

Vergaderjaar 2014–2015

**34 024**

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

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 10 oktober 2014

De vaste commissie voor Economische Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt een verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

<b>I</b>	<b>Algemeen</b>	<b>2</b>
1	Inleiding	2
2.	Doel	2
3.	Aanleiding voor het wetsvoorstel	3
	3.1 <i>Huidige vormgeving UPD</i>	3
	3.2 <i>Noodzaak van modernisering van de UPD</i>	3
4.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	5
	4.1 <i>Vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen</i>	5
	4.2 <i>Periodieke evaluatie van de UPD</i>	7
	4.3 <i>Flexibilisering van de UPD-eisen</i>	7
	4.4 <i>Nettokostenproblematiek</i>	8
	4.5 <i>Overige aanpassingen van de Postwet 2009</i>	9
5.	Consultatie	10
6.	Uitvoeringstoets Autoriteit Consument en Markt	11
7.	Overig	11
<b>II</b>	<b>Artikelsgewijs</b>	<b>12</b>
	Artikel 18 a	12

## **I Algemeen**

### *1. Inleiding*

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD). De universele postdienstverlening (UPD) is een onderdeel van de Postwet en voorziet in een goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening voor burgers en kleinzakelijke gebruikers. Doordat post steeds vaker digitaal wordt verstuurd, wordt de uitvoering van de UPD minder rendabel. Deze leden willen voorop stellen dat deze elektronische substitutie een positieve ontwikkeling is. Via digitale communicatiekanalen kunnen burgers en zakelijke gebruikers sneller, goedkoper en gemakkelijker met elkaar communiceren en ontstaan nieuwe kansen voor ondernemers. Logisch gevolg hiervan is dat de hoeveelheid papieren post die wordt verstuurd al jaren hard terugloopt. Het is logisch dat dit gevolgen heeft voor de reikwijdte van de eisen aan het stelsel van postbezorging.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele nadere vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel waarin de regering het noodzakelijk acht 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.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD). Zij erkennen de noodzaak om de postwet te moderniseren, desalniettemin hebben deze leden enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD). Zij stellen vooral vragen bij dit voorstel over de wettelijke borging van essentiële publieke dienstverlening.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij steunen in grote lijnen de voorgestelde wijzigingen. Deze leden hebben nog een vraag over het behouden van voldoende bereikbaarheid van brievenbussen en postkantoren.

### *2. Doel*

De leden van de PvdA-fractie hebben er in algemene zin begrip voor dat wet- en regelgeving van tijd tot tijd wordt aangepast aan een veranderende realiteit. De realiteit in de postsector is dat door substitutie en de opkomst van e-mail de postvolumes afnemen wat de betaalbaarheid van de UPD onder druk zet. Deelt de regering de mening van de Afdeling van de Raad van State dat een «rendabele uitvoering van de UPD» niet het leidende beginsel kan zijn? Deelt de regering ook de mening dat een

verdere daling van de volumes niet automatisch hoeft te leiden tot een verdere versobering van de UPD en dat in voorkomende gevallen een integrale afweging van de volksvertegenwoordiging nodig is?

De leden van de SP-fractie betreuren het ten eerste dat de verlener van de UPD zich gedwongen ziet om de drastische maatregelen die in het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld, te nemen. Deze leden wijten de noodzaak van deze maatregelen aan de keuze die in het verleden is gemaakt om de postdienst te privatiseren en over te laten aan de liberale markt in tijden van krimp. Zij lezen dat de afgelopen jaren aanzienlijke veranderingen zijn opgetreden in de behoeften en gedrag van gebruikers van de Nederlandse postmarkt waardoor een situatie is ontstaan van structurele en toenemende volumedalingen. Als gevolg van deze volumedalingen is de financiële houdbaarheid van de UPD onder druk komen te staan.

De leden van de CDA-fractie betreuren het dat de rendabele bedrijfsvoering van de UPD als uitgangspunt wordt genomen, in plaats van de toegankelijkheid van de UPD. Waarom heeft de regering gekozen de rendabele bedrijfsuitvoering van de UPD als uitgangspunt te nemen in plaats van de toegankelijkheid van de UPD?

### *3. Aanleiding voor het wetsvoorstel*

#### 3.1 Huidige vormgeving UPD

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat om tot een politiek oordeel te kunnen komen over de betaalbaarheid van de UPD en de consequenties daarvan voor de omvang van de UPD en de tarieven, er eerst inzicht moet zijn in de totale omvang van de UPD. Deze leden hebben dit inzicht niet. Hoeveel bedragen de totale kosten van de UPD? In 2011 werd bekend dat de netto kosten circa 100 miljoen euro zouden bedragen. In dit bedrag zou 10% rendement zitten dat gemaakt mag worden op de omzet. Het echte verlies zou dan dus circa 50 miljoen euro bedragen. Klopt het dat de omvang van de UPD volgens PostNL dus ongeveer 500 miljoen euro bedraagt? Is het waar dat Nederland qua tarief op dit moment in de middenmoot zit? Geldt dit voor alle gewichten of alleen voor brieven tot 20 gram? Wat is de relatieve positie van Nederland als het gaat om poststukken tot 50 gram en tot 100 gram?

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de wenselijkheid en mogelijkheden om bezorg- en ophaaldagen verder terug te brengen, mede in de context van Europese regelgeving op dit vlak.

#### 3.2 Noodzaak van modernisering van de UPD

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering naar een onderzoek verwijst waaruit zou blijken dat Denemarken en Nederland het meeste te maken hebben met elektronische substitutie van fysieke post. Komt dit door het feit dat Nederland in digitale prestaties voorop loopt in de wereld? Deelt de regering de mening dat de terugloop van fysieke postbezorging en het aanpassen van de UPD-eisen dus eigenlijk een bijeffect zijn van een positieve ontwikkeling? Zoals eerder gesteld onderschrijven deze leden de noodzaak van aanpassing van de UPD. De vraag is natuurlijk altijd in hoeverre aanpassingen nodig zijn. In dat opzicht zou het logisch zijn dat de totale feitelijke netto kosten en netto-opbrengsten van de UPD als uitgangspunt worden gebruikt. Kan de regering deze totale feitelijke netto kosten en netto-opbrengsten geven en nader toelichten? Kan de regering toelichten hoe die kosten en opbrengsten relateren aan de voorgestelde wetswijziging? Kan de

regering onderbouwen dat de UPD momenteel voldoende efficiënt wordt uitgevoerd? De leden van de VVD-fractie lezen dat de ACM in haar uitvoeringstoets op de Wijziging van de Postregeling 2009 ter herziening van de tariefregulering en verbetering van het inzicht in de kosten van de universele postdienst<sup>1</sup> stelt dat «kan worden betoogd dat er een perverse prikkel bestaat [voor de UPD-verlener] om de kosten [van de UPD] te laten toenemen». Hoe hoger het bedrag van de kosten van de UPD, des te hoger het rendement in euro's dat de UPD-verlener binnen het gestelde maximum kan ontvangen. Want het maximaal te behalen rendement is een percentage van de kosten. Onderschrijft de regering het bestaan van deze perverse prikkel? Wat kan daar aan worden gedaan? Is het mogelijk om in de Postwet expliciet vast te leggen dat de UPD op kostenefficiënte wijze moet worden uitgevoerd? De leden van de VVD-fractie hebben in januari tijdens het algemeen overleg over de wijziging van de Postregeling ervoor gepleit de ACM ex-ante-mogelijkheden te geven om de nakoming van de Postregeling af te dwingen. Ook de ACM zelf (en voorheen de OPTA, een van haar voorlopers) heeft dit onder andere in de uitvoeringstoets wijziging Postregeling 2009 bepleit. Want de regels voor de kostentoekening laten veel ruimte aan de verlener van de UPD om keuzes te maken in het toerekenen van kosten. Onderkent de regering dit risico?

Is het waar dat de Postwet geen expliciet verbod op kruissubsidiëring tussen UPD en niet-UPD bevat? Kan de regering toelichten waarom zo'n verbod niet in de Postwet hoeft te worden opgenomen? Op basis van de Postwet 2009 heeft de ACM de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens die wet gestelde verplichtingen. Is dit een afdoende sanctioneringsinstrumentarium? In hoeverre acht de regering het zinvol de ACM additionele bevoegdheden te geven, zoals bijvoorbeeld het opleggen van een bestuurlijke boete aan de verlener van de UPD, indien deze bepaalde bij de wet gestelde verplichtingen niet nakomt? Is de regering bereid dit in een nota van wijziging aan de wet toe te voegen? Graag een toelichting.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom PostNL nu al een tariefsverhoging aankondigt naar 69 cent? Waarom wordt niet het nieuwe kostentoedelingssysteem afgewacht? Waarom wordt niet de behandeling van dit wetsvoorstel afgewacht? Is deze tariefsverhoging met 7,8 procent opnieuw een aanwijzing dat het kostentoedelingssysteem niet effectief is? Is het waar dat er door dit kostentoedelingssysteem nog nooit een tariefsverhoging is tegengehouden? Welk nut hebben dan alle complexe kostenberekeningen van de ACM? Kan de ACM de tariefsverhoging terugdraaien en op welke manier? Zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel al verwerkt in de nieuwe tariefstelling?

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat wanneer wordt overgegaan op de voorgestelde maatregelen dat dan een zeer gedegen motivatie noodzakelijk is. Zij zetten vraagtekens bij de aanleiding van het wetsvoorstel. Uit onderzoek van Intomarkt GfK blijkt dat gebruikers het tarief als de belangrijkste eigenschap waarden van de UPD, daarna de overkomstduur en de bezorgfrequentie en pas daarna de afstand tot de postvestiging en de brievenbus. Deze evaluatie stamt uit 2011, waardoor ontwikkeling na 2011 met betrekking tot de postmarkt niet zijn meegeenomen. Zou de regering kunnen aangeven of er andere en recentere onderzoeken zijn die dezelfde conclusies weergeven? Zo ja, welke onderzoeken zijn dat? Zo nee, zijn deze constatering dan niet op te weinig gedegen en recent onderzoek gebaseerd? Zeker gezien het feit dat het onderzoek in de memorie van toelichting constant wordt aangehaald

<sup>1</sup> Uitvoeringstoets wijziging Postregeling 2009 d.d. 4 december 2013, ACM zaaknummer 13.1208.38

als argument voor bepaalde keuzes. De regering geeft aan dat uit recente cijfers blijkt dat de vraag naar UPD-diensten sneller en in toenemende mate afneemt. Hierbij wordt aangegeven dat dit vooral te maken heeft met de verandering in de behoeften en het gedrag van gebruikers. Deze leden vragen welke factoren nog meer een rol spelen, kan de regering dit aangeven? Daarnaast geeft de regering aan dat in vrijwel alle EU lidstaten een trend waarneembaar is van dalende volumes binnen het brievenpost-verkeer. De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd in welke lidstaten dit niet het geval is en wat de oorzaken hiervan zijn. Zou de regering dit kunnen aangeven? Het aangehaalde onderzoek «Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)» geeft aan dat de economische neergang in de Europese Unie ook een oorzaak is van de volumedaling. Betekent dit dat de mate van volumedaling zou kunnen stabiliseren indien de economie in Nederland en in Europa weer zou toenemen? De leden van de CDA-fractie vragen zich ook af wat de inschatting is betreft de mogelijke stijging van de postzegelprijs in de komende jaren. Op 1 januari 2014 is de postzegelprijs gestegen naar € 0,64 cent, wat is de verwachting betreft prijsstijgingen in de komende vijf tot tien jaar?

De leden van de D66-fractie onderschrijven dat post in de afgelopen jaren een minder belangrijk communicatiemiddel is geworden en dat daarmee de noodzaak voor modernisering van de UPD duidelijk is en verder toeneemt. Als gevolg van de volumedalingen nemen de kosten per poststuk sterk toe. Kan de regering een overzicht geven van de kosten per poststuk voor de komende jaren in de context van de voorspelde volumedalingen? Kan de regering inzicht geven in de berekening waarop de verhoging van de postzegelprijs naar € 0,64 is gebaseerd?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de oorzaken van de volumedalingen op de postmarkt. In de memorie van toelichting worden «elektronische alternatieven» genoemd. In de markt voor wenskaarten worden echter ook de recente verhogingen van de posttarieven als een aanleiding genoemd voor de forse volumedalingen. Zetten niet ook de forse stijgingen van de posttarieven de markt onder druk? Deze leden wijzen op het grote belang van postbezorging als publieke dienstverlening. Nu reorganisaties en maatregelen voor efficiëntie bij de publieke dienstverlener plaatsvinden, zorgt dit ook voor een verslechtering van dienstverlening aan burgers. Is dit wetsvoorstel geschreven met het perspectief van de «burger» of van de «consument»? Zij zien de ontwikkeling dat uitvoering van postbezorging steeds meer wordt vastgelegd als rendabele activiteit. Op welke manier wordt bescherming van onmisbare publieke infrastructuur gewaarborgd? Waarom wordt nu en in de toekomst gekozen voor verslechtering van wettelijk vastgestelde publieke infrastructuur als gevolg van een verslechterde rendabele bedrijfsvoering? Vindt de regering dit een wenselijke ontwikkeling?

#### *4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel*

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

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de noodzaak tot modernisering van de UPD. Wel vinden zij dat wat betreft het terugbrengen van het aantal postvestigingen en brievenbussen het van belang is dat zo veel mogelijk maatwerk wordt geleverd. Zij vragen de regering een toezegging op dit punt. Op welke manier wordt er door PostNL overlegd met lokale instanties, belangenorganisaties, ouderenorganisaties et cetera om maatwerk te leveren? Welke rol speelt de regering hierin? Kan de regering inzicht geven in de planning en tijdspad van PostNL?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom gekozen is voor de vage norm in artikel 16 voor wat betreft het aantal dienstverleningspunten, het aantal brievenbussen en de overkomstduur? Waarom zou deze norm slechts in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) moeten worden vastgelegd en niet in de wet zelf? Kan de regering zich herinneren dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de Postwet in 2007 uitdrukkelijk de keuze heeft gemaakt om de essentiële basisnormen juist in de wet zelf neer te leggen?

Is het waar dat het neerwaarts bijstellen van de UPD kan leiden tot een versnelde substitutie? Is het denkbaar dat als de brievenbus voortaan twee keer zo ver weg (voortaan 1.000 meter) is, er nog minder brieven verstuurd zullen worden? Is het waar dat de mogelijkheid om de UPD snel neerwaarts bij te stellen (door het aanpassen van de AMvB) ertoe kan leiden dat de neerwaartse spiraal een nog sneller verloop zal krijgen? Waarom is niet overwogen om een verzwaarde voorhang te verbinden aan de AMvB of om de UPD-normen gewoon in de wet zelf te blijven regelen? De leden van de PvdA-fractie overwegen op dit punt een amendement. Waarom is de bijbehorende AMvB met de nieuwe spreidingseisen en de overkomstduur niet gelijktijdig met het wetsvoorstel meegestuurd? Gaat het hier om een aangepaste versie van het Postbesluit? Welke besparingen worden er bereikt? Wat verzet zich er tegen om toch het minimum aantal dienstverleningspunten in de wet- of regelgeving op te nemen?

De leden van de SP-fractie lezen dat «per locatie door de verlener van de universele postdienst zal worden gezien 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». Deze leden zijn bekend met het plan van PostNL om geleidelijk het aantal brievenbussen terug te schroeven. De leden van de SP-fractie willen graag vertrouwen op de goede wil van PostNL, maar vragen de regering toch welke bindende voorwaarden worden gesteld waardoor het belang van de toegankelijkheid voor met name kwetsbare doelgroepen op lokaal niveau niet in het gedrang komt. Welke toezeggingen kan de regering op dit punt doen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering voornemens is om de absolute eis van ten minste 2.000 (waarvan ten minste 902 met volledig assortiment) dienstverleningspunten te laten vervallen. Begrijpen zij het goed dat er een nieuwe absolute eis komt van ten minste 1.000 dienstverleningspunten? Zo niet, waar is de verwachting op gebaseerd dat het aantal postvestigingen waarover minimaal moet worden beschikt afloopt tot circa 1.000? Deze leden lezen verder dat de wetswijziging het mogelijk maakt het aantal brievenbussen te verminderen van 19.000 naar 8.700 brievenbussen. Dit zou een daling van het aantal brievenbussen betekenen van maar liefst 54,22 procent. In welk jaar verwacht de regering dat het aantal brievenbussen zijn gedaald tot 8.700? Hoe kan de toegankelijkheid van de UPD gewaarborgd blijven als nog maar 45,78% van de brievenbussen beschikbaar blijft? Graag een toelichting hierop. De regering geeft aan dat 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. Hoe zit het met de spreidingseis ten aanzien van woonkernen met minder dan 5.000 inwoners? Indien hiervoor geen spreidingseis voor bestaat, kan de regering dan aangeven op welke wijze wordt gewaarborgd dat voor inwoners van kernen met minder dan 5.000 inwoners de brievenbussen toegankelijk blijven?

De leden van de D66-fractie onderschrijven de noodzaak voor het verminderen van het aantal postvestigingen en brievenbussen. In hoeverre wordt hierbij tegemoet gekomen aan de behoeften van kwetsbare groepen, zoals ouderen?

De leden ChristenUnie-fractie vragen waarom wordt gekozen voor het vastleggen van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen in een AMvB. Zou dit niet in de wet vastgelegd moeten worden, als essentieel onderdeel van de publieke infrastructuur? Zij vragen meer toelichting op het laten vervallen van de eis dat de universele postdienst moet beschikken over tenminste 2.000 dienstverleningspunten. Door deze maatregel zullen 1.000 dienstverleningspunten gaan verdwijnen, het aantal vestigingen wordt hiermee gehalveerd. Volgens deze leden kan deze vermindering niet zonder gevolgen blijven voor het niveau van dienstverlening. Kan de regering inzichtelijk maken in welke regio's in Nederland deze 1.000 dienstverleningspunten zullen verdwijnen? Wat zijn de gevolgen voor kwetsbare groepen, zoals ouderen? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de gevolgen voor kwetsbare groepen van het verruimen van de afstandseis van brievenbussen van 500 naar 1.000 meter. Wordt met deze maatregel bovendien niet te weinig rekening gehouden met de bereikbaarheid van brievenbussen? De afstand die hemelsbreed van een brievenbus tot een woning wordt gemeten zegt immers niets over de bereikbaarheid van brievenbussen.

#### 4.2 Periodieke evaluatie van de UPD

De leden van de SP-fractie vernemen dat de regering overweegt om twee snelheden van postverwerking en bezorging in te voeren bij de UPD. Voor een snelle bezorging zou meer betaald moeten worden dan een minder snelle bezorging. Hierdoor zullen de algemene kosten voor verlener van de UPD verminderen, zo lezen zij. Deze leden maken zich echter zorgen dat een snelle afhandeling van post afhankelijk wordt van de hoogte van het inkomen en niet van de urgentie van het bericht. Zij vragen de Minister om te onderzoeken of er een manier is om een minder snelle postbezorging mogelijk te maken, die niet afhankelijk is van financiële draagkracht van de burger. Zo kan eenieder met urgentie bijvoorbeeld zijn rouwkaarten versturen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld om een evaluatie van de UPD, die dan eens in de drie jaar zou moeten plaatsvinden, wettelijk te verankeren. Hierbij wordt aangegeven dat een evaluatie mogelijk ook eerder kan plaatsvinden indien de verlener van de UPD een gemotiveerd verzoek hiervoor indient. Heeft de Tweede Kamer ook de mogelijkheid om een gemotiveerd verzoek hiertoe in te dienen? Deze leden vragen tevens of de regering nader zou kunnen toelichten waarom op dit moment een «tweedeklas» postdienst niet zou bijdragen aan een vermindering van de kosten van de UPD?

De leden van de D66-fractie lezen dat de introductie van een «tweedeklas» postdienst op dit moment niet zou bijdragen aan een vermindering van de kosten van de UPD, maar dat dit op termijn wel het geval kan zijn. Is de regering bereid om de wenselijkheid van een «tweedeklas» postdienst in elke periodieke evaluatie van de UPD mee te nemen?

#### 4.3 Flexibilisering van de UPD-eisen

De leden van de CDA-fractie lezen het voorstel om de UPD-eisen ten aanzien van zowel het aantal als de spreiding van postvestigingen en brievenbussen niet langer op te nemen in artikel 16 van de wet, maar

voortaan op te nemen op het niveau van een AMvB. Het is een vergaande maatregel om de concrete eisen betreffende de overkomstduur en het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen voortaan op het niveau van een AMvB vast te stellen en niet meer in artikel 16 van de wet. Zou de regering mogelijke alternatieven om snel en effectief in te spelen op gewijzigde marktomstandigheden op een rijtje willen zetten? Deze leden willen niet dat uiteindelijk de rentabiliteit van de bedrijfsvoering de bepalende factor wordt voor de invulling van de UPD in plaats van de toegankelijkheid van de postdienst voor het publiek. Zouden essentiële kenmerken en wezenlijke waarborgen van toegankelijkheid niet op wetsniveau moeten worden vastgelegd? Zou de regering duidelijk kunnen maken waar de grens ligt van de aanpassingen die kunnen worden aangebracht in de UPD om aan minimale eisen van toegankelijkheid te kunnen blijven voldoen? Verliest de Tweede Kamer niet een belangrijke controlerende functie verliest indien een deel van artikel 16 wordt omgezet op het niveau van een AmVB? Wat zijn volgens de regering de zwaarwegende argumenten om de controlerende taak van de Kamer op te geven betreft de UPD-eisen ten aanzien van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen? Leidt dit wetsvoorstel niet tot een sneeuwbaaleffect? Verwacht de regering niet dat door de voorgestelde versoberingsmaatregelen en mogelijke prijsstijgingen juist een versnelde verminderingen van het UPD volume zal worden bewerkstelligd?

De leden van de SGP-fractie hechten grote waarde aan een goede spreiding, beschikbaarheid en bereikbaarheid van brievenbussen en postkantoren, met name voor kwetsbare groepen zoals ouderen die slecht ter been zijn. Zij erkennen dat het gelet op het kostenplaatje nodig kan zijn om het aantal brievenbussen en postkantoren te verminderen. Deze leden vinden het positief dat een bepaling is opgenomen die de verlener van de universele postdienst verplicht om consumentenorganisaties die kwetsbare groepen vertegenwoordigen te consulteren. Welke rol kunnen gemeenten nog spelen bij het adviseren omtrent een goede spreiding van brievenbussen en postkantoren? Gemeenten hebben op lokaal niveau wellicht meer inzicht in de spreiding en mobiliteit van kwetsbare groepen dan consumentenorganisaties. De leden van de SGP-fractie horen graag of de regering toegevoegde waarde ziet in uitbreiding van de consultatieplicht naar gemeenten.

#### 4.4 Nettokostenproblematiek

De leden van de PvdA vragen of het waar is dat PostNL voortaan de netto kosten zelf gaat dragen. Welke alternatieven zijn er denkbaar? Wat zijn de voor- en nadelen van financiering vanuit de overheid zelf?

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat: «in de artikelen 30 en 31 van de wet (ofwel paragraaf 4.7. van de wet) een systematiek is neergelegd waarin alle postvervoerbedrijven, inclusief de verlener van de universele postdienst, dienen mee te betalen aan eventuele netto kosten 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.» Deze leden achten het niet wenselijk dat wordt afgeschaft dat alle postvervoerbedrijven, inclusief de verlener van de universele postdienst, dienen mee te betalen aan eventuele netto kosten op de UPD. Gezien de ontwikkelingen in de postmarkt en de consequenties voor burgers, delen de leden van de SP-fractie niet de mening van de regering dat «de aanpassingen in de tariefregulering 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.» Immers, het aantal postbussen en postagentschappen moet drastisch omlaag. Zij stellen daarom voor om artikel 30 en 31 te handhaven. Zij vragen de regering om hierop te reageren.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering voorstelt om artikel 30 en 31 (ofwel paragraaf 4.7 van de wet) te schrappen. Dit houdt in dat alle postvervoerbedrijven niet meer gaan meebetalen aan eventuele netto kosten op de UPD. Voor welke actoren pakt dit gunstig uit en voor welke actoren pakt dit minder gunstig uit? Een ander punt is dat de regering aangeeft dat als ondanks de voorgestelde maatregelen de rendabele uitvoering van de UPD in het gedrang dreigt te komen, hier een passende oplossing voor zal worden gezocht. Als voorbeeld noemt de regering een aanpassing van de UPD-eisen. Zou de regering kunnen aangeven of op deze manier niet de kosten worden verschoven van de markt naar de consument? Op dit moment is het zo dat als de uitvoering van de UPD meer kost dan het oplevert, de universele dienstverlener op grond van de Postwet 2009 aan de ACM kan vragen om een vergoeding voor deze zogenoemde netto kosten toe te kennen. Wanneer de ACM die vergoeding toekent dan kan dat er toe leiden dat andere postvervoerbedrijven moeten meebetalen aan de kosten van de UPD. Deze leden proeven dat wanneer dit principe vervalt (door het schrappen van artikelen 30 en 31) en de uitvoering van de UPD meer kost dan het oplevert, dit in het vervolg wordt gecompenseerd door aanpassing door de UPD-eisen. Is deze constatering juist? Zo niet, hoe worden deze kosten dan in de toekomst opgevangen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de passende maatregelen volledig bij de gebruikers van de publieke dienst worden neergelegd wanneer een rendabele uitvoering van de UPD in het gedrang dreigt te komen. Waarom wordt in dit licht het wetsartikel geschrapt waarbij alle postvervoerbedrijven, inclusief de verlener van de universele postdienst, dienen mee te betalen aan eventuele netto kosten op de UPD? Worden deze kosten nu volledig bij de gebruiker van de publieke dienst neergelegd? Hoe groot zijn deze netto kosten in totaal?

#### 4.5 Overige aanpassingen van de Postwet 2009

De leden van de VVD-fractie lezen het voornemen om de bezorging van gerechtelijke brieven voortaan in eigen beheer uit te voeren. De uitreiking van het gerechtelijk schrijven zal dan niet langer onderdeel zijn van de UPD. Deze leden zouden graag een nadere onderbouwing zien van de voor- en nadelen van dit voornemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de inbesteding van gerechtelijke brieven? Worden de betreffende 80 medewerkers opgenomen in de Rijksdienst?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering voornemens is om de bezorging van gerechtelijke brieven in eigen beheer uit te voeren. Ook in de consultatieronde is aandacht gevraagd voor de gevolgen voor medewerkers van dit voornemen. 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. De leden van de SP-fractie willen van de regering de concrete toezegging dat zij alles zal doen om al deze medewerkers over te nemen bij het overnemen van de werkzaamheden.

### *5. Consultatie*

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat als gevolg van de consultatie er een adviesplicht voor de verlener van de universele postdienst wordt geïntroduceerd om consumentenorganisaties, die kwetsbare gebruikers van de UPD vertegenwoordigen, de gelegenheid te geven hun zienswijze naar voren te brengen ten aanzien van voorgenomen wijzigingen in de uitvoering van de universele postdienst ten aanzien van spreiding van postvestigingen en brievenbussen (art.18a). Deze leden steunen deze adviesplicht. Wel vragen zij zich af of de daarvoor gestelde termijn van zes maanden voorafgaand aan de datum waarop de voorgenomen wijziging wordt gerealiseerd niet erg lang is? Graag een reactie van de Minister.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat tijdens de consultatie vragen zijn gesteld over kruissubsidiëring. Is het waar dat de ACM toeziet op kruissubsidiëring? Hoe ziet dit toezicht eruit? Is het waar dat de eventuele winst uit de UPD toch uiteindelijk bij de holding terecht komt? En dus voor eventuele andere doeleinden binnen de holding gebruikt kan worden? Is het waar dat dit op een vergelijkbare manier werkt bij de ongesplitste energiebedrijven (Eneco, Delta)? Is het waar dat winstoverheveling naar de holding eigenlijk hetzelfde effect heeft als kruissubsidiëring?

De leden van de CDA-fractie lezen in de consultatieparagraaf dat enkele marktpartijen aangeven dat de nut en noodzaak van aanpassing van de UPD-eisen niet is vastgesteld, omdat de kosten van de UPD niet inzichtelijk zijn en niet zijn vastgesteld op grond van een volledig transparante kostentoekening aan de UPD en kostentoekekeningssystematiek. De regering geeft als reactie dat andere partijen dan de ACM geen inzicht dienen te krijgen in de kostentoekekeningssystematiek en de kostentoekening omdat het hierbij om bedrijfsvertrouwelijke informatie gaat. Wordt het nu niet te snel onder bedrijfsvertrouwelijke informatie geschaard. Wanneer valt iets wel of niet onder bedrijfsvertrouwelijke informatie? Keurt de slager op dit moment niet zijn eigen vlees doordat de ACM uitgaat van cijfers die de UPD-verlener zelf aanlevert? Wat is de rol van de ACM bij het vaststellen van de werkelijke kosten van de UPD? Kan de regering garanderen dat de ACM op dit moment in staat is om de werkelijke kosten van de UPD vast te stellen? Zou de regering kunnen aangeven of uit de werkelijke kosten makkelijk is af te leiden of er naast de krimp van de markt mogelijk ook andere (vermijdbare) oorzaken zijn aan te wijzen? Zijn de voorstellen voor de aanpassing van de UPD gebaseerd op de werkelijke kosten, of heeft de ACM sinds zij de mogelijkheid heeft gekregen om de daadwerkelijke kosten vast te stellen dit nog niet gedaan? De regering geeft verder aan dat zij het advies heeft overgenomen om een adviesplicht voor de verlener van de universele postdienst te introduceren om consumentenorganisaties, die kwetsbare gebruikers van de UPD vertegenwoordigen, de gelegenheid te geven om zienswijze naar voren te brengen. Hoe gaat deze adviesplicht in de praktijk er precies uitzien? Verwacht de regering dat het voldoende is om met diverse belanghebbenden in overleg te gaan om te voorkomen dat de toegankelijkheid voor met name kwetsbare groepen in het gedrang komt? Zo ja, wat heeft de regering de diverse belanghebbende te bieden? Zou de regering kunnen aangeven op welke wijze het wetsvoorstel rekening houdt met ouderen en mensen die minder mobiel zijn? Zou de regering kunnen aangeven wat de regering nog meer gaat doen om draagvlak te creëren voor de maatregelen genoemd in het wetsvoorstel, met name betreft de daling van het aantal brievenbussen en postvestigingen? Zou de regering kunnen

aangeven of de universele dienstverlener met dorpsraden in gesprek wil gaan om draagvlak te zoeken voor de modernisering? De regering geeft tevens aan dat kruissubsidiering niet marktverstorend is en juist ook positieve effecten kan hebben. Is hierop voldoende toezicht? Heeft de universele dienstverlener strategische vrijheid door kosten die niet thuis horen bij de UPD aan de UPD toe te rekenen? Wat is de ruimte die de universele dienstverlener heeft ten aanzien van kruissubsidiering binnen en buiten de UPD?

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

De leden van de PvdA-fractie vragen of de ACM in staat is om het kostenattributiesysteem te beoordelen. Is de ACM in staat om dit kostenattributiesysteem te wijzigen of wijzigingen af te dwingen? Waarom is PostNL in staat gesteld dit systeem zelf vast te stellen, en alleen ter goedkeuring voor te leggen aan de ACM? Waarom mag de ACM niet zelf een dergelijk systeem opstellen? Wat is het fulltime-equivalent (fte) dat de ACM inzet om toezicht te houden op de postmarkt?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre de door de ACM uitgevoerde toets inzicht geeft in de werkelijke kosten van de UPD, aangezien deze berekende netto kosten grote invloed hebben op de postzegelprijs en het voorliggende wetsvoorstel. Horen bijvoorbeeld de kosten van vreemd en eigen vermogen in de netto kosten te worden meegerekend? Geven de netto kosten een goed beeld van de werkelijke netto kosten van de UPD?

#### *7. Overig*

De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat de regering heeft toegezegd om de in januari 2013 vastgestelde Postregeling te evalueren en naar de Kamer te sturen. Wanneer kan de Kamer deze evaluatie verwachten?

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de cao die Sandd gesloten heeft met een gele bond, de LVB? Waarom maakt Sandd op deze manier inbreuk op eerder gemaakte afspraken? Klopt het dat het aantal arbeidscontracten nu circa 60% is? Klopt het dat het oorspronkelijke doel van 80% arbeidscontracten nu waarschijnlijk niet meer gehaald wordt? Waarom doet Sandd dit? Wat kunt u doen om Sandd weer tot rede te brengen? Hoe kan Sandd ertoe gebracht worden om weer een CAO af te sluiten met de reguliere vakbonden? Wat kan de regering doen om de afgesloten CAO onverbindend te verklaren? Kan de regering de AMvB arbeidsvoorwaarden post 2011 aanpassen? Waarom presenteert Sandd zich als een bedrijf dat voorstander is van stukloonkapitalisme en uitbuiting? Wat is op dit moment de stand van zaken m.b.t. de ZPP-staking van juni 2013? Zijn de tarieven op dit moment naar tevredenheid van de pakketbezorgers? Vertegenwoordigt SubCo Partners de hele groep ZPP'ers? Wat is de stand van zaken m.b.t. het wetsvoorstel aanmerkelijke marktmacht? Wanneer kan de marktanalyse verwacht worden? Wat is de stand van zaken m.b.t. de Wet WML? Heeft dit ook betrekking op de postsector?

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de verdere toekomst ziet van de Nederlandse postmarkt. Zal PostNL steeds meer een pakkettenbedrijf worden? Is het waar dat papieren reclame nog steeds effectiever is dan reclame via e-mail? Hoe ziet de regering de rol van drones en robots in de postbezorging? Welke toekomst hebben pakketbussen op ieder adres?

De leden van de SP-fractie vernamen van PostNL dat zij tegemoet willen komen aan individuele bezwaren voor het weghalen van brievenbussen en postagentschappen. Deze leden vernemen graag of de regering dit kan toezeggen.

## **II Artikelsgewijs**

Artikel 18 a

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er gekozen is voor een reactietermijn van 6 maanden. Kan dit niet korter, bijvoorbeeld 4 maanden?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Vermeij

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Thomassen