruim 800 personen gebruik gemaakt van individuele begeleiding van de mobiliteitsprogramma's van PostNL.

Het bij voortgaande krimp op sociale wijze kunnen blijven reorganiseren is cruciaal voor de continuïteit van de dienstverlening. Het voortdurend reorganiseren heeft een grote druk gelegd op de medewerkers van PostNL. Naast het dalende postvolume heeft ook een versobering van de UPD op termijn een grote impact op de werkgelegenheid bij PostNL (Kwink/Rebel, 2017). PostNL is daarom zeer verheugd met het door EZ voorgestelde beleid gericht op het mogelijk maken en bevorderen van consolidatie en samenwerking waarbij de focus wordt verlegd naar de bescherming van eindgebruikers en werknemers. Dit maakt immers een gecontroleerde en sociale afbouw van het postnetwerk mogelijk. PostNL is daarnaast verheugd dat de gewijzigde postwet ook 'bescherming van werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt' (zie de MvT) als doelstelling heeft, zodat dit meegenomen kan worden in de afweging bij een eventuele versobering van de UPD.

PostNL verwelkomt in dat kader ook het voorstel van het ministerie voor de aanpassing van artikel 8 om de bevordering van de arbeidsovereenkomst als dominante werkvorm in de postsector verder te ondersteunen en negatieve effecten voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt uit te bannen. Dit is voor PostNL belangrijk; ook ter bescherming van het eigen personeel tegen ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

PostNL steunt de reactie van de gezamenlijke vakbonden, dat het passender is om het toezicht hierop bij de Inspectie SZW gelegd zou moeten worden in plaats van ACM, omdat het toezicht op arbeidsvoorwaarden geen logische taak is voor een concurrentieautoriteit. Indien deze overheveling niet mogelijk is verzoekt PostNL waarborgen in de regelgeving vast te leggen ten aanzien van de handhaving.

Verantwoordelijkheid borging UPD

Met de artikelen 22a, 22b, 22c en 23a introduceert het wetsvoorstel onder andere maatregelen om de continuïteit van de UPD te waarborgen. In de MvT bij artikel 22a, 22 b en 22c wordt toegelicht dat deze maatregelen in het bijzonder zijn gericht op de situatie waarin de UPD verlener wordt overgenomen door een buitenlandse partij. Echter, in hun huidige vorm gaan deze artikelen veel verder dan dat: het financiële risico van de bestendige uitvoering van de UPD wordt volledig bij de UPD verlener gelegd, ook wanneer er geen sprake is van een overname door een buitenlandse partij. Tegelijkertijd verzwaren de genoemde artikelen de last van het uitvoeren van de UPD aanzienlijk, terwijl de rentabiliteit van de UPD door marktontwikkelingen steeds meer onder druk komt te staan.

In de artikelen 22a, 22b, 22c en 23a lopen in het huidige voorstel twee doelstellingen door elkaar heen: enerzijds het waarborgen van een bestendige uitvoering van de UPD in het geval van een buitenlandse overname en anderzijds het waarborgen van de bestendige uitoefening van de UPD wanneer de rentabiliteit van de UPD in gevaar komt als gevolg van marktontwikkelingen.

PostNL onderschrijft dat de continuïteit van de UPD beschermd moet worden in geval de UPD verlener door een buitenlandse partij zou worden overgenomen. Ook is PostNL zonder meer bereid haar verantwoordelijkheid te nemen om de rentabiliteit van de UPD zoveel mogelijk te beschermen, zoals ook blijkt uit de vele maatregelen die zij heeft genomen om de postvoorziening efficiënter te maken en het postnetwerk aan te passen aan de krimpende volumes.

PostNL is echter van mening dat de last van de afnemende rentabiliteit van de UPD als gevolg van de continue krimp van de postvolumes niet bij de UPD verlener kan worden neergelegd, het publieke belang van de postvoorziening vereist dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt als dit aan de orde is. En precies in deze situatie voorziet artikel 23a: daarin wordt bepaald dat de UPD verlener de Minister tijdig moet informeren wanneer de UPD verlieslatend dreigt te worden. In de MvT wordt uitgelegd, dat dit de Minister de gelegenheid en voldoende tijd biedt om te onderzoeken welke maatregelen kunnen worden getroffen om de continuïteit van de UPD te borgen en om daadwerkelijk adequate maatregelen te treffen.

Naar de mening van PostNL zouden de artikelen 22a, 22b en 22c beperkt moeten blijven tot voorschriften gericht op het zekerstellen van de continuïteit van de UPD in geval van een eventuele buitenlandse overname. Dat kan naar haar mening echter op een veel minder ingrijpende en belastende wijze dan nu in het consultatiewetsvoorstel is voorgesteld. Het huidige voorstel introduceert namelijk eisen die met zich brengen dat de UPD verlener bijvoorbeeld aanzienlijke kapitaalbuffers apart moet zetten en die ertoe kunnen leiden dat haar totale onderneming (dus niet alleen de UPD, maar ook al haar andere activiteiten) onder een soort curatele kan worden gesteld. Hiermee dreigt de UPD een ondraaglijke last te worden. Bij de artikelsgewijze bespreking van het wetsvoorstel zal PostNL suggesties doen waarbij de bestendige uitvoering van de UPD wordt gewaarborgd in geval van een overname door een buitenlandse partij, zonder dat dit onnodig ingrijpt in de bedrijfsvoering van de UPD verlener of van PostNL als geheel.

PostNL is van mening dat een mogelijke consolidatie de houdbaarheid van de UPD zeer ten goede zal komen. Indien de consolidatie zich niet voltrekt, wordt de urgentie op korte termijn zelfs nog verder vergroot. Daarnaast dient men zich te realiseren dat consolidatie niet alle problemen voor altijd oplost. Er ligt een uitgebreide, maar begrijpelijke wensenlijst ten aanzien van de postvoorziening in Nederland. Daarbij wordt van PostNL verwacht dat ze ondanks de druk op de postmarkt zorgt voor een betaalbare, kwalitatief hoogwaardige postvoorziening, ze de werkgelegenheid zoveel mogelijk in stand houdt, ze redelijke arbeidsvoorwaarden blijft hanteren en ze daarnaast ook kleinere postvervoerders in staat stelt actief te blijven in de markt. Het is echter niet realistisch om uit te sluiten dat de overheid op enig moment een afweging zal moeten maken over de financiering van de UPD. Daarbij kan niet uitgesloten worden dat één van de overwegingen zal zijn een beroep te doen op de belastingbetaler om de continuïteit van de UPD te waarborgen. Het publieke belang van continuïteit van de UPD kan niet via steeds verdere versoering volledig aan de UPD verlener worden overgelaten.

Conclusie

PostNL waardeert de voortgang van dit kabinet en verwelkomt de richting van de conceptwijziging en de erkenning dat het marktordeningsmodel aangepast moet worden. PostNL onderschrijft ook de noodzaak van een zorgvuldig transitieproces.

PostNL verzoekt nog wel om een aantal aanpassingen van het voorliggende voorstel:

1. Een breed afwegingskader voor de mogelijke versobering van de UPD in de toekomst in overleg met de UPD verlener met de mogelijkheid voor een netto-kostenregeling
2. Streven naar technologie neutraliteit moet geen doel op zich zelf zijn. Dit kan mogelijk leiden tot versnelde volumedalingen of ten koste gaan van maatschappelijke belangen. Daarom pleit PostNL om nogmaals te kijken naar de gekozen terminologie en om de dienstverlener regie te geven bij het maken van afwegingen rondom deze thema's.
3. Verdere verduidelijking van de toegangsregulering, zodat deze uitgaat van een standaard aanbod en een helder en eenduidig toetsingskader voor de toezichthouder, nader uit te werken in de AMvB, ter voorkoming van onzekerheid, procedures en operationele inefficiëntie.
4. Verplaatsing van het toezicht op artikel 8 van de Postwet (het hanteren van arbeidsovereenkomsten als werkvorm) van ACM naar de Inspectie SZW dan wel het duidelijk vastleggen van handhaving in de regelgeving
5. Het ontkoppelen van de bepalingen die zien op de bescherming van de UPD in het geval van een buitenlandse overname en het waarborgen van een bestendige uitvoering van de UPD. Artikel 23a voorziet in het waarborgen van dit laatste. Het waarborgen van de bestendige uitvoering van de UPD in het geval van een overname door een buitenlandse partij, kan op veel minder ingrijpende wijze worden geregeld dan nu wordt voorgesteld.

In de artikelsgewijze toelichting gaat PostNL in meer detail in op deze punten.

2 ARTIKELSGEWIJZE REACTIE

In dit deel van de reactie gaat PostNL artikelsgewijs in op het concept wetsvoorstel.

Artikel 2 – Technologieneutraliteit / verruiming van bepalingen

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de wet meer technologieneutraal te formuleren door het begrip “afleveren” te vervangen door “aanbieden” en door te spreken over “voorzieningen” om daarmee flexibiliteit in te bouwen. PostNL ziet het belang van toekomstbestendige wetgeving en spreekt steun uit voor deze benadering, maar wil tegelijk opmerken dat het huidige voorstel op een aantal punten (praktische) bezwaren kan opleveren. Het is belangrijk te voorkomen dat de voorgestelde wijzigingen in de praktijk niet onbedoeld negatief uitpakken. Hieronder gaat PostNL in op de punten waar dit naar zijn oordeel het geval is. Op het begrip “voorzieningen” wordt hierna voor een aantal onderdelen van artikel 2 ingegaan. Ook onder de artikelen 16 en 20 wordt op dit begrip ingegaan.

In **artikel 2, eerste lid, onder c (definiëring “postvervoer”)**, vervangt de nieuwe formulering “aanbieden” de term “afleveren”. De postbezorging van fysieke postzendingen op fysieke adressen is momenteel de basis van de post dienstverlening. De term “aanbieden” kan zorgen voor noodzakelijke flexibiliteit bij het vinden van oplossingen in uitzonderingssituaties hierop. Het vermijden van subsidies (zie p. 3 van de MvT) kan echter ook doorslaan naar het zodanig hanteren van het begrip “aanbieden” dat er een dienstverlening overblijft die niet meer voldoet aan de basisbehoefte van de klant. In de huidige formulering en toelichting in de MvT is bovendien niet geheel duidelijk wie bepaalt hoe de dienst vormgegeven moet worden. Het is van groot belang dat dienstverleners (en derhalve in geval van de UPD, de UPD verlener) in staat worden gesteld om passende service te bieden en dat aanpassing van bijvoorbeeld de UPD het resultaat is van een brede afweging en niet louter gestoeld is op kostenbesparingen. Daarnaast is een nadeel van het begrip “aanbieden” dat het onduidelijk is wanneer de dienst eindigt. Het begrip “afleveren” geeft helder aan waar de dienst eindigt en levert zo minder conflictstof op dan het meer vage begrip “aanbieden”; bijvoorbeeld bij de bepaling van de noodzakelijke onderlinge dienstverlening.

