

Vergaderjaar 2013–2014

**34 024**

## **Wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding en doel**

In de afgelopen jaren hebben zich op de Nederlandse postmarkt aanzienlijke wijzigingen voorgedaan in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de universele postdienst (UPD), waardoor een situatie is ontstaan van structurele en toenemende volumedalingen. Als gevolg van de volumedalingen is de financiële houdbaarheid van de UPD onder druk komen te staan. Zoals de Tweede Kamer is geïnformeerd bij brieven van 27 maart 2013 en 3 juni 2013, en zoals is besproken tijdens het Algemeen Overleg over de postmarkt van 27 juni 2013, is het noodzakelijk om nadere maatregelen te treffen om een rendabele uitvoering van de UPD en daarmee de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening die is ingericht op de huidige wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers te kunnen waarborgen (zie Kamerstukken II 2012/2013, 29 502, nr. 109 en nr. 110). De aanleiding voor deze maatregelen wordt nader toegelicht in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting.

In dit wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 (hierna: de wet) is een viertal maatregelen opgenomen in het kader van modernisering van de UPD. Ten eerste is een wijziging opgenomen van de UPD-eisen, waardoor een vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen mogelijk wordt (paragraaf 3.1). Ten tweede wordt voorgesteld om, gelet op de dynamische omstandigheden en veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers, in de wet een periodieke evaluatie van de UPD wettelijk te verankeren (paragraaf 3.2). Als derde maatregel wordt voorgesteld een aantal UPD-eisen niet langer op wetsniveau in te vullen maar op het niveau van algemene maatregel van bestuur, opdat sneller en effectiever in de vormgeving van de UPD kan worden ingegrepen indien dat noodzakelijk is (paragraaf 3.3). De vierde maatregel behelst een aanpassing van de financieringswijze voor eventuele nettokosten op de UPD, die is neergelegd in de artikelen 30 en 31 van de wet (paragraaf 3.4).

Voorts wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om als gevolg van het aangekondigde kabinetsvoornemen om de bezorging van gerechtelijke brieven in eigen beheer uit te voeren (Kamerstukken II 2013/14, 31 490, nr. 134) de uitreiking van het gerechtelijk schrijven niet langer een onderdeel te laten zijn van de UPD.

Ten slotte zijn in dit wetsvoorstel enkele aanpassingen opgenomen van hoofdzakelijk redactionele en technische aard. Deze aanpassingen worden toegelicht in paragraaf 3.5.

## **2. Aanleiding voor het wetsvoorstel**

### *2.1 Huidige vormgeving UPD*

Met de UPD wordt beoogd een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening voor burgers en kleinzakelijke gebruikers te waarborgen. De UPD is een verplichting die wordt opgelegd aan een postvervoerbedrijf. Door die verplichting is het aangewezen postvervoerbedrijf verplicht om de postvervoerdiensten aan te bieden en te verrichten die wettelijk als UPD-diensten zijn gedefinieerd. Er staat geen vaste vergoeding tegenover het verrichten van de UPD. Als gevolg van de liberalisering van de postmarkt in 2009 is de UPD voorts geen voorbehouden dienst meer, en is het andere postvervoerbedrijven toegestaan om ook diensten te verrichten die binnen de UPD vallen.

Binnen de UPD vallen postvervoerdiensten die tegen enkelstukstarief worden aangeboden bij het netwerk van de verlener van de universele postdienst. Het aandeel van de UPD in de totale postmarkt betreft ongeveer 14%, terwijl de overige 86% van de postmarkt bestaat uit zakelijke postdiensten (zie Kamerstukken II 2011/2012, 29 502, nr. 77, p. 3). De eisen die aan de verlener van de universele postdienst worden gesteld ten aanzien van de uitvoering van de UPD (de UPD-eisen) betreft een aantal zeer gedetailleerde voorschriften omtrent het aantal bezorg- en ophaaldagen, de overkomstduur en het aantal brievenbussen en postvestigingen, die op dit moment op wetsniveau zijn ingevuld. De huidige eisen zijn grotendeels ontleend aan de verplichtingen die reeds golden voordat het liberaliseringsproces door de Europese Commissie in 1992 met de publicatie van een Groenboek in gang werd gezet en zijn gezien de gewijzigde behoeften van de gebruikers strenger dan ter implementatie van de Europese Postrichtlijn nodig is.

De UPD is opgedragen aan PostNL, die als verlener van de universele postdienst verplicht is om te voldoen aan een aantal specifieke eisen. Tot 1 januari 2014 was de verlener van de universele postdienst verplicht om ten minste zes dagen per week poststukken op te halen en ten minste zes dagen per week te bezorgen. Met ingang van 1 januari 2014 is het aantal verplichte bezorg- en ophaaldagen binnen de UPD verminderd van zes naar vijf, met dien verstande dat voor medische post en rouwpost een zesdaagse bezorgplicht is blijven gelden. Voorts stelt de wet regels ten aanzien van de maximale overkomstduur van postdiensten binnen de UPD. Op grond van deze norm dient de verlener van de universele postdienst brieven in ten minste 95% van de gevallen te bezorgen op de dag volgend op de dag van aanbieding. Daarnaast bevat artikel 16 van de wet specifieke, uitgebreide eisen ten aanzien van de spreiding en het aantal postvestigingen en brievenbussen van de verlener van de universele postdienst.

### *2.2 Noodzaak van modernisering van de UPD*

In het kader van de volledige opening van de Nederlandse postmarkt in 2009 is in 2011 een evaluatie van de UPD uitgevoerd (zie Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77 en de bijlagen daarbij). Als onderdeel van deze evaluatie heeft onderzoeksbureau Intomart GfK uitgebreid onderzoek

gedaan naar de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD. Uit dit onderzoek komt naar voren dat zich sinds 2009 substantiële wijzigingen hebben voorgedaan in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD. Een belangrijke conclusie in dit onderzoek is dat post in de afgelopen jaren een minder belangrijk communicatiemiddel is geworden. Hoewel post nog steeds een belangrijke persoonlijke communicatieve functie heeft, en vaak wordt ervaren als bewijsstuk met een meer officieel karakter voor zakelijke correspondentie en overeenkomsten, wordt de rol van post als communicatiemiddel steeds meer ingenomen door elektronische communicatie, zoals e-mail. Een andere belangrijke conclusie uit het onderzoek van Intomart GfK betreft de waardering van kenmerken van de UPD door gebruikers. De onderzoekers constateren dat het tarief voor gebruikers de belangrijkste eigenschap van de UPD is. Na de betaalbaarheid van de UPD blijken gebruikers met name te hechten aan de overkomstduur en de bezorgfrequentie. Afstand tot postvestiging en brievenbus zijn voor gebruikers relatief onbelangrijk in vergelijking met de andere eigenschappen.

Als gevolg van de veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD is een situatie ontstaan van structurele en toenemende volumedalingen op de Nederlandse postmarkt. Het totale postvolume in Nederland is in de periode tussen 2005 en 2011 gedaald van 5,6 miljard naar 4,8 miljard stuks (zie Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77, alsook de Marktmonitor Post 2012 van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit). In 2011 heeft onderzoeksbureau WiK-Consult verwachtingen in kaart gebracht ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van de volumes binnen de UPD in de periode 2010–2020 (zie Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77 en de bijbehorende rapportage uit 2011 van WiK-Consult, «Developments in the Dutch Postal Market»). De onderzoekers hebben hierbij rekening gehouden met verschillende scenario's, al naar gelang de mate waarin fysieke post vervangen zal worden door digitale communicatie. Als gevolg van de veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD werd door de onderzoekers voorzien dat UPD-volumes sterker zouden dalen dan overige postvolumes. WiK-Consult schatte in 2011 in dat UPD-volumes tot 2020 jaarlijks 3,8 tot 6,5 procent zouden afnemen. Recente cijfers wijzen er echter op dat de vraag naar UPD-diensten sneller en in toenemende mate afneemt, met circa 9 tot 10 procent per jaar (zie bijvoorbeeld het jaarverslag van PostNL over 2012).

Ook in andere lidstaten van de Europese Unie is een trend van structurele en toenemende volumedalingen waarneembaar. Om de ontwikkelingen in de verschillende lidstaten goed in de gaten te kunnen houden, laat de Europese Commissie hiernaar periodiek extern onderzoek uitvoeren. Het meest recente onderzoek is in augustus 2013 gepubliceerd (WiK-Consult (2013), «Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)»). Uit dit onderzoek komt naar voren dat in vrijwel alle lidstaten een trend waarneembaar is van dalende volumes binnen het brievenpostverkeer, alsook van toenemende druk op de financiële houdbaarheid van de UPD en afnemende werkgelegenheid binnen het brievenpostverkeer. Belangrijke oorzaken hiervan zijn volgens de onderzoekers veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers en de economische neergang in de Europese Unie. Volgens de onderzoekers hebben onderlinge verschillen in de ontwikkelingen in de lidstaten deels te maken met de mate waarin consumenten gebruik kunnen maken van elektronische alternatieven. Door betere beschikbaarheid van het internet stappen consumenten in West-Europese landen sneller over naar elektronische communicatiediensten zoals e-mail. Volgens de onderzoekers hebben met name Denemarken en Nederland het meeste te maken met elektronische substitutie.

