

Vergaderjaar 2008–2009

30 536

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

T

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2009

Bij brief van 28 november (EK 30 536, R) en 17 december 2008 (EK 30 536, S) heb ik u toegezegd uw Kamer per brief op de hoogte te stellen van het kabinetsbesluit over marktopening van de postmarkt en de vervolggesprekken met alle belanghebbende partijen.

In de afgelopen jaren is de postmarkt in geleidelijke stappen opengesteld. Nu is de laatste stap aan de orde, het volledig openstellen van de postmarkt door het opheffen van het monopolie op brieven tot 50 gram. Aan de openstelling van de postmarkt zijn door dit kabinet twee heldere voorwaarden verbonden: een level playing field in Europa – in het bijzonder Duitsland – en sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers bij de nieuwe postvervoerbedrijven. Hieronder bericht ik u, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden op deze twee aspecten en de conclusies die het kabinet daaraan verbindt. Tevens leg ik u ter uitvoering van de voorhangprocedure die is opgenomen in artikel 25, achtste lid, van het wetsvoorstel, de Postwet 20.. een ontwerp ministeriële regeling (Postregeling 20..) voor, alsmede het ontwerp Koninklijk Besluit ter uitvoering van artikel 88 van het wetsvoorstel.

Internationale ontwikkelingen

In februari 2008 hebben de Raad van Ministers en het Europees Parlement Richtlijn 2008/6/EC aangenomen, waarin is vastgelegd dat per 31 december 2010 alle Lidstaten hun nationale postmarkt vrij moeten geven. De twaalf nieuwe lidstaten en Griekenland en Luxemburg mogen maximaal twee jaar later hun postmarkt openstellen.

Een aantal lidstaten heeft zijn postmarkt al juridisch volledig opengesteld: Zweden, Finland, het Verenigd Koninkrijk (1-1-2006) en Duitsland (1-1-2008).

Sinds de aanvaarding van de Richtlijn spant de Europese Commissie zich actief in om oneerlijke belemmeringen voor toegang tot de postmarkt tegen te gaan. Zo heeft Commissaris McCreevy de Duitse regering in

december 2008 wederom schriftelijk gevraagd om opheldering en gegevens inzake de beslissingen die de Duitse regering heeft genomen ten aanzien van het minimumloon in de postsector en mogelijke toekomstige besluiten.

Commissaris McCreevy heeft mij zoals u al eerder is bericht, op 14 maart 2008 een brief gestuurd waarin hij er onder meer op wijst dat het voorhouden van postdiensten ingevolge de postrichtlijn alleen gerechtvaardigd kan zijn voor zover dat nodig is om de instandhouding van de universele postdienst te waarborgen. Echter, in de brief van de Commissie wordt er ten onrechte vanuit gegaan dat al sprake is van een afgeronde behandeling van het wetsvoorstel, waarvan alleen de inwerkingtreding is uitgesteld. Dat is niet het geval. Uw Kamer moet zich nog over het wetsvoorstel uitspreken.

Duitsland

Minimumloon

Met name in Duitsland – de grootste postmarkt van Europa – speelt de vraag in hoeverre deze markt nu ook daadwerkelijk toegankelijk is voor toetreders. De Duitse overheid heeft een hoog verplicht minimumloon opgelegd door de cao tussen Deutsche Post en Ver.di. algemeen verbindend te verklaren voor de hele sector. TNT heeft hiertegen een rechtszaak aangespannen.

In het hoger beroep in deze zaak heeft het Oberverwaltungsgericht op 18 december 2008 het vonnis van het Verwaltungsgericht bevestigd dat de algemeenverbindendverklaring van de cao tussen Deutsche Post en Ver.di. onrechtmatig is ten aanzien van andere loonafspraken die al tot stand zijn gekomen, zoals de loonafpraak die TNT eerder is overeengekomen. De Duitse staat is in cassatie gegaan tegen dit vonnis. Een uitspraak zal naar verwachting dit jaar niet meer komen. De Duitse regering kijkt tevens naar de mogelijkheden om de algemeenverbindendverklaring door aanpassing van wetgeving alsnog mogelijk te maken. Het is op dit moment niet duidelijk of de Duitse regering een dergelijke wetswijziging doorzet en wat het tijdspad daarvoor zou zijn. Een dergelijk voorstel zou door het Parlement moeten worden goedgekeurd.