PostNL stelt voor om in het wetsvoorstel duidelijk te maken dat het initiatief bij de UPD verlener ligt om in uitzonderingssituaties gebruik te maken van deze flexibiliteit, daar waar het de UPD betreft, danwel dat de UPD verlener nadrukkelijk onderdeel is van besluitvorming waarbij een breder wegingskader wordt gehanteerd. Ook stelt PostNL voor om de term “afleveren” te handhaven en aan te vullen met de term “aanbieden”, maar de verruiming tot “aanbieden” zou daarbij moeten worden beperkt en ingekaderd tot het kunnen bieden van oplossingen in uitzonderingssituaties op initiatief van de dienstverlener, en in geval van de UPD, op initiatief van de UPD verlener.

PostNL is het eens met de verruiming van de **definitie postbus in artikel 2 onder h**; dit helpt om postbushouders een voor hen passende logistieke oplossing te bieden. Wel is het van belang om in de MvT duidelijk te maken dat een postbus op verzoek van de postbushouder, zijnde “de gebruiker”, is ingesteld als alternatief adres, met de naam “postbus” in de adressering, voor het ontvangen van poststukken. Dit om er geen enkel misverstand over te laten bestaan op welke dienstverlening deze definitie betrekking heeft. De toevoeging “andere voorziening” in de nieuwe definitie is belangrijk voor het kunnen bieden van passende logistieke oplossingen indien met de postbushouder een andere locatie voor de overdracht van poststukken wordt afgesproken. Het zou hier behulpzaam zijn, indien wordt opgenomen dat de (invulling van de) voorziening door de postbussenexploitant wordt vormgegeven. Verder zou een kleine aanpassing van de definitie deze bovenstaande verduidelijking verder ondersteunen:

h. *postbus*: een in een gebouw aanwezige afgesloten ruimte die bestemd is voor de aanbieding van de voor de gebruiker daarvan bestemde poststukken of een andere voorziening die bestemd is voor de aanbieding van de ~~voor het postbusadres voor de gebruikers daarvan~~ bestemde poststukken.

Artikel 2, eerste lid, onder i (definitie “afzender”): vermoedelijk is bedoeld om de gedefinieerde term “afzender” te vervangen door het in de rest van het wetsvoorstel gebruikte term “verzender”. Het begrip afzender wordt nu immers door de aanpassingen naar het begrip verzender niet meer in de Postwet gebruikt.

In **artikel 2, eerste lid, onder j (definiëring “postcodesysteem”)** stuit de aanpassing naar “postaanbieding” volgens PostNL op praktische bezwaren; de postcode is immers een bedrijfsmiddel van PostNL om efficiënt fysieke post te kunnen sorteren en te bezorgen op straatadressen. Voor andere dan fysieke postbezorging is deze niet bedoeld en niet geschikt. De voorgenomen wijziging draagt niet bij tot de levensduur en de doelmatigheid van de Nederlandse postcode van vier cijfers en twee letters. Zie ook de opmerkingen onder artikel 10 – Postcodesysteem.

Artikel 2, eerste lid, onder k (definitie “postbezorger”): PostNL is van oordeel dat de definitie van postbezorger niet aangepast moet worden. De kerntaak van de postbezorger is het afleveren van fysieke brieven, geadresseerde tijdschriften en geadresseerde dagbladen op afzonderlijke fysieke adressen. Uiteraard kunnen postbezorgers ook andere werkzaamheden doen, zoals bijvoorbeeld sorteerwerk, maar de basis van de dienstverlening is het afleveren van fysieke brieven, geadresseerde tijdschriften en geadresseerde dagbladen op afzonderlijke fysieke adressen. Dit uitgangspunt is van groot belang voor de handhaafbaarheid van de regelgeving die tot doel heeft dat de grote meerderheid van de postbezorgers dit werk verricht op basis van een arbeidsovereenkomst (artikel 8). Dit biedt ook de basis voor normale cao-onderhandelingen in de postsector en daarbij een beëindiging van de te scherpe concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Een verwatering van de definitie van postbezorger zal de handhaafbaarheid van regelgeving direct schaden omdat daarmee onduidelijk wordt wie er exact mee wordt bedoeld. De suggestie wordt immers in de toelichting gewekt dat digitale aflevering ook onder de “aanbieding van poststukken” wordt begrepen en daarmee onder het begrip postbezorger zou kunnen vallen en dan is het de vraag of bijvoorbeeld de webbeheerder van een verzekeringsmaatschappij, die een digitale polis op de website post, onder dit begrip zou vallen. Ook de uitbreiding van de definitie met de toevoeging “in postbussen” levert onduidelijkheid op. Dit suggereert dat winkelpersoneel van een retailer, dat poststukken in postbussen legt ook onder deze bepaling zou vallen; ook dat zou schadelijk zijn voor de handhaafbaarheid van de in regelgeving verankerde 80%-norm aangaande arbeidsovereenkomsten.

Onze conclusie is daarom dat de huidige definitie gehandhaafd moet blijven omdat dit van groot belang is voor het realiseren en handhaven van fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden in de postsector. Voor het meer technologieneutraal benaderen van de aflevering is het ook geenszins noodzakelijk om de definitie van postbezorger aan te passen. Dit kan immers worden gerealiseerd door het aanpassen van de artikelen, die betrekking hebben op het leveren van de dienst.

Artikel 8 – Arbeid

PostNL steunt de wijziging van artikel 8, die volgens de MvT, tot doel heeft om uitzendovereenkomsten met mensen met een arbeidsbeperking ook mee te laten tellen voor de bepaling van de 80%-norm. PostNL vindt het belangrijk dat de inzet van mensen met een arbeidsbeperking wordt bevorderd en niet (onbedoeld) wordt tegengewerkt. Het is van belang dat het gebruik van uitzendconstructies wordt toegespitst op de inzet van mensen met een arbeidsbeperking, zoals wordt bereikt door het aangepaste artikel 8. Het is immers gewenst om geen mogelijkheden die afleiden van het instellen en handhaven van arbeidsovereenkomsten in de postmarkt, te creëren.

Naast deze constatering blijft PostNL aandacht vragen voor een goede en effectieve handhaving van de 80%-norm arbeidsovereenkomsten voor postbezorgers. Alleen dan kan daadwerkelijk een einde worden gemaakt aan ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden in de postsector. Tot nu toe heeft de handhaving zich beperkt tot het slechts eenmalig opvragen van gegevens in 2018, waarbij er geen waarborgen zijn gevraagd.

PostNL steunt de reactie van de gezamenlijke vakbonden om het toezicht over te hevelen naar de Inspectie SZW (vergezeld van het daarbij behorende instrumentarium). Terecht merken de vakbonden op dat ACM zelf meermaals heeft gesteld dat dit toezicht geen logisch onderdeel is van haar taak¹⁸ omdat ACM is ingesteld om toezicht te houden op mededingingsverhoudingen en consumentenbescherming en niet op regels over arbeidsverhoudingen. Indien deze overheveling niet mogelijk is verzoekt PostNL waarborgen in de regelgeving vast te leggen ten aanzien van de handhaving.

Artikel 9 – Toegang

PostNL staat positief tegenover de voorgenomen beweging van het AMM-kader naar een ander regime van toegang dat beter aansluit op de huidige marktsituatie. De MvT geeft aan dat de huidige marktordening met haar focus op netwerkconcurrentie moet worden herzien. In plaats daarvan dient de betaalbaarheid van de UPD het leidende principe te worden, om zo de UPD voor de langere termijn te borgen. PostNL onderschrijft ook het uitgangspunt dat een transitie naar een nieuwe marktordening noodzakelijk en onvermijdelijk is, zoals uiteengezet in de Inleiding. Daarbij geldt dat het gaat om een transitie waar de hele markt mee te maken heeft, consumenten en zakelijke afnemers, PostNL en de andere postvervoerders en alle werknemers in de sector. We moeten deze transitie met elkaar maken en de inzet van PostNL is dan ook om zich in te spannen om in deze overgangssituatie zo goed mogelijk recht te doen aan al deze belangen. In het kader van toegang betekent dit dat PostNL zich ook uitdrukkelijk bewust is van de belangen van de andere postvervoerders en hun werknemers.

De MvT merkt ook op dat de timing van de regulering op dit punt essentieel is en dat de toegangsregulering niet te laat of te vroeg kan worden losgelaten. PostNL merkt in dit kader op dat de ontwikkelingen de wetswijziging kunnen inhalen, gezien dat de marktontwikkelingen zich in rap tempo voordoen en de voorliggende wet niet voor 2021 van kracht wordt.

PostNL omarmt ook de mogelijkheid die het ministerie biedt om maatwerk te kunnen bieden bij de onderhandelde toegang zonder daarbij gehouden te zijn aan strikte ex-ante non-discriminatieverplichtingen die onder het AMM-regime door ACM werden opgelegd. Dit biedt immers kansen voor (verdere) samenwerking met andere postvervoerders.

In de MvT wordt verduidelijkt dat de nieuwe toegevoegde artikelen 9, 9a en 9b beogen om een ander toegangsregime te introduceren, waarbij het initiatief komt te liggen bij de gereguleerde partij, en waarbij deze partij vooraf gebonden is aan wettelijke voorwaarden. Dit wordt aangeduid als 'een systeem van onderhandelde toegang'.

