

Vergaderjaar 1998–1999

**26 363**

**Wijziging van de Postwet en enige andere wetten in verband met richtlijn nr. 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PbEG 1998, L 15), en een aantal wetstechnische wijzigingen**

**Nr. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**A. ALGEMEEN**

**1. De voorgeschiedenis**

Het onderhavige wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van de onder b en d te bespreken richtlijn, heeft een lange voorgeschiedenis. In 1991 was bij kabinetsmissive een voorstel van wet tot wijziging van de Postwet bij de Raad van State ter advisering aanhangig gemaakt. De aanleiding tot deze wijziging was beschikking nr. 90/16/EEG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1989 inzake het verrichten van koeriersdiensten in Nederland (PbEG 1990, L 10). In de beschikking verklaarde de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: de Commissie) de artikelen 2 en 12 van de Postwet juncto het Besluit minimumtarieven koeriersdiensten en de Regeling registratie koeriersdiensten onverenigbaar met artikel 90, eerste lid, van het EG-Verdrag, gelezen in samenhang met artikel 86 van het EG-Verdrag.

In de hierop gevoerde procedure voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen was in het bijzonder de betekenis van artikel 12, tweede lid, onderdeel a, van de Postwet aan de orde. Naar de mening van de Commissie zou de in artikel 2, eerste lid, van de Postwet bedoelde rechtspersoon, destijds Koninklijke PTT Nederland N.V. (hierna: KPN), niet gehouden zijn aan de krachtens artikel 12 van de Postwet vastgestelde voorwaarden voor het verlenen van koeriersdiensten inzake kwaliteit, tarifiering en registratie. De Commissie concludeerde kort gezegd dat deze situatie een misbruik van machtspositie in de zin van artikel 86 EG-Verdrag oplevert. Door de Nederlandse regering is deze conclusie steeds bestreden. De Nederlandse regering heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat ook KPN, indien zij als koerier optreedt, net als andere koeriers is gehouden om de desbetreffende voorschriften in acht te nemen.

Nog tijdens de procedure voor het Hof is in 1991 een voorstel van wet voorbereid tot wijziging van de Postwet dat er toe strekte om in de tekst

van de Postwet buiten twijfel te stellen dat ook KPN bij het verrichten van koeriersdiensten gehouden is aan de ter zake krachtens artikel 12 van de Postwet geldende eisen te voldoen. De Raad van State heeft in april 1992 een advies uitgebracht over het desbetreffende voorstel van wet. In zijn advies vraagt de Raad onder meer de grondslagen van de Postwet nog eens te bezien tegen de achtergrond van het Europese recht. Als gevolg van de onder 2 te bespreken Europese ontwikkelingen nadien is aan de Koningin voorgesteld het advies van de Raad van State buiten verdere behandeling te laten, en, dit advies, tezamen met het nader rapport, voorstel van wet en bijbehorende memorie van toelichting, zoals voorgelegd aan de Raad van State, openbaar te maken (zie het bijvoegsel bij de Stcrt. 1998, 170). Gelijkzeitig is de voordracht gedaan voor het onderhavige wetsvoorstel. Er is voor gekozen om een nieuw voorstel van wet op te stellen, aangezien de reikwijdte van het destijds voorbereide wetsvoorstel te beperkt is en de wijzigingen ter implementatie van de richtlijn niet goed inpasbaar zijn in dat wetsvoorstel. Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is het bovenvermelde advies van de Raad van State betrokken.

## **2. De Europese ontwikkelingen**

Op 15 december 1997 is richtlijn nr. 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PbEG 1998, L 15) (hierna: de richtlijn) vastgesteld. Deze richtlijn is opgesteld mede naar aanleiding van de resolutie van het Europees Parlement van 22 januari 1993 inzake het groenboek over de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten (PbEG C 42) en de resolutie van de Raad van de Europese Unie van 7 februari 1994 over de ontwikkeling van de postdiensten in de Gemeenschap (PbEG C 48). In deze resoluties is aan de Commissie verzocht bepaalde maatregelen voor te stellen die noodzakelijk zijn teneinde een communautair beleid voor de postdiensten ten uitvoer te leggen. Een daartoe strekkend voorstel van de Commissie op basis van de artikelen 57, tweede lid, 66 en 100A van het EG-Verdrag is op 2 december 1995 aanhangig gemaakt bij het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie (PbEG C 322). Overeenkomstig de procedure van artikel 189B van het EG-Verdrag is de definitieve tekst van de richtlijn door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie vastgesteld op 15 december 1997.

Met het oog op de verbetering van de kwaliteit van de postdienst – blijkens de considerans van de richtlijn is het essentieel dat een universele postdienst op het niveau van de Europese Unie wordt gewaarborgd – worden in de richtlijn gemeenschappelijke regels vastgesteld inzake onder meer de levering van de zogenoemde universele dienst en de vaststelling van de kwaliteitsnormen terzake. Ingevolge de richtlijn moet onder de door de lid-staten te waarborgen universele dienst een dienst worden verstaan, welke inhoudt dat op het gehele grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn (artikel 3). In de richtlijn is de inhoud van deze universele dienst nader ingevuld. Gelet op een geleidelijke en gecontroleerde liberalisering van de postmarkt bevat de richtlijn vervolgens criteria voor de afbakening van diensten die binnen de universele dienst kunnen worden voorbehouden, dat wil zeggen met uitsluiting van anderen door een bepaalde dienst aanbieder worden verricht. Uit de considerans van de richtlijn blijkt dat de instandhouding van voorbehouden diensten met inachtneming van de regels van het EG-Verdrag gerechtvaardigd is, omdat een financieel evenwichtig functioneren van de universele dienst moet worden gewaarborgd. Ook

bevat de richtlijn ter bevordering van een open mededinging regels ten aanzien van toe te passen tariefbeginselen, een scheiding in de boekhouding en een systeem van kostentoerekening. Ten slotte zijn in de richtlijn regels voor harmonisatie van technische normen en de instelling van zogenoemde nationale regelgevende instanties opgenomen.

Uit de tekst van de richtlijn blijkt dat zij als een eerste stap op weg naar een interne markt van postdiensten moet worden beschouwd. Als volgende stap naar de voltooiing van de interne markt van postdiensten, besluiten het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie op basis van een voorstel van de Commissie uiterlijk op 1 januari 2000 over de verdere liberalisering van de postmarkt. Deze verdere liberalisering moet op 1 januari 2003 zijn gerealiseerd (artikel 7, derde lid, van de richtlijn). Dat de richtlijn als een tussenfase moet worden gezien, blijkt ook uit het tijdelijke karakter van de richtlijn. Ingevolge artikel 27 van de richtlijn is de richtlijn, met uitzondering van artikel 26, van toepassing tot en met 31 december 2004, tenzij uit hoofde van het bovengenoemde artikel 7, derde lid, anders wordt besloten. In artikel 26 is daarbij aangegeven dat de richtlijn geen beletsel vormt voor de lid-staten om maatregelen te handhaven of in te voeren die liberaler zijn dan die waarin in deze richtlijn wordt voorzien. Hieruit kan eveneens worden afgeleid dat de richtlijn uitdrukkelijk als een eerste fase in het liberaliseringsproces moet worden gezien.

Op 6 februari 1998 is vervolgens de mededeling van de Commissie over de toepassing van de mededingingsregels op de postsector en over de beoordeling van bepaalde overheidsmaatregelen met betrekking tot postdiensten (PbEG C 39) (hierna: de mededeling) gepubliceerd. In deze mededeling zet de Commissie haar standpunt uiteen over de uitleg van met name de artikelen 85, 86 en 90 van het EG-Verdrag met betrekking tot de gedragingen van postexploitanten op de markt van postdiensten en van de overheid. De artikelen 85 en 86 bevatten, kort samengevat, het tot ondernemingen gerichte kartelverbod en het verbod om misbruik van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt of op een wezenlijk deel daarvan te maken. Artikel 90 betreft de tot lid-staten gerichte verplichting om met betrekking tot openbare bedrijven en ondernemingen geen met het EG-Verdrag strijdige maatregelen te nemen. Op deze wijze geeft de Commissie inzicht in de wijze waarop zij uitvoering geeft aan onder meer haar verdragsverplichting om te waken voor de toepassing van artikel 90 van het EG-Verdrag (artikel 90, derde lid, van het EG-Verdrag). Zo streeft zij er volgens de bewoordingen van de mededeling naar dat monopolie-macht niet wordt gebruikt voor uitbreiding van een beschermde machtspositie naar geliberaliseerde diensten of dat de in de sector toegekende postmonopolies niet worden gebruikt voor het in het leven roepen of de instandhouding van verboden prijskartels die de belangen van ondernemingen en consumenten in de Europese Unie schaden. De mededeling maakt duidelijk op basis van welke criteria volgens de Commissie sprake is van dergelijke situaties en wanneer zij daartegen zal optreden. Alhoewel deze mededeling niet als een juridisch bindend instrument in de zin van artikel 189 van het EG-Verdrag is te beschouwen, is zij wel een belangrijke leidraad voor de door de Commissie gehanteerde uitgangspunten bij de toepassing van het Europese mededingingsrecht.

Hieronder (onder 4) zal de implementatie van de richtlijn uitgebreid aan de orde komen en zal bij de onderwerpen die ook in de mededeling zijn besproken, nader worden ingegaan op de mededeling. Voor een goed begrip van het onderhavige wetsvoorstel zal echter eerst, voorzover van belang, het huidige stelsel van de Nederlandse postale regelgeving uiteen worden gezet.

### **3. Het huidige wettelijke regime**

#### *3.1. De voorbehouden en de overige opgedragen diensten*

In artikel 2, eerste lid, onder a, van de Postwet zijn de voorbehouden diensten omschreven, dat wil zeggen de diensten die een bij wet aan te wijzen rechtspersoon met uitsluiting van anderen mag en moet verrichten. Ter waarborging van een goede postale dienstverlening wordt aan deze rechtspersoon met uitsluiting van anderen concessie verleend voor het vervoer tegen vergoeding van brieven die elk afzonderlijk ten hoogste 500 gram wegen. Ook wordt aan deze rechtspersoon met uitsluiting van anderen concessie verleend voor het aan of op de openbare weg plaatsen van voor het publiek bestemde brievenbussen en het uitgeven van postzegels en postzegelafdrukken met daarop een afbeelding van de Koning dan wel de vermelding «Nederland». In artikel 5 van de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V. wordt deze rechtspersoon, in de Nederlandse postale regelgeving doorgaans aangeduid als de houder van de concessie, aangewezen. Tot 28 juni 1998 was dit KPN. Op 28 juni 1998 is de wet van 14 mei 1998 tot wijziging van de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V. en enige andere wetten in verband met de juridische splitsing van Koninklijke PTT Nederland N.V. (Stb. 318) in werking getreden (koninklijk besluit van 17 juni 1998, Stb. 362). In deze wet is TNT Post Groep N.V. (hierna: TPG) in plaats van KPN aangewezen als de bedoelde rechtspersoon.

Op grond van artikel 4 van de Postwet worden de uit de postconcessie voortvloeiende rechten en verplichtingen feitelijk uitgevoerd door PTT Post B.V.. In dit verband is van belang om op te merken dat uit de bovengenoemde wet geen wijzigingen voortvloeien voor deze activiteiten van PTT Post B.V. (kamerstukken II 1997/98, 25 862, nr. 3).

In artikel 2, tweede lid, van de Postwet is de zogenaemde opgedragen dienstverlening op het terrein van post neergelegd, dat wil zeggen de dienstverlening die de houder van de concessie voor een ieder in het gehele land tegen vergoeding moet verrichten. Deze opgedragen diensten worden in concurrentie met andere postexploitanten verricht, met uitzondering van de voorbehouden diensten. De voorbehouden diensten die deel uitmaken van de opgedragen diensten, worden immers met uitsluiting van anderen verricht.

Deze opgedragen diensten en de daarmee gepaard gaande leveringen zijn verplicht vrijgesteld van btw (artikel 11, eerste lid, onderdeel m, van de Wet op de Omzetbelasting 1968). Deze vrijstelling is gebaseerd op de Zesde richtlijn van 17 mei 1977 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lid-staten inzake omzetbelasting – Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde; uniforme grondslag (PbEG L 145) (hierna: de btw-richtlijn). Krachtens artikel 13, onderdeel A, sub 1, onder a, van de btw-richtlijn dienen de lid-staten vrijstelling van btw te verlenen van de door openbare postdiensten verrichte diensten en daarmee gepaard gaande leveringen van goederen.

#### *3.2. De omvang van de opgedragen diensten*

De houder van de concessie is verplicht om voor een ieder in het gehele land tegen vergoeding het vervoer te verrichten van brieven en andere geadresseerde zendingen tot ten hoogste 10 kilogram en tot bepaalde maximale afmetingen (Besluit Postzendingen). Dit vervoer omvat het geheel van handelingen dat ertoe leidt dat een ter verzending aangeboden postzending wordt afgeleverd. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt

tussen het vervoer van postzendingen in het binnenland enerzijds en het vervoer van postzendingen van en naar het buitenland anderzijds. Met betrekking tot het vervoer van postzendingen van en naar het buitenland is bepaald dat dit vervoer geschiedt met inachtneming van de ter zake geldende bepalingen van de op 10 juli 1964 te Wenen tot stand gekomen Constitutie van de Wereldpostunie en de daarbij behorende verdragen, reglementen en protocollen (Trb. 1965, 170) (hierna: het UPU-Verdrag). Ingevolge het UPU-Verdrag moeten de in dit verdrag omschreven brievenpost tot 2 kilogram en postpakketten tot ten minste 10 kilogram worden vervoerd die afkomstig zijn uit het buitenland en die voldoen aan de daartoe gestelde voorwaarden.

### *3.3. De omschrijving van de opgedragen dienstverlening*

In de omschrijving van de opgedragen dienstverlening is er bij de totstandkoming van de Postwet in zijn algemeenheid voor gekozen om de diensten in het kader van het postvervoer niet afzonderlijk op te dragen. Op deze wijze is de nodige ruimte gelaten voor nog onvoorzien(bar)e omstandigheden (zie ook kamerstukken II 1988/89, 20 371, nr. 3, p. 5). Deze flexibele invulling van de opgedragen diensten betekent uiteraard niet dat de opgedragen dienstverlening als een onbepaald en onbegrensd gegeven is beschouwd. Om te beoordelen of een dienst deel uit dient te maken van de opgedragen dienstverlening, spelen, kort samengevat, twee vragen een rol. De eerste vraag is of het algemeen maatschappelijk belang vergt dat een dienst overal in het land beschikbaar is tegen maatschappelijk gewenste tarieven. Indien deze vraag positief is beantwoord, is vervolgens de tweede vraag aan de orde, namelijk of het noodzakelijk is om die dienst aan de houder van de concessie op te dragen, omdat de «gewone» marktwerking tot te hoge en dus maatschappelijk ongewenste tarieven zou leiden. De opgedragen dienstverlening is aldus beperkt tot de vormen van dienstverlening waarvoor de beide hiervoor genoemde vragen positief zijn beantwoord. Op deze wijze is enerzijds gegarandeerd dat de opgedragen dienstverlening niet ruimer is dan noodzakelijk, en is anderzijds de nodige ruimte gelaten voor toekomstige ontwikkelingen.

Op het bovengeschetste systeem is een enkele uitzondering gemaakt. Te denken valt bijvoorbeeld aan het in § 2.6 van het Besluit algemene richtlijnen post (hierna: Barp) genoemde normaal versneld vervoer. Hierin wordt voorgeschreven dat deze vorm van dienstverlening zoals deze door het Staatsbedrijf der PTT tot eind 1988 werd verricht, aangeboden behoort te worden in het kader van de in artikel 2, tweede lid, van de Postwet heel algemeen geformuleerde opdracht. Dit normaal versneld vervoer moet worden onderscheiden van het in artikel 12 van de Postwet bedoelde koeriersvervoer, het vervoer dat geen deel uitmaakt van de opgedragen dienstverlening. In dit verband is van belang dat de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat tijdens het mondeling overleg met de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat op 8 en 16 december 1992 heeft aangekondigd om te overwegen op basis van een onderzoek door een onafhankelijk bureau dit normale versnelde vervoer uit de opgedragen dienstverlening te halen (kamerstukken II 1992/93, 21 693, nr. 10, blz. 13). Uit dit onderzoek dat eind 1992 is uitgevoerd door het onafhankelijke bureau NSS/Marktonderzoek BV, kwam naar voren dat relatief weinig gebruik werd gemaakt van deze dienstverlening. Gelet daarbij op de hoge vlucht die het van de «klassieke» exprespost te onderscheiden koeriersvervoer heeft genomen, is de conclusie getrokken dat het normaal versneld vervoer in Nederland in het maatschappelijk belang niet langer opgedragen behoort te zijn. Het onderhavige voorstel van wet beoogt hierin te voorzien (zie ook de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel C).