BTW

Tot nu toe bestaat er in Duitsland een ongelijk regime voor BTW voor de postbedrijven, waarbij Deutsche Post is vrijgesteld van BTW. De concurrenten moeten wel BTW in rekening brengen. De Duitse regering heeft in september 2008 een wetsvoorstel ingediend ten aanzien van de BTW-behandeling. Met dit wetsvoorstel wordt een gelijke behandeling voor alle postbedrijven mogelijk waar het gaat om de zakelijke post. Deze regeling is vergelijkbaar met de regeling die in Nederland is getroffen ten aanzien van de BTW voor postdiensten, waarbij alleen de post die tegen enkeltarief wordt vervoerd, is vrijgesteld van BTW. De Duitse regering heeft voorgesteld de wetswijziging per 1 januari 2010 in werking te laten treden. Op dit moment tendeeert de Bundesrat naar het vervroegen van de inwerkingtreding naar 1 mei 2009.

Het Verenigd Koninkrijk

BTW

Ook in het Verenigd Koninkrijk bestaat een ongelijke behandeling van postbedrijven bij de BTW. Royal Mail heeft een vrijstelling van BTW, de concurrenten niet.

De Britse regering wacht tot nu toe de uitspraak van het Europees Hof van Justitie af over de BTW behandeling. Deze wordt in de loop van het voorjaar verwacht.

De ongelijkheid is overigens op dit moment minder geworden omdat de

Britse regering het BTW tarief in beginsel tot 1 januari 2010 heeft verlaagd van 17,5 naar 15%, als algemene stimuleringsmaatregel voor de economie. TNT dochter TNT UK is op dit moment de grootste concurrent van Royal Mail.

Hooper rapport

In december 2008 is het finale Hooper rapport verschenen, waarin beleidsaanbevelingen worden gedaan voor het in stand houden van de universele dienst. Daartoe behoren onder meer aanbevelingen om de positie van Royal Mail te verbeteren. Royal Mail, zo wordt geconstateerd, heeft ten opzichte van andere Europese postbedrijven een aanzienlijke achterstand als het gaat om een efficiënte en moderne bedrijfsvoering. De Hooper commissie beveelt in dat kader een strategisch «partnership» aan tussen Royal Mail en een of meer private ondernemingen met een aantoonbare ervaring in het transformeren van een grote onderneming, bij voorkeur een netwerkbedrijf.

TNT heeft publiekelijk verklaard geïnteresseerd te zijn in een deelname in Royal Mail van ongeveer 30%.

Het Europees Hof van Justitie

Op 15 januari jl. heeft de advocaat-generaal van het Europees Hof van Justitie zijn conclusie gegeven over drie prejudiciële vragen die waren gesteld door een Administrative Court in het Verenigd Koninkrijk aangaande de toepassing van de BTW vrijstelling op postdiensten.

De advocaat-generaal komt tot de conclusie dat de vrijstelling alleen mag gelden voor die diensten waarvan de levering van bijzonder algemeen belang is. Het gaat dan om een dienst die via de infrastructuur van de leverancier van de universele dienst wordt geleverd en wordt verricht tegen de standaardtarieven die voor een ieder gelden. Alleen dan kan de postdienst worden aangemerkt als een openbare dienst, welke van bijzonder algemeen belang is.

De vrijstelling is in ieder geval uitgesloten wanneer de postdiensten tegen individueel vastgestelde prijzen worden afgehandeld. Dat betreft in het algemeen de zakelijke post. De conclusie is dat alle postbedrijven BTW in rekening moeten brengen voor de post op basis van individueel vastgestelde prijzen.