De structurele en toenemende volumedalingen maken, gelet op de specifieke kenmerken van de postmarkt, de UPD steeds kostbaarder. Door

de aanwezigheid van substantiële schaalvoordelen op de postmarkt hebben de volumedalingen als gevolg dat de kosten per poststuk sterk toenemen. Zoals de Tweede Kamer met de eerder genoemde brieven van 27 maart 2013 en 3 juni 2013 is geïnformeerd, en zoals is besproken tijdens het Algemeen Overleg over de postmarkt van 27 juni 2013, is een rendabele uitvoering op dit moment niet goed mogelijk. Om een rendabele uitvoering van de UPD en daarmee de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening die is ingericht op de huidige wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers te kunnen waarborgen, zijn daarom nadere maatregelen noodzakelijk. Om deze reden zijn maatregelen noodzakelijk die betrekking hebben op de tariefzijde van de UPD. Als gevolg van de stijgingen van de kosten per poststuk is een stijging van het tarief van de UPD onvermijdelijk. Om deze reden is extra tariefruimte gecreëerd, opdat onder meer de postzegelprijs met ingang van 1 januari 2014 kon stijgen naar € 0,64. Ook in andere lidstaten van de Europese Unie is een trend van tariefstijgingen te zien. Zo is de postzegelprijs in België en het Verenigd Koninkrijk in de afgelopen drie jaar sterk verhoogd. In België is de postzegelprijs met € 0,18 verhoogd tot € 0,77 en in het Verenigd Koninkrijk betreft de verhoging € 0,25 tot € 0,71 (Deutsche Post (2013), «Letter prices in Europe», maart 2013). Tevens bleek uit een evaluatie van de Postregeling 2009, waarin regels worden gesteld ten aanzien van de tariefregulering van de UPD, dat de tariefregulering onvoldoende flexibel is om rekening te houden met de volumedalingen (zie Kamerstukken II 2012/13, 29 502, nr. 110, alsook de bijlage daarbij).

In het belang van de continuïteit van de postdienstverlening is het voorts gewenst om een uitvoering van de UPD mogelijk te maken die op de lange termijn kostendekkend kan zijn. De wijziging van de Postregeling 2009 die met ingang van 29 januari 2014 in werking is getreden, draagt hieraan bij. Met die wijziging is er onder meer voor gezorgd dat bij de jaarlijkse berekening van de tariefruimte voor de verlener van de universele postdienst ook het effect van de verwachte volumeontwikkeling op de kosten van de UPD kan worden meegenomen. Gelet op de volumedalingen en het belang dat gebruikers hechten aan de betaalbaarheid van de UPD zijn ook maatregelen noodzakelijk die zijn gericht op een vermindering van de huidige kosten van de UPD, en waarmee sneller en effectiever kan worden ingegrepen in de vormgeving van de UPD indien dat noodzakelijk is. In dit verband is met de vermindering van het aantal bezorg- en ophaaldagen, die per 1 januari 2014 is gerealiseerd, een eerste stap gezet. Dit wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen dat als doel heeft de kosten van de UPD verder te beperken en te borgen dat tijdig passende maatregelen kunnen worden genomen ten behoeve van een rendabele uitvoering van de UPD. In paragraaf 3 van deze memorie van toelichting wordt nader op deze maatregelen ingegaan.

### **3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

In het kader van de modernisering van de UPD bevat het wetsvoorstel een viertal maatregelen met als doel dat beter kan worden geborgd dat de UPD nu en in de toekomst rendabel kan worden uitgevoerd. Deze wijzigingen worden nader toegelicht in paragrafen 3.1 tot en met 3.4. Ook zijn in dit wetsvoorstel enkele wijzigingen van met name redactionele en technische aard opgenomen. Deze worden toegelicht in paragraaf 3.5.

#### *3.1 Vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen*

Voorgesteld wordt om de UPD-eisen ten aanzien van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen te wijzigen, waardoor een vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen mogelijk wordt gemaakt. Voorts wordt voorgesteld om deze concrete

eisen niet langer op te nemen in artikel 16 van de wet, maar ze voortaan op te nemen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur (het Postbesluit 2009). In deze paragraaf wordt ingegaan op de inhoudelijke aanpassing van de UPD-eisen ten aanzien van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen. In paragraaf 3.3 wordt vervolgens ingegaan op de reden om deze eisen voortaan vast te stellen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur in plaats van in artikel 16 van de wet.

Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht, is uit de evaluatie van de UPD in 2011 naar voren gekomen dat het tarief voor gebruikers de belangrijkste eigenschap van de UPD is, terwijl de afstand tot postvestiging en brievenbus voor gebruikers juist minder belangrijk is. Om deze reden zijn ten behoeve van mogelijke maatregelen ter vermindering van de kosten van de UPD de effecten van de voorgestelde maatregelen reeds in kaart gebracht in het kader van de evaluatie van de UPD in 2011. De uitkomsten van dit onderzoek, waarover de Tweede Kamer bij brief van 15 december 2011 is geïnformeerd, vormen het uitgangspunt van de wijziging van de spreidingseisen die hieronder wordt voorgesteld (zie Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77 en de bijlage Ecorys (2011), «Evaluatie van de Universele Postdienst»).

Met de huidige UPD-eisen worden aan de verlener van de universele postdienst ten aanzien van postvestigingen zowel spreidingseisen als een «absolute» eis gesteld. Op grond van de spreidingseisen dienen de postvestigingen zo geplaatst te zijn dat voor ten minste 95% van de Nederlandse inwoners een dienstverleningspunt met volledig assortiment bereikbaar is binnen een straal van 5 kilometer, en dat voor ten minste 85% van de inwoners wonende buiten woonkernen met meer dan 5.000 inwoners een dienstverleningspunt met volledig assortiment bereikbaar is binnen een straal van 5 kilometer. Naast de spreidingseisen moet de verlener van de universele postdienst op grond van de absolute eis in ieder geval beschikken over ten minste 2.000 dienstverleningspunten (waarvan ten minste 902 met een volledig assortiment). Op dit moment beschikt de verlener van de universele postdienst over circa 2.500 postvestigingen.

Het voornemen is om de absolute eis dat de verlener van de universele postdienst moet beschikken over ten minste 2.000 dienstverleningspunten te laten vervallen. De absolute eis om te beschikken over ten minste 2.000 dienstverleningspunten is niet noodzakelijk voor de borging van het publieke belang van toegankelijkheid van postvestigingen, omdat deze toegankelijkheid reeds wordt geborgd door de spreidingseisen. De spreidingseisen leiden op zichzelf namelijk tot een absolute ondergrens van 1000 postvestigingen waarover de verlener van de universele postdienst minimaal moet beschikken. Indien de absolute eis om te beschikken over 2.000 dienstverleningspunten komt te vervallen, neemt het aantal postvestigingen waarover minimaal moet worden beschikt aldus af tot circa 1.000. Dit geeft meer ruimte voor de verlener van de universele postdienst om onrendabele postvestigingen te sluiten. Omdat deze maatregel de kosten van de UPD vermindert, worden de mogelijkheden om de UPD rendabel uit te voeren bevorderd, terwijl de handhaving van de spreidingseisen borgt dat de toegankelijkheid van postvestigingen niet in het gedrang komt.

Wat betreft de eisen ten aanzien van brievenbussen geldt op dit moment voor de verlener van de universele postdienst op grond van artikel 16 van de wet een tweetal spreidingseisen. In woonkernen met meer dan 5.000 inwoners moet een brievenbus beschikbaar zijn binnen een straal van 500 meter. Buiten woonkernen met meer dan 5.000 inwoners moet een brievenbus beschikbaar zijn binnen een straal van 2.500 meter. Als gevolg van deze spreidingseisen beschikt de verlener van de universele postdienst momenteel over circa 19.000 brievenbussen.

Een belangrijk gevolg van deze spreidingseisen is dat de plaatsing van brievenbussen wordt bepaald op basis van de maximale onderlinge afstand van brievenbussen, en niet op grond van de daadwerkelijke behoeften en het gedrag van gebruikers. Met name voor woonkernen met meer dan 5.000 inwoners heeft de eis dat een brievenbus beschikbaar moet zijn binnen een straal van 500 meter als gevolg dat een belangrijk deel van de brievenbussen hierdoor slechts beperkt wordt gebruikt, bijvoorbeeld doordat zij zijn geplaatst op locaties waar gebruikers van de UPD niet vaak komen, terwijl de verlener van de universele postdienst deze brievenbussen wel op alle verplichte ophaaldagen dient te legen. Deze situatie beperkt de mogelijkheden voor een rendabele uitvoering van de UPD.

Het voornemen is hier om de spreidingseis voor brievenbussen voor woonkernen met meer dan 5.000 inwoners te verruimen, opdat voor inwoners een brievenbus beschikbaar moet zijn binnen 1.000 meter. Wanneer deze voorgenomen maatregel wordt uitgevoerd, creëert dit meer mogelijkheden voor de verlener van de universele postdienst om brievenbussen te plaatsen op locaties waar mensen regelmatig komen, zoals bij supermarkten, winkelcentra, postkantoren en/of openbaarvervoerlocaties. Daarnaast wordt de verlener van de universele postdienst met deze wijziging in staat gesteld het aantal brievenbussen te verminderen naar circa 8.700 brievenbussen en kan een aanzienlijke kostenbesparing worden gerealiseerd. De spreidingseis op basis waarvan buiten woonkernen met meer dan 5.000 inwoners een brievenbus beschikbaar moet zijn binnen een straal van 2.500 meter zal worden gehandhaafd, omdat deze meer ruimte laat om de brievenbuslocatie aan te laten sluiten op de behoeften van gebruikers en voorts effectieve waarborgen biedt voor de toegankelijkheid van de UPD op deze locaties. Doordat binnen woonkernen met meer dan 5.000 inwoners een brievenbus beschikbaar is binnen 1.000 meter en buiten deze woonkernen een brievenbus beschikbaar is binnen 2.500 meter, blijft de toegankelijkheid van brievenbussen gewaarborgd.

