W15.13.0023/IV

Wijziging van de Postwet 2009 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht

NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van wet wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel I, onderdeel A, worden onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel o door een puntkomma twee onderdelen toegevoegd, luidende:
p. rouwbrief: brief als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a, of tweede lid, onderdeel a, waarmee wordt kennis gegeven van het overlijden van een natuurlijke persoon, voor zover die brief wordt aangeboden overeenkomstig de door een verlener van de universele postdienst gepubliceerde voorwaarden;
q. medische brief: brief als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a, of tweede lid, onderdeel a, met een diagnostisch monster van menselijk celmateriaal, voor zover die brief wordt aangeboden overeenkomstig de door een verlener van de universele postdienst gepubliceerde voorwaarden.

B

Na artikel I, onderdeel C, wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

D

Artikel 16 wordt gewijzigd als volgt:

a. In het vijfde lid wordt "en voert ten minste zes dagen per week overal in Nederland een bestelling uit" vervangen door: en voert ten minste vijf dagen per week overal in Nederland een bestelling uit.
b. Aan het slot van het vijfde lid wordt onder vervanging van de punt door een komma een tekst toegevoegd, luidende:
met dien verstande dat hij ten minste zes dagen per week overal in Nederland een bestelling uitvoert van rouwbrieven en medische brieven.
c. Het zesde lid komt te luiden als volgt:
6. Een verlener van de universele postdienst zorgt ervoor dat de brieven, die overeenkomstig de daartoe gestelde voorwaarden aan hem worden aangeboden voor postvervoer binnen Nederland met de standaard overnight service, per kalenderjaar in ten minste gemiddeld 95% van de gevallen worden besteld op de dag, niet zijnde een

zon-, maan- of officiële feestdag, volgend op de dag van aanbieding, met dien verstande dat rouwbrieven en medische brieven per kalenderjaar in ten minste gemiddeld 95% van de gevallen worden besteld op de dag, niet zijnde een zon-, of officiële feestdag, volgend op de dag van aanbieding.

TOELICHTING

I. Algemeen

Deze nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht (Kamerstukken II 2012/13, 33 501) strekt tot de vermindering van het aantal verplichte bezorgdagen binnen de universele postdienst (UPD) van zes naar vijf. Hiermee wordt de UPD meer toegesneden op de actuele behoeften van gebruikers en kan de betaalbaarheid van deze diensten in de toekomst beter worden geborgd.
Bij brieven van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 15 december 2011 en 21 februari 2012 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77 en nr. 82) is dit voornemen toegelicht en is voorgesteld om dit voorstel te combineren met de aanvulling van het toezicht op de postmarkt met een ex ante toezichtinstrumentarium.

Op verzoek van de Tweede Kamer is voorafgaand aan deze nota van wijziging nader onderzoek verricht naar cijfers over de maandagbezorging, alsook naar de gevolgen van de afschaffing van de maandagbezorging voor de werkgelegenheid. In de brief van 10 oktober 2012 (Kamerstukken II 2012/13, 29 502, nr. 105) is toegelicht dat de resultaten van beide onderzoeken geen aanleiding geven tot een heroverweging van het voornemen tot de onderhavige wijziging van de UPD-verplichtingen.

II. Onderdelen

Onderdeel A

In artikel 2 van de Postwet 2009 wordt een definitie van rouwbrieven en van medische brieven opgenomen omdat de vermindering van bezorgdagen niet geldt voor rouwbrieven en medische brieven. Rouwbrieven en medische brieven moeten als zodanig identificeerbaar zijn aan de hand van uiterlijke kenmerken om de verlener van de universele postdienst in staat te stellen aan de verplichting tot zesdaagse bezorging voor deze post te voldoen. Op de reden voor de handhaving van de zesdaagse bezorgplicht voor rouwbrieven en medische brieven wordt ingegaan in de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 16, vijfde en zesde lid (zie onderdeel B).

Onderdeel B

De zesdaagse bezorgplicht

Na de liberalisering van de postsector is de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de UPD gewaarborgd door het regime, zoals opgenomen in hoofdstuk 4 van de Postwet 2009. De Postrichtlijn (Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, PbEU 2008, L 52/3) vereist van lidstaten dat de levering van de UPD gewaarborgd is. In de Postrichtlijn staat dat de lidstaten waarborgen dat een verlener van de universele postdienst minimaal vijf dagen per week één ophaling en bestelling verzorgt. Lidstaten hebben een zekere beleidsvrijheid om op nationaal niveau striktere eisen te stellen.

De huidige omvang van de UPD is vastgelegd in de artikelen 16 en 17 van de Postwet 2009. Artikel 16, vijfde lid, van de Postwet 2009 bepaalt dat een verlener van de universele postdienst ten minste zes dagen per week poststukken ophaalt uit de voor het publiek bestemde brievenbussen dan wel uit andere daartoe bestemde inrichtingen, en ten minste zes dagen per week overal in Nederland een bestelling uitvoert. Nederland stelt daarmee striktere eisen aan de verlener van de universele postdienst dan op grond van de Postrichtlijn is vereist. Ook is het wettelijk vereiste aantal bezorgdagen in Nederland over het algemeen hoger dan in andere lidstaten. Het merendeel van de lidstaten heeft ervoor gekozen in hun wetgeving de verlener van de universele postdienst te verplichten vijf dagen per week post te bezorgen (zie Copenhagen Economics (2010) "Main developments in the postal sector" (2008-2010)).