Het Hof moet nu een uitspraak doen.

Fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden

Een belangrijke reden om eerder niet tot openstelling van de postmarkt in Nederland over te gaan, waren de arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers bij de nieuwe postbedrijven. Zij werken vrijwel allemaal op basis van overeenkomsten van opdracht (ovo) in plaats van arbeidsovereenkomsten en worden met stukloon betaald. Een onderzoek door de Arbeidsinspectie op verzoek van EZ en SZW heeft aangetoond dat de gehanteerde beloningssystemen van de postbedrijven er niet in alle gevallen toe leiden dat een postbezorger die aan de gestelde normen voldoet ook daadwerkelijk het minimumloon (inclusief vakantietoeslag) verdient. De door de bedrijven gestelde normen zijn niet altijd redelijkerwijs haalbaar, zo oordeelt de Arbeidsinspectie.

Mede vanwege de uitkomsten van het onderzoek door de Arbeidsinspectie werd openstelling van de postmarkt tot nu toe niet zorgvuldig geacht door het kabinet.

Ook het beginselakkoord dat de nieuwe postbedrijven met de vakbonden hadden afgesloten, bood onvoldoende zekerheden voor de totstandkoming van goede arbeidsvoorwaarden.

De nieuwe postbedrijven en de vakbonden hebben mede op verzoek van het kabinet constructieve stappen gezet wat arbeidsvoorwaarden betreft.

De sociale partners in de postsector hebben op 12 november jl. een cao afgesloten voor de nieuwe postbedrijven. Deze cao is ondertekend door Sandd en SelektMail, alsmede FNV Bondgenoten, CNV Publieke Zaak, CNV Bedrijvenbond en BVPP. In de cao is het uitgangspunt geformuleerd dat 80% van de postbezorgers 3,5 jaar na de volledige opening van de postmarkt werkzaam zal zijn op basis van een arbeidsovereenkomst in plaats van een ovo. Het tempo waarin, gedurende deze 3,5 jaar, de omzetting van ovo's naar arbeidsovereenkomsten plaats zal vinden, wordt door partijen vastgelegd in een ingroeimodel. Daarbij zal rekening worden gehouden met de financiële draagkracht van de nieuwe postbedrijven en de invloed daarop van de ontwikkeling van het volume aan poststukken dat de nieuwe postbedrijven bezorgen. Het ingroeimodel wordt opgesteld met behulp van een onafhankelijke economisch deskundige.

In de cao hebben partijen aangegeven dit ingroeimodel binnen zes maanden na volledige opening van de markt overeen te zullen komen. Partijen hebben inmiddels aangegeven dat het ingroeimodel 1 april afgerond zal zijn. De onafhankelijke, economisch deskundige, die op voordracht van alle betrokken partijen is aangezocht, is inmiddels gestart met het opstellen van een ingroeimodel.

Positie partijen

In de open brief aan het kabinet van 17 december jl. schrijven de vakbonden FNV Bondgenoten, CNV Publieke Zaak, CNV Bedrijvenbond en BVPP dat verder uitstel van liberalisering niets oplevert voor de postbezorgers bij de nieuwe postbedrijven. Volgens de bonden biedt verder uitstel ook nauwelijks soelaas voor de postbodes van TNT Post. De toekomst van de postbode wordt hun inziens beter gewaarborgd indien ook de nieuwe postbedrijven op basis van arbeidsovereenkomsten moeten gaan werken. De vakbonden vragen het kabinet om de gemaakte afspraken in de cao te ondersteunen met wettelijke maatregelen («stok achter de deur») voor het geval de werkgevers de gemaakte cao-afspraken niet nakomen. In de brief van 17 december jl. van de vakbonden wordt het kabinet dringend gevraagd op de kortst mogelijke termijn een duidelijk en helder besluit te nemen over volledige openstelling van de postmarkt, waarbij de bonden schrijven zich voor te kunnen stellen dat de postmarkt per 1 april 2009 volledig vrijgegeven wordt.