De wijzigingen in de UPD-eisen ten aanzien van postvestigingen en brievenbussen geven de verlener van de universele postdienst de mogelijkheid om het aantal postvestigingen en brievenbussen te verminderen en de spreiding daarvan beter af te stemmen op de wensen en gedrag van gebruikers. Deze vermindering zal niet direct worden doorgevoerd, maar zal enige jaren in beslag nemen. Per locatie zal door de verlener van de universele postdienst worden bezien in hoeverre de plaatsing van postvestigingen of brievenbussen kan worden heroverwogen. Daarbij is voorts van belang dat de toegankelijkheid voor met name kwetsbare doelgroepen op lokaal niveau niet in het gedrang komt. De verlener van de universele postdienst treedt hiertoe in overleg met diverse belanghebbende partijen, zoals belangenorganisaties. Ook is de voorgestelde maatregel bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel expliciet voorgelegd aan een aantal marktpartijen. Op de uitkomsten van de consultatie wordt nader ingegaan in paragraaf 6 van dit wetsvoorstel.

### *3.2 Periodieke evaluatie van de UPD*

Zoals ook in het Algemeen Overleg over de postmarkt van 27 juni 2013 is benadrukt, is het van belang dat de UPD-eisen aansluiten bij de huidige behoeften van gebruikers en rekening houdt met toekomstige behoeften. In de afgelopen jaren zijn de behoeften van gebruikers van de UPD aanzienlijk gewijzigd. Post is een minder belangrijk communicatiemiddel geworden en wordt in toenemende mate vervangen door elektronische communicatiediensten. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de huidige ontwikkelingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van postdiensten zullen doorzetten. De vraag naar postdiensten zal naar verwachting steeds vaker worden ingenomen door behoefte aan

elektronische communicatiediensten, zoals e-mail. Hierdoor is het te voorzien dat het volume van brievenpostverkeer zowel binnen als buiten de UPD in de toekomst verder zal afnemen. Gelet op de toenemende mogelijkheden voor thuiswinkelen en e-commerce is het daarentegen de verwachting dat aankopen van consumenten in toenemende mate zullen verlopen via het internet. Hierdoor is het denkbaar dat de behoefte aan pakketpost zal toenemen.

Tegelijkertijd hebben de ervaringen in het verleden laten zien dat ontwikkelingen op de postmarkt zoals bijvoorbeeld de behoeften van gebruikers niet alleen snel kunnen verlopen, maar ook erg onvoorspelbaar kunnen zijn. Om te waarborgen dat tijdig een goed inzicht in relevante marktontwikkelingen wordt verkregen, wordt met dit wetsvoorstel een periodieke evaluatie van de UPD wettelijk verankerd. Voorgesteld wordt om elke drie jaar, of eerder indien de verlener van de universele postdienst daartoe een gemotiveerd verzoek heeft ingediend, ontwikkelingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD in kaart te brengen. Ook zal in een evaluatie specifiek worden vooruitgekeken, onder meer door aandacht te besteden aan verwachtingen ten aanzien van toekomstige postvolumes en ontwikkelingen in het rendement van de UPD. Gelet op de grote gevolgen die volumedalingen kunnen hebben op de financiële houdbaarheid van de UPD kan bij de evaluatie voorts worden ingegaan op de vormgeving van de UPD, de aanwijzing van de verlener van de universele postdienst en op specifieke maatregelen om de continuïteit te waarborgen.

Zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 3 juni 2013 is toegelicht, kan het in de toekomst wenselijk blijken om een systeem van twee snelheden binnen de UPD te introduceren. Hierbij zouden gebruikers van de UPD in staat worden gesteld om naast de bestaande dienstverlening, waarbij 95% van de brievenpost dient te worden bezorgd op de eerstvolgende dag die volgt op de dag van aanbidding, te kiezen voor een goedkopere tweedeklasse postdienst met een langere bezorgduur. Ook elders in de Europese Unie, zoals in het Verenigd Koninkrijk, wordt gebruik gemaakt van een dergelijk systeem van twee snelheden. Vanwege sterke verschillen tussen lidstaten, zoals ten aanzien van de UPD, is dit echter niet één op één te vergelijken met de Nederlandse situatie. Als randvoorwaarde voor een eventuele introductie van een tweedeklasse postdienst in Nederland geldt dat hierdoor beter kan worden geborgd dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd, met name doordat de tweedeklasse postdienst beter aansluit bij behoeften van gebruikers en volumedalingen hierdoor kunnen worden beperkt. Op dit moment zou een introductie van een tweedeklasse postdienst niet bijdragen aan een vermindering van de kosten van de UPD, maar dit zou op termijn wel het geval kunnen zijn. Aan de wenselijkheid van een systeem van twee snelheden binnen de UPD zal daarom apart aandacht worden besteed bij een toekomstige evaluatie van de UPD.

### *3.3 Flexibilisering van de UPD-eisen*

Gelet op de dynamische omstandigheden op de Nederlandse postmarkt zal het naar verwachting op termijn wenselijk en noodzakelijk zijn om nieuwe wijzigingen aan te brengen in de UPD. De snelle veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD, en de bijbehorende trend van structurele en toenemende volumedalingen, kunnen als gevolg hebben dat de financiële houdbaarheid in de toekomst opnieuw onder plotselinge druk kan komen te staan. Gelet op die verwachting is het noodzakelijk om te regelen dat in dat geval op zo kort mogelijke termijn passende maatregelen genomen kunnen worden die erop zijn gericht dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd en aansluit bij de wensen van gebruikers, met name door aanpassingen aan te brengen in de UPD-eisen.

Omdat op dit moment alle UPD-eisen neergelegd zijn in artikel 16 van de wet, vergt aanpassing van de UPD steeds een wetswijziging. Gelet op de huidige marktontwikkelingen is het echter noodzakelijk dat met de regelgeving voor de postmarkt snel en effectief kan worden ingespeeld op gewijzigde marktomstandigheden. Met dit wetsvoorstel worden de algemene eisen met betrekking tot de kwaliteit van de UPD op het niveau van wet geregeld en wordt voorgesteld om de concrete eisen betreffende de overkomstduur en het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen voortaan op het niveau van een algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Door de concrete eisen niet langer neer te leggen op het niveau van de wet maar op het niveau van een algemene maatregel van bestuur kan sneller en effectiever worden ingegrepen indien de marktsituatie daarom vraagt. Dit is noodzakelijk om de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD voor de gebruiker ook op de langere termijn te kunnen waarborgen. Daarnaast vormt dit een belangrijke waarborg voor de verlener van de universele postdienst dat tijdig actie kan worden ondernomen indien blijkt dat een rendabele uitvoering van de UPD in het gedrang dreigt te komen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau de hoofdelementen dienen te zijn vormgegeven op het niveau van de wet. Wat betreft de UPD moet onder de hoofdelementen worden begrepen de reikwijdte van de UPD, dat wil zeggen welke diensten in beginsel onder de UPD vallen, en de voornaamste structurele elementen van de UPD, dat wil zeggen het minimumaantal verplichte bezorg- en ophaaldagen binnen de UPD. Dat de reikwijdte van de UPD (de postvervoerdiensten van de UPD) en de verplichtingen ten aanzien van het aantal bezorg- en ophaaldagen worden gezien als hoofdelementen van de regelgeving van de postmarkt, vloeit mede daaruit voort dat hierover specifieke eisen worden gesteld in de Europese Postrichtlijn (zie over de relatie van dit wetsvoorstel met de Postrichtlijn paragraaf 4). Doordat de reikwijdte van de UPD en de verplichtingen ten aanzien van het aantal bezorg- en ophaaldagen op het niveau van de wet de hoofdelementen van de regelgeving voor de postmarkt zijn, vormen zij de kern van de UPD en blijven zij derhalve geregeld op het niveau van de wet. Artikel 16, eerste tot en met vijfde lid, van de wet worden aldus onverkort gehandhaafd.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de UPD-eisen ten aanzien van de overkomstduur en het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen op het niveau van de wet te beperken tot een materiële norm die geconcretiseerd wordt op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Met de materiële norm op het niveau van de wet wordt verzekerd dat de nadere concretisering binnen bepaalde randvoorwaarden moet blijven. Ook wordt hiermee verzekerd dat die nadere concretisering steeds voldoet aan de eis in artikel 3, tweede lid, van de Postrichtlijn dat de dichtheid van de dienstverleningspunten en de toegangspunten voldoet aan de behoeften van gebruikers.

### *3.4 Nettokostenproblematiek*

In de artikelen 30 en 31 van de wet (ofwel paragraaf 4.7. van de wet) is een systematiek neergelegd waarin alle postvervoerbedrijven, inclusief de verlener van de universele postdienst, dienen mee te betalen aan eventuele nettokosten op de UPD. Voorgesteld wordt om deze artikelen te laten vervallen omdat de daarin neergelegde voorziening in het licht van reeds gerealiseerde maatregelen en de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen niet meer nodig is, en voorts in het licht van de ontwikkelingen op de Nederlandse postmarkt onwenselijk wordt geacht. In artikel 1, onderdeel L wordt daarom voorgesteld om paragraaf 4.7. van de wet te laten vervallen.



De voorziening in de artikelen 30 en 31 is niet langer nodig. Met de wijziging van de Postregeling 2009 per 29 januari 2014 zijn aanpassingen in de tariefregulering aangebracht, die onder meer borgen dat beter rekening kan worden gehouden met volumedalingen op de postmarkt en een rendabele uitvoering van de UPD beter kan worden geborgd. In dit wetsvoorstel worden voorts maatregelen voorgesteld die de kosten van de UPD beogen te verminderen en die borgen dat tijdige en passende maatregelen genomen kunnen worden wanneer een rendabele uitvoering van de UPD in het gedrang dreigt te komen. Zo wordt er derhalve maximaal op ingezet dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd en dat tijdig passend kan worden ingegrepen indien dat gelet op de marktontwikkelingen noodzakelijk is.

