

Vergaderjaar 2013–2014

33 501

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN¹

Vastgesteld 1 oktober 2013

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. De commissie verzoekt de regering de vragen uiterlijk 30 oktober 2013 te beantwoorden.

Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. Op een aantal aspecten vragen zij de regering een nadere toelichting te geven.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben begrip voor de beperking van de postbezorging op maandag gelet op de dalende omzet van de briefpostsector. Wel hebben deze leden nog enkele vragen over de invoering van het ex-ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht. Deze leden zijn huiverig voor nationaal beleid, dat afwijkt van het beleid in andere Europese landen, in een internationaal opererende markt.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. In navolging op de inwerkingtreding van de Postwet 2009 en de volledige liberalisering van de Nederlandse postmarkt, erkennen

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD) (*voorzitter*), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA), Postema (PvdA), Vlietstra (PvdA) (*vicevoorzitter*), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), Bröcker (VVD), Beckers (VVD), Van Beek (PVV), Gerkens (SP), Koning (PvdA)

deze leden de noodzaak tot verdere beschouwingen over de gevolgen van deze wet en concluderen zij dat de formulering van goede regelgeving onder de verantwoordelijkheden van deze Kamer valt. Daarom benutten deze leden graag de mogelijkheid een aantal vragen te stellen over het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennis genomen van het wetsvoorstel, maar hebben daarover nog vragen.

Europees kader

Het wetsvoorstel is een aanscherping van de Postwet 2009, c.q. van de Postrichtlijn². De leden van de **VVD**-fractie zijn, zoals bekend, geen voorstander van «nationale koppen op Europese regelgeving», zoals moge blijken uit de motie van het VVD-lid Bröcker van 8 mei 2012 bij de behandeling van de Telecommunicatiewet ter implementatie van de herziene telecommunicatierichtlijnen.³ In deze motie wordt de regering verzocht om, wanneer afgeweken wordt van Europese richtlijnen, in het wetsvoorstel de rechtvaardiging voor deze afwijking expliciet en gemotiveerd aan de orde te stellen. In de memorie van toelichting rechtvaardigt de regering de voorliggende aanscherping van de Postwet 2009 vanwege de specifieke kenmerken van de nationale postmarkt. Vooralsnog zijn deze leden (nog) niet helemaal overtuigd door die argumenten. Zij vermoeden dat de genoemde veranderingen niet uniek gelden voor Nederland. Deze leden vragen de regering met welk Europees land Nederland in dit opzicht kan worden vergeleken. Zijn er andere Europese lidstaten die deze richtlijn hebben aangescherpt en zo ja, waarom?

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering uiteen te zetten waarom zij ervoor kiest om met dit wetsvoorstel regels te in te stellen die afwijken van het beleid in andere Europese landen.

Het voorliggende voorstel van wijziging bevat een aanscherping van het handhavingsinstrumentarium voor het toezicht op de postmarkt. Het wetsvoorstel introduceert de bevoegdheid om op ex ante-basis specifieke verplichtingen op te leggen aan een postvervoerbedrijf dat beschikt over aanmerkelijke marktmacht, opdat mededingingsproblemen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Alhoewel de leden van de **D66**-fractie in principe instemmen met het bevorderen van een competitieve Europese postmarkt ten behoeve van de eindgebruiker, hebben zij een aantal kritische vragen over de invulling en timing van het huidige wetsvoorstel. Zo is de introductie van een extra handhavingsinstrumentarium volgens critici niet in lijn met de Europese ontwikkelingen op dit gebied. In een recent onderzoek naar toezicht op de postmarkt adviseerde de Europese Commissie te kiezen voor postspecifiek toezicht.⁴ Dit in tegenstelling tot het nu beoogde toezicht gebaseerd op het model zoals gebruikt in de telecomsector. Een moeilijk vergelijkbare industrie met bovendien een Europeesrechtelijk ingekaderd toezicht op basis van de Europese Telecomrichtlijn. Bij een eventueel verruimd nationaal toezicht op de postmarkt zouden externe waarborgen voor de aanwending van bevoegdheden en een zorgvuldige toepassing ontbreken. Graag ontvangen de leden van de D66-fractie een reactie van de regering op deze punten.

² 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.

³ Motie Bröcker c.s., *Kamerstukken I*, 2011–2012, 32 549, K.

