

Vergaderjaar 2007–2008

30 536

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

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 december 2007

Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de nadere vragen die leden van verschillende fracties over het wetsvoorstel hebben gesteld. Hieronder worden de vragen beantwoord, in het vertrouwen dat deze beantwoording bijdraagt aan een voorspoedige behandeling van dit wetsvoorstel.

Inhoud van het wetsvoorstel

Inwerkingtreding van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie, de SP-fractie en de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben vragen gesteld over de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De datum van 1 januari 2008 is door het kabinet voorgesteld als de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het is juist dat Nederland daarmee in een kopgroep van Europese landen zit. De keuze hiervoor is bepaald door het belang dat de gebruiker van postdiensten heeft bij meer keuze op de postmarkt. Dat de gebruiker hier aan hecht, moge blijken uit de groei die de postvervoerbedrijven die concurreren met TNT de laatste jaren hebben doorgemaakt, terwijl het hier gaat om een markt die pas voor de helft is vrijgegeven. De Vereniging van Grootgebruikers van Post heeft meerdere malen gepleit voor een volledige opening van de postmarkt per 1 januari 2008.

Het is voor de uitvoering van het wetsvoorstel voor met name TNT van belang dat de inwerkingtreding op de begindatum van een kwartaal valt, omdat de boekhoudkundige processen, ook die voor de universele postdienst, zijn gericht op kwartaal rapportages. Een inwerkingtreding midden in een kwartaal brengt extra administratieve lasten met zich mee. Uiteraard sluit daarbij inwerkingtreding aan het begin van een boekjaar, per 1 januari, het beste aan bij de interne boekhoudkundige organisatie van de verlener van de universele postdienst.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de huidige aanbieders die aan de hand van stukloon werken, hun sociale verantwoordelijkheid ontlopen. Uit het onderzoek, dat ik 27 november jl. aan uw Kamer heb doen toekomen, blijkt dat de postbedrijven SANDD, Selektmail en VSP Geadresseerd werken met contractvormen die passen binnen de kaders van het overeenkomstenrecht. Uit dat onderzoek blijkt voorts dat ontslagbescherming, de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet niet gelden voor dergelijke contractvormen. Het recht op werknemersverzekeringen krijgen postbezorgers als de omvang van het aantal gewerkte uren toeneemt en de kwalificatie «bijbaan» aan waarde inboet. De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is van toepassing indien dit in de overeenkomst van opdracht is bepaald of indien de postbezorgers aan de volgende voorwaarden voldoen: de postbezorger heeft niet meer dan twee andere opdrachtgevers, de duur van de arbeidsrelatie bedraagt ten minste drie maanden, er wordt minimaal 5 uur per week gewerkt en aan het persoonlijkheidsvereiste is voldaan. Specifiek voor de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag zal de Arbeidsinspectie de komende maanden monitoren of de postbedrijven zich houden aan verplichtingen die uit deze wet voortvloeien. Het kabinet zal de Kamers in het tweede kwartaal van 2008 verslag uitbrengen van de bevindingen van de Arbeidsinspectie.

De leden van de VVD-fractie vroegen of er niet vele manieren zijn om de sociale verantwoordelijkheid als prioriteit te stellen en tevens de eventuele grenzen van (Europese) verdragsverplichtingen niet op te zoeken. De vraag van de leden van de VVD-fractie suggereert dat sprake is van een spanning tussen enerzijds het als prioriteit stellen van de sociale verantwoordelijkheid en anderzijds het opzoeken van de eventuele grenzen van (Europese) verdragsverplichtingen. Zowel de sociale bescherming van werkenden als de vrije economische marktwerking zijn beide belangrijke peilers van het Europese stelsel. Hoewel in theorie sprake van een dergelijke spanning zou kunnen zijn, is hiervan mijns inziens met het voorliggende wetsvoorstel in samenhang met de vigerende sociaalrechtelijke wet- en regelgeving geen sprake.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het kabinet – gezien de gevolgen voor andere sectoren – het regelen van de arbeidsvoorwaarden in een algemene maatregel van bestuur achterwege wil laten. In de memorie van antwoord (Kamerstukken I, 2007–2008, 30 536, D) heeft het kabinet aangegeven dat geen grote effecten op andere sectoren worden verwacht in het bijzondere geval dat in de postsector een tijdelijke sectorspecifieke maatregel wordt genomen. Dat betekent echter niet dat het kabinet lichtvaardig zou besluiten tot het eventueel nemen van een tijdelijke sectorspecifieke maatregel. Zoals in de memorie van antwoord reeds is aangegeven, hecht het kabinet er aan om te benadrukken dat het in eerste instantie aan de sociale partners is om binnen de algemene kaders van het arbeidsrecht afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het kabinet zich niet nodeloos veel risico's op de hals haalt met een tijdelijke arbeidsvoorwaardenregeling. De aard van de eventueel te nemen tijdelijke sectorspecifieke maatregel hangt af van het specifieke knelpunt dat daarmee beoogd wordt op te lossen. Hoewel de leden van de VVD-fractie niet duidelijk hebben gemaakt op welke risico's zij specifiek doelen, kan in algemene zin worden opgemerkt dat indien sprake is van grote risico's terwijl tegelijkertijd het knelpunt met de maatregel in onvoldoende mate wordt opgelost, het kabinet een tijdelijke sectorspecifieke maatregel vanzelfsprekend niet zal nemen. Deze afweging kan nu nog niet gemaakt worden daar deze afhangt van

