

Vergaderjaar 2007–2008

30 536

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

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 november 2007

Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen die leden van verschillende fracties over het wetsvoorstel hebben gesteld. Hieronder worden de vragen beantwoord, in het vertrouwen dat deze beantwoording bijdraagt aan een voorspoedige behandeling van dit wetsvoorstel, zodat deze per 1 januari 2008 in werking kan treden. Deze datum is van belang omdat zo het beste wordt aangesloten bij de interne boekhoudkundige organisatie van de verlener van de universele postdienst.

Inwerkingtreding, Europese regelgeving en Europese ontwikkelingen

De leden van de CDA-fractie en de leden van de fracties van de SGP en van de ChristenUnie vroegen om een reactie op het vooruitlopen op de inwerkingtreding van het voorstel van de Europese Commissie. Bij het wetsvoorstel voor de volledige opening van de postmarkt in Nederland is een koppeling gelegd met de volledige marktopening in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, de twee belangrijkste postmarkten in Europa. De Engelse postmarkt is al per 1-1-2006 volledig geliberaliseerd en de Duitse postmarkt volgt per 1-1-2008. Vrijmaking van de postmarkt heeft veel voordelen voor de gebruikers. Koppeling aan de volledige marktopening in de Europese Unie zou betekenen dat de gebruiker drie jaar langer dan nodig moet wachten op meer keuze, lagere prijzen en/of betere kwaliteit. De datum van 31-12-2010, die nu wordt voorzien voor de voltooiing van de interne postmarkt in de Europese Unie met een overgangstermijn voor een aantal lidstaten, is later dan het kabinet had gehoopt. Daar staat tegenover dat dit, in tegenstelling tot de eerdere besluiten over de marktopening in de Europese Unie, een onvoorwaardelijke datum is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of naar de reden van ruime delegatiebepaling. Volgens artikel 66 van het wetsvoorstel is het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling een Europese richtlijn of verordening of andere bindende internationale overeenkomsten tussen de Europese gemeenschap en een derde land of een internationale organisatie op het gebied van de post te implementeren. De

mogelijkheden om op grond van dit artikel richtlijnen te implementeren zijn op verschillende manieren beperkt.

- a. Implementatie op grond van artikel 66 van het wetsvoorstel, van Europese richtlijnen of verordeningen, heeft uitsluitend betrekking op onderwerpen die inhoudelijk passen bij de onderwerpen van het wetsvoorstel, namelijk het postvervoer in het algemeen, en de universele postdienstverlening in het bijzonder.
- b. In het artikel wordt het niet mogelijk gemaakt bij lagere regelgeving af te wijken van het wetsvoorstel of een andere wet, ook niet bij wijze van tijdelijke maatregel.
- c. De regels die op grond van artikel 66 worden vastgesteld, treden niet in de plaats van bepalingen die nu in het wetsvoorstel een plaats hebben gekregen.

Door de onder b en c genoemde beperkingen wordt strijdigheid vermeden met de motie-Jurgens c.s. van 14 maart 2006, inzake het niet toelaten van het afwijken van de wet door de regering bij het maken van lagere regelgeving (Kamerstukken EK 21 109, A).

Door de onderwerpen en overige delegatiebepalingen die reeds in het wetsvoorstel zijn opgenomen is artikel 66 een vangnetbepaling. Artikel 66 bevat een reguliere en doelmatige delegatievorm, die in lijn is met de constitutionele kaders, en waardoor de tijdige implementatie van andere, met post samenhangende onderwerpen, gewaarborgd is op het wettelijke niveau dat volgens de aanwijzingen voor de regelgeving daarvoor geëigend is.

Het wetsvoorstel heeft immers reeds betrekking op postvervoer zowel binnen als buiten de universele postdienst. De belangrijkste bepalingen over dit postvervoer, die nu ook in de Postrichtlijn zijn geregeld, zijn in het wetsvoorstel opgenomen. Als deze bepalingen aangepast moeten worden ter implementatie van de toekomstige Europese regelgeving op het gebied van post, zal deze wijziging dus alleen op wetsniveau mogelijk zijn. Te denken valt aan bepalingen over de universele postdienst en de tarieven voor het postvervoer binnen de universele postdienst.

Voor zover een nieuwe of gewijzigde postrichtlijn onderwerpen zal gaan bevatten die krachtens het wetsvoorstel in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling worden opgenomen, is implementatie mogelijk op reguliere wijze zonder gebruik van de delegatiegrondslag van artikel 66 van het wetsvoorstel te maken. Slechts indien in de toekomstige Europese regelgeving op het gebied van post onderwerpen worden opgenomen die nog niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen, zorgt het voorgestelde artikel 66 van het wetsvoorstel ervoor dat de implementatie bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling mogelijk is, tenzij het onderwerpen betreft waarvoor volgens de aanwijzingen voor de regelgeving regeling bij wet is aangewezen. Daarbij zullen overeenkomstig het kabinetsstandpunt (Kamerstukken I 2006–2007, 30 800 VI, C) alleen onderwerpen waarvoor de richtlijn of de verordening weinig of geen beleidsruimte geeft, bij ministeriële regeling geïmplementeerd worden. Deze aanpak is doelmatig en ook niet ongebruikelijk.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen naar de positie van Nederland ten opzichte van andere lidstaten en de positie van de huidige verlener van de universele postdienst hierbij. De Engelse, Zweedse en Finse postmarkt zijn al volledig geliberaliseerd; de Duitse postmarkt volgt per 1-1-2008. De Belgische postmarkt zal, gezien de besluitvorming tot nu toe, met ingang van 1-1-2011 opengaan, evenals de Franse postmarkt. Dat geldt ook voor de andere lidstaten met uitzondering van Griekenland en Luxemburg en een aantal nieuw toegetreden lidstaten. Deze lidstaten kunnen gebruik maken van een overgangstermijn die afloopt op 31-12-2012. Nederland neemt in Europa geen uitzonderingspositie in. Er zijn straks vier andere lidstaten (buiten Nederland) die hun postmarkt vooruitlopend op de rest van Europa volledig hebben

geopend. Er is bij het voornemen van het kabinet rekening gehouden met de positie van de verlener van de universele postdienst door de volledige opening van de postmarkt te koppelen aan de opening van de postmarkten in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Dit zijn de twee grootste postmarkten in de Europese Unie. De verlener van de universele postdienst, TNT, biedt hierop reeds postdiensten aan. TNT zal in de andere lidstaten niet kunnen worden verplicht postdiensten aan te bieden onder gelijke voorwaarden als de aangewezen verlener van de universele postdienst aldaar. Dat zal worden beschouwd als een ongeoorloofde belemmering tot toetreding van de markt, waartegen de nationale rechter of de Europese Commissie kan optreden.

De leden van de PvdA-fractie en van de fracties van D66 en van OSF vroegen naar de toepassing van de zogenoemde noodrem. De leden van de SP-fractie vroegen naar de liberalisering van onder andere de Duitse postmarkt en de inwerkingtreding van de wet. De Engelse markt is per 1-1-2006 volledig opengesteld. De Duitse postmarkt zal per 1-1-2008 volledig worden opengesteld. Indien Duitsland besluit tot uitstel van de volledige marktopening kan dit consequenties hebben, omdat dan een deel van de Duitse postmarkt volledig blijft afgeschermd en niet wordt voldaan aan de basisvoorwaarde voor vrijmaking van de postmarkt in Nederland die indertijd is gesteld; schrappen van het monopolie op brieven indien dat ook gebeurt in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Echter de Duitse regering heeft meerdere keren aangegeven vast te houden aan die datum. Hierin is geen verandering gekomen. Het kabinet gaat er dan ook van uit dat de volledige marktopening in Duitsland per 1-1-2008 een feit zal zijn.