Zoals is toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer van 3 juni 2013, is de in de artikelen 30 en 31 neergelegde systematiek tevens onwenselijk. Deze systematiek zorgt voor veel onzekerheid voor andere marktpartijen. Voor hen die niet betrokken zijn bij de uitvoering van de UPD is immers slecht in te schatten op welk moment nettokosten zouden kunnen ontstaan en hoeveel nettokosten zouden kunnen ontstaan. Ook kan de in de artikelen 30 en 31 neergelegde systematiek gelet op de huidige Nederlandse situatie met slechts twee landelijk opererende spelers een ongewenst effect hebben op de concurrentie op de Nederlandse postmarkt. Met dit wetsvoorstel worden maatregelen voorgesteld om een rendabele uitvoering van de UPD en daarmee de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening die is ingericht op de huidige wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers te kunnen waarborgen. Mocht, ondanks de voorgestelde maatregelen, op enig moment de rendabele uitvoering van de UPD in het gedrang dreigen te komen, dan zal daarvoor een passende oplossing worden gezocht, bijvoorbeeld door een aanpassing van de UPD-eisen. Een directe aanleiding voor een nieuwe maatregel kan volgen uit de periodieke evaluatie van de UPD, die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Ook kan op verzoek van de verlener van de universele postdienst een evaluatie van de UPD worden gestart, bijvoorbeeld indien als gevolg van onverwachte en schoksgewijze dalingen van postvolumes de situatie dreigt dat de UPD niet rendabel kan worden uitgevoerd en tijdig passende maatregelen moeten worden genomen. Zoals ook is verwoord in het voorgestelde artikel 16, zesde en zevende lid, zullen bij eventuele aanpassingen de randvoorwaarden van de Europese Postrichtlijn in acht moeten worden genomen en zal rekening worden gehouden met de voorkeuren en wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers.

### *3.5 Overige aanpassingen van de Postwet 2009*

Met artikel I, onderdeel D, onder a, van dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de uitreiking van gerechtelijk schrijven, bedoeld in de artikelen 585, tweede lid, en 587, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, te schrappen als onderdeel van de universele postdienstverplichting. Deze wijziging wordt voorgesteld in verband met het kabinetsvoornemen om de bezorging van gerechtelijke brieven in eigen beheer uit te voeren (Kamerstukken II 2013/14, 31 490, nr. 134). Het zal daardoor in de nabije toekomst niet langer nodig zijn de verlener van de universele postdienst te verplichten om in zijn bedrijfsvoering voorzieningen te treffen voor het uitreiken van gerechtelijk schrijven, zoals het opleiden van het personeel dat het gerechtelijk schrijven uitreikt. Ten behoeve van een goede overgang naar de situatie waarin gerechtelijk schrijven wordt uitgereikt door de interne koerierdienst van het Rijk wordt ten aanzien van de inwerkingtreding voorgesteld dat de inwerkingtreding van de verschillende bepalingen in dit wetsvoorstel kan verschillen. Zo kan te zijner tijd in overleg met de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Minister van Veiligheid en Justitie worden bezien op welk moment deze verplichting

voor de verlener van de universele postdienst precies kan komen te vervallen.

Dit wetsvoorstel bevat tevens aanpassingen van de artikelen 13d, vijfde lid, 13i, eerste lid, 15, tweede en vijfde lid, 21, 24, 25, 27, 37 en 49, eerste lid, van de wet. De aanpassing van de artikelen 13d, 13i, 15, 21, 37 en 49 van de wet betreffen redactionele aanpassingen (zie de artikelgewijze toelichting). Voorts is een artikel toegevoegd (artikel 25a).

Met de aanpassingen van de artikelen 24, 25, en 27 en de toevoeging van artikel 25a wordt voorgesteld om de uitgangspunten van de wet op het punt van de tariefregulering van de UPD te verduidelijken en te vereenvoudigen. De voorgestelde aanpassingen worden nader toegelicht in de artikelgewijze toelichting.

Ten slotte wordt met dit wetsvoorstel gebruik gemaakt van de gelegenheid om te voorzien in twee andere wijzigingen op het terrein van de Postwet 2009. Ten eerste wordt de term «Nederlandse postadministratie» in artikel 32, tweede lid, van de wet vervangen door de term die in verband met het Achtste Aanvullende Protocol bij de Constitutie van de Wereldpostunie met bijbehorende Akten, d.d. 12 augustus 2008 (Trb. 2010, 126 en Trb. 2011, 267) voortaan gehanteerd wordt in de Constitutie van de Wereldpostunie (zie nader de artikelgewijze toelichting). Daarnaast is in artikel III juncto artikel IV, tweede lid, een voorziening getroffen in verband met de inwerkingtreding van de wet van 25 juni 2014 tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht (Stb. 2014, 247) per 1 augustus 2014 (zie de artikelgewijze toelichting).

#### **4. Europeesrechtelijk kader**

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot modernisering van de UPD en raakt daarmee aan het Europeesrechtelijke kader voor de postmarkt dat is neergelegd in de Postrichtlijn (richtlijn 97/67/EG van het Europese parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, PbEG 1998, L 15). In artikel 3 van de Postrichtlijn is een aantal algemene eisen opgenomen ten aanzien van de UPD. Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Postrichtlijn dienen lidstaten zorg te dragen voor een UPD waarmee voor alle punten van het grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn. Wat betreft de kwaliteit en toegankelijkheid geldt op grond van artikel 3, tweede lid, van de Postrichtlijn voorts de algemene eis dat de dichtheid van de dienstverleningspunten en de toegangspunten voldoet aan de behoeften van de gebruikers. Voorts worden in de Postrichtlijn specifiekere eisen gesteld aan de hoofdelementen van de UPD. Zo geldt op grond van artikel 3, derde lid, de verplichting voor lidstaten om ten minste vijf bezorg- en ophaaldagen binnen de UPD te garanderen. Ook worden specifieke eisen gesteld ten aanzien van de reikwijdte van de UPD, dat wil zeggen welke postdiensten minimaal deel moeten uitmaken van de UPD. Dit wetsvoorstel is in lijn met de eisen uit artikel 3 van de Postrichtlijn ten aanzien van de UPD. De aanzienlijke veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD hebben een situatie doen ontstaan van structurele en toenemende volumedalingen, waardoor de financiële houdbaarheid van de UPD onder druk is komen te staan. De maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, hebben als doel dat beter kan worden geborgd dat de UPD nu en in de toekomst rendabel kan worden

uitgevoerd. Dit wetsvoorstel strekt daarmee tot de borging van de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de UPD. Omdat gebruikers van de UPD de afstand tot postvestiging en brievenbus minder belangrijk achten ten opzichte van met name de prijs, is de wijziging in de UPD-eisen ten aanzien van postvestigingen en brievenbussen in lijn met de voorkeuren van gebruikers, omdat hiermee een kostenbesparing wordt gerealiseerd en toekomstige tariefstijgingen zoveel mogelijk kunnen worden beperkt.

Het laten vervallen van de artikelen 30 en 31 van de wet, waarin de systematiek voor eventuele nettokosten op de UPD is neergelegd, strookt met de Postrichtlijn. In de Postrichtlijn is immers geen verplichting opgenomen voor lidstaten om bij voorbaat te voorzien in een systematiek voor het compenseren van nettokosten van de UPD. Wel is in de Postrichtlijn de notie opgenomen dat het voor lidstaten noodzakelijk kan zijn om nettokosten van de UPD te compenseren via bij het Gemeenschapsrecht toegestane financieringswijzen. Op grond van artikel 7, eerste lid, van de Postrichtlijn mogen de lidstaten het aanbieden van de universele dienst financieren op een of meer van de in artikel 7, tweede, derde of vierde lid, vermelde wijzen, of «op een andere met het Verdrag verenigbare wijze». Daarbij zijn de lidstaten vrijgelaten in de keuze tussen verschillende alternatieve financieringsregelingen (zie voorts overweging 26 van richtlijn 2008/6/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap).

Ten slotte wordt vermeld dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de wet zal worden gemeld bij de Europese Commissie ter uitvoering van artikel 2, tweede lid, van richtlijn 2008/6/EG (Richtlijn 2008/6/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, PbEU 2008, L 52/3).

## **5. Regeldruk**

Door de vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen worden de totale kosten van de UPD verminderd. Een daling van de totale kosten van de UPD kan zich vertalen in een verlaging van inhoudelijke nalevingskosten. Het bedrag waarmee de totale kosten van de UPD dalen, vertaalt zich echter niet één op één in een lastenverlichting voor de verlener van de universele postdienst. Een belangrijke reden hiervoor is de eis dat de tarieven voor de UPD kostengeoriënteerd moeten zijn. De kosten zijn daarom van invloed op de tarieven en daarmee op de opbrengst van de verlener van de universele postdienst. De verlaging van de totale kosten van de UPD vertaalt zich ook niet één op één in lagere tarieven voor de UPD, omdat de kosten per poststuk blijven stijgen door de dalende vraag. Een vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen zal op deze manier wel toekomstige tariefstijgingen kunnen beperken.

## **6. Consultatie**

Om betrokken partijen en belanghebbenden de gelegenheid te geven hun zienswijzen op dit wetsvoorstel kenbaar te maken, heeft een openbare consultatie plaatsgevonden. Uit de consultatie komt het volgende naar voren.

