

Vergaderjaar 2007–2008

30 536

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

C

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN¹

Vastgesteld 8 oktober 2007

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel.

Door dit voorstel wordt de postsector volledig geliberaliseerd. Voor de leden van de CDA-fractie is liberalisering nooit een doel op zich, maar staat het publieke belang voorop. Met dit voorstel wordt vooruitgelopen op het tot stand komen van een nieuwe EU-richtlijn ter vervanging van de huidige richtlijn 2002/39/EG. Artikel 26 van deze richtlijn geeft de lidstaten de mogelijkheid om de nationale postmarkt versneld te liberaliseren. De leden van de CDA-fractie willen de volgende onderwerpen aan de orde stellen: ontwikkelingen binnen de Europese Unie; ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland; artikel 66 van het wetsvoorstel; arbeidsvoorwaarden; verhouding mededingingsrecht en toezicht en handhaving.

De leden van de **VVD**-fractie hebben gemengde gevoelens over dit wetsontwerp. Deze leden zijn in het algemeen een warm voorstander van liberalisering, maar zijn van mening dat aan dit wetsontwerp een aantal bezwaren kleeft. Zij hebben een aantal vragen op hoofdpunten.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Een aantal vragen is gerezen.

¹ Samenstelling: Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Meindertma (PvdA), Broekers-Knol (VVD), Terpstra (CDA), Kneppers-Heijnert (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), Vliegthart (SP) en Kuiper (CU).

De leden van de **SP**-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij stellen vragen bij de volgende drie hoofdpunten van de wet: de strekking van «volledige» liberalisering in het kader van de regels die het wetsvoorstel niettemin stelt; de garantie van de universele postdienstverlening en de borging van het «net»; de doelstelling van de wet m.b.t. concurrentie tussen postbedrijven ten opzichte van de concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Voorts hebben zij een aantal vragen op specifieke onder-

delen van het wetsvoorstel. Hun beoordeling van het wetsvoorstel is mede afhankelijk van het antwoord op deze vragen.

De leden van de **SGP**-fractie stellen, mede namens de leden van de **ChristenUnie** dat de doelstelling om tot liberalisering van de postmarkt over te gaan, ingrijpende gevolgen voor de sector heeft. Zij stellen dat diverse punten aandacht vragen: de arbeidsvoorwaardelijke kant, in combinatie met de concurrentiepositie van de «vrije» nieuwkomers versus de universele dienstverlener; de positie van de Nederlandse markt ten opzichte van de andere Europese landen; en de positie van het Nederlandse postbedrijf in een mondiale markt.

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** staan welwillend tegenover het voorliggende wetsvoorstel. Wel hebben zij nog enige vragen.

Inwerkingtreding, Europese regelgeving en Europese ontwikkelingen

Het wetsvoorstel gaat uit van inwerkingtreding op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip na voorhang van het betreffende Koninklijk Besluit bij beide Kamers der Staten-Generaal. Bij het indienen van het wetsvoorstel werd uitgegaan van 1 januari 2008. De verwachting was dat de nieuwe Postrichtlijn zou ingaan per 1 januari 2009. Door de recente uitspraak van het Europese Parlement dat 1 januari 2011 de vroegste datum zou moeten zijn (met voor een groot aantal landen pas in 2013), wordt het verschil ten minste drie jaar. De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering om een reactie op deze recente ontwikkeling.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** vragen waarom het wenselijk wordt geacht om met de voorliggende wetswijziging die een volledige liberalisering van de postmarkt beoogt, vooruit te lopen op het ontwerpvoorstel van de Europese Commissie.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen welke reden de staatssecretaris van Economische Zaken heeft om, zonder dat de nieuwe postrichtlijn al bekend is, de implementatie van de Europese regelgeving te delegeren terwijl het gaat om ruime discretionaire bevoegdheden waarbij delegatie niet is toegestaan, maar implementatie door de wetgever zelf dient te geschieden. Immers, het Parlement heeft, nu de nieuwe postrichtlijn nog niet bekend is, onvoldoende zicht op de uitvoerbaarheid als zij deze wet aanneemt.

De leden van de fracties van de **SGP** en **ChristenUnie** vragen de staatssecretaris of hij een actueel overzicht kan verstrekken van de positie die Nederland in de liberalisering van de postmarkt inneemt ten opzichte van de andere (met name de omringende) lidstaten. Eveneens vragen zij of Nederland zich door een vroegtijdige aanpassing van de wetgeving niet in een vooruitgeschoven uitzonderingspositie binnen Europa plaatst, die nadelig kan zijn voor de huidige dienstverlener. Daarnaast vragen zij de staatssecretaris wat de consequenties zijn van het vooruitlopen op de andere Europese landen, met name ook voor de concurrentiepositie van de universele dienstverlener die ook in Europees verband zal worden verplicht om geldende tarieven te hanteren en om de diensten universeel aan te bieden.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de minister of de aan de Tweede Kamer toegezegde zogenaamde noodremprocedure zal worden gevolgd, die inhoudt dat de Nederlandse postmarkt nog niet wordt geliberaliseerd per 1 januari 2008, als de Duitse en de Engelse markt noch *de jure*, noch *de facto* geheel vrij toegankelijk zijn.