Ten aanzien van de de facto openstelling van de postmarkt geldt dat de regelgeving voor postvervoer in geen enkele lidstaat exact gelijk is. Zo is in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland een vergunning voor het aanbieden van postdiensten vereist. Er kan hier echter niet gesproken worden van een ernstige belemmering voor toegang tot de postmarkt en TNT is op beide postmarkten zeer actief. Zoals ook in het Ecorys rapport (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 536, nr. 5) naar voren is gekomen, is de btw-ongelijkheid het belangrijkste element. Hierop wordt ingegaan bij de vragen over de btw van verschillende fracties. Daar is de conclusie dat de btw-regimes in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland geen reden geven voor toepassing van de noodrem.

Een ander punt zijn de arbeidsvoorwaarden. Er is een discussie gaande in Duitsland over de invoering van een minimumloon voor de postsector dat zou moeten gelden voor alle postvervoerbedrijven. Afhankelijk van de hoogte waarop dit loon wordt vastgesteld, zou er sprake kunnen zijn van mogelijke belemmeringen voor toetreders of reeds toegetreden postbedrijven. De besluitvorming over de invoering en de hoogte van het minimumloon voor de postsector in Duitsland is nog niet afgerond. Het is overigens toegestaan om eisen te stellen aan de arbeidsvoorwaarden voor een postsector in een lidstaat, ook op grond van Europees recht. De leden van de VVD-fractie en de leden van de fracties van D66 en van OSF vroegen naar de btw-regimes in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland en de rol daarvan bij het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In het Verenigd Koninkrijk en Duitsland vallen de postbedrijven nog niet onder hetzelfde btw-regime. De regering in Duitsland heeft aangegeven nog voor 1-1-2008 te willen komen tot een regeling, waarbij dit wel het geval is. In het Verenigd Koninkrijk ligt de zaak anders. Daar zijn geen plannen om tot een gelijke behandeling te komen. Dat betekent niet dat er niets gebeurt. De Europese Commissie heeft een infractieprocedure aangespannen tegen onder andere Duitsland en het Verenigd Koninkrijk om te komen tot een gelijke behandeling.

De leden van de fractie van het CDA waren van mening dat artikel 66 zou moeten worden ingetrokken en vroegen om een reactie. Artikel 66 bevat, zoals in de beantwoording van de vraag van de PvdA-fractie uiteen is gezet, een delegatiebepaling als vangnet ten behoeve van de implementatie van een Europese richtlijn of verordening of andere bindende internationale overeenkomsten tussen de Europese gemeenschap en een derde land of een internationale organisatie op het gebied van post. Bij implementatie van richtlijnen zal, als het gaat om bestaande onderwerpen, worden aangesloten bij de bij het wetsvoorstel voorgestelde verdeling van de onderwerpen over de niveaus wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Voor de implementatie van nieuwe onderwerpen zal, zoals gezegd, normaal gesproken het niveau van algemene maatregel van bestuur worden gekozen, tenzij het onderwerpen betreft waarvoor volgens de aanwijzingen voor de regelgeving regeling bij wet is aangewezen. Voor onderwerpen waarbij vrijwel geen beleidsruimte is, kan regeling op het niveau van de ministeriële regeling worden overwogen.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke stappen worden genomen om binnen de Europese Unie te komen tot een gelijk speelveld. Verder wilden de leden van de fracties van D66 en van OSF graag weten wat de regering onderneemt om andere Europese landen te bewegen ook hun markt volledig open te stellen en wat de huidige stand van zaken is. In de Europese Unie heeft momenteel besluitvorming plaats over de volledig opening van de postmarkt. Het Europees Parlement heeft in eerste lezing met grote meerderheid besloten de postmarkt volledig te openen per 1-1-2011 met een mogelijkheid voor een overgangstermijn voor lidstaten met bijzondere karakteristieken tot uiterlijk 31-12-2012. Op 1 oktober jl. heeft de Raad van Ministers een politiek akkoord bereikt en heeft daarbij de door het Europees Parlement voorgestelde data overgenomen. De Raad heeft tevens overeenstemming bereikt over welke lidstaten in aanmerking kunnen komen voor de overgangstermijn: dat zijn de nieuw toetretende lidstaten, met uitzondering van Bulgarije, Estland en Slovenië, en Griekenland en Luxemburg. Op korte termijn volgt de tweede lezing van het Europees Parlement. Het kabinet verwacht dat, gezien de grote overeenstemming tussen het Europees Parlement en de Raad over de data, er over het hele voorstel overeenstemming zal worden bereikt in de loop van 2008.

Het kabinet vraagt voortdurend aandacht bij de Europese Commissie en in bilaterale gesprekken met andere lidstaten voor het bereiken van een gelijk speelveld in het bijzonder op btw-gebied. De zaak is in beweging doordat de Europese Commissie infractieprocedures heeft aangespannen tegen onder andere Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

De leden van de VVD-fractie en de leden van de fracties van D66 en van OSF vroegen over de mogelijke toepassing van het reciprociteitsbeginsel. Reciprociteit moet terughoudend worden toegepast omdat alle bedrijven die gevestigd zijn in de Europese Unie overal in de Europese Unie hun diensten moeten kunnen aanbieden. Het reciprociteitsbeginsel kan alleen worden toegepast indien daarvoor een juridische basis bestaat in de Europese regelgeving. De huidige Postrichtlijn heeft deze basis niet. De besluitvorming over de nieuwe Postrichtlijn, waarin mogelijk een bepaling over reciprociteit wordt opgenomen, is nog niet afgerond. Op grond van de tekst die is voorgesteld door het Europees Parlement kan het reciprociteitsbeginsel alleen worden toegepast indien postbedrijven in een andere lidstaat beschikken over een wettelijk monopolie. Indien daar geen sprake van is, kan het reciprociteitsbeginsel niet worden toegepast. Nederland heeft de marktopening steeds gekoppeld aan de volledige marktopening in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Met het opengaan van de twee belangrijkste postmarkten in Europa ontstaat er een substan-

tiële markt die voldoende mogelijkheden geeft voor Nederlandse bedrijven.

Vrije marktwerking

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat terughoudend dient te worden omgegaan met elke vorm van overheidsbemoeienis in te liberaliseren markten, in het bijzonder de postmarkt en vroegen om een reactie. Het kabinet is van mening dat voor elke sector gezocht dient te worden naar het juiste evenwicht tussen markt en overheid. Dit is dus geen of-of, maar een en-en beslissing. De overheid dient altijd de juiste randvoorwaarden te stellen, zodat de markt goed kan functioneren. Dit dient ook het uitgangspunt te zijn in elke te liberaliseren markt, dus ook de postmarkt.

De literatuurstudie naar de kosten en baten van markttoezichthouders van mei 2004, uitgevoerd door Erasmus Competition & Regulation Institute (SEOR-ECRI), in opdracht van het ministerie van Economische Zaken concludeerde dat er altijd zorgvuldig bekeken dient te worden welk doel men dient en welk instrument daar op welke manier het best voor inzetbaar is. Deze conclusie staat bij de postmarkt uiteraard ook centraal.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een inschatting van de besparingen die het vrijgeven van de postmarkt per 1 januari 2008 het Nederlandse bedrijfsleven zal opleveren. De Vereniging van Grootgebruikers Post heeft aangegeven dat zakelijke verzenders ongeveer € 200 miljoen op jaarbasis kunnen besparen als gevolg van de volledige opening van de postmarkt.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie hebben vragen gesteld over het behoud van de universele postdienstverlener als Nederlands bedrijf en de bereidheid om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om een ongewenste buitenlandse overname te voorkomen. Het kabinet heeft als doelstelling een efficiënte en effectieve postsector, waarin de publieke belangen zijn geborgd. Het voorliggende wetsvoorstel bouwt het monopolie van TNT af om het eerste deel van deze doelstelling te bereiken. Daarnaast zijn in het wetsvoorstel bepalingen opgenomen die de omvang, de kwaliteit en de levering van de universele postdienst verzekeren, ongeacht wie eigenaar is van de verlener van de universele postdienst, zodat het publiek belang is geborgd. Deze regelgeving zorgt voor een goede borging van de publieke belangen, ongeacht de vraag in welke handen de verlener van de universele postdienst is.