Enkele marktpartijen betwijfelen de noodzaak van de voorgestelde maatregelen tot modernisering en flexibilisering van de UPD. Volgens deze partijen is nut en noodzaak van aanpassing van de UPD-eisen niet vastgesteld, omdat de kosten van de UPD niet inzichtelijk zijn en niet zijn

vastgesteld op grond van een volledig transparante kostentoerekening aan de UPD en kostentoerekeningssystematiek. Deze partijen verzoeken om de ACM de kosten van de UPD inzichtelijk te laten maken en nut en noodzaak van aanpassing van de UPD door de ACM te laten vaststellen. Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, komt de noodzaak tot modernisering en flexibilisering van de UPD voort uit de substantiële wijzigingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD. Doordat de rol van post steeds vaker wordt ingenomen door elektronische communicatiediensten, zoals e-mail, is sprake van een trend van structurele en toenemende volumedalingen op de postmarkt, waardoor de financiële houdbaarheid van de UPD onder druk is komen te staan. Gelet op de steeds snellere daling van de vraag naar UPD-diensten, zijn aanvullende maatregelen nodig om beter te kunnen borgen dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd. De maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, strekken daartoe.

Ten aanzien van de inzichtelijkheid en transparantie van de kosten en kostentoerekening van de UPD, alsook de rol van de ACM daarbij, merk ik het volgende op. Het is niet een taak van de toezichthouder maar van de wetgever om de wenselijkheid te beoordelen van aanpassingen van de UPD. De ACM heeft tot taak om toe te zien op de naleving van de verplichtingen die aan de verlener van de universele postdienst zijn opgelegd. De ACM ziet er in dit verband onder meer op toe dat het rendement op de UPD het voorgeschreven maximum van 10% van de omzet niet overstijgt. Zoals de Tweede Kamer bij brief van 3 juni 2013 is geïnformeerd, heeft de ACM de gevolgen van de voorgestelde maatregelen onderzocht en geconcludeerd dat het niet aannemelijk is dat het voorgeschreven maximumrendement wordt overschreden (Kamerstukken II 2012/13, 29 502, nr. 110). Ten aanzien van de kostentoerekeningssystematiek en de kostentoerekening ziet de ACM erop toe dat deze in overeenstemming zijn met de eisen die in de wet en de Postregeling 2009 zijn gesteld. De ACM dient hiertoe op een zodanig gedetailleerd niveau inzicht te hebben in de kostentoerekeningssystematiek en de kostentoerekening dat zij de daadwerkelijke kosten van de UPD kan bepalen en controleren. Omdat dit bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft, betekent dit echter niet dat andere partijen dan de ACM inzicht dienen te krijgen in de kostentoerekeningssystematiek en de kostentoerekening.

In de consultatiereacties wordt het voorstel tot schrappen van de systematiek voor het vergoeden van eventuele nettokosten op de UPD ondersteund. Wel bestaan er bij enkele partijen vragen over hangende meldingen van nettokosten op de UPD. Een enkele partij verzoekt om een toezegging dat hangende meldingen niet zullen worden geëffectueerd. Dit is niet mogelijk. Zolang de systematiek van de artikelen 30 en 31 Postwet 2009 nog van kracht is, dienen meldingen in behandeling genomen te worden. Mede gelet op de onzekerheid bij marktpartijen op dit punt wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld de systematiek voor nettokosten te schrappen en wordt gestreefd naar zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Verskillende partijen vragen of het wellicht beter is elk jaar of elke twee jaar de periodieke evaluatie te laten uitvoeren, die wordt geïntroduceerd in het voorgestelde artikel 17a. Ook wordt in enkele reacties gevraagd naar de mogelijkheid voor andere marktpartijen dan de verlener van de universele postdienst om te verzoeken om een evaluatie van de UPD. Het voorgestelde artikel 17a vormt een wettelijke verplichting voor de Minister van Economische Zaken om in ieder geval elke drie jaar de UPD en de UPD-eisen te evalueren. Voorts wordt specifiek geregeld dat ook de verlener van de universele postdienst een gemotiveerd verzoek om een evaluatie in kan dienen. De reden daarvan is dat de UPD, de UPD-eisen en ontwikkelingen in de vraag naar UPD-diensten rechtstreeks betrekking hebben op de verlener van de universele postdienst. Overigens kan de Minister van Economische Zaken indien daartoe aanleiding is, bijvoor-

beeld door onvoorziene marktontwikkelingen ook eerder dan de genoemde periode van drie jaar besluiten tot een evaluatie. Enkele partijen hebben het voorstel gedaan om in artikel 16, zesde lid, van de wet te specificeren dat de UPD op kostenefficiënte wijze dient te worden aangeboden. Dit voorstel is niet overgenomen. Prikkel voor kostenefficiëntie zijn voor een deel reeds vormgegeven in de tariefregulering van de UPD, die is uitgewerkt in de Postregeling 2009. Daarnaast volgt een andere, steeds belangrijkere prikkel, uit de marktontwikkelingen op de postmarkt. Doordat gebruikers steeds vaker en steeds gemakkelijker kunnen overstappen naar elektronische communicatiediensten is het voor de verlener van de universele postdienst van belang kostenbesparingen te realiseren en tariefstijgingen zoveel mogelijk te beperken.

Enkele partijen vragen aandacht voor de positie van kwetsbare burgers, zoals ouderen, en geven aan sterk te hechten aan een blijvend goede bereikbaarheid van postvestigingen en brievenbussen. Een partij heeft in dit verband het voorstel gedaan een adviesplicht voor de verlener van de universele postdienst te introduceren om consumentenorganisaties die kwetsbare gebruikers van de UPD vertegenwoordigen de gelegenheid te geven hun zienswijze naar voren te brengen. Dit voorstel is overgenomen (zie artikel 18a van het wetsvoorstel).

Enkele partijen stellen voor om in de wet op te nemen dat andere partijen hun visie kunnen geven op de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur waarin onderdelen van de UPD zullen worden ingevuld. De algemene maatregel van bestuur zal openbaar worden geconsulteerd. Een ieder krijgt derhalve de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen. Het is niet nodig dit in de wet op te nemen. Ook wordt door een partij voorgesteld in de wet op te nemen dat de ACM bij deze algemene maatregel van bestuur in de gelegenheid is om wensen en bedenkingen naar voren te brengen. Conform artikel 6 van de Regeling gegevensuitwisseling ACM en Ministers zal de ACM worden verzocht een uitvoeringstoets uit te voeren en in te gaan op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de algemene maatregel van bestuur.

Een partij verzoekt om nadere duiding van de ruimte voor de verlener van de universele postdienst voor kruissubsidiëring en vraagt hoe zich dit verhoudt met de Mededingingswet en Europese wetgeving. Kruissubsidiëring houdt in dat opbrengsten van een activiteit worden gebruikt om andere activiteiten te financieren en is gebruikelijk in veel economische sectoren. Kruissubsidiëring is doorgaans niet marktverstoring en kan juist ook positieve effecten hebben. Zo stelt kruissubsidiëring ondernemingen bijvoorbeeld in staat te investeren in onderzoek en innovatie. Dit geldt ook voor de postmarkt als geheel en voor de UPD. Op grond van de gewijzigde Postregeling 2009 geldt binnen de tariefregulering één maximumrendement voor de UPD. Het hanteren van één maximumrendement binnen de UPD creëert voor de verlener van de universele postdienst meer ruimte om rekening te houden met de toenemende prijsgevoeligheid van gebruikers van de UPD. Kruissubsidiëring binnen de UPD is in beginsel niet onwenselijk. Het betekent immers dat volumedalingen binnen bijvoorbeeld het brievenpostverkeer, en stijgingen van de postzegelprijs, zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. Dit helpt om de financiële houdbaarheid van de UPD beter te kunnen borgen. Kruissubsidiëring kan echter onder omstandigheden onwenselijke gevolgen hebben, met name indien opbrengsten van een activiteit waarbij niet of nauwelijks sprake is van concurrentie worden gebruikt om voor concurrerende activiteiten een tarief onder de kostprijs te hanteren (roofprijzen). Het risico op roofprijzen speelt op de Nederlandse postmarkt met name bij kruissubsidiëring tussen de UPD en diensten buiten de UPD. De ACM kan in dit verband handhavend optreden op grond van artikel 24 van de Mededingingswet (en artikel 102 van het EU-verdrag). Ook beschikt de

ACM sinds 1 januari 2014 over een ex ante toezichtinstrumentarium waarmee zij vooraf kan ingrijpen.

Een partij verzoekt om in de toelichting op te nemen dat enkele UPD-eisen na een evaluatie alsnog bij wet kunnen worden geregeld. Het spreekt voor zich dat bij een evaluatie ook het niveau van regelgeving kan worden gezien, bijvoorbeeld als de evaluatie aanleiding geeft tot een wijziging of aanvulling van de regelgeving omtrent de UPD.

In een consultatiereactie wordt aangegeven dat de betrokkenheid van andere partijen dan de verlener van de universele postdienst bij discussies omtrent de modernisering van de UPD te beperkt is. Gedurende zes weken was er voor iedereen de gelegenheid via de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) zijn visie op het conceptwetsvoorstel naar voren te brengen. Dat de verlener van de universele postdienst reeds in de voorfase van de totstandkoming van de consultatietekst betrokken is geweest, vloeit logischerwijze voort uit het feit dat hij degene is die de UPD uiteindelijk verricht.

Een partij vraagt naar de mogelijke gevolgen indien de kosten van de UPD, als gevolg van een gewijzigde kostentoerekening, lager zou blijken uit te vallen. Indien de kosten van de UPD lager zouden uitvallen, zou dit doorvertalen naar de dienstverlening aan gebruikers van de UPD, bijvoorbeeld via een lagere (of minder snel stijgende) postzegelprijs. Het rendement van de verlener van de universele postdienst op de UPD mag immers het maximumrendement niet overstijgen.

In een consultatiereactie wordt gevraagd naar de bereidheid om te kijken naar alternatieven voor het laten uitvoeren van (delen van de) UPD. Zoals is aangegeven in de toelichting op dit wetsvoorstel, vormt de aanwijzing van de verlener van de universele postdienst een specifiek aandachtspunt bij de periodieke evaluatie die in dit wetsvoorstel is opgenomen.