### *3.4. De samenhang tussen de omvang van het voorbehouden vervoer van brieven en de overige opgedragen diensten*

Over de samenhang tussen de exclusieve en niet-exclusieve dienstverlening is in de memorie van toelichting op het voorstel voor de Postwet (kamerstukken II 1987/88, 20 371, nr. 3) het volgende opgemerkt.

De exclusieve bevoegdheid tot het vervoer tegen vergoeding van brieven die elk afzonderlijk ten hoogste 500 gram wegen moet worden gezien tegen de achtergrond van het belang dat de samenleving heeft bij die openbare dienstverlening. In heel Nederland dient tegen in beginsel gelijke voorwaarden en tarieven de mogelijkheid te bestaan tot het aanbieden van brieven ten vervoer en tot ontvangst van vervoerde brieven. Dit brengt mee dat in de landelijke gebieden van ons land dezelfde tarieven dienen te gelden als in stedelijke agglomeraties. Indien op dit punt vrije concurrentie zou bestaan is het gevaar groot dat in veel rendabeler stedelijke agglomeraties anderen dan de houder van de concessie tegen lagere tarieven het vervoer zouden gaan verrichten, zodat alleen de onrendabele diensten overblijven. Dit zou ten gevolge hebben dat voor deze diensten de tarieven zouden dienen te stijgen. Dit nu zou strijden met het belang van de samenleving bij een uniforme dienstverlening in het gehele land (blz. 6 en 7).

Als tegenhanger van de exclusieve bevoegdheid tot het vervoer van brieven die elk afzonderlijk 500 gram wegen is aan de houder van de concessie opgedragen het vervoer van de in artikel 2, tweede lid, van de Postwet bedoelde postzendingen te verzorgen. De reden van het opleggen van deze, in verhouding tot de exclusieve bevoegdheid, ruimere plicht is dat ook voor andere postzendingen dan brieven de maatschappij er belang bij heeft dat er voor ten minste één vervoerder een vervoersplicht bestaat. Zonder bestaan van een dergelijke plicht zou vervoer van drukwerk, pakjes en dergelijke naar verafgelegen – en daardoor onrendabele – gebieden wellicht niet of alleen tegen hoge en daarmee maatschappelijk ongewenste tarieven kunnen geschieden (blz. 7 en 8).

Door samenvoeging van de exclusieve bevoegdheid tot het vervoer van brieven en de verplichting tot het vervoer van andere postzendingen wordt tevens bereikt, dat de middelen die de houder van de concessie moet aanleggen voor het vervoer van brieven beter worden benut, hetgeen de kosten van het vervoer zowel van de brieven als van de overige postzendingen gunstig beïnvloedt. Het huidige niveau van de postale dienstverlening in Nederland zou ook niet te handhaven zijn zonder bovengenoemde samenvoeging (blz. 7 en 8).

### *3.5. De kwaliteit van de opgedragen dienstverlening*

Krachtens artikel 5 van de Postwet zijn in het Barp richtlijnen vastgesteld onder meer met betrekking tot het instandhouden van een goede dienstverlening. Deze richtlijnen bevatten een groot aantal minimumeisen ten aanzien van de wijze en mate van dienstverlening, de beveiliging van postzendingen tijdens het vervoer, de bescherming van het grondwettelijk briefgeheim en de persoonlijke levenssfeer.

Met deze richtlijnen is beoogd om een dynamisch stelsel van regels vast te stellen, dat de ruimte laat om de dienstverlening aan te passen aan de behoeften van de gebruikers en de maatschappelijke ontwikkeling.

### *3.6. Tarieven en financiële aspecten*

In het Barp zijn bepalingen opgenomen betreffende tarieven voor het binnenlandse en het internationale opgedragen postvervoer (§ 5). Daarbij

is een evenwicht gezocht tussen de vrijheid die de houder van de concessie ter zake van de prijsstelling nodig heeft voor een rendabele wijze van bedrijfsvoering en de grenzen die aan deze vrijheid dienen te worden gesteld vanwege de monopoliepositie van het bedrijf. Krachtens § 5 van het Barp zijn naast enkele algemene richtlijnen over de tariefstructuur bepalingen opgenomen betreffende kortingen op tarieven voor postdiensten. In onderdeel 5.1, onder a en d, van het Barp zijn de zogenoemde kwantum- en contractskortingen neergelegd. Op grond van onderdeel 5.1, onder a, heeft de houder van de concessie de bevoegdheid om op basis van bepaalde criteria kortingen op tarieven te verlenen, indien postzendingen in ten minste een door de houder van de concessie vast te stellen aantal exemplaren gelijktijdig ten vervoer worden aangeboden. Onderdeel 5.1, onder d, bevat de bevoegdheid voor de houder van de concessie om met aanbieders van grote hoeveelheden postzendingen of met aanbieders die jaarlijks een aanzienlijk bedrag aan het vervoer van postzendingen besteden, afwijkende tarieven en voorwaarden overeen te komen. Ook bevat het Barp voorschriften voor wijzigingen van tarieven, met inbegrip van een tariefbeheersingssysteem. Dit systeem houdt in dat het niveau van de tarieven wordt beheerst door de ontwikkeling van de kosten van twee pakketten van diensten te relateren aan een externe ontwikkelingsfactor, namelijk de loonkosten in bedrijven, gekoppeld aan arbeidsduurverkorting. Ten slotte zijn in het Barp enkele bepalingen opgenomen ten aanzien van het verrichten van niet-rendabele activiteiten bij de uitvoering van het vervoer van postzendingen (§ 6).

### *3.7. Het verrichten van diensten buiten de opgedragen diensten*

Het feit dat een vervoersdienst, zoals bijvoorbeeld het vervoer van een postzending per koerier, buiten de opgedragen dienstverlening valt, verhindert vanzelfsprekend niet dat de houder van de concessie deze dienst toch aanbiedt. Zo'n vervoersdienst wordt dan niet krachtens de wettelijke vervoersplicht aangeboden, hetgeen onder meer wil zeggen dat de btw-vrijstelling en de krachtens de Postwet vastgestelde tariefbeginselen niet op deze dienst van toepassing zijn. Naast koerierszendingen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aanvullende diensten zoals de haal- en brengservice of het vervoer van postzendingen boven de wettelijke gewichtsgrenzen. Deze diensten worden onder voor andere aanbieders gelijke algemene vervoerscondities verricht. Ter voorkoming van financiële bevoordeling van de activiteiten die door de houder van de concessie buiten de opgedragen dienstverlening worden verricht, is in het Barp een tweedeling in de financiële verantwoording voorgeschreven, hetgeen inhoudt dat activiteiten ter uitvoering van het verplichte vervoer van postzendingen moeten worden gescheiden van overige commerciële activiteiten (§ 6.4). Daarbij is tevens de verplichting opgenomen tot het opstellen van een toerekeningssysteem voor kosten en opbrengsten (§ 6.5). Ten slotte dient de houder van de concessie er zorg voor te dragen dat activiteiten die buiten de opgedragen dienstverlening worden verricht, niet worden gesubsidieerd door activiteiten ter uitvoering van de wettelijke opdracht (§ 6.6).

### *3.8. De werking van het huidige wettelijke stelsel*

Vanuit het perspectief van het belang van de gebruikers van de postdienst bezien, kan de conclusie zijn dat het huidige wettelijke stelsel op zichzelf genomen goed heeft gewerkt. Het niveau en de betaalbaarheid van de postale dienstverlening zijn voor wat betreft zowel de voorbehouden als de overige opgedragen diensten in Nederland goed te noemen, zeker in vergelijking met Nederland omringende landen. Zie hiervoor ook de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 15 juli 1998 aan de

voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende de hoofdlijnen van de beleidsvoornemens postsector (kamerstukken II 1997/98, 21 693, nr. 46). In deze brief wordt in het kader van de vijfjaarlijkse evaluatie van het Barp nader ingegaan op dergelijke aspecten van de postale dienstverlening. De implementatie van de richtlijn noodzaakt in dit opzicht niet tot ingrijpende wijzigingen van de regelgeving. Gelet echter op het streven naar spoedige liberalisering van de postmarkt en ter voorkoming van onnodige concurrentie-ongelijkheid op deze markt, ziet ondergetekende aanleiding om een aantal wijzigingen door te voeren dat op onderdelen verdergaat dan thans in communautair verband voorzien. De richtlijn geeft daartoe in artikel 26, eerste lid, uitdrukkelijk de bevoegdheid. Het streven naar liberalisering van de postmarkt is ingegeven door de wens tot stimulering van een goede marktwerking. Een goede marktwerking zal uiteindelijk de consument ten goede komen, omdat hij bij een betere allocatie van middelen een betere kwaliteit van postdiensten tegen lagere prijzen krijgt aangeboden, en hij bovendien kan kiezen uit een groter aanbod van diensten en aanbieders. In deze context is het van belang dat in Nederland en in de Europese Unie zo spoedig mogelijk een situatie van open mededinging wordt gecreëerd, waarin (potentiële) spelers op de postmarkt onder zoveel mogelijk gelijke voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden. Dit liberaliseringsproces is echter wel aan zekere randvoorwaarden gebonden. Zo dient in elk geval te worden gewaarborgd dat in heel Nederland een bepaald niveau aan dienstverlening beschikbaar is die het mogelijk maakt dat postzendingen in beginsel onder gelijke voorwaarden en tegen betaalbare tarieven kunnen worden vervoerd. Daarnaast moet voorkomen worden dat TPG, als gevolg van het ontbreken van een level playing field binnen de Europese Unie, in een oneerlijke concurrentiepositie ten opzichte van directe buitenlandse concurrenten wordt geplaatst. Bij het verdere liberaliseringsproces zal daarom rekening moeten worden gehouden met het tempo van de internationale ontwikkelingen, in het bijzonder de ontwikkelingen binnen de Europese Unie.

Tegen deze achtergrond wordt ter implementatie van de richtlijn uitvoering gegeven aan het voornemen tot verdergaande stappen dan volgens de richtlijn zijn vereist, en worden daarmee samenhangende wijzigingen in de bestaande Nederlandse regelgeving doorgevoerd. Deze wijzigingen waarop hieronder nog uitgebreid wordt ingegaan, moeten als een forse tussenstap worden gezien op weg naar een algehele liberalisering van de postmarkt. Daarbij wordt 1 januari 2003 gesteld als streefdatum waarop deze liberalisering in Nederland zou moeten zijn voltooid. Deze datum wordt in de richtlijn genoemd als tijdstip waarop de uitvoering van op communautair niveau genomen stappen tot verdergaande liberalisering moeten zijn gerealiseerd (artikel 7, derde lid). Ook is dit het tijdstip waarop in Duitsland de dienstverlening die thans nog met uitsluiting van anderen aan Deutsche Post AG is voorbehouden, zal komen te vervallen. Ten behoeve van dit einddoel zal in 2003 een ruimer wettelijk kader dan thans voorzien in de Postwet, beschikbaar moeten zijn. Om een situatie te creëren waarin aanbieders in zoveel mogelijk gelijke omstandigheden hun postdiensten kunnen aanbieden, zullen niet alleen voor TPG maar ook voor andere spelers op de postmarkt nieuwe voorschriften nodig zijn. Daartoe zal de Postwet worden vervangen door een nieuw wettelijk stelsel dat is ingericht voor een vrijemarktsituatie. In dit verband kan worden gewezen op een onderzoek dat ondergetekende heeft ingesteld naar de postale sector. Dit onderzoek dat door de Engelse vestiging van PricewaterhouseCoopers is uitgevoerd, betreft een studie van de ontwikkelingen van de Nederlandse en de internationale postmarkt. De conclusies van dit onderzoek die bij brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 18 september 1998, nr. HDTP/98/2567, aan de voorzitter van de Tweede Kamer is gestuurd, zullen worden



betrokken bij de toekomstige wettelijke aanpassingen. Hangende de beoogde voltooiing van het liberaliseringsproces in 2003 zal, zoals gezegd, binnen het bestaande kader door middel van het onderhavige wetsvoorstel een aantal maatregelen worden getroffen ter bevordering van een situatie van open mededinging op de postmarkt.

Over de bovenbedoelde beleidsvoornemens in de postsector en de eerdergenoemde evaluatie van het Barp is op 7 oktober 1997 door ondergetekende met de vaste kamercommissie van verkeer en waterstaat overleg gevoerd. Tijdens dit overleg is door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat nader ingegaan op vragen en opmerkingen van de commissie. Kortheidshalve zij verwezen naar het verslag terzake van de vaste kamercommissie (kamerstukken II 1997/98,           ).

#### **4. De implementatie van de richtlijn**

De implementatie van de richtlijn is goed inpasbaar in de huidige systematiek van de Postwet. Zoals gezegd wordt in de richtlijn aan de lid-staten opgedragen dat zij een universele dienst moeten waarborgen die inhoudt dat op het gehele grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn. Daartoe wordt in de richtlijn als algemeen uitgangspunt gehanteerd dat een of meer exploitanten van postdiensten voor de levering van deze universele dienst worden aangewezen. Dit uitgangspunt komt overeen met het thans geldende wettelijke stelsel in Nederland. In het onderhavige wetsvoorstel is er dan ook voor gekozen om TPG in Nederland, net als nu het geval is, de opgedragen dienstverlening te laten uitvoeren, met andere woorden aan te merken als leverancier van de universele dienst. De reden daarvoor is dat TPG op dit moment een aanbieder van postdiensten is die beschikt over een landelijk dekkend netwerk van middelen dat noodzakelijk is om in het gehele land voor een ieder tegen betaalbare tarieven de desbetreffende diensten aan te bieden. De huidige regelgeving en praktijk voldoen in dit opzicht reeds aan de vereisten van de richtlijn met betrekking tot de waarborging van de universele dienst.

##### *4.1. De omvang van de universele dienst*

Ingevolge artikel 3, vierde lid, van de richtlijn omvat de universele dienst ten minste het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van in de richtlijn omschreven postzendingen tot 2 kilogram en van postpakketten tot 10 kilogram. Dit geldt voor zowel het binnenlandse als het grensoverschrijdende postvervoer, met dien verstande dat uit andere lid-staten ontvangen postpakketten met een gewicht van ten hoogste 20 kilogram moeten worden bezorgd binnen het grondgebied van de lid-staten (artikel 3, vijfde lid). Voor wat betreft de afmetingen van de postzendingen en de postpakketten is in de richtlijn aangesloten bij de afmetingen, genoemd in het UPU-Verdrag.

Met betrekking tot de in de richtlijn omschreven en onderscheiden vervoersfasen (het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie) wordt opgemerkt dat deze vervoersfasen reeds zijn inbegrepen in de wettelijke vervoersverplichting van TPG. Het huidige begrip «vervoer» (artikel 1, onder d, van de Postwet) omvat immers het geheel van handelingen dat ertoe leidt dat ter verzending aangeboden brieven en andere geadresseerde zendingen worden afgeleverd. In dit opzicht voldoet de Nederlandse regelgeving reeds aan de richtlijn. Ook qua gewicht en afmetingen komt de wettelijk opgedragen dienstverlening overeen met artikel 3, vierde lid (het vervoer van brieven en andere geadresseerde zendingen tot 10 kilogram). Uitzondering daarop vormt de

verplichting in de richtlijn om postpakketten van ten hoogste 20 kilogram vanuit andere lid-staten van de Europese Unie te vervoeren. Dit is een uitbreiding ten opzichte van de huidige wettelijke opdracht die, onder aanpassing van het thans geldende Besluit Postzendingen, bij algemene maatregel van bestuur zal worden uitgevoerd in de Nederlandse regelgeving (zie de artikelsgewijze toelichting op onderdeel C). In de richtlijn is naast deze verplichtingen in artikel 3, vijfde lid, de bevoegdheid opgenomen om de gewichtsgrens voor alle onder de universele dienst vallende postpakketten op te trekken tot maximaal 20 kilogram. Van deze bevoegdheid wordt ten behoeve van het binnenlandse postvervoer geen gebruik gemaakt. In het kader van de gewenste voortschrijdende liberalisering van de postmarkt is het niet wenselijk om de opgedragen dienstverlening ruimer vast te stellen dan strikt noodzakelijk. Voor de Nederlandse situatie is het vanuit maatschappelijk belang bovendien niet nodig om de huidige opgedragen dienstverlening nog verder uit te breiden.