Universele Postdienstverlening

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de verlener van de universele postdienst de verplichting tot het verlenen van de universele postdienst kan teruggeven als deze naar objectieve maatstaven onevenredig nadeel berokkent. Een verlener van de universele postdienst kan niet eenzijdig de universele postdienstverlening beëindigen door de verplichting terug te geven. Aanwijzing van een verlener van de universele postdienst geschiedt door de minister van Economische Zaken. Zoals in artikel 15 van het wetsvoorstel is voorgesteld, kan een verlener van de universele postdienst de minister verzoeken de aanwijzing geheel of gedeeltelijk in te trekken.

Overigens zal het niet snel voorkomen dat de uitvoering van de universele postdienst de verlener hiervan onevenredig nadeel berokkent. In het wetsvoorstel zijn immers bepalingen voorgesteld over de tarieven voor het postvervoer binnen de universele postdienst. Uitgangspunt is dat deze tarieven op kosten gebaseerd moeten zijn. Daarnaast zijn ook bepalingen opgenomen voor de situatie dat voor een verlener van de universele postdienst de uitvoering hiervan toch nettokosten oplevert.

De leden van de PvdA-fractie vroegen een toelichting op het ontraden van het amendement dat toeziet op de toegang tot het netwerk van het bedrijf dat beschikt over een netwerk waarmee poststukken tenminste 5 dagen per week kunnen worden bezorgd.

Het amendement (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 536, nr. 36) strekt er toe dat toegang moet worden verleend tot alle onderdelen van het netwerk, waarbij de toegang wordt verleend op redelijk verzoek van derden, tegen redelijke, transparante en non-discriminatoire tarieven en voorwaarden. Het amendement zou er toe kunnen leiden, dat zich geen volwaardige alternatieve netwerken ontwikkelen en dat het dominante netwerk nog dominanter wordt omdat de stimulans tot opzet van volwaardige alternatieve netwerken met dit amendement ontbreekt. Dit komt (uiteindelijk) de concurrentie niet ten goede. De verplichting om toegang op alle niveaus van het netwerk te verlenen kan er daarnaast toe leiden dat er technische en operationele, maar ook bedrijfseconomische problemen ontstaan in de bedrijfsvoering van TNT, omdat afhankelijk van de redelijkheid van het verzoek om toegang, bedrijfsprocessen ingrijpend moeten worden aangepast. Dat kan leiden tot verhoging van de kosten van de universele postdienst. Tevens zullen de administratieve lasten en de toezichtkosten toenemen, omdat er ongetwijfeld juridische procedures gaan volgen over wat redelijke verzoeken en redelijke tarieven en voorwaarden zijn. Er zijn momenteel naast het netwerk van TNT, nog twee andere landelijk dekkende netwerken. Het kabinet heeft er dan ook voor gepleit eerst te bezien of de markt zelf niet tegemoet kan komen aan de wensen van de verzenders.

De leden van de SP-fractie vroegen om een nadere toelichting bij het gebruik van de termen net of netwerk, in relatie met de maatregelen die reeds voor andere netwerken zijn vastgesteld. Bepalend voor de beslissing of een netwerk in publieke of private handen dient te zijn, is de duplicerbaarheid van het netwerk. De netwerken in de gas- en elektriciteitssector zijn nagenoeg niet (want alleen tegen zeer hoge kosten) duplicerbaar. Dat geldt in veel mindere mate voor netwerken in de postsector. Hierdoor is toetreding wel aannemelijk in de postsector en veel moeilijker in de andere twee genoemde sectoren. Dit is inmiddels bewezen door de toetreding van twee landelijk dekkende partijen in de postsector. De benadering van het kabinet is dan ook consistent. Verschillen in regelgeving tussen sectoren vloeien voort uit het feit dat de marktomstandigheden in die sectoren ook van elkaar verschillen.

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen gesteld in relatie tot een mogelijk faillissement van de verlener van de universele postdienst en het ondernemingsrisico van verlener van de universele postdienst bij garanderen van een redelijk rendement. De verlener van de universele postdienst, i.c. TNT, kan als private onderneming failliet gaan. De kans daarop acht het kabinet echter zeer klein. TNT is een efficiënt en financieel gezond bedrijf. Het is tot nu toe steeds zo geweest dat de universele postdienst meer dan kostendekkend kan worden verzorgd. Er is geen reden om te veronderstellen dat daar op korte termijn verandering in zal komen. Daarnaast is het zo dat, mochten er ergens in de toekomst toch nettokosten bij de universele postdienst ontstaan, TNT de zekerheid heeft dat deze kosten zullen worden gecompenseerd. Mocht er toch sprake zijn van een faillissement, dan acht het kabinet het niet uitgesloten dat een andere postvervoerder zich zal aanbieden als verlener van de universele postdienst. Er zijn postvervoerders op de markt gekomen die op termijn mogelijk deze rol zouden kunnen vervullen. Mocht er om welke reden dan ook niet direct een alternatieve verlener van de universele postdienst voorhanden zijn, dan zal de Staat passende maatregelen nemen om de levering van de universele postdienst te garanderen. Ten aanzien van het ondernemingsrisico kan worden opgemerkt dat een

verlener van de universele postdienst enige zekerheid kan ontlenu aan het redelijk rendement. De tarieven worden vastgesteld voor een basisjaar. Echter voor de jaren daarna kunnen de tarieven alleen worden gewijzigd binnen de bandbreedte van de consumentenprijsindex. Daarmee zijn schommelingen in kosten en rendement in die jaren voor rekening en risico van de verlener van de universele postdienst, totdat er weer een nieuw basisjaar wordt vastgesteld.

De leden van de SP fractie vroegen naar de verhouding tussen artikel 19, tweede lid, van het wetsvoorstel en de waarborging van de universele postdienst en de kwaliteit ervan. Ingevolge artikel 19, tweede lid, mag de verlener van de universele postdienst het postvervoer weigeren, voor zover dat postvervoer in strijd is met de eisen, die de verlener van de universele postdienst in zijn algemene voorwaarden heeft opgenomen met het oog op een doelmatig postvervoer. Hieruit volgt allereerst dat het gaat om een bevoegdheid, die niet naar willekeur mag worden ingevuld. Ten tweede moet het situaties betreffen, waarin de afzender de eisen van de algemene voorwaarden van de verlener van de universele postdienst niet naleeft, en wel zodanig dat daardoor het doelmatige, en dus efficiënte postvervoer binnen de universele postdienst kan worden verstoord. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de brievenbuspost en de poststukken die op een postvestiging van de verlener van de universele postdienst worden aangeboden. Bij brievenbusstukken merkt het postvervoerbedrijf pas achteraf een eventuele onvolkomenheid op, die niet meer door de afzender kan worden hersteld. Dat kan wel als de medewerker van de verlener van de universele postdienst op de postvestiging het poststuk ten vervoer aangeboden krijgt. Steeds wordt gezocht naar een evenwicht tussen de onvolkomenheden van het aangeboden poststuk, en de mogelijkheden van de verlener van de universele postdienst om het poststuk te bezorgen, zonder dat dat ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening. Artikel 19, tweede lid, biedt aan de verlener van de universele postdienst de mogelijkheid om de kwaliteit van de bezorging van goed verpakte, geadresseerde en gefrankeerde poststukken te waarborgen door het vervoer van poststukken, dat niet aan de algemene voorwaarden voldoet, en waaraan onevenredig veel tijd en moeite zou moeten worden besteed, te weigeren.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen naar waarborgen dat de Nederlandse regelgeving van toepassing is, indien de verlener van de universele postdienst wordt overgenomen door een buitenlandse investeerder. De postregelgeving is van toepassing op het postvervoer in Nederland. Een postvervoerbedrijf dat is aangewezen als verlener van de universele postdienst en dat in handen zou komen van een in het buitenland gevestigde investeerder, blijft aan de Nederlandse wetgeving gebonden voor zover hij in Nederland de universele postdienst uitvoert. Ook de algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regelingen die krachtens het wetsvoorstel zullen worden vastgesteld moeten worden nageleefd.

