

Vergaderjaar 2013–2014

34 024

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 juli 2014 en het nader rapport d.d. 8 september 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 mei 2014, no. 2014001003, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat maatregelen om te verzekeren dat de basisvoorziening voor gewone post rendabel kan blijven, ook in een tijd waarin post steeds vaker digitaal wordt verstuurd.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat duidelijk zou moeten zijn waar de grens is van de aanpassingen die kunnen worden aangebracht in de universele postdienst (UPD) om aan minimale eisen van toegankelijkheid te kunnen blijven voldoen. Die essentiële kenmerken en wezenlijke waarborgen van toegankelijkheid zouden vervolgens op wetsniveau moeten worden vastgelegd. Ten minste in de toelichting zou moeten worden ingegaan op de dekking van de kosten van de UPD indien de rendabele bedrijfsvoering niet langer toereikend is. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 mei 2014, nr. 2014001003, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juli 2014, nr. W15.14.0158/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Toegankelijkheid van de universele postdienst

De Postwet voorziet in een UPD voor lichte brieven, kleine pakketten en braille-boeken. De UPD, die een basis heeft in de Postrichtlijn van de Europese Unie,² is opgedragen aan PostNL, die verplicht is te voldoen aan een aantal specifieke eisen: het aantal bezorgdagen, maximale overkomstduur, uniforme tarieven, en spreiding van postkantoren en brievenbussen over het land.³ Met de UPD is een basisvoorziening gewaarborgd op het gebied van betaalbare en toegankelijke postvervoerdiensten voor burgers en kleinzakelijke gebruikers. Als gevolg van de liberalisering van de postmarkt in 2009 is de UPD geen voorbehouden dienst meer, en is het andere postvervoerbedrijven toegestaan om ook diensten te verrichten die binnen de UPD vallen.⁴ Tegelijkertijd is een situatie ontstaan van structurele en toenemende volumedalingen; daardoor is de financiële houdbaarheid van de UPD onder druk komen te staan. In het wetsvoorstel zijn maatregelen opgenomen om beter te kunnen borgen dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd.

In de eerste plaats is een wijziging opgenomen van de UPD-eisen, waardoor een vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen mogelijk wordt. Ten tweede wordt voorgesteld in de wet een periodieke evaluatie van de UPD wettelijk te verankeren, zodat sneller kan worden ingespeeld op de veranderingen in het gedrag van gebruikers. Als derde maatregel wordt voorgesteld een aantal UPD-eisen niet langer in te vullen op wetsniveau maar op het niveau van algemene maatregel van bestuur.⁵ In de wet wordt alleen bepaald dat het net van postkantoren en brievenbussen «voldoet aan de behoeften van de gebruikers van de universele postdienst en rekening houdt met de kwetsbare gebruikers van de universele postdienst.»⁶

Met deze maatregelen wordt bereikt, zo stelt de toelichting, dat tijdige en passende maatregelen genomen kunnen worden wanneer een rendabele uitvoering van de UPD in het gedrang dreigt te komen. Daarmee is het tevens mogelijk de systematiek waarin alle postvervoerbedrijven dienen mee te betalen aan eventuele nettokosten van de UPD te laten vervallen. Ook daarin voorziet het voorstel.⁷

De maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen hebben als doel beter te borgen dat de UPD nu en in de toekomst rendabel kan worden uitgevoerd. Dit wetsvoorstel strekt hiermee tot het verzekeren van de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de UPD.⁸

Het voorstel wordt, zo merkt de Afdeling op, in hoge mate ingegeven door de wens om de invulling van de UPD aan te passen aan de eisen van een rendabele bedrijfsvoering. Dat is het criterium dat steeds wordt gehanteerd bij de voorgestelde aanpassingen. Indien de rendabele bedrijfsvoering echter het bepalend criterium is voor de invulling van de UPD, dan behoeft deze in het geheel geen wettelijke regeling. Immers de

² Richtlijn 97/67/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, PbEG 1998 L 15.

³ Artikelen 16, 17 en 24 tot en met 26 van de Postwet.

⁴ Toelichting, § 2.1 (Huidige vormgeving UPD).

⁵ Toelichting, § 1 (Inleiding en doel).

⁶ Voorgesteld artikel 16, zevende lid, van de Postwet 2009.

⁷ Toelichting, § 3.4 (Nettokostenproblematiek).

⁸ Toelichting, § 4 (Europeesrechtelijk kader), tweede alinea.

betrokken bedrijven zullen zonder wettelijke eisen de UPD uit zichzelf ook wel aanpassen aan de beperkingen van een rendabele bedrijfsvoering. Implicatie is dan wel dat zo geen rendabele bedrijfsvoering meer mogelijk is de UPD zal verdwijnen. De enige reden om de UPD (gedetailleerd) wettelijk te regelen, is dan ook om dat laatste te voorkomen met als uitgangspunt dat uiteindelijk niet de rentabiliteit van de bedrijfsvoering maar de toegankelijkheid van de postdienst voor het publiek, de bepalende factor dient te zijn voor de invulling van de UPD. Indien de regering meent dat om redenen van rendabele bedrijfsvoering de geldende eisen moeten worden aangepast, is dan ook voor alles van belang te weten waar de grens aan die aanpassing ligt en welke invulling van de UPD in ieder geval moet worden gewaarborgd. Die invulling zou in de wet zelf moeten worden vastgelegd zonder mogelijkheid om deze nog weer verder aan te passen aan eisen aan rentabiliteit.

Vervolgens is het van belang te weten op welke wijze in de financiering van de UPD zal worden voorzien indien dit niet langer op rendabele wijze mogelijk is. Op dat punt wordt de thans in de wet voorziene mogelijkheid van omslag van de kosten van de UPD over de betrokken postbedrijven nu juist geschrapt. Daar wordt de als geruststelling bedoelde mededeling aan toegevoegd dat als een rendabele bedrijfsvoering niet meer mogelijk is, er een passende oplossing zal worden gezocht.⁹ Verwacht moet echter worden dat indien de wet niet zelf nu al in een passend mechanisme voorziet om de tekorten op de bedrijfsvoering aan te vullen, alleen een verdere verwatering van de UPD zich te zijner tijd als passende oplossing zal aanbieden wanneer zich problemen voordoen.

De Afdeling heeft er begrip voor dat de spreidingseisen en andere aspecten van de UPD niet tot in alle details op wetsniveau worden geregeld, maar duidelijk zou moeten zijn waar de grens van de aanpassingen is en welke invulling van de UPD in ieder geval moet worden gewaarborgd. Die essentiële kenmerken en wezenlijke waarborgen van toegankelijkheid zouden vervolgens op wetsniveau moeten worden vastgelegd. Voorts zou tenminste in de toelichting moeten worden ingegaan op de wijze waarop de regering zich voorstelt dat de kosten van de UPD zouden kunnen worden gedekt indien de rendabele bedrijfsvoering niet langer toereikend is om de kosten van de wettelijk gewaarborgde UPD te dekken. Beter ware om de basis hiervoor alvast in het wetsvoorstel op te nemen.

De Afdeling adviseert het voorstel en de toelichting dienovereenkomstig aan te passen.

1. Toegankelijkheid van de universele postdienst

Aan het advies van de Afdeling is tegemoetgekomen door de toelichting in paragrafen 2 en 3.4 op enkele punten aan te vullen. Zoals ook de Afdeling stelt, is een rendabele bedrijfsvoering op zichzelf niet het bepalende criterium voor de invulling van de UPD, maar wordt met de UPD beoogd een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening voor burgers en kleinzakelijke gebruikers te waarborgen. Hiertoe zijn op het niveau van wet de hoofdelementen van de UPD vormgegeven, waaronder moet worden verstaan welke diensten in beginsel onder de UPD vallen en het minimumaantal verplichte bezorgen ophaaldagen binnen de UPD (zie hierover paragraaf 3.3 van de toelichting). Voorts wordt met artikel 16, zesde en zevende lid, voorgesteld op het niveau van wet een materiële norm te introduceren inzake de kwaliteit en toegankelijkheid van de UPD, die geconcretiseerd wordt op

⁹ Toelichting, § 3.4 (Nettokostenproblematiek).

het niveau van algemene maatregel van bestuur. Met de materiële norm op het niveau van de wet wordt verzekerd dat de nadere concretisering binnen bepaalde randvoorwaarden moet blijven. Ten aanzien van de kostendekkendheid van de UPD worden met dit wetsvoorstel maatregelen voorgesteld die een rendabele uitvoering van de UPD beter mogelijk maken, onder meer door de UPD beter te laten aansluiten op de behoeften van gebruikers. Mocht zich in de toekomst onverhoopt een situatie voordoen waarin een rendabele uitvoering van de UPD redelijkerwijs niet meer mogelijk is, zal daarvoor een passende oplossing gezocht worden, bijvoorbeeld door aanpassingen van de UPD-verplichtingen. Daarbij zal rekening worden gehouden met de voorkeuren en wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers en de randvoorwaarden van de Postrichtlijn, zoals dit ook is verwoord in het voorgestelde artikel 16, zesde en zevende lid.

2. Vooruitlopen op wetsvoorstel in voorbereiding

In het voorstel wordt de uitreiking van gerechtelijke stukken ten behoeve van de strafvordering uit de universele postdienst geschrapt. Volgens de toelichting is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin wordt geregeld dat een interne koeriersdienst dit gaat doen.¹⁰

De Afdeling constateert dat het voorstel waarin de keus voor een interne koeriersdienst ten principale wordt gemaakt nog niet aanhangig is gemaakt bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Afdeling adviseert het beëindigen van dit onderdeel van de universele postdienst over te brengen naar het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

2. Vooruitlopen op wetsvoorstel in voorbereiding

De aanleiding voor het schrappen van de verplichting voor de verlener van de universele postdienst om gerechtelijke stukken uit te reiken, is gelegen in het kabinetsvoornemen de bezorging van gerechtelijke brieven in eigen beheer uit te voeren (Kamerstukken II 2013/14, 31 490, nr. 134). Dit kabinetsvoornemen vergt geen wijziging van de in het Wetboek van Strafvordering vastgelegde wijze van kennisgeving van gerechtelijke mededelingen. De huidige strafvorderlijke regeling gaat namelijk reeds uit van uitreiking van gerechtelijke stukken door «de post» of door ambtenaren die door de Minister van Veiligheid en Justitie zijn aangewezen (artikel 587 van het Wetboek van Strafvordering). Dit is in de toelichting op artikel I, onderdeel D, verduidelijkt. De huidige verplichting om gerechtelijke stukken uit te reiken, maakt deel uit van de universele postdienst, hetgeen is geregeld in de Postwet 2009. Het schrappen van deze verplichting hoort daarom onderdeel te zijn van het wetsvoorstel tot modernisering van de UPD. Deze aanpak verzekert dat het parlementaire debat omtrent het schrappen van deze verplichting plaats heeft in het kader van de modernisering van de UPD.

3. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele kanttekeningen

De opmerkingen in de redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling zijn gedeeltelijk verwerkt. De opmerking betreffende artikel I, onderdeel A en onderdeel O, heeft geen verwerking omdat de wet van 25 juni 2014 tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en

¹⁰ Toelichting op artikel I, onderdeel D; Kamerstukken II 2013/14, 31 490, 134, bijlage.

enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht (Stb. 2014, 247) per 1 augustus 2014 in werking is getreden.

Voorts zijn de suggesties ten aanzien van de redactie van de artikelen 16, zevende en achtste lid, en artikel 17 niet overgenomen, met name omdat het gelet op het karakter van de universele postdienst wenselijk is om in artikel 16, zesde en zevende lid, naast de algemene normstelling tevens tot uitdrukking te brengen dat die normstelling nader wordt geconcretiseerd in een algemene maatregel van bestuur. Aan de opmerking om in artikel II ook een verwijzing naar artikel 24, vierde lid, op te nemen, is geen gevolg gegeven omdat dit een nieuwe grondslag bevat voor het stellen van nadere regels en de Postregeling 2009 aldus nog geen nadere regels in de zin van artikel 24, vierde lid, bevat.

Tot slot is een gering aantal actualiseringen en redactionele verbeteringen aangebracht in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, en is van de gelegenheid gebruik gemaakt om aan het wetsvoorstel een bepaling toe te voegen (artikel III juncto artikel IV, tweede lid) die zeker stelt dat voor heel 2014 dezelfde regels van toepassing zijn voor de doorberekening van de kosten van de ACM.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

- In de aanhef verwijzen naar de Postrichtlijn (richtlijn 97/67/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Gemeenschap van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, PbEG 1998 L 15).
- Artikel I, onderdeel A (artikel 13d Postwet) vormgeven als een voorwaardelijke wijziging van wetsvoorstel 33 622. Datzelfde geldt voor artikel I, onderdeel O, voor zover daarin artikel 49 Postwet wordt afgestemd op wetsvoorstel 33 622.
- Artikel 16, zevende lid, tweede volzin, opnemen in artikel 17 en daarbij bepalen dat de bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen in ieder geval betrekking zullen hebben op het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen, nu uit artikel 18a, eerste lid, valt af te leiden dat dat het geval zal zijn. Artikel 16, achtste lid, schrappen.
- In artikel II ook artikel 24, vierde lid, en artikel 25, vijfde lid, van de Postwet 2009 opnemen (de voorloper van laatstgenoemd artikel vormde al eerder de grondslag voor een wijziging van de Postregeling (bij voorbeeld Scr. 2013, 12395)). Voorts de opsomming van bepalingen in de toelichting op artikel II corrigeren.