De nieuwe postbedrijven Sandd en SelektMail hebben aangegeven dat de volledige opening van de postmarkt per 1 april 2009 een uiterste datum is, omdat zij anders niet meer in staat zijn om contracten voor 2010 binnen te halen op het deel van de markt waarop zij nu nog niet actief mogen zijn. Zij stellen dat daarmee de omzetting in het gedrang zou komen die het mogelijk moet maken om de overstap van overeenkomsten van opdracht naar arbeidsovereenkomsten te kunnen betalen.

Op 4 februari jl. heeft, mede op verzoek van betrokken partijen, overleg plaatsgevonden tussen deze partijen, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en mij, in aanwezigheid van de economisch deskundige. Daarin hebben partijen aangegeven het ingroeimodel voor 1 april af te zullen ronden en is de vormgeving besproken van een «stok achter de deur» waar de vakbonden om hebben gevraagd voor het geval in de praktijk niet wordt toegegroeid naar arbeidsovereenkomsten.

Wettelijke maatregelen

Het wetsvoorstel biedt in artikel 8 een basis voor tijdelijke maatregelen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. Het kabinet zal deze maatregelen

treffen om de beoogde zorgvuldigheid te bereiken ten aanzien van de aanvaardbare arbeidsvoorwaarden in de postsector, gedurende de eerste periode van volledige marktopening (vier jaar). Hiermee wordt tevens voorzien in de «stok achter de deur» waar de vakbonden het kabinet om hebben verzocht.

Op basis van artikel 8 Postwet 20.. wordt een algemene maatregel van bestuur (AMvB) opgesteld waarmee de postvervoerbedrijven verplicht worden om met alle postbezorgers een arbeidsovereenkomst af te sluiten. Aan deze verplichting hoeft niet te worden voldaan als sprake is van gebondenheid aan een eigen rechtsgeldige cao waarin afspraken zijn gemaakt over een ingroeimodel dat voldoet aan in de AMvB genoemde criteria. Dat ingroeimodel is gericht op het – in 3,5 jaar tijd – omzetten van overeenkomsten van opdracht in arbeidsovereenkomsten. In de AMvB zal een nader te bepalen einddoel worden opgenomen. De AMvB geeft op deze wijze aan sociale partners de ruimte om de eigen verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden op te pakken, en werkt als «stok achter de deur» in het geval die verantwoordelijkheid niet zal worden opgepakt.

Het kabinet wil de AMvB zo spoedig mogelijk gereed hebben. Daarbij moet uiteraard de wetgevingsprocedure die daarvoor geldt, worden doorlopen en moet consultatie van de betrokken bedrijven en bonden plaatsvinden. Vanuit een oogpunt van uitvoerbaarheid zal sowieso een overgangstermijn in acht worden genomen in de AMvB, om postvervoerbedrijven die per opening van de postmarkt niet zijn aangesloten bij een cao, in de gelegenheid te stellen zich aan te sluiten bij een bestaande cao of zelf een cao af te sluiten.

Integrale afweging

Door het kabinet zijn steeds twee voorwaarden gesteld om tot een zorgvuldige opening van de postmarkt te kunnen komen. Ten aanzien van deze voorwaarden zijn belangrijke vorderingen gemaakt.

Het is verheugend dat sociale partners met wederzijdse instemming een cao in de postsector hebben afgesloten. Dit legt een bodem in arbeidsvoorwaarden in de postsector die een verbetering oplevert voor de arbeidsvoorwaarden van de postbezorgers bij de nieuwe postbedrijven. Het tempo van de overstap naar arbeidsovereenkomsten wordt momenteel door sociale partners met hulp van een onafhankelijk deskundige vastgelegd in een ingroeimodel. Dit model zal volgens de sociale partners 1 april zijn afgerond. De inwerkingtreding van de cao is gekoppeld aan de opening van de postmarkt. Uitstel van de opening van de postmarkt zou betekenen dat de cao van de baan is en dat de postbezorgers bij de nieuwe postbedrijven op basis van die cao geen arbeidsovereenkomsten krijgen.