Deze leden vroegen ook naar waarborgen indien artikel 71 van het wetsvoorstel moet worden toegepast. Het postvervoerbedrijf dat is aangewezen als verlener van de universele postdienst is gehouden aan de bepalingen van hoofdstuk 11. Dat betekent dat het postvervoerbedrijf voor het geval zich in Nederland buitengewone omstandigheden voordoen, de maatregelen in Nederland moet uitvoeren. De Minister houdt toezicht op de naleving van hoofdstuk 11 van het wetsvoorstel en kan daarvoor verschillende handhavinginstrumenten inzetten.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de dekking van de nettokosten en de gevolgen daarvan voor andere postbedrijven dan de verlener van de universele postdienst. De vergoeding van de nettokosten zal moeten

worden betaald door andere postvervoerbedrijven, ongeacht of deze bedrijven verlies maken.

De tarieven van de universele postdiensten zullen op een dusdanig niveau worden vastgesteld dat de kosten worden gedekt met een redelijk rendement. Daarmee zou voorkomen moeten worden dat er nettokosten ontstaan. Eventuele consequenties voor postvervoerbedrijven zullen zich dan ook niet snel manifesteren.

De leden van de fractie van de SP vroegen wie verantwoordelijk is voor de betaling van de vergoeding voor nettokosten. Indien voldoende is aangetoond dat de verlener van de universele postdienst nettokosten heeft bij de uitvoering van de universele postdienst, worden deze omgeslagen over alle andere postvervoerbedrijven, met uitzondering van de postvervoerbedrijven die aan de criteria, bedoeld in artikel 31, eerste lid, voldoen. De OPTA beoordeelt de aanvraag van de verlener van de universele postdienst. De OPTA berekent, indien het bestaan en de hoogte van de nettokosten naar het oordeel van de OPTA voldoende is aangetoond, vervolgens met welk bedrag de betrokken postvervoerbedrijven moeten bijdragen aan de vergoeding van de nettokosten en deelt dit op basis van artikel 31, derde lid, van het wetsvoorstel mede aan de postvervoerbedrijven. De postvervoerbedrijven betalen hun deel van de vergoeding rechtstreeks aan de verlener van de universele postdienst.

Delegatie

De leden van de VVD-fractie stelden dat implementatie van Europese richtlijnen bij algemene maatregel van bestuur het parlement buiten spel zet, en vroegen of alle algemene maatregelen van bestuur ex artikel 66 worden voorgelegd. Artikel 66 van het wetsvoorstel bevat een vangnetbepaling en geeft geen mogelijkheden om onderwerpen uit een Europese richtlijn of verordening op het terrein van de post, die nu in het wetsvoorstel zijn opgenomen, in afwijking daarvan of in de plaats daarvan bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling te regelen. De Tweede Kamer heeft bij diverse artikelen door amendementen voorhangprocedures in het wetsvoorstel opgenomen. Die zullen bij implementatie worden gevolgd voor de onderwerpen die onder de bedoelde artikelen komen te vallen. Voor artikel 66 is, ook tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, geen voorhangprocedure voorgesteld. De nu in het wetsvoorstel opgenomen delegatiebepalingen in combinatie met de bij sommige artikelen behorende voorhangverplichting behoeven niet te worden aangevuld met een voorhang van de algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 66.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of artikel 66 van het wetsvoorstel constitutioneel aanvaardbaar is. Dit artikel doet geen afbreuk aan de gangbare verdeling van onderwerpen tussen het niveau van een wet enerzijds en het niveau van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling anderzijds. Doordat het wetsvoorstel de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van de postsector bevat, zullen wijzigingen hiervan altijd in samenspraak met de Eerste en Tweede Kamer tot stand komen. De overige onderwerpen zullen via de uitvoeringsregelgeving aan de orde komen. Er is dus geen sprake van een constitutioneel niet-toelaatbare vorm van delegatie. Meer uitvoerig wordt hierop ingegaan in de paragraaf Inwerkingtreding, Europese regelgeving en Europese ontwikkelingen. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

Toezicht

De leden van de CDA-fractie vroegen naar het samenwerkingsprotocol tussen OPTA en NMa. OPTA en NMa hebben in 1999 een samenwerkingsprotocol opgesteld, dat sindsdien een aantal keer is aangepast (laatstelijk in 2004). Mede op verzoek van de Tweede Kamer (tijdens de behandeling van het wetsvoorstel) hebben OPTA en NMa onlangs gezamenlijk onderzocht of aanpassing van het samenwerkingsprotocol nodig is voor het toezicht op de postmarkt, wanneer het wetsvoorstel in werking treedt. OPTA en NMa hebben geconcludeerd dat de huidige formulering van het protocol voorziet in een efficiënte en effectieve samenwerking tussen de beide toezichthouders in de toekomstige situatie en dat aanpassing van het protocol niet nodig is. Hierover is op 11 oktober 2007 een brief naar de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2007–2008, 21 501-33, nr. 133) gestuurd. De tekst van het samenwerkingsprotocol is op de websites van OPTA (www.opta.nl) en NMa (www.nmanet.nl) te vinden.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het onderbrengen van OPTA als aparte kamer bij de NMa wordt overwogen, gezien het streven naar een zo'n groot mogelijke parallel met de energie- en telecommunicatiewetgeving op het gebied van regelgeving, toezicht en handhaving. Het afgelopen jaar is uitgebreid met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de betrokken toezichthouders OPTA, NMa, Agentschap Telecom en het Commissariaat voor de Media gesproken over de institutionele inrichting van het toezicht op de markten voor elektronische communicatie en media. De voor deze markten belangrijke (markt-)ontwikkelingen en mogelijke alternatieve varianten voor de huidige institutionele inrichting van het toezicht op deze markten zijn hierbij in kaart gebracht. Het kabinet vindt het belangrijk om ook te beschikken over de visie van derden, deskundigen en belanghebbenden die nog niet aan bod zijn gekomen. Daarom worden de komende maanden marktpartijen, belangenorganisaties van eindgebruikers en wetenschappers benaderd om hun visie te geven op het toezicht op de markten voor elektronische communicatie en media. Op basis van de uitkomsten hiervan zal in de loop van volgend jaar gezien worden of een andere institutionele inrichting van het toezicht noodzakelijk is of dat de huidige situatie ook voor de toekomst voldoet. Daarbij worden tevens de ontwikkelingen bij het Europese regelgevende kader voor elektronische communicatie en de positie van het consumententoezicht betrokken.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de noodzaak van toezicht en goed opgezette regulering voor het creëren van een level playing field, mede in relatie tot de keuze voor price cap regulering. De vormgeving van regulering bepaalt de mate waarin eerlijke concurrentie kan ontstaan en efficiëntiewinsten kunnen worden verwezenlijkt.

Het kabinet is van mening dat de price cap regulering zijn doel goed zal dienen zonder de markt ernstig te verstoren.

Gewezen wordt daarbij op de algemene conclusie van de «literatuurstudie naar de kosten en baten van markttoezichthouders van mei 2004», uitgevoerd door Erasmus Competition & Regulation Institute (SEOR-ECRI), in opdracht van het ministerie van Economische Zaken dat altijd zorgvuldig bekeken dient te worden welk doel men dient en welk instrument daar op welke manier het best voor inzetbaar is. Tevens wordt gewezen op de bevindingen van het genoemde onderzoek dat

- «A. Algemeen toezicht leidt tot een daling van de prijzen (of prijs-kostenmarges). Er is geen studie gevonden die aanleiding geeft te veronderstellen dat algemeen toezicht tot het tegenovergestelde effect leidt.
- B. Specifiek toezicht leidt in het algemeen tot een daling van de kosten».

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er voldoende financiële middelen en mankracht bij OPTA en NMa zijn om taken naar behoren uit te kunnen voeren.

voeren. In de brief aan de Tweede Kamer van 11 oktober 2007 (Kamerstukken II, 2007–2008, 21 501-33, nr. 133) is aangegeven dat OPTA valt onder de taakstelling voor vernieuwing van de rijksdienst. Ondanks de realisering van de taakstelling zal er echter voldoende capaciteit worden vrijgemaakt voor het toezicht op de postsector, zodat adequaat toezicht kan worden gehouden. Zoals ook aan de Tweede Kamer kenbaar is gemaakt zal de postmarkt als transitie markt de warme belangstelling hebben van zowel OPTA als NMa, zowel qua prioriteit als capaciteit.