enerzijds de aard van het eventuele knelpunt en anderzijds de inhoud van de tijdelijke sectorspecifieke maatregel.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het kabinet van mening is dat de Europese rechtspraak voldoende is uitgekristalliseerd zodat er geen problemen kunnen ontstaan met de eventueel voorgenomen tijdelijke arbeidsvoorwaardenregeling. De nationale wetgever bepaalt wie werknemer is en welke wettelijke bepalingen over arbeidsvoorwaarden op de werknemers van toepassing zijn. Het arbeidsrecht is in het verband van de Europese Unie niet geharmoniseerd, en het staat elke lidstaat vrij naar eigen inzicht sociale beschermingsmaatregelen vast te stellen die bij het verrichten van arbeid op het grondgebied van de desbetreffende lidstaat in acht genomen moeten worden. De toepassing van wettelijke bepalingen over arbeidsvoorwaarden kan met name bij grensoverschrijdende postdienstverlening vragen oproepen. Daarbij zijn veel aspecten van belang. Het kabinet zal het eventuele besluit over het doorvoeren van een tijdelijke sectormaatregel daarom niet lichtvaardig nemen. Ook betreft het kabinet bij de afweging alternatieven om te bezien of de eventueel te nemen maatregel proportioneel is ten opzichte van het knelpunt dat beoogd wordt ermee op te lossen. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen acht een eventueel genomen tijdelijke maatregel rechtvaardig indien – alleen in die gevallen dat er belemmeringen voor het grensoverschrijdende dienstenverkeer zijn – geen sprake is van een disproportionele maatregel en de maatregel niet discrimineert tussen binnen- en buitenlandse dienstverleners. Het uiteindelijke oordeel over de mate van proportionaliteit is aan het Hof van Justitie. In dat onafhankelijke oordeel kan het kabinet niet treden.

De leden van de VVD-fractie vroegen op welke Europese rechtsbronnen het kabinet zich baseert dat in casu niet hoeft te worden aangenomen dat sprake is van disproportionele maatregelen, en waarom het eventueel nemen van een tijdelijke arbeidsvoorwaardenregeling bij algemene maatregel van bestuur in het licht van Europees recht proportioneel is. Of het Hof van Justitie de eventueel te nemen tijdelijke sectormaatregel proportioneel vindt, is afhankelijk van de aard van het op te lossen knelpunt en de te nemen maatregel. Uit het arrest C165/98 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen blijkt dat de bepalingen van het EG-verdrag zich er niet tegen verzetten, dat een lidstaat een in een andere lidstaat gevestigde onderneming die op zijn grondgebied een dienst verricht, verplicht haar werknemers het bij de nationale regels van eerstbedoelde lidstaat voorgeschreven minimumloon te betalen. De toepassing van dergelijke regels kan echter onevenredig blijken indien het gaat om werknemers van een in een grensstreek gevestigde onderneming die in voorkomend geval deeltijds en gedurende korte periodes een deel van hun arbeid verrichten op het grondgebied van een of meer andere lidstaten dan die waar de onderneming is gevestigd. Het is derhalve aan de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat om te bepalen of, en in welke mate, de toepassing van een nationale regeling inzake het minimumloon op een dergelijke onderneming noodzakelijk en evenredig is om de bescherming van de betrokken werknemers te verzekeren. Het gaat in het geval van de postbestellers om een tijdelijke maatregel, omdat het wetsartikel na verloop van 4 jaar na inwerkingtreding vervalt. De vaststelling van een maatregel zal alleen worden overwogen als dat noodzakelijk en evenredig is om de bescherming van de betrokken postbestellers te verzekeren. Indien de criteria die het Hof van Justitie stelt in acht worden genomen, is aannemelijk dat een maatregel niet zonder meer disproportioneel is.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen een totaaloverzicht van alle toezeggingen – inclusief tijdpad voor de uitvoering