Belangrijk is daarbij wel dat de vormgeving van het kader voor toegang leidt tot een beheersbare reguleringsdruk, die passend is voor de realiteit van de markt. Het is daarbij de uitdaging om een goede balans te zoeken tussen alle belangen die moeten worden meegewogen. De uitgangspunten voor toegang in de transitiefase zoals verwoord in paragraaf 2.3 en 3.3 van de MvT kan PostNL onderschrijven:

- Niet gericht op stimuleren van concurrentie, wel op de houdbaarheid en betaalbaarheid van de UPD
- Optimale benutting van schaalvoordelen en daarmee voorkomen van versnippering van postvolumes
- Uitsluitend ten behoeve voor restpost, voorkomen dat business modellen worden gefaciliteerd die gebaseerd zijn op arbitrage en "cherry picking".
- Voldoende zekerheid voor postvervoerbedrijven die reeds zijn toegetreden tot de markt en bedrijven die een sociale rol vervullen op de markt door arbeidsplaatsen te creëren voor werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.
- Draagt bij aan rechtszekerheid, efficiëntie en een sterke verlaging van de regeldruk.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de brief van ACM met het kenmerk ACM/UIT/491986 van 6 juli 2018 over de uitvoeringstoets Tijdelijk Besluit Postbezorgers (de 80%), waarin ACM opmerkt: In de genoemde uitvoeringstoets van 10 september 2015 heeft de ACM opgemerkt dat het uit een oogpunt van een efficiënte inrichting van het toezicht overweging verdient om dit toezicht onder te brengen bij een ter zake meer gereede instantie, zoals de Inspectie SZW. Daarbij is gewezen op het feit dat het toezicht een meer structureel karakter heeft gekregen en het toezicht op regels over arbeidsverhoudingen qua kerntaken en specifieke deskundigheid afwijkt van de reguliere taken van de ACM. Dit wordt door de in het ontwerpbesluit voorgestelde wijziging nog eens versterkt. De ACM ziet daarin dan ook aanleiding om u nogmaals in overweging te geven het toezicht op het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 bij een andere instantie onder te brengen.

Om te borgen dat de toegangsregulering tijdens de transitiefase voorspelbaar is, strikt beperkt blijft tot restpost, er dus ook geen arbitrage of cherry picking wordt gefaciliteerd, niet leidt tot disproportionele effecten voor de UPD/landelijke postbezorging en PostNL en meer algemeen niet leidt tot kunstmatige concurrentiebevordering, is het van groot belang dat de kaders duidelijk en voldoende strak worden neergezet. Het is naar de mening van PostNL dan ook een uitdaging om de wetgeving zodanig in te vullen dat de bovenstaande uitgangspunten in de praktijk ook waargemaakt kunnen worden. Zoals onder paragraaf 3.2 van de MvT is verwoord, leidt het huidige AMM-kader tot het stimuleren van (kunstmatige) concurrentie en biedt het de toezichthouder daarbij veel discretionaire ruimte. De gedachte van onderhandelde toegang laat in principe ruimte om een op een afspraken te kunnen maken, maar brengt ook risico's met zich mee.

Het voorstel vraagt van PostNL om een goed aanbod neer te leggen

PostNL is het eens met de koers van de wetgever dat de toegangsverlener een aanbod neer moet leggen. Wel suggereert het concept wetsvoorstel dat postvervoerders dit aanbod "moeten" afnemen en dat de postvervoerders en PostNL hierover "moeten" onderhandelen. Wat PostNL betreft zou het wetsvoorstel ertoe moeten strekken dat postvervoerders aanspraak *kunnen* (niet moeten) maken op het initiële aanbod van PostNL, maar er even goed voor kunnen kiezen om gebruik te maken van toegang via eindgebruikersvoorwaarden (het openbare aanbod), zoals veel postvervoerders nu verkiezen. Ook zou het niet zo moeten zijn dat er 'standaard' over "de indicatie van de tarieven en voorwaarden die het voornemens is te hanteren voor het verrichten van postvervoer" onderhandeld moet worden. Door te suggereren dat er altijd koste wat kost op individuele basis onderhandeld wordt of moet worden, wordt de toegangsverplichting onnodig belastend gemaakt. Het is immers een flinke operatie wanneer er 'by default' steeds met 73 Postvervoerders moet worden onderhandeld, ook wanneer hier geen aanleiding of noodzaak toe is.

PostNL juicht het op zichzelf toe dat er flexibiliteit wordt geïntroduceerd ten opzichte van de verplichtingen die golden op basis van AMM. Deze AMM-verplichtingen voorzagen in toegang tegen non-discriminatoire voorwaarden en tarieven volgens een uniform referentieaanbod voor alle postvervoerders. Echter in de huidige vorm bestaat thans het reële risico dat het onderhandelingsmodel van het huidige wetsvoorstel zal leiden tot een (grote) toename aan geschillen.

Het wetsvoorstel lijkt echter nog op twee gedachten te hinken: aan de ene kant wordt de wens geuit om vooraf zekerheid te verschaffen ten aanzien van de tarieven en voorwaarden, en anderzijds wordt de toezichthouder op basis van een ruim beoordelingskader belast om in het geval van geschillen vast te stellen in welke mate kan of moet worden afgeweken van een initieel aanbod. Daarbij wordt van ACM verwacht dat zij haar koers zal wijzigen, van het bevorderen van concurrentie op de postmarkt, naar het maken van een veel bredere belangenafweging. PostNL plaatst kanttekeningen bij deze verwachting.

Geschilbeslechting ACM moet zich beperken tot het toetsen van het aanbod en de naleving

PostNL stelt derhalve voor dat hij de verplichting krijgt om een standaard aanbod te doen dat voldoet aan duidelijke bij AMvB gestelde vereisten. In de praktijk is, zoals reeds aangegeven, gebleken dat veel postvervoerders goed uit de voeten kunnen met PostNL's niet-gereguleerde aanbod voor postvervoerders, of zelfs alleen gebruik maken van het openbare aanbod dat ook voor eindgebruikers geldt. Dit is een praktijk die voortgezet moet kunnen worden zonder dat PostNL wordt genoodzaakt tot het invoeren van allerlei nieuwe vormen van toegang of voor iedere individuele postvervoerder allerlei uitzonderingen hoeft te maken. ACM kan dan geschillen beslechten wanneer postvervoerders menen dat het aanbod van PostNL niet aan de bij AMvB gestelde vereisten voldoet, of dat PostNL het aanbod niet juist naleeft. In het huidige wetsvoorstel zou ACM ook een geschilbeslechtingsbevoegdheid krijgen ten aanzien van onderhandelingen in het geval postvervoerders een afwijking willen op het standaard aanbod. PostNL denkt dat met name dit onderdeel, geschilbeslechting naar aanleiding van onderhandelingen over afwijkingen van het standaard aanbod, in de praktijk tot een onwerkbaar situatie kan leiden.

Het beoordelingskader dat ACM meekrijgt in het voorstel in het geval van afwijkingen op het initiële aanbod van PostNL is namelijk onvoldoende duidelijk. Het is in de praktijk zeer lastig om een voldoende duidelijk kader te definiëren op grond waarvan ACM moet beoordelen of PostNL moet meegaan in de verzoeken om een uitzondering op het aanbod, en zo ja wat dan precies heeft te gelden voor individuele postvervoerders.

Wanneer er geen duidelijk beoordelingskader bestaat voor ACM ziet PostNL een risico dat onderhandelde toegang in de praktijk kan leiden tot een nieuwe generatie van geschillen en procedures en daarmee rechtsonzekerheid – hetgeen nu juist is wat de wetgever beoogt te voorkomen. Een ruime discretionaire ruimte in het kader van de geschilbeslechting kan leiden tot grote rechtsonzekerheid voor zowel PostNL als andere postvervoerbedrijven. Dit gebrek aan een helder kader vertaalt zich uiteindelijk in een grote beleidsruimte voor ACM ten aanzien van de invulling van toegang in individuele gevallen, met het risico dat de doelstellingen van de wetgever ten aanzien van de nieuwe Postwet naar de achtergrond verdwijnen.

Daarbij wil PostNL graag ook opmerken dat het uitdrukkelijke doel van het voorliggende voorstel is om tot een lichte vorm van toegangsregulering te komen. Dat impliceert een noodzaak om de vereisten strak en voldoende licht te formuleren in de uitvoeringsregelgeving. Dit past ook bij het gegeven dat het huidige voorstel minder rechtsbescherming met zich meebrengt dan in de huidige situatie geldt. Immers, waar PostNL bij AMM in zijn huidige vorm nog in beroep kon gaan tegen de marktafbakening en de dominantieanalyse en een tekortschietende effectenanalyse, ontbreekt die rechtsbescherming bij het huidige voorstel. Ook ontbreken hierbij de expliciete waarborgen vastgelegd in de beleidsregel uit 2016 ten behoeve van AMM. Hierin bepaalde de Minister onder meer dat de toegangsverplichtingen niet tot financiële instabiliteit mogen leiden. Wanneer de uitvoeringsregelgeving onvoldoende zou borgen dat de invulling van de toegangsregulering 'light touch' is zou dit in de praktijk, in combinatie met de beperkte rechtsbescherming, per saldo juist tot een onbedoelde verzwaring kunnen leiden.

PostNL verzoekt op basis van alle bovenstaande overwegingen daarom primair om de geschilbeslechtigingsbevoegdheid van ACM te beperken tot een beoordeling of het initiële aanbod voldoet aan de bij AMvB neergelegde eisen en of het aanbod correct wordt nageleefd. Dus, anders dan in het huidige voorstel, betekent dit dat er geen sprake is van een 'indicatief' aanbod waarover standaard onderhandeld moet worden. In plaats daarvan stelt PostNL voor dat er sprake is van een aanbod dat in principe 'by default' geldt, en waarover vervolgens op vrijwillige basis onderhandeld kan worden. Dit laatste altijd in goed overleg en op basis van wilsovereenstemming tussen beide partijen, zonder dat daarop "aanspraak" kan worden gemaakt of een verzoek om geschilbeslechting over kan worden ingediend. Wanneer de wetgever toch besluit om ACM ook een bevoegdheid te geven om geschillen te beslechten ten aanzien van onderhandelingen over afwijkingen op het initiële aanbod, verzoekt PostNL dat hiervoor dan ten minste een veel strakker afwegingskader wordt opgesteld.

Een te ruime definitie van restpost zet de deur open naar arbitrage en cherry picking

De MvT stelt dat het onwenselijk is dat arbitrage en cherry picking in het nieuwe kader worden gefaciliteerd. PostNL onderschrijft dit. Het voorkomen van deze ongewenste business modellen kan in belangrijke mate worden gerealiseerd door een weloverwogen invulling van het maximale volume dat postvervoerbedrijven mogen aanbieden in het kader van de toegangsverplichting.

In artikel 9, lid 3 wordt bepaald dat bij AMvB een maximum wordt gesteld aan het aantal brieven waarvoor de toegangsverplichting geldt. In de MvT wordt toegelicht dat hiermee beoogd wordt om ervoor te zorgen dat de verplichting beperkt blijft tot restpost. Bij restpost gaat het ten eerste om volumes die buiten het bezorggebied van een postvervoerder bezorgd moeten worden. Ten tweede dient de hoogte van het restpostpercentage er een reflectie van te zijn dat het business model van de postvervoerder er primair op gericht is om de volumes zelf te bezorgen. Dat betekent dat de hoeveelheid restpost die een postvervoerder aanbiedt beperkt is ten opzichte van het volume dat de postvervoerder via zijn eigen netwerk aflevert.