De fracties van D66 en van OSF vroegen om een overzicht van bevoegdheden, taken van de NMa en OPTA en de verwachte menskracht. De taken van de NMa voor postmarkt betreffen (i) toezicht op kartelverbod, (ii) toezicht op verbod op misbruik van een economische machtspositie en (iii) fusietoezicht. De menskracht van de NMa wordt niet per sector of markt onderverdeeld voor bovengenoemde drie taken op de postmarkt.

De taken van OPTA betreffen:

- registratie van postvervoerbedrijven,
- toezicht op waarborgen grondwettelijk briefgeheim,
- toezicht op voldoen aan eisen ten aanzien van de universele postdienst door de leverancier van deze dienst, TNT,
- vaststellen van de start tarieven universele postdienst,
- toezicht op kosten en opbrengsten universele postdienst,
- behandelen aanvragen om vergoeding nettokosten ontstaan bij de levering van de universele postdienst; vaststelling compensatiebedragen,
- toezicht op transparante en non-discriminatoire toegang tot netwerk TNT,
- desgevraagd optreden als geschillenbeslechter bij geschillen inzake toegang tot een netwerk met bepaalde eigenschappen, over retourzendingen, toegang postcodesysteem en postbussen,
- Verzamelen, analyseren en bewerken van inlichtingen en gegevens met betrekking tot de werking van de Nederlandse postmarkt.

De bevoegdheden OPTA zijn de volgende:

- OPTA kan van een ieder gegevens en inlichtingen verlangen voor die OPTA nodig heeft voor de juiste uitvoering op de aan OPTA opgedragen taken;
- OPTA kan aanwijzingen geven in verband met de naleving van deze wet;
- OPTA kan bestuursdwang toe passen en bestuurlijke boetes opleggen.

In de uitvoeringstoets Ontwerp Postbesluit heeft de OPTA geschat dat de gewijzigde regelgeving zal leiden tot een totale benodigd bedrag van € 1,2 tot 1,6 miljoen. Dit komt ongeveer overeen met 5 tot 7 fte en betekent ruim een verdubbeling van de huidige fte's.

De kosten voor toezicht op de universele postdienst worden gedragen door de verlener van de universele postdienst. De kosten voor toezicht op de postmarkt zal worden gedragen door de postvervoerbedrijven. Hiervoor worden alleen die postvervoerbedrijven aangeslagen die met hun omzet boven een bepaald (nog vast te stellen) criterium komen.

Arbeidsvoorwaarden

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de stand van zaken van het onderzoek naar de arbeidsomstandigheden en voorwaarden. Tevens vroegen zij naar de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemersorganisaties. De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de status van het onderzoek dat door het ministerie van Economische Zaken en het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gedaan. De leden van de fracties van de SGP en van de ChristenUnie vroegen naar de door het kabinet toegezegde brief aan de Tweede Kamer over eventuele problemen met de arbeidsvoorwaarden. Het onderzoek naar de sociale bescherming

van postbezorgers met een overeenkomst van opdracht bevindt zich in de eindfase. Het kabinet zal naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen nog deze maand een brief naar de Tweede Kamer en uw Kamer sturen waarin verslag wordt gedaan van de onderzoeksbevindingen.

Ten aanzien van de CAO-onderhandelingen bij TNT kan worden gemeld dat TNT en de vakorganisaties ABVAKABO FNV, BVPP, CNV Publieke Zaak en VPP overwegen de huidige CAO voor TNT te verlengen tot 1 april 2008. Aan de medewerkers die vallen onder de huidige CAO zullen in het kader van de verlenging eenmalige uitkeringen worden betaald van in totaal € 525 bruto. Er komt in december een eenmalige uitkering van € 400 bruto. In maart 2008 volgt een eenmalige uitkering van € 125 bruto voor de medewerkers die dan in dienst zijn. De vakorganisaties zullen dit aan hun leden voorleggen. Het doel is voor het einde van dit jaar een principe-akkoord te bereiken over de nieuwe CAO vanaf 1 april 2008. In de hierboven genoemde brief wordt ook verslag gedaan van de stand van zaken aangaande het overleg tussen de postbedrijven en werknemersorganisaties.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar het mogelijke gevaar voor nieuwkomers, bij niet of aarzelende openstelling van markten waardoor verwachte kwaliteitsimpulsen en prijsverlagingen uitblijven. De belangrijkste centrale conclusie die de Sociaal-Economische Raad in zijn advies Sociaal-Economisch Beleid 2002–2006 trekt is «dat hervormingsoperaties veel zorgvuldiger en doordachter moeten worden voorbereid, sterker op de specifieke situatie moeten worden toegesneden en meer aandacht moeten schenken aan het publiek belang». Het kabinet heeft deze conclusie ter harte genomen bij het voorliggende wetsvoorstel en de verdere afbouw van het monopolie van TNT. De markt krijgt de ruimte, terwijl de publieke belangen helder zijn gedefinieerd en zorgvuldig zijn geborgd. Dit betekent dat de markt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel volledig is opengesteld en toetreding mogelijk is.

Het kan daarbij niet de bedoeling zijn dat dit leidt tot een situatie waarin werknemers moeten werken onder sociaal onaanvaardbare arbeidsomstandigheden. Voor alle bedrijven die in Nederland actief zijn, gelden minimumstandaarden om werknemers te beschermen. Dit ziet het kabinet dan ook niet als beperking van de openstelling van de markt maar als sociale verantwoordelijkheid.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de wijze van vaststelling dat er tegen sociaal onaanvaardbare arbeidsvoorwaarden arbeid wordt verricht. De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de wijze van toetsen van redelijke arbeidsvoorwaarden. De leden van de fracties van D66 en van OSF vroegen een uiteenzetting van wat het kabinet verstaat onder sociaal onaanvaardbare arbeidsvoorwaarden. In het onderzoek naar de arbeidsomstandigheden en voorwaarden is nagegaan in welke mate sociaal-rechtelijke wet- en regelgeving van toepassing is op postbezorgers die op basis van een Overeenkomst van opdracht (OVO) werk verrichten voor de postbedrijven Sandd, Selekt Mail of VSP Geadresseerd. Het rapport beschrijft de sociaal-rechtelijke wet- en regelgeving in relatie tot de postbezorgers, op een vijftal punten. Daarbij gaat het om de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (de *Wml*), de wetten met betrekking tot de werknemersverzekeringen, de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet en ontslagbescherming. Vervolgens wordt de feitelijke situatie van postbezorgers zoals die is volgens de postvervoerbedrijven geschetst aangaande deze vijf punten. Zo wordt onder andere verslag gedaan van de beloningsniveaus die afgeleid kunnen worden uit de belonings-systemen die de postbedrijven hanteren. Naar aanleiding van het onderzoek zal het kabinet de Tweede Kamer en uw Kamer nog deze maand een brief doen toekomen.

Tevens hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd of arbeidsvoor-

waarden bij algemene maatregel van bestuur geregeld zullen worden en zo ja welke gevolgen dit heeft voor andere economische sectoren. De postsector onderscheidt zich op dit moment van andere sectoren vanwege het feit dat de sector de laatste fase van het volledig vrijmaken van de markt doormaakt. In een sector waar een monopolie wordt afgebouwd is de arbeidsvoorwaardenontwikkeling doorgaans aan een andere dynamiek onderhevig dan de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in sectoren die reeds langer blootstaan aan concurrentie. Gezien de uitzonderlijke situatie in de postsector verwacht het kabinet geen grote effecten op andere sectoren, in het bijzondere geval dat een tijdelijke sector-specifieke maatregel wordt genomen.