– die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van de nieuwkomers zijn gedaan. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is toegezegd dat de ministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zullen bezien of de sociale bescherming van postbezorgers die werken op basis van een overeenkomst van opdracht (overeenkomst van opdracht) in de huidige wet- en regelgeving afdoende is geregeld. Aan deze toezegging is inmiddels voldaan bij mijn brief van 27 november 2007.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen naar de visie van het kabinet met betrekking tot de zogenaamde overeenkomst van opdracht (ofwel een stuksprijs voor het bezorgen van post) in relatie tot sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden. De visie van het kabinet met betrekking tot de zogenaamde overeenkomst van opdracht kan als volgt worden samengevat. De voor postbezorgers gehanteerde overeenkomst van opdracht is een van de legitieme contractvormen binnen de kaders van het overeenkomstenrecht. Afhankelijk van de inhoud van de overeenkomst van opdracht heeft de opdrachtnemer de verplichting om het werk – binnen de afspraken en termijnen van het contract – zelf uit te voeren naar eigen inzicht en eigen tijdsindeling, of de vrijheid het werk (ook) door een derde te laten uitvoeren. Er is bij een overeenkomst van opdracht in beginsel geen sprake van een gezagsrelatie zoals bij een arbeidsovereenkomst. Het zijn juist de vrijheidsgraden die een opdrachtnemer bij een overeenkomst van opdracht geniet die een aantal groepen de mogelijkheid biedt om zich op de arbeidsmarkt te begeven. Zo biedt de mogelijkheid om werktijden zelf aan te kunnen passen de ruimte om arbeid en zorg te combineren. Dit maakt het bijvoorbeeld voor alleenstaande ouders en ouderen mogelijk om aan het arbeidsproces deel te nemen. Ook scholieren en studenten hebben baat bij de vrijheidsgraden die de overeenkomst van opdracht biedt. Ten aanzien van de werknemersverzekeringen loopt de bescherming bij een overeenkomst van opdracht op met de omvang van de werkzaamheden.

De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is van toepassing indien dit in de overeenkomst van opdracht is bepaald of indien de postbezorgers voldoen aan de bij de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag geformuleerde criteria. Het is primair aan sociale partners om goede afspraken te maken over de arbeidsvoorwaarden, zowel bij een arbeidsovereenkomst als bij een overeenkomst van opdracht.

De leden van de fracties van de SGP en de Christenunie vroegen of het kabinet bekend is dat nieuwkomers gebruik maken van 65-plussers tegen arbeidsvoorwaarden die nog onder het minimum loon liggen, dan wel tegen stuksprijzen. Het is mij bekend dat bij de postbedrijven ook 65-plussers werkzaam zijn met een overeenkomst van opdracht. Uit het onderzoek, dat ik dinsdag 27 november jl. vertrouwelijk aan uw Kamer heb doen toekomen, blijkt dat uit de door de postbedrijven verstrekte informatie naar voren komt dat de beloning van postbezorgers in het recente verleden in sommige gevallen onder het minimumloon (inclusief vakantiebijslag) is uitgekomen. De postbedrijven hebben echter aangegeven hun beloningssystemen zo aan te passen dat postbezorgers die voldoen aan de normen voor het aantal te sorteren en te bestellen poststukken per uur, minimaal het minimumloon (inclusief vakantietoeslag) zullen verdienen. De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is (met uitzondering van de vakantiebijslag) overigens niet van toepassing op 65-plussers.

De leden van de fracties van de SGP en Christenunie vroegen of het kabinet bereid is de groep van 65-plussers binnen het normale arbeidsrecht bescherming te bieden. Titel 7:10 van het Burgerlijk Wetboek, waarin de rechten en plichten verbonden aan de arbeidsovereenkomst zijn gere-

geld, is onverkort van toepassing op 65-plussers. Ook 65-plussers kunnen een beroep doen op deze rechten in het geval zij een arbeidsovereenkomst hebben. Werkenden met een overeenkomst van opdracht kunnen dit niet. De leeftijd is daarbij niet bepalend.

Europese ontwikkelingen

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de stand van zaken ten aanzien van de invoering van het minimumloon in Duitsland en het oordeel van de regering hierover.

