

Bijlage 1: Nadere toelichting van de voorgestelde aanpassingen en aanscherpingen

1) Borging continuïteit van de UPD

Wat is de Universele Postdienst?

De UPD is gericht op enkelstuks brieven tot 2 kg en pakketten tot 10 kg, aangetekende en verzekerde verzendingen voor consumenten en kleinzakelijke gebruikers. De Postwet en lagere regelgeving bevatten regels over betaalbaarheid (o.a. postzegelprijs), betrouwbaarheid (o.a. 95% bezorging binnen 24u) en bereikbaarheid (o.a. spreiding oranje brievenbussen en servicepunten). De UPD moet daarmee op een betaalbare, betrouwbare en kwalitatief goede manier worden uitgevoerd door de UPD-verlener. De ACM ziet hierop toe.

Aanleiding en gevolgde proces

In de afgelopen periode heb ik ook de onderdelen van het wetsvoorstel die zien op de borging van de continuïteit van de UPD tegen het licht gehouden. Hierover heb ik gesprekken gevoerd met PostNL als UPD-verlener en de ACM als toezichthouder. Uit deze analyse kwamen op hoofdlijnen twee aandachtspunten naar voren. Het eerste aandachtspunt betreft de rolverdeling tussen de ACM en de Minister in diverse mogelijke toekomstscenario's. Dit ben ik voornemens om te verduidelijken in de toelichting. Het tweede aandachtspunt ziet op de informatiepositie van de ACM en de Minister. Ik ben voornemens om deze te verbeteren zodat tijdig en op basis van de juiste informatie beslissingen genomen kunnen worden of interventies gepleegd kunnen worden om de continuïteit van de UPD ook in de toekomst te borgen. Hierna licht ik kort het doel van de regulering van de continuïteit van de UPD toe en mijn voorstel tot aanpassing en aanscherping van het wetsvoorstel.

Het doel van de borging van de UPD

De regels om de borging van de universele postdienst (UPD) te verbeteren zijn erop gericht om risico's voor de continuïteit van de UPD verder te mitigeren, zodat ook in geval van toekomstige ontwikkelingen de continuïteit van de UPD geborgd is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een fusie of splitsing van het concern waartoe de UPD-verlener behoort of het ontstaan van een structureel verlieslatende situatie, waardoor de continuïteit van de UPD in gevaar dreigt te komen.

Het wetsvoorstel stelt daartoe eisen aan het financieel beheer van de UPD-verlener en de informatievoorziening vanuit de UPD-verlener aan de ACM en de Minister. Allereerst bevat het wetsvoorstel eisen die er in beginsel op gericht zijn om te waarborgen dat de UPD-verlener over voldoende kapitaal en middelen beschikt om de UPD uit te kunnen blijven voeren. Daarnaast bevat het wetsvoorstel additionele maatregelen om de financiële stabiliteit van de UPD-verlener beter te borgen. De ACM draagt bij aan de continuïteit van de UPD door toezicht te houden op de naleving door de UPD-verlener van de wettelijk eisen die gelden ten aanzien van het financieel beheer.

Ten tweede bevat het wetsvoorstel eisen aan de informatievoorziening vanuit de UPD-verlener aan de ACM en de Minister die erop gericht zijn de ACM en de Minister tijdig over passende informatie te laten beschikken om keuzes te maken die de continuïteit van de UPD ook in de toekomst borgen. Het is denkbaar dat zich op termijn een situatie voordoet waarbij de UPD in zijn huidige vorm niet langer structureel financieel houdbaar is en dat risico's voor de continuïteit van de UPD niet sec kunnen worden geadresseerd door de UPD-verlener zelf. Op dat moment kan politieke besluitvorming over bijvoorbeeld de vorm van de UPD wenselijk zijn om de continuïteit van de UPD ook in de toekomst veilig te stellen. Dit vereist tijdige signalering en een goede informatievoorziening aan de Minister zodat bezien kan worden of het risico op mogelijke toekomstige discontinuïteit kan worden weggenomen door een aanpassing van het beleid, de kwaliteitseisen van de UPD in het bijzonder.