Zoals reeds eerder aangegeven (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 536, nr. 48) hecht het kabinet er overigens aan om te benadrukken dat het in eerste instantie aan de sociale partners is om binnen de algemene kaders van het arbeidsrecht afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers. Als het overleg tussen de sociale partners geen oplossing kan bieden, zal in eerste aanleg een oplossing worden gezocht in aanpassing van de algemeen geldende voorschriften. Indien generieke maatregelen geen uitkomst kunnen bieden, kunnen er tijdelijke sectorspecifieke maatregelen worden genomen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het regelen van arbeidsvoorwaarden bij algemene maatregelen van bestuur strijd oplevert met het Europees recht en in het bijzonder met bepalingen uit het EG-Verdrag, nu buitenlandse postaanbieders wellicht moeizamer op de Nederlandse markt kunnen toetreden c.q. opereren. Het arbeidsrecht is in Europese Unie-verband niet geharmoniseerd, en het staat elke lidstaat vrij naar eigen inzicht sociale beschermingsmaatregelen vast te stellen die bij het verrichten van arbeid op het grondgebied van de desbetreffende lidstaat in acht genomen moeten worden. Eventuele belemmeringen die uit een maatregel mochten voortvloeien voor het grensoverschrijdend dienstenverkeer, acht het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gerechtvaardigd, mits er geen sprake is van een disproportionele maatregel, en mits de maatregel niet discrimineert tussen binnenlandse en buitenlandse dienstverleners. Of de maatregelen zijn vastgelegd in een wet, of in een op de wet gebaseerde algemene maatregel van bestuur, is hierbij niet van belang.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat de tijdelijke maatregelen, die kunnen worden getroffen om een minimale wettelijke sociale bescherming van postbezorgers te waarborgen, kunnen inhouden. Indien er arbeidsvoorwaardelijke problemen zijn die niet kunnen worden opgelost door de betreffende werkgever en de vertegenwoordigers van werknemersorganisaties, kan het wenselijk zijn om maatregelen te treffen. In het bijzondere geval dat sprake is van een tijdelijk zich tot de postsector beperkend probleem kunnen – indien nodig – op grond van het wetsvoorstel tijdelijke sectorspecifieke maatregelen worden getroffen. Wat de maatregelen specifiek kunnen inhouden, zal afhangen van de vraag op welk gebied knelpunten ontstaan.

De leden van de SP-fractie vroegen naar het uitsluiten van mogelijke arbeidsvoorwaarden-concurrentie door creëren van gelijke marktomstandigheden in de arbeidsvoorwaarden voor alle postvervoerders. Vanwege verschillende ontwikkelingen in de postmarkt – waaronder ook de opkomst van internet en e-mail – moeten postbedrijven zich voortdurend aanpassen aan nieuwe marktomstandigheden. Zoals eerder door het kabinet is aangegeven, is het echter onwenselijk dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden tot sociaal onaanvaardbare arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers leidt (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 536, nr. 49). Het kabinet hecht er aan te benadrukken dat het primaat voor het bewerkstelligen van aanvaardbare arbeidsvoorwaarden bij de sociale partners ligt, zoals dat ook in andere sectoren gebruikelijk is. Vakbonden zijn in

gesprek met de postbedrijven over de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden van de postbezorgers.

Daarnaast wordt op dit moment nagegaan of de sociale bescherming van postbezorgers die werken op basis van een «overeenkomst van opdracht» afdoende is geregeld in de huidige wet- en regelgeving. Het kabinet zal naar aanleiding van dit onderzoek nog deze maand een brief naar de Tweede Kamer en uw Kamer sturen waarin verslag wordt gedaan van de onderzoeksbevindingen.

Het kabinet is verder van mening dat het niet aan de overheid is om te bedenken hoe bedrijven efficiënter kunnen werken. In de afgelopen jaren heeft de afbouw van het monopolie van TNT aantoonbaar geleid tot toetreding tot de markt, lagere prijzen, nieuwe producten en betere service voor klant. Dit geeft aan dat de bedrijven uitstekend in staat zijn zelf te bedenken hoe en waar ze efficiënter kunnen werken.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen naar een overzicht van toezeggingen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden van nieuwkomers. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is toegezegd dat de ministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek zullen doen naar de arbeidsvoorwaarden bij de diverse postvervoerbedrijven (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 536, nr. 48). Zoals eerder aangegeven zal het kabinet naar aanleiding van het onderzoek naar arbeidsomstandigheden en voorwaarden nog deze maand een brief naar de Tweede Kamer en uw Kamer sturen waarin verslag wordt gedaan van de onderzoeksbevindingen.

De leden van de fracties van de SGP en de Christenunie vroegen of de termijn, genoemd in artikel 89, de totale termijn omvat voor de uitvoering van de maatregelen op grond van artikel 8. Alle artikelen van het wetsvoorstel treden ingevolge artikel 88 tegelijk in werking. Artikel 8 vervalt vier jaren na de datum van inwerkingtreding. Gedurende deze vier jaar kunnen op grond van artikel 8 maatregelen worden genomen over arbeidsvoorwaarden. Als artikel 8 na vier jaar vervalt, vervalt ook een eventuele daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Het is afhankelijk van de inhoud van de maatregelen op grond van artikel 8 of het gebruik van de overeenkomst van opdracht in de postsector kan worden voortgezet of niet.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen naar 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. De leden van de fracties van D66 en van OSF vroegen wat de brede visie van het kabinet is op het werken via stukloon. Op dit moment wordt samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzocht of de sociale bescherming van postbezorgers die werken op basis van een «overeenkomst van opdracht» afdoende is geregeld in de huidige wet- en regelgeving. Het kabinet zal de Tweede kamer en uw Kamer nog deze maand een brief doen toekomen naar aanleiding van dit onderzoek. Wat betreft het werken op basis van stukloon is het Kabinet van mening dat werken op stukloon mogelijk moet zijn. Stukloon leent zich voor situaties waarbij het mogelijk is om objectieve prestatienormen vast te stellen op basis waarvan de beloning kan worden vastgesteld. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de land- en tuinbouw (plukken van tomaten of steken van asperges). In de praktijk komen afspraken over stukloon zowel voor in arbeidsovereenkomsten als in overeenkomsten van opdracht. Het werken tegen stukloon op basis van een overeenkomst van opdracht biedt in de ogen van het kabinet een goede mogelijkheid om arbeid en zorgtaken te combineren. Bij overeenkomsten van opdracht heeft de opdrachtnemer immers een behoorlijke vrijheid om zelf de werkwijze en het tijdstip te bepalen waarop de te verrichten arbeid wordt uitge-

voerd. Als voorbeeld kan worden genoemd een enquêteur, die al dan niet met een eigen vervoermiddel en op zelf te bepalen tijdstippen op pad gaat om mensen te interviewen. Het is aan werkgevers en werknemers om in voorkomende gevallen een concrete invulling te geven aan de stukloon-systematiek.

De leden van de fracties van de SGP en ChristenUnie vroegen naar de bescherming van de postbezorgers die boven de 65 zijn. Het is het kabinet bekend dat de beloning van een postbezorger die voldoet aan de gehanteerde normen voor de hoeveelheid per uur te sorteren en te bestellen poststukken, in de praktijk niet in alle gevallen voldoet aan het wettelijk minimumloon (inclusief vakantietoeslag). De Wet op het minimumloon is overigens niet van toepassing op 65-plussers. Op de bescherming van postbezorgers met een overeenkomst van opdracht wordt nader ingegaan in de reeds eerder aangekondigde brief over arbeidsvoorwaarden. De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is overigens niet van toepassing op 65-plussers, met uitzondering van de vakantiebijslag. De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen of 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. Het is in Nederland gebruikelijk dat werkgevers en werknemers zelf bepalen welke contractvorm wordt gehanteerd bij het verrichten van arbeid. Vakbonden en werkgeversorganisaties bepalen of er voor wordt gekozen om de afspraken over arbeidsvoorwaarden in een CAO vast te leggen. Indien wordt gekozen voor het afsluiten van een CAO, staat het hen vrij om de vorm te kiezen, bijvoorbeeld een cao per bedrijf of per bedrijfstak. Mochten de vakbonden en werkgevers een bedrijfstak-cao overeenkomen en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vragen om een algemeen verbindend verklaring, dan zal de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het verzoek uiteraard in behandeling nemen en – als aan de voorwaarden voor algemeen verbindend verklaring wordt voldaan – honoreren.

De leden van de fracties van de SGP en van de ChristenUnie vroegen of vanaf inwerkingtreding van de wetsvoorstel geen nieuwkomers meer mogen toetreden onder andere (ongelijkwaardige) arbeidsvoorwaarden dan die bij cao algemeen verbindend worden verklaard voor de sector. Mochten sociale partners een bedrijfstak-cao overeenkomen en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deze CAO, na een verzoek daartoe, algemeen verbindend verklaren, dan zullen ook nieuwkomers zich aan de CAO moeten houden indien hun activiteiten onder de werkingsfeer van de CAO vallen.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen of het bekend is 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. Er is vooralsnog geen sprake van bevroering van de salarissen. TNT onderhandelt op dit moment met de vakbonden over de arbeidsvoorwaarden. Ook de gesprekken over de ontwikkeling van de personeelsomvang zijn nog niet afgerond.

BTW-tarief

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering om een overzicht te geven van de stand van zaken in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland met betrekking tot de heffing van btw op niet alleen de prestaties, die vallen onder de universele postdienstverlening, maar ook de overige prestaties van postvervoerbedrijven. De situatie in het Verenigd Koninkrijk is als volgt: Royal Mail heeft als verlener van de universele postdienst een vrijstelling van de btw-heffing op alle postale diensten die zij verleent. Dit gaat verder dan alleen de diensten die onder de universele postdienst vallen. PostComm, de Engelse toezichthouder op de postmarkt, heeft

inderdaad berekend dat concurrenten van Royal Mail een nadeel hebben van 13% als het gaat om klanten zoals banken en verzekeringsbedrijven die zijn vrijgesteld van btw en btw niet kunnen verrekenen. Dit nadeel is dit jaar ingeperkt. Concurrerende postbedrijven die de post verzamelen en vervolgens aanbieden bij Royal Mail ter bezorging moesten over de bezorging btw in rekening brengen. Sinds 2007 hoeft over dit deel geen btw meer te worden betaald en dus niet doorberekend te worden aan de verzender. In Duitsland vallen alleen de diensten die tot de universele postdienst behoren onder de vrijstelling van btw. Hieronder vallen ook de grote partijen post. In Nederland is de universele postdienst beperkt tot het enkelstukstarief, waardoor de grote partijen post buiten de universele postdienst vallen.

De leden van de CDA-fractie vroegen een reactie op de brief van TNT van 18 september 2007 (07/PA/U/059) genoemde overige toegangsbeperkingen tot de markten in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. De leden van de SP-fractie vroegen naar de (vrijstelling van) btw-tarieven in verband met veronderstelde gelijke marktomstandigheden (het zogenaamde «gelijke speelveld»). Voor de beantwoording van deze vragen wordt verwezen naar de antwoorden die op soortgelijke vragen zijn gegeven bij het onderwerp inwerkingtreding, Europese regelgeving en Europese ontwikkelingen.

De leden van de CDA-fractie vroegen in te gaan op de in de hiervoor reeds genoemde brief van 18 september 2007 van TNT genoemde juridische punten. Het eerste punt betreft artikel 66 van het wetsvoorstel. Hierover hebben verschillende fracties met de opmerking van TNT samenhangende vragen gesteld, waarop reeds in de paragraaf «Inwerkingtreding Europese regelgeving en Europese verplichtingen» is ingegaan. Het tweede punt betreft de onbepaaldheid van de duur waarvoor de verlener van de universele postdienst is aangewezen. Ingevolge de postrichtlijn moet de uitvoering van de universele postdienst gewaarborgd worden. De aanwijzing van een postvervoerbedrijf als verlener van de universele postdienst is in beginsel voor onbepaalde tijd. Artikel 15, tweede lid van het wetsvoorstel, somt de gevallen op waarin de minister kan besluiten de aanwijzing geheel of gedeeltelijk in te trekken. Een van de gevallen is, dat de verlener van de universele postdienst daarom verzoekt. Er zijn derhalve wel degelijk mogelijkheden om ervoor te zorgen dat een ander postvervoerbedrijf wordt aangewezen. Dezerzijds wordt ervan uitgegaan dat er de komende jaren meer bedrijven zullen zijn die de universele postdienst op een kwalitatief hoog niveau kunnen uitvoeren. Ter waarborging van de universele postdienst is echter de bepaling opgenomen dat het postvervoerbedrijf waarvan de aanwijzing wordt ingetrokken, moet deelnemen aan de procedure voor de aanwijzing van een volgende verlener van de universele postdienst. Het derde punt betreft de selectie voor de aanwijzing van de verlener van de universele postdienst en de relatie met het gedane aanbod. De selectieprocedure wordt ingevolge artikel 15, zevende lid, uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Als voorwaarde bij de indiening van een aanvraag om te worden aangewezen als verlener van de universele postdienst zal gelden dat er een uitvoeringsplan en een financieel plan worden overgelegd. Hierin scheidt de aanvrager een realistisch beeld van de kwaliteit en de verwachte kosten en opbrengsten van de universele postdienst, in het geval dat de aanvrager wordt aangewezen. Net als thans het geval is, valt niet uit te sluiten dat de opbrengsten of de eventuele nettokosten van de universele postdienstverlening aan schommelingen onderhevig is. Met het vierde punt doelt TNT waarschijnlijk op artikel 9, derde lid, van het wetsvoorstel, dat echter niet op een postvervoerbedrijf van toepassing is in zijn hoedanigheid van verlener van de universele postdienst, maar dat geldt voor elk postvervoerbedrijf dat beschikt over een in dat artikel

bedoelde netwerk. Een dergelijk postvervoerbedrijf moet de speciale voorwaarden die het hanteert met de daarbij behorende tariefbeginselen kenbaar maken. Deze bepaling is nodig voor de naleving van het eerste lid van artikel 9, omdat anders een dergelijk postvervoerbedrijf klanten met een vergelijkbare partij poststukken te gemakkelijk ongelijke voorwaarden zou kunnen opleggen.

Price cap regulering

De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld over de «literatuurstudie naar de kosten en baten van markttoezichthouders» van mei 2004, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, door Erasmus Competition & Regulation Institute (SEOR-ECRI). Het kabinet is uiteraard bekend met deze studie. Het onderzoek van SEOR-ECRI geeft een overzicht van de belangrijkste kwantitatieve studies naar de directe baten van algemeen en specifiek toezicht. Voor wat betreft price cap regulering geeft het onderzoek één studie aan (Parker, 1997) die een stijging van de prijs vindt bij deze regulering. Het onderzoek vermeldt tevens dat het hier om price cap regulering gaat die in dezelfde sector (de watersector in Engeland en Wales) na aanscherping wél effectief bleek. Het onderzoek van SEOR-ECRI laat vooral zien dat de effecten van price cap regulering afhankelijk zijn van de specifieke marktomstandigheden en van de doelstellingen die met deze regulering worden nagestreefd. Als price cap regulering een duidelijk doel dient en goed wordt vormgegeven, kan het een belangrijke bijdrage leveren aan het bewerkstelligen van efficiëntiewinst. Maar als het doel niet duidelijk is en/of de vormgeving niet goed toegesneden op specifieke (markt)situatie, dan kan het een versturende werking hebben. Er dient dus altijd zorgvuldig bekeken te worden welk doel men dient en welk instrument daar op welke manier het best voor inzetbaar is.