Volgens de laatste berichten hebben coalitiepartners in Duitsland een akkoord bereikt over de invoering van een minimumloon in de postsector. Daaraan ligt een nieuwe tariefovereenkomst ten grondslag die geldt voor alle werknemers die brieven aannemen, sorteren en bezorgen. Dat is een tariefovereenkomst die is afgesloten tussen in wezen Deutsche Post en de vakbond Ver.di. Het is nog niet precies aan te geven wat de algemene bepalingen nu per subcategorie werknemer gaan betekenen. Om het minimumloon te kunnen invoeren is opname van een artikel over de briefbezorgers in het zogeheten Entsendegesetz noodzakelijk. Daarover moeten de Bondsdag en de Bondsraad een beslissing nemen. Indien het Duitse parlement instemt met het opnemen van het artikel kan de minister van Arbeid de tariefovereenkomst algemeen verbindend verklaren voor de hele sector. Van belang is de hoogte van het minimumloon dat wordt ingevoerd. Indien dit op het niveau wordt ingevoerd, zoals nu bepaald in de tariefovereenkomst zal dit nadelig kunnen zijn voor de toegankelijkheid van de Duitse markt.

Delegatie

De leden van de CDA-fractie vroegen een uitvoerige reactie op de constatering dat de beperkingen die gelden voor artikel 66 van het wetsvoorstel niet uit dat artikel zelf blijken. Uit artikel 66 zelf volgen al belangrijke beperkingen. Volgens artikel 66 is de implementatie van Europese richtlijnen over het postvervoer en over de postmarkt, of van een bindende internationale overeenkomst, die betrekking heeft op een onderwerp dat wordt bestreken door een postrichtlijn of -verordening, mogelijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De onderwerpen die kunnen worden geïmplementeerd met behulp van artikel 66 zijn daardoor nauwkeurig geclausuleerd.

Voor de goede uitvoering van postverordeningen en gedelegeerde verordeningen en voor de implementatie van gedelegeerde richtlijnen, die postrichtlijnen op detailniveau uitwerken, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld. In artikel 66 zelf is daardoor reeds een duidelijke formele beperking van de delegatie opgenomen, waarbij de mogelijke onderwerpen die bij gedelegeerde regelgeving kunnen worden geregeld zijn aangeduid.

Als een Europese richtlijn over postvervoer, de universele postdienst of de postmarkt is vastgesteld moet worden onderzocht wat de beste manier is om de richtlijn in de Nederlandse regelgeving te implementeren. Bij implementatie van een Europese richtlijn wordt in beginsel alleen geregeld wat nodig is om aan de richtlijn te voldoen. Daarbij zal worden aangesloten bij de verdeling van de onderwerpen in het wetsvoorstel en in het ontwerp-Postbesluit.

Daarnaast gelden beperkingen die niet expliciet in het artikel staan en die wel belangrijk zijn, maar waarvan het niet gebruikelijk en ook niet nodig is om deze te expliciteren. Het gaat daarbij om de beperkingen die de Grondwet stelt en de Aanwijzingen voor de regelgeving die in acht worden genomen. Nieuwe richtlijnbeperkingen die vragen om strafbepalingen of tarieven die nog geen basis vinden in dit wetsvoorstel zullen altijd geïmplementeerd moeten worden door middel van een nieuw wets-

voorstel. De beperking van bepaalde grondrechten en de vaststelling van straffen moeten bijvoorbeeld altijd in een formele wet geschieden. Tenslotte is er het reguliere wetgevingsbeleid dat regels geeft voor het niveau waarop de wettelijke bepalingen moeten worden geregeld. Dit samenstel van voorschriften wordt bij de totstandkoming van wettelijke bepalingen voor de implementatie van Europese richtlijnen altijd toegepast, ook als het niet in het desbetreffende artikel is opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie meenden dat artikel 66 van het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt de Eerste Kamer en de Tweede Kamer te passeren, en vroegen of de regering kan toezeggen geen gebruik te zullen maken van artikel 66. Daarnaast vroegen deze leden of de regering reparatiewetgeving op dit punt kan toezeggen. Artikel 66 biedt niet de mogelijkheid om af te wijken van de (post)wet bij lagere regels. Er is geen strijd met de motie-Jurgens c.s. van 14 maart 2006, waarnaar deze leden verwijzen, inzake het niet toelaten van het afwijken van de wet door de regering bij het maken van lagere regelgeving (Kamerstukken 2006–2007, 21 109, A). De regering is gehouden om vastgestelde Europese richtlijnen tijdig te implementeren. Indien de implementatie van een richtlijn over postvervoer, de universele postdienst of de postmarkt dezelfde onderwerpen betreft als die nu in het wetsvoorstel zijn geregeld, zullen de desbetreffende artikelen van het wetsvoorstel via een regulier wetsvoorstel moeten worden aangepast. Daarbij is het parlement uiteraard betrokken. Ook echter als de implementatie onderwerpen betreft die bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld, is het parlement in veel gevallen betrokken aangezien het wetsvoorstel ruime voorhangbepalingen kent. Hetzelfde geldt voor een aantal onderwerpen die bij ministeriële regeling worden geregeld, waarbij de reguliere grondslagen en procedures worden toegepast.