De invulling van de regulering om de continuïteit van de UPD te borgen

Het is de verantwoordelijkheid van de UPD-verlener om zich te houden aan de wettelijke eisen die gelden ten aanzien van het financieel beheer. De ACM ziet als toezichthouder toe op de naleving hiervan. De Minister is verantwoordelijk voor de onderliggende beleidskeuzes. Alhoewel dit in beginsel een heldere en gebruikelijke taakverdeling is, ben ik mede op basis van gesprekken met de ACM en PostNL tot het inzicht gekomen dat in de context van de toekomstige ontwikkeling van de UPD zich de situatie kan voordoen waarbij er onduidelijkheid kan ontstaan over de rolverdeling tussen de ACM en de Minister. Meer specifiek kan er onduidelijkheid zijn over de situatie waarin de rol van de ACM als toezichthouder ophoudt (bijvoorbeeld in het geval de UPD-verlener niet meer

over voldoende kapitaal en middelen beschikt) en deze overgaat in politieke besluitvorming waarvoor de Minister verantwoordelijk is (bijvoorbeeld in het geval er melding is gedaan bij de Minister dat de UPD in gevaar dreigt te komen). Ik ben voornemens om in de toelichting bij de nota van wijziging de onduidelijkheid over de werkwijze, rolverdeling en handelingsopties van de Minister en de ACM in verschillende scenario's weg te nemen.

Mocht de situatie zich voordoen dat de toekomstige continuïteit van de UPD in gevaar dreigt te komen dan is allereerst de UPD-verlener zelf aan zet om maatregelen te treffen om dit risico te verkleinen. De UPD-verlener is eerstverantwoordelijke, daarna zijn afhankelijk van de situatie de ACM of de Minister aan zet. Om op effectieve wijze invulling te kunnen geven aan de rolverdeling tussen de UPD-verlener, de ACM en de Minister is tijdige en voldoende gedetailleerde informatieverstrekking door de UPD-verlener cruciaal. Daarbij geldt dat hoe groter het risico dat de continuïteit van de UPD in gevaar komt, hoe beter en gedetailleerder de informatie dient te zijn. Ik ben daarom voornemens om in het wetsvoorstel te regelen dat de UPD-verlener eerstverantwoordelijk is en in de toelichting op de nota van wijziging te verduidelijken hoe de informatievoorziening vanuit de UPD-verlener in verschillende scenario's moet worden vormgegeven. Daarbij ben ik tevens voornemens om in de toelichting bij de nota van wijziging het publieke belang van tijdige politieke interventie te benadrukken om zo de situatie te voorkomen dat de continuïteit van de UPD in gevaar komt en de UPD-verlener geconfronteerd wordt met een structurele verlieslatende situatie.

2) Bescherming eindgebruikers

Welke eindgebruikers zijn er en hoe worden ze op dit moment beschermd?

Er zijn op hoofdlijnen twee typen eindgebruikers te onderscheiden: i) consumenten en kleinzakelijke eindgebruikers (hierna samen: consumenten) die enkelstuks post versturen en ii) zakelijke eindgebruikers die zakelijke partijenpost en bulkpost versturen. Voorbeelden van partijen die tot deze laatste groep behoren zijn de Belastingdienst, zorgverzekeraars en banken, maar bijvoorbeeld ook MKB-bedrijven.

Deze twee groepen werden oorspronkelijk op twee verschillende manieren beschermd tegen het risico op onredelijke tarieven. De consumenten werden (en worden) via de UPD-regulering beschermd. De ACM stelt jaarlijks mede op basis van een rendementsplafond een kostengebaseerde tariefruimte vast voor UPD-diensten. De UPD-verlener (PostNL) stelt vervolgens binnen deze tariefruimte haar tarieven vast voor deze diensten. Voor de fusie tussen PostNL en Sandd werden zakelijke eindgebruikers beschermd door de concurrentie van andere postvervoerders, met name Sandd. Deze concurrentie is na de fusie grotendeels weggefallen. Mede daarom bevatte het artikel 47-besluit waarmee de toenmalige Staatssecretaris van EZK de fusie goedkeurde een rendementsplafond voor alle postvervoerdiensten van PostNL gezamenlijk (naast de UPD-diensten ook voor zakelijke diensten). PostNL heeft na vernietiging van dit besluit toegezegd voorlopig deze voorwaarden vrijwillig te continueren.¹

