



Ministerie van Economische Zaken
t.a.v. de Minister van Economische Zaken
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 29 augustus 2024

Aantal bijlagen : --
Uw kenmerk : DGED-MC / 67534638
Ons kenmerk : ACM/UIT/629810
Contactpersoon : [vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/24/191125 - Uitvoeringstoets wijziging Postwet

Geachte heer Beljaarts,

Zoals bij brief van 17 juli 2024 verzocht (kenmerk DGED-MC / 67534638), ontvangt u hierbij de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) op de concept nota van wijziging voor het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet (hierna: wijzigingsvoorstel). Dit is de derde UHT die de ACM op het wijzigingsvoorstel van de Postwet uitbrengt.¹

De aanleiding voor dit wetsvoorstel ligt in de aanzienlijke veranderingen in de postmarkt. De ACM constateert met u dat de voortdurende daling van het aantal brieven, maar ook de wijziging in de structuur van de markt na de overname van Sandd, substantiële wijzigingen noodzakelijk maken. Bescherming van de belangen van eindgebruikers is daarbij cruciaal, nu er geen alternatieve landelijke aanbieder meer is. In dat verband voert de ACM op uw verzoek op dit moment meerdere marktonderzoeken uit die de basis zullen leggen voor een toekomstvisie voor het beleid ten aanzien van de postmarkt. De onderzoeken richten zich onder meer op de gebruikersbehoeften, de reikwijdte en kwaliteit van de UPD, de kosten van de UPD en ontwikkelingen op de postmarkt. Deze onderzoeken zijn in het voorjaar van 2025 afgerond en zullen inzichten en aanbevelingen geven voor de regulering van de postmarkt.

De ACM constateert dat het wijzigingsvoorstel als kapstok dient voor nog uit te werken aanpassingen in de Postregeling 2009. Dat vergroot de wendbaarheid van de regulering, waardoor deze sneller kan worden aangepast in reactie op nieuwe ontwikkelingen. Daar staat tegenover dat het nu niet mogelijk is om een beeld te vormen van het geheel aan doelstellingen, instrumenten, waarborgen en prikkels en hun uitwerking op de postmarkt of het toezicht daarop. De ACM kan dit beeld pas vormen als de onderzoeken zijn afgerond, de voorgestelde invulling van de lagere regelgeving helder is en de hoofddoelstellingen van het nieuwe wettelijk kader voldoende helder zijn geformuleerd. Daarmee bevat deze UHT dan ook geen finaal oordeel van de ACM over de uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid van dit wetsvoorstel. Wel maken wij graag van de gelegenheid gebruik om op een drietal onderwerpen opmerkingen aan u mee te geven.

1: Toegangsregime voor regionale postvervoerbedrijven

De ACM deelt de opvatting van de minister dat, met het oog op de bescherming van particulieren en bedrijfsmatige afnemers, het expliciete beleidsdoel van het toegangsregime niet langer

¹ Eerder bracht de ACM een UHT uit in juni 2019: [Uitvoeringstoets op conceptwijziging Postwet \(acm.nl\)](http://www.acm.nl) en in december 2022: [Brief aanvulling UHT – openbaar – 587265 \(acm.nl\)](http://www.acm.nl)

(infrastructuur)concurrentie dient te zijn. Het is – gelet op de krimpende markt – onwaarschijnlijk dat regionale postbedrijven door middel van toegang uitgroeien tot concurrenten die het commerciële gedrag van PostNL kunnen disciplineren. Het huidige wijzigingsvoorstel en de toelichting maken echter onvoldoende duidelijk welk beleidsdoel het toegangsregime dan wel dient. Volgens de ACM dient toegang er ten minste voor te zorgen dat (toekomstige) regionale postvervoerbedrijven actief kunnen zijn en blijven op de postmarkt. Deze kleinere partijen kunnen namelijk complementaire, toegevoegde waarde bieden in aanvulling op het landelijk dekkend netwerk. Voorbeelden van die toegevoegde waarde zijn regionale verankering, innovatie in (delen) van het collecteer- of sorteerproces en de inzet van kwetsbare arbeidskrachten. Het is daarom waardevol dat regionale postbedrijven tegen redelijke voorwaarden toegang krijgen tot het postnetwerk van PostNL, ook in de toekomst. Door deze doelstelling in de wet te expliciteren en te zijner tijd te vertalen in duidelijke normen in de lagere regelgeving kan aan alle partijen zekerheid worden geboden om duurzaam een business case op te bouwen.

2: Kostentoerekensystematiek

Om toezicht te houden op (de ontwikkeling van) de kosten van de UPD is het van belang dat er een transparant kostentoerekensysteem (KTS) door PostNL wordt opgesteld dat vooraf wordt goedgekeurd door de ACM. Na ingebruikname is het van belang dat dit KTS regelmatig wordt geactualiseerd en opnieuw vooraf wordt beoordeeld door de ACM. In andere sectoren (luchtvaart, spoor) gebeurt dit eens in de drie jaar. Op deze manier kan de ACM borgen dat de tarieven van UPD-diensten zo veel mogelijk aansluiten bij de actuele kosten van die diensten, voor zover deze kosten doelmatig zijn. Gelet op de complexiteit van een KTS en de bijbehorende beoordeling is het belangrijk dat de regels waaraan een KTS moet voldoen eenduidig en makkelijk toepasbaar zijn. De huidige systematiek voldoet hier niet aan: het KTS van PostNL is onnodig ingewikkeld en de regels bieden te veel ruimte voor verschillen van inzicht over de interpretatie. Dat maakt een beoordeling van het KTS maar ook een beoordeling van de uitkomsten ervan (wat zijn nu de daadwerkelijke kosten van de UPD) lastig uit te voeren.

3: Financiële bestendigheid UPD-verlener

Op grond van het nieuwe artikel 22a Postwet en de toelichting worden verplichtingen voor de UPD-verlener en toezicht daarop door de ACM opgenomen om de financiële bestendigheid van de postdienstverlening te waarborgen. De UPD-verlener dient onder meer binnen vier weken een herstelplan aan de ACM voor te leggen als het niet beschikt over voldoende werkkapitaal en bedrijfsmiddelen. In het herstelplan dienen maatregelen te worden opgenomen over de financiële huishouding die ervoor zorgen dat de uitvoerbaarheid van de UPD op de middellange termijn gewaarborgd blijft.

De ACM constateert dat zij in het huidige voorstel uitsluitend niet-bindende aanbevelingen kan opleggen aan de UPD-verlener. Effectief toezicht – zeker in het geval van twijfels over de financiële bestendigheid - vraagt dat de ACM binnen een termijn van een paar maanden ten minste bindende aanwijzingen kan opleggen. Ten tweede verkrijgt de ACM in het wijzigingsvoorstel onvoldoende mogelijkheden om inzicht te krijgen in de financiële bestendigheid van de UPD-verlener. Om haar toezichtstaak goed uit te kunnen voeren is goed inzicht in de financiële bestendigheid noodzakelijk.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:


bestuurslid