Voor de tijdige implementatie van onderwerpen uit een (toekomstige) vastgestelde Europese richtlijn die nu niet in het wetsvoorstel of het ontwerp-Postbesluit zijn opgenomen, biedt artikel 66 een vangnet. Omdat de onderwerpen die bij postvervoer en de universele postdienst aan de orde kunnen komen al nauwkeurig zijn geregeld, zullen zich naar verwachting weinig gevallen voordoen waarin het nodig is om op artikel 66 terug te vallen. Gelet op de huidige postrichtlijn zijn alle belangrijke onderwerpen in het wetsvoorstel geregeld. Het is echter niet uit te sluiten dat het vangnet van artikel 66 nodig is om toekomstige vastgestelde postrichtlijnen tijdig te implementeren. Dat zal naar verwachting echter slechts sporadisch voorkomen.

Indien een nieuw onderwerp uit een nieuwe postrichtlijn de wetgever verplicht ingrijpende verplichtingen voor burgers of bedrijven op te leggen, of indien er voor het postvervoer belangrijke onderwerpen moeten worden geregeld waarbij aan de nationale wetgever veel beleidsruimte is overgelaten, zal worden overwogen om, met inachtneming van de Grondwet en de Aanwijzingen voor de regelgeving, een regulier wetsvoorstel in te dienen.

Level playing field en noodremprocedure

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de inwerkingstelling van de noodrem gezien nog bestaande toegangsdrempels. De noodrem is de vaststelling van de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het kabinet heeft steeds gezegd dat een mogelijke ongelijkheid met betrekking tot de btw op met name de Duitse en Britse postmarkt op zich geen reden is om inwerkingtreding uit te stellen, maar dat er een eigenstandige afweging moet worden gemaakt voor Nederland, waarbij ook gekeken moet worden naar de voordelen van het afschaffen van het monopolie op brieven die afzonderlijk ten hoogste 50 gram wegen voor de Nederlandse

markt en de gebruikers. Voor wat betreft het minimumloon in Duitsland verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de door de Europese Commissie ingestelde infractieprocedure aangaande btw-regimes en de verwachtingen daaromtrent.

Het is nu niet aan te geven wanneer deze procedure tot een uitspraak van het Europese Hof zal leiden. Er loopt een zaak parallel aan de infractieprocedure, waarin de Britse rechter prejudiciële vragen heeft gesteld aan het Europees Hof over de uitleg van de zesde btw-richtlijn inzake de vrijstelling van btw voor postdiensten. Daarin komen alle relevante vragen met betrekking tot de btw behandeling van postbedrijven aan de orde. Naar verwachting zal het Europese Hof in de loop van 2008 antwoord geven op de vragen. Er is nog geen advies van de advocaat-generaal. Er kan dan ook geen verwachting worden uitgesproken over welke richting de antwoorden zouden kunnen gaan.

Kosten

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de kosten voor toezicht gedragen moeten worden door de verlener van de universele postdienst en niet, zoals bij Telecom, over alle marktpartijen worden omgeslagen. Het totaal van kosten voor toezicht (op de universele postdienst en op de gehele postmarkt) is bij het schrijven van de memorie van antwoord geschat op € 1,2–€ 1,6 miljoen. De OPTA heeft op dit moment de totale kosten voor toezicht in 2008 begroot op € 1,4 miljoen waarvan ongeveer een derde voor toezicht op universele postdienst zal worden besteed. De kosten voor toezicht op de universele postdienst worden specifiek gedragen door de verlener van de universele postdienst. De stijging van de kosten voor toezicht in 2008 komt voort uit de werkzaamheden van het college op de naleving van de bepalingen van de wet die niet de universele postdienst betreffen, maar de gehele postmarkt. Voor deze toezichtkosten op de gehele postmarkt zijn die postvervoerbedrijven, die met hun omzet boven een bepaald (nog bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen) criterium komen, een vergoeding verschuldigd aan het college. Het aantal postvervoerbedrijven waarover de verrekening van de toezichtkosten op de universele postdienst zou kunnen plaatsvinden is aanzienlijk kleiner dan bij de Telecommunicatiesector waardoor dit een onevenredige belasting zou zijn voor de postvervoerbedrijven en drempelverhogend zou kunnen werken voor toetreders op de postmarkt. Daarnaast heeft de toekomstige verlener van de universele postdienst immateriële voordelen zoals naamsbekendheid en een netwerk van brievenbussen en postkantoren.