Voorts wordt voorgesteld om de omvang van de opgedragen dienstverlening te beperken in het licht van de doelstelling van de wettelijke opdracht. De wettelijke opdracht strekt ertoe om een ieder in dit land een bepaald basispakket van diensten tegen betaalbare tarieven te kunnen bieden. Deze restrictieve benadering – het gaat immers om een basispakket van diensten – leidt naar huidig inzicht tot een beperking van de opgedragen dienstverlening. De opgedragen dienstverlening ten aanzien van het binnenlandse postvervoer zal worden beperkt tot het vervoer van postzendingen tegen het tarief voor een enkel stuk. Dit heeft tot gevolg dat TPG in elk geval verplicht is om ten vervoer aangeboden postzendingen tegen het enkelstukstarief te vervoeren binnen de opgedragen dienstverlening, ongeacht het aantal aangeboden postzendingen. Met deze opgedragen dienstverlening is gewaarborgd dat iedere consument de gelegenheid houdt om van de opgedragen dienstverlening gebruik te maken; de beschikbaarheid daarvan blijft voor hem op dezelfde wijze gegarandeerd als thans het geval is. Als gevolg van dit voornemen zal tevens de open mededinging worden bevorderd. Het vervoer van postzendingen tegen andere dan enkelstukstarieven, bijvoorbeeld ten behoeve van degene die stelselmatig partijenpost ten vervoer aanbiedt en gebruik maakt van kortingsregelingen, zal namelijk buiten de opgedragen dienstverlening moeten geschieden. Dit vervoer is niet vrijgesteld van btw en moet ook voor het overige onder algemene vervoerscondities worden verricht. Daarmee worden ongewenste neveneffecten van het zakelijke, in concurrentie met anderen verrichte, binnenlands vervoer van postzendingen krachtens de wettelijke opdracht tegengegaan. Bij dit vervoer dat verplicht is vrijgesteld van btw (zie algemeen deel van de toelichting onder 3.1), gaat het vaak om grote hoeveelheden, waarvoor kortingen kunnen worden verleend. De combinatie van de btw-vrijstelling en de thans toegepaste kwantum- en contractskortingen (onderdelen 5.1, onder a en d, van het Barp) leidt tot een concurrentie-ongelijkheid ten opzichte van andere marktpartijen. Dit geldt vanzelfsprekend niet voor het voorbehouden vervoer van brieven; waar het vervoer niet in concurrentie met anderen kan worden verricht, kunnen geen marktverstorende effecten optreden. Overigens is TPG niet vrij om ten aanzien van de condities voor de dienstverlening die buiten de opgedragen dienstverlening valt, naar willekeur te handelen. Voorzover van toepassing gelden daarbij de algemene mededingingsregels.

Uitvoering van deze voorgenomen maatregel kan in verband met het buiten toepassing laten van de btw-vrijstelling een prijsstijging voor bepaalde categorieën van afnemers van de dienstverlening tot gevolg hebben. Het heffen van btw op postdiensten zal vooral voor grootgebruikers wier activiteiten zelf krachtens het stelsel van de Wet op de

Omzetbelasting 1968 zijn vrijgesteld van btw, in financiële zin nadelig kunnen uitwerken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan sociaal-culturele instellingen, die regelmatig grote hoeveelheden (niet-voorbehouden) zendingen zoals drukwerk door TPG laten vervoeren. Een groot aantal van deze instellingen is krachtens de Wet op de Omzetbelasting 1968 geen btw verschuldigd. Deze instellingen kunnen geen btw verrekenen, omdat voor hen niet de zogenoemde aftrek van voorbelasting geldt. Aftrek van voorbelasting houdt in dat een ondernemer de btw ter zake van aan hem verrichte levering van goederen en verleende diensten in aftrek brengt op btw die door hemzelf verschuldigd is. Opheffen van de btw-vrijstelling zal dus, zoals gezegd, met name op btw-vrijgestelde afnemers van partijenpost een financiële weerslag kunnen hebben.

Naar het ondergetekende voorkomt weegt dit nadeel echter niet op tegen de voordelen die met deze marktstimulerende maatregel worden beoogd. Ondergetekende is ervan overtuigd dat op deze wijze wordt bevorderd dat andere aanbieders op de postmarkt ook daadwerkelijk kunnen concurreren met TPG. Indien meer spelers op de markt op een gelijkwaardige wijze hun diensten kunnen aanbieden, zullen gebruikers in de toekomst de mogelijkheid hebben om van meer dienstaanbieders gebruik te maken. Als gevolg van een betere werking van de markt is de verwachting gerechtvaardigd dat na verloop van tijd ook de tarieven zullen dalen.

Daarbij zal de voorgestelde maatregel voor de particulier die doorgaans slechts één of enkele postzendingen tegelijkertijd ten vervoer aanbiedt, naar verwachting in geen enkel opzicht een wijziging meebrengen. Deze particulier kan immers ook onder de huidige omstandigheden geen kortingen bedingen. Met de maatregel wordt daarmee ten volle recht gedaan aan het doel van de wettelijke opdracht en de richtlijn. Voor een ieder blijft er overal in Nederland de waarborg dat hij gebruik kan maken van de postale dienstverlening, terwijl tegelijkertijd negatieve effecten op de mededingingsverhoudingen worden tegengegaan.

Het ligt in het voornemen om de opgedragen dienstverlening overeenkomstig het bovengeschetste voorstel bij algemene maatregel van bestuur uit te voeren, onder aanpassing van de desbetreffende tariefbepalingen in het Barp.

Ten slotte nog enkele opmerkingen over de in artikel 3, vierde lid, van de richtlijn omschreven universele dienst. Deze dienst omvat naast het bovenbeschreven vervoer van postzendingen ook ten minste de diensten «aangetekende zending» en «zendingen met aangegeven waarde» (artikel 2, onderdelen 9 en 10, van de richtlijn). Deze diensten worden reeds krachtens de opgedragen dienstverlening verricht, tezamen met postvervoerdiensten als remboursservice, de postbusdienst, de bewaarservice en de vakantiedoorzendingsdienst. Dit artikel houdt dus geen verplichting tot uitbreiding van de opgedragen dienstverlening in. Het feit dat dergelijke diensten op communautair niveau expliciet onder de reikwijdte van de universele dienst zijn gebracht, is vervolgens aanleiding geweest om te bezien of de overige nationaal opgedragen postvervoerdiensten zoals de hierboven genoemde diensten nog langer als zodanig moeten worden aangemerkt. Vanwege deze communautaire harmonisatie is, met name in het belang van verdergaande liberalisering van de postmarkt geen noodzaak gezien om de huidige opgedragen dienstverlening in haar totaliteit te handhaven. Er is daarom aansluiting gezocht bij de in de richtlijn omschreven diensten. Hierbij heeft ondergetekende meegewogen dat het wenselijk is om het toepassingsbereik van de verplichte btw-vrijstelling in het kader van het streven naar gelijke concurrentieverhoudingen zoveel mogelijk te beperken. Deze btw-vrijstelling die thans van toepassing is op het geheel van de opgedragen dienstverlening, kan

tot een concurrentie-ongelijkheid ten opzichte van andere marktpartijen leiden. Aansluiting bij de richtlijn betekent dat het verrichten in Nederland van dergelijke diensten die niet in de richtlijn worden genoemd, in beginsel niet langer binnen de opgedragen dienstverlening zal vallen. Op deze diensten die TPG uiteraard buiten de opgedragen dienstverlening kan blijven aanbieden, is de btw-vrijstelling niet langer van toepassing.

Op de bovenstaande voorgestelde beperking betreffende de postvervoerdiensten zal een uitzondering worden gemaakt voor poststukken die in het kader van een gerechtelijke procedure worden vervoerd. Dit houdt verband met de wettelijk voorgeschreven wijze van kennisgeving van gerechtelijke mededelingen in strafzaken. Uit hoofde van het Wetboek van Strafvordering geschiedt de in bepaalde gevallen voorgeschreven betekening van een gerechtelijke mededeling als bedoeld in dat Wetboek, door middel van de post (artikel 587, eerste lid). Om deze verplichte dienstverlening niet in gevaar te brengen, zal de beperking van de opgedragen dienstverlening zich niet daartoe uitstrekken.

Om op een juiste manier uitvoering te kunnen geven aan de richtlijn en het bovengeschetste voornemen, is het wenselijk om de huidige systematiek, waarin dergelijke diensten niet expliciet worden genoemd, aan te passen. In het onderhavige voorstel van wet wordt dan ook voorgesteld om wel een zodanige differentiatie te maken, door middel van een aanwijzing van de desbetreffende diensten bij algemene maatregel van bestuur. Op deze wijze wordt buiten elke twijfel gesteld welke postvervoerdiensten deel uitmaken van de opgedragen dienstverlening. Deze keuze betekent bijvoorbeeld voor het binnenlandse normaal versneld vervoer dat geen deel uitmaakt van de universele dienst en waarvan hiervoor onder c, onderdeel 3, is aangegeven dat het uit de opgedragen dienstverlening zal worden gehaald, dat dit vervoer niet bij algemene maatregel van bestuur zal worden aangewezen als opgedragen dienst. Ook laat dit de mogelijkheid open om in voorkomende gevallen de lijst van aangewezen postvervoerdiensten op een adequate en relatief snelle wijze aan te passen. Mocht bijvoorbeeld op communautair niveau in de toekomst besloten worden tot uitbreiding of inperking van de omvang van de universele dienst, dan kan de desbetreffende wijziging worden gerealiseerd door bij algemene maatregel van bestuur diensten toe te voegen aan de lijst van aangewezen postvervoerdiensten of diensten van deze lijst te verwijderen. Ook geeft deze wijze van implementatie de ruimte om zo nodig voor de specifiek Nederlandse situatie de opgedragen dienstverlening uit te breiden. Indien na verloop van tijd zou blijken dat het algemeen maatschappelijk belang vergt dat een postvervoerdienst alsnog moet worden opgedragen, kan zo'n dienst bij algemene maatregel van bestuur worden opgedragen. Alhoewel een dergelijke situatie zich naar alle waarschijnlijkheid niet snel zal voordoen, is het van belang dat hiervoor een voorziening wordt getroffen.

#### *4.2. De kwaliteit van de universele dienst*

Op grond van artikel 3, derde lid, van de richtlijn moeten de lid-staten erop toezien dat, behoudens uitzonderlijke omstandigheden of geografische situaties elke werkdag, minimaal vijf dagen per week, ten minste een keer postzendingen worden opgehaald uit toegangspunten zoals brievenbussen en worden besteld aan huis of in passende installaties. Voorts schrijft de richtlijn met betrekking tot de overkomstduur van de postzendingen voor dat binnen drie werkdagen 85% van de post binnen de Europese Unie moet worden bezorgd en dat voor de binnenlandse post vergelijkbare criteria moeten worden gehanteerd (artikelen 17, 18 en de bijlage).

De Nederlandse regelgeving voldoet reeds grotendeels aan de kwaliteitseisen die in de richtlijn aan de universele dienst worden gesteld. Zo is in § 2.17 en § 2.18 van het Barp bepaald dat in beginsel op alle dagen, niet zijnde zon- of feestdagen, een postbestelling moet worden uitgevoerd en dat binnenlandse brieven als regel worden besteld volgende op de dag van terpostbezorging. Deze eisen houden zelfs een hoger kwaliteitsniveau in dan in de richtlijn voorgeschreven.

Voor een volledige implementatie zullen de overige richtlijnbevestigingen betreffende kwaliteit, zoals de kwaliteitsnorm voor de overkomstduur van grensoverschrijdende postzendingen binnen de Europese Unie, worden geïmplementeerd in het Barp.

#### *4.3. De voorbehouden diensten*

Ingevolge artikel 7 van de richtlijn kunnen bepaalde diensten, voorzover nodig voor de handhaving van de universele dienst, aan de leverancier van die dienst worden voorbehouden, dat wil zeggen dat deze diensten met uitsluiting van anderen mogen worden verricht. Kort gezegd komt het erop neer dat het vervoer van briefpost met een prijs van minder dan vijfmaal het openbare tarief van brievenpost van de laagste gewichtsklasse van de snelste standaardcategorie en een gewicht van minder dan 350 gram, mag worden voorbehouden. Ook grensoverschrijdende post en direct mail kunnen worden voorbehouden binnen deze grenzen (artikel 7, tweede lid). Dit systeem komt overeen met het hierboven beschreven huidige stelsel krachtens de Postwet, waarin het vervoer van brieven van elk ten hoogste 500 gram exclusief is voorbehouden aan TPG. In verband met de in de richtlijn omschreven aard van de mogelijk voor te behouden dienstverlening zij echter wel vermeld dat deze dienstverlening veel meer omvat dan het in de Postwet omschreven exclusieve vervoer van brieven. Van dit exclusieve vervoer zijn geadresseerde drukwerken die onder de in de richtlijn omschreven begrippen «brievenpost» en «direct mail» (artikel 2, onder 7 en 8) vallen, uitgezonderd. Aangezien deze drukwerken ingevolge de richtlijn wel kunnen worden voorbehouden, is de aard van de mogelijk voor te behouden dienstverlening in de richtlijn in vergelijking met de Nederlandse situatie veel ruimer.

De gewichtsgrenzen die de richtlijn aan de voorbehouden diensten stelt, zijn scherper dan de in de Postwet gestelde grenzen. De in de richtlijn gegeven maxima worden ingegeven door het standpunt van de Commissie dat het vervoer van brieven die in de laagste gewichtsklasse van de standaardpostdienst vallen, de kern van de briefpostmarkt vormen. Gemiddeld genomen vertegenwoordigt het aandeel van de briefpoststukken van minder dan 350 gram en waarvoor het tarief lager is dan vijf maal het openbare tarief voor een standaardpoststuk dat in de laagste gewichtsklasse valt, ongeveer 98% van de briefpost van de postexploitanten (groenboek (COM(91)476def.)). Volgens de Commissie kunnen de postexploitanten dan ook niet pretenderen dat de diensten voor post boven de genoemde limieten voor hen dienen te worden gereserveerd. Immers, het effect daarvan op hun inkomsten is onbetekend.

Daarbij komt dat bij het vaststellen van de grenzen van de voorbehouden diensten, naast de in de richtlijn gestelde maxima, rekening dient te worden gehouden met artikel 90 van het EG-Verdrag. Krachtens artikel 90, tweede lid, van het EG-Verdrag vallen ondernemingen als TPG onder de (mededingings)regels van het verdrag, voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. Dit betekent dat de handhaving van uitsluitende rechten als het exclusieve vervoer van brieven een rechtvaardiging in het licht van artikel 90 EG-Verdrag behoeft. Over deze rechtvaardiging laat de Commissie zich in de mededeling uit. In de onderdelen 5.4 en 8.3 van de

mededeling stelt de Commissie zich op het standpunt dat de uitsluitende rechten waarvan de werkingssfeer niet verder reikt dan de voorbehouden diensten, bedoeld in de richtlijn, op het eerste gezicht, «prima facie», ingevolge artikel 90, tweede lid, gerechtvaardigd zijn. Dit zal ook als uitgangspunt dienen bij de toepassing van de mededingingsregels op de postsector, indien de Commissie optreedt na een klacht of op eigen initiatief, aldus de mededeling.