Aanleiding en gevolgde proces

Tijdens de gesprekken die ik in de afgelopen periode heb gevoerd met de ACM, zakelijke eindgebruikers en regionale postvervoerders kwam de zorg naar voren of (met name zakelijke) eindgebruikers op basis van het huidige wetsvoorstel wel voldoende beschermd worden tegen het risico op onredelijke tarieven. De zorgen richten zich op de vraag of zakelijke eindgebruikers op de juiste manier beschermd worden onder dit wetsvoorstel; oftewel de keuze voor een rendementsplafond in plaats van een prijsplafond. Daarbij hebben stakeholders mij ook gewezen op het mogelijke concurrentiebeperkende effect dat de regulering kan hebben vanwege kruissubsidiëring tussen brieven en pakketten (UPD) en tussen brieven en brievenbuspakjes (zakelijk). Hierna licht ik kort het doel van eindgebruikersbescherming onder het wetsvoorstel toe en mijn voornemens voor nader onderzoek.

Het doel van eindgebruikersbescherming

De eindgebruikersbescherming in dit wetsvoorstel is erop gericht om eindgebruikers te beschermen tegen het risico op onredelijke tarieven. Dit risico bestaat, omdat er voor consumenten geen (fysiek) alternatief beschikbaar is voor de UPD-dienstverlening door PostNL en voor zakelijke eindgebruikers slechts in beperkte mate alternatieven beschikbaar zijn voor de dienstverlening van

¹ Zie voetnoot 6.

PostNL. Daarbij geldt dat de beschikbare alternatieven allemaal afhankelijk zijn van toegang tot het landelijk dekkende netwerk voor brievenbuspost van PostNL.

Het huidige wetsvoorstel bevat daarom de mogelijkheid om bij lagere regelgeving een rendementsplafond op te leggen aan PostNL voor alle postvervoerdiensten gezamenlijk. Zo kunnen naast consumenten (UPD) ook zakelijke eindgebruikers beschermd worden tegen het risico op onredelijke tarieven.

De invulling van de regulering om eindgebruikers te beschermen

PostNL is na de implementatie van de fusie met Sandd de enige postvervoerder die beschikt over een landelijk dekkend netwerk voor brievenbuspost. Naast PostNL zijn er ook regionale postvervoerders actief op het zakelijke segment. Zij zijn voor hun landelijke dienstverlening afhankelijk van toegang tot het netwerk van PostNL en beschikken op dit moment over een beperkt gezamenlijk marktaandeel (~5%). Daarnaast heeft pakketvervoerder DHL recent aangekondigd toe te zullen treden tot het zakelijke segment voor brieven boven de 50 gram. Hierdoor is er momenteel slechts in beperkte mate een alternatief beschikbaar voor zakelijke eindgebruikers die fysieke post willen versturen. Om het risico dat PostNL onvoldoende disciplinerende concurrentiedruk ervaart, en daarmee het risico op onredelijke tarieven uit te sluiten, acht ik het dan ook gerechtvaardigd om de mogelijkheid om (alle) eindgebruikers te beschermen in dit wetsvoorstel te continueren.

De ACM doet in haar aanvullende UHT de suggestie om de eindgebruikersbescherming niet vorm te geven via een rendementsplafond maar via een prijsplafond.² Volgens de ACM is het belangrijkste voordeel van een prijsplafond boven een rendementsplafond dat daarmee een efficiëntieprikkel onderdeel wordt van de regulering.

