

**Besluit van de Minister van Economische Zaken van
nr. WJZ, houdende beleidsregel inzake de toepassing door de Autoriteit
Consument en Markt van de artikelen 13a tot en met 13k van de Postwet 2009**

(7 juni 2016)

De Minister van Economische Zaken,

Gelet op de artikelen 21, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

Artikel 1

1. In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. wet: de Postwet 2009;
- b. ACM: de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de wet;
- c. aanmerkelijke marktmacht: aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in artikel 13a;
- d. postvervoer: postvervoer als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder c, van de wet;
- e. postvervoerbedrijf: een postvervoerbedrijf als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder d, van de wet;
- f. toegang: toegang als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel n, van de wet;
- g. verlener van de UPD: een verlener van de universele postdienst als bedoeld in artikel 2, onderdeel g, van de wet.

§ 1. Doelen ex ante toezicht

Artikel 2

- 1. ACM draagt er zorg voor dat haar besluiten op grond van de artikelen 13a tot en met 13k van de wet niet verder strekken dan nodig is om potentiële mededingingsproblemen op een door ACM afgebakende relevante markt voor postvervoerdiensten te voorkomen en dynamische efficiëntie op de markt te behouden.
- 2. Ter verwezenlijking van de in het eerste lid genoemde doelen oefent de ACM de bevoegdheid om verplichtingen op te leggen zo uit dat besluiten er toe bijdragen dat op de afgebakende relevante markt op de lange termijn alle postvervoerbedrijven:
 - a. hun netwerk voor postvervoerdiensten of de aangeboden postdienstverlening kunnen innoveren, en kunnen investeren in hun netwerk;
 - b. gestimuleerd worden om te concurreren op kwaliteit van de postdienstverlening.

§ 2. Eisen van proportionaliteit

Artikel 3

1. Bij de toepassing van de artikelen 13a tot en met 13k van de wet legt ACM aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht uitsluitend verplichtingen op die:
 - a. noodzakelijk en geschikt zijn, en
 - b. het minst vergaande middel zijn, om de in de artikel 2 genoemde doelen te bereiken;
2. Het in het eerste lid gestelde betekent dat ACM aan het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht geen verplichtingen oplegt die:
 - a. verder gaan dan nodig is om de postvervoerderbedrijven waaraan toegang wordt verleend in staat te stellen te concurreren met het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht, of
 - b. het effect kunnen hebben dat de financiële stabiliteit van het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht of een ander postvervoerbedrijf verstoord wordt;
 - c. ertoe leidt dat een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht op de afgebakende relevante markt een concurrentienadeel heeft.

§ 3. Impactanalyse

Artikel 4

1. ACM onderbouwt ten aanzien van iedere opgelegde verplichting dat deze noodzakelijk en geschikt is voor het bereiken van de in artikel 2 genoemde doelstellingen en dat een andere minder ingrijpende maatregel niet effectief is.
2. ACM stelt daartoe een analyse op waarin de mogelijke effecten van het voorgenomen besluit kwantitatief doorgerekend worden.
3. De analyse, bedoeld in het tweede lid, bevat ten aanzien van iedere verplichting in ieder geval de bevindingen van ACM omtrent:
 - a. markteffecten;
 - b. maatschappelijke effecten, en
 - c. indirecte reguleringskosten.

§4. Slotbepalingen

Artikel 5

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken over het ex ante toezicht op grond van de Postwet 2009.

Artikel 6

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin hij wordt geplaatst.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Economische Zaken,

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Beleidsregels geven de minister handvatten om zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor een zelfstandig bestuursorgaan inhoud te kunnen geven. Zij zijn een middel om ervoor te zorgen dat het optreden van de toezichthouder in het verlengde ligt van de door de minister uitgezette beleidsmatige koers. De samenhang tussen het beleid van de minister en het optreden van de toezichthouder wordt via beleidsregels vergroot.

