

Besluit van 2015 tot wijziging van het Postbesluit 2009 in verband met de modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening

NOTA VAN TOELICHTING

(4 december 2014)

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

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 (hierna: UPD), waardoor een situatie is ontstaan van structurele en toenemende volumedalingen. Hierdoor is de financiële houdbaarheid van de UPD onder druk komen te staan. Om deze reden is in de wet van **PM 2015** houdende wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienst (Stb. **PM**) een aantal maatregelen opgenomen met als doel een rendabele uitvoering van de UPD en daarmee de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening die is ingericht om de huidige wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers beter te kunnen waarborgen. Twee van deze maatregelen vergen een wijziging van het Postbesluit 2009. Met dit besluit wordt hieraan invulling gegeven.

Ten eerste worden met dit besluit de concrete eisen voor de verlener van de universele postdienst inzake de overkomstduur en het net van postvestigingen en brievenbussen vastgesteld op het niveau van algemene maatregel van bestuur (in plaats van het niveau van de Postwet 2009). Dit betreft een nadere concretisering van de eisen inzake de kwaliteit en toegankelijkheid van de UPD die zijn neergelegd in artikel 16, zesde en zevende lid, van de Postwet 2009 (hierna: de wet). Door de eisen inzake postvestigingen en brievenbussen te concretiseren op het niveau van algemene maatregel van bestuur is beter gewaarborgd dat snel en effectief kan worden ingegrepen indien dat gelet op de snelle veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD, noodzakelijk is (zie Kamerstukken II, 2013/2014, 34 024, nr.3). Met de materiële norm op het niveau van de wet wordt verzekerd dat de nadere concretisering binnen bepaalde randvoorwaarden moet blijven.

Ten tweede wordt met dit besluit de aangekondigde wijziging van de concrete eisen aan het aantal postvestigingen en brievenbussen doorgevoerd (zie Kamerstukken II 2013/2014, 34 024, nr.3). Bij de uitwerking hiervan is het advies van consumentenorganisaties die de belangen behartigen van kwetsbare gebruikers van de UPD van belang. De inhoudelijke eis aan de overkomstduur van de universele post blijft ongewijzigd.

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1. Overkomstduur

De inhoudelijke eis die wordt gesteld aan de overkomstduur verandert niet. Brieven die vallen onder de UPD dienen binnen Nederland in ten minste 95% van de gevallen binnen één dag na aanbieding bezorgd te worden met uitzondering van bezorging op zon- maan- of feestdagen. Rouw- en medische brieven dienen nog steeds in ten minste 95% van de gevallen binnen één dag na aanbieding bezorgd te worden met uitzondering van bezorging op zon- of feestdagen. De eis aan de overkomstduur zoals die voorheen op het niveau van de wet was opgenomen (in artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009) blijft dus gehandhaafd en is opgenomen in artikel 4a (artikel I, onderdeel A, van dit besluit).

2.2. Postvestigingen

In artikel 16, zevende lid, van de wet werden voorheen aan de verlener van de universele postdienst ten aanzien van postvestigingen zowel spreidingseisen als een absolute eis aan het aantal postvestigingen gesteld. Op grond van die spreidingseisen dienden de postvestigingen zo geplaatst te zijn dat voor ten minste 95% van de Nederlandse inwoners een dienstverleningspunt met volledig assortiment bereikbaar was binnen een straal van 5 kilometer. Voor ten minste 85% van de inwoners wonende buiten woonkernen met meer dan 5.000 inwoners diende een dienstverleningspunt met volledig assortiment bereikbaar te zijn binnen een straal van 5 kilometer. Naast de spreidingseisen voorzag de wet er voorts in dat de verlener van de universele postdienst op grond van de absolute eis in ieder geval moest 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.