Allereerst merk ik op dat de keuze tussen een rendementsplafond en een prijsplafond niet zwart-wit is. Er is sprake van een glijdende schaal. De vormgeving van de regulering speelt hierin een belangrijke rol: regulering bestaat als het ware uit meerdere 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden. Daarbij kunnen er bij de invulling van de regulering keuzes gemaakt worden die maken dat een rendementsplafond in bepaalde situaties niet wezenlijk zal verschillen van de invulling van een prijsplafond. Hoe de invulling er precies uit komt te zien wordt overigens nader uitgewerkt in de lagere regelgeving. Daar zal ik de ACM en PostNL nauw bij betrekken.

Ten tweede merk ik op dat voor een keuze over de invulling van de eindgebruikersbescherming niet alleen de regulering en de vormgeving daarvan relevant is maar ook de context waarin deze keuze gemaakt wordt. De ACM merkt als nadeel van het rendementsplafond op dat deze vorm van regulering geen efficiëntieprikkel in zich heeft. Dit is in beginsel waar.³ De vraag is echter of het noodzakelijk is om deze prikkel in de regulering op te nemen. Het ontbreken van disciplinerende concurrentiedruk vanuit regionale postvervoerders betekent immers niet automatisch dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om onredelijke tarieven te vragen. In dit kader acht ik in het bijzonder twee externe ontwikkelingen relevant waar PostNL mee geconfronteerd wordt: i) er is sprake van een structurele jaarlijkse volumekrimp op de markt voor brievenbuspost van circa 8% per jaar (o.a. veroorzaakt door digitale substitutie) en ii) er is de komende jaren sprake van een loonkostenstijging, mede als gevolg van de verhoging van het minimumloon. Arbeid is de drijvende kracht achter het landelijk dekkende netwerk van PostNL en een van de grootste kostenposten voor PostNL. PostNL kan deze ontwikkelingen naar verwachting niet zonder meer doorbelasten aan haar eindgebruikers. Onder andere deze externe ontwikkelingen dwingen PostNL daarmee tot een efficiënte bedrijfsvoering.⁴

² Een rendementsplafond begrenst het toegestane rendement (%) op de daadwerkelijke kosten. Zo wordt voorkomen dat PostNL een onredelijk hoog rendement behaalt ten koste van haar eindgebruikers. Een prijsplafond begrenst het maximale tarief dat PostNL in rekening mag brengen voor haar dienstverlening en begrenst naast het maximale rendement ook de maximale kosten die in rekening gebracht mogen worden. Een prijsplafond is in beginsel ingrijpender dan een rendementsplafond voor zowel de toezichthouder als de ondertoezichtgestelde (PostNL).

³ Ook hier geldt dat dit afhankelijk is van de keuzes die gemaakt worden in de vormgeving van de regulering: als tarieven bijvoorbeeld voor een langere periode worden vastgezet is wel een efficiëntieprikkel mogelijk.

⁴ Rebel "Onderzoek naar mogelijke aanpassingen van de Postregeling 2009", 30 mei 2020, beschikbaar via [Onderzoek naar mogelijke aanpassingen van de Postregeling 2009 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#); Rebel en SEO Economisch Onderzoek "Evaluatie Postregeling", 29 mei 2013, beschikbaar via [Evaluatie Postregeling 2009 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

Tot slot acht ik het bij de keuze over de invulling van deze regulering van groot belang dat er een goede balans wordt gevonden tussen enerzijds het beschermen van eindgebruikers tegen het risico op onredelijke tarieven en anderzijds het borgen van de continuïteit van het landelijk dekkende netwerk en de UPD in het bijzonder. Dit laatste is immers cruciaal om de publieke belangen voor eindgebruikers te beschermen. Dit betekent concreet dat de regulering vanzelfsprekend eindgebruikers moet beschermen maar tegelijkertijd ook niet onnodige beperkingen moet opleggen aan de mogelijkheden voor PostNL om haar landelijk dekkende netwerk te optimaliseren. Enige flexibiliteit die PostNL in staat stelt om in te spelen op de veranderende marktomstandigheden acht ik daarom wenselijk. Daarbij hecht ik ook waarde aan de proportionaliteit van de regulering: de reguleringskosten die gepaard gaan met een eventuele aanscherping van de regulering moeten in verhouding staan met de toegenomen baten die redelijkerwijs van deze regulering verwacht mogen worden. Bovendien vind ik het, mede gelet op het krimpende karakter van deze markt, van belang dat de regulering geen lange aanloopperiode en voorbereiding nodig heeft en op relatief korte termijn geïmplementeerd kan worden.

