

Vergaderjaar 2007–2008

30 536

Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 20..)

I

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN¹

Vastgesteld 22 januari 2008

De nadere memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

Met belangstelling hebben de leden van de **PvdA**-fractie kennisgenomen van de nadere memorie van antwoord inzake het wetsvoorstel 30 536 Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele dienstverlening (Postwet 20..). Op grond van de beantwoording rezen nieuwe vragen ten aanzien van artikel 66, de positie van de verlener van de universele postdienst en een level playing field in Europa.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van de nadere memorie van antwoord en vragen de regering in te gaan op een aantal vervolgvragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben kennisgenomen van de door de regering gestuurde brieven naar aanleiding van de ontwikkelingen rond de arbeidsvoorwaarden op de Nederlandse en Duitse postmarkten en de consequenties die de regering daaraan heeft verbonden voor wat betreft het door hem gewenste moment van ingang van de verdergaande liberalisering van de Nederlandse postmarkt. Naar aanleiding hiervan hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de nadere memorie van antwoord.

Inhoud van het wetsvoorstel

Artikel 66

In de nadere memorie van antwoord stelt de regering, dat de mogelijkheid om op grond van artikel 66 richtlijnen te implementeren op verschillende

¹ Samenstelling: Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Meindertsma (PvdA), Broekers-Knol (VVD), Terpstra (CDA), Kneppers-Heynert (VVD), voorzitter, Kox (SP), Essers (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Schouw (D66), Van Driel (PvdA), Doek (CDA), Franken (CDA), Thissen (GL), Willems (CDA), Reuten (SP), vice-voorzitter, Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Elzinga (SP), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

manieren is beperkt. Artikel 66 zou een vangnet bieden, aldus de nadere memorie van antwoord, voor de tijdige implementatie van onderwerpen uit een (toekomstige) vastgestelde Europese richtlijn die nu niet in het wetsvoorstel of het ontwerp-Postbesluit zijn opgenomen. De verwachting van de regering is dat er zich weinig gevallen zullen voordoen waarin het nodig is om op artikel 66 terug te vallen: het zal sporadisch voorkomen, zo staat in de nadere memorie van antwoord van 4 december 2007. Voorts valt te lezen: «Indien een nieuw onderwerp uit een nieuwe postrichtlijn de wetgever verplicht ingrijpende verplichtingen op te leggen of indien er voor het postvervoer belangrijke onderwerpen moeten worden geregeld waarbij aan de nationale wetgever veel beleidsruimte is overgelaten, dan zal de regering overwegen om een regulier wetsvoorstel in te dienen». De leden van de **PvdA**-fractie stellen vast dat de regering sterk hecht aan artikel 66. Wil de regering een voorbeeld geven van een situatie waarin de regering denkt artikel 66 nodig te hebben? Kan de regering een situatie aangeven die dermate spoedeisend is, dat niet de geëigende weg van wetgeving in formele zin kan worden gevolgd?

Arbeidsvoorwaarden

Op vragen van de leden van de **SP**-fractie over de met het wetsvoorstel samenhangende kosten, stelt de regering in de nadere memorie van antwoord dat de wettelijke sociale bescherming voor de postbezorgers die werken op basis van een Overeenkomst van Opdracht het minimum is. Op welke bescherming doelt de regering dan, aangezien voor deze werknemers de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet en het ontslagrecht niet van toepassing zijn en de Wet minimumloon slechts in een deel van de gevallen?

Voorts stelt de regering dat de beloningssystemen zo zullen worden aangepast dat postbezorgers die voldoen aan de productienorm in de toekomst minimaal het minimumloon zullen verdienen. De leden van de **SP**-fractie willen graag weten wat wordt verstaan onder deze norm, wie deze norm bepaalt en of de regering een minimale beloning voor een «normale» productie wenselijk vindt. Sociale partners zouden over de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers daarnaast goede afspraken moeten maken. De leden van de **SP**-fractie willen graag weten of dit ook geldt voor de bezorgers met een Overeenkomst van Opdracht. Zijn deze «opdrachtnemers» volgens de regering gewone werknemers waarvoor een vakbond inderdaad collectief de belangen zou dienen te behartigen, of zijn het «zelfstandige» ondernemers die geen prijsafspraken mogen maken?

Van verschillende kanten wordt aangegeven dat de invoering van een wettelijk minimumloon een belemmering zou kunnen zijn voor nieuwe toetreders op de Duitse postmarkt. De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen de regering aan te geven waarom dit een belemmering is voor eventuele toetreders, daar een wettelijk minimumloon immers toch voor alle bedrijven geldt.

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en de **SGP** zijn van oordeel dat uit de brief van de regering over arbeidsvoorwaarden van postbezorgers d.d. 27 november 2007 (30 536, nr. 57) blijkt dat de arbeidsvoorwaarden van de postbezorgers onvoldoende gewaarborgd zijn. Deze leden verbazen zich erover dat de regering in zijn slotzinnen benadrukt dat de wettelijke bescherming het minimum is waaraan moet zijn voldaan en tegelijkertijd aangeeft dat de Wet minimumloon in veel gevallen van toepassing is, maar dat de beloning (nog) niet in alle gevallen voldoet aan het wettelijk minimumloon.

In de brief d.d. 27 november 2007 vermeldt de regering voorts een aantal zaken die gebruikelijk zijn bij het werken met een Overeenkomst van Opdracht, zoals het feit dat er geen ontslagbescherming is en dat de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet niet gelden voor postbezorgers die werken met een Overeenkomst van Opdracht. Bovendien blijkt voor het grootste deel van de postbezorgers dat er geen werknemersverzekering is/wordt geregeld. Deze zaken zijn als zodanig geregeld in de Wet minimumloon. De vraag blijft daarbij bestaan of dit sociaal en maatschappelijk aanvaardbaar kan worden geacht. Uiteraard zijn er veel postbezorgers die een Overeenkomst van Opdracht aangaan als een soort bijbaantje, maar dit geldt zeker niet voor alle postbezorgers. Er zullen ook mensen zijn die dit werk als broodnodige aanvulling op andere laagbetaalde functies moeten doen. Voor de fracties van de ChristenUnie en de SGP is deze brief reden om alsnog een aantal aanvullende vragen te stellen ten aanzien van:

Afwijking Wet minimumloon

1. Om welke percentages gaat het waar de regering aangeeft dat de Wet minimumloon wel van toepassing is, waarbij de beloning (nog) niet in alle gevallen voldoet aan het wettelijk minimumloon?
2. Welk percentage afwijkingen van de Wet minimumloon is voor de regering aanvaardbaar, mede in het licht van zijn slotopmerking dat de wettelijke bescherming wel het minimum is waaraan moet zijn voldaan?
3. Welke maatregelen, met terugwerkende kracht, is de regering voornemens te nemen als de arbeidsinspectie constateert dat deze situatie blijft bestaan?

Algemeen Overleg over deze brief in Tweede Kamer

4. Heeft de regering het oordeel van de Tweede Kamer over deze brief reeds ter beschikking en wat zijn de belangrijkste conclusies ten aanzien van dit wetgevingstraject?
5. Heeft de behandeling van de brief in de Tweede Kamer tot gevolg dat de regering met aanpassingen bij het wetsvoorstel komt?

Arbeidsvoorwaarden

6. Wat is de algemene visie van de regering ten aanzien van de zogenaamde Overeenkomst van Opdracht (ofwel een stuksprijs voor het bezorgen van post) in relatie tot sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden?
7. Vindt de regering niet dat er een innerlijke tegenspraak is in zijn beantwoording als enerzijds gewezen wordt op het feit dat er geen arbeids-overeenkomst is en de regering anderzijds concludeert dat er wel opzegtermijnen worden gehanteerd?
8. Is de regering bereid om aan de liberalisering van de postmarkt de eis van algemeen verbindend verklaarde cao te verbinden ofwel de arbeidsvoorwaarden van de universele dienstverlener als minimum voor te schrijven voor andere aanbieders op de postmarkt, zodat deze, ook voor nieuwkomers op de postmarkt, algemeen verbindend kunnen worden verklaard?
9. In de brief refereert de regering aan het overleg tussen sociale partners. Kan de regering een termijn stellen waarbinnen het overleg tot overeenstemming moet leiden, met daarbij de maatregelen die de regering zal nemen na verloop van de gestelde termijn?
10. Acht de regering de concurrentiepositie van de beoogde universele dienstverlener ten opzichte van andere aanbieders voldoende gewaarborgd?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering inzicht te geven in de voortgang van de inspanningen om er voor te zorgen dat er in de postmarkt fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden komen.

De regering gaf in de nadere memorie van antwoord aan dat hij nog steeds van mening was dat inwerkingtreding van het eventueel tot wet verheven wetsvoorstel per 1 januari 2008 wenselijk was. Enkele dagen daarop gaf de regering in de Tweede Kamer echter aan dat indien de Eerste Kamer het wetsvoorstel zou aanvaarden, hij toch niet van plan was per 1 januari de wet in werking te laten treden. De leden van de **SP**-fractie prijzen enerzijds dit zeer snel voortschrijdende inzicht van de regering, maar vragen zich tegelijkertijd af of het staatsrechtelijk wenselijk is een wetsvoorstel ter goedkeuring voor te leggen, terwijl er bezwaren zijn tegen de inwerkingtreding ervan, zoals thans het geval is. Deze leden vragen de regering hierop te reageren en daarbij de volgende vragen te betrekken. Indien goedkeuring naar de mening van de regering in de huidige onduidelijke situatie niet bezwaarlijk of zelfs wenselijk is, welke zijn dan de exacte voorwaarden voor het bepalen van een invoeringsdatum? Deze ingangsdatum wordt niet in de wet zelf, maar bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Wanneer wordt deze algemene maatregel van bestuur, na eventuele goedkeuring van de wet door de Eerste Kamer, formeel voorgehangen? Als de regering inderdaad voorwaarden voor de inwerkingtreding voor ogen heeft, wat is zijn oordeel dan over de mogelijkheid dat aanvaarding van deze wet op dit moment een precedent schept en zal kunnen leiden tot veel meer «als-dan-wetgeving»?

De regering heeft aan de Tweede Kamer laten weten in februari nog een brief te schrijven over de dan geldende stand van zaken met betrekking tot het Europese (gelijke) speelveld, met name de situatie met betrekking tot de markttoegang in Duitsland en het overleg over de arbeidsvoorwaarden in Nederland. Zijn dit de belangrijkste onderwerpen met betrekking tot de voorwaarden om tot zorgvuldige inwerkingtreding te kunnen overgaan? De leden van de **SP**-fractie willen graag weten welke van deze onderwerpen voor de regering het grootste bezwaar vormt om op dit moment tot invoering over te kunnen gaan; is het feit dat in Nederland nog géén fatsoenlijke (minimum) arbeidsvoorwaarden in de gehele postbezorgingssector zijn geregeld het grootste bezwaar, of acht de regering juist het feit dat Duitsland wél een hogere minimumbeloning voor alle postbezorgers heeft geregeld meer bezwaarlijk?

De regering schrijft: «De ontwikkelingen rond de arbeidsvoorwaarden op de Nederlandse postmarkt en de ontwikkeling op de Duitse postmarkt acht ik dermate diffuus dat ik inwerkingtreding per 1 januari aanstaande onzorgvuldig zou vinden.» De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen de regering aan te geven aan welke criteria voldaan moet zijn om inwerkingtreding wel zorgvuldig te laten gebeuren.

Kan de staatsecretaris aangeven, waarom hij enerzijds van mening is dat de huidige situatie te diffuus is om tot inwerkingtreding van de liberalisering over te gaan, terwijl hij anderzijds meent dat de situatie klaarblijkelijk weer niet zo diffuus is dat dit een belemmering zou kunnen zijn voor plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer? De regering dringt immers aan op behandeling van het wetsvoorstel binnen afzienbare termijn.

Positie van de verlener van de universele postdienst

De kosten voor toezicht worden begroot op € 1,2 – 1,6 miljoen op jaar-

basis, waarvan een derde voor toezicht op de universele postdienst. Op de vraag waarom, anders dan in de Telecomsector, alleen de verlener van de universele postdienst voor het toezicht op de universele postdienst wordt aangeslagen (ongeveer € 0,5 miljoen), stelt de regering in de nadere memorie van antwoord het volgende. Het aantal postvervoerbedrijven (behalve de verlener van de universele postdienst zelf) waarover de verrekening van de toezichtskosten op de universele postdienst zou plaatsvinden is relatief klein. Het afwentelen van de toezichtskosten op die bedrijven zou een onevenredige last betekenen, mede gelet op de immateriële voordelen die de verlener van de universele postdienst geniet, zoals naamsbekendheid en een netwerk van brievenbussen en postkantoren. De leden van de **PvdA**-fractie willen weten waarom de regering de verplichting tot het in stand houden van brievenbussen en postkantoren, met relatief hoge kosten bij een steeds dunnere stroom van poststukken in de universele postdienst, met het risico van een relatief dure en verplichte voorziening, met daardoor relatief hoge tarieven, als een voordeel in een concurrerende markt ziet.

Als het voor het ontstaan van concurrentie minder relevant is dat nieuwe netwerken tenminste vijf dagen per week poststukken aanbieden, zo stelt de regering in haar nadere memorie van antwoord, waarom, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten, wordt dan een verplichting tot netwerktoegang in stand gehouden als die alleen de verlener van de universele postdienst zal treffen, ook als die op de desbetreffende relevante markt kennelijk geen «essential facility» heeft?

Price cap regulering

De regering stelt dat een systeem dat zich kenmerkt door het telkens vaststellen van de tarieven op basis van werkelijke kosten zou leiden tot onnodige hoge structurele administratieve lasten en, vanwege de onzekerheid over de tarieven, het vergroten van de toetredingsdrempels voor eventuele nieuwe aanbieders op de markt. Een systeem dat niet uitgaat van de algemene prijsontwikkeling, zoals price cap regulering doet, maar dat van kostenontwikkeling uitgaat, heeft tot nadeel dat het de prikkel tot efficiencyverbetering beperkt, aldus de regering. De regering geeft de voorkeur aan een price cap. De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering reparatiewetgeving wil toezeggen met betrekking tot artikel 25, derde lid, dat uitgaat van regulering op basis van daadwerkelijke kosten.

Vertrouwende, dat deze vragen volledig en tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Kneppers-Heynert

De griffier a.i. van de commissie,
Van Oort