In het licht van het bovenstaande behoeft het geen betoog dat de in de Postwet opgenomen grens van ten hoogste 500 gram voor het voorbehouden vervoer van brieven, die overigens in Nederland al sinds het begin van de vorige eeuw bestaat, niet langer zal blijven gehandhaafd. In de eerste plaats uiteraard vanwege het feit dat in de richtlijn om eerdervermelde redenen een maximum is gesteld aan dit vervoer van brieven (minder dan 350 gram). Vervolgens is, ook met het oog op de krachtige positie van TPG, besloten om een verdergaande stap op weg naar liberalisering te zetten. Het voornemen is om de omvang van het exclusieve vervoer van brieven te beperken tot brieven die elk afzonderlijk ten hoogste 100 gram wegen. Anders dan nu het geval is, zal dit vervoer zich niet uitstrekken tot het geheel van binnenlandse en grensoverschrijdende brieven. Het exclusieve vervoer van brieven zal slechts beperkt zijn tot het vervoer van brieven binnen Nederland en brieven die afkomstig zijn uit het buitenland. Het grensoverschrijdende uitgaande vervoer van brieven zal niet langer deel uitmaken van de voorbehouden dienstverlening. Bij deze beslissing is mede overwogen dat het vervoer van brievenpost bestemd voor het buitenland niet onderworpen is aan UPU-verplichtingen. Het vrijmaken van deze postvervoerstream is daarom binnen het bestaande wettelijke kader relatief eenvoudig te realiseren. Ook wordt hiermee aangesloten bij een ontwikkeling in een aantal lid-staten van de Europese Unie, waarin deze vervoersstream al rehtens of de facto is geliberaliseerd, zoals in Denemarken, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Vervolgens is een wijziging van het exclusieve vervoer van brieven noodzakelijk in verband met de in de richtlijn in aanvulling op de gewichtsgrens verplicht gestelde tariefgrens. In de richtlijn is een tariefgrens opgenomen om te voorkomen dat ook andere diensten onder de voorbehouden dienstverlening vallen. Te denken valt aan bijvoorbeeld koeriersdiensten – in de richtlijn en de mededeling aangeduid als exprespostdiensten –. Deze dienst heeft ten opzichte van het «normale» vervoer een toegevoegde waarde die doorgaans tot uitdrukking komt in de extra prijs die klanten bereid zijn te betalen<sup>1</sup>. Gelet hierop is in de richtlijn ook een tarifaire begrenzing ter afbakening van de voorbehouden dienstverlening ingebouwd. Een met een gewichtsgrens van 100 gram overeenkomende tariefgrens is drie maal het in de richtlijn bedoelde basistarief, hetgeen in de Nederlandse situatie neerkomt op f 2,40 (drie maal f 0,80). Het ligt daarom in de bedoeling om deze tariefgrens die duidelijk lager ligt dan het in de richtlijn genoemde maximale tarief, te hanteren ter afbakening van de voorbehouden diensten.

Met de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen gewichts- en tariefgrens vervult Nederland een voortrekkersrol binnen de Europese Unie. Voorzover bekend is in Nederland omringende landen gekozen voor een minder vergaande koers. Zo is in Duitsland het voorbehouden gebied van brievenpost dat tevens direct mail en andere geadresseerde drukwerken omvat, tot en met 31 december 2002 vastgesteld op een gewichtsgrens van respectievelijk 50 gram (drukwerken) en 200 gram. Dat Nederland ten opzichte van andere landen in Europa een vergaande stap doet op weg naar liberalisering van de postmarkt, is in lijn met het steeds door Nederland uitgedragen standpunt over openstelling van deze markt.

---

<sup>1</sup> In de Nederlandse regelgeving is een tarifaire grens als zodanig niet nodig voor de in de richtlijn bedoelde afbakening van de voorbehouden diensten, aangezien de koeriersdienst niet tot de opgedragen dienstverlening behoort en reeds daarom niet kan worden voorbehouden.

Nederland heeft zich, ook tijdens de onderhandelingen in de Europese Unie over de richtlijn, voorstander betoond van verdergaande stappen dan in de richtlijn zijn vastgelegd.

Exacte (rekenkundige) gegevens ontbreken om de omvang van het exclusieve vervoer van brieven kwantitatief te kunnen onderbouwen. De voornaamste reden hiervoor is dat TPG krachtens de huidige regelgeving niet verplicht is om in de boekhouding voor de opgedragen dienstverlening een onderscheid te maken tussen exclusieve diensten en diensten die in concurrentie kunnen worden verricht. Ook ontbreekt thans een verplichting tot een toerekening van kosten aan deze onderscheiden diensten. Er bestaat daarom nog geen duidelijk inzicht in de kostenstructuur van de voorbehouden en overige opgedragen diensten. Dit zal in verband met de implementatie van de richtlijn veranderen (zie onder 4). Op basis van de toepassing van de betrokken geïmplementeerde bepalingen zal een beter inzicht in de kostenstructuur van zowel de exclusieve als de overige opgedragen diensten kunnen worden verworven.

Een verdere verlaging van de grenzen van het voorbehouden gebied lijkt op dit moment door teveel risico's omgeven, omdat niet vaststaat dat bij het loslaten van het exclusieve vervoer een concurrerende markt ontstaat die een ieder in Nederland, ongeacht zijn woonplaats, kan garanderen dat op reguliere basis zijn of haar brieven worden vervoerd. Ook de uitkomsten van het eerdergenoemde onderzoek van PricewaterhouseCoopers ondersteunen de voorgestane stapsgewijze benadering. Daarbij komt dat op de zakelijke markt een sterke groei van de dienstverlening op het gebied van het elektronisch berichtenverkeer is waar te nemen. In hoeverre deze vorm van substitutie een bedreiging vormt voor een goede postale dienstverlening is niet met zekerheid te zeggen. Bovendien zullen eerst de effecten van de nu voorgestelde liberaliseringsstappen moeten worden afgewacht. Tevens spelen de ontwikkelingen in de Nederland omringende landen, en in het bijzonder in Duitsland, een grote rol. Indien in Nederland het voorbehouden gebied in vergelijking met andere Europese landen nog verder verkleind zou worden, dreigt het gevaar dat buitenlandse leveranciers van de universele dienst in Nederland de lucratieve delen van het voorheen voorbehouden gebied gaan bedienen. Op die wijze zouden voor TPG de minst rendabele gebieden overblijven, hetgeen nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor de waarborging van de universele dienst. Zolang het voor TPG niet mogelijk is om in het kader van de reciprociteit ook in het buitenland op de van oudsher voorbehouden markten actief te zijn, lijkt in dit opzicht terughoudendheid geboden. Derhalve kunnen Nederlandse initiatieven tot verdergaande liberalisering van de postmarkt niet geheel los worden gezien van de ontwikkelingen in buurlanden als Duitsland en de nadere besluitvorming in de Europese Unie. Gelet daarop is het streven erop gericht om, net als in Duitsland het geval is, met ingang van 1 januari 2003 de voorbehouden dienstverlening af te schaffen. Deze datum wordt ook in de richtlijn genoemd als tijdstip waarop communautaire besluiten tot verdergaande liberalisering moeten zijn uitgevoerd (artikel 7, derde lid). Met de beoogde volledige afschaffing van de voorbehouden dienstverlening in 2003 zal tegelijkertijd een ruimer wettelijk kader dat is ingericht voor een vrije-marktsituatie, beschikbaar moeten zijn. Zoals in het algemeen deel van de toelichting al is aangegeven, zal de Postwet bij een algehele liberalisering van de postmarkt derhalve tijdig moeten worden herzien.

#### *4.4. Tarieven, scheiding in de boekhouding en een toerekeningssysteem van kosten*

Voor de opgedragen en de voorbehouden diensten die deel uitmaken van

de universele dienst is in de richtlijn een aantal bepalingen opgenomen dat betrekking heeft op de tarieven, de scheiding in de boekhouding en de toerekening van kosten (zie in het bijzonder de artikelen 12 en 14). Het ligt in de bedoeling om deze bepalingen krachtens het onderhavige wetsvoorstel uit te voeren in het Barp, onder aanpassing van de thans geldende bepalingen.

Gelet echter op het feit dat de implementatie van de verplichtingen met betrekking tot de bovenbedoelde tarieven en de daarmee samenhangende toerekening van kosten ten opzichte van de huidige Nederlandse postale regelgeving een ingrijpende wijziging in zullen houden, volgt hieronder een korte uiteenzetting over deze verplichtingen. Hieraan voorafgaand is een opmerking over het begrip «dienst» in de artikelen 12 en 14 van de richtlijn op zijn plaats, aangezien het voor de implementatie van de richtlijn van groot belang is wat hieronder moet worden verstaan. In de richtlijn noch in de mededeling is aan dit begrip een nadere invulling gegeven. Nadere besprekingen van de Nederlandse regering met de Commissie hebben tot de slotsom geleid dat de aard van de verplichting die een dienstaanbieder jegens een afnemer van een postdienst aangaat, het belangrijkste criterium dient te zijn op basis waarvan diensten moeten worden onderscheiden. Als bijvoorbeeld aan het vervoer van een postzending de garantie wordt gekoppeld dat zij sneller of met meer waarborgen wordt vervoerd dan andere zendingen, moet het vervoer van deze zending worden aangemerkt als een afzonderlijke dienst. Het gaat er dus om of er een andere, gegarandeerde afdwingbare prestatie wordt geleverd ten aanzien van de afnemer. Daarbij moet een scherpe scheidslijn worden getrokken tussen intern gerichte doelstellingen en extern gerichte verplichtingen. Dat een bedrijf zichzelf ten doel stelt – of de overheid aan een bedrijf de inspanningsverplichting oplegt – om bijvoorbeeld een snellere overkomstduur van zendingen te realiseren, maakt nog niet dat er sprake is van een afzonderlijke dienst. Als daarentegen jegens de afnemer van die dienst de afdwingbare verplichting wordt aangegaan om een andere prestatie te leveren – doorgaans tegen een ander tarief – is wel sprake van een andere dienst. Tot zover de toelichting op het begrip «dienst» in de artikelen 12 en 14.

In artikel 12 van de richtlijn is een aantal beginselen neergelegd dat betrekking heeft op de tarieven voor de diensten die deel uitmaken van de universele dienst. De tarieven voor deze diensten moeten onder meer op de kosten zijn gebaseerd, transparant en niet-discriminerend zijn. Zoals in het groenboek van de Commissie (COM(91)476def.) dat ten grondslag ligt aan de richtlijn, is aangegeven, is een consequente toepassing van deze beginselen de beste garantie voor financieel gezonde postdiensten. Ook uit de considerans van de richtlijn (overweging 26) blijkt dat de tarieven aan deze beginselen moeten voldoen, teneinde een deugdelijk beheer van de universele diensten te waarborgen en ongeoorloofde kruissubsidiëring te voorkomen. Met betrekking tot het begrip «de kosten» valt uit de mededeling van de Commissie af te leiden dat de prijs van diensten die in concurrentie worden verricht in beginsel gelijk dient te zijn aan de gemiddelde totale kosten van het verrichten ervan (onderdeel 3.4). Dit betekent volgens de mededeling dat de directe kosten gedekt moeten zijn, plus een passend deel van de gemeenschappelijke en de overheadkosten van de exploitant. Om deze passende verhouding vast te stellen moeten objectieve criteria worden gehanteerd, zoals hoeveelheid, tijd-/arbeidsgebruik of intensiteit van het gebruik (onderdeel 3.4). Wanneer in dit verband sprake kan zijn van ongeoorloofde kruissubsidiëring, komt hieronder bij de bespreking van artikel 14 van de richtlijn aan de orde.



Op de bovenbeschreven tariefbeginselen is in de richtlijn en de mededeling voorzien in een enkele uitzondering. Zo is rekening gehouden met het feit dat de kosten voor het vervoer van braillezendingen in lid-staten tot een bepaalde omvang voor rekening van de betrokken postexploitanten blijven. Uit de considerans van de richtlijn (overweging 16) blijkt dat de uitvoering van de richtlijn geenszins ten koste mag gaan van de gratis verlening van sommige diensten voor blinden en slechtzienden. Op basis van deze overweging is zelfs een afwijking van de in de richtlijn omschreven voorbehouden dienstverlening mogelijk. Artikel 7, eerste lid, van de richtlijn bepaalt dat uitzonderingen op in dit artikel genoemde gewichts- en prijsbeperkingen mogen worden toegestaan bij de gratis postdienst voor blinden en slechtzienden. In de mededeling wordt voor wat betreft de beoordeling van gerechtvaardigde vormen van kruissubsidiëring bij deze afwijking aangesloten. Mits met inachtneming van artikel 90, tweede lid, EG-Verdrag, is kruissubsidiëring toegestaan bij het verlenen van, in termen van de mededeling, «diensten voor sociaal, medisch of economisch achtergestelde personen» (onderdeel 3.4). Deze beleidslijn komt overeen met § 6.2 van het Barp. In deze paragraaf is bepaald dat de kosten van braillezendingen voor de houder van de concessie blijven, zoals de desbetreffende postzendingen naar aard en omvang op het moment van het van kracht worden van het Barp (1 januari 1989) worden verricht. Gelet op het belang dat blinden en slechtzienden hebben bij braillezendingen – zij zijn voor hun informatievoorziening daarvan grotendeels afhankelijk –, dient het vervoer van deze zendingen kosteloos te zijn. Indien voor dit vervoer hoge porti betaald zouden moeten worden, zou dit tot gevolg kunnen hebben dat blinden en slechtzienden in de Nederlandse samenleving geïsoleerd raken. § 6.2 zal dan ook in de thans geldende vorm blijven gehandhaafd.

Voorts vloeit uit artikel 12 van de richtlijn voort dat de tarieven voor de diensten die deel uitmaken van de universele dienst tevens betaalbaar moeten zijn. De betaalbaarheid van deze tarieven maakt als zodanig deel uit van de universele dienst; diensten die deel uitmaken van de universele dienst moeten tegen maatschappelijk gewenste tarieven beschikbaar zijn. Om de betaalbaarheid van de opgedragen dienstverlening te kunnen waarborgen is ter implementatie van artikel 12 een wettelijke bevoegdheid opgenomen om bij ministerieel besluit tijdelijk de tariefontwikkeling te kunnen reguleren. Overigens tekent ondergetekende hierbij aan dat het niveau van de huidige tarieven die door TPG voor de opgedragen dienstverlening in rekening worden gebracht, alleszins betaalbaar wordt geacht.

Om de daadwerkelijke kosten van de dienstverlening doorzichtig te maken is in artikel 14 van de richtlijn vervolgens voorgeschreven dat de leveranciers van de universele dienst in hun interne boekhouding voor alle diensten die tot de voorbehouden sector behoren enerzijds en voor de niet-voorbehouden diensten anderzijds, afzonderlijke rekeningen bijhouden. Deze bepaling zal binnen twee jaren na inwerkingtreding van de richtlijn (10 februari 2000) moeten worden omgezet en toegepast. In de rekeningen voor de niet-voorbehouden diensten dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de diensten die onder de universele dienst vallen en de diensten die er niet onder vallen (artikel 14, tweede lid). De bepaling verplicht tot een driedeling in categorieën diensten, te weten alle voorbehouden diensten, de niet-voorbehouden diensten die deel uitmaken van de universele dienst en de overige «vrije diensten» (artikel 14, tweede lid). Dit betekent een verfijning ten opzichte van de in het Barp voorgeschreven tweedeling in de financiële verantwoording (zie hierboven onder 3.7).

Ook is in de richtlijn een toerekeningssysteem geïntroduceerd (artikel 14, derde lid). Op basis van dit systeem dat ook binnen twee jaren na de inwerkingtreding van de richtlijn moet worden omgezet en toegepast, kunnen kosten zo nauwkeurig mogelijk worden toegerekend aan de onderscheiden diensten. Het systeem strekt ertoe om te kunnen nagaan of de toerekening voldoet aan onder meer het beginsel van kosten-gebaseerde tarieven en of er sprake is van ongeoorloofde kruis-subsidiëring. In de mededeling van de Commissie is aan het begrip (ongeoorloofde) kruissubsidiëring een nadere uitleg gegeven (onderdelen 3.2 en 3.3). Zij geeft onder meer aan dat subsidiëring van diensten waarvoor concurrentie bestaat, door toerekening van de kosten ervan aan voorbehouden diensten tot concurrentiedistorsie of tot strijd met artikel 86 van het EG-Verdrag kan leiden. Dit kan uitlopen op misbruik van machtspositie in de Gemeenschap. In de mededeling wordt daarover onder meer opgemerkt dat ook ondernemingen met een machtspositie door middel van prijzen mogen concurreren, tenzij het om een met de relevante nationale of communautaire regelgeving strijdige, op uitschakeling van een concurrent gerichte prijsstelling gaat. Hiervan kan sprake zijn als diensten systematisch en gericht tegen een prijs worden aangeboden die lager is dan de gemiddelde totale kosten.

Ten dele voldoet het Nederlandse wettelijke systeem reeds aan de richtlijn en biedt het waarborgen om ongeoorloofde kruissubsidiëring zoals weergegeven in de mededeling, te voorkomen (§ 6 van het Barp, zie hierboven onder 3.7). Voor een volledige implementatie van artikel 14 van de richtlijn zal de huidige regeling in het Barp betreffende de scheiding in de financiële verantwoording en de kostentoe rekening worden vervangen door de driedeling in de boekhouding en het toerekeningssysteem, bedoeld in artikel 14 van de richtlijn.