Alles overwegende zie ik daarom op dit moment geen directe aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen via een nota van wijziging. Wel informeer ik uw Kamer vooruitlopend op de uitwerking van de lagere regelgeving dat ik op dit moment voornemens ben om gebruik te maken van de mogelijkheid in het wetsvoorstel om aan PostNL een rendementsplafond op te leggen voor al zijn postvervoerdiensten gezamenlijk (UPD en zakelijk). Daarbij wil ik mede naar aanleiding van de zorgen van stakeholders nader onderzoek laten doen naar de vormgeving van deze manier van eindgebruikersbescherming. Ik zal daarbij ook specifiek de door stakeholders geuite zorg over het mogelijke concurrentiebeperkende effect van de regulering door kruissubsidiëring tussen brieven en pakketten (UPD) en tussen brieven en brievenbuspakjes (zakelijk) betrekken. Kruissubsidiëring van UPD-diensten naar niet UPD-diensten is overigens reeds niet mogelijk op basis van de huidige wet.

3) Het verbeteren van de toegangsregulering

Wat is toegangsregulering?

Door middel van toegangsregulering kunnen regionale postvervoerders een gedeelte van hun post laten bezorgen door de postvervoerder met het landelijk dekkende netwerk. De toegangsregulering stelt vast op welke wijze deze toegang wordt verleend.

Aanleiding en gevolgde proces

Zoals hierboven beschreven, zijn er vorig jaar na de zomer gesprekken gevoerd met stakeholders. Tijdens die gesprekken is veel aandacht besteed aan de toegangsregulering in het wetsvoorstel.

Uit de gesprekken bleek dat met name onduidelijkheid bestaat over het doel van de toegangsregulering. Regionale postvervoerders hebben aanvullend aangegeven het niet eens te zijn met het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de continuïteit van het landelijk dekkende netwerk onder druk staat als gevolg van de volumekrimp. De keuze om niet langer infrastructuurconcurrentie te stimuleren steunen zij niet. Daarnaast hebben de ACM en regionale postvervoerders zorgen over de verdere invulling van deze regulering in het wetsvoorstel, bijvoorbeeld over de rol en bevoegdheden van de ACM en de concrete toegangsvoorwaarden. PostNL heeft ook haar zorgen geuit over de verdere invulling van de regulering in het wetsvoorstel en gaf daarnaast aan het belangrijk te vinden dat het wetsvoorstel duidelijkheid biedt aan de markt om zo een zo stabiel mogelijk postnetwerk te behouden.

Naar aanleiding van deze gesprekken heb ik besloten nogmaals naar het doel van de toegangsregulering te kijken en te bezien of het wetsvoorstel op onderdelen moet worden aangepast en/of aangescherpt. Hierover heb ik uw Kamer in november 2022 per brief geïnformeerd.⁵ In de analyse van de toegangsregulering in het wetsvoorstel heb ik ook de aanvullende UHT⁶ van de ACM meegenomen. De ideeën die hieruit zijn voortgekomen, zijn tijdens

⁵ Zie voetnoot 1.

⁶ Zie voetnoot 8.

meerdere vervolgesprekken besproken met de ACM, PostNL en regionale postvervoerders. Daarbij gaven de stakeholders verdere invulling aan hun zorgen.

Mede op basis hiervan heb ik in deze brief het doel van de toegangsregulering verduidelijkt en stel ik een aantal aanpassingen en aanscherpingen voor. Hieronder beschrijf ik eerst het verduidelijkte doel van de toegangsregulering. Daarna licht ik mijn voorstel voor de invulling van de toegangsregulering per onderdeel op hoofdlijnen toe. Tot slot geef ik kort weer welke concrete aanpassingen en aanscherpingen van het wetsvoorstel ik met deze invulling van de toegangsregulering voor ogen heb.