Met de cao en de «stok achter de deur» is aan de meest zwaarwegende voorwaarde voldaan voor openstelling van de postmarkt en kan de postmarkt op een sociaal verantwoorde wijze worden geopend, wat juist nu met verslechterende arbeidsmarktomsomstandigheden vanwege de kredietcrisis van belang is. Met de bodem die gelegd wordt in de arbeidsvoorwaarden door het ingroeimodel wordt scherpe concurrentie op arbeidsvoorwaarden (een «race to the bottom») voorkomen. Aangenomen mag worden, dat de werkgelegenheidseffecten voor de sector daardoor ook minder negatief zullen zijn. Daarbij past wel de kanttekening, dat alle postbedrijven opereren in een markt die structureel krimpt vanwege de opkomst van internet en email. Een krimpemde markt vereist onvermijdelijk aanpassingen op die arbeidsmarkt.

Op het internationale vlak is ook sprake van een positieve ontwikkeling ten aanzien van de BTW behandeling in Duitsland en is ook in hoger

beroep de algemeenverbindendverklaring van de CAO tussen Deutsche Post en Ver.di. onrechtmatig verklaard.

Alles afwegende is het kabinet van mening dat aan de gewenste zorgvuldigheid met betrekking tot de volledige openstelling van de postmarkt is voldaan. Uiteraard is de inwerkingtreding van het wetsvoorstel afhankelijk van het aannemen van het wetsvoorstel door uw Kamer. Ik hoop, gezien de positieve ontwikkelingen, dat uw Kamer spoedig tot een afronding van de behandeling van het wetsvoorstel kan komen, opdat het wetsvoorstel per 1 april 2009 inwerking kan treden.

Ten slotte

Voorhang Postregeling en inwerkingtredingsbesluit

Hierbij zend ik u tevens een ontwerp ministeriële regeling, houdende regels betreffende de universele postdienst (Postregeling 20..) ¹, alsmede het Besluit tot vaststelling van het tijdstip tot inwerkingtreding van de Postwet 20.. ¹ (hierna: inwerkingtredingsbesluit). De Postregeling bevat een nadere uitwerking van de boekhoudkundige scheiding en de criteria voor vaststelling van de tarieven die de verlener van de universele dienst in staat moet stellen de universele dienst op financieel verantwoorde wijze aan te bieden.

Voorts vindt u bijgesloten het advies van het college van de Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit, d.d. 25 november 2008 ¹ over deze ontwerp-ministeriële regeling.

De voorlegging van de Postregeling geschiedt ter uitvoering van de voorhangprocedure die is opgenomen in artikel 25, achtste lid, van het momenteel bij uw Kamer aanhangige voorstel van de Postwet 20.. (Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening), en biedt uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over de ontwerp-regeling voordat deze zal worden vastgesteld.

Op grond van de aangehaalde bepaling wordt de ontwerp ministeriële regeling niet eerder vastgesteld dan vier weken na de overlegging van het ontwerp.

De voorlegging van het inwerkingtredingsbesluit geschiedt ter uitvoering van de voorhangprocedure die is opgenomen in artikel 88 van het bij uw Kamer aanhangige voorstel van de Postwet 20.., en biedt uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel. Op grond van de aangehaalde bepaling wordt de voordracht voor dit besluit niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Het ligt in de bedoeling de wet zo spoedig mogelijk na aanvaarding van het wetsvoorstel door uw Kamer en tegelijk met de Postregeling 20.. en het ontwerp Postbesluit 20.. in werking te laten treden. Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding met ingang van 1 april a.s.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerck

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffie nr. 139888.18.