Een vijfdaagse bezorgplicht

De traditionele postmarkt heeft te kampen met substantiële volumedalingen. De structurele daling van postvolumes heeft ook gevolgen voor de UPD. Voor postdiensten binnen de UPD wordt zelfs een nog grotere daling in postvolumes voorzien dan voor postdiensten buiten de UPD (zie ook Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77, p. 6). Om te bepalen of de huidige Nederlandse invulling van de UPD nog wenselijk is, zijn in 2011 onderzoeken uitgevoerd naar de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD, alsook naar de financiële gevolgen van eventuele wijzigingen in de UPD-verplichtingen (zie hierover ook Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77).

Bij het onderzoek naar de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD is onder meer gekeken naar aspecten van de postdienstverlening waaraan men het meest belang hecht, welke prijs- en kwaliteitseisen men stelt en welk substitutiegedrag men vertoont. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat post een minder belangrijk communicatiemiddel is geworden, maar nog een belangrijk persoonlijk aspect heeft en vaak wordt ervaren als bewijsstuk met een meer officieel karakter voor zakelijke correspondentie en overeenkomsten. Uit dit zelfde onderzoek kwam voorts naar voren dat burgers over het algemeen zeer tevreden zijn met een

bezorgfrequentie van zes dagen, maar dat het terugbrengen van het aantal bezorgdagen voor een meerderheid (83%) acceptabel is. In 2004 vond 41% dit nog onacceptabel (Intomart Gfk (2011), 'Onderzoek naar de betekenis, behoeften en belang van post en de postdienstverlening').

Daarnaast is onderzoek verricht naar de financiële gevolgen van wijzigingen in de UPD-verplichtingen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat een vermindering van het aantal verplichte bezorgdagen van zes naar vijf een aanzienlijke kostenbesparing met zich brengt. Van alle onderzochte maatregelen zou het laten vervallen van de maandagbezorging de grootste besparing opleveren (ECORYS (2011), 'Evaluatie van de Universele Postdienst'). Het postvolume op maandag betreft immers slechts 2 tot 3 procent van het totale brievenbuspostvolume (zie Kamerstukken II 2012/13, 29 502, nr. 105).

Gelet op het bovenstaande wordt voorgesteld het aantal verplichte bezorgdagen terug te brengen naar vijf, opdat de UPD meer wordt toegesneden op de actuele behoeften van gebruikers en de betaalbaarheid van deze diensten in de toekomst beter kan worden geborgd. Hiertoe worden het vijfde en zesde lid van artikel 16 gewijzigd. De wijziging in het vijfde lid betreft het terugbrengen van het aantal bezorgdagen naar vijf. Het zesde lid wordt dientengevolge aangepast op het punt van de overkomstduur. De daling van het aantal bezorgdagen betekent immers dat ook op het punt van de overkomstduur moet worden uitgegaan van bezorging op vijf dagen. De norm van 95% wordt weliswaar gehandhaafd, maar wordt aangepast omdat maandag als bezorgdag zal vervallen.

Handhaving zesdaagse bezorgplicht voor rouwbrieven en medische brieven

De wijziging in het aantal verplichte bezorgdagen geldt niet voor rouwbrieven en medische brieven.

Rouwbrieven

Uit onderzoek naar de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD is naar voren gekomen dat burgers bij rouwbrieven het sterkst hechten aan bezorging op de dag na aanbieding. Om deze reden wordt voor de vermindering van het aantal verplichte bezorgdagen een uitzondering gemaakt voor rouwbrieven (zie ook Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77). Op grond van artikel 16, vijfde lid, blijft de verlener van de universele postdienst aldus verplicht rouwbrieven zes dagen per week te bezorgen. Ook de 95%-norm voor de overkomstduur (artikel 16, zesde lid) blijft voor rouwbrieven ongewijzigd.

Als rouwbrief wordt als gevolg van artikel 2, eerste lid, onderdeel p, (zie artikel I, onderdeel A) aangemerkt een brief waarmee wordt kennis gegeven van het overlijden van een natuurlijke persoon, voor zover die brief overeenkomstig de door een verlener van de universele postdienst gepubliceerde voorwaarden bij hem wordt aangeboden. Hierbij gaat het om brieven die via een specifieke, bij de verlener van de universele

postdienst verkrijgbare, verzamelenvelop of voorzien van een aparte rouwpostzegel worden aangeboden.

Medische post

Bij de aankondiging van het voornemen tot vermindering van het aantal verplichte bezorgdagen is tevens aangegeven dat dit geen gevolgen zal hebben voor de bezorging van medische brieven (Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77).

Medische brieven in de zin van de Postwet 2009 zijn brieven die diagnostische monsters van menselijk celmateriaal bevatten, zoals hielprikken en andere diagnostische zendingen (zie onderdeel A). Omdat deze monsters bederfelijk materiaal betreffen is evident dat deze brieven ook op de maandag moeten worden bezorgd.