Het verduidelijkte doel van toegang

De markt voor brievenbuspost is een markt in transitie. Het aantal brievenbuspoststukken daalt al een decennium met ongeveer 8% per jaar door digitalisering.⁷ Als gevolg van de krimp komen de financiële houdbaarheid en continuïteit van het landelijke dekkende netwerk waarmee brievenbuspost wordt vervoerd meer onder druk te staan. Dit brengt een direct risico mee voor de publieke belangen die de Postwet borgt. Daarnaast zorgt de krimp ervoor dat de structuur van de markt verandert. Waar nu sprake is van twee aparte netwerken voor brievenbuspost en een voor pakketten, lijken deze netwerken en de diensten die over deze netwerken worden geleverd in toenemende mate te convergeren. Dit zou in de toekomst kunnen resulteren in een brede bezorgmarkt.

Met het oog op de transitie in de markt voor brievenbuspost is het belangrijk te bekijken hoe toegangsregulering bijdraagt aan de betaalbaarheid, bereikbaarheid en betrouwbaarheid voor eindgebruikers. Daarbij onderscheid ik twee doelen van toegangsregulering.

Ten eerste is toegangsregulering een middel om het volume dat over het landelijk dekkende netwerk gaat te maximaliseren. Dit is belangrijk, omdat er op deze manier, ondanks de krimpende volumes, zoveel mogelijk schaalvoordelen worden benut. Naarmate er meer volume in het netwerk wordt gebracht, hoeft een postbezorger bijvoorbeeld minder afstand af te leggen om een volle posttas te bezorgen. Zo gaan de (bezorg)kosten per poststuk omlaag. Daarmee beoogt de toegangsregulering de continuïteit van het landelijk dekkende netwerk en de UPD in het bijzonder te borgen.

Als gevolg van de transitie die de postmarkt momenteel ondergaat, is het de vraag in hoeverre het landelijk dekkende netwerk in zijn huidige vorm blijft bestaan. De borging van de publieke belangen betaalbaarheid, betrouwbaarheid en bereikbaarheid staan voor mij voorop. Ik vind het daarbij belangrijk dat de regulering geen remmend effect heeft op de transitie, als die publieke belangen ook op andere wijze (bijvoorbeeld via een ander netwerk) gediend kunnen worden. Toegangsregulering kan zoals hiervoor geschetst in elk geval op korte termijn een bijdrage leveren aan de continuïteit van het landelijk dekkende netwerk en daarmee aan de borging van de publieke belangen. Het is de vraag of dit op de langere termijn ook het geval blijft. Het is mogelijk dat het punt bereikt wordt waarop een toegangsverplichting niet langer bijdraagt aan de borging van de betaalbaarheid, bereikbaarheid en betrouwbaarheid van de postdienstverlening voor eindgebruikers.

Het tweede doel van de toegangsregulering is daarom om regionale postvervoerders op korte termijn de mogelijkheid te geven om hun dienstverlening op landelijke schaal aan te bieden. Daarnaast is het doel dat regionale postvervoerders gestimuleerd worden om hun business model toekomstbestendig te maken. Het is mijn insteek om regionale postvervoerders daar in het begin via toegangsregulering in te faciliteren. Een transitie maak je immers niet van vandaag op morgen.

De transitie in de markt voor brievenbuspost betekent ook dat het niet langer opportuun is om concurrentie te stimuleren tussen meerdere postvervoernetwerken die naast elkaar bestaan. Dit leidt immers direct tot een verdere volumedaling over het landelijk dekkende netwerk. In het wetsvoorstel is daarom reeds afgestapt van het middel infrastructuurconcurrentie om de publieke belangen te borgen. Dit betekent overigens niet dat er niet meerdere postvervoernetwerken naast elkaar mogen bestaan. Dit heeft op termijn wel gevolgen voor de voorwaarden van de toegangsregulering. Waar in het verleden het creëren van een haalbare business case voor regionale postvervoerders om zo infrastructuurconcurrentie te realiseren een expliciet doel was van

⁷ Ook indien brievenbuspakjes worden meegenomen blijft er sprake van een dalende trend.

de toegangsregulering is dat nu niet meer het geval. De toegangsregulering zal zodanig worden vormgegeven dat regionale postvervoerders redelijkerwijs gebruik kunnen blijven maken van het landelijk dekkende netwerk en de kostendekkendheid van het landelijk dekkende netwerk redelijkerwijs is gewaarborgd. De toegangsregulering zal geleidelijk worden aangepast zodat regionale postvervoerders worden gestimuleerd om hun business model aan te passen en toekomstbestendig te maken. Deze aanpassing zullen alle marktpartijen doormaken in de transitie naar een toekomstige postmarkt.