Enkele partijen concluderen dat als gevolg van de voorgestelde aanpassing van artikel 49, eerste lid, van de wet overtredingen van enkele bepalingen niet langer beboetbaar zijn en verzoeken dit ongedaan te maken. De verwijzing naar de artikelen 39, eerste en derde lid, 59, 63, tweede lid, en 64 van de wet is geschrapt met de inwerkingtreding per 1 augustus 2014 van (artikel XII, onderdeel G, van) de wet van 25 juni 2014 tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht (Stb. 2014, 247). Door de stroomlijning die met deze wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt is gerealiseerd, is verwijzing naar voornoemde artikelen in artikel 49, eerste lid, van de wet overbodig geworden. Zo is de bevoegdheid van de ACM om informatie te vragen bij postvervoerbedrijven in de artikelen 39, eerste en derde lid, en 59, van de wet overbodig omdat de ACM op grond van artikel 6b, eerste en tweede lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt de bevoegdheid heeft om in het kader van de uitvoering van alle aan haar opgedragen taken (zoals het toezicht op de postmarkt) inlichtingen te vragen aan een ieder. Voorts is met deze wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt geregeld dat het niet gevolg geven door bijvoorbeeld een postvervoerbedrijf aan een verzoek om informatie van de ACM beboetbaar is op grond van artikel 12m, eerste lid, onderdeel a, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

In enkele consultatiereacties wordt gevraagd om de ACM additionele ex ante bevoegdheden te geven voor de postmarkt en in het bijzonder een goedkeuringsbevoegdheid voor de kostentoerekeningsystematiek en de kostentoerekening en voor de tarieven van de UPD (inclusief tariefwijzi-

gingen). Per 1 januari 2014 beschikt de ACM reeds over een uitgebreid ex ante toezichtinstrumentarium dat de ACM de bevoegdheid geeft om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen op te leggen, opdat potentiële mededingingsproblemen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Ten aanzien van de kosten-toerekeningsystematiek en de kostentoerekening aan de UPD kan de ACM op grond van artikel 37, eerste lid, van de wet op ieder moment handhavend optreden indien niet aan de regels is voldaan, bijvoorbeeld door een aanwijzing te geven of een last onder dwangsom of een boete op te leggen. Daarnaast beoordeelt de ACM op grond van de gewijzigde Postregeling 2009 ook in het kader van de berekening van de tariefruimte de kostentoerekeningsystematiek en de kostentoerekening. Omdat de ACM de kostentoerekening zal (laten) corrigeren totdat aan de eisen is voldaan voordat zij jaarlijks de tariefruimte berekent, beschikt zij in materiële zin reeds over een (ex ante) goedkeuringsbevoegdheid. Ten aanzien van de tarieven en tariefwijzigingen wordt door de ACM vooraf de tariefruimte berekend, waarbinnen de tarieven dienen te blijven. Voorts is in de Postregeling 2009 de verplichting voor de verlener van de universele postdienst opgenomen om voorstellen voor tarieven of tariefwijzigingen voor de verschillende postvervoerdiensten binnen de UPD ter toetsing aan de ACM voor te leggen. Indien de ACM constateert dat de door de verlener van de universele postdienst voorgestelde tarieven niet blijven binnen de voor dat jaar berekende tariefruimte, kan de ACM handhavend optreden. Verdergaande ex ante bevoegdheden worden daarom niet nodig geacht.

Een partij geeft in overweging de selectieprocedure in het Postbesluit 2009 een nadere uitwerking te geven. Dit voorstel is niet overgenomen. Artikel 18 van het Postbesluit 2009 bevat reeds een nadere uitwerking van artikel 15 van de wet, waarin regels zijn opgenomen ten aanzien van de procedure voor de aanwijzing van de verlener van de universele postdienst.

In een reactie is aandacht gevraagd voor de gevolgen voor medewerkers van het aangekondigde kabinetsvoornemen om de bezorging van gerechtelijke brieven in eigen beheer uit te voeren. Gerechtelijke brieven worden in de huidige situatie bezorgd door een dochterbedrijf van PostNL (Valid Express). Dit bedrijf bestaat grotendeels uit medewerkers met een arbeidsbeperking. In brieven aan de Tweede Kamer van de Minister voor Wonen en Rijksdienst is aangegeven dat de rijksoverheid zich maximaal zal inzetten om de medewerkers van Valid Express over te nemen die elders binnen PostNL geen passende functie kunnen vinden. Daarbij zal met name bijzondere aandacht zijn voor de kwetsbare positie van mensen met een arbeidsbeperking (Zie Kamerstukken II 2013/14, 31 490, nr. 134 en nr. 141).

Een partij vroeg om in het wetsvoorstel te bepalen dat aan de verlener van de universele postdienst geen gemeentelijke heffingen of belastingen mogen worden opgelegd voor het plaatsen of weghalen van brievenbussen, en dat geen vergunningen aangevraagd behoeven te worden. Bij de totstandkoming van de wet is overwogen dat het wenselijk is te waarborgen dat de verlener van de universele postdienst niet geplaatst wordt voor financiële lasten die afwijken van wat gebruikelijk is of anderszins geconfronteerd wordt met regels waardoor de verlener van de universele postdienst de UPD niet kan verrichten (Kamerstukken II, 2005/06, 30 536, nr. 3). Dit uitgangspunt is vastgelegd in artikel 34 van de wet. Er is geen sprake van gewijzigde omstandigheden op grond waarvan dit uitgangspunt op het punt van financiële lasten heroverwogen zou moeten worden in het kader van dit wetsvoorstel.

Enkele partijen merken op dat in het voorgestelde artikel 24, eerste lid, van het conceptwetsvoorstel abusievelijk een verwijzing naar artikel 22, derde lid, is opgenomen. Dit is niet het geval. Artikel 22, derde lid, is toegevoegd naar aanleiding van het amendement van de leden Vos (PvdA) en De Liefde (VVD) over de inzichtelijkheid van kosten en opbrengsten van de UPD (Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 13).

Ten slotte zijn in de consultatie enkele opmerkingen gemaakt van redactionele aard. Voor zover relevant zijn deze in dit wetsvoorstel of de memorie van toelichting verwerkt.

## **7. Uitvoeringstoets Autoriteit Consument en Markt**

Het toezicht op de postmarkt is neergelegd bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM heeft een uitvoeringstoets op een concept van het wetsvoorstel uitgevoerd. De ACM heeft in haar toets enkele kanttekeningen bij het conceptwetsvoorstel geplaatst, waarop hieronder wordt ingegaan.

De ACM merkt op dat zij de UPD-eisen waarvan wordt voorgesteld ze op het niveau van algemene maatregel van bestuur in te vullen, kan beoordelen op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid als de invulling daarvan gereed is. Zodra de algemene maatregel van bestuur in concept gereed is, zal deze voor een uitvoeringstoets aan de ACM worden voorgelegd.

De ACM stelt in haar uitvoeringstoets voor om de woorden «ten minste» in artikel 16, het zesde en het zevende lid, te schrappen, omdat de zelfstandige betekenis die aan deze woorden zou kunnen worden toegekend ongeschikt is voor directe toepassing en handhaving. Dit voorstel is overgenomen.

De ACM stelt dat de formulering van de evaluatiebepaling van artikel 17a afbreuk kan doen aan het toezicht op de UPD-eisen indien een periodieke evaluatie wordt uitgevoerd of aanstaande is. De ACM verzoekt de formulering aan te passen dan wel toe te lichten dat de wettelijke eisen gedurende een evaluatie onverkort van toepassing blijven. Aan deze opmerking van de ACM is tegemoetgekomen. De situatie waarin een evaluatie op grond van artikel 17a wordt uitgevoerd, of indien een verzoek daartoe wordt ingediend, doet niets af aan de verplichting voor de verlener van de universele postdienst om te voldoen aan de eisen die in het kader van de UPD aan haar zijn opgelegd.

De ACM doet de suggestie om een aanvullende bepaling op te nemen ter verduidelijking van de aan de ACM toegekende taken en bevoegdheden op het gebied van tariefregulering. Hieraan is tegemoet gekomen door in artikel 25, derde lid, te bepalen dat de ACM de tariefruimte voor een specifiek jaar berekent op basis van de door de Minister gestelde regels. Daarmee is de rol van de ACM op het gebied van de tariefregulering verduidelijkt alsmede het onderscheidende verschil met de bevoegdheid van de Minister (zie artikel 25, eerste lid). Waar de Minister de tariefruimte als zodanig bepaalt door de regels vast te stellen die de tariefruimte voor de UPD definiëren en afbakenen, verricht de ACM de concrete berekening van de tariefruimte voor een specifiek jaar door de door de Minister gestelde regels toe te passen.

De ACM merkt op dat de verwijzing naar artikel 9 in artikel 49 pas dient te vervallen op het moment dat artikel 9 komt te vervallen. Dit is in het wetsvoorstel verwerkt.



## **II. ARTIKELEN**

### **Artikel I, onderdeel A – artikel 13d, vijfde lid**

In artikel 13d, vijfde lid, van de Postwet 2009 is abusievelijk een bepaling opgenomen die met de wet van 25 juni 2014 tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht (Stb. 2014, 247) juist in diverse wetten is geschrapt, omdat deze stroomlijningswet voorziet in een centrale openbaarmakingsregeling voor de ACM in de Instellingswet ACM. Het betreft de laatste volzin van artikel 13d, vijfde lid: «Van gegevens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wet openbaarheid van bestuur wordt geen mededeling gedaan.» Gelet op artikelen 12u tot en met 12w van voornoemde wet wordt voorgesteld om deze volzin te schrappen.