Hierop aansluitend wensen de leden van de fracties van **D66** en **OSF** dat de staatssecretaris uit de doeken doet wanneer en bij welke omstandigheden er aan deze noodrem zal worden getrokken.

Onder verwijzing naar de argumentatie in de memorie van toelichting (pagina 2) nemen de leden van de **SP**-fractie aan dat, nu de liberalisering van onder andere de Duitse postmarkt is uitgesteld, ook de inwerkingtreding van de wet wordt uitgesteld. Graag vernemen zij of deze veronderstelling juist is en ontvangen zij ook graag nader commentaar op de inwerkingtreding van de onderhavige wet in verband met de constellatie van de postmarkt in de EU.

De leden van de **VVD**-fractie vragen of de staatssecretaris bekend is met het feit dat in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland de postbedrijven nog niet onder het BTW-regime vallen waardoor de Nederlandse bedrijven een concurrentienadeel ondervinden. Aansluitend vragen zij of de staatssecretaris bereid is het tijdstip van invoering van de liberalisering van de postmarkt tegelijk te laten plaatsvinden met de invoering van de BTW op de postbedrijven in bovengenoemde landen.

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** zijn in het bijzonder benieuwd of bij de beslissing om aan de noodrem te trekken de BTW-regimes van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland een rol spelen.

Het aanvankelijke wetsvoorstel behelsde twee artikelen (artikelen 65 en 66) welke verband hielden met en afkomstig waren uit het wetsvoorstel totstandkoming en implementatie EU-besluiten op het terrein van energie, post en telecommunicatie, nr. 29 474. Voor de toelichting op deze artikelen wordt in de memorie van toelichting verwezen naar de memorie van toelichting op dat wetsvoorstel. Bij de nota van wijziging van het onderhavige wetsvoorstel wordt artikel 66 geschrapt. Als motivering wordt vermeld dat het wetsvoorstel 29 474 nog niet is afgerond. Zoals bekend heeft de regering dit wetsvoorstel later ingetrokken. De leden van de **CDA**-fractie menen dat om die reden het overgebleven artikel 66 (het aanvankelijke artikel 65) eveneens geschrapt zou moeten worden. Deze leden vragen de regering om een reactie op dit punt.

De leden van de **VVD**-fractie vragen welke stappen de staatssecretaris neemt om binnen de Europese UNie te komen tot een gelijk speelveld. Verder willen de leden van de fracties van **D66** en **OSF** graag weten wat de regering allemaal onderneemt om andere Europese landen te bewegen ook hun markt volledig open te stellen en wat de huidige stand van zaken is.

De leden van de **VVD**-fractie vragen de staatssecretaris vervolgens of hij bereid is het reciprociteitsbeginsel te gebruiken indien dit door het EP definitief wordt ingevoerd.

Volgens de Europese regels mogen lidstaten na liberalisering van de postmarkt andere lidstaten die hun eigen markt gesloten houden, zelf ook weigeren. De regering kiest hier niet voor. De leden van de **D66**- en de **OSF**-fracties vragen of het misschien de bedoeling is van de regering om als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hun postmarkten niet voldoende openen dit principe toe te passen. Hierop aansluitend vragen zij of dat, indien dat het geval is, niet wordt bemoeilijkt doordat er geen vergunningensysteem is en slechts een registratiesysteem.

Vrije marktwerking

De leden van de **VVD**-fractie vragen of de staatssecretaris de mening deelt dat heel terughoudend dient te worden omgegaan met elke vorm van overheidsbemoeienis in te liberaliseren markten, in het bijzonder de postmarkt.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de staatssecretaris een inschatting kan geven van de besparingen die het vrijgeven van de postmarkt per 1 januari 2008 het Nederlandse bedrijfsleven zal opleveren.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** vragen vervolgens naar de positie van het Nederlandse postbedrijf in een mondiale markt. Zij stellen dat helaas uit de praktijk blijkt dat na liberalisering van de markt vele vanouds Nederlandse bedrijven zijn overgenomen en onderdeel zijn geworden van multinationals. Daardoor is de invloed op dienstverleners die zelfs als universele dienstverleners worden aangemerkt, volledig kwijtgeraakt. De vraag is of dat voor een bedrijf als TNT wenselijk is. Onlangs is de discussie opnieuw opgelaaid over de wenselijkheid van de zogenaamde gouden aandelen. Beter nog is het als de overheid andere bindmiddelen kan vinden, waardoor minimaal een adequate universele dienstverlener gebonden is en blijft aan de Nederlandse samenleving. De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vragen of het de inzet van het kabinet is om de universele dienstverlener te behouden als Nederlands bedrijf, in die zin dat het niet door een buitenlandse investeringsmaatschappij kan worden opgekocht. Eveneens vragen zij of de staatssecretaris bereid is een onderzoek te doen op welke wijze ongewenste buitenlandse overname voorkomen kan worden, om vervolgens alle maatregelen te treffen die hiervoor nodig zijn.