⁴ Copenhagen Economics, Pricing behavior of postal operators, December 2012, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-pricing-behaviour-study_en.pdf.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie waarom Nederland het eerste en enige land binnen de EU is dat de noodzaak ziet een dergelijk sterk toezicht in te voeren op de postmarkt. Leidt de introductie van een extra handhavingsinstrumentarium in een markt met grote volumedaalingen niet tot ongewenste effecten? Is er een, voor deze leden nog onbekende, reden waarom juist nu gekozen wordt voor verdere regulering terwijl andere landen daar «nog» niet voor kiezen? Zou deze regulering niet beter passen in een bredere regulering op Europees niveau om zodoende het speelveld voor de verschillende postaanbieders gelijk te houden? Wat is de langetermijnvisie van de regering op dit punt en hoe past dit in het voornemen de Nederlandse concurrentiepositie te verbeteren?

De regering lijkt aan te geven dat Europa de liberalisering van de postmarkt dicteert. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen welke andere Europese landen op dit moment de postmarkt op een met Nederland vergelijkbare wijze geliberaliseerd hebben. Zijn vergelijkende analyses beschikbaar van de actuele stand van zaken van (de liberalisering van) de postmarkt in Europese landen? Zo ja, kan de regering die aan de Eerste Kamer doen toekomen? Hoe zijn de ervaringen in andere Europese landen in dit wetsvoorstel verdisconteerd?

Aanleiding en doel wetsvoorstel

Het voorstel anticipeert op problemen, die mogelijk in de toekomst kunnen gaan ontstaan, maar waarvan tot op heden nog geen sprake is. Is de regering het met de leden van **VVD**-fractie eens dat de conclusie gerechtvaardigd is dat de postmarkt op dit moment naar behoren functioneert? Het voorstel beoogt de concurrentie op de postmarkt te vergroten. Zijn er aanwijzingen dat er – naast de bestaande partijen – belangstelling is om de concurrentie aan te gaan?

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering welke problemen onder de huidige regelgeving niet kunnen worden opgelost. En welke problemen zouden met behulp van dit voorstel opgelost moeten worden? In de brief van postbedrijf Sandd van 18 september jl. aan de Eerste Kamer⁵ wordt als voorbeeld genoemd het noodzakelijk prijsherstel voor de hele sector. Is dit ook iets waar de regering aan denkt? Zijn er ook andere sectoren waar de regering overweegt om ex ante toezicht in te voeren?

In zijn advies bij het wetsvoorstel stelt de Raad van State dat mededingingsproblemen in beginsel vallen onder misbruik van een economische machtspositie. Dit misbruik van een machtspositie is op grond van de Mededingingswet⁶ en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU)⁷ verboden. Het hebben van een economische machtspositie *an sich* is op grond van de Mededingingswet en het VwEU geen reden tot ingrijpen door de toezichthouder. De Raad van State stelt in dit verband: «Het bezitten van een economische machtspositie is niet verboden, het misbruik daarvan wel».⁸ Naar aanleiding van het onderzoek door de toenmalige Nederlandse Mededingingsautoriteit naar mogelijk misbruik van de economische machtspositie door PostNL constateert de Raad van State dat er geen sprake is geweest van misbruik en plaatst hij, in het licht van bestaande regelgeving, kanttekeningen bij de noodzaak

⁵ Ter inzage gelegd bij de griffie van de Eerste Kamer onder nummer 153567.01.

⁶ Artikel 24 van de Mededingingswet.

⁷ Artikelen 101 en 102 VwEU.

⁸ Advies Raad van State en Nader Rapport, TK nr. 4, 33 501 Wijziging van de Postwet 2009 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht.

van een nieuw instrumentarium. Het door de regering aangedragen argument dat er in de postmarkt niet kan worden afgewacht of misbruik van een economische machtspositie plaats zal vinden lijkt de leden van de **D66**-fractie onvoldoende gefundeerd. Graag ontvangen deze leden een verdere onderbouwing van het nut en de noodzaak van dit wetsvoorstel en vernemen zij waarom het bestaan van een economische machtspositie op zichzelf al voldoende reden is om in te grijpen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie zijn er niet van overtuigd dat door de liberalisering van de postmarkt de kwaliteit van de dienstverlening voor de burger is verbeterd (of minder is verslechterd). Is de liberalisering van de postmarkt volgens de regering een succes? Zo ja, op basis van welke vaststellingen? Kan de regering deze leden aangeven op welke wijze de belangen van de burger gediend en geborgd zijn door de liberalisering van de postmarkt?