### **Artikel I, onderdeel B – artikel 13i, eerste lid, onderdeel b**

In artikel 13i, eerste lid, onderdeel b, van de Postwet 2009 wordt «en» veranderd in «of» opdat wordt verduidelijkt dat de ACM bij het opleggen van een non-discriminatieverplichting onderscheid kan maken tussen (groepen) postvervoerbedrijven en eindgebruikers.

### **Artikel I, onderdeel C – artikel 15, tweede en vijfde lid**

In dit onderdeel C wordt voorgesteld om artikel 15 op twee punten aan te passen:

Ten eerste wordt voorgesteld om de verwijzing naar artikel 30 te schrappen, omdat in onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld om dit artikel te laten vervallen (zie paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting en de toelichting op artikel I, onderdeel L).

Ten tweede wordt voorgesteld om de redactie van het vijfde lid te verbeteren. In dat lid wordt de verlener van de universele postdienst aangeduid als een postvervoerbedrijf waarvan de aanwijzing «wordt ingetrokken». Op het moment dat de selectieprocedure start (de fase waarop dit artikellid betrekking heeft), is echter niet duidelijk of deze procedure er toe leidt dat de aanwijzing (gedeeltelijk) zal worden ingetrokken. Dat betekent dat in het vijfde lid beter gesproken kan worden van het postvervoerbedrijf dat met het verrichten van de universele dienst of een gedeelte daarvan is belast.

### **Artikel I, onderdeel D – artikel 16, derde en zesde tot en met achtste lid**

Onderdeel D ziet als eerste op het schrappen van onderdeel c in artikel 16, derde lid (Artikel I, onderdeel D, onder a). Hiermee is de uitreiking van het gerechtelijk schrijven, bedoeld in de artikelen 585, tweede lid, en 587, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, niet langer onderdeel van de UPD. Deze wijziging wordt voorgesteld in verband met het voornemen van het kabinet om deze diensten in de nabije toekomst zelf te verrichten met een interne koeriersdienst (zie hierover Kamerstukken II 2013/14, 31 490, nr. 134).

Het voornemen om gerechtelijke brieven in eigen beheer uit te voeren vergt geen wijziging van de in het Wetboek van Strafvordering vastgelegde wijze van kennisgeving van gerechtelijke mededelingen. De huidige strafvorderlijke regeling gaat namelijk reeds uit van uitreiking van gerechtelijke stukken door «de post» of door ambtenaren die door de Minister van Veiligheid en Justitie zijn aangewezen (artikel 587).

Wanneer gerechtelijke brieven door de rijksoverheid in eigen beheer worden bezorgd, is het niet langer nodig dat de verlener van de universele postdienst wordt verplicht om in zijn bedrijfsvoering structurele voorzieningen te treffen (en kosten te maken) voor het uitreiken van gerechtelijke mededelingen, zoals het hiertoe opleiden van het personeel. Daarom wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld de uitreiking van gerechtelijk schrijven te schrappen als onderdeel van de universele postdienstverplichting.

Op dit moment is nog niet duidelijk met ingang van welk moment de interne koeriersdienst volledig uitgerust zal zijn om alle gerechtelijke mededelingen uit te reiken. Om een lacune met betrekking tot de uitreiking van gerechtelijk schrijven te voorkomen, wordt in de inwerking-tredingsbepaling van dit wetsvoorstel geregeld dat de inwerkingtreding van de verschillende bepalingen in dit wetsvoorstel kan verschillen. Zo kan te zijner tijd worden gezien op welk moment deze verplichting voor de verlener van de universele postdienst precies kan komen te vervallen. Ten tweede ziet onderdeel D erop dat de concrete eisen aan de kwaliteit van de bezorging (de overkomstduur van 95%) en de concrete eisen aan het net van brievenbussen en postvestigingen voortaan op het niveau van een algemene maatregel van bestuur (het Postbesluit 2009) gesteld kunnen worden. Het voorgestelde nieuwe zesde en zevende lid van artikel 16 bieden de daarvoor benodigde grondslag. De mogelijkheid om de concrete eisen voortaan in een algemene maatregel van bestuur neer te leggen, is noodzakelijk om de nodige flexibiliteit te verkrijgen waardoor de financiële houdbaarheid van de UPD in de toekomst beter gewaarborgd kan worden. Zie omtrent de noodzaak van deze flexibilisering nader paragraaf 3.3. van het algemeen deel van de toelichting. De delegatie-grondslagen in het voorgestelde nieuwe zesde en zevende lid bevatten een aantal materiële randvoorwaarden waaraan bij het stellen van de concrete eisen in de algemene maatregel van bestuur moet worden voldaan, zoals de randvoorwaarde in het zevende lid dat de verlener van de universele postdienst zijn net van brievenbussen en postvestigingen moet afstemmen op de gebruikers van de UPD en daarbij rekening moet houden met de kwetsbare gebruikers. Aan die randvoorwaarde moet worden voldaan wanneer de concrete eisen voor het netwerk op het niveau van de algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. Tevens wordt met die randvoorwaarden gewaarborgd dat te allen tijde wordt voldaan aan de eisen die in de Postrichtlijn worden gesteld aan o.a. de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de UPD (zie met name de artikelen 3 en 5, eerste lid, van de Postrichtlijn).

Inherent aan de voorgestelde aanpak is overigens dat daarmee de afwijkingsmogelijkheid die is opgenomen in artikel 16, negende lid, van de wet kan vervallen (zie artikel I, onderdeel D, subonderdeel c). Op grond van dit lid kan de verlener van de universele postdienst bij uitzondering afwijken van de concrete spreidingseisen voor brievenbussen die zijn opgenomen in artikel 16, achtste lid, van de wet. Die afwijkingsmogelijkheid is niet meer nodig wanneer de concrete spreidingseisen voor brievenbussen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld in plaats van in artikel 16 van de wet.

Ten slotte voorziet onderdeel D in een nieuw achtste lid van artikel 16. Met dit nieuwe lid wordt voorgesteld om de voorhangprocedure verplicht te stellen voor het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur waarin te zijner tijd de concrete eisen worden opgenomen die gesteld worden aan de kwaliteit van de bezorging (de overkomstduur van 95%) en aan het net van brievenbussen en postvestigingen.

## **Artikel I, onderdeel E – artikel 17a (Periodieke evaluatie van de UPD)**

Met de invoeging van artikel 17a wordt voorgesteld om een periodieke evaluatie van de UPD wettelijk te verankeren. Bij een evaluatie van de UPD zullen met name ontwikkelingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD in kaart worden gebracht. Ook zal in een evaluatie specifiek worden vooruitgekeken, onder meer door aandacht te besteden aan verwachtingen ten aanzien van postvolumes en ontwikkelingen in het rendement van de UPD. In een evaluatie kan voorts worden ingegaan op de inhoud van de UPD, de aanwijzing van de verlener van de universele postdienst en op specifieke maatregelen ter bevordering van de financiële houdbaarheid van de UPD.

Voorgesteld wordt om een evaluatie van de UPD iedere drie jaar te laten plaatsvinden. Daarnaast kan op verzoek van de verlener van de universele postdienst een evaluatie van de UPD worden gestart, bijvoorbeeld indien als gevolg van onverwachtse en schoksgewijze dalingen van postvolumes de situatie dreigt dat de UPD niet rendabel kan worden uitgevoerd en tijdig passende maatregelen moeten worden genomen.

## **Artikel I, onderdeel F – nieuw artikel 18a (adviesrecht consumentenorganisatie)**

De verlener van de universele postdienst beschikt naar aanleiding van een wijziging in de eisen ten aanzien van de spreiding van postvestigingen en brievenbussen over meer ruimte dan voorheen in de praktische uitwerking. Gelet op het belang van een goede toegankelijkheid van met name kwetsbare gebruikers van de UPD, zoals ouderen, bevat dit nieuwe artikel 18a derhalve de verplichting voor de verlener van de universele postdienst om consumentenorganisaties die de belangen behartigen van kwetsbare gebruikers om advies te vragen over voorgenomen wijzigingen in de uitvoering van de UPD die het gevolg zijn van een wijziging van de eisen ten aanzien van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen. De termijnen in het tweede lid, van artikel 18a waarborgen dat de verlener van de universele postdienst het advies tijdig vraagt en dat de consumentenorganisatie over een redelijke termijn beschikt om het advies op te stellen.

## **Artikel I, onderdeel G – artikel 21, tweede lid**

Omdat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de artikelen 24 tot en met 27 te vereenvoudigen en te verduidelijken, is het nodig om in artikel 21, tweede lid, een verwijzing aan te passen.

## **Artikel I, onderdelen H tot en met K- artikelen 24, 25, 25a en 27**

In de onderdelen H tot en met K wordt voorgesteld om de artikelen 24, 25 en 27 van de wet aan te passen en een artikel 25a toe te voegen teneinde de uitgangspunten van de wet op het punt van de tariefregulering van de UPD te verduidelijken en te vereenvoudigen. Dit is nodig om te waarborgen dat ongeacht de toekomstige omstandigheden op de Nederlandse postmarkt er steeds voldoende aangrijpingspunten zijn om zeker te stellen dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd en aansluit bij de wensen van gebruikers.

In onderdeel H, subonderdeel a, wordt voorgesteld om in artikel 24 te expliciteren dat de ruimte van de verlener van de universele postdienst om nieuwe of gewijzigde tarieven vast te stellen voor zijn postdiensten binnen de UPD afhankelijk is van de tariefruimte die voor de UPD bij ministeriële regeling (de Postregeling 2009) is bepaald.