De leden van de VVD-fractie vroegen of onderzocht zal worden of huidige mededingingsregelingen afdoende marktcondities scheppen zonder price cap regulering waarin lage prijzen door middel van concurrentie gehandhaafd blijven. En zo ja, wanneer de regering van die onderzoeksbevindingen uitsluitsel zal geven. In het wetsvoorstel wordt het laatste deel van het monopolie van TNT afgebouwd. Tot op dit moment is voor de reeds vrijgegeven marktdelen gebleken dat de toetredende concurrentie de prijs doet dalen en er dus afdoende marktcondities zijn. Toch heeft het kabinet ervoor gekozen om een veiligheidsklep aan te brengen. De betaalbaarheid van de postdienst is een groot goed en daarom wil het kabinet deze garanderen voor elke burger in Nederland. Vandaar dat besloten is een maximumprijs in te stellen voor de postzegel. Dit beperkt een verdere daling van de prijzen niet, maar beschermt wel de burger, mocht concurrentie onvoldoende druk op de prijzen geven, op dit kleine deel van de markt. Een onderzoek vindt het kabinet dan ook niet nodig.

Daarnaast vroegen de leden van de VVD-fractie of price cap regulering niet zou kunnen leiden tot beïnvloeding van de kosten van de postvervoerbedrijven, omdat het herzieningsproces (van de price cap) wordt gezien als een onderhandelingsproces met moeilijk te voorspellen uitkomsten. Het instellen van price cap regulering hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een sterke toename van de onzekerheid voor marktpartijen. Ten eerste heeft alleen de verlener van de universele postdienst rechtstreeks te maken met de pricecapregulering. Ten tweede vormt het deel van de markt waarvoor de price cap regulering zal gelden, namelijk de consumentenmarkt en de markt voor de kleinzakelijk gebruiker, ongeveer 15% van de totale markt. Dit is een dusdanig klein deel dat de invloed van de eventuele onzekerheid over de price cap regulering op het totale

ondernemingsrisico voor de verlener van de universele postdienst (momenteel TNT) beperkt zal zijn.

Tevens vroegen de leden van de VVD-fractie naar de mogelijkheid van het instellen van een bodemtarief om toetreding te prikkelen. De price cap regulering is ingesteld om te garanderen dat elke burger tegen een redelijke prijs zijn post kan versturen. Het kabinet ziet op dit moment geen redenen om deze prijs kunstmatig hoog te houden, in de vorm van een bodemtarief, om toetreding op de consumentenmarkt te stimuleren.

De leden van de SP-fractie hebben vragen gesteld over het effect van de consumentenprijsindex op de algemene prijsinflatie en over de hoogte van het redelijk rendement. Het feit dat er een plafond is gesteld aan de prijsontwikkeling, betekent niet dat de prijzen altijd met het consumentenprijsindexcijfer zullen worden verhoogd. Het staat de verlener van de universele dienst vrij om daar onder te blijven. In dat geval wordt er wel degelijk bijgedragen aan de vermindering van de prijsinflatie. Voorts moet worden bedacht dat de prijsregulering ertoe dient om de consument maximale bescherming te bieden tegen sterke prijsstijgingen. Het is nu niet aan te geven hoe hoog een redelijk rendement is. Dat zal moeten worden bepaald door de OPTA aan de hand van een aantal criteria die in de ministeriële regeling zullen worden vastgelegd.

De leden van de fracties van D66 en van OSF vroegen nadere uitleg over de betekenis van volledige liberalisering in de context van de toegang tot het netwerk. Het doel van het volledig vrijgeven van de postmarkt houdt in dat er effectieve concurrentie op de postmarkt ontstaat. Dat betekent dat gebruikers ook effectief een keuze moeten kunnen hebben tussen verschillende aanbieders en diensten. Wanneer blijkt dat dit niet het geval is, dan kan dit aanleiding zijn om nadere regels te stellen aan voorwaarden en tarieven om gebruikers te beschermen tegen monopolistisch gedrag.

Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld over de administratieve lasten die het wetsvoorstel met zich meebrengt en het streven de regeldruk met 25% te verminderen, alsook het aantal ambtenaren te verkleinen. Vermindering van regeldruk en administratieve lasten zijn belangrijke doelstellingen van het kabinet. Bij het vrijgeven van een markt en in dit geval de postmarkt in het bijzonder, kan er evenwel tijdelijk sprake zijn van een toename van administratieve lasten. Die komen vooral voort uit de noodzaak om, zeker in de beginjaren, adequaat toezicht te houden op de effecten. Deze regeldruk en administratieve lasten nemen weer af als de markt op eigen benen kan staan. Bij de vormgeving van beleid en wetgeving en bij de exacte invulling van toezicht en monitoring is het streven een zo laag mogelijke regeldruk.

Het wetsvoorstel en de daarmee samenhangende regelgeving zullen inderdaad – tijdelijk – leiden tot meer administratieve lasten. Die hebben vooral te maken met informatieverplichtingen op het vlak van de consumentenbescherming, bijvoorbeeld de klachtenregeling en de tariefbeheersing van de universele postdiensten (de postzegelprijs). In de lagere regelgeving zo licht mogelijke informatieverplichtingen worden opgenomen.

Terminologie

De leden van de SP-fractie vroegen naar de terminologie, zoals volledige liberalisering van de postmarkt. Voor elke sector dient gezocht te worden naar het juiste evenwicht tussen markt en overheid. Dit is dus geen of-of,

maar een en-en beslissing. Het vrijgeven van een markt betekent dat de relatie tussen markt en overheid verandert, waarbij de overheid zich ontwikkelt in een marktmeester die de spelregels opstelt en toezicht houdt op de naleving. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de laatste fase ingegaan van de afbouw van het monopolie van TNT, waardoor toetreding op de volledige postmarkt mogelijk is. Overigens wil het kabinet graag de suggestie wegnemen dat eigendom een directe en eenduidige relatie heeft met de wijze van allocatie/distributie op een markt. Een publieke partij kan voor de allocatie de weg via de markt kiezen (voorbeeld: veiling van frequenties), net zo goed als een private partij bepaalde diensten kan leveren via publieke regels en buiten de markt om (voorbeeld: school of ziekenhuis). Het kabinet is niet van mening dat de gebruikte terminologie verwarrend is.

Tevens vroegen de leden van de SP-fractie naar het verschil tussen concurrentie en daadwerkelijke concurrentie. Een markt kan op papier openstaan voor concurrentie. Dat hoeft niet te betekenen dat er ook daadwerkelijk toetreding plaatsvindt, concurrentie tot stand komt tussen de incumbent en toetreders en consumenten kunnen kiezen. Met daadwerkelijke concurrentie (of effectieve concurrentie) wordt dit onderscheid tussen papieren en werkelijke concurrentie bedoeld. Wanneer er geen daadwerkelijke concurrentie ontstaat, kan dit aanleiding zijn om nadere regels te stellen aan voorwaarden en tarieven om gebruikers te beschermen tegen monopolistisch gedrag.

Plaatsing van brievenbussen

De leden van de fracties van D66 en van OSF vroegen hoe wordt toegezien op het voldoende voorhanden zijn van brievenbussen langs de weg voor nieuwe toetreders en de rol van de VNG hierbij. De plaatsing van brievenbussen is in beginsel een zaak van de gemeenten en postvervoerbedrijven. De rechter kan regelingen van de gemeenten toetsen aan artikel 34 van het wetsvoorstel, dat grenzen stelt aan de bevoegdheden van de gemeenten. Brievenbussen zijn vooral collectiepunten van brieven van consumenten. Andere postvervoerbedrijven dan de verlener van de universele postdienst hebben bij herhaling aangegeven zich eerst te richten op de markt van de zakelijke verzenders, omdat deze veruit het grootst is. De consumentenmarkt in de postsector is zeer beperkt van omvang en zal pas op termijn, als een bedrijf is opgebouwd, voor de concurrentie interessant zijn. Daarbij is het de vraag of toetreders brievenbussen willen plaatsen. Er zijn ook andere concepten denkbaar zoals het inzamelen van post bij supermarkten. Er valt niet te verwachten dat er binnen afzienbare tijd een verzoek om plaatsing zal zijn van nieuwe toetreders. Voor zover het kabinet bekend is heeft de VNG nog geen beleid ontwikkeld voor de plaatsing van brievenbussen door nieuwkomers. Het is ook de vraag in hoeverre dit op korte termijn opportuun is.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk