

# Richtsnoeren toegang tot de postbussen

25 september 2000  
OPTA/COM/2000/202712

## 1. Inleiding

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) publiceert hierbij richtsnoeren voor de behandeling van verzoeken in het kader van toegang tot de postbussen van de houder van de concessie op grond van het artikel 2d van de Postwet. TNT Post Groep N.V. is op grond van artikel 5 van de Machtigingswet aangewezen als de houder van de concessie (hierna tevens aan te duiden als de concessiehouder).

In het najaar van 1999 tot 1 april 2000 heeft de concessiehouder een pilot 'Toegang tot de postbussen' gehouden waaraan een aantal aanbieders van postvervoer heeft deelgenomen. De pilot is in het voorjaar van 2000 geëvalueerd door de concessiehouder. Hierin heeft de concessiehouder ook de reacties van de deelnemers verwerkt. Op 25 april 2000 heeft het college een afschrift van de evaluatie van de concessiehouder ontvangen. Na de pilot heeft de concessiehouder voorwaarden en vergoedingen vastgesteld op basis waarvan andere aanbieders van postvervoer toegang tot zijn postbussen kunnen verkrijgen. Het college is door de concessiehouder in kennis gesteld van de door hem gehanteerde voorwaarden en vergoedingen inzake toegang tot zijn postbussen. De vergoedingen voor toegang tot de postbussen waren tevens vergezeld van een kostprijsbepaling. De redelijkheid van deze vergoeding, inclusief de kostprijsbepaling, zal het college op grond van artikel 2d van de Postwet alsmede op grond van de onderhavige richtsnoeren beoordelen, op het moment dat hierover bij hem een verzoek als bedoeld in het tweede lid van artikel 2d van de Postwet wordt ingediend.

Het college heeft de resultaten van de bevindingen van de evaluatie, gericht door de houder van de concessie, betrokken bij het opstellen van deze richtsnoeren. Daarnaast heeft

het college de concessiehouder en een aantal andere aanbieders van postvervoer ook afzonderlijk om hun zienswijze over de pilot en de huidige stand van zaken omtrent toegang tot de postbussen van de concessiehouder gevraagd. Een aantal belanghebbenden heeft hierop een reactie gegeven. Het college heeft de reacties bij het opstellen van deze richtsnoeren betrokken.

De onderhavige richtsnoeren moeten worden gekwalificeerd als beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht en zijn overeenkomstig titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht opgesteld. De richtsnoeren hebben ten doel helderheid te verschaffen over de wijze waarop het college voornemens is invulling te geven aan zijn bevoegdheid terzake.

## 2. Wettelijk kader

### *Europese regelgeving*

Op 1 juni 2000 is de nieuwe Postwet in werking getreden. De wet dient mede ter uitvoering van de Europese richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst<sup>1</sup>. De Europese richtlijn bevat maatregelen die noodzakelijk zijn teneinde een communautair beleid voor de postdiensten ten uitvoer te leggen. Het communautaire beleid is erop gericht op termijn totale liberalisering van de Europese postmarkten te bewerkstelligen. De liberalisering van de postmarkt zal geleidelijk ingevoerd worden teneinde nationale postbedrijven de kans te geven zich aan de veranderende situatie aan te passen. In een eerste stap zal de Europese Commissie in het jaar 2003 de grenzen van de monopolies verlagen tot brieven tot 50 gram of 2,5 maal het basistarief, het internationale postverkeer volledig liberaliseren en prijsgrenzen voor exprespost afschaffen. In een tweede stap, welke geëffectueerd dient te worden in 2007, zullen maatregelen genomen worden ten

aanzien van de universele dienst en verdere liberalisering.

Op 6 februari 1998 heeft de Europese Commissie een Mededeling over de toepassing van de mededingingsregels op de postsector (98/C 39/02) gepubliceerd. Hierin stelt de Europese Commissie nadrukkelijk dat er bijzondere verplichtingen gelden voor postexploitanten met een machtspositie. Deze verplichtingen zien onder meer op toegang tot het postnetwerk en houden in dat deze postexploitant tegen op kosten gebaseerde tarieven toegang dient te verlenen. De voorwaarden voor toegang moeten verder doorzichtig zijn, op gepaste wijze openbaar worden gemaakt en mogen geen discriminatie inhouden.

### *Nationale regelgeving*

Ter waarborging van een goede postale dienstverlening is TNT Post Groep N.V. als houder van de concessie op grond van artikel 2, eerste lid, van de Postwet verplicht om voor een ieder in Nederland het postvervoer, zoals beschreven in artikel 3 en 4 van het Postbesluit<sup>2</sup>, met inbegrip van bepaalde postvervoerdiensten, binnen Nederland en van of naar gebieden buiten Nederland te verrichten. In artikel 5 van het Postbesluit worden als postvervoerdiensten aangewezen: de aangetekende zending, de zending met aangegeven waarde, de uitreiking van een gerechtelijk schrijven en de postbussendienst.

Ingevolge artikel 5 van de Machtigingswet is aan TNT Post Groep N.V. – en met uitsluiting van anderen – concessie in de zin van artikel 2a, eerste lid, van de Postwet verleend voor het verrichten van het postvervoer, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Postwet binnen Nederland en van de gebieden buiten Nederland ten aanzien van brieven die elk afzonderlijk ten hoogste 100 gram wegen, voorzover dit postvervoer wordt verricht tegen een tarief dat lager is dan bij algemene maatregel van bestuur bepaald.

Op grond van artikel 2d, eerste lid, van de Postwet is de houder van de

concessie verplicht aan andere aanbieders van postvervoer tegen redelijke, objectief gerechtvaardigde en non-discriminatoire, voorwaarden en vergoedingen toegang te verlenen tot zijn postbussen. Op grond van het tweede lid van dit artikel dienen bovengenoemde voorwaarden en vergoedingen in onderling overleg te worden bepaald. Indien hierover tussen partijen geen overeenstemming bereikt wordt, worden de voorwaarden of vergoedingen op verzoek van de meest gereede partij vastgesteld door het college.

Aangezien artikel 2d van de Postwet tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet door de Tweede Kamer bij amendement is aangenomen, bevat de memorie van toelichting bij de Postwet geen nadere toelichting bij dit artikel. Door de indieners van de motie wordt voor het totstandkomen van concurrentie vrije toegang tot de postbussen van de concessiehouder essentieel geacht. De nota van toelichting bij het Postbesluit geeft over de bovengenoemde verplichting enige duidelijkheid, zij het in een ander kader. In deze toelichting wordt door de wetgever verklaard waarom het gerechtvaardigd is om de postbussendienst in de opdracht als omschreven in artikel 2, eerste lid, van de Postwet onder te brengen. De wetgever beoogt met deze verplichting voor de houder van de concessie te bewerkstelligen dat concurrenten van de concessiehouder, voor het afleveren van door hen vervoerde postzendingen die door de afzender zijn geadresseerd op postbussen die in het beheer zijn bij de concessiehouder, op redelijke voorwaarden toegang hebben tot die postbussen.

### 3. Procedurele aspecten

Het in behandeling nemen door het college van een ingediend verzoek op grond van artikel 2d, tweede lid, van de Postwet is afhankelijk van een aantal randvoorwaarden. Uitgangspunt is dat de concessiehouder en een andere aanbieder van postvervoer onderling tot overeenstemming komen over de voorwaarden en de vergoedingen inzake toegang tot de postbussen van de concessiehouder. Uitsluitend bij gebreke van overeenstemming worden voorwaarden of vergoedingen op grond van een bovengenoemde verzoek door het college vastgesteld. Het

verzoek voor het vaststellen van voorwaarden of vergoedingen moet voorts betrekking hebben op toegang tot 'de postbussen', in de zin van artikel 1, sub e, van het Postbesluit. Verder dient het verzoek aan het college om voorwaarden en vergoedingen inzake toegang tot de postbussen van de concessiehouder vast te stellen, ingediend te worden door de meest gereede partij. Aangezien het college van oordeel is dat niet ondubbelzinnig kan worden vastgesteld wie van de aanbieders van postvervoer het meest gereede is, zal hij, indien aanbieders niet tot overeenstemming kunnen komen als bedoeld in artikel 2d, tweede lid, van de Postwet, op verzoek van één van hen de regels vaststellen inzake voorwaarden en vergoedingen die tussen hen zullen gelden.

### 4. Beoordeling verzoek

Het college zal een verzoek tot vaststelling van voorwaarden en vergoedingen voor toegang tot de postbussen van de concessiehouder beoordelen op grond van artikel 2d van de Postwet alsmede op grond van de onderhavige richtsnoeren en de Mededeling van de Europese Commissie.

#### *Redelijke vergoedingen*

De vergoedingen die de houder van de concessie in rekening brengt voor toegang tot zijn postbussen dienen redelijk te zijn. De redelijkheid van vergoedingen wordt in de Postwet niet nader gedefinieerd. Het college is van oordeel dat een redelijke vergoeding in ieder geval, gelet op artikel 8.6, sub b, onderdeel vii, van de Mededeling van de Europese Commissie, een kostengeoriënteerde vergoeding is. Naar het oordeel van het college dient de vergoeding te bestaan uit de meerkosten die de concessiehouder moet maken voor het verlenen van toegang tot zijn postbussen. Deze meerkosten bestaan in beginsel uit een administratieve en een feitelijke handeling. Deze meerkosten dienen gebaseerd te zijn op de onderliggende kosten. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de kosten voor het opstellen van een factuur en kosten voor het in de postbus deponeren van poststukken. De grondslag voor de berekening van de kosten dient in overeenstemming te zijn met het door het college goed te keuren toerekeningsstelsel voor kos-

ten en opbrengsten, als bedoeld in § 6.3 van het Besluit algemene richtlijnen post<sup>3</sup>. Indien een aanbieder van postvervoer bij het college een verzoek zou indienen ten aanzien van de door de concessiehouder vastgestelde vergoedingen voor toegang tot zijn postbussen, dient de concessiehouder ten genoegen van het college kwalitatief en kwantitatief te onderbouwen dat de door hem gevraagde vergoeding gebaseerd is op de onderliggende kosten. Het college zal een verzoek tot het vaststellen van voorwaarden of vergoedingen beoordelen met in acht-neming van het bovengenoemde standpunt.

#### *Redelijke voorwaarden*

De voorwaarden die de houder van de concessie hanteert voor het verlenen van toegang tot zijn postbussen dienen redelijk te zijn. Bij toetsing van voorwaarden op redelijkheid zal het college het belang van de houder van de concessie bij het stellen van deze voorwaarden afwegen tegen het belang van de andere aanbieder van postvervoer. Het college zal hierbij mede beoordelen of voorwaarden de concurrentie op de postmarkt beperken of anderszins verstoren.

#### *Non-discriminatoire voorwaarden en vergoedingen*

Het begrip non-discriminatie houdt in dat de concessiehouder gehouden is andere aanbieders van postvervoer, waaronder zichzelf anders dan in de hoedanigheid van de uitvoerder van de opgedragen diensten, tegen dezelfde voorwaarden en tegen dezelfde vergoedingen toegang te verlenen tot zijn postbussen. Deze voorwaarden kunnen onder meer betrekking hebben op tijdstip, plaats, wijze van aanlevering, kwaliteit en verwerking van het postvervoer. Dit betekent derhalve dat de positie van andere aanbieders gelijk is aan de positie van de concessiehouder, indien hij niet opgedragen postvervoer aanbiedt voor aflevering in postbussen. Het college zal bij de beoordeling van verzoeken toetsen in hoeverre de concessiehouder andere aanbieders van postvervoer en zichzelf, indien hij niet opgedragen postvervoer aanbiedt voor aflevering in postbussen, op niet objectief gerechtvaardigde gronden anders behandelt dan de aanbieder van postvervoer die het verzoek heeft ingediend.

### *Objectief gerechtvaardigde voorwaarden en vergoedingen*

De voorwaarden en de vergoedingen die de concessiehouder hanteert voor het verlenen van toegang tot zijn postbussen dienen op objectief gerechtvaardigde criteria gebaseerd te zijn. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de concessiehouder voorwaarden en vergoedingen voldoende gesplitst dient vast te stellen, zodat de concessiehouder geen voorwaarden en vergoedingen vaststelt die voor andere aanbieders van postvervoer niet nodig zijn om de toegang tot postbussen te bewerkstelligen. Indien aanbieders van postvervoer slechts een deel van de faciliteiten, die de concessiehouder levert ten behoeve van toegang tot de postbussen, wil afnemen en indien dit gevraagde deel als een dienst aangemerkt kan worden, dan moet levering daarvan in beginsel mogelijk zijn.

Dit kan onder meer tot gevolg hebben dat er differentiatie van voorwaarden en vergoedingen mogelijk is voor toegang tot postbussen, mits

gelijke gevallen gelijk behandeld zullen worden. Een verschil in behandeling dient gebaseerd te zijn op redelijke en objectief gerechtvaardigde voorwaarden en vergoedingen. Ter illustratie: de concessiehouder zou een gedifferentieerd tarief kunnen hanteren voor het gesorteerd en onge-sorteerd aanleveren van post bestemd voor de postbussen.

Het college zal bij de beoordeling van een verzoek toetsen in hoeverre voorwaarden en vergoedingen redelijk en objectief gerechtvaardigd zijn. Ten behoeve van deze beoordeling dient de concessiehouder verschillen in voorwaarden en vergoedingen kwalitatief en kwantitatief te onderbouwen.

Gelet op de bovenbeschreven verplichtingen alsmede ter bevordering van transparantie van de markt acht het college het van belang dat de concessiehouder de voorwaarden en vergoedingen met betrekking tot toegang tot zijn postbussen op genoegzame wijze kenbaar maakt.

### **5. Inwerkingtreding**

Deze richtsnoeren treden in werking met ingang van de tweede dag na publicatie ervan in de Nederlandse Staatscourant.

*Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, namens het college,  
J.C. Arnbak, voorzitter.*

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 97/67/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 december 1997.

<sup>2</sup> Het Postbesluit strekt ter uitvoering van artikel 1, onderdeel c, artikel 2, eerste lid, artikel 2a, eerste lid en artikel 7, vierde lid, van de Postwet. In het Postbesluit worden regels gesteld inzake postale dienstverlening en de beoogde liberalisering van de postmarkt.

<sup>3</sup> Staatscourant 9 juni 2000, nr. 110.