Voor zover brieven met diagnostische monsters van menselijk celmateriaal tegen enkelstukstarief worden verstuurd, vallen deze brieven binnen de UPD en wordt hiervoor de zesdaagse bezorgplicht gehandhaafd. Ook de 95%-norm voor de overkomstduur (artikel 16, zesde lid) blijft voor deze brieven ongewijzigd.

Indien brieven met diagnostische monsters van menselijk celmateriaal tegen een ander tarief dan het enkelstukstarief worden verstuurd, vallen deze brieven buiten de UPD. Net als in de huidige situatie kan voor dergelijke brieven via afspraken met de verlener van de universele postdienst worden geborgd dat deze post op maandag wordt bezorgd.

Brieven die geen diagnostische monsters van menselijk celmateriaal bevat, worden aldus niet aangemerkt als medische brieven. Het gaat dan bijvoorbeeld om trombosekaarten, uitslagen en oproepen voor afspraken bij het ziekenhuis. Zorginstellingen kunnen bij het verzenden van deze brieven kiezen tussen diensten binnen of buiten de UPD. In beide gevallen bieden de zorginstellingen deze post overigens doorgaans niet in het weekend aan, zodat deze post reeds in de huidige situatie niet op maandag wordt bezorgd (maar bijvoorbeeld op zaterdag of dinsdag).

Gevolgen voor het naleven van wettelijke termijnen

De overgang naar een vijfdaagse bezorgplicht kan in de dagelijkse praktijk gevolgen hebben voor burgers en bedrijven, bijvoorbeeld wanneer zij een bezwaar- of beroepschrift per post indienen. Zij moeten er daarbij rekening mee houden dat de post niet meer op maandag zal worden bezorgd. Ook bij andere wettelijke termijnen dient men hiermee rekening te houden indien gebruik wordt gemaakt van verzending per post.

In de meeste gevallen zal de wettelijke termijn voor burgers en bedrijven een aantal weken bedragen. Dergelijke termijnen zijn op zichzelf reeds voldoende ruim voor burgers en bedrijven om het effect van het vervallen van de maandagbezorging te ondervangen. Voor het indienen van bezwaar- en beroepschriften is de termijn bijvoorbeeld in beginsel 6 weken. Slechts in een beperkt aantal gevallen, voorziet een specifieke wet in een kortere bezwaar- of beroepstermijn. In die gevallen biedt artikel 6:9, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht veelal een vangnet voor burgers

en bedrijven om aan die termijn te voldoen. Artikel 6:9, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt namelijk dat een bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend als het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd (ofwel: "in de brievenbus van de verlener van de universele postdienst is gedaan") en niet later dan een week na afloop van de bezwaar- of beroepstermijn is ontvangen. Als gevolg van dit artikel hebben burgers en bedrijven dus een week extra om de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift te voldoen. Voor zover een termijn al op maandag eindigt, zijn de gevolgen van het vervallen van de maandagbezorging daarom zeer beperkt, ook in gevallen waarin de termijn voor het indienen van bezwaar of beroep op grond van een specifieke wet heel kort is.

Europeesrechtelijk kader

De verplichting voor de verlener van de universele postdienst om ten minste vijf dagen per week post te bezorgen vloeit rechtstreeks voort uit artikel 3, derde lid, van de Postrichtlijn en is noodzakelijk ter uitvoering van deze richtlijn. Voorts betreft deze verplichting een onderdeel van een dienst van algemeen economisch belang, namelijk de universele postdienstverlening. Ook de verplichting om rouwbrieven en medische brieven ten minste zes dagen per week te bezorgen is een onderdeel van een dienst van algemeen economisch belang.

Gelet hierop is de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG betreffende de diensten op de interne markt, PbEU 2006, L 376/36) niet van toepassing op deze verplichtingen (zie artikelen 1, derde lid, en 3, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn).

Regeldruk

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Door de vermindering van het aantal verplichte bezorgdagen worden de totale kosten van de universele postdienst (inhoudelijke nalevingskosten) verlaagd. Dit vertaalt zich echter niet één op één in een lastenverlichting voor de universele dienstverlener (op dit moment alleen PostNL). De reden hiervoor is de eis dat de tarieven voor de universele dienstverlening kostengeoriënteerd moeten zijn. De kosten zijn daarom van invloed op de postzegelprijs en daarmee op de opbrengst van de universele dienstverlener. De verlaging van de totale kosten van de universele postdienst vertaalt zich ook niet één op één in een lagere postzegelprijs, omdat de kosten per poststuk blijven stijgen door de dalende vraag. Een vermindering van het aantal verplichte bezorgdagen zal op deze manier wel toekomstige tariefstijgingen kunnen beperken. Uit onderzoek is gebleken dat consumenten meer hechten aan het tarief dan aan de maandagbezorging. Bedrijven maken al weinig tot geen gebruik van de maandagbezorging. Veel bedrijven zijn dicht in het weekend en versturen dan geen post die op maandag bezorgd moet worden.

De Minister van Economische Zaken,