Zorgpunt van PostNL hierbij is de verwoording zoals gekozen in paragraaf 7.2.1 MvT, waarin de suggestie wordt gewekt dat een restpostpercentage van maar liefst 70% een uitgangspunt zou kunnen zijn. Dit zou impliceren dat een postvervoerder reeds aanspraak op gereguleerde toegang zou kunnen maken bij slechts 30 procent eigen bezorging. Een dergelijk laag percentage is echter op geen enkele wijze als restpost te kwalificeren en bevordert – anders dan op andere plaatsen in de MvT betoogd, arbitrage en cherry picking juist in plaats van het te voorkomen. Dit geldt eens te meer als die 30% wordt ingevuld als "niet via het netwerk van PostNL", waarbij zelfs partijen die helemaal geen eigen netwerk hebben aanspraak kunnen maken op toegang wanneer zij ten minste 30 procent van het volume bij andere netwerken dan PostNL onderbrengen. PostNL gaat ervan uit dat de uiteindelijke invulling daadwerkelijk ziet op een definitie van restpost die de uitgangspunten ten aanzien van de onwenselijkheid van arbitrage en cherry picking recht doet.

In de MvT staat het volgende: “Bij het tot stand komen van deze lagere regelgeving zal gebruik worden gemaakt van de eerdere (concept)AMM-besluiten van de ACM.” PostNL zou graag zien dat hier verduidelijkt wordt dat dit niet inhoudt dat de voorwaarden die ACM in het kader van AMM heeft vastgesteld één-op-één kunnen worden overgenomen. Daarbij zou aan de MvT kunnen worden toegevoegd dat deze voorwaarden uitsluitend kunnen worden overgenomen voor zover deze in lijn zijn met de doelstelling van het wetsvoorstel en recht doen aan de transitie waarin de markt zich bevindt. Daarmee wordt ook duidelijk gemaakt dat de voorwaarden bijvoorbeeld niet in de weg kunnen staan aan de geleidelijke operationele afbouw van het postnetwerk en niet kunnen leiden tot het faciliteren van arbitrage en cherry picking.

Wenselijk dat toegang de aanpassingen en eventuele versoering van het netwerk volgt

Een centrale gedachte achter het wetsontwerp is de ondersteuning van een transitie naar een andere marktordening waarin ruimte is voor een beheerste en geleidelijke operationele afbouw en versoering. In het licht hiervan is het van belang dat de eisen die aan de toegang ten behoeve van restpost worden gesteld meebewegen met een dergelijke beheerste afbouw en versoering. Met andere woorden, PostNL zou graag zien dat duidelijk wordt gemaakt dat in een situatie waarbij de dienstverlening voor klanten wordt versoerd of aangepast, dit ook een-op-een weerspiegeld zal worden in het aanbod ten behoeve van postvervoerders gezien het geïntegreerde karakter van het netwerk. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een aanpassing van het servicekader. Wanneer hier onduidelijkheid over bestaat kan dit ertoe leiden dat PostNL beperkt wordt om noodzakelijke aanpassingen door te voeren aan zijn netwerk enkel en alleen omdat het aanbod voor restpost niet kan worden aangepast.

Nadere punten bij specifieke onderdelen

Ten aanzien van **artikel 9, lid 1** merkt PostNL op dat er sprake lijkt te zijn van een verschrijving. Het eerste lid van artikel 9 bepaalt onder welke voorwaarden een postvervoerbedrijf gehouden is om postvervoer van brieven voor andere postvervoerbedrijven te verzorgen. In de huidige versie wordt gesteld dat deze verplichting geldt wanneer een postvervoerbedrijf beschikt over een netwerk waarmee brieven kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland op tenminste het aantal dagen per week dat is vastgesteld in artikel 16, lid 5. Artikel 16, lid 5 verwijst echter naar het aantal dagen waarop de verlener van de UPD post ophaalt uit openbaar toegankelijke brievenbussen en andere voorzieningen. PostNL neemt aan dat het wetsvoorstel in plaats daarvan naar artikel 16, lid 6 beoogde te verwijzen. Dit lid heeft namelijk betrekking op het minimale aantal dagen per week waarop de verlener van de UPD overal in Nederland poststukken aanbiedt.

Artikel 9a, lid 1, bepaalt dat het postvervoer dat op grond van artikel 9a, lid 1, verplicht is tot het verlenen van toegang, een ‘indicatie’ bekend maakt van de tarieven en voorwaarden die het voornemens is te hanteren voor het verrichten van postvervoer. De term ‘indicatie’ is wat PostNL betreft onnodig vaag. Zowel voor PostNL als postvervoerders die gebruik willen maken van het netwerk van PostNL voor het aanbieden van restpost is duidelijkheid belangrijk. Die duidelijkheid wordt niet verkregen door het bekend maken van een ‘indicatie’ maar door het publiceren van een afneembaar aanbod. PostNL meent daarom dat de term ‘indicatie’ vervangen dient te worden door “aanbod”. In het verlengde hiervan suggereert PostNL ook het woord ‘voornemens’ te verwijderen. Door niet langer te spreken van een aanbod dat PostNL ‘voornemens’ is te doen wordt duidelijk gemaakt dat het om een volwaardig, afneembaar aanbod gaat dat door postvervoerders afgenomen kan worden, ongeacht of er behoefte is om verder te onderhandelen. Het is daarbij wenselijk dat vervolgens in de MvT wordt verduidelijkt dat het partijen vrij staat om over andere voorwaarden of samenwerkingsvoorwaarden te onderhandelen, maar dat dit niet gereguleerd is. En dat het postvervoerders uiteraard ook vrij staat om van het openbare aanbod gebruik te maken.

Onder **artikel 9a, lid 2**, zou dan de volgende zinsnede kunnen worden opgenomen: “het postvervoerbedrijf kan op individuele basis van dit aanbod afwijken op een daartoe strekkend verzoek van een postvervoerder” in plaats van de huidige formulering die suggereert dat er door toegangsverzoekers altijd dient te worden onderhandeld, ook wanneer het initiële (generieke) aanbod voldoende aan de wensen van de om toegang verzoekende postvervoerder voldoet. Met het oog op het beperken van de administratieve lasten dient duidelijk gemaakt te worden dat er sprake is van een standaardaanbod waarvan eventueel in geval van overeenstemming kan worden afgeweken.

Zoals hiervoor aangegeven gaat PostNL ervan uit, dat hij daarnaast nog steeds de mogelijkheid behoudt om aan postvervoerders het openbaar aanbod aan te bieden en eventueel een vrijwillig niet gereguleerd aanbod. Daarbij is het belangrijk dat in de MvT wordt geëxpliciteerd dat dergelijke vrijwillige, alternatieve aanbiedingen naast het standaardaanbod niet onder de geschilbeslechting van ACM vallen.

In **artikel 9a, lid 2** wordt vastgelegd dat het postvervoerbedrijf dat toegang verleent onderhandelt met de toegangsvrager. In artikel 9a, lid 3 wordt een zeer open norm geformuleerd waarbinnen deze onderhandelingen plaats dienen te vinden: het aanbod mag niet tot gevolg hebben dat 'effectieve toegang' wordt belemmerd. In de MvT wordt toegelicht dat deze norm uitsluitend kan worden toegepast op onderhandelpunten die niet blijken te zijn geregeld bij AMvB. PostNL begrijpt uit paragraaf 3.34 MvT dat het Ministerie beoogt om de belangrijkste onderdelen waarover onderhandeld kan worden te vast te leggen in de AMvB. Een dergelijke open norm brengt grote onzekerheid met zich mee, terwijl het wetsvoorstel nu juist beoogt om duidelijkheid te scheppen, waardoor de discretionaire ruimte in het kader van toegang tot een minimum wordt beperkt. Het is daarom essentieel dat de tariefmethodiek (retail minus) en de toegangsvoorwaarden zeer eenduidig en concreet worden vastgelegd in de AMvB. Het zou naar de mening van PostNL niet moeten kunnen dat wanneer het aanbod voldoet aan het toetsingskader zoals vastgelegd in de AMvB, PostNL door ACM nog kan worden gehouden om een alternatief aanbod te doen aan een individuele postvervoerder dat daarvan afwijkt en of aanzienlijk meer belastend is in termen van financiële of operationele impact. De geschilbeslechting door ACM zou zich ertoe moeten beperken om te toetsen of het aanbod voldoet aan de uitgangspunten die bij AMvB kunnen worden vastgelegd. Wanneer de wetgever toch van mening is dat ACM de mogelijkheid heeft om PostNL te dwingen af te wijken van een standaard aanbod zelfs wanneer dit aan de eisen bij AMvB voldoet, is het wenselijk dat ACM in zo'n geval tenminste opgedragen wordt om te toetsen of de door het andere postvervoerbedrijf verzochte wijziging van het standaardaanbod van de Postvervoerder (die toegang moet verlenen) niet wezenlijk ongunstiger is voor de postvervoerder dan het initiële aanbod, en of deze afwijking van het standaardaanbod noodzakelijk is voor de postvervoerder, en of dit proportioneel is ten opzichte van de lasten die het met zich meebrengt voor de toegangsverlener. Daarbij moet ook worden voorkomen dat de positieve afwijkingen die in individuele gevallen worden overeengekomen vervolgens resulteren in een soort à la carte menukaart waaruit partijen vrijelijk of per element kunnen kiezen.

In lijn met het voorgaande punt van PostNL dat geschilbeslechting zich dient te beperken tot een toetsing of aan de vereisten is voldaan die bij AMvB kunnen worden gesteld is het wenselijk dat in **artikel 9a, lid 3** wordt vastgelegd –dat van 'belemmering van effectieve toegang' geen sprake kan zijn wanneer de toegangsverlener voldoet aan de bij en krachtens AMvB gestelde voorwaarden. Subsidiair zou onder artikel 9a lid 3 het deel in kleur kunnen worden toegevoegd: "De tarieven en voorwaarden voor het verrichten van het postvervoer, bedoeld in het eerste lid, mogen niet tot gevolg hebben dat effectieve toegang wordt belemmerd **zoals nader ingevuld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.**" Met deze toevoeging kan er geen misverstand over bestaan dat de AMvB bepalend is voor de invulling van het criterium 'belemmering van effectieve toegang'. Daarmee wordt voorkomen dat ACM geconfronteerd wordt met een open norm. In het geval er toch voor wordt gekozen om ACM geschillen te laten beslechten die verder gaan dan het toetsen of aan de AMvB-vereisten is voldaan verzoekt PostNL om in ieder geval duidelijk te maken dat ACM daarbij dient af te zien van voorwaarden die tot extra operationele of financiële lasten voor de toegangsverlener leiden. Het is wenselijk dat in de MvT ook wordt verduidelijkt dat het wenselijk is met het oog op het beperken van de administratieve lasten en de operationele maakbaarheid van de toegangsdienst, dat waar mogelijk moet worden aangesloten op het standaardaanbod (voorwaarden en tarieven).