Universele Postdienstverlening

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de mogelijkheid bestaat dat TNT de verplichting tot het verlenen van de universele postvervoerdienst kan teruggeven als deze zijn naar objectieve maatstaven onevenredig nadeel berokkent.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is door de PvdA en CDA een amendement (Kamerstuk nr. 36 Herdruk) ingediend, dat toeziet op toegang tot het netwerk van het bedrijf dat beschikt over een netwerk waarmee poststukken tenminste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd. Dat amendement beoogde effectieve concurrentie aangezien er op deze wijze ook op 24-uurs en 48-uurs post concurrentie komt en daarmee in de markt volledige keuzevrijheid mogelijk is. Daarnaast zorgt een dergelijke structuur ervoor dat er meer volume blijft in het netwerk van het bedrijf dat tenminste vijf dagen per week post bezorgd. Op deze manier is het mogelijk om meer bezorgers te laten werken bij deze bezorgorganisatie en komen deze banen niet onder druk. De leden van de PvdA-fractie vragen of de minister nog eens kan toelichten waarom hij dit amendement ontraden heeft.

De leden van de **SP**-fractie merken op dat in de onderhavige wettekst en in de memorie van toelichting regelmatig de term «net» of «netwerk» gebruikt wordt. Dit was en is eveneens het geval bij de «Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer» (30 212) en bij het sluitstuk van de behandeling daarvan onlangs (juli 2007) in de Eerste Kamer. In dit kader heeft de minister van Economische Zaken zowel schriftelijk als mondeling niet aflatend benadrukt dat voor de «borging» van de betreffende voorziening het noodzakelijk is dat enerzijds de bedrijfseconomische én juridische splitsing van het net en de productie en distributie gerealiseerd worden,

en dat anderzijds het net publiek eigendom moet zijn. Nu zijn alle economische sectoren in zekere zin uniek, doch het is het ministerie van Economische Zaken zelf dat met de terminologie van «net» en «borging» c.q. «garantie» de parallel tussen beide sectoren welhaast opdringt. De leden van deze fractie zijn er dan ook zeer verbaasd over dat het ministerie niet voor een consistente benadering kiest. Graag ontvangen zij een nadere toelichting op deze inconsistentie in het beleid.

De leden van de SP-fractie hebben in dit verband nog een aantal specifieke vragen. Zij vragen de staatssecretaris of hij het uitgesloten acht dat de aangewezen, c.q. aan te wijzen, netbeheerder failliet zal gaan en, zo ja, op welke gronden hij dit uitgesloten acht. Voorts vragen deze leden of de staatssecretaris het uitgesloten acht dat er in geval van faillissement van de netbeheerder geen andere postvervoerder is die zich aanbiedt als netbeheerder (verlener van de UPD) en zo ja, op welke gronden hij dit uitgesloten acht.

Volgens de leden van de SP-fractie ogen artikel 15 lid 4 en lid 5 (betreffende de aanwijzing van de verlener van de UPD) in eerste instantie robuust, maar bij nader inzien heeft «Onze Minister» – en hebben vooral ook de inwoners van dit land – weinig in handen in het geval de universele postdienstverlener failliet gaat. De wettekst (artikel 30 en 31) voorziet tot op zekere hoogte in het geval de netbeheerder (de verlener van de universele postdienst) «slechts» verlies maakt (de zogenoemde «netto-kosten»). De leden van de SP-fractie vragen of de staatssecretaris het met hen eens is dat in geval van faillissement van de netbeheerder – en er geen andere postvervoerder bereid is de boedel over te nemen, dat wil zeggen netbeheerder te worden – er geen basis is voor de «garantie» c.q. «borging» van het net. Hierop aansluitend vragen zij de staatssecretaris waarom dit niet in de wet is geregeld, omdat het uit de bedrijfs-geschiedenis toch bekend is dat bedrijven die ooit onverwoestbaar gewaand werden toch kunnen omvallen. De andere zijde van de medaille (dat wil zeggen de keuze van Economische Zaken voor «private eigendom» van het net) betreft de poging om in de wetstekst kennelijk in te bouwen, dat wil zeggen tot op zekere hoogte, dat de verlener van de universele postdienst een «redelijk rendement» geniet (onder andere artikel 25). Bij de keuze voor een private eigenaar van het net doemt dan de vraag op of dit bedrijf of dit bedrijfsdeel een ondernemingsrisico loopt. Graag willen de leden van de SP-fractie van de staatssecretaris weten of de universele postdienstverlener een ondernemingsrisico loopt. Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, willen zij graag weten waarom dan toch voor private eigendom van de universele postdienst is gekozen.

De leden van de SP-fractie zijn ten aanzien van § 4.4. *Verplichtingen voor de UPD-verlener (UPD-v)* van mening dat artikel 19, lid 2, alsmede de memorie van toelichting te vaag is. De universele postdienstverlener «kan de uitvoering van de universele postdienst [...] indien dit strijdig is met [...] doelmatig postvervoer». Deze leden vragen hoe dit artikel van de wet zich verhoudt tot de rest van de wet, in het bijzonder tot de garantie van de universele postdienstverlening en de kwaliteit ervan (Artikel 16). Sterker, zonder nadere bepaling van art 19, lid 2 lijkt inconsistentie in de wet ingebouwd te zijn.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** vragen of, indien het in de praktijk mogelijk blijkt te zijn dat de universele dienstverlener in handen komt van een buitenlandse investeerder, gewaarborgd is dat staatssecretariële regelingen automatisch geldend zijn en blijven (zie artikel 25), ook voor de buitenlandse investeerder. Ook vragen zij of er waarborgen nodig zijn van de universele dienstverlener voor het geval dat onverhoopt Artikel 71 (met verwijzing naar artikel 31 van de Oorlogswet voor Nederland) in werking zal moeten treden.

De leden van de **SP**-fractie stellen dat artikel 30 (§ 4.7. *Financiering van de UPD*) lijkt te willen voorkomen dat de universele postdienstverlening verlies lijdt (zogenaamde «nettokosten»), doordat verlies verhaald kan worden op de andere postvervoerbedrijven. De leden van deze fractie willen van de staatssecretaris weten of dit verlies ook verhaald wordt op andere postvervoerbedrijven die geen winst maken (nul) of die verlies lijden. Artikel 30 lijkt te veronderstellen dat de andere postvervoerbedrijven winst maken. Graag willen zij van de staatssecretaris weten of de door het ministerie van Economische Zaken gewenste concurrentie in deze branche er niet toe zou kunnen leiden dat meerdere bedrijven geen winst maken of verlies lijden. Voorts zijn de leden van de SP-fractie van mening dat Artikel 30, vierde 4, stelt dat een vergoeding (voor verlies van de universele postdienstverlener) onder voorwaarden «toegekend» wordt door het college. Ook vragen zij wat de betekenis is van «toekenning» in verband met artikel 31 lid 3 en wie er verantwoordelijk voor de betaling van de vergoeding.

Eveneens stellen de leden van de SP-fractie dat artikel 25 (tariefvaststelling) de winst van de universele postdienstverlener limiteert, maar dat de universele postdienstverlener, voor zover het een «gemiddeld» bedrijf is, de gemiddelde winst behaalt. Zij vragen of dit impliceert dat de universele postdienstverlening een risicoloze onderneming is waar mogelijk wel winsten doch geen verliezen worden gemaakt.

Delegatie

De leden van de **VVD**-fractie stellen dat de implementatie van Europese richtlijnen bij algemene maatregel van bestuur het Parlement buiten spel stelt. Zij vragen of de staatssecretaris bereid is alle algemene maatregelen van bestuur ex artikel 66 aan het Parlement voor te leggen.

De leden van de **PvdA**-fractie verwijzen naar de door de Eerste Kamer aangenomen motie van het lid Jurgens c.s. van 14 maart 2006, die bepaalt dat constitutioneel niet-toelaatbare vormen van delegatie, niet in een wet mogen worden opgenomen. Van ontoelaatbare delegatie is sprake wanneer Eerste en Tweede Kamer buiten spel worden gezet bij de implementatie van Europese regelgeving die wetswijziging vereist of bij implementatie die veel ruimte laat voor beleidskeuzes. De leden van de PvdA-fractie vragen of minister kan verklaren dat artikel 66 van het wetsvoorstel, constitutioneel toelaatbaar is.

Toezicht

De leden van de **CDA**-fractie kunnen zich vinden in de voorgestelde wijze van toezicht en handhaving door de Onafhankelijke Post en Telecommunicatieautoriteit (hierna: OPTA). In de diverse gewisselde stukken is reeds de verhouding tussen het mededingingsrecht en het toezicht en de handhaving aan de orde gekomen. Door middel van een samenwerkingsprotocol wordt geprobeerd de verhouding tussen de OPTA en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) vast te leggen, waarmee onder meer wordt beoogd dat OPTA en NMa overeenstemming bereiken over de eenduidige toepassing van mededingingsprincipes. Deze leden vragen de regering of dit protocol al gesloten is en indien dat het geval is, vragen zij hen inzage te geven in deze overeenkomst. In dit wetsvoorstel wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke parallel met de energie- en telecomwetgeving op het gebied van regelgeving, toezicht en handhaving. Dit achten deze leden ook van groot belang. In dit kader vragen zij de regering of het onderbrengen van OPTA als aparte kamer bij de NMa wordt overwogen. Immers, de Directie Toezicht Energie (hierna: DTe) is reeds als aparte kamer onderdeel van de NMa. De leden van de

CDA-fractie vragen op dit punt een uitgebreide motivering om samenvoeging al dan niet voor te stellen.

De leden van de **VVD**-fractie vragen de staatssecretaris of hij de mening deelt dat toezicht en goed opgezette regulering noodzakelijk is om een level playing field te creëren en eerlijke concurrentie mogelijk te maken en te houden, maar dat wanneer de overheid hierbij *regulatory failures* maakt, dit zeer grote gevolgen heeft voor de (in casu onderhavige liberalisering van de post-)markt. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de staatssecretaris wil overwegen minder en andere toezichtsmaatregelen dan price cap regulering in te zetten die minder belastend zijn voor de huidige en potentiële aanbieders van de postdiensten.

Toezicht en handhaving komen voor rekening van de OPTA en de NMa. De leden van de **PvdA**-fractie vragen of er voldoende financiële middelen en mankracht bij deze instanties zijn om deze taken naar behoren, dus snel en adequaat, uit te kunnen voeren.

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** willen graag nog eens een overzicht zien van de verdeling van de bevoegdheden tussen de toezichthouders OPTA en de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM). Verder willen de leden van beide fracties graag weten hoe groot de afdelingen zijn binnen de toezichthouders en het precieze takenpakket en de verwachte menskracht per 1 januari 2008 om de marktgebreken in een open postmarkt te kunnen corrigeren.