De regering constateert twee ontwikkelingen op de postmarkt die scherper toezicht vooraf volgens haar nodig maken: afname van het aantal spelers op de postmarkt en afname van de postvolumes. Heeft de regering ook andere maatregelen overwogen om de gevolgen van deze ontwikkelingen zo goed mogelijk op te vangen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Waarom is voor (ex ante) toezicht gekozen? Wat zijn volgens de regering de contouren van een gezonde postmarkt? Hoe zal ex ante toezicht kunnen bijdragen aan het gezond maken van de postmarkt?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering hoe zij de monopoliepositie die PostNL de facto heeft beoordeelt, zowel wat betreft marktwerking, als de belangen van de consument en burger. Wat vindt de regering van de zorgen van de twee overgebleven spelers met een landelijk netwerk, PostNL en Sandd, met betrekking tot dit wetsvoorstel?⁹ Welke verbeteringen levert dit wetsvoorstel op voor werknemers in de postmarkt?

Tarieven en bezorgdagen

Belangrijke discussiepunten bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer waren de transparantie van de kosten en het risico van een eventuele subsidiering van de briefpostsector door de pakketpostsector. De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering hoe groot zij dit laatstgenoemde risico acht, mede gelet op de relatief beperkte, weliswaar groeiende, omvang van de pakketsector en de daar wel aanwezige concurrentie. Indien deze vorm van subsidie binnen PostNL wel voorkomt zou een eventueel verbod hiervan automatisch moeten leiden tot hogere prijzen voor de briefpost. Deelt de regering deze conclusie van deze leden?

De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering of het juist is dat er geen minimumtarief wordt gesteld, maar dat er geen tarieven onder de kostprijs gehanteerd mogen worden. Om kosten te besparen wordt het aantal bezorgdagen verlaagd van 6 naar 5. In hoeverre is het reëel dat, met het oog op de verdere daling van het aantal poststukken, het aantal bezorgdagen van 5 in de toekomst kan worden gehandhaafd?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering of zij de belangenafweging met betrekking tot het al dan niet verminderen van het aantal postdagen van de Universele Postdienst inzichtelijker kan maken.

⁹ Brieven van 18 september jl., ter inzage gelegd bij de griffie van de Eerste Kamer onder nummers 153567.01 en 153567.02.

Hoe heeft de regering het economische belang van PostNL afgewogen tegen de betrokken maatschappelijke belangen?

Verhouding traditioneel postverkeer en elektronische communicatie

In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat het aandeel van elektronische alternatieven voor de traditionele postbezorging op dit moment toeneemt. Deze ontwikkeling kan volgens de regering betekenen dat de traditionele postmarkt op enig moment in de toekomst moet worden gezien als onderdeel van een bredere markt, die tevens elektronisch berichtenverkeer omvat. Bij de regulering van de postmarkt dient daarom rekening te worden gehouden met de dynamische verhouding tussen het traditionele postverkeer en elektronische communicatie. De leden van de **PVV**-fractie vragen of de mogelijkheid bestaat dat het traditionele postverkeer en de elektronische communicatie tot dezelfde markt gaan behoren. Zo ja, gaat er dan eenzelfde kader van toezicht en tariefstelling gelden voor zowel het traditionele postverkeer als de elektronische communicatie? Zou dat kunnen leiden tot een elektronische postzegel voor digitaal verstuurd documenten? Indien het traditionele postverkeer en de elektronische communicatie tot dezelfde markt zouden behoren, welke gevolgen kan dat hebben voor de consumenten? En welke verplichtingen zouden er opgelegd kunnen worden indien het aannemelijk is dat er sprake is van een mededingingsprobleem?

Parlementair onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten

Zoals bekend onderzocht de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten in 2012 het Nederlandse privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de afgelopen twintig jaar en ontving de Eerste Kamer het resulterende rapport «Verbinding verbroken?»¹⁰ nog geen jaar geleden. Het onderzoek was gericht op de aan de privatiseringen en verzelfstandigingen voorafgegane parlementaire beraadslaging en op de effecten van de privatiseringen en verzelfstandigingen voor de relatie tussen burgers en de rijksoverheid. De resultaten van het onderzoek waren een aantal zeer kritische bevindingen ten aanzien van het gevoerde beleid en enkele waardevolle aanbevelingen die de kwaliteit van toekomstige parlementaire besluitvorming zouden moeten ondersteunen en zo mogelijk verbeteren. Gezien de relevantie van deze bevindingen voor het voorliggende vraagstuk en in de afwezigheid van enige verwijzing naar het rapport in de wetgeving of toelichting vragen de leden van de **D66**-fractie de regering hoe het huidige voorstel in relatie staat tot het rapport en de daaruit voortgekomen conclusies.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering of zij bereid is om de liberalisering van de postmarkt te evalueren aan de hand van het besliskader en de bevindingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Kneppers-Heijnert

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Boer

¹⁰ Kamerstukken I 2011–2012, C, nr. A-B.