De leden van de SP-fractie wilden weten welke voordelen de staatssecretaris op de korte of middellange termijn voor de particuliere gebruiker verwacht. Tevens wilden deze leden weten hoe groot die voordelen zijn. Voordelen voor de particuliere gebruiker op de korte termijn kunnen optreden doordat zakelijke gebruikers hun kostenbesparingen ten goede laten komen van de consument. Op de middellange termijn kunnen er voordelen optreden, wanneer de andere postbedrijven zoals Sandd en SelektMail een dusdanige schaalgrootte hebben dat ook de particuliere markt bediend kan worden. Daarmee zou de particuliere klant een keus krijgen uit verschillende aanbieders. Het is nu niet aan te geven hoe groot de financiële voordelen zijn.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de verwachte bezuiniging op de totale arbeidskosten van de postaanbieders en of aan deze besparingen (op de lonen en dus ook de consumentenbestedingen) ook welvaarts-

nadelen kleven. Zij wilden eveneens weten hoe groot hij die eventuele nadelen acht en wie deze eventuele nadelen ondervinden.

Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, verwacht de Vereniging van Grootgebruikers van Post een jaarlijkse besparing bij zakelijke gebruikers van € 200 miljoen. Als gevolg van het vrijkomen van de hele postmarkt kunnen afnemers een keuze maken voor de aanbieder met de voor hen beste prijs-kwaliteit-verhouding en ontstaat een betere afstemming tussen vraag en aanbod. Daarnaast prikkelt de keuzevrijheid de aanbieders om efficiënter te gaan werken. Bedrijven kunnen efficiëntiewinst realiseren door bijvoorbeeld een hogere productiviteit van postbezorgers of door investeringen in slimmere sorteermachines. Deze efficiëntiewinst betekent een toename van de totale Nederlandse welvaart. Wel kan deze efficiëntiewinst leiden tot een andere verdeling van de welvaart. Zo zou marktopening kunnen leiden tot scherper inkoopgedrag van postbezorgers, tot lagere marges bij de voormalige monopolist en eventueel bij leveranciers aan postbedrijven.

Het is goed te benadrukken dat de wettelijke sociale bescherming het minimum is waaraan moet zijn voldaan en dat het gewenst is dat sociale partners daarnaast goede afspraken maken over de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers. Specifiek voor de beloning van postbezorgers hebben de bedrijven aangegeven hun beloningssystemen zo aan te passen dat postbezorgers die voldoen aan de normen voor het aantal te sorteren en te bestellen poststukken per uur, minimaal het minimumloon (inclusief vakantietoeslag) zullen verdienen.

Vrije marktwerking

De leden van de VVD-fractie vroegen de staatssecretaris de algemene conclusie onder vrije marktwerking uit te werken tot een overzicht van concrete maatregelen. Deze leden vragen eveneens welke de zorgvuldig uitgekozen instrumenten concreet zijn. Voor elke sector dient gezocht te worden naar het juiste evenwicht tussen markt en overheid. De overheid dient de juiste randvoorwaarden te stellen zodat het publiek belang op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier geborgd kan worden. Specifiek voor de postsector geldt dat het kabinet voornemens is tot een volledige afbouw van het monopolie op brieven tot 50 gram, dat nu in handen is van TNT. Hiermee is toetreding van nieuwe aanbieders ook op dit laatste beschermde deel van de postmarkt mogelijk. De verplichting tot universele dienstverlening, het prijsbeheersingsstelsel voor consumenten en kleinzakelijke verzenders en toezicht op de markt door OPTA en NMa zorgen tezamen voor een adequate borging van publieke belangen. Een overzicht van taken en bevoegdheden van beide toezichthouders is gepresenteerd in de eerdere beantwoording.