Artikel 9b bepaalt dat in het geval dat geen overeenstemming wordt bereikt, een verzoek kan worden gedaan aan ACM ter beslechting van het geschil. Daarbij dient ACM de bij AMvB bepaalde tariefmethodiek en voorwaarden in acht nemen. Het is hierbij wenselijk dat deze bij AMvB bepaalde voorwaarden zodanig uitgebreid en precies zijn dat geschilbeoordeling door ACM er in de praktijk feitelijk op neer komt op een toetsing of PostNL de bepalingen uit de AMvB daadwerkelijk uitvoert.

Artikel 10 – Postcodesysteem

In artikel 10 wordt de verplichting neergelegd voor het beschikbaar stellen van combinaties van adressen en postcodes door degene die een postcodesysteem beheert of exploiteert. Het concept wetsvoorstel stelt (vanuit het oogpunt van technologieneutraliteit) voor om de verplichting van het beschikbaar stellen uit te breiden naar combinaties van adressen en postcodes die voor “postaanbieding” nodig zijn (in plaats van “postbezorging”). Deze begripsverruiming heeft hier echter geen functie en kan onduidelijkheid in de hand werken. De huidige, zeer algemeen gebruikte postcode, met vier cijfers en twee letters, is immers, als bedrijfsmiddel van PostNL, ontwikkeld en beheerd voor het efficiënt sorteren en bezorgen van fysieke post. Voor andere dan fysieke postbezorging is deze niet bedoeld en niet geschikt.

PostNL verzoekt de oude omschrijving en daarmee de term “postbezorging” te handhaven, zodat de relatie met het efficiënt sorteren en bezorgen van fysieke post onmiskenbaar blijft bestaan. Dit zal de levensduur en doelmatigheid van de Nederlandse postcode, die ook een algemeen belang vertegenwoordigt, ten goede komen. De verruiming naar het begrip "postaanbieding" zal onduidelijkheid en discussies over de interpretatie in de hand werken hetgeen tot onnodige reguleringskosten kan leiden.

Artikel 12 - Retourenregeling

In het concept wetsvoorstel wordt voor artikel 12 voorgesteld om het begrip ‘afzender’ te vervangen door ‘verzender’.

De retourenregeling heeft als doel om post die oorspronkelijk is aangeboden bij postbedrijf “X”, maar gedurende het proces terecht komt in de stroom van postbedrijf “Y”, soepel uit te wisselen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om post bezorgd door een andere postvervoerder dan PostNL, die door de ontvanger niet gewenst is of niet voor de ontvanger bestemd is, en die door deze ontvanger via een brievenbus van PostNL retour wordt gestuurd. Het postvervoerbedrijf, die dit soort post moet verwerken, kan alleen gebruik maken van de fysieke gegevens die op het poststuk staan om deze stroom op de juiste plek te krijgen. Deze fysieke gegevens betreffen ofwel de afzendergegevens op een dergelijk poststuk of de gegevens van het postvervoerbedrijf voor zover deze vermeld zijn op een dergelijk poststuk.

De aanpassing van het begrip “afzender” naar het begrip “verzender”, zoals dit is toegelicht in de MvT (p. 35), waarbij een verzender naast afzender ook een postvervoerbedrijf, een intermediair etc. kan zijn, heeft hier daarom geen functie en zal onduidelijkheid en discussie over de interpretatie in de hand werken, hetgeen tot onnodige reguleringskosten kan leiden. Daarom verzoekt PostNL de originele bepaling ongemoeid te laten.

Artikel 16 – Flexibilisering

PostNL onderschrijft de keuze om in de toekomst makkelijker aanpassingen in de verplichte UPD-dienstverlening te kunnen doorvoeren, afhankelijk van het maatschappelijk draagvlak en het Europese regelgevend kader.

De wetgever licht in zijn MvT toe dat er in de toekomst mogelijk flexibeler eisen moeten worden gesteld aan de UPD wanneer de rentabiliteit onder druk komt te staan. De MvT geeft dan ook aan dat versobering van de UPD op dit moment niet aan de orde is, gegeven het publieke belang dat de regering hieraan hecht. Door de beoogde consolidatie van de postmarkt lijken deze versoberingsmogelijkheden op korte termijn niet nodig. Er valt echter niet uit te sluiten dat wanneer de rentabiliteit toch onder druk komt te staan deze opties beschikbaar moeten zijn.

Flexibiliteit en/of versobering kunnen echter ook een keerzijde hebben wanneer de gevolgen onjuist worden ingeschat en afgewogen. Dit kan leiden tot een verdere vraaguitval en daarmee versterkte krimp met daaruit voortvloeiende sociale consequenties en kosten, waardoor een tegengesteld effect voor de rentabiliteit wordt bereikt. Het is van belang dat de UPD verlener zelf, samen met de overheid, in de gelegenheid is om slimme, sociale, betaalbare en aantrekkelijke oplossingen te bieden, die uiteindelijk leiden tot een positieve balans voor de UPD. PostNL gaat ervan uit dat eventuele toekomstige aanpassingen van het servicekader voor de UPD in de lagere regelgeving in overleg met de UPD-verlener zullen worden doorgevoerd.

Daarbij pleit PostNL, naast intensief overleg en besluitvorming met de UPD verlener, voor een zorgvuldig en breed afwegingskader wanneer deze situatie zich voordoet, niet slechts gericht op kostenbesparingen. Denk hierbij aan afwegingen rondom: werkgelegenheid, consumentenbehoefte, commerciële gevolgen, logistieke, operationele en financiële haalbaarheid.

Zie verder ook de reactie op artikel 2.

Artikel 18a – Verruimen van voorzieningen voor het aanleveren van poststukken

De voorgenomen wijziging van artikel 18a, eerste lid, voorziet in een meer technologie neutrale omschrijving (verruiming) van “postvestigingen en brievenbussen” naar, onder andere, “andere openbaar toegankelijke voorzieningen voor het aanleveren van poststukken”.

PostNL juicht deze wijziging toe. Wel adviseert PostNL om duidelijk te maken dat het begrip “voorzieningen” niet beperkt is tot gebouwen of andere fysieke zaken, maar ook op bijvoorbeeld een afhaaldienst kan slaan.

Artikel 20 – Flexibilisering einde van het proces

Dit artikel betreft nu de voorschriften voor de plaatsing van woningbrievenbussen om een efficiënte landelijke postbezorging mogelijk te maken. Met de wijziging wordt de beperking tot woningbrievenbussen verlaten en uitgebreid naar “andere voor de aanbidding van poststukken bestemde voorzieningen”; dit om het artikel toekomstbestendig te maken.

Deze wijziging biedt zeker kansen maar kan potentieel ook leiden tot onduidelijkheid voor zowel de vervoerder als de ontvanger. PostNL juicht het daarom toe dat in de MvT expliciet is aangegeven dat het niet de bedoeling is om de bestaande eisen aan de woningbrievenbussen te veranderen.

Ook kan deze aanpassing bijdragen tot het kunnen bieden van goed afgewogen oplossingen in uitzonderingssituaties, waar bezorging op het adres redelijkerwijs niet verlangd kan worden (bv. op plekken die zeer slecht bereikbaar zijn). Daarbij helpt het als het oorspronkelijke doel van dit artikel, namelijk het mogelijk blijven maken van een efficiënte landelijke postbezorging, bijvoorbeeld in de MVT, nader wordt onderstreept. Het gaat namelijk niet alleen om het inspelen op toekomstige ontwikkelingen, maar altijd alleen in het kader als dit bijdraagt aan de instandhouding van een landelijke, voor de gebruiker relevante, postbezorging. Een dergelijke nadere inkadering zou een potentieel schadelijke onduidelijkheid wegnemen en de ontwikkeling van toekomstige lagere regelgeving ondersteunen.

Zie verder ook de reactie op artikel 2.

Artikel 22a, 22b en 22c – Eisen aan de UPD

Het Ministerie van EZK geeft middels de artikelen 22a, 22b en 22c invulling aan de motie Vos c.s.¹⁹ over het waarborgen van de UPD. Deze motie is ingediend in de context van de pogingen van het Belgische bpost om PostNL over te nemen. De overwegingen van deze motie zien op (de bescherming van) het publiek belang van PostNL vanuit zowel de UPD als vanwege de werkgelegenheid. Zij beoogt hiermee twee doelen te bereiken:

1. De verplaatsing van het bedrijf naar het buitenland na een buitenlandse overname te voorkomen in verband met het borgen van de handhaving van de Postwet.
2. Het belang dat een buitenlandse partij na een overname de Nederlandse UPD-verlener voldoende middelen blijft verstrekken, zodat deze aan de wettelijke vereiste kwaliteit blijft voldoen.

In reactie op deze motie en de bredere politieke wens om aanvullende maatregelen te verkennen voor de borging van de UPD in geval het bedrijf dat de UPD uitvoert zou worden overgenomen door een buitenlandse partij, heeft voormalig Minister Kamp aangegeven te kijken naar de mogelijkheid om te garanderen dat de UPD door een in Nederland gevestigde rechtspersoon wordt aangeboden in het kader van effectieve handhaving.

¹⁹ Motie van het lid Mei Li Vos c.s., Kamerstuk 29 502, 131, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9 december 2016.

Verder vond hij het van belang dat voor het verzorgen en aanbieden van de UPD de verlener een fysieke vestiging, bijvoorbeeld een (hoofd)kantoor, in Nederland heeft om te verzekeren dat de economische activiteit waar de bepalingen uit de Postwet 2009 op zien wordt verricht door middel van een vaste basis in Nederland. Het idee was destijds om een vestigingseis op te nemen. Dit is in het consultatie wetvoorstel neergelegd in artikel 15 lid 1.