#### *4.5. Andere onderwerpen uit de richtlijn*

Artikel 13 van de richtlijn betreft de zogenoemde eindkosten. Eindkosten zijn vergoedingen die leveranciers van de universele dienst elkaar betalen voor de distributie van de inkomende grensoverschrijdende post die uit een andere lid-staat of uit een derde land afkomstig is (artikel 2, onderdeel 15, van de richtlijn). Op grond van artikel 13 van de richtlijn dienen de lid-staten hun leveranciers van de universele dienst ertoe aan te moedigen om ervoor te zorgen dat in hun overeenkomsten met betrekking tot de eindkosten voor het grensoverschrijdende postverkeer binnen de Gemeenschap een aantal beginselen wordt geëerbiedigd. Deze beginselen houden onder meer in dat de eindkosten moeten worden vastgesteld in verhouding tot de kosten voor behandeling en distributie van inkomende grensoverschrijdende post en dat de vergoedingsniveaus gerelateerd moeten zijn aan de geleverde kwaliteit van de dienst. In dit verband kan worden gewezen op de zogenoemde Reims-overeenkomsten, gesloten in respectievelijk oktober 1995 en juli 1997. Deze overeenkomsten strekken ertoe om de partijen bij de overeenkomst, de betrokken Europese postexploitanten, een vergoeding te bieden voor hun bestelling van grensoverschrijdende post die aansluit bij de daarvoor gemaakte werkelijke kosten. Tevens hebben de overeenkomsten ten doel om de kwaliteit van de grensoverschrijdende postdiensten te verbeteren. Daartoe worden de eindkosten gebaseerd op een percentage van het binnenlandse tarief van de ontvangende partij voor het vervoer van afzonderlijke briefzendingen. Het niveau van de eindkosten is daarnaast onderworpen aan een op de kwaliteit van de dienstverlening gebaseerde sanctieregeling. In de overeenkomst is een kwaliteitsnorm vastgesteld voor de overkomstduur van binnenkomende grensoverschrijdende post. Als niet ten volle aan deze kwaliteitsnorm wordt voldaan, worden de eindkosten volgens vastgestelde percentages dienovereenkomstig

verlaagd. Bij «Reims II» is de houder van de concessie overigens geen partij. Dit houdt verband met de overgangsbepalingen die ten opzichte van «Reims I» in de eerste overgangsjaren tot een veel sterkere verhoging van de vergoedingen zullen leiden.

Uit het voorgaande blijkt dat de doelstellingen van de Reims-overeenkomsten die overigens beide (nog) niet in werking zijn getreden, overeenkomen met de beginselen zoals verwoord in artikel 13 van de richtlijn. Van deze doelstellingen is Nederland een sterk voorstander. Nederland zal dan ook in het licht van het in artikel 13 van de richtlijn voorgeschreven aanmoedigingsbeleid het streven van de houder van de concessie ondersteunen om de eindkosten aan te passen aan de werkelijke bezorgingskosten en bovendien te koppelen aan de kwaliteit van de dienst. Het spreekt daarbij vanzelf dat er voor moet worden gewaakt dat toepassing van overeenkomsten als de Reims-overeenkomsten strijd met de Europese mededingingsregels zal opleveren. Om een dergelijke strijdigheid te voorkomen, hebben de betrokken postexploitanten de overeenkomsten dan ook bij de Commissie aangemeld (respectievelijk PbEG 1996, C 42 en PbEG 1998, C 53). De Commissie is blijkens de publicatie in het PbEG 1998, C 371, voornemens ter zake van de Reims II-overeenkomst een gunstig standpunt in te nemen.

In artikel 19 van de richtlijn is een regeling voor geschillen over de levering van de universele dienst neergelegd. In de huidige praktijk en regelgeving zijn al voorzieningen getroffen voor klachten en geschillen tussen de houder van de concessie en consumenten over de opgedragen dienstverlening. In dit verband kan in de eerste plaats worden gewezen op artikel 10 van de algemene voorwaarden van de houder van de concessie. Ingevolge dit artikel kunnen klachten over de verleende diensten worden ingediend bij elke postvestiging. Ook is een gratis telefoonnummer beschikbaar voor het indienen van klachten. Voorts is artikel 5, tweede lid, onder c en § 9 van het Barp van belang. Krachtens § 9 van dit besluit is de Geschillencommissie Post ingesteld, voor geschillen over de toepassing en de uitleg van de algemene voorwaarden die in overeenkomsten tot het vervoer van postzendingen zijn opgenomen. Deze commissie die werkzaam is onder de Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken, is erkend krachtens de Erkenningregeling geschillencommissie consumentenklachten 1997. Op basis van haar reglement is de commissie bevoegd uitspraken te doen onder meer in de vorm van een bindend advies in geschillen die hun oorsprong vinden in klachten van consumenten over het vervoer van postzendingen. Ook zijn in het desbetreffende reglement bepalingen opgenomen inzake de termijnen van behandeling en de vaststelling door de commissie van een schadevergoeding, indien zij een klacht gegrond acht. Per februari 1997 is de bevoegdheid van de geschillencommissie uitgebreid met de behandeling van klachten van consumenten over woningbrievenbussen. De algemene voorwaarden van de houder van de concessie zijn daaraan aangepast. In het licht van het bovenstaande zal nader worden bezien of de bevoegdheid van de geschillencommissie ter behandeling van klachten tussen TPG en consumenten nog verder kan worden uitgebreid. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een grotere toegankelijkheid tot de geschillencommissie van geadresseerden met bepaalde klachten over de opgedragen dienstverlening. Als de uitwerking daarvan ertoe zal leiden dat de bevoegdheid van de geschillencommissie zal worden uitgebreid, zal dit doorwerking moeten hebben in de algemene voorwaarden van TPG.

Volledigheidshalve zij er overigens nog op gewezen dat er geen verplichting bestaat om van deze geschillenregeling gebruik te maken,

maar dat de betrokken partijen dit onderling wel kunnen overeenkomen. In de Grondwet is immers het beginsel vastgelegd dat niemand kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. De burgerlijke rechter blijft derhalve te allen tijde bevoegd om dergelijke geschillen te behandelen.

In artikel 22 van de richtlijn is de verplichting voor de lid-staten opgenomen om een of meer nationale instantie(s) voor de postsector aan te wijzen die juridisch onderscheiden en functioneel onafhankelijk zijn van de exploitanten van postdiensten. Deze instanties worden aangewezen voor de vervulling van uit de richtlijn voortvloeiende taken. In dit verband wordt gewezen op de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatie-autoriteit (wet van 5 juli 1997, houdende regels inzake instelling van een college voor de post- en telecommunicatiemarkt (Stb. 320) (hierna: de OPTA-wet). Krachtens de OPTA-wet die in werking is getreden met ingang van 1 augustus 1997, zijn enkele beheers- en toezichthoudende taken op het gebied van de post aan een zelfstandig bestuursorgaan, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) opgedragen. Teneinde de onafhankelijkheid van de uitvoering van bepaalde overheidstaken te waarborgen, is het college belast met onder meer het toezicht op de naleving van een aantal verplichtingen krachtens de Postwet (artikel 15 van de OPTA-wet).

Het ligt in de bedoeling om de toezichtstaak met betrekking tot de rechtsregels ter implementatie van de richtlijn in dit wetsvoorstel, voornamelijk op te dragen aan het college. Dit zal overigens niet in alle opzichten een rechtens nieuwe situatie betekenen. Zoals hiervoor is uiteengezet, is een aantal rechtsregels vastgesteld bij en krachtens de Postwet reeds in overeenstemming met de richtlijn. Op deze rechtsregels houdt het college ingevolge de OPTA-wet ook nu al toezicht.

Het feit dat ook voor wat betreft de mededingingsregels aansluiting wordt gezocht bij deze sectorspecifieke toezichthouder in relatie tot het algemene mededingingstoezicht, is in overeenstemming met het kabinetsstandpunt inzake toezicht («Zicht op toezicht», kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73). Naar de mening van het kabinet kan er aanleiding bestaan tot sectorspecifieke regels wanneer de ontwikkeling naar een grotere marktwerking juist is ingezet, er nog maar enkele aanbieders zijn en de toetreding niet vrij is. In een dergelijke overgangssituatie waarbij ook toezicht moet worden uitgeoefend op bijvoorbeeld de prijsontwikkeling in de sector, kan het de voorkeur verdienen om een tijdelijk toezicht te baseren op sectorspecifieke regels. In de postsector wordt thans nog niet volstaan met toezicht op basis van het algemene mededingingsregime. Er wordt in het kader van de implementatie van de richtlijn weliswaar een stap gezet op weg naar liberalisering van het brievenvervoer, maar diensten worden nog aan één dienst aanbieder voorbehouden. Er zal nog geen sprake zijn van een «gewone» marktsituatie. Hoewel deze overwegingen niet automatisch leiden tot het stellen van sectorspecifieke regels, zijn in de Postwet toch enkele sectorspecifieke regels opgenomen. Zoals aangegeven in het kabinetsstandpunt dienen deze regels periodiek te worden heroverwogen. Gelet op de gewenste liberalisering van de postmarkt in 2003 zullen de specifieke regels dan ook in dat kader worden heroverwogen. Ook bij de vraag naar de organisatie van het toezicht op de tijdelijke sectorspecifieke regels is het kabinetsstandpunt over «Zicht op toezicht» betrokken. Het kabinet heeft de criteria die de werkgroep hiervoor heeft ontwikkeld, onderschreven. Op grond van deze criteria zou het toezicht kunnen worden ondergebracht bij de krachtens de Mededingingswet ingestelde Nederlandse mededingingsautoriteit (hierna: Nma), zolang in een kamer bij de Nma. Niettemin is in dit wetsvoorstel voornamelijk gekozen voor eigenstandig sectorspecifiek toezicht door het college. Deze keuze houdt verband met het streven naar

een spoedige overgang naar een «gewone» marktsituatie en met de samenhang tussen mededingingsregels en andere regels, waarvoor thans reeds het college als toezichthouder is aangewezen. Bij de hierboven genoemde heroverweging van de specifieke regels zal ook de noodzaak van sectorspecifiek toezicht aan de orde komen. De keuze voor tijdelijk eigenstandig toezicht noodzaakt tot goede voorzieningen voor de bestuurlijke verhouding tussen het college en de Nma. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt daarin te voorzien (artikel I, onderdeel R).

Voorzover uit de richtlijn andersoortige taken voortvloeien dan die bij de OPTA-wet aan het college zijn opgedragen, is de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen als nationale regelgevende instantie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan taken die noodzakelijkerwijs meebrengen dat regelgevende bevoegdheden moeten worden uitgeoefend. In lijn met het algemene uitgangspunt van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) inzake zelfstandige bestuursorganen zijn deze bevoegdheden niet aan het college toegekend. De minister zal in dergelijke gevallen als instantie als bedoeld in artikel 22 zijn aan te merken.

De richtlijn bevat een aantal artikelen dat niet hoeft te worden geïmplementeerd, omdat de desbetreffende artikelen verplichtingen voor organen van de Europese Unie bevatten of notificatieverplichtingen van de lid-staten die geen omzetting in nationaal recht behoeven. Voorts is een aantal bepalingen van de richtlijn niet geïmplementeerd, omdat de bestaande nationale regelgeving reeds daarmee in overeenstemming is (zie voor een overzicht de bijgaande transponeringstabel).

Daarnaast is van belang om op te merken dat de richtlijn een aantal artikelen bevat dat niet een uitvoeringsverplichting voor de lid-staten bevat, maar een discretionaire bevoegdheid voor de lid-staten om in bepaalde omstandigheden maatregelen te treffen. Te noemen vallen de artikelen 3, derde lid, en 18, tweede lid, die afwijkingen van de aan de universele dienst gestelde kwaliteitscriteria toestaan ingeval van uitzonderlijke geografische situaties. Naar het ondergetekende voorkomt hoeft van deze bevoegdheden in beginsel geen gebruik te worden gemaakt. Voorts biedt de richtlijn de mogelijkheid om voor niet-voorbehouden diensten die binnen of buiten het toepassingsbereik van de universele dienst vallen, onder bepaalde voorwaarden een vergunningstelsel in het leven te roepen (artikel 9). Daarbij kan tevens een door vergunninghouders te voeden fonds worden ingesteld, teneinde een mogelijk onevenredige financiële last voor de leverancier van de universele dienst te compenseren. Van deze bevoegdheid wordt vooralsnog geen gebruik gemaakt. Een gefundeerde beslissing over de invoering van een vergunningstelsel dat op zowel het betrokken bedrijfsleven als de overheid lasten zal leggen, vergt een zorgvuldige afweging. Daartoe zal eerst de nodige kennis van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot de postmarkt beschikbaar moeten zijn. Gegeven daarnaast de omstandigheden waaronder de postale dienstverlening thans in Nederland plaatsvindt, is er momenteel geen aanleiding om over te gaan tot de invoering van een vergunningstelsel. Het is uiteraard niet uitgesloten dat dit, mede gelet op de gewenste liberalisering van de postmarkt in 2003, in de toekomst anders zal liggen. Op basis van het eerdergenoemde onderzoek dat is uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers, zal een nadere afweging op onder meer dit punt worden gemaakt. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden betrokken bij de vraag of invoering van een vergunningstelsel in het kader van de beoogde liberalisering van de postmarkt moet worden overwogen.

Ten slotte nog een opmerking over het tijdelijke karakter van de richtlijn (artikel 27). Dit tijdelijke karakter brengt niet mee dat de regelgeving ter implementatie van de richtlijn met ingang van de in artikel 27 genoemde datum moet zijn vervallen. Daartoe is in de richtlijn zelf een voorziening opgenomen. Artikel 27 bepaalt weliswaar dat de richtlijn in beginsel van toepassing tot en met 31 december 2004, tenzij een andersluidend besluit wordt genomen uit hoofde van artikel 7, derde lid, van de richtlijn, maar in artikel 26 is voorzien dat de door de lid-staten ter uitvoering van deze richtlijn genomen maatregelen mogen worden gehandhaafd ingeval de richtlijn vervalt, voorzover de maatregelen verenigbaar zijn met het EG-Verdrag. Er is daarom niet voor gekozen om een horizonbepaling, houdende een vervaldatum voor de implementatieregelgeving op te nemen. Overigens zou het uit oogpunt van systematiek van regelgeving ook niet goed mogelijk zijn om in het onderhavige wetsvoorstel een onderscheid aan te brengen in voorschriften die strekken tot implementatie van de richtlijn en andere voorschriften van oudere datum. Deze voorschriften zijn niet afzonderlijk van elkaar toepasbaar. Bovendien zal in het licht van de gewenste liberalisering van de postmarkt in 2003 een algehele herziening van de postale regelgeving wellicht op een eerder moment dan de in de richtlijn genoemde vervaldatum (31 december 2004) aan de orde zijn.

#### *4.6. Overige algemene opmerkingen*

Over een ontwerp van dit wetsvoorstel is overleg gevoerd met de houder van de concessie. Voorts is een ontwerp van dit wetsvoorstel bij brief van 6 mei 1998, nr. HDTP/98/1337, met toepassing van artikel 11, tweede lid, onder a, van de Wet advies en overleg verkeer en waterstaat voorgelegd aan het Permanent overlegorgaan post en telecommunicatie (hierna: Opt). Naar aanleiding van de bespreking van het ontwerp door het Opt op 10 juni 1998 die is vervolgd op 3 september 1998, is de memorie van toelichting op enkele punten aangepast. Over het standpunt van het Opt (rapport van bevindingen van 25 juni 1998, nr. OPT 98/78) kan in algemene zin het volgende worden opgemerkt.

Over de gehele linie genomen kunnen de leden van het Opt instemmen met de voorgenomen maatregel tot beperking van de exclusieve dienstverlening. Enkele leden vragen echter nadrukkelijk aandacht voor de sociale positie van werknemers in de betrokken sector. Deze positie zou als gevolg van de liberaliseringsmaatregel kunnen verslechteren. Dat zou eens te meer het geval kunnen zijn, indien de brievenmarkt in omliggende landen niet op vergelijkbare wijze wordt geopend. De vrees bestaat dat krachtige buitenlandse bedrijven de mogelijkheid krijgen om de opengestelde Nederlandse brievenmarkt te gaan beheersen. Voor postexploitanten die op relatief kleine schaal opereren, zou dan nauwelijks ruimte op de Nederlandse markt overblijven, terwijl bovendien reciproque activiteiten in het buitenland niet mogelijk zijn. Ondergetekende geeft aan dat bij de beslissing om het voorbehouden vervoer terug te brengen zeker ook de ontwikkelingen in de omliggende landen zijn betrokken. Dat beslissingen inzake verdergaande liberalisering van de brievenmarkt gevolgen kunnen hebben voor de arbeidscondities in de betrokken sector wordt onderkend. In het licht van dergelijke sociale aspecten wordt dan ook nogmaals benadrukt dat volledige openstelling van de brievenmarkt niet los zal worden gezien van de toekomstige ontwikkelingen in het buitenland en in de Europese Unie.