Met onderdeel H, subonderdeel b, wordt voorts voorgesteld om een grondslag te creëren voor het stellen van nadere regels over voorwaarden en tarieven die de verlener van de universele postdienst vaststelt voor de postdiensten binnen de UPD. Het is van belang dat eventuele nadere regels op het niveau van een ministeriële regeling vastgesteld kunnen worden, juist omdat het gelet op de dynamiek van de postmarkt om uiteenlopende situaties kan gaan waarin het stellen van dergelijke regels wenselijk kan zijn. Voorts zal het naar verwachting veelal gaan om procedurele en administratieve regels die qua karakter vergelijkbaar zijn met de regels die in de Postregeling 2009 gesteld worden omtrent bijvoorbeeld brievenbussen en aansprakelijkheid.

De onderdelen I en J betreffen de vereenvoudiging en verduidelijking van artikel 25 van de wet. Ten eerste wordt voorgesteld om artikel 25 te splitsen in een inhoudelijk artikel (het nieuwe artikel 25) en een procedureel artikel (het nieuwe artikel 25a). De materiële normstelling omtrent de tarieven wordt met onderdeel I neergelegd in het nieuwe artikel 25. In artikel 25a worden de procedurele vereisten voor de vaststelling van nadere regels omtrent tarieven en tariefruimte ondergebracht, zoals de voorhang van die regels bij beide Kamers der Staten-Generaal. Ten tweede wordt voorgesteld om artikel 25 redactioneel te vereenvoudigen waardoor tegelijkertijd de gewenste verduidelijking ontstaat. Die verduidelijking bestaat erin dat wordt verhelderd dat artikel 25 ziet op de tariefruimte die bij ministeriële regeling wordt bepaald en artikel 24 ziet op de tarieven die de verlener van de universele postdienst vaststelt (met inachtneming van de tariefruimte). In de wet wordt in de artikelen 24 tot en met 27 namelijk steeds gesproken over «de tarieven» terwijl het afwisselend gaat over enerzijds de tarieven die de verlener van de universele postdienst voor zijn diensten vaststelt (zie bijvoorbeeld artikel 24) en anderzijds over de tariefruimte die de verlener van de universele postdienst daarbij heeft (zie artikel 25). Door in het voorgestelde artikel 25 expliciet te spreken over tariefruimte respectievelijk over «de ruimte waarbinnen de tarieven, bedoeld in artikel 24, eerste lid kunnen worden vastgesteld» wordt verduidelijkt dat het in artikel 25 over de door de Minister bij ministeriële regeling bepaalde tariefruimte gaat. Door in artikel 25, derde lid, te bepalen dat de ACM de tariefruimte voor een specifiek jaar *berekent* op basis van de door de Minister gestelde regels, wordt de rol van de ACM op het gebied van de tariefregulering verduidelijkt en wordt duidelijker wat het onderscheidende verschil is met de bevoegdheid van de Minister (zie artikel 25, eerste lid). Waar de Minister de tariefruimte als zodanig bepaalt door in de Postregeling 2009 de regels (waaronder de formule waarmee moet worden gerekend) vast te stellen die de tariefruimte voor de UPD definiëren en afbakenen, verricht de ACM de concrete berekening van de tariefruimte voor een specifiek jaar door de door de Minister gestelde regels toe te passen. De berekening door de ACM vindt plaats op basis van gegevens uit de financiële verantwoording van de verlener van de universele postdienst. In dat kader beoordeelt de ACM ook of die financiële verantwoording, respectievelijk de concrete toerekening van kosten aan de UPD die de verlener van de universele postdienst in een specifiek jaar heeft gedaan, in overeenstemming zijn met de regels die daarvoor gesteld zijn in de Postregeling 2009. De ACM beoordeelt vervolgens de (overeenkomstig artikel 27, eerste lid, van de wet voorgelegde) tariefvoorstellen van de verlener van de universele postdienst aan de hand van de door de ACM berekende tariefruimte voor het jaar waarop de tariefvoorstellen betrekking hebben.

In artikel 25, vijfde lid, blijft overigens de mogelijkheid behouden in afwijking van de tariefruimte die in de Postregeling 2009 is vastgelegd, bij uitzondering een andere tariefruimte te bepalen voor een afzonderlijk jaar. Gelet op de dynamiek in de postmarkt kan het in de toekomst noodzakelijk

blijken om, in afwijking van de bepaalde tariefruimte, bijvoorbeeld aanvullende tariefruimte te creëren voor een afzonderlijk jaar. Van deze mogelijkheid kan overigens uitsluitend gebruik gemaakt worden indien dit noodzakelijk is om te voldoen aan het vereiste dat de tarieven op de kosten gebaseerd zijn. Hiermee behoudt de tariefruimte voor de UPD de flexibiliteit die in een bijzondere situatie nodig kan zijn om de financiële houdbaarheid van de UPD te waarborgen.

Ten slotte hebben bovenstaande wijzigingen tot gevolg dat de verwijzingen in artikel 27 moeten worden aangepast (artikel I, onderdeel K).

#### **Artikel I, onderdeel L – artikelen 30 en 31**

Het laten vervallen van deze artikelen is toegelicht in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie.

#### **Artikel I, onderdeel M – artikel 32**

In artikel 32, tweede lid, van de wet is bepaald dat de verlener van de universele postdienst voor de toepassing van de akten van de Wereldpostunie op kan treden als «Nederlandse postadministratie». Deze term is overgenomen van de gelijklopende term in de Constitutie van de Wereldpostunie, namelijk postale administratie. Door middel van het Achtste Aanvullende Protocol is de Constitutie van de Wereldpostunie gewijzigd (d.d. 12 augustus 2008, Trb. 2010, 126 en Trb. 2011, 267), onder meer ten aanzien van de term postale administratie.

In de Constitutie en de daarop gebaseerde verdragen wordt thans gesproken van «aangewezen aanbieder» waar het (verplichtingen betreffende) de verlening van de UPD betreft. In andere gevallen is de term «postale administratie» vervangen door «lidstaat». Zoals uiteengezet in de toelichtende nota bij het Achtste Aanvullend protocol (Kamerstukken II 2012/13, 32 879 (R1960), A, nr. 2) houdt deze wijziging verband met de liberalisering van postale dienstverlening in een aantal landen. Op deze wijze worden de verantwoordelijkheden van de lidstaten en de aangewezen aanbieders duidelijker afgebakend waar het gaat om de levering van de UPD. Deze wijziging van artikel 32, tweede lid, Postwet 2009 betreft aldus geen inhoudelijke wijziging doch beoogt slechts gelijkschakeling van de terminologie in dit artikellid met de Constitutie van de Wereldpostunie.

#### **Artikel I, onderdeel N – artikel 37**

Met dit onderdeel wordt een verschrijving hersteld in artikel 37. Abusief is in dit artikel geen rekening gehouden met het feit dat artikel 15 (met uitzondering van het vijfde lid) geen betrekking heeft op verplichtingen aan een postvervoerbedrijf of een verlener van de universele postdienst. Die bepalingen moeten om die reden uitgezonderd worden van de bepalingen waarop de ACM toezicht houdt. Artikel 15 heeft betrekking op de te volgen procedure voor het (opnieuw) aanwijzen van een verlener van de universele postdienst door Onze Minister. Enkel het vijfde lid van artikel 15 betreft een verplichting voor een verlener van de universele postdienst. Met uitzondering van dat vijfde lid, dient artikel 15 derhalve uitgezonderd te worden in artikel 37. Hetzelfde geldt voor het in dit wetsvoorstel opgenomen artikel 17a.

#### **Artikel I, onderdeel O – artikel 49, eerste lid**

Dit betreft hoofdzakelijk wijzigingen van redactionele aard die het gevolg zijn van de wijzigingen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Omdat er meerdere wijzigingen nodig zijn in het eerste lid wordt het hele lid

vervangen. Daarbij wordt overigens rekening gehouden met de inwerkingtreding per 1 augustus 2014 van de eerder genoemde wet van 25 juni 2014 tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt dat in artikel 49, eerste lid, van de Postwet 2009 de verwijzing naar de artikelen «39, eerste en derde lid, 41, 59, 63, tweede lid, en 64 van deze wet, alsmede art. 5:20 Algemene wet bestuursrecht» heeft gewijzigd. Een inhoudelijke wijziging betreft het toevoegen van de artikelen 15, vijfde lid, en 21 aan artikel 49, eerste lid. Aangezien de verplichtingen die in deze artikelen zijn opgenomen van belang zijn voor het waarborgen van een goede uitvoering van de UPD, is het wenselijk dat bij niet-naleving van deze verplichtingen een boete kan worden opgelegd.

## **Artikel II – grondslag van de Postregeling 2009**

Om na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel mogelijke onduidelijkheid over de grondslag van de Postregeling 2009 te voorkomen, wordt in dit artikel bepaald dat de Postregeling 2009 na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn grondslag vindt in de artikelen 22, derde lid, 23, tweede lid, 25, eerste, vierde en vijfde lid, en 27, tweede lid, van de wet.

## **Artikel III – Instellingswet ACM**

De wet van 25 juni 2014 tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht (Stb. 2014, 247) is per 1 augustus 2014 in werking getreden. In artikel III van dit wetsvoorstel is bepaald dat de regels voor de doorberekening van kosten van de ACM, zoals die in de Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Mededingingswet, Postwet 2009 en Telecommunicatiewet luiden op 31 juli 2014, van toepassing zijn voor de periode van 1 augustus 2014 tot en met 31 december 2014. Ingevolge artikel IV, tweede lid, treedt artikel III in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet tot wijziging van de Postwet 2009 te zijner tijd wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 augustus 2014. Deze bepalingen stellen in aanvulling op de regels op basis van artikel 45 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt zeker dat voor heel 2014 dezelfde regels van toepassing zijn voor de doorberekening van de kosten van de ACM.

De Minister van Economische Zaken,  
H.G.J. Kamp