Ook wilde de Minister borgen dat de in Nederland gevestigde rechtspersoon over voldoende financiële middelen beschikt om het netwerk in stand te houden, waarbij het doel was te voorkomen dat in Nederland een onvoldoende gefinancierd dochterbedrijf zou kunnen worden gepositioneerd als UPD verlener. Ter invulling hiervan werd gedacht aan het overleggen van een financieel plan en het aantonen van een minimale kredietwaardigheid van de in Nederland gevestigde rechtspersoon. In het verlengde hiervan wilde de toenmalige Minister voorkomen dat kapitaal ten koste van de UPD weglekte naar een buitenlands moederbedrijf.

Rentabiliteit UPD

Zoals in de MvT ook wordt onderkend, is de rentabiliteit van de UPD een aandachtspunt als gevolg van de sterk dalende postvolumes. PostNL heeft de impact van deze dalende postvolumes vooralsnog (gedeeltelijk) weten te mitigeren met kostenbesparingen en prijsstijgingen. Zonder aanvullende maatregelen zijn verdere sterke tariefverhogingen onvermijdelijk, wil men het gewenste kwaliteits- en voorzieningenniveau kunnen behouden. Tariefverhogingen leiden echter tot nog verder volumeverlies en daarmee tot een vicieuze onhoudbare cirkel. Dat deze zorg terecht is, blijkt ook uit het Kwink/Rebel (2017) rapport. In de 'Analyse Toekomst Postmarkt' valt te lezen: "In het UPD-gedeelte van de postmarkt is volgens Kwink/Rebel al enige tijd een vicieuze cirkel zichtbaar. Dalende volumes leiden tot incrementele versoberingen in de dienstverlening en tot hogere tarieven. Deze versoberingen leiden, samen met de voortschrijdende digitalisering van communicatie, wederom tot verder dalende volumes. De UPD staat hierdoor financieel onder druk".²⁰

Onderscheidende doelstellingen

In de artikelen 22a, 22b, 22c en 23a zoals deze nu zijn voorgesteld, lopen deze twee hiervoor beschreven doelstellingen door elkaar heen: enerzijds het waarborgen van een bestendige uitvoering van de UPD in het geval van een buitenlandse overname en anderzijds het waarborgen van de bestendige uitoefening van de UPD wanneer de rentabiliteit van de UPD in gevaar komt als gevolg van marktontwikkelingen.

PostNL onderschrijft dat de continuïteit van de UPD beschermd moet worden in geval de UPD verlener door een buitenlandse partij zou worden overgenomen. Ook is PostNL zonder meer bereid haar verantwoordelijkheid te nemen om de rentabiliteit van de UPD zoveel mogelijk te beschermen, zoals ook blijkt uit de vele maatregelen die zij heeft genomen om de postvoorziening efficiënter te maken en het postnetwerk aan te passen aan de krimpende volumes. Deze doelstellingen moeten echter niet door elkaar worden gehaald en zullen met aparte maatregelen moeten worden gerealiseerd.

De voorgestelde artikelen 22a, 22b en 22c schieten in de huidige vorm het doel - bescherming van de bestendige uitvoering van de UPD in het geval van een overname door een buitenlandse partij - voorbij en kunnen deze zelfs zullen schaden. Een van de uitgangspunten van de Postwet is dat de UPD verlener in beginsel in staat moet zijn tot bestendige uitvoering van de UPD. Dit algemene uitgangspunt wordt uiteraard door PostNL onderschreven, maar kent wel een begrenzing, bijvoorbeeld wanneer de UPD verlieslatend wordt. Immers, van een commercieel bedrijf kan niet worden verwacht dat het een verlieslatende activiteit blijft uitvoeren. De last van de afnemende rentabiliteit van de UPD als gevolg van de continue krimp van de postvolumes dient niet bij de UPD verlener te worden neergelegd: het publieke belang van de postvoorziening vereist dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt als dit aan de orde is. Dat de wetgever dit onderkent, blijkt ook uit het nieuwe artikel 23a: daarin wordt bepaald dat de UPD verlener de Minister tijdig moet informeren wanneer de UPD verlieslatend dreigt te worden. Hiermee wordt de Minister voldoende tijd geboden om te onderzoeken welke maatregelen kunnen worden getroffen om de continuïteit van de UPD te borgen en om daadwerkelijk adequate maatregelen te treffen.

²⁰ Ministerie van Economische Zaken, Aanbiedingsbrief 'Analyse toekomst postmarkt', 10 juli 2017, pagina 14

Daarnaast wordt in de voorgestelde regeling het financiële risico voor de continuïteit van de UPD bij de UPD verlener gelegd. Immers, gedurende de periode dat de UPD verlener een melding heeft gedaan op grond van artikel 23a tot en met het moment waarop de Minister maatregelen treft om de continuïteit van de UPD te borgen, is de UPD verlener (en de groep waartoe deze behoort) gebonden aan de regels zoals neergelegd in de artikelen 22a, 22b en 22c en is het gehele bedrijf aanzienlijk beperkt in zijn bedrijfsvoering. Met de introductie van artikel 23a wordt de continuïteit van de UPD al voldoende beschermd wanneer de UPD niet langer rendabel dreigt te worden. Naar de mening van PostNL zouden de artikelen 22a, 22b en 22c dan ook beperkt moeten blijven tot voorschriften die de continuïteit van de UPD garanderen in geval van een eventuele buitenlandse overname.

Zorgen PostNL over ongewenste effecten

In de voorgestelde artikelen 22a, 22b en 22c wordt de last van het uitvoeren van de UPD aanzienlijk verzwaard. Tegen de achtergrond van de complexe opgave om de UPD de komende jaren winstgevend te kunnen uitvoeren in een krimpende markt, is het niet redelijk om te veronderstellen dat de kredietwaardigheid van de UPD, dan wel de UPD verlener, het niveau van investeringswaardig zou kunnen realiseren. Nog los van het feit dat dit voor de huidige UPD verlener ook niet vast te stellen is, zoals hierna wordt toegelicht. Hiermee wordt de uitoefening van de UPD een ondragelijke last en wordt de bestendige uitoefening van de UPD niet bevorderd, maar dreigt juist het tegendeel bereikt te worden en gaat daarmee in tegen de geest van de motie Vos c.s.

De aandachtspunten die PostNL heeft, zullen in het onderstaande worden toegelicht. Daarbij zullen ook enkele meer technisch-juridische opmerkingen worden gemaakt.

UPD onderdeel van geïntegreerd netwerk en bedrijf

De UPD wordt uitgevoerd door een rechtspersoon (Koninklijke PostNL BV), welke ook bij wet is aangewezen als de UPD verlener. Koninklijke PostNL BV, een (indirecte) dochtermaatschappij van het beursgenoteerde PostNL NV, voert echter naast UPD-activiteiten (post- én pakkettenvervoer) ook niet-UPD postvervoer en aanpalende niet-postvervoerdiensten uit. Deze UPD en niet-UPD diensten worden gezamenlijk in één geïntegreerd postvervoernetwerk uitgevoerd, met dezelfde sorteermachines, via dezelfde processen en door dezelfde mensen. De kredietwaardigheid van de UPD verlener wordt dus niet alleen bepaald door de UPD activiteiten, maar ook door de overige activiteiten die met gebruikmaking van het geïntegreerde postvervoernetwerk worden uitgevoerd. Ook is er een nauwe relatie is met de overige activiteiten binnen het PostNL concern. Dit betekent dat er geen scheiding is te maken tussen de UPD en de niet UPD activiteiten die door de UPD verlener worden uitgevoerd.

Kredietwaardigheid is ongeschikte graadmeter

Gelet op de bedrijfsvoering van de UPD activiteiten is de kredietwaardigheid als graadmeter voor de financiële gezondheid van de UPD niet bruikbaar. Het moeten aanhouden van het benodigde kapitaal om de UPD activiteiten gedurende een periode van meerdere maanden te kunnen uitvoeren, zou voor de UPD verlener niet betaalbaar zijn. Dit wordt nog eens versterkt door de afnemende rentabiliteit van de UPD. Het is niet denkbaar dat een externe kredietbeoordelaar een UPD verlener een rating investeringswaardig zou toekennen.

Eisen aan de kredietwaardigheid van de PostNL groep als geheel, inclusief de totale bedrijfsvoering van PostNL naast de UPD, grijpen teveel in op de bedrijfsvoering van de PostNL groep. Immers, wanneer het regime van artikel 22b zou gelden (i.e. rating op het niveau van de moedermaatschappij van de UPD verlener) betekent dit dat de financiële positie van de UPD de totale PostNL groep zou kunnen 'gijzelen': iedere investering of andere financiële beslissing die belangrijk is voor de financiële staat van de totale PostNL groep, maar die de kredietwaardigheid van de PostNL groep als geheel – al dan niet tijdelijk – raakt, wordt daarmee onmogelijk gemaakt, zelfs als de bestendige uitvoering van de UPD niet in gevaar komt.

In combinatie met het bepaalde in artikel 22c betekent dit dat de moedermaatschappij van de UPD verlener (1) geen handelingen mag verrichten waardoor naar verwachting niet aan de eisen uit artikel 22a of 22b kan worden voldaan en (2) dat in een situatie waarin niet langer kan worden voldaan aan die eisen geen dividend kan worden uitgekeerd. Dit betekent dat de belangen van aandeelhouders, maar ook andere stakeholders van de onderneming (zoals werknemers) en andere bedrijfsonderdelen in een dergelijke situatie ondergeschikt worden gemaakt aan die van de UPD. Het groeiende belang van het pakkettenbedrijf en de internationale activiteiten binnen de PostNL groep als geheel aan de ene kant en het afnemende rendement van de UPD en de overige postactiviteiten aan de andere kant, maakt deze bepaling nog onwenselijker.

De ontheffingsmogelijkheid zoals neergelegd in artikel 22c lid 7 voorziet enigszins in deze situatie, maar komt er feitelijk op neer dat PostNL voor haar dagelijkse bedrijfsvoering ontheffingen zou moeten aanvragen bij de Minister, met de nodige doorlooptijden en dus onzekerheden van dien, ook als de UPD in het geheel niet wordt geraakt. Dit is een zeer ingrijpende en disproportionele maatregel, wat nog eens wordt versterkt nu PostNL NV beursgenoteerd is. Zie hierover ook onze nadere opmerkingen bij artikel 22c.

PostNL benadrukt dat zij het belang van een voldoende borging van de uitvoering van de UPD onderschrijft, maar is van mening dat het wetsvoorstel op dit moment zijn doel voorbij schiet en daarmee niet in verhouding staat tot het beoogde doel van de voorgestelde regeling. Daarnaast houdt het huidige voorstel geen rekening met de operationele en vennootschappelijke context waarin PostNL als groep opereert.