Dat een beleidsregel over het ex ante toezicht op grond van de Postwet 2009 (hierna: de wet) thans wordt uitgevaardigd, vindt zijn verklaring in een aantal ontwikkelingen. Ten tijde van het opnemen van dit instrument in de wet is reeds aangegeven dat de postmarkt in ontwikkeling is. Door de digitalisering is het volume op de postmarkt sterk afgenomen, terwijl anderzijds het aantal postbedrijven sinds de liberalisering is gegroeid. Er is concurrentie ontstaan tussen postvervoerders met een eigen netwerk (netwerkconcurrentie), maar ook tussen postvervoerders die gebruik maken van hetzelfde netwerk (dienstenconcurrentie). Door deze ontwikkelingen lijkt een steeds sterker wordende concurrentiestrijd om een steeds verder krimpend volume te zijn ontstaan. Daarnaast is het regelgevende kader in deze snel veranderende markt een aantal keer aangepast, terwijl het nog niet mogelijk is geweest om de doeltreffendheid en effectiviteit van deze aanpassingen te evalueren.

In reactie op de motie Vos/Bosma (Kamerstukken II 2015/16, 34024, nr. 35) heeft de minister dan ook toegezegd onderzoek te zullen doen naar de situatie op de postmarkt en te bezien of de voorwaarden voor een goede en gezonde ontwikkeling van die markt in de toekomst vervuld zijn, dan wel dat er maatregelen nodig zijn om te voorzien in die voorwaarden. Leidend bij dat onderzoek zijn de publieke belangen die ook in de toekomst dienen te worden gewaarborgd: de betaalbaarheid, keuzevrijheid, kwaliteit en beschikbaarheid van postdiensten. Wat de postmarkt – afgezien van bovengenoemde ontwikkelingen – bijzonder maakt, is dat er een onderscheid bestaat tussen de aard van de publieke belangen die betrokken zijn bij de universele postdienstverlening (hierna: UPD) enerzijds en bij de zakelijke postmarkt anderzijds. De regulering van beide marktsegmenten verschilt daardoor van elkaar. Tegelijkertijd is er een wisselwerking tussen beide segmenten, onder meer omdat betaalbaarheid, toegankelijkheid, kwaliteit en financiële houdbaarheid van de universele postdienstverlening mede worden bepaald door de kostenefficiëntie waarmee het netwerk van het postvervoerbedrijf dat met die dienstverlening is belast wordt benut voor het geheel van verrichte postvervoerdiensten. Maatregelen die worden getroffen in het kader van regulering van de zakelijke markt, kunnen derhalve op lange termijn effecten hebben op de UPD.

De huidige dynamiek en de mogelijke negatieve effecten voor de lange termijn vragen om een duidelijke beleidsvisie op de toekomstige ontwikkeling van de postmarkt. De uitkomsten van het onderzoek dat onlangs in gang is gezet, moet hier op korte termijn richting voor bieden. Dan wordt bezien of het huidige regelgevende kader nog voldoende adequaat is om ook op de lange termijn een bestendige, concurrerende postmarkt en een kwalitatief goede en betaalbare postvoorziening te faciliteren. Voor de korte termijn vraagt dit om een nadere duiding van de beleidsdoelstellingen van het ex ante toezicht instrument om onwenselijke effecten voor de lange termijn zoveel mogelijk te voorkomen. Dit moet vervolgens bijdragen aan een gerechtvaardigde en evenwichtige toepassing van het ex ante toezicht (ingevoerd bij wet van 25 november 2013 tot wijziging van de Postwet 2009 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht (Stb. 213, 466)), die past binnen het algemene beleidskader zoals de Minister van Economische Zaken dat vaststelt.

Vanwege de situatie op de postmarkt, en de ontwikkeling van een nieuwe beleidsvisie op die postmarkt, dient voorlopig prudent te worden omgegaan met het opleggen aan postvervoerbedrijven van verplichtingen of het nemen van maatregelen die belangrijke en structurele consequenties kunnen hebben voor de wijze waarop deze markt nu en in de toekomst functioneert. In dat kader is de proportionaliteitseis van artikel 13b, derde lid, van de wet van belang. Deze eis houdt kortgezegd in dat de toezichthouder bij het opleggen van verplichtingen moet onderbouwen dat de voorgenoemde

verplichting noodzakelijk, geschikt en evenredig is gelet op het te bereiken doel. Gezien de zorgen die er zijn over de postmarkt is het van belang dat de betekenis van de eis van proportionaliteit bij het toepassen van het ex ante toezichtinstrument nader wordt uitgewerkt. Daartoe dient deze beleidsregel.