Arbeidsvoorwaarden

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is veel aandacht besteed aan de arbeidsvoorwaarden in de sector. Dit heeft er toe geleid dat bij derde nota van wijziging het huidige artikel 8 werd toegevoegd. De leden van de **CDA**-fractie menen dat in het algemeen de arbeidsvoorwaarden van werknemers niet behoren te worden opgenomen in wetgeving die over een specifieke sector gaat, tenzij daar zeer goede redenen (bijvoorbeeld zeer specifieke veiligheidsrisico's e.d.) voor zijn. Deze leden vragen de regering informatie te verstrekken over het onderzoek dat is aangekondigd naar de arbeidsomstandigheden en voorwaarden. Tevens vragen zij de regering naar de stand van zaken van de onderhandelingen tussen de werkgevers en de werknemersorganisaties in de sector.

De leden van de **VVD**-fractie vragen of de staatssecretaris bekend is met de algemene conclusie van de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER) in zijn advies *Sociaal-Economisch Beleid 2002–2006* dat de openstelling van veel markten voor nieuwkomers, c.q. concurrenten niet of aarzelend gebeurde, waardoor de verwachte kwaliteitsimpulsen en prijsverlagingen uitbleven. Voorts vragen zij of de staatssecretaris ditzelfde gevaar opnieuw ziet opdoemen nu het postaanbieders, in het bijzonder nieuwe toetreders, de facto lastig wordt gemaakt om toe treden op de postmarkt wanneer in een uiterst geval bij algemene maatregel van bestuur voorschriften gesteld kunnen worden over in acht te nemen arbeidsvoorwaarden, zoals de staatssecretaris voorstelt in zijn derde nota van wijziging over de «Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 20.)», d.d. 24 mei 2007. Ook vragen zij of het gevaar bestaat dat door deze overheidsregulering huidige en potentiële postaanbieders in onzekerheid raken en hiermee de kosten hoog zullen houden, wat betekent dat de liberalisering van de postmarkt niet het resultaat oplevert wat de staatssecretaris voor ogen heeft.

De leden van de VVD-fractie vragen eveneens hoe de staatssecretaris, naar aanleiding van de derde nota van wijziging, vaststelt dat er «tegen sociaal onaanvaardbare arbeidsvoorwaarden arbeid wordt verricht». Hierop aansluitend vragen de leden van deze fractie of de staatssecretaris vanuit het oogpunt van rechtszekerheid kan meedelen welke criteria hiervoor al dan niet in richtlijnen worden vastgelegd. In hoeverre voorziet de staatssecretaris dat wanneer het voornemen om de arbeidsvoorwaarden te regelen bij algemene maatregel van bestuur werkelijk wordt uitgevoerd, dit gevolgen heeft voor andere economische sectoren? De staatssecretaris wordt gevraagd of hij, gezien zijn aanvankelijke aarzelingen om dit voorstel van wijziging op te nemen, voornemens is hier ook tot dergelijke regelingen over te gaan. Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie of de staatssecretaris kan zeggen of het regelen van arbeidsvoorwaarden bij algemene maatregel van bestuur strijd oplevert met het Europees recht en in het bijzonder bepalingen uit het EG-Verdrag, nu buitenlandse postaanbieders wellicht moeizamer op de Nederlandse markt kunnen toetreden, c.q. kunnen opereren.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen naar de status van het onderzoek naar de postmarkt dat het ministerie van Economische Zaken samen met het ministerie van Sociale Zaken uitvoert. In dat onderzoek is aandacht voor de bestaande arbeidsvoorwaarden van postbezorgers. De leden van deze fractie vragen de staatssecretaris waarop hij gaat toetsen wat redelijke arbeidsvoorwaarden zijn. In de postwet wordt een delegatiebepaling opgenomen op grond waarvan, indien nodig, bij algemene maatregel van bestuur, tijdelijk maatregelen kunnen worden getroffen om een minimale wettelijke sociale bescherming van postbezorgers te waarborgen. De leden van de fractie vragen wat deze maatregelen inhouden.

De leden van de **SP**-fractie merken op dat de wet onder andere beoogt om door liberalisering «meer keuze, lagere prijzen en innovatie» te bereiken voor de gehele postmarkt, maar de effecten worden «met name op de zakelijke markt» verwacht. Gezien het karakter van de postsector ligt het voor de hand dat concurrentie per aanbieder verdunding van het volume per bestelling met zich meebrengt en zo een vermindering van kostenefficiëntie, tenzij de bestelfrequentie omlaag gaat. Omdat aan dit laatste een limiet zit, lijkt het erop, zoals de huidige praktijk al uitwijst, dat concurrentie in belangrijke mate gaat neerkomen op «arbeidsvoorwaardenconcurrentie». Indien en voor zover dit *niet* het oogmerk van de liberalisering van de postmarkt is (de leden van deze fractie vragen hierop het antwoord van de staatssecretaris) zou de zuiverheid van de onderhavige liberalisering gebieden om deze concurrentie uit te sluiten door de bepaling dat alle postvervoerders gebruik dienen te maken van reguliere arbeidscontracten die in beginsel onder een CAO vallen die algemeen verbindend verklaard kan worden. Dit zou gelijke marktomstandigheden in deze voor alle postvervoerders creëren (vergelijk het recente akkoord met betrekking tot minimumlonen in deze sector in Duitsland, 19 september 2007). De leden van de SP-fractie vragen de staatssecretaris of hij bereid is hieromtrent toezeggingen te doen met betrekking tot een algemene maatregel van bestuur in het kader van artikel 8 van de wet. Daarbij zou artikel 89 dan zo geïnterpreteerd moeten worden dat een algemene maatregel van bestuur weliswaar na vier jaar vervalt, doch zo nodig vervangen kan worden door een algemene maatregel van bestuur van gelijke strekking. Alleen indien deze gelijke marktomstandigheden (een «gelijk speelveld» in deze) gecreëerd worden, is «meer keuze, lagere prijzen en innovatie» een kwestie van efficiënte bedrijfsorganisatie. De leden van de SP-fractie vernemen graag het antwoord van de staatssecretaris hierop.