De leden van de SP-fractie vroegen of «volledige» vrijmaking van de postmarkt geen doel is op zich, maar een middel tot: «meer keuze, lagere prijzen en/of betere kwaliteit». Zij vroegen voorts waarop de staatssecretaris wil worden afgerekend, hoeveel meer keuze en hoeveel lagere prijzen (voor de consument) worden verwacht en welke parameters en kwantitatieve doelen ten aanzien van betere kwaliteit de staatssecretaris voorstelt. Tenslotte vroegen zij wanneer deze wet geslaagd genoemd kan worden.

Het gaat hier inderdaad om een middel voor meer keuzes en dergelijke. Het kabinet wil afgerekend worden op een adequate borging van publieke belangen. Het kabinet acht het in stand houden van de monopoliepositie van TNT niet doelmatig. Het zet daarom onder meer de instrumenten in zoals genoemd in het antwoord op de hiervoor beantwoorde vraag van de leden van de VVD-fractie. Met deze instrumenten beoogt het kabinet een efficiënte en effectieve borging van publieke belangen. Hoewel dit niet in kwantitatieve doelstellingen is uitgedrukt, laat de geschiedenis in bijvoor-

beeld het Verenigd Koninkrijk zien dat het vrijmaken van de postmarkt ook in het segment van poststukken die afzonderlijk meer dan 50 gram wegen, tot toegenomen concurrentie heeft geleid en tot meer keuze en differentiatie van prijzen en kwaliteit. Hetzelfde kan gezegd worden van het resultaat van de eerdere stappen in de afbouw van het monopolie van TNT. Binnen vier jaar na inwerkingtreding van deze wet krijgt de Staten-Generaal overigens een verslag van de doeltreffendheid van deze wet in de praktijk.

De leden van de SP-fractie stelden vragen over concurrentie als doel op zich of concurrentie tussen aanbieders die vijf dagen per week poststukken aanbieden.

Concurrentie is geen doel op zich, maar een middel om de gebruiker een keuze, lagere prijzen en/of een betere kwaliteit te bieden. Voor een groot deel van de post is het niet noodzakelijk dat deze de volgende dag bezorgd wordt. Voor het ontstaan van concurrentie lijkt het dan ook minder relevant dat nieuwe netwerken ten minste vijf dagen per week poststukken aanbieden.

Universele postdienstverlening

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vroegen of en op welke wijze het publieke belang gediend wordt door een verlener van de universele postdienst vanuit het Nederlandse bedrijfsleven. Het kabinet heeft er in dit wetsvoorstel gekozen om de publieke belangen in de postsector te borgen via wet- en regelgeving en niet via publiek aandeelhouderschap. Ik verwijs voor de ingezette instrumenten naar het antwoord de vraag van de leden van VVD-fractie over vrije marktwerking. Met de ingezette instrumenten voor de borging van het publiek belang wordt naar de mening van het kabinet op een verantwoorde wijze de private sector ingezet voor universele dienstverlening. Het belang van het bedrijfsleven wordt daarmee niet buiten het publiek belang geplaatst. Het kabinet kiest er niet voor om in het wetsvoorstel bepalingen met betrekking tot het aandeelhouderschap van TNT op te nemen. Het kabinet acht publiek eigendom niet nodig voor een adequate borging van het publiek belang. Overigens is momenteel ook geen sprake van 100% publiek aandeelhouderschap.

Price cap regulering

De leden van de VVD-fractie vroegen of er geen ander middel dan price cap regulering geschikt is voor de gestelde prijsbeheersingsdoelen, en welke concrete alternatieven zijn onderzocht en waarom deze al dan niet zijn afgewezen. Zij vroegen of price cap regulering niet kan leiden tot beïnvloeding van de kosten van de postvervoerbedrijven omdat het herzieningsproces (van de price cap) wordt gezien als een onderhandelingsproces met moeilijk te voorspellen uitkomsten. Naar de mening van het kabinet is voor de prijsbeheersingdoelen geen ander middel beter geschikt dan price cap regulering, nadat de tarieven zijn vastgesteld op basis van de daadwerkelijke kosten. Het kabinet heeft een aantal alternatieven in overweging genomen. Een systeem dat zich kenmerkt door het telkens vaststellen van de tarieven op basis van werkelijke kosten zou leiden tot onnodig hoge structurele administratieve lasten en – vanwege de onzekerheid over de tarieven – het vergroten van de toetredingsdrempels voor eventuele nieuwe aanbieders op de markt. Een systeem dat niet uitgaat van de algemene prijsontwikkeling, zoals de price cap regulering doet, maar bijvoorbeeld uitgaat van de prijs- of kostenontwikkeling in de postsector heeft als nadeel dat het de prikkel tot efficiencyverbetering beperkt. Het kabinet is van mening dat de price cap regulering voor de postsector het meest geschikte instrument is. In het eerdere antwoord over het vermeende effect van price cap regule-