2. Beleidsregels ex ante toezicht op de postmarkt

Deze beleidsregel wordt vastgesteld op grond van de artikelen 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Algemene beleidsregels worden vastgesteld in relatie tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan door de minister wie het aangaat en op basis van de systeemverantwoordelijkheid van de betreffende minister. Hiermee geeft een minister vooraf via algemene regels aan op welke wijze hij vindt dat de taakuitoefening moet plaatsvinden. Binnen die algemene beleidsregels behoudt het zelfstandig bestuursorgaan de ruimte om in individuele gevallen een eigen afweging te maken. Wel geven de beleidsregels het zelfstandig bestuursorgaan richting bij het nemen van besluiten in individuele gevallen, en dient het bestuursorgaan overeenkomstig deze beleidsregels te handelen, tenzij dit voor een of meer van de belanghebbende partijen wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zou zijn in verhouding met de tot de beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht). In zo'n geval kan afgeweken worden van de beleidsregel.

Deze beleidsregel bevat algemene en voor herhaling toepasbare regels. De concrete uitkomst van de toepassing van de beleidsregels in een individueel geval waarop de artikelen 13a tot en met 13k van de wet door ACM worden toegepast is afhankelijk van de omstandigheden van dat concrete geval alsmede van de toekomstige ontwikkelingen op de postmarkt.

2.1 Hoofdpijnen van de beleidsregels

De beleidsregels zijn primair bedoeld om in het licht van de in paragraaf 1 geschetste ontwikkelingen richting te geven aan de wijze waarop ACM gebruik maakt van de bevoegdheid om verplichtingen op te leggen aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht door de doelstellingen van het ex ante toezicht te expliciteren (zie artikel 2 van deze beleidsregels). Daarnaast dient deze beleidsregel ertoe om de eis van proportionaliteit, zoals bedoeld in artikel 13b, derde lid, van de wet (zie artikel 3 van de beleidsregels) en artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht nader te concretiseren. Ten derde wordt met deze beleidsregel invulling gegeven aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit betreft het afwegen van alle relevante belangen, en de onderbouwing van de noodzaak, doeltreffendheid en proportionaliteit van de verplichtingen die aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht opgelegd worden (aan de hand van een analyse van de effecten van die verplichtingen). De beleidsregels beogen op deze wijze te borgen dat de besluiten van de ACM op grond van de artikelen 13a tot en met 13k van de wet op duurzame wijze bijdragen aan een gezonde en evenwichtige postmarkt.

2.2 Verhouding beleidsregels en artikel 9 van de Postwet 2009

In de wet tot invoering van het ex ante instrument is voorzien in het vervallen van artikel 9 van de wet. Dit artikel ziet uitsluitend op het waarborgen van toegang tot netwerkonderdelen en diensten die nodig zijn om de universele postdienst te verlenen. De ex ante regulering biedt een adequatere basis om snelle veranderingen op de postmarkt op te kunnen vangen. Om er voor te zorgen dat er geen gat zou vallen gedurende de overgangsfase waarin ACM nog geen ex ante toezicht heeft uitgeoefend, is artikel 9 vooralsnog in de wet gehandhaafd. Naar verwachting zal artikel 9 op korte termijn kunnen worden ingetrokken.

4. Consultatie

PM

5. Uitvoeringstoets

PM

II Artikelen

Artikel 2 – Doelen van het ex ante toezicht

In dit artikel wordt het doel van het ex ante toezicht verduidelijkt. De bevoegdheid om op ex ante-basis specifieke verplichtingen op te leggen aan een postvervoerbedrijf dat beschikt over aanmerkelijke marktmacht is noodzakelijk om potentiële mededingingsproblemen te voorkomen en de dynamische efficiëntie op de postmarkt te behouden. Verplichtingen die ACM aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht oplegt, moeten voortkomen uit een risico op mededingingsproblemen met onomkeerbare effecten zoals die kunnen ontstaan indien zich bijvoorbeeld een situatie van discriminatie of van excessieve tarieven dreigt voor te doen.