Tot slot constateer ik dat het stimuleren van werkgelegenheid, in het bijzonder werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, als doel van de toegangsregulering tot verwarring leidt. Het is immers geen doel van toegangsregulering om werkgelegenheid te stimuleren, wel is en blijft dit een belangrijk neveneffect. De toegangsregulering biedt regionale postvervoerders immers de kans om zich aan te passen aan de veranderende marktomstandigheden en zo ook een kans om deze werkgelegenheid te behouden of geleidelijk te begeleiden naar een passende inzet elders. Ik vind het belangrijk dat regionale postvervoerders tijdens deze transitie redelijkerwijs de kans krijgen om personeel (met een afstand tot de arbeidsmarkt) te begeleiden naar een passende inzet elders. Om die reden zal ik samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kijken naar mogelijkheden om regionale postvervoerders te faciliteren om deze transitie op passende wijze te maken.

De invulling van toegangsregulering

Er zijn verschillende manieren om op basis van het doel van toegang invulling te geven aan de toegangsregulering. Bij het verder uitwerken van de regulering heb ik gekeken naar een goede balans tussen uitvoerbaarheid, reguleringsintensiteit, rechtszekerheid en toekomstbestendigheid.

Allereerst was de toegangsverplichting voorheen afhankelijk van de uitkomsten van een aanmerkelijke marktmacht (hierna ook: AMM) analyse door de ACM. De afgelopen periode heeft aangetoond dat dit instrumentarium lastig hanteerbaar is voor de ACM. Een reden hiervoor is dat er een hoge bewijslast geldt voor de ACM om aan te tonen dat er sprake is van AMM. Daarnaast leiden AMM-besluiten vaak tot lange gerechtelijke procedures. Daarmee zorgt dit instrument voor onzekerheid bij regionale postvervoerders en de partij met het landelijk dekkende netwerk. In het wetsvoorstel is daarom gekozen voor het opnemen van een directe toegangsverplichting. Ik ben voornemens om deze toegangsverplichting in de wet te continueren. Hierdoor is een toegangsverplichting niet langer afhankelijk van de uitkomsten van een AMM-analyse en hebben regionale postvervoerders en de partij met het landelijk dekkende netwerk meer rechtszekerheid.

Daarnaast leg ik de reikwijdte van de toegangsverplichting in wetgeving vast. De reikwijdte gaat onder andere over de poststukken waarvoor de toegangsverplichting geldt en de voorwaarden waaronder toegang moet worden verleend. Het wetsvoorstel bevat een grondslag waar in de lagere regelgeving nadere invulling aan wordt gegeven. Het wettelijk vastleggen van deze kaders zorgt voor rechtszekerheid voor marktpartijen en de ACM. Bij de verdere invulling van de reikwijdte ben ik voornemens ook de ACM een rol te geven.

Een ander onderdeel waarvoor ik in de regelgeving kaders wil meegeven, is het referentieaanbod. Het referentieaanbod bevat de producten en bijbehorende tarieven en voorwaarden waartegen de partij met het landelijk dekkende netwerk toegang verleent. Mijn voorstel is om in de regelgeving vereisten op te nemen waar het referentieaanbod aan moet voldoen. Ook bij de nadere invulling van deze vereisten ben ik voornemens de ACM een rol te geven.