Voorts wordt door enkele leden de wens geuit dat in het wetsvoorstel regels worden opgenomen voor de bestemming van winsten die zijn behaald met het exclusieve vervoer van brieven. Met deze regels kan worden uitgesloten dat winsten in strijd met de mededingingsregels

worden aangewend, bijvoorbeeld ter financiering van overnames van andere bedrijven. Ook moet worden voorkomen dat de houder van de concessie met het exclusieve brievenvervoer de mogelijkheid krijgt om zijn machtspositie meer dan nodig te verstevigen. Het gevaar zou kunnen dreigen dat zelfs bij volledige liberalisering van de brievenmarkt feitelijk nauwelijks mogelijkheden bestaan voor andere aanbieders. Ondergetekende heeft oog voor deze bezwaren, maar acht afzonderlijke sector-specifieke regels voor dergelijke onderwerpen niet nodig. Vooral eerst dwingt de richtlijn niet tot het opnemen van zulke postale regels in de nationale wetgeving. Daarnaast biedt de Mededingingswet een adequaat wettelijk kader voor mededingingskwesties die betrekking hebben op de vraag of er sprake is van misbruik van machtspositie. Waar in de postale regelgeving terzake geen handvatten zijn opgenomen, is de Mededingingswet van toepassing.

Verder is het Opt niet eensluidend in zijn oordeel over de voorgestelde beperking van de opgedragen dienstverlening. Waar enkele leden negatieve effecten van de btw-heffing vrezen op de tarieven van TPG, wordt tegelijkertijd onderkend dat ook andere aanbieders hun diensten met btw moeten leveren. Voor wat betreft gevolgen voor instellingen die zelf geen btw kunnen verrekenen is via het Opt één reactie ontvangen van de fondsenwervers. Een eerste schatting van de 40 grootste fondsenwervers is dat de voorgestelde maatregel een kostenpost van 5,25 tot 7 miljoen gulden mee zal brengen. Ondergetekende wijst er in dit verband voor de duidelijkheid op dat het niet een op zichzelf staand doel is om de btw-vrijstelling als zodanig op te heffen. De btw-vrijstelling is uit hoofde van de btw-richtlijn noodzakelijkerwijs gekoppeld aan de omvang van de opgedragen dienstverlening. Als consequentie van de voorgestelde beperking van de opgedragen dienstverlening zal de daarmee samenhangende btw-vrijstelling komen te vervallen. Het opheffen van de btw-vrijstelling moet dan ook niet los worden gezien van de voorgestelde beperking van de opgedragen dienstverlening. Onder 4.1 is de motivering uiteengezet die ten grondslag ligt aan de beslissing om deze dienstverlening te beperken.

Ten slotte is het wetsvoorstel in ontwerp ingevolge artikel 5 van het Informatiestatuut Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit voor een zogenoemde uitvoeringstoets bij brief van 6 mei 1998, nr. HDTP/98/1336, voorgelegd aan het college. De door het college gemaakte opmerkingen en vragen (brief van 4 juni 1998, nr. OPTA/C/98/1343) hebben aanleiding gegeven om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een aantal onderdelen aan te passen. Ook zal een aantal opmerkingen van het college dat betrekking heeft op nog op te stellen lagere regelgeving, in die regelgeving nader worden uitgewerkt. Op enkele punten betreffende het wetsvoorstel zijn de door het college voorgestelde wijzigingen echter niet overgenomen. De belangrijkste hiervan zijn de volgende.

Het college is van mening dat de opsomming van artikelen in artikel 4, vierde lid, moet worden aangepast en zo nodig moet worden uitgebreid (artikel I, onderdeel F). Naar het oordeel van het college heeft deze opsomming betrekking op de uitoefening van verplichtingen van de houder van de concessie door een andere rechtspersoon die bij toepassing van artikel 4, eerste lid, van de Postwet het exclusieve recht krachtens de concessie uitoefent. Anders dan nu het geval is, zou de voorgestelde tekst dan ook een zodanige opsomming van verplichtingen moeten bevatten. Ondergetekende acht een dergelijke interpretatie van de wettekst echter niet juist. Uit de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Postwet kan worden afgeleid dat artikel 4, vierde lid, ten doel heeft om aan te geven welke voorschriften die de rechtsverhouding

tussen de houder van de concessie en derden regelen, tevens gelden voor de rechtspersoon, bedoeld in artikel 4. Om deze reden worden uitdrukkelijk de artikelen opgesomd die expliciet op deze rechtsverhouding ingaan. Genoemd kan bijvoorbeeld worden het tot anderen gerichte verbod om het exclusieve vervoer van brieven te verrichten. Dit verbod geldt ook jegens de rechtspersoon, bedoeld in artikel 4, als hij in plaats van de houder van de concessie het exclusieve recht krachtens de concessie uitoefent. Omdat het hier juist niet gaat om verplichtingen in de door het college bedoelde zin, concludeert ondergetekende dat de voorgestelde wetstechnische wijziging correct is doorgevoerd.

Voorts plaatst het college met het oog op mogelijk negatieve maatschappelijke gevolgen een kanttekening bij de voorgestelde beperking van de verplicht opgedragen dienstverlening tot het niveau zoals door de richtlijn is voorgeschreven. In reactie hierop wordt aangegeven dat de beperking van deze dienstverlening is voorgesteld onder de vooropgestelde voorwaarde dat een goede postale dienstverlening voor een ieder gewaarborgd zal zijn. Het spreekt vanzelf dat de beschikbaarheid van postdiensten die vanuit maatschappelijk oogpunt gewenst zijn, gegarandeerd moet zijn. Te dien einde zal de beschikbaarheid van de ingevolge de richtlijn verplichte dienstverlening onverkort aan TPG worden opgedragen. Naar het oordeel van ondergetekende zal deze dienstverlening dan ook geenszins in gevaar komen. Een nadere toelichting op de overwegingen die ertoe hebben geleid om de opgedragen dienstverlening tot het richtlijnniveau te beperken is hierboven onder 4.1 opgenomen.

Ten slotte meent het college dat voor wat betreft de verhouding tussen het college en de Nma een gelijkkluidende bepaling moet worden opgenomen als in artikel 18.3 van de Telecommunicatiewet. Ondergetekende deelt dit standpunt niet en verwijst voor een toelichting korthedshalve naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onder R, waarin het kabinetsstandpunt terzake wordt weergegeven.

## **B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

#### **A**

In de begripsbepaling is een klein aantal wijzigingen aangebracht van wetstechnische aard en een enkele aanpassing in verband met de richtlijn.

De wijziging van het begrip «postzendingen» (artikel 1, onderdeel c) is tweeledig. In de eerste plaats omvat artikel 1, onderdeel c, niet langer de verwijzing naar de vervoersverplichting zoals deze is inbegrepen in het thans geldende begrip. De vervoersverplichting is in artikel 2 van de wet opgenomen, zodat het niet nodig is om deze verwijzing als zodanig in de begripsomschrijving te handhaven. Bovendien is de voorgestelde feitelijke omschrijving van het begrip beter inpasbaar in andere begripsomschrijvingen en wetsartikelen. Waar in de wet bedoeld wordt op postzendingen waarop de vervoersverplichting, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van toepassing is, is in het onderhavige wetsvoorstel een overeenkomstige verwijzing naar dat artikel opgenomen.

In de tweede plaats is er voor gekozen om, anders dan nu het geval is, andere geadresseerde zendingen dan brieven bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Dit houdt verband met de richtlijn. In de richtlijn zijn de desbetreffende categorieën van geadresseerde zendingen afzonderlijk



omschreven. Voor een zorgvuldige uitvoering van de richtlijn zullen deze zendingen in de bedoelde maatregel worden aangewezen. Daarbij ligt het wel in de bedoeling om het huidige onderscheid dat in de Postwet is gemaakt tussen brieven en andere geadresseerde zendingen, te handhaven. Dit onderscheid is nodig voor de afbakening van het voorbehouden vervoer van brieven. Dit voorbehouden vervoer is beperkt tot brieven, zijnde geïndividualiseerde schriftelijke mededelingen in de zin van artikel 1, onderdeel b, van de Postwet. Met deze omschrijving van «brieven» strekt het voorbehouden vervoer van brieven zich niet uit tot andere geadresseerde zendingen zoals bijvoorbeeld drukwerken (zie algemeen deel en hierna, onder D). Drukwerken zijn expliciet uitgezonderd van het begrip «brieven», en maken daarmee geen deel uit van het voorbehouden vervoer. Omdat het geenszins de bedoeling is dat de exclusieve dienstverlening ten opzichte van de huidige situatie wordt uitgebreid, is het nodig om aan deze restrictieve invulling van het begrip «brieven» vast te houden. Dit betekent dat geen aansluiting kan worden gezocht bij de term «brievenpost» in de richtlijn (artikel 2, onder 7). Dit begrip is tezamen met het begrip «direct mail» (artikel 2, onder 8, van de richtlijn) maatgevend voor de in de richtlijn bedoelde voorbehouden dienstverlening (artikel 7). Ter toelichting daarop nog het volgende. Het begrip «brievenpost» uit de richtlijn is ruimer dan het begrip «brieven» in de zin van de Postwet. Van het begrip «brieven» zijn drukwerken uitgezonderd, terwijl deze categorie in haar geheel niet uitdrukkelijk van het begrip «brievenpost» is uitgesloten. Weliswaar zijn drukwerken als «direct mail» in de zin van de richtlijn niet aan te merken als «brievenpost», maar andere geadresseerde zendingen zoals bijvoorbeeld verhuisberichten en mailings kunnen weer wel worden begrepen onder dit begrip. Naar Nederlandse maatstaven worden deze categorieën van zendingen echter geschaard onder de noemer «drukwerk». Om de omvang van het exclusieve vervoer van brieven niet met dergelijke drukwerken te vergroten, kan de in de Postwet getrokken scheidslijn tussen brieven en andere geadresseerde zendingen niet worden gewijzigd. Om deze reden is het begrip «brievenpost» uit de richtlijn dan ook niet in het onderhavige wetsvoorstel overgenomen. Met inachtneming van dit verschil tussen de richtlijnterminologie en het begrippensysteem van de Postwet, zullen de zendingen voor het overige overeenkomstig de bewoordingen van de richtlijn in de bedoelde algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.

Ter vervanging van het nu geldende begrip «vervoer» is het begrip «postvervoer» (artikel 1, onderdeel d) opgenomen, waarvan de omschrijving vrijwel gelijklopend is, maar waarmee tevens de aard van het vervoer wordt aangeduid.

Overigens is er niet voor gekozen om alle in de richtlijn onderscheiden vervoersfasen zoals het sorteren, het distribueren en het bestellen in het onderhavige wetsvoorstel afzonderlijk te omschrijven. Voor de toepassing van het wetsvoorstel is dit niet nodig, omdat de opgedragen en voorbehouden dienstverlening betrekking hebben op het geheel van handelingen dat door het postvervoer wordt bestreken.

De begripsomschrijving in artikel 1, onderdeel f, is overeenkomstig aanwijzing 88 van de Ar geformuleerd. Tevens wordt door de voorgestelde begripsomschrijving verduidelijkt dat onder dit begrip voor de toepassing van de Postwet slechts de voor Nederland verbindende verdragen, reglementen en protocollen worden verstaan.

B

Het huidige opschrift van § 2 «Bepalingen inzake het vervoer van postzendingen» is aangepast aan de voorgenomen wijzigingen van § 2.

Het voorgestelde artikel 2 verschilt in een aantal opzichten van de huidige wettekst. Zo is in de eerste plaats de systematiek gewijzigd. Anders dan in het huidige artikel 2 is vooraleerst de verplichte dienstverlening omschreven. Vervolgens is in een nieuw artikel (artikel 2a) bepaald welke diensten met uitsluiting van anderen mogen worden verricht. Deze volgorde sluit beter aan bij de strekking van de Postwet en de richtlijn. Het uitgangspunt van zowel de Postwet als de richtlijn is immers dat een bepaald pakket van diensten in het gehele land voor een ieder tegen een betaalbaar tarief beschikbaar moet zijn. Daartoe is een aantal diensten aan TPG opgedragen. Om deze verplichting te kunnen nakomen, is vervolgens een beperkt deel van de opgedragen dienstverlening aan TPG voorbehouden. Het komt in dit verband logisch voor om, net als in de richtlijn het geval is, de opgedragen dienstverlening voorop te stellen en de beperktere exclusieve dienstverlening in een daarop volgende bepaling vast te leggen.

In de tweede plaats wordt de omvang van de postzendingen die deel uitmaken van het opgedragen postvervoer, met inbegrip van de daarmee samenhangende postvervoerdiensten in vergelijking met het huidige artikel 2, tweede lid, op een andere wijze ingevuld bij algemene maatregel van bestuur. Voor wat betreft de gewichtsgrenzen van de te vervoeren postzendingen zal worden aangesloten bij de in de richtlijn opgenomen gewichtsgrenzen van postzendingen die deel uitmaken van de universele dienst. Zo zal in elk geval het vervoer van postpakketten tot de volgende gewichtsgrenzen worden opgedragen:

- binnen Nederland tot ten hoogste 10 kilogram;
- afkomstig uit andere lid-staten van de Europese Unie tot ten hoogste 20 kilogram; en
- naar het grondgebied buiten Nederland en afkomstig uit de Nederlandse Antillen, Aruba en andere derde landen tot ten minste 10 kilogram.

Vanwege het feit dat in de richtlijn voor wat betreft het vervoer van postpakketten van en naar gebieden buiten een lid-staat een onderscheid wordt gemaakt tussen het grondgebied binnen een lid-staat, lid-staten van de Europese Unie en derde landen, is in artikel 2, tweede lid, de mogelijkheid gecreëerd om in de betrokken algemene maatregel van bestuur een overeenkomstig onderscheid te maken. Daarmee is het huidige in de Postwet gemaakte onderscheid tussen postzendingen binnen Nederland, van en naar de Nederlandse Antillen en Aruba en van en naar het buitenland niet gehandhaafd. Voor de volledigheid zij hieraan toegevoegd dat het loslaten van het onderscheid tussen de postvervoerstroom van en naar de Nederlandse Antillen en Aruba enerzijds en van en naar het buitenland anderzijds geen materiële wijziging zal meebrengen voor de toepassing van de UPU-Verdragen. Ter toelichting daarvan dient het volgende. Anders dan voor het merendeel van de verdragen geldt, kunnen krachtens de Constitutie van het UPU-Verdrag ook landen, niet zijnde soevereine staten, volwaardig partij worden bij het UPU-Verdrag. Ingevolge artikel 2 van deze Constitutie is het mogelijk dat afzonderlijke gebiedsdelen binnen een staat met een onafhankelijke postale administratie volledig lid worden van het UPU-Verdrag. Op basis van dit artikel zijn de Nederlandse Antillen en Aruba, in de hoedanigheid van afzonderlijke gebiedsdelen binnen het Koninkrijk der Nederlanden, als zelfstandige verdragspartij togetreden tot de UPU. Dit betekent dat deze landen ten opzichte van Nederland, het koninkrijksdeel binnen Europa, voor de toepassing van het UPU-Verdrag niet als een ondeelbaar onderdeel van de staat «Koninkrijk der Nederlanden» worden beschouwd, maar als een ander land. Het maakt voor de toepassing van de UPU-Verdragen daarom

geen verschil of er sprake is van postvervoer van en naar de Nederlandse Antillen en Aruba of postvervoer van en naar andere landen.

Met betrekking tot de afmetingen van de te vervoeren postzendingen zullen de minimum- en maximumafmetingen overeenkomstig de akten van de Wereldpostunie bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Naast de afbakening van de omvang van de opgedragen dienstverlening door middel van de te stellen gewichtsgrenzen en afmetingen aan de desbetreffende postzendingen, zal in de betrokken algemene maatregel van bestuur ook uitvoering worden gegeven aan het voornemen om de opgedragen dienstverlening van het binnenlandse postvervoer dat in concurrentie wordt verricht, te beperken tot het postvervoer van postzendingen tegen het enkelstukstarief. Zie daarover in meer uitgebreide zin het algemeen deel van de memorie van toelichting.