Gelet op de huidige ontwikkelingen in de postmarkt kan het opleggen van een verplichting ongewenste (neven)effecten hebben op de lange termijn. Die mogelijkheid en het gegeven dat de beleidsvisie voor de lange termijn nog in ontwikkeling is, maakt dat de toepassing van het ex ante toezichtinstrument zich dient te beperken tot het voorkomen van dusdanig mededingingsbeperkende gedragingen dat de belangen van eindgebruikers ernstig worden geschaad. Daarbij dienen behalve de belangen van de zakelijke gebruiker ook de belangen van consumenten te worden beschermd. Dit punt wordt ook benoemd in het algemeen deel van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel hieromtrent (Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, paragraaf 2). Dat betekent in concreto dat bij het nemen van een besluit dat zich richt op een afgebakende relevante markt, de effecten van dat besluit op de belangen van alle eindgebruikers meegewogen dienen te worden, ook als dit andere marktsegmenten betreft.

De belangen van eindgebruikers zijn gebaat bij voldoende ruimte aan postvervoerders om te blijven innoveren in de bestaande netwerken en voor een kostenefficiënte benutting van dit netwerk. Daarmee wordt immers de dynamische efficiëntie op de postmarkt behouden. Dynamische efficiëntie betreft zowel het behouden van de kwaliteit van de dienstverlening als van de infrastructuur waarvan gebruikt wordt gemaakt. Er dient voor gewaakt te worden dat door toepassing van het ex ante instrument het investeringsklimaat en de innovatiekracht op de postmarkt (op de korte of lange termijn) verslechtert, mede gelet op het belang om een bestendig en kwalitatief hoogwaardig netwerk voor de universele postdienstverlening te borgen. Daarmee zijn de belangen van afnemers (waaronder andere postvervoerbedrijven) op de lange termijn gediend. Voorts dient te worden voorkomen dat toegangsverplichtingen leiden tot een neerwaartse spiraal ten aanzien van de prijs van de postdienstverlening die ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening. Dit zorgt uiteindelijk namelijk voor verschraling van het aanbod en kan innovatie en investeringen ernstig belemmeren. Een dergelijk neerwaartse spiraal zou negatieve consequenties hebben voor alle postvervoerders.

Artikelen 3 en 4 – Eisen van proportionaliteit

Bij de invoering van het ex ante toezicht is overwogen dat de ACM aan de hand van de concrete marktomstandigheden bepaalt welke verplichtingen in een concrete casus passend zijn. Dit is met name vastgelegd in artikel 13b, derde lid, op grond waarvan de ACM de eisen van proportionaliteit in acht moet nemen wanneer zij verplichtingen oplegt aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht:

“Nadat door de ACM is vastgesteld dat een onderneming beschikt over aanmerkelijke marktmacht, kan de ACM één of meer specifieke verplichtingen opleggen, met als doel zoveel mogelijk een mededingingsprobleem te voorkomen waarvan het naar het oordeel van de ACM aannemelijk is dat dit zich in de toekomst zal voordoen. Aan de hand van een analyse van de concrete marktomstandigheden bepaalt de ACM welke verplichtingen passend zijn. Een verplichting is passend indien deze is gebaseerd op de aard van het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van dit wetsvoorstel proportioneel en gerechtvaardigd is. Dat betekent onder meer dat een verplichting niet langer mag gelden dan nodig is.”

“Of en welke verplichtingen worden opgelegd, hangt sterk af van de analyse van de ACM naar de mogelijke mededingingsproblemen op de desbetreffende markt. Indien de ACM besluit tot het opleggen van één of meerdere verplichtingen motiveert zij daarbij duidelijk welk mededingingsprobleem wordt getracht te voorkomen en hoe elke opgelegde verplichting bijdraagt aan dat doel. Onder de verplichtingen die door de ACM kunnen worden opgelegd aan een partij met aanmerkelijke marktmacht zijn ook verplichtingen opgenomen die van een andere aard zijn en strekken tot de directe bescherming van eindgebruikers. Het kabinet is van mening dat dergelijke verplichtingen erg ingrijpend zijn, maar dat er situaties denkbaar zijn dat deze verplichtingen toch proportioneel zijn, bijvoorbeeld als op een relevante markt sprake is van een monopolie. In een dergelijke situatie kan een passende verplichting zijn om (maximum)tarieven van de dienstverlening voor te schrijven. Uit de proportionaliteits eis die de ACM in acht moet nemen, volgt dat de ACM steeds moet kiezen voor het minst vergaande middel dat beschikbaar is om het beoogde doel te bereiken. Maatregelen die zijn gericht op de directe bescherming van eindgebruikers zijn het meest vergaand en vormen daarom een uiterst middel.”
(Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, paragraaf 3.2.)