Verder stel ik voor om het initiatief voor het referentieaanbod neer te leggen bij de partij met het landelijk dekkende netwerk. Deze partij dient op basis van de hiervoor genoemde vereisten die volgen uit de regelgeving voor een bepaalde periode een referentieaanbod op te stellen. Doordat deze partij de beste informatiepositie heeft, wordt de uitvoerbaarheid verbeterd wanneer het initiatief voor de eerste aanzet van het referentieaanbod bij deze partij ligt. Op deze manier behoudt deze partij bovendien de ruimte om het referentieaanbod zo in te richten dat het past bij de optimalisering van het landelijk dekkende netwerk. Daarnaast leg ik hiermee geen onnodige beperkingen op aan de manier waarop deze partij haar beleid zou willen voeren. Dit is met name van belang voor de toekomstbestendigheid van het landelijk dekkende netwerk.

Ik vind het belangrijk dat ook de ACM een rol heeft bij de totstandkoming van het referentieaanbod en de hierin opgenomen toegangstarieven. Daarom stel ik voor dat de partij met het landelijk

dekkende netwerk haar referentieaanbod vooraf voorlegt aan de ACM. Zo kan de ACM het referentieaanbod en de toegangstarieven toetsen aan de regelgevende kaders. Door de ACM het referentieaanbod vooraf te laten toetsen, komt de bewijslast om aan te tonen dat het referentieaanbod voldoet aan de regelgevende kaders bij de partij met het landelijk dekkende netwerk te liggen. Dat bevordert de uitvoerbaarheid omdat deze partij over de meeste informatie beschikt. Daarnaast biedt het meer rechtszekerheid aan regionale postvervoerders, omdat de tarieven en voorwaarden pas gaan gelden nadat deze zijn getoetst door de ACM.

De periode waarvoor een referentieaanbod geldt nadat het door de ACM is getoetst, noem ik de reguleringsperiode. Ik ben voornemens het mogelijk te maken een reguleringsperiode van meerdere jaren te hanteren, bijvoorbeeld drie jaar (tenzij de markt in een zeer uitzonderlijke situatie terecht zou komen). Dit betekent dat de cyclus waarmee een referentieaanbod tot stand komt, in dit voorbeeld, zich in beginsel elke drie jaar herhaalt. Door een meerjarige reguleringsperiode mogelijk te maken, kan voorkomen worden dat de reguleringsintensiteit hoger is dan noodzakelijk. Bovendien weten partijen zo voor langere periode waar zij aan toe zijn. Samen met de andere onderdelen van de toegangsregulering zorgt dit voor de juiste balans tussen toekomstbestendigheid, uitvoerbaarheid, reguleringsintensiteit en rechtszekerheid.

Zoals eerder in deze brief benoemd zie ik dat het aantal poststukken op de markt voor brievenbuspost daalt en dat deze markt in transitie is. Gezien deze ontwikkelingen is het mogelijk dat zich in de toekomst een moment voordoet waarop er niet langer ruimte is voor gereguleerde toegang. Daarom bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om de toegangsregulering bij koninklijk besluit te laten vervallen. Om voldoende zekerheid te bieden aan regionale postvervoerders die gebruik maken van de toegangsregulering, kan een dergelijk besluit alleen met voldoende onderbouwing worden genomen. Er moet bijvoorbeeld eerst onderzoek worden gedaan voordat een dergelijk besluit kan worden genomen. Ook moet het ontwerpbesluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer.

Concrete aanpassingen wetsvoorstel

Concreet betekent het bovenstaande dat ik voornemens ben om de toegangsregulering in het wetsvoorstel op een aantal punten aan te passen door middel van een nota van wijziging:

- De regelgeving bevat meer kaders voor het referentieaanbod inclusief een rol voor de ACM bij de (technische) invulling van de vereisten.
- De ACM toetst een referentieaanbod vooraf (ex ante) in plaats van achteraf (ex post) aan de regelgevende kaders.
- Een referentieaanbod met daarin de toegangstarieven en -voorwaarden wordt iedere reguleringsperiode opnieuw vastgesteld.
- Ik verduidelijk dat een koninklijk besluit dat toegangsregulering opheft zorgvuldig moet worden genomen. Ik verduidelijk dat voor een dergelijk besluit voorafgaand onderzoek nodig is.