Alternatieve oplossing

PostNL meent dat er een alternatieve oplossing is waarmee de bestendige uitvoering van de UPD beschermd wordt in geval de UPD verlener door een buitenlandse partij zou worden overgenomen, zonder dat de hiervoor beschreven ingrijpende maatregelen nodig zijn. Door voor te schrijven dat er slechts geld uit de UPD (verlener) kan worden uitgekeerd voor zover dit de continuïteit van de UPD niet in gevaar brengt, wordt voorkomen dat er kapitaal weglekt naar een (Nederlands of buitenlands) moederbedrijf ten koste van de bestendige uitvoering van de UPD. Wanneer deze beperking wordt gecombineerd met het vereiste dat de (indirecte) moedervenootschap een ongeclausuleerde 403 verklaring af dient te geven voor de UPD verlener (zoals op dit moment overigens al het geval is) wordt de financiële stabiliteit van de UPD (verlener) verder beschermd.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 22a

Zoals hierboven is toegelicht, is dit artikel in zijn huidige vorm niet toepasbaar. Gelet op de ontwikkelingen in de Nederlandse postmarkt is het ondenkbaar dat een externe kredietbeoordelaar de UPD verlener een rating investeringswaardig zou toekennen. Daarnaast ontplooit de vennootschap waaraan de UPD is verleend meer activiteiten dan alleen de UPD, zodat een rating van deze entiteit²¹ per definitie niet de kredietwaardigheid van de UPD weergeeft.

PostNL pleit er daarom voor dat in artikel 22a de maatstaf van kredietwaardigheid van de UPD verlener als financiële waarborg voor de bestendige uitvoering van de UPD wordt losgelaten en wordt vervangen door het vereiste dat er slechts geld uit de UPD (verlener) kan worden uitgekeerd voor zover dit de continuïteit van de UPD niet in gevaar brengt.

Artikel 22b

In het geval dat de UPD-verlener onderdeel uitmaakt van een groep, voorziet artikel 22b in de mogelijkheid dat de groep de verplichtingen tot het aantonen van de kredietwaardigheid onder bepaalde voorwaarden overneemt.

Toepasselijkheid

PostNL neemt aan dat geheel artikel 22b niet van toepassing is, indien de UPD verlener, ondanks dat zij onderdeel uitmaakt van een groep, de keuze maakt om invulling te geven aan artikel 22a en daarmee onder het regime van artikel 22a valt. Dit blijkt nu niet duidelijk uit de wettekst en PostNL zou dit graag in de wettekst geëxpliciteerd zien. Anders kan ten onrechte de suggestie worden gewekt dat artikel 22b lid 2 (statutaire eisen) altijd van toepassing is, ook wanneer de groep waartoe de UPD verlener behoort helemaal geen gebruik maakt van de optie zoals neergelegd in artikel 22b. Uit de MvT blijkt dat dit ook niet de bedoeling is geweest van de wetgever en het is in de ogen van PostNL ook niet wenselijk. Lid 2 zou dan als volgt kunnen worden aangepast: "Bij toepassing van artikel 22b lid 1 bevatten de statuten van een verlener (...)". In dat geval kan de huidige tekst "die deel uitmaakt van een groep, bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek," ook komen te vervallen.

Formulering artikel 22b lid 1 sub b

Op de wijze zoals artikel 22b lid 1 sub b nu is geformuleerd, kan bij strikte lezing niet aan deze verplichting worden voldaan, omdat een rating alleen kan worden toegekend aan een effect of aan een rechtspersoon en een groep is geen rechtspersoon. Dit kan eenvoudig worden opgelost door 'groep' te vervangen door 'directe of indirecte moedermaatschappij'.

²¹ Een rating kan alleen aan een rechtspersoon of aan een effect worden toegekend.

Artikel 22b lid 1 sub c

In 22b, lid 1 sub c wordt voorzien dat bij AMvB aan de UPD verlener eisen worden opgelegd ten aanzien van de financierbaarheid van een bestendige uitvoering van de UPD gedurende een bepaalde periode.

PostNL NV heeft op dit moment als een zogenaamde 403-verklaring²² afgegeven voor de UPD verlener. Dit betekent dat PostNL NV op grond van de wet hoofdelijk aansprakelijk is voor de verplichtingen van de UPD verlener. Met deze 403-verklaring lift de UPD verlener dus mee op de financiële stabiliteit van de groep. PostNL stelt dat hiermee al invulling is gegeven aan het vereiste in dit artikel. Het Ministerie heeft de mogelijkheid deze wettelijk verankerde 403-verklaring verplicht te stellen, waarmee deze bescherming ook naar de toekomst toe wordt gegarandeerd. Dit zou een veel eenvoudiger oplossing zijn om het beoogde doel van deze bepalingen te realiseren, zonder dat dit nieuwe verplichtingen ten opzichte van de huidige situatie met zich brengt. Daarnaast voorziet artikel 23a in het vereiste dat de UPD verlener tijdig een signaal geeft aan het Ministerie als er zorgen ontstaan over de rentabiliteit van de UPD naar de toekomst toe.

Ter bescherming van het risico dat een (buitenlandse) overnemende partij de financiële positie van de UPD verlener op wat voor manier dan ook zou verzwakken, wordt al voorzien door middel van het door PostNL voorgestelde alternatief voor de eisen aan de kredietwaardigheid van de UPD verlener (zie hierboven).

Artikel 22b lid 2 – eisen aan governance UPD verlener

Los van het voorgaande zijn de eisen aan de statuten en governance van de UPD verlener overbodig. Immers, als de bestendige uitvoering van de UPD financieel is gewaarborgd en beschermd op grond van artikel 22a en 22b in combinatie met artikel 22c, voegen de eisen aan de statuten en governance van de UPD verlener niets toe. Ze maken de structuur en het proces alleen maar onnodig ingewikkeld. Anders en simpel geformuleerd: zodra er in strijd met artikel 22a of 22b wordt gehandeld, is artikel 22c van toepassing en wordt de UPD verlener feitelijk onder een soort van curatele wordt gesteld. Het hebben van een RvC op het niveau van de UPD verlener met alle bevoegdheden zoals nu voorgesteld in artikel 22b lid 2 voegt daar niets aan toe, noch biedt dit extra garanties. Lid 2 (en lid 1 sub a) dienen dan ook komen te vervallen.

Artikel 22b lid 2 sub b - Onafhankelijkheid commissarissen

Indien er toch een RvC op het niveau van de UPD verlener zou moeten worden ingesteld, vraagt PostNL zich af of met de onafhankelijkheidseis die nu in artikel 22b lid 2 sub b is neergelegd het doel wordt bereikt dat de wetgever lijkt te willen beschermen.

Ten eerste moet de kanttekening worden gemaakt dat omdat de UPD verlener meer activiteiten verricht dan alleen de UPD, de (leden van de) RvC bij de uitoefening van zijn taak zich nooit kan beperken tot de belangen van de UPD. Een commissaris moet op grond van het ondernemingsrecht bij de uitoefening van zijn/haar taak altijd de relevante belangen van alle stakeholders meewegen. Daar komt bij dat voor leden van een RvC binnen concernverband geldt dat zij ook rekening moeten houden met de belangen van de gehele groep, en dat de belangen van de entiteit waar zij zijn benoemd onder omstandigheden achtergesteld kunnen zijn aan de belangen van de totale groep. De RvC-leden op het niveau van de UPD verlener kunnen de belangen van de UPD niet onder alle omstandigheden boven de overige belangen op het niveau van de vennootschap zelf en op het concernniveau plaatsen. Daarnaast moeten de commissarissen op concernniveau ook in de huidige situatie al de UPD belangen meewegen in hun besluitvorming (en doen dat op dit moment ook). Een RvC op het niveau van de UPD verlener voegt dus weinig toe. In geval van een (buitenlandse) overname zou dit mogelijk anders kunnen zijn als gevolg van een herstructurering of een aanzienlijke uitbreiding van het concern. Om dat risico af te dekken, zou dezelfde oplossing kunnen worden toegepast als hiervoor is voorgesteld: het opnemen van een bepaling dat in geval van de wijziging van de overwegende zeggenschap (zoals gedefinieerd in de Wet op het financieel toezicht) in de UPD verlener de Minister aanvullende eisen kan stellen aan de governance van de UPD verlener.

Ten tweede zou het effectiever zijn om niet zozeer de onafhankelijkheid van de commissarissen van de groep waartoe de UPD verlener behoort vast te leggen, maar om kwaliteitseisen aan de commissarissen op te leggen middels de profielschets voor de commissarissen, zoals bijzondere affiniteit/ervaring met de UPD, het regelgevend kader waarbinnen de UPD verlener opereert en/of medewerkersbelangen (vergelijkbaar met de profielschets die ook voor de RvC van PostNL NV geldt).

²² Verklaring als bedoeld in artikel 2:403 lid 1 sub f BW.

Dat laatste zou eventueel aangevuld kunnen worden met een versterkt aanbevelingsrecht van de ondernemingsraad van de UPD verlener bij de voordracht van een deel van de commissarissen voor te schrijven (in lijn met het (gemittigeerd) structuurregime en de regeling die PostNL NV nu al kent) en/of het vereiste dat het merendeel van de commissarissen gevestigd moeten zijn in Nederland.

Artikel 22b lid 2 sub c – in strijd met recht

Indien er toch een RvC op het niveau van de UPD verlener zou moeten worden ingesteld is een tweede belangrijk aandachtspunt de nu voorgeschreven eis dat de statuten van de UPD verlener de instelling van een RvC bevatten die besluiten van 'de rechtspersoon' moet goedkeuren als bedoeld in artikel 2:164 of 274 lid 1 BW. Voor zover de wettekst bepaalt dat de RvC van de UPD verlener besluiten goedkeurt van het bestuur van de UPD verlener kan hier in de praktijk invulling aan worden gegeven. Echter, de MvT suggereert dat de RvC op het niveau van de UPD verlener goedkeuring dient te verlenen aan besluiten die op het niveau van het bestuur van de moedermaatschappij van de UPD verlener worden genomen. Hieraan kan in de praktijk om meerdere redenen geen invulling worden gegeven.

In de eerste plaats is het niet mogelijk dat de statuten van de dochtervennootschap (in dit geval de UPD verlener) bepalen dat bepaalde besluiten van het bestuur van de moedervernootschap goedkeuring vereisen van de RvC van de dochtervennootschap. Dat zou alleen bepaald kunnen worden in de statuten van de moedervernootschap zelf (conform art 2:129/239 lid 3 BW). Voor een dergelijke wijziging is instemming van de aandeelhouders van de moedermaatschappij vereist. Het is (zo goed als) uitgesloten dat aandeelhouders van het beursgenoteerde PostNL NV hiermee zouden instemmen.

Daarnaast staat deze opzet haaks op de structuur van het ondernemingsrecht zoals dat is geregeld in boek 2 van het Burgerlijk wetboek en de Corporate Governance Code. In art 2:129 en 2:140 BW is de bevoegdheid van het bestuur respectievelijk de RvC geregeld. De bevoegdheid van het bestuur gaat in beginsel uit van bestuursautonomie. Besluitvorming van het bestuur is slechts onderworpen aan organen van de vennootschap zelf (lid 3), en het bestuur – samen met een RvC als deze is ingesteld - legt slechts verantwoording af aan de aandeelhoudersvergadering van de vennootschap zelf. Een regeling waarbij besluitvorming is onderworpen aan goedkeuring door een orgaan van een dochtermaatschappij staat hier volledig haaks op, zowel omdat het dan de goedkeuring van besluitvorming betreft door een orgaan buiten de vennootschap zelf, maar ook omdat dat orgaan geen verantwoording hoeft af te leggen aan de aandeelhoudersvergadering van de moedermaatschappij. Daar komt bij dat de leden van de RvC van de dochtermaatschappij in principe benoemd zullen worden door het bestuur van de moedermaatschappij (in zijn hoedanigheid van aandeelhouder). Dat betekent dus dat de RvC goedkeuring moet geven over besluiten van het orgaan dat besluit over benoeming, ontslag of schorsing van zijn leden.

Een additionele complexiteit is het hierboven beschreven vereiste dat leden van een RvC binnen concernverband rekening moeten houden met de belangen van de gehele groep, en dat de belangen van de entiteit waar zij zijn ingesteld onder omstandigheden achtergesteld zijn aan de belangen van de totale groep. Vanuit het perspectief dat een RvC-lid altijd gehouden is om alle relevante belangen mee te wegen, en dat RvC-leden op het niveau van de UPD verlener gehouden zijn om ook het concernbelang te dienen, voegt het instellen van een RvC op het niveau van de UPD verlener niets toe. Immers de commissarissen op het niveau van de UPD verlener mogen de belangen van de UPD niet onder alle omstandigheden boven de overige belangen van het concern waartoe hij behoort plaatsen, terwijl de commissarissen op concernniveau ook in de huidige situatie al de UPD belangen moeten meewegen in hun besluitvorming (en dat op dit moment ook doen).

Deze structuur van taakstelling, besluitvorming en verantwoording wordt nog eens bevestigd door de Corporate Governance Code, waar PostNL NV als beursgenoteerd bedrijf zich aan te houden heeft. Een situatie als hierboven geschetst, waarbij een orgaan van een dochtermaatschappij wel invloed heeft op besluitvorming van de beursgenoteerde moeder, maar hierover geen verantwoording hoeft af te leggen aan de aandeelhouders van de moeder, is in dat licht niet houdbaar. Tenslotte acht PostNL het wenselijk om juist ter bevordering van een goede afstemming tussen de belangen van de PostNL groep als geheel en de belangen van de UPD (verlener), tenminste een bestuurder van PostNL NV te benoemen als commissaris van de UPD verlener.

Artikel 22c

Ten aanzien van de verplichtingen die gelden in het geval dat niet wordt voldaan aan artikel 22a of 22b grijpt de bepaling dat geen dividend mag worden uitgekeerd aan aandeelhouders (onderdeel c) in het bijzonder zeer diep in op het ondernemingsbeleid en de rechten van aandeelhouders. Het ingrijpende karakter hiervan wordt nog in hoge mate versterkt door 22c, lid 6. Dit lid bepaalt dat alle eisen uit artikel 22c van overeenkomstige toepassing zijn op de rechtspersoon wiens dochtermaatschappij verlener van de UPD is. Zoals hiervoor opgemerkt, betekent dit dat de moedermaatschappij 1) geen handelingen mag verrichten waardoor naar verwachting niet aan de eisen uit artikel 22a of 22b kan worden voldaan, maar ook 2) dat in een situatie waarin niet langer kan worden voldaan aan de eisen geen dividend kan worden uitgekeerd. Feitelijk komt dit erop neer dat de financiële positie van de UPD de totale PostNL groep zou kunnen 'gijzelen'. De belangen van aandeelhouders maar ook van andere stakeholders van de onderneming (zoals werknemers) en andere bedrijfsonderdelen worden in een dergelijke situatie categorisch ondergeschikt gemaakt aan die van de UPD. Het groeiende belang van het pakkettenbedrijf en internationale activiteiten binnen de PostNL groep als geheel aan de ene kant en het afnemende rendement van de UPD en de overige postactiviteiten aan de andere, maakt deze bepaling extra onredelijk. De ontheffingsmogelijkheid zoals neergelegd in artikel 22c lid 7 voorziet enigszins in deze situatie, maar feitelijk komt deze er in de nu voorgestelde regelgeving op neer dat PostNL voor haar dagelijkse bedrijfsvoering ontheffingen zou moeten aanvragen bij de Minister. Dit is een zeer ingrijpende en disproportionele maatregel, wat nog eens wordt versterkt nu PostNL NV beursgenoteerd is.

Daarbij is, onder meer in de zaak rondom de onteigening van SNS REAAL door de Staat, vastgesteld dat mensenrechtelijke normen van toepassing zijn op toezicht, handhaving en rechtsbescherming. De vraag is in hoeverre ingrijpen door de Staat noodzakelijk en proportioneel is in het licht van het door het EVRM beschermde eigendomsrecht. Indien de Staat kan ingrijpen in de besluitvorming van de moedermaatschappij van de UPD verlener vanwege bescherming van de UPD, bijvoorbeeld ten aanzien van het uitkeren van dividend, is het aannemelijk dat aandeelhouders hier tegen gaan ageren. Vanuit het perspectief van de aandeelhouders kan het als disproportioneel worden beschouwd. Ook hier maakt het groeiende belang van de pakketten en internationale activiteiten binnen de PostNL groep als geheel aan de ene kant en het afnemende rendement van de UPD en de overige postactiviteiten aan de andere, deze afweging des te prangender.

Het alternatief waarbij de maatstaf van kredietwaardigheid van de UPD verlener als financiële waarborg voor de bestendige uitvoering van de UPD wordt losgelaten en wordt vervangen door het vereiste dat er slechts geld uit de UPD (verlener) kan worden uitgekeerd voor zover dit de continuïteit van de UPD niet in gevaar brengt, doet voldoende recht aan het belang om de UPD te borgen en doet tegelijkertijd recht aan alle andere gerechtvaardigde belangen.

Overig

In §7.2.2 van de MvT staat een aantal feitelijke onjuistheden. Hoewel dit geen impact heeft op de voorgestelde wettelijke bepalingen, zou het goed zijn om deze te corrigeren.

Ten eerste staat er dat de huidige UPD verlener een beursgenoteerd bedrijf is. Dit is strikt genomen niet het geval, het is PostNL NV dat beursgenoteerd is, niet Koninklijke PostNL BV. Daarnaast wordt opgemerkt dat de UPD verlener in verband met zijn beursnotering op basis van financiële regelgeving verplicht is een credit rating te hebben. Los van de voorgaande constatering dat de UPD verlener niet beursgenoteerd is, is de stelling dat een beursgenoteerd bedrijf verplicht is een credit rating te hebben onjuist. Het aanvragen van een credit rating is in beginsel vrijwillig en wordt vooral gedaan om het aantrekken van schuld papier te vergemakkelijken.

Artikel 23a – Rentabiliteit UPD niet langer zeker

Met de toevoeging van artikel 23a wordt de UPD verlener verplicht de Minister direct te informeren op het moment dat de uitvoering van de UPD verlieslatend dreigt te worden. Dit dient te gebeuren door middel van een volledige en gedegen financiële onderbouwing. Zoals hierboven ook al benadrukt, onderschrijft PostNL dit voorschrift, mede gezien de context geschetst in inleiding.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 23 met betrekking tot de verstrekking van informatie aan de ACM in plaats van aan de Minister lijkt echter overbodig, aangezien het hier gaat om informatie waaraan de Minister in het kader van de regulering van de UPD behoefte heeft. In plaats daarvan zou kunnen worden voorzien in een verplichting om aan verzoeken om informatie van de Minister te voldoen met betrekking tot actuele en toekomstige ontwikkelingen die van belang zijn voor de continuïteit van de uitvoering van de UPD.

Regeldruk

In de MvT (p. 29) wordt gesteld dat de aanpassingen op het gebied van technologie neutraal maken niet voor extra regeldruk zorgen. Eveneens wordt gesteld dat het wijzigen van het toegangsregime zorgt voor het verlagen van extra regeldruk. Er wordt daarmee geconcludeerd dat de regeldruk netto afneemt. PostNL wil dit beeld in perspectief plaatsen.

Allereerst kunnen wij bevestigen dat, zoals het ministerie in de MvT stelt, het vervallen van het AMM regime ook zorgt voor een daling van de hoge incidentele lasten voor het bedrijfsleven. PostNL waardeert de beweging om richting een nieuw toegangsregime te gaan, zoals hierboven aangegeven. Desalniettemin willen wij verwijzen naar onze reactie op artikel 9 en er op wijzen dat de invulling van dit nieuwe regime van onderhandelde toegang, afhankelijk van de uiteindelijke invulling, mogelijk kan leiden tot hoge uitvoeringslasten.

Voor wat betreft de administratieve lasten voortkomend uit de artikelen 22a, b en c verwijzen wij naar het artikelsgewijs commentaar. Deze artikelen kunnen verstrekkende gevolgen hebben voor de lasten die de UPD verlener worden opgelegd. Evenals de eisen voortkomend uit artikel 23a.

Tot slot willen wij aangeven dat de uiteindelijk gekozen definities in het kader van het technologie neutraliteit en flexibiliteit van wetgeving in grote mate bepalend zullen zijn voor de administratieve lasten van dit voorstel. Hierbij willen wij verwijzen naar het commentaar rondom de artikelen 2,10,12,16,18 en 20.

Wat PostNL betreft is het daarom wellicht voorbarig om nu al te spreken van een daling van de lasten over het geheel. PostNL hoopt dat de uiteindelijke invulling op al deze punten leidt tot een verlaging van de regeldruk passend bij deze krimpende markt.