De absolute eis dat de verlener van de universele postdienst moet beschikken over ten minste 2.000 dienstverleningspunten komt in dit besluit te vervallen. Deze eis is niet noodzakelijk voor de borging van het publieke belang van toegankelijkheid van postvestigingen, omdat de toegankelijkheid reeds wordt geborgd door de spreidingseisen. Deze spreidingseisen blijven gehandhaafd en zijn opgenomen in artikel 4b (artikel I, onderdeel A) van dit besluit. De spreidingseisen leiden op zichzelf tot een ondergrens van circa 1.000 postvestigingen waarover de verlener van de universele postdienst minimaal moet beschikken. Het vervallen van de absolute eis van 2.000 dienstverleningspunten geeft meer ruimte voor de verlener van de universele postdienst om onrendabele postvestigingen te sluiten. Deze maatregel bevordert de mogelijkheden om de UPD rendabel uit te voeren, terwijl de handhaving van de spreidingseisen borgt dat de toegankelijkheid van postvestigingen niet in het gedrang komt (zie Kamerstukken II 2013/2014, 34 024, nr.3).

2.3 Brievenbussen

In artikel 16, achtste lid, van de wet werden voorheen aan de verlener van de universele postdienst ten aanzien van brievenbussen een tweetal spreidingseisen gesteld. In woonkernen met meer dan 5.000 inwoners moest een brievenbus beschikbaar zijn binnen een straal van 500 meter. Buiten woonkernen met meer dan 5.000 inwoners moest 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 was dat de plaatsing van brievenbussen werd 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 had de eis dat een brievenbus beschikbaar moet zijn binnen een straal van 500 meter als gevolg dat een belangrijk deel van de brievenbussen slechts beperkt werd 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 diende te legen. In deze gevallen brengt de verplichting voor de verlener van de universele postdienst om de post vijf dagen per week op te halen relatief veel kosten met zich mee ten opzichte van de betrokken baten. Dit beperkt een rendabele uitvoering van de UPD.

Met het onderhavige besluit wordt de spreidingseis voor brievenbussen voor woonkernen met meer dan 5.000 inwoners verruimd, opdat voor inwoners een brievenbus beschikbaar moet zijn binnen 1.000 meter (zie artikel 4c, eerste lid, onderdeel a). Het verruimen van de spreidingseis bevordert de mogelijkheden om de UPD rendabel uit te voeren en creëert meer mogelijkheden voor de verlener van de universele postdienst om brievenbussen te plaatsen op locaties waar mensen regelmatig komen, zoals bij supermarkten, winkelcentra, postvestigingen en openbaarvervoerlocaties. De verlener van de universele postdienst wordt met deze wijziging in staat gesteld het aantal brievenbussen te verminderen van circa 19.000 naar circa 8.700 brievenbussen.

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 wordt gehandhaafd (zie artikel 4c, eerste lid, onderdeel b), omdat deze voldoende 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.

Tevens is in het tweede lid, van artikel 4c, een vergelijkbare afwijkingsmogelijkheid opgenomen die voorheen was opgenomen in artikel 16, negende lid, van de wet. Deze afwijkingsmogelijkheid zag op beide spreidingseisen. In de praktijk is tot op heden afwijking slechts nodig gebleken in gebieden buiten woonkernen met meer dan 5.000 mensen. Gelet hierop is de afwijkingsmogelijkheid in artikel 4c, tweede lid, beperkt tot de spreidingseis die geldt buiten woonkernen met meer dan 5.000 inwoners (zie artikel

4c, eerste lid, onderdeel b). Indien het in een bepaald gebied redelijkerwijs niet haalbaar is om, gelet op de spreidingseisen in artikel 4c, eerste lid, onderdeel b, een voor een publiek bestemde brievenbus te plaatsen, kan de verlener van de universele postdienst op grond van dit tweede lid, bij het plaatsen van een brievenbus afwijken van deze spreidingseis. Om de betrokken gebruikers een alternatief te bieden, is een voorwaarde voor afwijking dat de verlener van de universele postdienst hen de gelegenheid moet bieden om poststukken aan de postbezorger mee te geven.

2.4. Advies (her)plaatsing postvestigingen en brievenbussen

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 zal rekening worden gehouden met locaties waar mensen regelmatig komen, zoals bij supermarkten, winkelcentra en openbaarvervoerlocaties. Voorts zal daarbij worden geborgd dat de toegankelijkheid op lokaal niveau alsmede de toegankelijkheid van de UPD voor met name kwetsbare groepen (zoals ouderen) voldoende blijft. De Postwet 2009 voorziet daartoe (in artikel 18a) in de verplichting voor de verlener van de universele postdienst om advies te vragen aan consumentenorganisaties die de belangen behartigen van kwetsbare gebruikers van de UPD over de door hem voorgenomen wijzigingen in het aantal en de spreiding van brievenbussen en postvestigingen. In het verlengde hiervan voorziet artikel 4d in de verplichting voor de verlener van de universele postdienst om bij het aantal en de spreiding van brievenbussen en postvestigingen rekening te houden met dat advies. Dit betekent dat de verlener van de universele postdienst steeds moet bezien in hoeverre redelijkerwijs aan het advies tegemoet kan worden gekomen.

3. Europees kader

Zoals hierboven is uiteengezet, heeft de wijziging van de eisen aan het net van postvestigingen en brievenbussen als doel een rendabele uitvoering van de UPD en daarmee de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening die is ingericht om de huidige wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers beter te kunnen waarborgen. Daarbij wordt rekening gehouden met de voorkeuren van gebruikers van de UPD, zoals het feit dat zij in mindere mate hechten aan de afstand tot postvestiging en brievenbus dan aan de prijs (zie Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77 en de bijlagen daarbij). Met een vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen wordt een kostenbesparing gerealiseerd waardoor toekomstige tariefstijgingen zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. Dit is in lijn met de voorkeuren van gebruikers.

Aldus is de onderhavige wijziging in overeenstemming met de eisen van artikel 3, eerste en derde lid, van 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). Zie hieromtrent uitgebreider de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel houdende wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de UPD (Kamerstukken II 2013/2014, 34 024, nr.3).

4. Regeldruk en bedrijfseffecten

Zoals is uiteengezet in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (Kamerstukken II 2013/2014, 34 024, nr.3) worden door de vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen 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 dat dat in de Postregeling 2009 is geregeld dat het rendement dat de verlener van de universele postdienst mag behalen op de UPD gemaximeerd is. Indien door een verlaging van de totale kosten van de UPD het maximumrendement op de UPD wordt overschreden wordt de tariefruimte van de UPD naar beneden toe worden bijgesteld. De verlaging van de totale kosten van de UPD vertaalt zich echter waarschijnlijk niet één op één in lagere tarieven voor de UPD, omdat de kosten per poststuk blijven stijgen door de verder dalende vraag. Een vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen zal op deze manier wel toekomstige tariefstijgingen kunnen beperken.

5. Uitvoeringstoets ACM

Deze paragraaf wordt na de consultatie toegevoegd.

6. Consultatie

Deze paragraaf wordt na de consultatie toegevoegd.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A

In het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet dat in de artikelen 4a tot en met 4c concrete kwaliteitsnormen voor de UPD inzake de overkomstduur en het net van postvestigingen en brievenbussen van de verlener van de universele dienst zijn

opgenomen. Hiermee is gewaarborgd dat snel en effectief kan worden ingegrepen indien dat gelet op de snelle veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD noodzakelijk is (zie Kamerstukken 34 024, nr. 3).

In artikel 4d is bepaald dat de verlener van de universele postdienst bij de uitvoering van die kwaliteitsnormen rekening moet houden met het advies van consumentenorganisaties die de belangen behartigen van kwetsbare gebruikers van de universele postdienst. Dit ligt in het verlengde van artikel 18a van de wet op grond waarvan de verlener van de universele postdienst verplicht is om zo'n advies te vragen. Deze waarborgen zijn in het belang van de toegankelijkheid op lokaal niveau alsmede de toegankelijkheid van de UPD voor met name kwetsbare groepen (zoals ouderen).

Artikel I, onderdelen B tot en met E

De verwijzingen in de artikelen 6, tweede lid, 7, tweede lid, 8, eerste lid, en 10, eerste lid, naar artikel 16, zesde tot en met achtste lid, dienen vervangen te worden vanwege de wijziging van artikel 16, zesde tot en met achtste lid, in de Wet van **PM** 2015 houdende wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienst. Als gevolg van die wet worden de eisen aan de overkomstduur en aan het net van de verlener van de universele postdienst immers opgenomen in de artikelen 4a tot en met 4c (zie artikel I, onderdeel A) van het onderhavige besluit.

De Minister van Economische Zaken,