Ook de leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** stellen een aantal vragen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en de concurrentiepositie. De liberalisering van de postmarkt lijkt volgens deze leden alleen

gestalte te kunnen krijgen door in te zetten op de arbeidsvoorwaarden van personeel. Dit heeft tevens onmiddellijk invloed op de concurrentiepositie van de nieuwkomers tegenover de universele dienstverlener. De nieuwkomers op de markt kunnen sterk concurrerende prijzen neerzetten als gevolg van het feit dat de nieuwkomers (voorlopig) hun diensten mogen laten verrichten door personeel dat stuksloon ontvangt, terwijl de zogenaamde universele dienstverlener normale arbeidsvoorwaarden hanteert, en dus een uurloon dient uit te betalen. Ook kunnen de nieuwkomers selectief zijn in de aanname van opdrachten, terwijl TNT, als universele dienstverlener, verplicht is alle diensten te verlenen. Dit betekent dat TNT gedwongen is als universele dienstverlener een complete operationele organisatie in stand te houden en dus niet anders kan dan te werken met vaste tarieven, voltallig personeel met arbeidsovereenkomsten etc. Hierdoor worden de vaste lasten voor de universele dienstverlener min of meer vastgezet, terwijl nieuwkomers kunnen shoppen en kunnen werken met lage tarieven via het stuksloon. In de Tweede Kamer is in dit verband gesproken over de overeenkomst van opdracht versus de arbeidsovereenkomst. Dit onderscheid is oneigenlijk en in strijd met de algemene lijn van het arbeidsrecht, waar het gebruikelijk is voor een bepaalde sector te werken met een CAO, die algemeen verbindend wordt verklaard door de overheid. In de Tweede Kamer heeft de discussie op dit punt geleid tot een aanpassing van de wet, zie Artikel 8. Dit artikel laat echter veel ruimte over voor sluiproutes, en de tekst van dit artikel is multi-interpretabel. De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** stellen in dit verband de volgende vragen:

- Kan de staatssecretaris een totaaloverzicht geven van alle toezeggingen die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van de nieuwkomers ten opzichte van de universele dienstverlener zijn gedaan, inclusief een tijdspad voor de uitvoering hiervan?
- Betekent in dit verband dat Artikel 89 de totale termijn omvat, zodat er vanuit gegaan moet worden dat er vier jaren bijvoorbeeld met de momenteel toegepaste overeenkomst van opdracht wordt gewerkt?
- Wat is de algemene visie van de staatssecretaris ten aanzien van de zogenaamde overeenkomst van opdracht (ofwel een stuksprijs voor het bezorgen van post) in relatie tot sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden?
- Is het de staatssecretaris bekend dat nieuwkomers op de markt onder andere gebruik maken van 65+-ers tegen arbeidsvoorwaarden die nog onder het minimum loon liggen, dan wel tegen stuksprijzen? Is de staatssecretaris bereid deze groep bescherming te bieden binnen het normale arbeidsrecht (via arbeidsvoorwaarden) en met in ieder geval inachtneming van de Wet op het minimumloon?
- Is de staatssecretaris van mening dat voor alle bedrijven in de sector een CAO moet gaan gelden die algemeen verbindend wordt verklaard, en zo ja, op welke termijn wordt dat expliciet vastgelegd en in werking gesteld?
- Als er ondanks alle bezwaren toch een overgangsregeling voor de arbeidsvoorwaarden voor de sector zou gelden, kan de staatssecretaris dan toezeggen dat vanaf inwerkingtreding van de wet geen nieuwkomers meer mogen toetreden onder andere (ongelijkwaardige) arbeidsvoorwaarden dan die bij cao algemeen verbindend zijn/worden verklaard voor de sector?
- Is de door de staatssecretaris toegezegde brief aan de Tweede Kamer over eventuele problemen met de arbeidsvoorwaarden en eventuele sluiproutes reeds behandeld in de Tweede Kamer, en kan de Eerste Kamer de uitkomst van het beraad over deze brief tegemoet zien?
- Is het de staatssecretaris bekend dat de beoogde universele dienstverlener, mede als gevolg van de gewijzigde omstandigheden, de salarissen voor de komende jaren heeft bevroren, en dat een substantieel aantal werknemers zal moeten afvloeien?