ring heb ik uitgelegd waarom het instellen van price cap regulering niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot een sterke toename van eventuele onzekerheid voor marktpartijen. Ten eerste heeft alleen de verlener van de universele postdienst rechtstreeks te maken met de price cap regulering, dus voor andere postvervoerbedrijven is een eventuele onzekerheid niet van toepassing. Ten tweede vormt het deel van de markt waarvoor de price cap regulering zal gelden, namelijk de consumentenmarkt en de markt voor de kleinzakelijke gebruiker, ongeveer 15% van de totale markt. Dit deel is dusdanig klein dat de invloed van eventuele onzekerheid over de price cap regulering op het totale ondernemersrisico voor de verlener van de universele postdienst (momenteel TNT) beperkt zal zijn. Ten derde is de price cap regulering een transparant en voorspelbaar systeem, waarbij de maximumprijs wordt vastgesteld op basis van de consumenten-prijsindex. Dit is geen onderhandelingsproces.

Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie vroegen op welke wijze wordt voorkomen dat de tijdelijke vermeerdering van regeldruk en administratieve lasten een permanent karakter krijgt. Inmiddels is meer duidelijk over de administratieve lasten die verbonden zijn aan de lagere regelgeving. Die bevestigen dat veel van deze – overigens relatief geringe – administratieve lasten een eenmalig karakter hebben, omdat ze nadere informatieverplichtingen betreffen ten behoeve van de vaststelling van de starttarieven. Voorts zijn er verplichtingen in verband met de jaarlijkse verantwoording. Deze jaarlijkse verplichtingen uit de lagere regelgeving zijn vooral bedoeld om zicht te krijgen op de effecten op de markt.

In het algemeen geldt dat het wenselijk is na een aantal jaren de informatieverplichtingen tegen het licht te houden. Als duidelijk is dat de markt heeft bewezen op eigen benen te staan, dan zou een lichter informatie-regime in de rede liggen. Dit kan aanleiding zijn om de lagere regelgeving aan te passen. Verlaging van de regeldruk, ook voor de postsector, blijft een nadrukkelijk aandachtspunt van dit kabinet.

Overige onderwerpen

De leden van de CDA-fractie verzochten om alsnog in te gaan op de opmerkingen in de bijlage bij de brief van 18 september 2007 van TNT Post aan de diverse fracties van de Eerste kamer, in punt 4, onderdelen A en C.

Onderdeel A betreft het voorschrift dat de tarieven uniform en op de kosten gebaseerd moeten zijn, behalve voor post die bestemd is voor gebieden buiten Nederland.

De tarieven voor postvervoer naar het buitenland zijn, afgezien van het vervoer binnen Nederland, afhankelijk van de kosten van het vervoer naar het andere land, die afhankelijk zijn van de afstand tot dat land, en de kosten van het vervoer in het andere land, waarvoor plaatselijke tarieven gelden die bovendien niet steeds uniform zijn. Sommige landen hebben onderling afspraken gemaakt over de verrekening van deze zogenoemde eindkosten, andere niet. Een uniform tarief voor het buitenlandse postvervoer is daarom moeilijk te realiseren.

In onderdeel C wordt gewezen op de mogelijkheid dat postvervoerbedrijven die zich aanmelden voor aanwijzing als verlener van de universele postdienst, daarbij geen reëel beeld schetsen van de verwachte opbrengsten en kosten, waardoor de mogelijkheid bestaat dat andere marktpartijen zich geplaagd zien voor het vergoeden van de niet voorziene nettokosten. In het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur, houdende regels betreffende de postale dienstverlening (Postbesluit 20..), is in verband met het voorgaande ter uitvoering van artikel 15 van het wetsvoorstel bepaald dat de minister bij zijn beoordeling van de aanvraag

om een aanwijzing als verlener van de universele postdienst in elk geval de geboden kwaliteit en duurzaamheid van de dienstverlening en aanneemelijkheid van de verwachte opbrengsten of kosten ervan in aanmerking neemt. Postvervoerbedrijven die geen realistische kosten of opbrengsten van de universele dienstverlening ramen in relatie met de kwaliteit en de duurzaamheid van de dienstverlening, komen niet voor aanwijzing als verlener van de universele postdienst in aanmerking.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk