

Wijziging van de Postwet 2009
Behandeling Eerste Kamer
Inbreng PostNL
September 2013

GRIFFIE EERSTE KAMER	
NR.	153567.02
RUB.	XII
CS	
DATUM	18 SEP 2013
KOPIE	F2
VERW.	



PostNL heeft een lange geschiedenis en bestaat ruim 200 jaar. Het nationale postbedrijf staat midden in de samenleving. Bij PostNL werken in binnen- en buitenland 65.500 mensen die samen 8,7 miljard brieven en 120 miljoen pakketten bezorgen. Het bedrijf staat voor een grote uitdaging. We zien het briefpostvolume ingrijpend afnemen door de vergaande digitalisering van onze informatievoorziening. De pakkettenmarkt groeit, maar vraagt om een ander bezorgmodel. Onze dienstverlening moet hierop worden aangepast. Deze omwenteling vraagt tijd en lastige besluiten. We hebben ook de steun van de overheid nodig om ons briefpostnetwerk verantwoord en met behoud van kwaliteit af te kunnen bouwen. Het is onze doelstelling om ondanks de dalende postvolumes postdiensten voor iedereen betaalbaar, bereikbaar en betrouwbaar te houden.

Voorliggende wijziging van de Postwet
Uw Kamer behandelt dit najaar een wijziging van de Postwet. Het voorstel bevat twee grote veranderingen.

1. Afschaffing van de collectie van post op zondag en de bezorging van post op maandag.

Het voorstel bepaalt dat de verlener van de Universele Postdienst - PostNL is aangewezen als universele dienstverlener - verplicht is de post te bezorgen op de volgende dag, met uitzondering van de zondag, de maandag of op officiële feestdagen. De collectie van de post op zondag en de bezorging op maandag komen hiermee te vervallen. Rouwbrieven en spoedeisende medische zendingen zullen wel op maandag bezorgd blijven worden.

PostNL ondersteunt deze wijziging. Het postvolume is de afgelopen tien jaar met 40% gedaald. PostNL heeft bekend gemaakt ook in 2014 en 2015 een verdere daling van 8-10% te verwachten. Het is noodzakelijk om maatregelen te nemen om de Universele Postdienst betaalbaar, bereikbaar en betrouwbaar te houden. De afschaffing van de collectie op zondag en de bezorging op maandag draagt hier aan bij.

2. Invoering toezicht op basis van Aanmerkelijke Marktmacht

Het voorstel van wijziging bevat ook een aanscherping van het handavingsinstrumentarium voor het toezicht op de postmarkt. Hiermee ontstaat de mogelijkheid om op ex ante-basis specifieke verplichtingen op te leggen aan een postvervoerbedrijf dat beschikt over aanmerkelijke marktmacht, opdat mededingingsproblemen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.

PostNL maakt zich zorgen om dit wijzigingsvoorstel. AMM is zeer ingrijpende regulering, die in aanvulling komt op de reeds verregaande, sectorspecifieke regulering ter waarborging van de Universele Postdienst. Juist in een markt waar de postvolumes sterk dalen is extra flexibiliteit voor bedrijven noodzakelijk. Bovendien wordt de Nederlandse postsector in Europa op achterstand geplaatst omdat buitenlandse postbedrijven geen AMM-regulering kennen.

2.1 Postmarkt en mogelijke effecten van AMM regelgeving

De postmarkt kent een lange geschiedenis, met veel politiek ingrijpen. Sinds de splitsing van TNT in 2011 is PostNL een zelfstandig beursgenoteerd bedrijf. De verwachtingen van onze aandeelhouders zijn gebaseerd op het huidige regelgevend kader dat past bij een volledig geliberaliseerde postmarkt. Het voorgenomen AMM-toezicht betekent een fundamentele wijziging van de regels en zal het voor PostNL lastig maken om aan alle verwachtingen te blijven voldoen. Een bedrijf dat in de toekomst te maken krijgt met een toezichtregime op basis van Aanmerkelijke Marktmacht kan namelijk met tariefregulering, transparantieplichtingen, veranderingen in de operationele processen en/of afgedwongen netwerktoegang te maken krijgen.

2.2 Toezicht

Het toezicht dat wordt voorgesteld komt uit de Telecomwet en houdt geen rekening met de specifieke kenmerken van de postmarkt. De postmarkt kent een heel andere dynamiek dan de telecommunicatiemarkt. Post ondervindt sterke concurrentie van voornamelijk elektronische communicatievormen.

2.3 Europees kader biedt geen juridische basis

De introductie van AMM sluit niet aan bij de Europese ontwikkelingen. De Europese Commissie heeft recentelijk diepgaand onderzoek gedaan naar toezicht op de postmarkt¹. De conclusie is dat het belangrijk is te kiezen voor postspecifiek toezicht². Het nu in Nederland beoogde toezicht is volledig gebaseerd op het model dat geldt in de telecomsector.

In de telecomsector is toezicht op basis van Aanmerkelijke Marktmacht ingekaderd door de Europese Telecomrichtlijn. Ook is het nader gedefinieerd door analyses van de European Regulators Group (ERG). Hierdoor is er een duidelijke structuur waarbinnen de toezichthouder moet functioneren. Bij de postsector ontbreekt een dergelijk Europeesrechtelijk kader. De Postrichtlijn kent geen toezicht op basis van Aanmerkelijke Marktmacht. Artikel 11 bis en artikel 9 Postrichtlijn voorzien niet in de benodigde juridische basis voor het concept wijzigingsvoorstel. Ook is er geen sprake van nadere uitwerking of duiding van de relevante wetgeving door de ERG. Hierdoor ontbreken belangrijke waarborgen voor de zorgvuldige toepassing van dit kader.

2.4 Geen Europees gelijk speelveld

Nederland is het enige land dat overweegt om AMM-toezicht in te voeren op de postmarkt. In tegenstelling tot in Nederland kijkt het merendeel van de Europese lidstaten niet naar de concurrentie maar naar bescherming van de Universele Postdienst. Zij kiezen er juist voor om de betaalbaarheid van de postdiensten voor alle gebruikers te waarborgen in een tijd van dalende volumes.

2.5 Nut en noodzaak AMM is niet aangetoond

De invoering van AMM regulering is een verregaande ingreep. Dit is pas gerechtvaardigd als duidelijk is aangetoond dat de markt faalt en dat dit niet met behulp van het reguliere mededingingsrecht kan worden opgelost. Zowel de Memorie van Toelichting en recent onderzoek door de NMa (naar aanleiding van klachten van Sandd) bevestigen dat er zich op dit moment geen mededingingsproblemen voordoen op de postmarkt. PostNL maakt geen misbruik van haar positie. Dit is ook logisch als er in breder verband gekeken wordt naar de concurrentie op de communicatiemarkt. Het risico van versnelde substitutie door elektronische media is te groot. Nederland heeft de meest competitieve postmarkt van Europa. Nergens ter wereld heeft een tweede postaanbieder een landelijk netwerk en een groeiend marktaandeel. De noodzaak voor het invoeren van AMM regulering is niet aangetoond.

Ook de Raad van State plaatst in haar advies kanttekeningen bij de noodzaak van een nieuw instrumentarium, gelet op bestaande regelingen, en bij de te verwachten effectiviteit van het instrumentarium. Zij constateert daarbij dat van misbruik van een economische machtspositie niet is gebleken. De Afdeling adviseert dan ook het voorstel in het licht van het bovenstaande te heroverwegen.

2.6 Mogelijke schadelijke gevolgen

Het wijzigingsvoorstel betreft zware regelgeving, bovenop de reeds bestaande sectorspecifieke regelgeving ter waarborging van de Universele Postdienst. In een markt waar de postvolumes scherp dalen, kan de introductie van een extra handavingsinstrumentarium verlamvend werken. Daarmee wordt de flexibiliteit van postbedrijven om op dalende volumes te reageren ingeperkt. Het wijzigingsvoorstel AMM houdt hier geen rekening mee. Ook is geen rekening gehouden met eventuele nadelige gevolgen voor de klanten, werknemers en aandeelhouders van PostNL.

3. Waarborgen en zorgvuldigheid moeten worden versterkt

In het huidige voorstel krijgt de toezichthouder alle ruimte. De ACM kan de marktverhoudingen actief veranderen. Er ontbreken duidelijke en objectieve criteria. Dit leidt tot reguleringsonzekerheid.

Indien invoering van AMM-wetgeving toch wordt doorgezet, is PostNL van mening dat het wetsvoorstel op de volgende punten meer waarborgen moet bevatten. PostNL vraagt uw Kamer bij de behandeling van de voorliggende wijziging aandacht te vragen voor:

¹ Copenhagen Economics, Pricing behaviour of postal operators, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-pricing-behaviour-study_en.pdf

² Dit kan vorm krijgen aan de hand van het advies van Copenhagen Economics (op verzoek van de Europese Commissie). Zij bevelen een informatie-eis aan, een verplichting om informatie beschikbaar te hebben zodat snel in mededingingsrechtelijke zaken kan worden beslist.

1. Verduidelijking van de hiërarchie en de proportionaliteit van de verschillende maatregelen. Omdat het Europese kader ontbreekt dient dit eerst op nationaal niveau ingevuld te worden zodat de totstandkoming van verplichtingen met dezelfde zorgvuldigheid kan plaatsvinden.
2. Een nadrukkelijke verplichting voor de toezichthouder om te motiveren waarom een besluit wordt genomen³. Evenals bij de telecommunicatiemarkt dient de argumentatie waar mogelijk kwantitatief onderbouwd te zijn.
3. Het verzoek voor de toezichthouder om een “afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen” voor het AMM-toezicht in de postmarkt op te stellen.
4. Een verzoek aan de minister om nadere beleidsregels op te stellen:
 - a. De ACM dient eerst een hiërarchie van verplichtingen op te stellen en een afwegingskader voor de proportionaliteit op te stellen;
 - b. De ACM dient een kwantitatieve argumentatie te leveren;
 - c. De ACM dient rekening te houden met effecten op de uitvoering van de Universele Postdienst bij het opleggen van verplichtingen vanuit het AMM-kader.

³ In het debat met de Tweede Kamer heeft minister Kamp aangegeven dat de Toezichthouder op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht(Awb) haar besluit moet motiveren. Echter in de wijzigingsvoorstellen voor de Postwet is niet de eis gesteld deze motivering zoveel mogelijk te kwantificeren. Deze eis is in de Telecomwet wel gesteld. Gezien de verregaande maatregelen die mogelijk kunnen worden opgelegd is deze verplichting wel noodzakelijk.