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gesteld over in acht te nemen arbeidsvoorwaarden indien er tegen sociaal onaanvaardbare arbeidsvoorwaarden arbeid wordt verricht. De leden van de fracties van **D66** en **OSF** vragen de staatssecretaris om nauwgezet uit een te zetten wat de regering onder sociaal onaanvaardbare arbeidsvoorwaarden verstaat.

Een groot deel van de discussie over de Postwet ging over de arbeidsvoorwaarden van werkzamen in de postsector. Een discussiepunt was dat werkzamen bij de nieuwe toetreders op de postmarkt veelal via stukloon betaald worden. De leden van de fracties van D66 en OSF willen graag van de staatssecretaris weten wat de brede visie van de regering op het werken via stukloon is.

BTW-tarief

Voor de leden van de **CDA**-fractie is het van belang dat sprake is van een reëel level playing field op de voor TNT relevante markten, met name het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Voor beide landen geldt dat zij een BTW-vrijstelling kennen voor de levering van de universele postdienst. Deze landen zijn tot nu toe niet van zins om deze vrijstelling vrijwillig op te geven. De EU is infractieprocedures gestart tegen beide landen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een overzicht te geven van de stand van zaken in beide landen met betrekking tot de heffing van BTW op niet alleen prestaties welke vallen onder de universele dienstverlening, maar ook de overige prestaties van postvervoerbedrijven. Deze leden vragen of het juist is dat Duitsland heeft besloten het BTW-voordeel op bulkmail voor Deutsche Post A.G. te handhaven zoals TNT stelt in zijn brief van 18 september 2007 (07/PA/U/059). Zij vragen de regering eveneens naar een reactie op de situatie in het Verenigd Koninkrijk en daarbij te betrekken het oordeel van de Engelse regulator Postcomm (Postal Services Commission) dat klanten van Royal Mail, die zelf zijn vrijgesteld van BTW (30% van alle zakelijke post), een negatief prijseffect van 13% ondervinden. Tevens vragen deze leden een reactie op de in de hierboven vermelde brief van TNT genoemde overige toegangsbeperkingen tot de markten in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Zij achten het van groot belang te kunnen vaststellen of de liberalisering die in Nederland wordt voorgesteld ook materieel in genoemde landen is of wordt doorgevoerd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering vervolgens in te gaan op de technisch-juridische onvolkomenheden, zoals verwoord in punt 4 van de reeds eerder aangehaalde brief van TNT.

Ook de leden van de **SP**-fractie wensen van de staatssecretaris te vernemen wat zijn opvattingen zijn over de kwestie van (vrijstelling van) BTW-tarieven in verband met veronderstelde gelijke markt-omstandigheden (het zogenaamde «gelijke speelveld»).

Price cap regulering

De leden van de **VVD**-fractie hebben de volgende vragen ten aanzien van de price cap regulering. Is de staatssecretaris bekend met de «Literatuurstudie naar de kosten en baten van markttoezichthouders – mei 2004» gedaan door Erasmus Competition & Regulation Institute (SEOR-ECRI) in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (naar aanleiding van de motie van Heemskerk van 8 oktober 2003 tijdens de behandeling van de EZ-begroting 2004 in de Tweede Kamer)? Deelt de staatssecretaris de mening dat in dit onderzoek is gebleken dat price cap regulering in sommige gevallen een (tijdelijke) verstoring te weeg brengt op de markt? Vervolgens vragen zij of de staatssecretaris bereid is te onder-

zoeken of de huidige mededingingsregelingen afdoende marktcondities scheppen zonder price cap regulering waarin lage prijzen door middel van concurrentie gehandhaafd blijven. En zo ja, wanneer de staatssecretaris van die onderzoeksbevindingen uitsluitsel zal geven.

In de voornoemde literatuurstudie uit 2004 werd duidelijk dat juist dit soort onzekerheid tot kostenverhogingen leidt. De leden van de **VVD**-fractie vragen of de staatssecretaris bekend is met de opvattingen van de onderzoekers dat systemen die periodiek leiden tot aanpassingen van de prijzen die ondernemingen mogen hanteren (i.c. price cap regulering in de te liberaliseren postmarkt), leiden tot beïnvloeding van de kosten van die ondernemingen, omdat het herzieningsproces gezien wordt als een onderhandelingsproces met moeilijk te voorspellen uitkomsten. Volgens de onderzoekers van genoemde literatuurstudie zou het instellen van een bodemtarief een denkbare price cap regulering zijn, dat hangt af van geval tot geval. Dit brengt twee aspecten vanuit de consument met zich mee: aan de ene kant betekent een bodemtarief dat nieuwe concurrenten een betere kans op de markt krijgen, waardoor op langere termijn betere prijs-kwaliteitcombinaties in de markt mogelijk zijn; aan de andere kant zorgt het bodemtarief ervoor dat tariefdalings voor de consument aanvankelijk worden tegengehouden. De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe de staatssecretaris deze aspecten beschouwt en of hij voornemens is een bodemtarief in te stellen gezien het feit dat het wetsvoorstel dit mogelijk maakt.

De leden van de **SP**-fractie verwijzen naar artikel 25 en de memorie van toelichting. Artikel 25 stelt een prijsplafond voor de tarieven van de universele postdienst via ministeriële regeling. De memorie van toelichting zegt dit prijsplafond te willen enten op het consumptieprijsindexcijfer. Indien en voor zover dit plafond gelijk is aan dit indexcijfer lijkt het op voorhand uitgesloten dat de universele postdienst een bijdrage levert aan de vermindering van de algemene prijsinflatie. De leden van de **SP**-fractie vragen het commentaar van de staatssecretaris hierop. Vervolgens willen zij, gezien het ondernemingsrisico in deze branche, weten hoe hoog «een redelijk rendement» is.

In de memorie van toelichting staat dat als uit een marktanalyse zou blijken dat er geen of niet voldoende effectieve concurrentie tot stand komt, waardoor het doel van volledige liberalisering niet, of niet voldoende wordt behaald, dit aanleiding kan zijn om in lagere regelgeving nadere regels te stellen ten aanzien van tarieven en voorwaarden. De leden van de fracties van **D66** en **OSF** zijn erg benieuwd naar wat de regering verstaat onder volledige liberalisering en aan welke voorwaarde de markt moet voldoen als deze volledige liberalisering voldoende wordt behaald.

Administratieve lasten

De leden van de **VVD**-fractie vragen de staatssecretaris hoe de onvermijdelijk toenemende administratieve lasten, regeldruk en een groter aantal ambtenaren als gevolg van voorgaand overheidsingrijpen in de te liberaliseren postmarkt vallen te verenigen met het regeerakkoord, waarin juist het voornemen is opgenomen de administratieve lasten en de regeldruk met 25% te verminderen, alsook het aantal ambtenaren te verkleinen.

Terminologie

De leden van de **SP**-fractie hebben enkele vragen en opmerkingen ten aanzien van de terminologie. De titel van de wet omvat de zinsnede «volledige liberalisering van de postmarkt». Deze leden vragen wat

hiermee wordt bedoeld. Gezien de inhoud van de wet wordt er niet bedoeld dat er geen regels meer gelden. Deze leden vragen waarom er dan wordt gesproken over «volledig». Naar aanleiding hiervan worden de leden van de SP-fractie graag in kennis gesteld van de bij het ministerie van Economische Zaken gehanteerde terminologie en de consistentie daarvan op dit terrein. Het antwoord kan deel zijn van de memorie van antwoord bij deze wet, maar het kan ook in het kader van een afzonderlijk schriftelijk overleg gegeven worden, mits dit op redelijk korte termijn wordt toegezegd. Het gaat dan om de terminologie met betrekking tot bedrijfseigendom (privaat, publiek); de wijze van distributie van goederen en diensten (al dan niet via markten, al dan niet via wetten en regels, of een combinatie van beide); «marktwerking» in het perspectief van het aantal aanbieders en de macht van afzonderlijke aanbieders (zoals in het geval van een prijsleiderschap); de betekenis van termen zoals «liberalisering», c.q. «volledige liberalisering». Het is veelal onduidelijk wat met «markt» wordt bedoeld. Zo kan publiek eigendom gepaard gaan met distributie via markten; omgekeerd zou privaat eigendom gepaard kunnen gaan met distributie via uitsluitend regels. Bij een eerdere uitwisseling van gedachten hanteerde de huidige minister van Economische Zaken ook nog de term «commerciële sector»; prima, mits duidelijk is op welk vlak deze verschilt van niet-commerciële sectoren en mits duidelijk is hoe deze term zich verhoudt tot de overige terminologie. Het is op voorhand niet duidelijk wat met «liberalisering» en «volledige liberalisering» wordt bedoeld. Waarvan wordt een markt «volledig» vrijgemaakt, van de overheid? In beginsel zou een markt qua aanbodzijde ook vrijgemaakt kunnen worden van private bemoeienissen. Kennelijk heeft de onderhavige wet dit niet op het oog. Het komt de leden van de SP-fractie voor dat het geheel van de terminologie nogal ideologisch gekleurd is en getekend door de politieke kleur van achtereenvolgende bewindspersonen op het ministerie. Voor de communicatie tussen ministerie en Parlement en tussen ministerie en betrokkenen zou het goed zijn om de terminologie te standaardiseren.

De leden van de SP-fractie vragen of de interpretatie correct is dat Artikel 9, tweede lid, anticipeert op de situatie waarin voor een «volledig geliberaliseerde markt» (i.c. de postmarkt) «daadwerkelijke concurrentie ontbreekt». Deze leden vragen eveneens of zij dit lid zo moeten verstaan dat de «nadere regels» volledige liberalisering bewerkstelligen (paradoxaal) of dat ze er juist een inbreuk op maken (in het kader van de wet eveneens paradoxaal). Zij vragen ook naar het verschil tussen «concurrentie» en «daadwerkelijke concurrentie».

Plaatsing van brievenbussen

Met de invoering van de Postwet verliest TNT het alleenrecht om brievenbussen langs de weg te plaatsen. De plaatsing van brievenbussen langs de weg valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De staatssecretaris gaf al aan dat hier een taak ligt voor de VNG. De leden van de fracties van **D66** en **OSF** willen graag weten hoe de minister gaat toezien op het voldoende voorhanden zijn van brievenbusplaatsen voor nieuwe toetreders. Eveneens vragen zij of de VNG al bezig is met een samenhangend beleid.

De voorzitter van de commissie,
Kneppers-Heynert

De griffier van de commissie,
Janssen