In de huidige systematiek is volstaan met een globale afbakening van de opgedragen dienstverlening, en zijn de opgedragen postvervoerdiensten die samenhangen met het postvervoer niet afzonderlijk genoemd. Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, zal omwille van de duidelijkheid in het nieuwe systeem wel worden gedifferentieerd naar postvervoerdiensten. Ingevolge artikel 2, eerste lid, worden dergelijke diensten bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Dit zijn de in de richtlijn genoemde diensten «aangetekende zending» en «zendingen met aangegeven waarde» (artikel 2, onderdelen 9 en 10), en zendingen in het kader van de gerechtelijke mededelingen in strafzaken (zie ook het algemeen deel van de toelichting onder 4.1). Deze postvervoerdiensten worden ook reeds door TPG onder de huidige opgedragen dienstverlening aangeboden. In de praktijk zal dit voor TPG dus geen nieuwe verplichtingen meebrengen.

Als gevolg van deze gewijzigde systematiek zullen de daarmee samenhangende bepalingen in het Barp worden aangepast. Uiteraard zullen bepalingen in het Barp die daarnaast betrekking hebben op de instandhouding van een goede dienstverlening, zoals bijvoorbeeld eisen ten aanzien van het beschikbaar stellen van infrastructurele faciliteiten als postkantoren en brievenbussen, blijven gelden.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat het begrip «postvervoer» in het eerste lid is beperkt tot vervoershandelingen die worden verricht vanaf het moment waarop een geadresseerde zending in een openbare brievenbus is gedeponneerd, of op toegangspunten als een postkantoor is afgegeven. De huidige wettekst heeft weleens aanleiding gegeven tot de vraag vanaf welk moment de vervoersverplichting van de houder van de concessie dient te gelden. Ten aanzien van bijvoorbeeld de haal- en brengservice, de dienst waarbij een postzending bij het woonadres van de afzender wordt afgehaald, bleek dit op basis van de wettekst niet volstrekt helder. De voorgestelde omschrijving beoogt te verduidelijken dat het ophalen van een postzending van het woonadres van de afzender geen deel uitmaakt van de vervoersverplichting. Dit is bovendien in lijn met de bewoordingen van de richtlijn. Blijkens de artikelen 2 en 3 van de richtlijn begint de levering van de universele dienst bij het ophalen, zijnde de handeling die er, in de woorden van de richtlijn, in bestaat om de postzendingen op te halen uit toegangspunten die ter beschikking van het publiek worden gesteld.

In artikel 2a, eerste lid, is ter implementatie van artikel 7, eerste lid, van de richtlijn het voorbehouden vervoer van brieven opgenomen. Zoals reeds in het algemeen deel is toegelicht, wordt het voorbehouden vervoer van brieven niet alleen qua gewichts- en tariefgrens, maar ook voor wat betreft de aard van de dienstverlening ver beneden de in de richtlijn genoemde maxima vastgesteld (onder 4.3). Van dit vervoer zijn geadresseerde drukwerken uitgezonderd en is ook het grensoverschrijdend vervoer van brieven naar grondgebieden buiten Nederland beneden de gestelde gewichts- en tariefgrens niet langer aan TPG voorbehouden.

Het tweede lid van artikel 2a komt overeen met het huidige artikel 2, eerste lid, onder b en c. In dit lid is bepaald dat de houder van de concessie met uitsluiting van anderen voor het publiek bestemde brievenbussen aan of op de openbare weg kan plaatsen en postzegelafdrucken kan uitgeven met daarop de afbeelding van de Koning danwel de vermelding «Nederland». Vanwege de samenhang met het voorbehouden vervoer van brieven blijven de in dit artikel bedoelde activiteiten vooralsnog voorbehouden aan TPG. Dit is in overeenstemming met artikel 8 van de richtlijn. In dit artikel is uitdrukkelijk bepaald dat de desbetreffende activiteiten voorbehouden mogen blijven aan de leverancier van de universele dienst. In het kader van het verdere liberaliseringstraject zal dit in de toekomst wellicht anders liggen. Zoals ook in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, is het streven erop gericht om niet alleen het voorbehouden vervoer van brieven maar ook deze exclusieve bevoegdheden in 2003 te laten vervallen.

De artikelen 2b en 2c dienen ter vervanging van artikel 12, waarin het vervoersverbod en de uitzonderingen op het vervoersverbod zijn geformuleerd. De in artikel 2c, eerste lid, genoemde activiteiten zijn, met uitzondering van een enkele redactionele aanpassing en een wijziging van onderdeel c, identiek met de thans in artikel 12, tweede lid, onder b tot en met g, genoemde activiteiten. In onderdeel c is een wijziging aangebracht die verband houdt met zelfbestelling. Onderdeel c bevat de «klassieke» vorm van zelfbestelling waarvoor al in de Postwet 1954 een vergelijkbare voorziening was getroffen. Bij deze vorm van dienstverlening gaat het om brieven die (anders dan bedrijfsmatig) in opdracht van één natuurlijke persoon of één rechtspersoon worden vervoerd en bovendien afkomstig zijn van één adres. Door deze formulering is uitgesloten dat één rechtspersoon met meer vestigingen zijn eigen brieven afkomstig van diverse adressen kan (laten) bezorgen. Naar huidig inzicht gaat deze beperking te ver. Daarom is de eis dat de brieven afkomstig moeten zijn van één adres vervangen door de minder vergaande eis dat het brieven van één afzender moet betreffen.

Het tweede lid houdt verband met artikel 7, vierde lid, van de richtlijn, waarin is bepaald dat uitwisseling van documenten niet mag worden voorbehouden. Deze relatief nieuwe vorm van zelfbestelling moet worden onderscheiden van de hierboven besproken «klassieke» zelfbestelling. Bij de documentuitwisselingsdienst is sprake van een «uitwisselingskantoor» waar leden van een groep zelf hun eigen post (bestemd voor andere leden van die groep) brengen en de voor hen bestemde post (van andere leden van de groep) ophalen. Degene die de document-uitwisselingsdienst aanbiedt, stelt daartoe krachtens een overeenkomst met de leden van de groep een ruimte (een «uitwisselingskantoor») ter beschikking, alwaar hij (desgewenst) de aangeleverde post sorteert. De uitwisseling van documenten, in het Engels aangeduid als «document exchange», is een vorm van dienstverlening die onder meer in het Verenigd Koninkrijk al een aantal jaren in het zakelijke verkeer wordt geboden en aldaar uitdrukkelijk is toegestaan.

Om ervoor te zorgen dat deze dienstverlening buiten het verbod valt om anders dan krachtens de concessie het exclusieve vervoer van brieven te verzorgen, is in het tweede lid daartoe een uitzondering opgenomen.

In verband met de in onderdeel D nieuw ingevoegde artikelen 2b en 2c komt artikel 12 te vervallen (artikel I, onderdeel M). Zoals gezegd is het niet langer de bedoeling om de uitzondering op de exclusieve bevoegdheid tot het vervoer van brieven te beperken tot het vervoer van brieven die door koeriers worden vervoerd. Het is derhalve een ieder toegestaan om brieven te vervoeren die elk afzonderlijk meer dan 100 gram wegen of tegen een hoger tarief dan vastgesteld krachtens artikel 2a. De voorschriften voor koeriers die op basis van artikel 12 zijn gesteld ten aanzien van registratie, tarifiering en kwaliteit (Besluit minimum tarief koeriersdiensten en de Regeling registratie koeriersdiensten) zullen daarmee van rechtswege komen te vervallen. Het is in het licht van het onderhavige wetsvoorstel niet langer nodig om onderscheidende criteria voor koeriersdiensten vast te stellen. Bovendien heeft meegespeeld dat deze regels in de loop van de tijd feitelijk aan belang hebben ingeboet, omdat zij in de huidige praktijk nauwelijks meer worden toegepast.

E en F

Deze onderdelen bevatten wetstechnische aanpassingen.

G

Vanwege de wijziging van artikel 2 is de verwijzing in artikel 5, eerste lid, dienovereenkomstig aangepast. Ook is in het eerste lid voorzien in de mogelijkheid dat in het Barp een onderscheid wordt gemaakt in de verschillende poststromen in Nederland of van of naar het buitenland. Daarbij is de mogelijkheid opgenomen om aan het college taken op te dragen of bevoegdheden toe te kennen. Bij voorbeeld in verband met de uitvoering van het systeem van kostentoerekening zou mogelijkkerwijs van deze bepaling gebruik moeten worden gemaakt (onder 1).

In het nieuwe onderdeel b in artikel 5, tweede lid, is een grondslag opgenomen voor de uitvoering van de tariefbeginselen, het voeren van de boekhouding en de aan te brengen scheiding in de boekhouding, en de wijze van toerekening van kosten (onder 3). In het algemeen deel van de toelichting is reeds uitvoerig ingegaan op de wijze waarop hieraan uitvoering zal worden gegeven. Korthedshalve zij daarnaar verwezen. De wijziging van het verletterde onderdeel e van het tweede lid is op een aantal onderdelen aangepast in vergelijking met het huidige onderdeel dat is gewijzigd en aangevuld bij de OPTA-wet (onder 5). Bij de OPTA-wet is abusievelijk de verplichting tot informatievervalsing aan de minister komen te vervallen. Aangezien het noodzakelijk is dat ook de minister voor de uitvoering van het bij of krachtens de Postwet bepaalde over informatie kan beschikken, is deze vergissing hersteld en is de werking van dit onderdeel aangepast. Daarnaast is in verband met artikel 14, zevende lid, van de richtlijn bepaald dat in het Barp kan worden voorgeschreven dat rechtstreeks informatie moet worden verstrekt aan de Commissie. In dat artikel is de verplichting opgenomen om desgevraagd gedetailleerde boekhoudkundige informatie uit dit systeem vertrouwelijk ter beschikking te stellen van de Commissie. Omdat deze verplichting in voorkomende gevallen op TPG zal rusten, is in dit onderdeel een daartoe strekkende voorziening opgenomen.

De in het Barp neergelegde uitgangspunten en maatstaven ten aanzien van het verrichten van niet-rendabele activiteiten zijn inmiddels uitgewerkt. Het huidige onderdeel f (verletterd tot e) is daardoor zinledig geworden en kan vervallen (onder 8).

Het nieuw ingevoegde vierde lid (onder 9) houdt verband met het

mdw-rapport «markt en overheid» en de uitvoering van de zogenoemde Cohen-toets. Begin 1997 is door de mdw-werkgroep «markt en overheid» (de werkgroep Cohen) een rapport uitgebracht met aanbevelingen om concurrentievervalsing door organisaties met exclusieve of bijzondere marktrechten tegen te gaan. De hoofdlijn van dit advies is dat als hoofdregel marktactiviteiten in concurrentie met derden moeten worden afgescheiden van publieke taken; in een aantal uitzonderingssituaties (onder andere: het onder concurrentie stellen van de publieke taak) kan van deze zogenoemde structuurregeling worden afgeweken en kan worden volstaan met gedragsregels om een gelijk speelveld met marktspelers te bewerkstelligen. Het advies is door het kabinet overgenomen (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 78).

In de postale regelgeving gelden al langer een aantal regelingen om ongelijke concurrentie tegen te gaan. Met de implementatie van de richtlijn worden deze uitgebreid, zoals elders in deze memorie van toelichting is aangegeven. Niettemin is het van belang om voor de postsector een integrale toets aan het normenkader van het rapport «markt en overheid» uit te voeren. In deze belangrijke sector waar in toenemende mate nieuwe spelers optreden naast de traditionele aanbieder met deels exclusieve en deels bijzondere rechten moet bezien worden of het speelveld voor het vrije deel ook daadwerkelijk geëffend is. Ongelijkheid bestaat behalve op het punt van fiscale behandeling ook ten aanzien van gebruik van databestanden en marktinformatie die de houder van de concessie heeft uit hoofde van concessieactiviteiten voor activiteiten op vrije markten, voor gebruik van logo en beeldmerk en voor het vaststellen van marktconforme condities ten aanzien van vermogen. Op basis van de uit te voeren Cohen-toets zal worden bezien of voor TPG nadere maatregelen moeten worden vastgesteld. Als dat het geval is, kunnen deze in het Barp worden opgenomen.

Ten slotte is ten behoeve van een betaalbare dienstverlening voorzien in een afzonderlijke bevoegdheid voor de minister om tijdelijk de tariefontwikkeling te kunnen reguleren (onder 11). Deze bepaling is in verband met artikel 12 van de richtlijn (beginsel van de betaalbaarheid van de tarieven) opgenomen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een onwenselijke situatie waarin het tarief van de postzegel voor een brief van 0–20 gram (nu f 0,80) dreigt te stijgen boven een maatschappelijk gezien aanvaardbaar niveau. Ter waarborging van de betaalbaarheid van het postvervoer van deze brieven zou het in een dergelijke situatie nodig kunnen zijn dat de minister voor een bepaalde periode de ontwikkeling van dit tarief beheerst.

## H

Het huidige artikel 6 dat erin voorziet dat een wijziging van het Barp in beginsel niet eerder van kracht wordt dan een jaar na vaststelling, komt te vervallen. Indien in het Barp bijvoorbeeld voorschriften worden gesteld ter implementatie van EG-regelgeving, laat de implementatietermijn doorgaans niet toe dat de inwerkingtreding van het besluit wordt uitgesteld. In het belang van een tijdige implementatie is deze bepaling daarom niet langer te handhaven. Uiteraard betekent dit niet dat bij het vaststellen van een besluit tot wijziging van het Barp geen rekening zal worden gehouden met de eventuele maatregelen die de houder van de concessie op grond van de wijziging moet treffen. Bij het bepalen van de termijn tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding van het besluit zal, met inachtneming van eventuele implementatietermijnen e.d., aan de houder van de concessie zoveel mogelijk gelegenheid worden gegeven zich op het nieuwe besluit in te stellen.

## I en J

Deze onderdelen bevatten wetstechnische aanpassingen.

## K

In het nu geldende artikel 10 is ter bescherming van het grondwettelijk briefgeheim (artikel 13 van de Grondwet) een voorziening getroffen voor de opening van onbestelbare gesloten postzendingen die aan de houder van de concessie zijn toevertrouwd. Deze post kan op last van de rechter uitsluitend worden geopend ter opsporing van de nodige gegevens omtrent de afzender of de geadresseerde, teneinde de desbetreffende post terug te geven of af te leveren. Een zodanige voorziening is nodig omdat de houder van de concessie dagelijks zeer grote hoeveelheden poststukken vervoert, waarbij niet altijd de afzender of de geadresseerde bekend is. Indien een poststuk onbestelbaar blijkt, is het voor een goede bedrijfsvoering nodig dat zo'n poststuk (op last van de rechter) kan worden geopend, opdat de post alsnog kan worden bezorgd of aan de afzender kan worden geretourneerd. Bij andersoortig postvervoer zoals het vervoer door koeriers of transportbedrijven, bestaat doorgaans geen onduidelijkheid over de afzender, zodat hiervoor geen voorziening behoeft te worden getroffen. Aangezien ter implementatie van de richtlijn het voorbehouden vervoer van brieven wordt teruggebracht, kunnen ook andere postexploitanten dan TPG zich op de markt van het traditionele brievenvervoer begeven. De effecten van de liberaliseringsmaatregel zullen moeten worden afgewacht, maar als deze postexploitanten op grote schaal gebruik gaan maken van deze mogelijkheid, is het denkbaar dat zij te maken krijgen met onbestelbare gesloten postzendingen waarvan bovendien de afzender niet bekend is. Het is daarom wenselijk dat ook voor hen een overeenkomstige voorziening geldt die het mogelijk maakt dat dergelijke postzendingen op last van de rechter kunnen worden geopend. Op basis van deze overweging is de reikwijdte van artikel 10 niet langer beperkt tot postzendingen die door de houder van de concessie worden vervoerd.

## L, M, N, O en P

Deze onderdelen bevatten wetstechnische aanpassingen.

## Q

Het huidige artikel 15d dat is ingevoegd bij de Wet Onafhankelijke post en telecommunicatieautoriteit, betreft het zwijgrecht en de cautie in de bestuurlijke boeteprocedure. Dit artikel was vergelijkbaar met het bij dezelfde wet ingevoegde artikel 43b van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen. Ingevolge artikel 15b van de Postwet en artikel 43b van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen kunnen de Minister van Verkeer en Waterstaat en het college bij overtreding van in deze artikelen bedoelde voorschriften een bestuurlijke boete opleggen. Inmiddels is artikel 43d van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen vervangen door artikel 15.6 van de Telecommunicatiewet. Dat is aanleiding om het huidige artikel 15d op vergelijkbare wijze aan te passen. Daarbij is verduidelijkt dat het zwijgrecht en de cautie toepassing vinden in het kader van het onderzoek, bedoeld in artikel 15c.