Uit deze overwegingen in de memorie van toelichting blijkt dat een proportionele inzet van het toezichtinstrument is beoogd. Deze notie wordt nader uitgewerkt in deze beleidsregel. De eis van proportionaliteit betekent dat onderbouwd moet worden dat een voorgenomen verplichting geleet op de doelstellingen van het ex ante toezichtinstrument noodzakelijk, geschikt en evenredig is (artikel 3, eerste lid, onderdelen a en b, van deze beleidsregel). Een voorgenomen verplichting is noodzakelijk wanneer een risico op grote en onomkeerbare gevolgen voor de mededinging op de postmarkt wordt geconstateerd en een minder ingrijpende maatregel dan het opleggen van een verplichting op grond van de artikelen 13a tot en met 13k van de wet niet even effectief is om dit risico te keren. Tevens moet onderbouwd worden welke verplichting geschikt is om de doelstellingen van het ex ante toezicht te realiseren, en moet worden bezien of de voordelen van het opleggen van die voorgenomen verplichting opwegen tegen de mogelijke nadelen daarvan. Een verplichting is slechts evenredig (zie ook artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht) wanneer de (mogelijke) gevolgen van een voorgenomen verplichting voor geen van de belanghebbenden onevenredige nadelige gevolgen heeft en voorts dat de nadelige gevolgen in verhouding zijn tot de met het besluit te dienen doelen.

Bij de afweging van proportionaliteit is van belang te onderkennen dat de voorgenomen verplichtingen alleen betrekking hebben op de afgebakende relevante markt. Bij het beoordelen van mogelijke (negatieve) gevolgen van die verplichtingen moet de toezichthouder echter breder kijken dan enkel naar die markt, in het bijzonder als voor het bedienen van de betreffende markt hetzelfde netwerk wordt gebruikt als voor het uitvoeren van de UPD. Daardoor is aannemelijk dat de gevolgen van de voorgenomen verplichting(en) zich verder uitstrekken dan alleen tot de afgebakende markt. De toezichthouder dient ook deze gevolgen in ogenschouw te nemen, met name omdat de belangen van gebruikers binnen andere marktsegmenten daarbij in het geding kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat bij een sterke focus op prijsconcurrentie het risico bestaat op een voor alle postvervoerders negatieve prijs-spiraal met een zeer grote druk op de kwaliteit van de dienstverlening en arbeidsvoorwaarden van postvervoerbedrijven. De toezichthouder dient dit soort effecten nadrukkelijk in ogenschouw te nemen.

Disproportioneel effect van de voorgenomen maatregel

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is gesteld, beogen deze beleidsregels te borgen dat ACM geen verplichtingen oplegt die verder gaan dan nodig is om een evenwichtige postmarkt met dynamische efficiency op de lange termijn te waarborgen. Er moet worden voorkomen dat op de korte of lange termijn disproportionele effecten kunnen optreden die niet meer in verhouding staan tot de (beoogde) effecten van het te remediëren mededingingsprobleem. Daarnaast dienen de individuele belangen van de postvervoerbedrijven die concurreren met het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht én het individuele belang van het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht onderling zorgvuldig te worden afgewogen. Dit houdt enerzijds in dat het ex ante instrument toegepast kan worden in situaties waarin het voor postvervoerbedrijven moeilijk dreigt te worden om

als gevolg van de voorwaarden die het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht toepast met dat bedrijf te concurreren wanneer zij gebruik maken van zijn netwerk (artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van de beleidsregel). Tevens moet worden voorkomen dat een voorgenomen verplichting leidt tot schokken in de financiële situatie van het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht wiens netwerk wordt gebruikt (artikel 3, tweede lid, onderdeel b, van de beleidsregel). Voorts moet voorkomen worden dat het postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht zodanige effecten ondervindt van een verplichting dat het zelf niet meer onder gelijke voorwaarden kan concurreren op de postmarkt (artikel 3, tweede lid, onderdeel c, van de beleidsregel). Een concurrentienadeel ontstaat indien de partij met aanmerkelijke marktmacht een bepaald voordeel of mogelijkheid niet heeft die andere partijen op de markt wel hebben. De proportionaliteit van de maatregel dient te worden beoordeeld in de context van een sterk krimpemde markt.

Verplichtingen die kaders stellen aan de tarieven die een postvervoerbedrijf met een aanmerkelijke marktmacht in rekening mag brengen zijn naar hun aard vergaande verplichtingen. Deze vergaande verplichtingen kunnen gerechtvaardigd zijn indien dit noodzakelijk is om potentiële mededingingsproblemen te voorkomen. Bij het opleggen van een verplichting dienen mogelijke (neven)effecten daarvan goed te worden onderzocht. Een verplichting kan bijvoorbeeld disproportioneel zijn indien de postvervoerder met aanmerkelijke marktmacht door de verplichting onvoldoende ruimte heeft om de onderliggende kostenveroorzakers in het logistieke proces en de dienstverlening van het postvervoerbedrijf te verdisconteren in haar tariefstructuur. Bij het opleggen van (tarief)verplichtingen is het daarom van belang te voorkomen dat daardoor prikkels ontstaan die leiden tot inefficiënties of gedrag van gebruikers van het netwerk dat uitsluitend is gericht op het verkrijgen van de laagste prijs, zonder dat daar in gelijke mate kostenvoordelen tegenover staan voor de partij wiens netwerk wordt gebruikt.

Artikel 4 - Impactanalyse

Een zorgvuldige toepassing van het ex ante toezicht instrument vergt een kwantitatieve en empirische berekening van de mogelijke (bedoelde en onbedoelde) effecten van een voorgenomen verplichting (artikel 4, eerste lid, van de beleidsregel). Alleen op die wijze kan worden bepaald of de voorgenomen verplichting in het licht van de doelstelling van artikel 2 noodzakelijk en geschikt is, en of die verplichting de minst vergaande maatregel is om die doelen te bereiken. Dit volgt zowel uit het proportionaliteitsbeginsel als uit het zorgvuldigheidsbeginsel. Zonder kwantificering kan niet worden vastgesteld of de voorgenomen verplichting (in vergelijking tot de andere verplichtingen die mogelijk zijn) de minste belasting met zich brengt. Ook is zonder kwantificering niet bepaalbaar of de nadelen die als gevolg van de verplichting kunnen optreden voor de postmarkt óf voor het betrokken postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht onevenredig zijn (zie ook de artikelen 3:2 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht).

Gezien de kwetsbare situatie op de postmarkt is de verwachting dat het opleggen van ex ante verplichtingen snel ingrijpend van aard zal zijn voor de betrokken marktpartijen. Dit maakt dat ter rechtvaardiging van het opleggen van specifieke verplichtingen aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht een gedetailleerde onderbouwing noodzakelijk is, waaruit voortvloeit dat deze verplichtingen niet alleen nuttig maar ook noodzakelijk zijn om de beoogde doelstelling te verwezenlijken, en niet verder gaan dan nodig om die doelstelling te verwezenlijken. De motiveringsplicht zoals die geldt op basis van de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient daarom te worden ingevuld middels een kwantitatieve en kwalitatieve onderbouwing.

Deze onderbouwing bevat in ieder geval een kosten-baten analyse waarin zowel kwalitatief als kwantitatief inzichtelijk wordt gemaakt hoeveel kosten en baten de voorgenomen verplichting oplevert voor de postvervoerbedrijven en voor eindgebruikers. In deze analyse wordt in ieder geval aandacht besteed aan drie categorieën effecten die de maatregel kan hebben:

a. markteffecten: dit heeft onder meer betrekking op de prijs- en volumeontwikkeling op de postmarkt op korte en lange termijn, investeringsbereidheid, en de mate van innovatie en technologische ontwikkeling van de dienstverlening en de infrastructuur. Daarbij is met name van belang dat postvervoerbedrijven op de lange termijn kunnen blijven concurreren op de kwaliteit van de

postdienstverlening en derhalve ruimte houden om te investeren in het netwerk en om dit netwerk en hun diensten te innoveren.

b. maatschappelijke effecten: in dat kader dient te worden gekeken naar consumentenwelvaart, verschuivingen van kosten en baten van de ene naar de andere partij en beschikbaarheid van postdiensten.

c. indirecte reguleringskosten: dit zijn de effecten op rechtszekerheid, voorspelbaarheid en de mate van afschrikking van andere partijen, waaronder potentiële investeerders.

De Minister van Economische Zaken,

CONCEPT