## R

Met het voorgestelde artikel 15o, eerste lid, wordt uitvoering gegeven aan het kabinetsstandpunt zoals dat is geformuleerd naar aanleiding van het rapport «Zicht op toezicht», dat is opgesteld in het kader van het

marktwerkings-, deregulerings- en wetgevingskwaliteitsproject Toezicht bij geprivatiseerde nutsvoorzieningen. Dit standpunt komt neer op het volgende. Het kabinet acht het noodzakelijk dat de sectorale toezichthouder overeenstemming bereikt met de Nma over de invulling van algemene mededingingsbegrippen bij de toepassing van sectorspecifieke regels. Deze noodzaak laat onverlet dat het de sectorale toezichthouder is die de besluiten op basis van de sectorale wet neemt. Het kabinet heeft hierbij de volgende formule voor ogen, die recht doet aan de noodzaak van een doelmatige besluitvorming enerzijds en van een uniforme toepassing van mededingingsbegrippen, ook gelet op Europese regels en jurisprudentie anderzijds.

Op algemeen niveau krijgt de overeenstemming over de invulling van algemene mededingingsbegrippen op grond van sectorale regels gestalte in afspraken tussen de sectorale toezichthouder en de Nma. Op deze wijze wordt bevorderd dat over de invulling van mededingingsbegrippen overeenstemming met de Nma bestaat. In een groot deel van de gevallen zal de sectorale toezichthouder op basis van algemene afspraken een besluit kunnen nemen. In een aantal gevallen zal de sectorale toezichthouder wellicht tot de conclusie komen dat de algemene afspraken niet toereikend zijn, zodat een besluit niet direct kan worden genomen. Dan zal de sectorale toezichthouder alsnog overeenstemming moeten bereiken met de Nma over de invulling van mededingingsbegrippen bij individuele besluiten als bedoeld. Het is de stellige verwachting van de regering dat de sectorale toezichthouder en de Nma vervolgens overeenstemming bereiken, waarna de sectorale toezichthouder zijn besluitvormingsproces kan afronden.

De formulering van het eerste lid was opgenomen in het voorstel voor een Telecommunicatiewet (kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr. 6). Tijdens de behandeling door de Tweede Kamer is deze voorziening, mede in het licht van de beoogde onafhankelijke besluitvorming door het college, bij amendement vervangen door een algemene coördinerende bevoegdheid van de Nma, gericht op algemeen bindende uitspraken (kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr. 24). Nadien is het kabinetsstandpunt over «Zicht op toezicht» ondersteund door de Tweede Kamer (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 93). In dit wetsvoorstel wordt dan ook niet de formule van het amendement, maar die van het kabinetsstandpunt opgenomen. Dit sluit ook aan bij de toezegging van de regering tijdens de schriftelijke behandeling van het voorstel voor een Telecommunicatiewet in de Eerste Kamer om reparatiewetgeving op dit punt voor te bereiden (kamerstukken I 1997/98, 25 533, nr. 309d, blz. 14, zie ook de artikelsgewijze toelichting op artikel IV).

Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel voor een Telecommunicatiewet heeft de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat reeds aangegeven waarom de voorgestelde formule de onafhankelijke positie van het college niet in gevaar brengt (zie bij voorbeeld kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr. 82). Benadrukt zij nog eens dat de gekozen formule niet inhoudt dat elk besluit van het college ter toetsing moet worden voorgelegd aan de Nma; wel dient gegarandeerd te worden dat elk besluit, voorzover daarbij mededingingsbegrippen worden gehanteerd, in overeenstemming is met de Nma.

Er is geen reden tot zorg dat via de Nma politieke beïnvloeding van besluiten van het college mogelijk wordt gemaakt. Uit de huidige praktijk blijkt dat ook de Nma als onafhankelijk toezichthouder functioneert. In dit verband dient ook genoemd te worden dat de Minister van Economische Zaken inmiddels een wetsvoorstel in voorbereiding heeft dat ertoe strekt om van de Nma een zelfstandig bestuursorgaan te maken. Het streven is erop gericht het desbetreffende wetsvoorstel in de zomer van 1999 in te dienen bij de Tweede Kamer.



In het tweede lid is ter voorkoming van forum-shopping tussen het college en de Nma een voorziening opgenomen die identiek is met artikel 18.3, vierde lid, van de Telecommunicatiewet, zoals dit lid bij amendement is toegevoegd aan het wetsvoorstel (kamerstukken II 1997/98, nr. 25 533, nr. 12).

Op grond van het tweede lid maken het college en de Nma gezamenlijk afspraken over de wijze van behandeling van aangelegenheden van wederzijds belang. Zij kunnen onder meer afspreken hoe zij samenwerken, hoe zij informatie uitwisselen en hoe zij tot de vereiste overeenstemming komen. In de praktijk blijkt inmiddels dat de raakvlakken tussen het college en de Nma hen ertoe brengen op een constructieve wijze samen te werken, met behoud van de eigen verantwoordelijkheden.

Mocht toch een meningsverschil tussen beide toezichthouders blijven bestaan, dienen zij zich op grond van het derde lid te wenden tot de betrokken ministers. Deze procedure is genoemd in het rapport «Zicht op toezicht», maar was niet eerder op wetsniveau vastgelegd. Ook in deze procedure trekken de toezichthouders samen op om te bewerkstelligen dat overeenstemming bestaat over de toepassing van mededingingsbegrippen. Uit de bepaling blijkt dat het initiatief om zich tot de ministers te richten volledig bij het college en de Nma ligt. Zij bewaken aldus hun eigen onafhankelijkheid; indien zij een beleidsregel van de ministers niet noodzakelijk of wenselijk achten, kunnen zij zelf een andere route bewandelen, bij voorbeeld het inschakelen van een derde. Het derde lid biedt een «ultimum remedium»: een «uitweg» in het onverhoopte geval dat de toezichthouders niet tot overeenstemming kunnen geraken zelfs niet nadat zij een onderling overeengekomen procedure hebben doorlopen. In dat geval, dat zich naar verwachting slechts in zeer extreme omstandigheden zal voordoen, richten het college en de Nma zich tot de ministers.

Krachtens het derde lid wordt een algemene regel, een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, vastgesteld. Het concrete geval vormt weliswaar de aanleiding voor de algemene regel, maar de oplossing wordt gevonden in het verbeteren van de algemene regels niet in het «overnemen» van een bevoegdheid van de toezichthouders. In het kabinetsstandpunt over het rapport «Zicht op toezicht» is aangegeven dat de ministers een algemene regel geven voor de toepassing van het desbetreffende mededingingsbegrip in de betrokken sector, die als bindende interpretatie van de begrippen geldt. De thans voorgestelde tekst maakt het ook mogelijk dat een beleidsregel van de ministers aangeeft hoe conflicten procedureel moeten worden beslecht. In bepaalde gevallen kan het niet noodzakelijk of niet wenselijk worden geacht om als ministers een inhoudelijk oordeel te vellen over de interpretatie van een mededingingsbegrip. In plaats daarvan kan bij voorbeeld worden vastgelegd dat het oordeel van een derde wordt gevraagd.

S, T, U en V

Deze onderdelen bevatten wetstechnische aanpassingen.

W

Het voorgestelde artikel 25 is in vergelijking met het huidige artikel 25 op een aantal onderdelen aangepast. Het eerste lid dat de verplichting bevat om bij de voorbereiding van besluiten tijdig overleg te voeren met de houder van de concessie, is in verband met het algemeen wettelijk kader van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), afdeling 3.2 betref-

fende algemene bepalingen over zorgvuldigheid en belangenafweging van besluiten, komen te vervallen.

Het derde lid dat bepaalt dat een wijziging van een algemene maatregel van bestuur krachtens de huidige Postwet niet eerder in werking treedt dan twee maanden na de datum van uitgifte van het Staatsblad, waarin deze wordt geplaatst, is mede met het oog op de uitvoering van EG-regelgeving, eveneens komen te vervallen. Evenals in de toelichting op (het thans geldende) artikel 6 is gesteld, geldt ook hier dat bijvoorbeeld het belang van een tijdige implementatie meebrengt dat een zodanige bepaling niet langer van toepassing kan zijn. Uiteraard laat dit onverlet dat bij het bepalen van de termijn tussen de bekendmaking en de inwerking-treding van het besluit zoveel mogelijk rekening zal worden gehouden met de mogelijke maatregelen die de houder van de concessie moet treffen ter uitvoering van het nieuwe besluit.

Overigens wordt er in dit verband op gewezen dat op grond van artikel 1:8, eerste lid, van de Awb de in artikel 25 bedoelde zogenoemde voorhangprocedure niet gevolgd wordt indien een voorgenomen besluit uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Dit geldt voor krachtens deze wet vast te stellen algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en besluiten als bedoeld in artikel 5 van de wet. Een besluit als bedoeld in artikel 25 zal dus bijvoorbeeld in ontwerp moeten worden voorgehangen, als in aanvulling op een norm van de richtlijn nationale regels worden gesteld.

### **Artikelen II, III en V**

De voorgestelde wijzigingen van respectievelijk de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V., de Postbankwet en de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit bevatten wetstechnische aanpassingen.

### **Artikel IV**

Bij de schriftelijke behandeling van het voorstel voor de Telecommunicatiewet in de Eerste Kamer heeft de regering toegezegd dat zij artikel 18.3 overeenkomstig het kabinetsstandpunt inzake het rapport «Zicht op toezicht» dat is opgesteld in het kader van het marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteitsproject Toezicht bij geprivatiseerde nutsvoorzieningen (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73) zal aanpassen (kamerstukken I 1997/98, 25 533, nr. 309d, blz. 14). Artikel IV strekt hiertoe. Zie voor een nadere toelichting de toelichting op artikel I, onderdeel R.

### **Artikel VI**

In artikel 11, eerste lid, onderdeel m, van de Wet op de Omzetbelasting 1968 is door middel van een verwijzing naar artikel 2, tweede lid, van de Postwet de btw-vrijstelling op postdiensten geregeld. Deze verplichte vrijstelling is gebaseerd op de btw-richtlijn. In artikel 13, onderdeel A, sub 1, onder a, van de btw-richtlijn zijn de door openbare postdiensten verrichte diensten en daarmee gepaard gaande leveringen van goederen vrijgesteld van btw. In artikel 11, eerste lid, onderdeel m, van de Wet op de Omzetbelasting 1968 is aan deze bepaling uitvoering gegeven. Door de gewijzigde systematiek van de wet – de opgedragen dienstverlening wordt niet langer in artikel 2, tweede lid, maar in artikel 2, eerste lid, vastgelegd (artikel I, onderdeel C) – moet de verwijzing in artikel 11, eerste lid, onderdeel m, worden aangepast. Artikel V strekt ertoe om de verwijzing in overeenstemming te brengen met het onderhavige wetsvoorstel. Het effect van het inperken van de opgedragen dienstver-

lening zal naar raming een bedrag in de orde van grootte van circa 100 miljoen guldens aan extra btw-inkomsten voor de rijksoverheid opleveren. De uitgaven van de rijksoverheid zullen naar verwachting toenemen met een bedrag van circa 2–3 miljoen guldens.

#### **Artikel VII**

De voorgestelde wijziging van het Wetboek van Strafrecht bevat een wetstechnische aanpassing.

#### **Artikel VIII**

Sedert de totstandkoming van de Postwet (26 oktober 1988, Stb. 522) is de Postwet een aantal keren in belangrijke mate gewijzigd. Het verdient daarom aanbeveling een integrale tekst van de Postwet in haar gewijzigde vorm te publiceren.

#### **Artikel IX**

Vanwege de niet te voorziene tijdsduur van de totstandkoming van het wetsvoorstel en de op te stellen uitvoeringsregelgeving, is ervoor gekozen om het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bij koninklijk besluit vast te stellen, waarbij dit tijdstip voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden gesteld. Gelet op het tijdstip van de uiterste implementatietermijn van de richtlijn (10 februari 1999 en voor wat betreft artikel 14 van de richtlijn: 10 februari 2000), is het streven erop gericht om deze wet en de verplichte uitvoeringsregelgeving in hun geheel en gelijktijdig zo spoedig mogelijk na hun vaststelling in werking te laten treden.

**Transponeringstabel**

richtlijn	geïmplementeerd in
artikel 1	geen implementatie
artikel 2, onder 1, 3, 4 en 5	artikelen 1, onder d, en 2, eerste lid, Postwet (Pw) (artikel I, onderdelen A en C)
artikel 2, onder 2	geen implementatie
artikel 2, onder 6, 7 en 8	artikel 1, onder c, Pw (artikel I, onderdeel A)
artikel 2, onder 9 en 10	amvb krachtens artikel 2, eerste lid, Pw (artikel I, onderdeel C)
artikel 2, onder 11	artikelen 2, eerste lid, en 2a Pw (artikel I, onderdelen C en D)
artikel 2, onder 12	artikel 2c, tweede lid, Pw (artikel I, onderdeel D)
artikel 2, onder 13	artikelen 2, eerste lid, en 2a Pw (artikel I, onderdelen C en D)
artikel 2, onder 14	geen implementatie
artikel 2, onder 15	geen implementatie
artikel 2, onder 16	geen implementatie
artikel 2, onder 17	geen implementatie
artikel 2, onder 18	artikelen 1, onder a en g, 5 Pw en artikel 15 van de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (OPTA-wet)
artikel 2, onder 19	artikelen 5 en 10 Pw, § 3 Barp, en algemene regels (Grondwet, Wetboek van Strafrecht e.a.)
artikel 3, eerste tot en met zevende lid	artikel 2, eerste lid, Pw en amvb (artikel I, onderdeel C) en § 2 Barp
artikel 4	artikel 5 Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V., artikelen 2, eerste lid, en 2a Pw (artikel I, onderdelen C en D)
artikel 5, eerste lid	artikel 5 Pw en § 2 Barp
artikel 5, tweede lid	artikel 2, derde lid, Pw, en algemene regels (Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering e.a.)
artikel 6, eerste alinea	artikel 5 Pw (artikel I, onderdeel G), wijziging § 4 en § 5 Barp
artikel 6, tweede alinea	geen implementatie
artikel 7, eerste en tweede lid	artikel 2a Pw en amvb (artikel I, onderdeel D)
artikel 7, derde lid	geen implementatie
artikel 7, vierde lid	artikel 2c, tweede lid, Pw (artikel I, onderdeel D)
artikel 8	artikel 2a, tweede lid, Pw (artikel I, onderdeel D)
artikel 9	geen implementatie
artikel 10	geen implementatie
artikel 11	geen implementatie
artikel 12	artikel 5 Pw (artikel I, onderdeel G), wijziging § 5 Barp
artikel 13	geen implementatie
artikel 14, eerste tot en met derde lid	artikel 5 Pw (artikel I, onderdeel G), wijziging § 6 Barp
artikel 14, vierde lid	geen implementatie
artikel 14, vijfde lid	artikel 5 Pw (artikel I, onderdeel G), wijziging § 6 Barp
artikel 14, zesde lid	geen implementatie
artikel 14, zevende lid	artikel 5 Pw (artikel I, onderdeel G), wijziging § 7 Barp
artikel 14, achtste lid	geen implementatie
artikel 15	boek 2 van het Burgerlijk Wetboek
artikel 16	artikel 5 Pw en wijziging § 2 Barp
artikel 17	wijziging § 2 Barp
artikel 18	wijziging § 2 Barp
artikel 19	artikel § 5 Pw en § 9 Barp
artikel 20, eerste tot en met vierde en zesde alinea	geen implementatie
artikel 20, vijfde alinea	wijziging § 2 Barp
artikel 21	geen implementatie
artikel 22	artikelen 1, onder a en g, en 5 Pw en artikel 15 van de OPTA-wet
artikel 23	geen implementatie
artikel 24, eerste alinea	kb krachtens artikel IX van deze wet
artikel 24, tweede alinea	considerans
artikel 25	geen implementatie
artikel 26, eerste lid	amvb krachtens artikel 2, eerste lid, Pw, artikel 2a Pw en amvb, en artikel 5 Pw (artikel I, onderdelen C, D en G)
artikel 26, tweede lid	geen implementatie
artikel 27	geen implementatie
artikel 28	geen implementatie

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J. M. de Vries