

Vergaderjaar 2005–2006

30 536

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Post is een dienst die zowel voor het sociaal verkeer als voor de economie en de productie van goederen en diensten een essentiële rol speelt. De postmarkt is in ontwikkeling. Op het gebied van de marktordening vindt in Europa een geleidelijke beweging plaats naar volledige liberalisering. Voorts zijn er naast (mobiele) telefonie steeds meer alternatieve communicatiemiddelen voor post, zoals e-mail en internet.

De liberalisering van de postmarkt sluit aan bij de ontwikkeling in andere sectoren zoals de telecommunicatiemarkt en energiesector. Liberalisering heeft in het algemeen meer keuze, lagere prijzen en innovatie ten doel. De volledige liberalisering van de postmarkt beoogt deze effecten ook op de hele postmarkt mogelijk te maken. De effecten van de volledige liberalisering worden met name op de zakelijke markt verwacht. De zakelijke markt verstuurt 92 procent van alle post in Nederland. Zelfs nu de postmarkt nog niet volledig is geliberaliseerd, blijkt dat andere postbedrijven dan TPG Post zijn ontstaan, zoals Sandd en SelektMail, die gezamenlijk een markt-aandeel van 10–15% hebben weten te veroveren. Dit laat zien dat er niet alleen vraag is naar postdiensten van andere postbedrijven dan TPG Post, het blijkt ook dat er een markt ontstaat waarin voor de gebruiker een keuzemogelijkheid aanwezig is. Sandd en SelektMail hebben een groot belang bij de volledige liberalisering van de postmarkt in Nederland en investeren juist met het oog op een volledig geliberaliseerde markt. Dit leidt tot positieve welvaartseffecten voor de Nederlandse samenleving. De directe voordelen, zoals meer keuzemogelijkheden en een betere prijs-kwaliteitverhouding, van de liberalisering, zullen voor de particuliere gebruiker vooralsnog beperkt zijn. De particuliere gebruiker verstuurt een beperkt deel van de poststroom via een fijnmazig, en daarmee kostbaar en moeilijk op te zetten, collectienetwerk. Het vormt daardoor een minder interessant marktsegment voor postvervoerbedrijven. De belangen van de particuliere gebruiker worden gewaarborgd door de universele postdienstverlening.

Met de volledige liberalisering wordt de Nederlandse postmarkt eerder vrijgegeven dan de Europese postrichtlijn beoogt. Dit gebeurt echter niet geïsoleerd van wat er in andere Europese landen gebeurt. Er is gekeken naar de situatie in de belangrijkste ons omringende landen. In het Verenigd Koninkrijk is de volledige liberalisering van de postmarkt inmiddels een feit per 1 januari 2006. In Duitsland is de volledige liberalisering voorzien per 1 januari 2008. De postmarkten van deze beide landen zijn belangrijk voor Nederlandse postbedrijven, in het bijzonder TPG Post, omdat dit voor TPG Post de grootste markten zijn. De Engelse, Duitse en Nederlandse postmarkten vormen samen ongeveer 50% van de EU postmarkt. Daarmee is er sprake van een substantiële markt waarop kansen zijn voor Nederlandse postbedrijven. Dat geeft een goed evenwicht voor enerzijds de voordelen van de volledige liberalisering op de Nederlandse postmarkt voor de gebruiker en anderzijds mogelijkheden voor de Nederlandse postbedrijven op postmarkten in andere lidstaten.

Met het vooruitlopen met de volledige liberalisering kan TPG Post niet volledig op de Franse markt concurreren terwijl dit omgekeerd voor bijvoorbeeld La Poste wel mogelijk zou zijn. Door echter te wachten op de volledige liberalisering in Frankrijk worden de voordelen van de volledige liberalisering van de postmarkt in Nederland onthouden aan de gebruiker. Er moet dan ook niet worden gewacht op Frankrijk. Dit standpunt wordt mede door TPG Post onderschreven.

Deze benadering geldt ook ten ziele van de voorstellen van de Europese Commissie. Met het vrijmaken van de Engelse, Duitse en Nederlandse markt ontstaat er een substantiële vrije postmarkt die volop mogelijkheden biedt, waarbij het niet noodzakelijk is te wachten op de rest van Europa. Daarbij is rekening gehouden met de concurrentiepositie van TPG Post. Er is gekeken of in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland ook in de praktijk sprake is van een voldoende gelijk speelveld om daadwerkelijk te kunnen concurreren op die markten. Er is onderzoek gedaan door Ecorys in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. Als belangrijkste hindernis is het verschil in de vrijstelling voor de heffing van btw tussen de leverancier van de universele dienst en de overige postbedrijven naar voren gekomen. De leverancier van de universele dienst is vrijgesteld van het heffen van btw op postdiensten, de andere postbedrijven niet. Op sommige segmenten van de markt leidt dit tot een concurrentienadeel. Daar waar er sprake is van ongelijkheid zal het beleid er op gericht zijn deze ongelijkheid zodanig weg te werken, dat er voor Nederlandse postbedrijven voldoende kansen zijn om op de andere postmarkten te kunnen opereren. Om eventuele oneffenheden te ondervangen wordt voorgesteld de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel samen te laten vallen met de inwerkingtreding, met ingang van 1 januari 2008, van de volledige liberalisering van de Duitse postmarkt, die binnen de Europese Unie de grootste is.

Belangrijke voorwaarde bij de liberalisering is de garantie dat een bepaald basispakket aan postdiensten, de universele postdienst, beschikbaar en toegankelijk blijft voor de consument tegen uniforme en betaalbare tarieven. Dit voorstel van wet strekt ertoe de postmarkt volledig te liberaliseren en tevens garanties te bieden voor de universele postdienst.

Dit wetsvoorstel is gebaseerd op de uitgangspunten zoals beschreven in de notitie post, de aanvullende notitie post alsmede op de bespreking van beide notities met de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 29 502, nrs. 1, 3, 4 en 8). In de notities wordt op hoofdlijnen het beleid uiteengezet met betrekking tot de liberalisering van de postmarkt, de universele postdienst, de toegang tot essentiële faciliteiten voor postdienstverlening en het toezicht.

1.2 Europese regelgeving

De liberalisering van de postmarkt in Europa komt mede tot stand door Europese regelgeving. De eerste richtlijn op dit gebied is richtlijn nr. 1997/67/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, L15) (hierna: post-richtlijn). Deze postrichtlijn is gewijzigd bij richtlijn nr. 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 10 juni 2002 (PbEG L 176) tot wijziging van richtlijn 97/67/EG met betrekking tot verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging. Met de gewijzigde postrichtlijn zijn stappen gezet om de Europese postmarkt te harmoniseren en te liberaliseren. De intentie is de postmarkt in 2009 volledig te liberaliseren. Het wettelijk toegestane monopolie is met ingang van 1 januari 2006 teruggebracht tot het vervoer van brieven die afzonderlijk ten hoogste 50 gram wegen (wet van 8 september 2005 tot wijziging van de Postwet (wijziging van de grenzen van het voorbehouden postvervoer), Stb. 469). De Europese Commissie verricht een verkennende studie om voor elke lidstaat te beoordelen welke gevolgen de volledige voltooiing van de interne markt in 2009 voor de universele postdienstverlening zal hebben. Op basis van deze studie zal de Commissie in 2006 een voorstel doen aan de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement voor de voltooiing van de interne postmarkt. De huidige postrichtlijn staat lidstaten toe om hun eigen postmarkt volledig te liberaliseren. Het voorstel van de Commissie voor voltooiing van de interne markt zal daar geen verandering in brengen. Of de Commissie naast een datum voor de volledige liberalisering van de postmarkt in de EU nog andere voorstellen zal doen voor de postmarkt is niet bekend.

Voor de postsector is ook de door de Europese Commissie voorgestelde zogenoemde Dienstenrichtlijn van belang. Deze ontwerprichtlijn heeft onder meer tot doel het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging in de EU te stimuleren. De ontwerp-Dienstenrichtlijn bevat bepalingen die een aanvulling op de postrichtlijn vormen. De Commissie heeft ervoor gezorgd dat de ontwerp-Dienstenrichtlijn goed aansluit op de postrichtlijn. De Commissie stelt voor dat de regels voor de vrijheid van dienstverlening niet gelden voor het verrichten van postdiensten in de zin van de postrichtlijn. Hiermee is verzekerd dat het instandhouden van de universele postdienst onverkort mogelijk blijft na inwerkingtreding van de Dienstenrichtlijn. Voor postdiensten die niet onder de postrichtlijn vallen gelden de beperkingen die de Dienstenrichtlijn stelt aan de Lidstaten om belemmerende regels te stellen aan de postdienstverlening of aan de vrijheid van vestiging.

De (gewijzigde) postrichtlijn is geïmplementeerd in de huidige Postwet, alsmede in het Postbesluit en het Besluit algemene richtlijnen post. De verdere liberalisering van de postmarkt betekent, dat de bepalingen van de postrichtlijn over de universele dienst hun neerslag in de Nederlandse wetgeving blijven houden, maar dat de bepalingen over het voorbehouden gedeelte van het postvervoer geen plaats meer behoeven te krijgen in de Nederlandse postregelgeving. De postrichtlijn staat in artikel 26, eerste lid, toe dat de lidstaten voorschriften invoeren en handhaven die liberaler zijn dan die van de richtlijn. De postrichtlijn zegt slechts in een enkel geval iets over het stellen van (facultatieve) regels voor de postvervoerbedrijven die geen diensten binnen de universele dienst of een voor te behouden gedeelte van het postvervoer verrichten, zoals in artikel 19, inzake klachtenprocedures. Voor zover het wetsvoorstel een regeling geeft voor de andere postvervoerbedrijven binnen de Nederlandse geliberaliseerde postmarkt, zijn zij niet op de postrichtlijn gebaseerd, maar ook niet in strijd met die richtlijn.

1.3 Liberalisering postmarkt in Europa

In de Europese landen vindt de volledige liberalisering van de postmarkt in een verschillend tempo plaats. In Zweden en Finland is de volledige liberalisering al een feit. In het Verenigd Koninkrijk is de postmarkt per 1 januari 2006 volledig geliberaliseerd. Duitsland liberaliseert de postmarkt volledig per 1 januari 2008. Andere lidstaten van de Europese Unie volgen vooralsnog het schema dat in de postrictlijn is voorzien.

1.4 Huidige postmarkt

Op de postmarkt worden verschillende diensten aangeboden variërend van het bezorgen van brieven, geadresseerd drukwerk en pakketten tot het verspreiden van ongeadresseerde reclame. Tot 2006 vielen brieven met een gewicht tot 100 gram onder een wettelijk monopolie. In 2006 is dit monopolie verkleind tot brieven met een gewicht tot 50 gram. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel komt het monopolie geheel te vervallen.

De postvervoerbedrijven op de Nederlandse markt zijn in twee groepen in te delen. Er is een groep van bedrijven (Sandd, MailMerge en Businesspost) die uitsluitend op de Nederlandse markt opereren. TNT N.V. en Deutsche Post (o.a. met Selekt Mail in Nederland actief) zien de Nederlandse markt vooral als onderdeel van een bredere, internationale context. In Nederland wordt de postmarkt gedomineerd door TNT N.V. Er werken in totaal ongeveer 163 000 mensen waarvan ongeveer 65 000 in Nederland, 45 000 daarvan zijn in dienst als postbezorger. TNT N.V. is de grootste particuliere werkgever in Nederland. TNT N.V. heeft de wettelijke plicht om voor brieven tot en met 2 kilogram en binnenlandse pakketten tot en met 10 kilogram en internationale pakketten tot en met 20 kilogram de universele postdienst te leveren volgens vastgelegde kwaliteitseisen. Zo moet gemiddeld 95% van de brieven de volgende dag worden bezorgd. TNT N.V. moet de diensten die vallen onder de universele postdienst aanbieden tegen uniforme en betaalbare tarieven. De Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (verder: het college) houdt toezicht op de uitvoering van de universele postdienstverlening.

De totale omvang van de markt voor geadresseerde post is naar schatting 5,7 miljard poststukken per jaar. Poststromen zijn onder te verdelen in vier segmenten: de post van consument naar consument (C2C), van consument naar bedrijf (C2B), van bedrijf naar consument (B2C) en van bedrijf naar bedrijf (B2B). Consumenten deponeren hun zendingen doorgaans in de brievenbus of brengen deze naar het postkantoor. Voor het ophalen van de consumentenpost uit de brievenbus aan de openbare weg en het bezorgen naar de woningbrievenbus is een uitgebreid netwerk nodig. Op dit moment staan er ruim 18 000 brievenbussen in Nederland. Het midden- en kleinbedrijf brengt post naar postkantoren of businesspoints. Bij grootzakelijke klanten wordt post vaak opgehaald of afgeleverd bij businessbalies. Eenderde van de zakelijke adressen is een postbusadres. In totaal zijn er ongeveer 1000 locaties waar postbussen staan.

Postvolume tussen afzender en ontvanger

C2C	C2B	B2C	B2B
4%	4%	58%	34%

Bron: SEO, «Tante Post krijgt concurrentie», Amsterdam 2003

1.5 Ontwikkelingen op de postmarkt

TNT N.V. heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot een internationale dienstverlener. TNT N.V. is voortgekomen uit het voormalige staatsbedrijf PTT, en sinds 2005 is de naam van het voormalige TPG N.V. in TNT N.V. gewijzigd. Het bedrijf heeft drie divisies: Mail, Express en Logistics. TNT Express is, met een eigen Europees netwerk, één van de grote spelers in Europa. De logistieke divisie behoort wereldwijd tot de grootste logistieke dienstverleners. De postdiensten zijn ondergebracht bij Koninklijke TPG Post B.V. (verder: TPG Post). De omzet van TNT N.V. van ongeveer 12 miljard euro per jaar komt in toenemende mate voort uit niet-postactiviteiten. Het bedrijf is actief in meer dan 200 landen en heeft in 64 landen eigen vestigingen. Meer postvervoerbedrijven in Europa, zoals Deutsche Post (Duitsland) en Royal Mail (Verenigd Koninkrijk), hebben hun dienstverlening ook buiten de landsgrenzen ontwikkeld en leggen veel meer nadruk op de niet-traditionele postactiviteiten. Doordat meerdere grote partijen zich op de Europese markt voor post, express en logistiek richten, verscherpt de concurrentie. Concurrentie op de Nederlandse postmarkt moet dan ook in de Europese context worden geplaatst.

Daarnaast is er in de laatste jaren een verlaging van het totale postvolume in Nederland te zien, onder meer veroorzaakt door de afname van geadresseerde post. Er is naast (mobiele) telefonie concurrentie van andere communicatiemiddelen voor post, zoals e-mail en internet. Deze trend doet zich in meer geïndustrialiseerde landen voor. Dit neemt niet weg dat het belang van de post voor de communicatie nog steeds groot is. Hoewel de telefoon en het internet voor de burger belangrijker communicatiemiddelen zijn, hechten burgers aan post.

1.6 Inhoud van het wetsvoorstel

Met ingang van 2006 heeft TNT N.V. een monopolie op brieven met een gewicht tot 50 gram. Dit betreft ongeveer 50% van alle verzonden brieven. Dit wetsvoorstel strekt er toe het monopolie te laten vervallen en het laatste deel van de markt vrij te maken. Doel van de volledige liberalisering van de postmarkt is het ontstaan van meer keuzemogelijkheden, lagere prijzen en betere kwaliteit van postdiensten voor de gebruiker. Het effect van de volledige liberalisering wordt met name op de zakelijke markt verwacht. In de opbouw van het wetsontwerp zijn de volgende hoofdonderdelen te onderkennen:

- *regels voor postvervoerbedrijven*. In tegenstelling tot de huidige Postwet, waarin hoofdzakelijk regels zijn opgenomen voor de houder van de concessie, zijn in het wetsontwerp regels voor alle aanbieders van postdiensten opgenomen.
- *de universele dienst*. Het wetsontwerp bevat regels ten aanzien van onder meer de aanwijzing van de leverancier van de universele dienst, en de omvang, kwaliteit, tarieven en financiering van de universele dienst.
- *toezicht en handhaving*. In het ontwerp zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van het toezicht door het college, de informatieplicht, het kunnen geven van aanwijzingen, bestuursdwang, boetes en geschillenbeslechting.

2. Regels voor postvervoerbedrijven

2.1 Algemeen

Op dit moment bevat de Postwet hoofdzakelijk eisen ten aanzien van de concessiehouder, TNT N.V. Er bestaan geen eisen ten aanzien van de post vervoerd door andere bedrijven dan de concessiehouder. Bij volledige liberalisering van de postmarkt in Nederland komt het dan bestaande

monopolie op het vervoer van brieven die elk afzonderlijk ten hoogste 50 gram wegen te vervallen. Daarmee komt een belangrijk deel van de postmarkt vrij. Dit marktsegment bevat veel post waarbij zaken als vertrouwelijkheid en zekerheid belangrijk zijn, zoals giroafschriften en persoonlijke brieven. In dit wetsvoorstel wordt een algemene eis gesteld aan het vervoer van post, ongeacht welk bedrijf de post vervoert, namelijk het waarborgen van het grondwettelijk briefgeheim.

2.2 Waarborging van het grondwettelijk briefgeheim

Een belangrijk kenmerk van post is de vertrouwelijkheid. Post heeft enkele unieke eigenschappen die niet eenvoudig door andere communicatiemiddelen vervangbaar zijn, zoals betrouwbaarheid en persoonlijkheid. Dit bleek uit het consumentenonderzoek «Betekenis en belang van postdienstverlening»¹ (hierna: het consumentenonderzoek) dat in opdracht van het ministerie van Economische Zaken is uitgevoerd. In het consumentenonderzoek hebben burgers aangegeven veel waarde te hechten aan post als communicatiemiddel. Het onderzoek is als bijlage bij de aanvullende notitie post aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2004/05, 29 502, nr. 4).

De bescherming van het briefgeheim is als grondrecht opgenomen in artikel 13 van de Grondwet. Voor de verdere operationalisering en het houden van toezicht op de bescherming van het briefgeheim is sector-specifieke wetgeving nodig. Voorgesteld wordt het briefgeheim te waarborgen door regels te stellen die gelden voor elk postvervoerbedrijf. Dit sluit aan bij de regelingen in andere landen waar de postmarkt is geliberaliseerd of op afzienbare termijn geliberaliseerd wordt.

In dit wetsvoorstel is bepaald dat een postvervoerbedrijf moet zorgen dat het briefgeheim niet wordt geschonden. Hoe bedrijven hieraan invulling geven wordt overgelaten aan de bedrijven zelf om onnodige belemmeringen in de bedrijfsvoering te voorkomen. Door deze bepaling heeft het college de mogelijkheid erop toe te zien dat een postbedrijf voldoende maatregelen heeft genomen om het briefgeheim te waarborgen. In de praktijk betekent dit dat het college vooral naar aanleiding van klachten zal toezien op de naleving. In aanvulling hierop is bepaald dat het openen van gesloten poststukken uitsluitend kan geschieden op last van de kantonrechter. In artikel 10 van de huidige Postwet is een gelijk voorschrift opgenomen.

2.3 Klachtbehandeling

Voor de diensten die worden geleverd door de leverancier van de universele postdienst is in artikel 19 van de postrichtlijn bepaald dat er een eenvoudige laagdrempelige klachtenprocedure moet zijn. In artikel 5, eerste lid, onderdeel d, van de Postwet staat dat aan de houder van de concessie aanwijzingen worden gegeven inzake het instellen van een geschillencommissie voor bepaalde groepen gebruikers met betrekking tot de toepassing van de algemene voorwaarden. In § 9 van het Besluit algemene richtlijnen post is deze groep omschreven als contractanten die uitsluitend of hoofdzakelijk anders dan in de uitoefening van een beroep of bedrijf handelen. Onderdeel 10 van de Algemene voorwaarden voor opgedragen postvervoer van TPG Post bevat voorwaarden met betrekking tot het indienen van klachten en het aanhangig maken van geschillen. Deze regelingen voldoen in de praktijk goed. In dit voorstel is de verplichting voor een verlener van de universele dienst om een eenvoudige klachtenregeling te hebben opgenomen.

Door de wijziging van de postrichtlijn in 2002 is de mogelijkheid om de verplichting om een eenvoudige laagdrempelige klachtenprocedure op te leggen, verruimd. Deze kan ook aan andere postvervoerbedrijven worden

¹ TNS Nipo Consult, *Betekenis en belang van postdienstverlening*, Kwantitatieve consultatie van de Nederlandse bevolking, maart 2004; als bijlage meegestuurd met de aanvullende notitie post (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 502, nr. 4).

opgelegd. De klachten kunnen afkomstig zijn van zowel de verzender als de ontvanger.

Gezien het belang van consumentenbescherming is er voor gekozen om de mogelijkheid open te houden alle postvervoerbedrijven te verplichten te voorzien in een procedure voor de behandeling van klachten.

3. Onderlinge dienstverlening

3.1 Concurrentie op de postmarkt

Doel van de volledige liberalisering van de postmarkt is meer keuzemogelijkheden, lagere prijzen en betere kwaliteit voor de (zakelijke) gebruiker. De doelstelling van het bereiken van lagere prijzen is vooral relevant voor de zakelijke segmenten van het postvervoer. Het is de verwachting dat de daadwerkelijke concurrentie hier voor een neerwaartse druk op de prijsvorming zorgt. Daarvan profiteren met name bedrijven, en mogelijk ook de klanten van die bedrijven, als de lagere kosten van het postvervoer worden doorberekend. Voor de universele dienstverlening zijn lagere prijzen niet uitgesloten, maar er moet rekening mee worden gehouden dat de prijzen voor de universele dienstverlening kunnen stijgen als de kosten voor het vervoer en het instandhouden van het netwerk stijgen. Voor de universele dienstverlening geldt daarom een tariefbeheersingsstelsel, dat de relatieve stijging aan een maximum bindt, en een betaalbaarheids criterium, dat afhankelijk is van het oordeel over de vraag wat in de, op het moment van de vraagstelling geldende, maatschappelijke context, als (niet meer) betaalbaar wordt gezien. Om lagere prijzen op het zakelijke segment van de postmarkt te kunnen bereiken is effectieve marktwerking op de postmarkt gewenst. Hiertoe is het van belang dat postvervoerbedrijven makkelijk kunnen toe- en uittreden. De postmarkt verschilt van de telecommunicatiemarkt en de energiesector doordat er op de postmarkt geen sprake is van een vast netwerk dat nodig is om de dienstverlening aan te bieden. Hierdoor is het op de postmarkt gemakkelijker dan op bijvoorbeeld de telecommunicatiemarkt om als bedrijf toe- en uit te treden. Daarnaast is een kenmerk van de postmarkt het grote schaalvoordeel dat een postvervoerbedrijf met een groot postvolume heeft. Dit schaalvoordeel is er op alle segmenten van de postmarkt, maar met name aanwezig bij de collectie en bezorging van post van en aan particulieren. SEO heeft dit geconcludeerd in het onderzoek «Tante Pos krijgt concurrentie», dat in opdracht van het ministerie van Economische Zaken is uitgevoerd¹ (hierna: het rapport over het nut en de noodzaak van toegangsregulering). TPG Post beschikt op dit moment over een groot marktaandeel op verschillende marktsegmenten van de postmarkt en een infrastructuur waarmee post landelijk zes dagen per week kan worden gecollecteerd uit brievenbussen en bezorgd aan alle woningbrievenbussen in Nederland. TPG Post heeft deze infrastructuur en het grote marktaandeel kunnen opbouwen tijdens een jarenlange monopoliepositie. Toetreders met een beperkt volume zijn als gevolg van het schaalvoordeel van TPG Post bedrijfseconomisch niet in staat een vergelijkbare infrastructuur op te zetten. In de praktijk zal een toetreders langzaam een klantenbestand opbouwen. Toetreding tot het segment van de bezorging naar particulieren is alleen levensvatbaar als in de startfase gebruik kan worden gemaakt van de bezorging van post door TPG Post. Een hoge toetredingsdrempel als gevolg van het schaalvoordeel van TPG Post is ongewenst, omdat er met de volledige liberalisering van de postmarkt naar wordt gestreefd postvervoerbedrijven makkelijk te laten toe- en uittreden, teneinde marktwerking effect te laten hebben. Bij dit wetsvoorstel is uitgegaan van de conclusies van het rapport over het nut en de noodzaak van toegangsregulering². Teneinde de toetredingsbelemmering op de postmarkt te verlagen, dienen postvervoerbedrijven gebruik te kunnen maken van de diensten van het

¹ SEO, Tante Pos krijgt concurrentie, Effecten van liberalisering van de postmarkt, september 2003; als bijlage meegestuurd met de aanvullende notitie post (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 502, nr. 4).

² In een ander onderzoek van TILEC juni 2003, «Op weg naar een vrije postmarkt» in opdracht van TPG Post, wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van een natuurlijk monopolie en dat toegangsregulering niet noodzakelijk of gewenst is. Echter, in afwijking van het onderzoek van TILEC heeft SEO de haalbaarheid van het inrichten van een eigen landelijk dekkend netwerk door concurrenten onderzocht aan de hand van verschillende business cases. Dit heeft mede geleid tot het inzicht dat er in de huidige situatie bij bepaalde onderdelen hoogstwaarschijnlijk sprake is van een contesteerbaar natuurlijk monopolie. In een later onderzoek van TILEC juni 2005, «Light is right, competition and access regulation in an open postal sector» in opdracht van Deutsche Post World Net en TNT, wordt ook gepleit voor een lichte vorm van regulering.

netwerk waarmee minstens vijf dagen per week aan particulieren kan worden bezorgd. De partij die post minstens vijf dagen per week bezorgt, moet derhalve tegen dezelfde tarieven en voorwaarden toegang tot de diensten verlenen zowel aan toetreders als aan klanten. Dit betekent dat het postvervoerbedrijf dat ten minste vijf dagen bezorgt niet verplicht is op verzoeken van postbedrijven in te gaan als deze dienstverlening niet aan klanten die geen postvervoerbedrijf zijn, wordt aangeboden, bijvoorbeeld als het gaat om het punt van het netwerk waarop toegang wordt verleend. Om dit te bereiken is in het wetsvoorstel bepaald dat tegen non-discriminatoire en transparante tarieven en voorwaarden toegang moet worden verleend. Om ervoor te zorgen dat toegang tegen non-discriminatoire en transparante tarieven en voorwaarden kan worden afgedwongen door de toetreders is een snelle en efficiënte geschilbeslechting nodig, zo blijkt uit het rapport over het nut en de noodzaak van toegangsregulering.

Een meer stringente vorm van regulering is vooralsnog niet nodig. Derhalve geldt de bepaling rond non-discriminatie en transparantie alleen tussen klanten en toetreders en niet tussen klanten, toetreders en de interne verrekenprijs van de partij die beschikt over een bezorgnetwerk minstens vijf dagen per week. Deze laatste vorm van non-discriminatie is op de postmarkt, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de telecommunicatiemarkt, niet nodig. Op de postmarkt kan immers een alternatieve infrastructuur worden opgebouwd door postvervoerbedrijven wanneer de vijfdaagse postbezorger voor klanten en toetreders (veel) hogere prijzen rekent dan voor zichzelf. Het wordt wenselijk geacht wanneer de concurrentie niet alleen tussen diensten maar ook tussen infrastructuren tot stand komt.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de vijfdaagse postbezorger en het postvervoerbedrijf zelf tot een overeenkomst over de tarieven en voorwaarden voor de postdienstverlening komen. Dit heeft een groot voordeel ten opzichte van vaststelling van de tarieven en voorwaarden door de wetgever of toezichthouder. Deze hebben immers meestal onvoldoende informatie over de kostenstructuur van de betrokken partijen, waardoor de kans groot is dat de tarieven niet juist worden vastgesteld. Daardoor zouden welvaartsverliezen optreden. Bovendien worden op deze manier administratieve lasten beperkt.

Wanneer partijen niet tot een overeenkomst komen over de tarieven en voorwaarden dan kan het geschil aan het college worden voorgelegd. Het college beoordeelt de tarieven en voorwaarden op non-discriminatie en transparantie. Een uitspraak van het college is bindend. Zolang het college geen uitspraak heeft gedaan, gelden de reeds bestaande tarieven en voorwaarden. Het college moet inzicht hebben in de contracten tussen de vijfdaagse postbezorger en klanten om te kunnen beoordelen in hoeverre tarieven en voorwaarden non-discriminatoire en transparant zijn.

Het is mogelijk dat in delen van de postmarkt daadwerkelijke concurrentie niet van de grond komt. Dat kan de goede werking van de hele postmarkt belemmeren. Indien dit wordt vastgesteld, moet de minister van Economische Zaken (verder: de minister) verplichtingen aan postvervoerbedrijven, die beschikken over een netwerk waarmee poststukken vijf dagen per week kunnen worden bezorgd, kunnen opleggen om de belemmeringen zoveel mogelijk op te heffen.

In de reeds geliberaliseerde landen Zweden en Finland gebruiken toetreders het bezorgnetwerk van de gevestigde aanbieder om te starten. Hetzelfde geldt voor het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Meestal gebeurt dat op basis van onderling onderhandelde voorwaarden. In vier van de zes landen is wettelijk of contractueel vastgelegd dat de gevestigde aanbieder de toetreders toegang moet verlenen. Als dit is vastgesteld is dit altijd tegen tarieven die ook voor klanten gelden (non-discriminatoire tarieven en voorwaarden) en die openbaar zijn (transparant). Toegang tot de collectiebrievenbussen is nergens gereguleerd, evenmin als toegang

tot sorteercentra voor uitsluitend het sorteren van post (dus zonder het bezorgen).

3.2 Postcodesysteem – postvervoerbedrijven

In 1977 is het postcodesysteem door het toenmalige Staatsbedrijf der PTT ingevoerd ten behoeve van het efficiënter inrichten van de postbezorging. Met het postcodesysteem wordt bedoeld: een systeem van codes gerelateerd aan postcodegebieden in Nederland als logistiek middel voor postbezorging. De toekenning van de postcode aan een adres doet TPG Post in samenwerking met gemeenten. In 1991 heeft TPG Post hierover met VNG een convenant gesloten. De postcode is op dit moment een voorwaarde voor snelle en doelmatige bezorging wanneer van de diensten van TPG Post gebruik wordt gemaakt. Hoewel het gebruik van de postcode voor meer functies dan alleen de postbezorging wordt gebruikt, richt het wetsvoorstel zich op de betekenis van de postcode voor de goede werking van een volledig geliberaliseerde postmarkt.

In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen om de toegankelijkheid van het postcodesysteem, bijvoorbeeld het leveren van een maandelijks update, voor alle postvervoerbedrijven te garanderen, aangezien veel postvervoerbedrijven en hun klanten hun processen op de postcode hebben ingericht. Het postcodesysteem heeft zichzelf als systeem voor de behandeling en sortering van post bewezen en wordt in Nederland breed toegepast. Om te voorkomen dat postvervoerbedrijven anders worden behandeld dan klanten, waardoor een toetredingsdrempel zou ontstaan, is in het wetsvoorstel de voorwaarde opgenomen dat de postcodebeheerder postcodegegevens binnen een redelijke termijn en tegen transparante en non-discriminatoire tarieven levert. Dit ligt in het verlengde van de algemene bepalingen omtrent onderlinge dienstverlening door postvervoerbedrijven. De postcode dient ter ondersteuning van de bezorging en is, als het gaat om de functie die het heeft voor postmarkt, geen aparte dienst. De voorwaarden en vergoedingen worden in onderling overleg bepaald. Bij gebreke van overeenstemming kan een geschil aan het college worden voorgelegd.

Van de beheerder van het postcodesysteem wordt tevens verwacht dat een ruime overgangperiode in acht wordt genomen wanneer het postcodesysteem, bijvoorbeeld vanuit commerciële optiek, niet langer wenselijk zou zijn. De beheerder van het postcodesysteem dient dit een jaar voor de beëindiging van het postcodesysteem publiekelijk aan te kondigen, zodat ten minste alle postvervoerbedrijven op de hoogte zijn. Postvervoerbedrijven die gebruik maken van het postcodesysteem hebben op deze manier de mogelijkheid over te stappen op een ander sorteer- en bezorgsysteem.

Een postcodesysteem kan worden omschreven als een ordening van alle adressen in Nederland en de daaraan systematisch gekoppelde postcodes. Als zodanig zijn zij aan te merken als databanken. De producent van een databank wordt op twee manieren beschermd: krachtens auteursrecht, en krachtens een recht sui generis. Bij het laatste gaat het met name om het recht om te bepalen of en op welke wijze de gegevens uit de databank door derden worden gebruikt; het is in wezen een exploitatierecht. Postcodes worden gebruikt ten behoeve van de doelmatige bezorging van poststukken. De postvervoerbedrijven kunnen poststukken efficiënt verwerken als die op postcode gesorteerd worden aangeleverd. In zoverre is het in het belang van de postvervoerbedrijven dat de afzenders over de juiste postcode-informatie beschikken.

Het postcodesysteem van TPG Post wordt echter ook in geautomatiseerde systemen als algemene adrescodering gehanteerd, en er worden andere gegevens aan gekoppeld, zoals commerciële gegevens.

Postcodesystemen worden voortdurend aangevuld met postcodes voor

nieuwe straten. Bedrijven die veel poststukken verzenden, hebben er belang bij hun versie van het postcodesysteem actueel te houden. In artikel 9 is de verplichting voor de beheerders of exploitanten opgenomen om de gegevens uit het postcodesysteem non-discriminatoir en tegen redelijke tarieven aan gebruikers ter beschikking moeten stellen. Artikel 9 beperkt daarom niet de exploitatie van het postcodesysteem, en heeft alleen betrekking op de tarieven en voorwaarden voor de contracten over de levering van postcodes in combinatie met de daarbij behorende adressen. Daarnaast geeft artikel 9 sectorspecifieke regels voor de voorkoming van machtsmisbruik door de producent van de databank bij de verstrekking van substantiële gedeelten van het postcodesysteem. Artikel 27, tweede lid, bepaalt dat de verlener van de universele postdienst, als hij in de algemene voorwaarden voorschriften geeft over het gebruik van de postcode, de bij een adres behorende postcode dan ter beschikking moet stellen. Dat sluit aan bij de huidige praktijk, waarin afzenders in algemeen verspreide postcodeboeken een postcode kunnen opzoeken, of via Internet op de website van TPG Post de postcode van een willekeurig adres kunnen opvragen. Aangezien de universele dienstverlening het vervoer van poststukken tegen enkelstukstarief betreft, gaat de verplichting van dit artikel niet verder dan de verstrekking van een postcode per keer. Voor het verstrekken van substantiële delen van het postcodesysteem geldt artikel 9.

3.3 Retourpost

In een geliberaliseerde markt met meer dan één postvervoerbedrijf is het mogelijk dat poststukken die worden vervoerd door het ene bedrijf terecht komen in de poststroom van een ander postvervoerbedrijf. Te denken valt aan de situatie dat de ontvanger om wat voor reden dan ook de brief terugstuurt via de «rode» brievenbus en daarbij niet let op welk postvervoerbedrijf de brief bezorgd heeft. Postvervoerbedrijven moeten dan ook de post van een ander postvervoerbedrijf, die als retourpost of anderszins in hun poststroom terecht is gekomen, aan het desbetreffende postvervoerbedrijf ter beschikking stellen. Dat moet binnen een redelijke termijn en tegen redelijk, objectief gerechtvaardigde, transparante en non-discriminatoire voorwaarden en vergoedingen. De voorwaarden en vergoedingen worden in onderling overleg bepaald. Bij gebreke van overeenstemming kan een geschil aan het college worden voorgelegd.

3.4 Postbussen

De functie van een postbus is te vergelijken met een woningbrievenbus. Bezorging van post in woningbrievenbussen is voor iedereen mogelijk. Zakelijke klanten hebben echter vaak een postbus als adres. Op dit moment beheert TPG Post alle postbussen in Nederland. Andere postvervoerbedrijven dan TPG Post kunnen niet zonder medewerking van TPG Post hun post in een postbus deponeren: de postbussen hebben geen gleuf waardoor de post naar binnen kan. Zij moeten de post aanbieden aan TPG Post die het vervolgens in de postbus deponeert. In dit wetsvoorstel is opgenomen dat de beheerder van postbussen moet voldoen aan een redelijk verzoek tot toegang tot de postbussen. De bepaling geldt voor elke beheerder van postbussen, ook daar waar postbussen in het beheer zijn van andere vervoerders. De bepaling beoogt, net als het huidige artikel 2d van de Postwet, onder meer te voorkomen dat de beheerder van postbussen praktische belemmeringen kan opwerpen door onredelijke voorwaarden te stellen bij de aanlevering van post bestemd voor postbussen. Hiervoor is nodig dat postvervoerbedrijven tegen redelijk, objectief gerechtvaardigde, transparante en non-discriminatoire tarieven en voorwaarden toegang kunnen krijgen tot postbussen. De voorwaarden en vergoedingen worden in onderling overleg bepaald. Bij gebreke van over-

eenstemming kan een geschil aan het college worden voorgelegd. Toegang tot postbussen is ook in de reeds geliberaliseerde postmarkten Zweden en Finland gereguleerd. Hetzelfde geldt voor Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

4. Universele postdienst

4.1 Aanwijzen universele postdienstverlener

De postrichtlijn vereist van de lidstaten dat de levering van de universele postdienst gewaarborgd is. Op dit moment is TNT N.V. aangewezen als universele postdienstverlener. Ook in de volledig geliberaliseerde postmarkt zullen één of meer postvervoerbedrijven worden belast met de uitvoering van de universele postdienst. Het ligt voor de hand dat in eerste instantie TPG Post, als dochter van TNT N.V., verantwoordelijk is voor de universele postdienst, aangezien dit het enige postvervoerbedrijf op de Nederlandse postmarkt is die de universele postdienst kan leveren. De aanwijzing van TPG Post als universele postdienstverlener geldt voor onbepaalde tijd. Er zal naar verwachting de komende jaren geen aanleiding zijn de aanwijzing te wijzigen. Ook wordt in de nabije toekomst niet verwacht dat een ander bedrijf dan TPG Post in staat zal zijn de universele postdienst uit te voeren.

Er zijn twee situaties in het wetsvoorstel benoemd die aanleiding kunnen zijn de aanwijzing van de universele postdienstverlener in te trekken. De eerste situatie is als een universele postdienstverlener structureel niet aan de wettelijke eisen voldoet. De tweede situatie is als de uitvoering van de universele postdienst verliesgevend is en er nettokosten ontstaan, die de postvervoerbedrijven gezamenlijk moeten opbrengen. Op het moment dat postvervoerbedrijven wordt gevraagd bij te dragen aan de universele postdienstverlening, moet er de mogelijkheid zijn voor een bedrijf de universele postdienst goedkoper uit te voeren en de universele postdienst op zich te nemen. Ook kan, als derde mogelijkheid, de verlener van de universele postdienst verzoeken de aanwijzing in te trekken.

Na de intrekking van de aanwijzing wordt middels een transparante procedure opnieuw een postvervoerbedrijf als universele postdienstverlener aangewezen. De selectieprocedure wordt vastgelegd in een ministeriële regeling. Tijdens deze selectieprocedure blijft de aangewezen universele postdienstverlener verplicht de universele postdienst te leveren. Een postvervoerbedrijf waarvan de aanwijzing wordt ingetrokken, is verplicht deel te nemen aan deze selectieprocedure. Op deze manier wordt gewaarborgd dat er altijd ten minste één postvervoerbedrijf aangewezen kan worden. In de toekomst kan ook worden besloten om onderdelen van de universele postdiensten afzonderlijk aan verschillende bedrijven op te dragen. Een universele postdienstverlener is bevoegd om delen van de universele postdienst uit te besteden aan derden, bijvoorbeeld het legen van de brievenbussen of het in stand houden van dienstverleningspunten. Dit stelt een universele postdienstverlener in staat om de nodige flexibiliteit in te bouwen en kostenreducties te bereiken. De verantwoordelijkheid voor de goede uitvoering van de universele postdienstverlening blijft uiteraard, ook indien onderdelen zijn uitbesteed, op de universele postdienstverlener rusten.

4.2 Omvang en kwaliteit universele postdienst

4.2.1 Verplichting universele postdienst

In de postrichtlijn is geconstateerd dat postdiensten een essentieel instrument vormen voor communicatie en handelsverkeer. Het door iedereen en overal betaalbaar kunnen versturen van post wordt in de postrichtlijn als maatschappelijk belang gezien. De verplichtingen van de postrichtlijn

houden in dat lidstaten ervoor zorgen dat de gebruikers het recht genieten op een universele postdienst, wat inhoudt dat op alle punten van het grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn. Om er zorg voor te dragen dat de levering van de universele postdienst conform de eisen van de postrichtlijn gewaarborgd is, wordt verlener van de universele postdienst verplicht te voorzien in de deze dienst.

4.2.2 Omvang universele postdienstverlening

Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is de garantie dat elke consument in Nederland kan terugvallen op een basispakket aan postdiensten. Dit is in lijn met de postrichtlijn, waarin het minimum voor de universele postdienst is neergelegd. Overeenkomstig de postrichtlijn bestaat de omvang van de totale universele postdienstverlening in het wetsvoorstel uit het ophalen en bestellen van poststukken tot 2 kilogram en postpakketten tot 10 kilogram voor het binnenlands verkeer en poststukken tot 2 kilogram en postpakketten tot 20 kilogram voor het internationale verkeer, plus de aangetekende zendingen en de zendingen tegen aangegeven waarde. De universele postdienstverlening wordt beperkt tot de losse post die vijf of zes dagen per week aan alle adressen, waaronder de woningbrievenbussen wordt bezorgd. In praktijk zijn dit de poststukken en postpakketten die tegen het tarief voor een enkel stuk (hierna: enkels-tukstarief) worden vervoerd. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat iedereen in Nederland kan terugvallen op een basisdienst die betaalbaar is en aan kwaliteitseisen voldoet.

De postrichtlijn staat uitzonderingen op de gewichtsen prijsbeperkingen voor de gratis postdienst voor blinden en slechtzienden toe. Het handhaven van de ruimere eisen en gratis dienst voor braille voldoet aan het «inclusief beleid» van het kabinet (Kamerstukken II 2004/05, 29 355, nr. 11), waarbij rekening wordt gehouden met mensen met een beperking. In het wetsvoorstel is opgenomen dat voor braille andere eisen ten aanzien van het gewicht blijven gelden. Het versturen van teksten in brailleschrift is een gratis dienst die onder de universele postdienst valt.

In aanvulling op de eisen voor de universele postdienst in de postrichtlijn zal in het wetsvoorstel ook het uitreiken van gerechtelijk schrijven onder de universele postdienst blijven vallen. De postrichtlijn biedt de mogelijkheid om zendingen, waarvan in overeenstemming met nationale wetgeving gebruik wordt gemaakt in het kader van gerechtelijke of administratieve procedures, te organiseren overeenkomstig nationale wetgeving. Om deze dienstverlening niet in gevaar te brengen, is deze dienst onder de universele postdienst gebracht. Er worden daarbij specifieke eisen gesteld met betrekking tot de aanbidding aan de geadresseerde, en over het in bewaring houden indien de geadresseerde niet op het adres aanwezig is. Ook de tijdigheid van de bestelling speelt vaak een cruciale rol.

Een universele postdienstverlener is verplicht om internationale poststukken te bezorgen en te versturen. Deze grensoverschrijdende postdienst bestaat uit poststukken afkomstig uit of verzonden aan andere lidstaten van de Europese Unie maar ook afkomstig uit of verzonden aan andere landen. De universele postdienstverlener moet worden aangewezen als nationale postadministratie conform de Akten van de Wereldpostunie. Op hem zijn de daarbij behorende rechten en plichten van toepassing.

Er is een aantal situaties denkbaar waarin een universele postdienstverlener het verzoek om post te bezorgen die onder de universele postdienstverlening valt, weigert. De postrichtlijn verplicht de lidstaten tot waarborging en naleving van voorwaarden voor de veiligheid van het functioneren van het netwerk op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het wetsvoorstel geeft in aansluiting hierop een universele

postdienstverlener de plicht om postvervoer dat strijdig is met de wet, of gevaar oplevert voor personen of zaken, te weigeren. Daarnaast kan een universele postdienstverlener poststukken weigeren die niet voldoen aan zijn algemene voorwaarden. Hiermee wordt voorkomen dat brieven of pakketten moeten worden vervoerd die de doelmatigheid van het postvervoer in gevaar brengen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om pakketten, waarvan de afmetingen niet aan de daarvoor gestelde eisen voldoen of onvoldoende zijn verpakt. Tevens hoeft een universele postdienstverlener post niet te bezorgen als de brievenbus van het afleveradres niet voldoet aan de regels over plaats en afmeting. De minister stelt voor de goede uitvoering van de universele postdienst de regels voor de brievenbus van het afleveradres vast. Het is de verantwoordelijkheid van de geadresseerde om ervoor te zorgen dat hij in staat is brieven te ontvangen.

4.2.3 Kwaliteit universele postdienstverlening

In de postrichtlijn staat dat de lidstaten waarborgen dat een universele postdienstverlener minimaal vijf dagen per week één ophaling en bestelling verzorgt. In de huidige Nederlandse regelgeving wordt nu al bepaald dat post zes dagen per week dient te worden bezorgd, waarvan gemiddeld 95% van de brievenpost, met uitzondering van drukwerk, binnen 24 uur dient aan te komen. Voorts worden, aanvullend op de postrichtlijn, eisen gesteld omtrent postvestigingen en brievenbussen. Momenteel wordt uitgegaan van 2102 postvestigingen met een volledig of nagenoeg volledig assortiment van postdiensten. In woonkernen met meer dan 5 000 inwoners dienen brievenbussen binnen een straal van 500 meter aanwezig te zijn en daarbuiten binnen een straal van 2 500 meter. Middels het consumentenonderzoek zijn de huidige wensen en behoeften van de Nederlandse burger geïnventariseerd. Burgers zijn te spreken over de huidige kwaliteit van postbezorging. Zij zijn tevreden over de correctheid en de frequentie waarmee post wordt bezorgd. Aan de korte overkomstduur hechten burgers veel belang. Een meerderheid is tevreden over de afstand van huis tot aan de postvestiging en de brievenbus. Gezien de tevredenheid van de burgers over de huidige dienstverlening wordt voorgesteld de huidige kwaliteitsnorm voor de universele postdiensten te handhaven.

Een verlener van de universele postdienst verstrekt jaarlijks aan het college een rapportage over de uitvoering van de universele postdienst. Deze rapportage bevat de resultaten van regelmatige metingen van de universele postdienstverlening en de hierbij behorende kwaliteitsnormen, die uitsluitend betrekking hebben op het vervoer van poststukken tegen enkelstukstarief, waarbij net als nu de drukwerken van de meting worden uitgezonderd. Op basis van de rapportages stelt het college vast of de universele postdienstverlener aan de kwaliteitseisen voldoet. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de rapportage. Daarnaast is in dit wetsvoorstel bepaald dat er elke vier jaar een evaluatie van de wet plaatsvindt. Bij deze evaluatie zal specifieke aandacht zijn voor de universele postdienstverlening. De evaluatie van de universele postdienst is gericht op het betaalbaar en beschikbaar houden van een postdienstverlening die past bij de maatschappelijke behoefte. Hiertoe wordt een maatschappelijke kosten-batenanalyse gemaakt. Daarbij wordt gekeken naar de ontwikkeling, de behoefte en het gebruik van de universele postdienstverlening zelf, het aanbod van andere postdienstverleners dan een universele postdienstverlener en de ontwikkeling van nieuwe communicatiemedia. De evaluatie ondersteunt beleid ten aanzien van de pricecap en de eisen die aan de universele postdienstverlening worden gesteld, alsmede de omvang van de universele postdienstverlening. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie kan de minister de afweging maken of de kenmerken en de verplichtingen van de universele postdienst

wijziging behoeven. Maar ook tussentijds kan, doordat blijkt dat er een wijziging in de vraag naar de universele postdienst is opgetreden, er aanleiding zijn om deze afweging te maken.

De wettelijke verplichtingen voor de verlener van de universele postdienst garanderen een hoge bezorgkwaliteit en korte overkomstduur. Andere postvervoerbedrijven hebben deze verplichtingen niet. Er is daarom geen aanleiding om artikel 6:9 van de Algemene wet bestuursrecht te wijzigen. De «verzending per post» in dat artikel betreft volgens de jurisprudentie het vervoer van het poststuk door de verlener van de universele dienst. Na de inwerkingtreding van deze wet kan de zogenoemde verzendtheorie op de aanbidding en het vervoer door de postvervoerbedrijven die zijn aangewezen als verlener van de universele postdienst toegepast worden. Voor de bezorging en het vervoer door de andere postvervoerbedrijven blijft ingevolge artikel 6:9 van de Algemene wet bestuursrecht de zogenoemde ontvangsttheorie gelden.

4.3 Tarieven en voorwaarden voor de universele postdienst

4.3.1 Algemeen

Overeenkomstig artikel 12 van de postrichtlijn moeten de tarieven van de universele postdienst betaalbaar, op kosten gebaseerd, uniform, transparant en non-discriminatoire zijn.

Uit de Mededeling van de Europese Commissie van 6 februari 1998 over de toepassing van de mededingingsregels op de postsector en over de beoordeling van bepaalde overheidsmaatregelen met betrekking tot postdiensten (PbEG C 39/02) kan worden afgeleid dat de tarieven ten minste dienen te zijn gebaseerd op de gemiddelde totale kosten. Dit brengt met zich mee dat de directe kosten ten minste gedekt moeten zijn alsmede een passend deel van de gemeenschappelijke en overheadkosten van de exploitant. Met dit uitgangspunt, dat gehanteerd wordt in de context van de postrichtlijn, wordt gewaarborgd dat de diensten niet onder de kostprijs worden aangeboden. Het doel hiervan is te voorkomen dat andere marktpartijen die diensten aanbieden in hetzelfde marktsegment door middel van «predatory pricing» van de markt worden geconcurrereerd. De praktijk wijst uit dat in alle lidstaten uniforme tarieven worden gehanteerd voor de universele postdienst, ook in de landen, waar het monopolie al lang is afgeschaft, zoals in Zweden en Finland. Uniforme tarieven en voorwaarden waarborgen dat voor iedereen eenzelfde basispakket postdiensten tegen een gelijke prijs beschikbaar is. Ten behoeve van de transparantie dient een universele postdienstverlener de enkelstukstarieven en voorwaarden te publiceren en op toegankelijke wijze aan te bieden. Terzijde wordt opgemerkt dat in artikel 12 van de postrichtlijn de bepaling is opgenomen dat de leveranciers van de universele postdienst bij het toepassen van speciale tarieven voor de universele postdienst rekening dienen te houden met vermeden kosten. Vermeden kosten zijn de kosten die de leveranciers van de universele postdienst niet hoeven te maken omdat de postverzender deze zelf al heeft gemaakt, bijvoorbeeld als een partij post voorgesorteerd wordt aangeleverd. Speciale tarieven gelden in de praktijk voor klanten die partijpost aanbieden. Partijpost valt niet onder de universele postdienstverlening waarvoor de tariefbeheersing geldt. Daardoor is de voorwaarde over vermeden kosten in deze context niet relevant. Deze bepaling is daarom niet in dit wetsvoorstel opgenomen.

4.3.2 Tariefregulering

Om de betaalbaarheid van universele postdienstverlening zeker te stellen, is een tariefbeheersingssysteem nodig, waarbij is gekozen voor een zogenoemd pricecapsysteem. Dat is een tariefbeheersingssysteem, waarbij de

tarieven (gewogen/gemiddeld) mogen stijgen met een vooraf vastgesteld percentage.

Een pricecapsysteem op basis van de consumentenprijsindex is op dit doel van betaalbaarheid toegesneden. De tarieven van de universele postdienstverlening kunnen met dit systeem niet met meer dan het cijfer voor de consumentenprijsindex stijgen. Het systeem voorziet erin dat tariefwijzigingen binnen vastgestelde grenzen blijven door uit te gaan van gemiddelden. Het voordeel is dat dit systeem de universele postdienstverlener de nodige flexibiliteit geeft.

Tot nu toe is een pricecapsysteem gehanteerd dat gebaseerd is op de ontwikkeling van de loonsomindex. In dit wetsvoorstel wordt hiervoor niet meer gekozen omdat de loonkostenindex meer zegt over de kosten voor een universele postdienstverlener en minder over het waarborgen van de betaalbaarheid. Voor het pricecapsysteem zal worden uitgegaan van de tarieven zoals deze voor een bepaald basisjaar worden vastgesteld. Het pricecapsysteem zal nader worden uitgewerkt bij ministeriële regeling. Een universele postdienstverlener is overigens vrij om een lager enkeltukstarief voor de universele postdienstverlening vast te stellen, zolang het op de kosten is gebaseerd.

De leverancier van de universele postdienst dient wijzigingen van tarieven ter toetsing voor te leggen aan het college. Het college toetst of de tarieven die door de leverancier van de universele postdienst worden gehanteerd binnen de pricecap blijven. De tarieven moeten voldoen aan het vereiste van kostengebaseerdheid. Indien de kosten die toegerekend worden aan de universele postdienstverlening, in verband met het principe dat die tarieven ten minste de kosten moeten omvatten, leiden tot tarieven die niet verenigbaar zijn met de pricecap, dan legt het college dit dilemma aan de minister voor. De minister kan de pricecap aanpassen indien dit past binnen het criterium van betaalbaarheid. Dit zou het geval kunnen zijn bij dalende postvolumes. Hiermee geeft de minister invulling aan de politieke verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid. Indien uit het oogpunt van betaalbaarheid de pricecap zodanig is dat met de daardoor toegestane tarieven de kosten niet kunnen worden gedekt en ook de eisen omtrent de universele postdienst niet kunnen worden aangepast om de kosten te verminderen, ontstaan nettokosten voor de universele postdienst.

4.4 Postcodesysteem – consument

De universele postdienstverlener kan voor een doelmatig postvervoer van een verzender van post verlangen dat bij de verzending gebruik moet worden gemaakt van de postcode als onderdeel van het adres van bestemming. In het wetsvoorstel is opgenomen dat een universele postdienstverlener er in deze situatie voor moet zorgen dat een postcode gemakkelijk en zonder vergoeding kan worden opgevraagd te behoeve van de adressering van post die onder de universele postdienst valt. Indien de universele postdienstverlener de postcode niet zelf beschikbaar stelt, moet hij er voor zorgen dat degene die het postcodesysteem beheert aan deze eis voldoet. Hoewel het waarschijnlijk is dat het in het belang van de postcodebeheerder zelf is dat de burger gemakkelijk aan postcodes komt, zal de particuliere consument naar verwachting weinig tot geen keuze hebben om op een andere dienstverlener over te stappen wanneer een vergoeding zou worden gevraagd voor de verstrekking ervan. Op de consumentenmarkt wordt immers weinig tot geen concurrentie verwacht. Via de postcode zou dan een «toeslag» op het enkeltukstarief kunnen gelden, wat ongewenst is. De bepaling betekent niet dat de postcodebeheerder geen vergoedingen mag vragen wanneer een klant extra dienstverlening inzake de postcode vraagt. Deze verstrekkingen van grotere delen van het postcodesysteem vallen onder artikel 9.

4.5 Compensatie universele postdienstverlening

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat er periodiek wordt gekeken naar de maatschappelijke kosten-baten verhouding van de universele postdienstverlening. Indien de maatschappelijke kosten niet meer in verhouding staan tot de maatschappelijke baten, kan er aanleiding zijn de universele postdienstverlening aan te passen. Onderdeel van dit continue proces is ook het aanpassen van de pricecap, indien nodig. Met het oog op de betaalbaarheid van de universele postdienst kan er echter een moment komen dat de totale inkomsten uit alle universele postdiensten de kosten van deze diensten niet meer dekken. Op dat moment ontstaan nettokosten. De nettokosten zijn het verschil tussen de uitgaven en de inkomsten voor de universele postdienstverlening per kalenderjaar waarin een tekort optreedt.

De nettokosten worden vergoed door alle postvervoerbedrijven, inclusief de universele postdienstverlener voorzover die postdiensten verleent die buiten de universele postdienst vallen. Bij het ontstaan van nettokosten zal geen onderscheid worden gemaakt tussen de universele postdiensten voor de vraag welke postvervoerbedrijven een bijdrage leveren. De keuze om alle postvervoerbedrijven mee te laten betalen aan de nettokosten van de universele postdienst komt ook voort uit het feit dat deze bedrijven mede oorzaak kunnen zijn van het ontstaan van de nettokosten. Door te opereren op de commercieel aantrekkelijke marktsegmenten wordt de verlening van de universele postdienstverlening relatief duurder. Ten slotte is ook gekozen voor een eenvoudig systeem voor de compensatie van de nettokosten om zo min mogelijk administratieve lasten op te leggen.

Een voorwaarde voor het verkrijgen van compensatie is dat voorafgaand aan het kalenderjaar waarin een universele postdienstverlener verwacht dat nettokosten zullen gaan ontstaan, de minister en het college daarvan op de hoogte worden gebracht. Hierbij wordt door een universele postdienstverlener een indicatie gegeven van de hoogte van de te verwachten nettokosten. Uitgangspunt is dat de nettokosten na afloop van het kalenderjaar waarin ze zijn ontstaan volledig worden vergoed. Een universele postdienstverlener zal middels zijn boekhouding inzichtelijk moeten maken welke kosten en opbrengsten door de universele postdienst veroorzaakt worden. Ingevolge artikel 21 moet de verlener van de universele postdienst een boekhouding bijhouden waarin de kosten en opbrengsten van de universele postdienst apart worden verantwoord. Dit is onder meer mogelijk door toepassing van een door het college goedgekeurd kostentoerekeningssysteem, vergelijkbaar met het systeem dat de afgelopen jaren voor de houder van de concessie is toegepast. Het college beoordeelt mede op grond hiervan in hoeverre de nettokosten noodzakelijk waren. Het college kan hiertoe gegevens bij een universele postdienstverlener opvragen.

De bijdrage van elk postvervoerbedrijf is gerelateerd aan de omzet van dit bedrijf met betrekking tot postdiensten. Het kan zijn dat de omzet van één of meer postvervoerbedrijven zo laag is, dat de bijdrage aan de nettokosten niet opweegt tegen de administratieve lasten die gepaard gaan met het innen van de bijdrage. In het wetsvoorstel is daarom de mogelijkheid opgenomen om bepaalde bedrijven uit te zonderen van de bijdrage. Daarnaast kan het praktisch zijn om forfaitaire bijdragen vast te stellen voor postvervoerbedrijven waarvan de omzet tussen daarbij vastgestelde grenzen ligt. Bij ministeriële regeling wordt de wijze van berekening vastgelegd. Het college informeert de postvervoerbedrijven en berekent de hoogte van de compensatie per postvervoerbedrijf en de verdeling over de partijen. Ten behoeve van de vaststelling van de hoogte van de bijdrage aan de compensatie verstrekken postvervoerbedrijven op verzoek gegevens over de omzet van de postdiensten aan het college.

4.6 Verantwoording kosten en opbrengsten universele postdienst

In dit wetsvoorstel is voor de verlener van de universele postdienst de verplichting opgenomen om een boekhouding bij te houden waarin de kosten en opbrengsten van de universele postdienst apart worden verantwoord. Kosten dienen, gelet op de bepaling in de postrichtlijn, zo nauwkeurig mogelijk te worden toegerekend aan de onderscheiden diensten. Op deze wijze kan na worden gegaan of de tarieven van de universele postdienst op de kosten gebaseerd zijn. Deze bepaling is opgenomen omdat, overeenkomstig artikel 12 van de postrichtlijn, de tarieven van de universele postdienst op kosten moeten zijn gebaseerd.

In een ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld over de boekhouding van de universele postdienstverlener, waarbij kosten op basis van een toerekeningssysteem worden toegerekend. Het college houdt hier toezicht op.

De boekhoudkundige verantwoording heeft tevens tot doel om de ontwikkelingen van kosten en opbrengsten in de universele postdienst te kunnen monitoren. Dit inzicht is onderdeel van de algehele maatschappelijke kosten-baten analyse van de universele postdienstverlening, die aanleiding kan zijn de pricecap of de universele postdienstverlening aan te passen.

Het college kan informatie opvragen over de kosten en opbrengsten van de universele postdienst. Het college zal deze informatie beoordelen en zijn bevindingen aan de minister kenbaar maken.

5. Wereldpostunie

Nederland is lid van de Wereldpostunie, een speciaal agentschap van de Verenigde Naties op postgebied. De Nederlandse Antillen zijn afzonderlijk lid van de Wereldpostunie, net als Aruba. Er zijn 190 landen aangesloten bij de Unie. De Wereldpostunie berust op de zogenoemde akten, waarin de samenwerking tussen de leden van de Wereldpostunie is geregeld voor het vervoer van de internationale post. De akten bestaan onder andere uit de Constitutie, waarin de beginselen waarop de Unie berust zijn beschreven, alsmede verdragen, waarin de verzorging van het internationale vervoer van poststukken verder is uitgewerkt. Door een lidstaat worden een of meer nationale postadministraties aangewezen, die gehouden zijn de akten van de Wereldpostunie uit te voeren, en die als aanspreekpunt voor de nationale postadministraties in andere landen optreden. De postadministraties verzorgen de toelating, de verwerking het vervoer en de bestelling van (internationale) poststukken, alsmede de terugzending van onbestelbare zendingen. De postadministraties verrekenen onderling de (eind)kosten. De in het Postverdrag neergelegde kwaliteitseisen voor de postale dienstverlening hebben een algemeen karakter en worden gedekt door de eisen van de postrichtlijn en die zijn opgenomen in het wetsvoorstel.

6. Overige onderwerpen

6.1 Brievenbussen

In de huidige situatie heeft de leverancier van de universele postdienst een alleenrecht op het plaatsen van voor het publiek bestemde brievenbussen aan of op de openbare weg. Dit alleenrecht zal met de volledige liberalisering van de postmarkt komen te vervallen. In een volledig geliberaliseerde markt moet het voor alle postvervoerbedrijven mogelijk zijn om op alle segmenten van de postmarkt te kunnen concurreren. Dat betekent dat er geen onnodige belemmeringen mogen bestaan voor concurrenten van een universele postdienstverlener om losse post van consumenten te collecteren indien zij daarin zijn geïnteresseerd. De plaatsing van brieven-

bussen voor het publiek valt in beginsel onder de bevoegdheid van het gemeentebestuur om de huishouding van de gemeente te regelen (artikel 108, eerste lid, Gemeentewet). De gemeenteraad kan een verordening vaststellen met betrekking tot de plaatsing van brievenbussen. Het is niet nodig de gemeenteraad deze bevoegdheid te ontnemen, maar het is wel wenselijk om ter verzekering van de uitvoering van deze wet enige beperkingen op te leggen aan de uitoefening van de genoemde bevoegdheid. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen een universele postdienstverlener en andere postvervoerbedrijven. De reden is dat een universele postdienstverlener een plicht heeft de brievenbussen te plaatsen. Daartoe wordt er, gelet op de huidige situatie, van uitgegaan dat een universele postdienstverlener van gemeenten de mogelijkheid krijgt de brievenbussen te plaatsen, zonder dat dit de verlener van de universele postdienst voor financiële lasten plaatst die afwijken van wat thans gebruikelijk is of confronteert met per gemeente verschillende regels. Regels van de gemeente mogen de uitvoering van de universele postdienstverlening daarom niet belemmeren. De andere postvervoerbedrijven moeten hun diensten onder voor deze bedrijven vergelijkbare voorwaarden kunnen aanbieden. Een mogelijk alternatief voor het toestaan van het plaatsen van brievenbussen door andere postbedrijven zou kunnen zijn het reguleren van de toegang van de brievenbussen van TPG Post. Daar is echter niet voor gekozen. Uit het rapport over het nut en de noodzaak van toegangsregulering is naar voren gekomen dat in dat geval de post in het sorteercentrum moet worden gescheiden in post voor verschillende aanbieders. Dat betekent een extra scheidingsproces in de sorteercentra, hetgeen kostenverhogend werkt. Bovendien is de meerwaarde van deze vorm van toegang twijfelachtig. Het gaat om een zeer beperkt deel van de poststroom. Toegang tot de brievenbus is in geen enkel ander land gereguleerd.

6.2 Postzegels

Ingevolge het postverdrag zijn alleen de nationale postadministraties bevoegd om postzegels uit te geven die gebruikt worden in het internationale postverkeer tussen nationale postadministraties. Indien stempels of frankeermachines of andere afdrukken worden gebruikt, dan mag dat alleen met toestemming van de nationale postadministratie. De onderwerpen en motieven voor de postzegels moeten in overeenstemming zijn met de geest van de Constitutie van de Wereldpostunie. De postzegels of frankeerstempels moeten de naam van het land van herkomst dragen. Deze voorschriften gelden ook voor postzegels die uitsluitend bestemd zouden zijn voor gebruik voor het binnenlands postvervoer. Met de volledige liberalisering van de postmarkt wordt de verlener van de universele postdienst, TPG Post, belast met de uitvoering van de akten van de Wereldpostunie. Voor het gebruik van de afbeelding van het staatshoofd op de postzegel is diens goedkeuring vereist. Dit voorschrift heeft al een lange geschiedenis. Er is geen aanleiding de vereiste goedkeuring te verlaten.

7. Handhaving en Toezicht

7.1 Huidige situatie

De huidige Postwet richt zich voornamelijk tot de houder van de concessie. Het college is belast met het toezicht op de houder van de concessie. Daarnaast kent de Postwet enkele voorschriften over buitengewone omstandigheden. Op deze voorschriften, die geen dagelijkse betekenis hebben, houdt de minister toezicht. Zowel het college als de minister beschikken over verschillende bevoegdheden in het kader van het toezicht. Deze bevoegdheden zijn het geven van aanwijzingen, het

toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een bestuurlijke boete. Naast de bestuursrechtelijke handhaving kent de Postwet een strafrechtelijke handhaving. Deze strafrechtelijke handhaving is bedoeld voor voorschriften die zich niet richten tot de concessiehouder, maar tot anderen. Als voorbeelden zijn te noemen de bepaling dat het verboden is voor anderen dan de concessiehouder brieven te vervoeren onder het monopolie of de bepaling dat het voor anderen dan de verlener van de universele postdienst verboden is postzegels met daarop de afbeelding van de Koning of de vermelding «Nederland» te vervaardigen.

7.2 Doelgroep wetsvoorstel

Het wetsvoorstel kent een andere doelgroep dan de huidige Postwet. Het richt zich in de eerste plaats tot alle postvervoerbedrijven. Hieronder valt ook een verlener van de universele postdienst; dit is een postvervoerbedrijf met bijzondere verplichtingen. In een volledig geliberaliseerde postmarkt ligt het niet meer voor de hand de wet toe te spitsen op één postvervoerbedrijf, zoals voorheen de concessiehouder. Daarnaast is in artikel 9 een bepaling opgenomen die zich richt tot bedrijven die een postcodesysteem exploiteren.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat alle postvervoerbedrijven zich moeten registreren. Op deze wijze zijn de postvervoerbedrijven bekend bij het college. Naast het feit dat registratie het toezicht faciliteert, is registratie van belang voor het leveren van een bijdrage aan de toezichtkosten en eventueel het bijdragen aan de nettokosten van de universele postdienst. Zoals in de paragrafen 2 en 3 van deze toelichting is omschreven, kunnen bedrijven postvervoerdiensten gaan aanbieden zonder aan bijzondere eisen te voldoen. De aard van het postvervoer brengt echter met zich mee dat bedrijven die feitelijk postvervoerdiensten verrichten, het grondwettelijk briefgeheim garanderen en voldoen aan de verplichtingen die mogelijk op hen rusten ingevolge hoofdstuk 3 van de wet. Het niet naleven van deze verplichtingen kan bestuurlijk beboet worden. Daarnaast zullen zowel de zakelijke als de particuliere aanbieders van post kiezen voor de beste dienstverlening tegen een aantrekkelijke prijs. Het verlenen van vergunningen, het handhaven van de vergunningsplicht en het intrekken van de vergunning als sanctie wordt dezerzijds als een te zware administratieve belasting gezien. Daarom wordt in dit wetsvoorstel volstaan met een registratie van postvervoerbedrijven.

In Zweden, Finland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk geldt een vergunningsstelsel of registratiesysteem voor alle postvervoerbedrijven.

7.3 Soorten verplichtingen waarop toezicht wordt gehouden

Het wetsvoorstel bevat voornamelijk verplichtingen voor postvervoerbedrijven. Deze verplichtingen zijn in drie soorten verplichtingen te onderscheiden. In de eerste plaats regels die voor alle postvervoerbedrijven gelden, deze regels hebben betrekking op het briefgeheim en de klachtbehandeling. In de tweede plaats zijn er regels die ertoe strekken bij te dragen aan een goede marktwerking. Deze regels gaan vooral over de vraag hoe verschillende postvervoerbedrijven met elkaar om moeten gaan. Naast verplichtingen voor postvervoerbedrijven zijn ook verplichtingen opgenomen voor bedrijven die een algemeen gebruikt postcodesysteem exploiteren of beheren en bedrijven die postbussen exploiteren. Het gaat dan in dit geval om regels die gelden in het contact tussen dit bedrijf en postvervoerbedrijven. In de derde plaats zijn er regels voor postvervoerbedrijven die als universele postdienstverlener zijn aangewezen.

7.4 Wijze van handhaving – algemeen

In dit wetsvoorstel wordt, net als in de huidige Postwet, gekozen voor een algemene vorm van handhaving door middel van bestuurlijke boetes. In artikel 17 van de huidige Postwet zijn met name strafbaar gesteld: de overtreding van de verboden om postzendingen die binnen het monopolie vallen te vervoeren, om voor het publiek bestemde brievenbussen aan de openbare weg te plaatsen en postzegels met daarop een afbeelding van de Koning of de vermelding «Nederland» te vervaardigen, te verspreiden of ter verspreiding in voorraad te hebben, de overtreding van het verbod om zegels, zegelafdrukken, stempelafdrukken of aanduidingen zodanig te bezigen dat zij ten onrechte de indruk wekken dat zij van de houder van de concessie afkomstig zijn, alsmede de verplichting van openbare vervoerbedrijven om hun vervoermiddelen desgevraagd ter beschikking te stellen aan de houder van de concessie, en de overtreding van de voorschriften en beperkingen verbonden aan een ontheffing als bedoeld in artikel 13 van de Postwet. Het voorstel gaat, zoals gezegd, primair uit van handhaving door middel van bestuurlijke boete. Dat is zeker mogelijk en effectief voor de handhaving van de aan de postvervoerbedrijven gestelde eisen, maar ook in de genoemde gevallen, die tot op heden strafbaar gesteld zijn. Het strafrecht is daardoor echter niet helemaal uit beeld. Voor zover iemand, bij voorbeeld, zegels vervaardigt of uitgeeft die zodanig lijken op die van de universele dienstverlener dat verwarring bij de gebruiker ervan voor de hand ligt, kan niet alleen een boete worden opgelegd, maar is – afhankelijk van de feitelijke situatie – strafvervolging mogelijk op grond van bijvoorbeeld de artikelen 216, 326, 326b en 328bis van het Wetboek van Strafrecht.

Om deze bestuursrechtelijke handhaving goede invulling te geven, is aan het college een bevoegdheid gegeven om van postvervoerbedrijven of van bedrijven die een algemeen gebruikt systeem voor de efficiënte postbezorging of postbussen exploiteren gegevens of inlichtingen te vragen die het college nodig heeft voor de uitvoering van zijn taak. Wat de taak van het college is, is in dit wetsvoorstel opgenomen.

In de huidige Postwet wordt uitsluitend inbreuk op het monopolie op het vervoer van brieven, op de postzegeluitgave en -verkoop van postzegels met de vermelding Nederland en de afbeelding van de Koningin uitdrukkelijk strafrechtelijk gehandhaafd. Inbreuk op het grondwettelijk briefgeheim wordt eveneens strafrechtelijk gehandhaafd. Voor het overige worden de voorschriften, die in hoofdzaak tot de houder van de concessie zijn gericht, bestuursrechtelijk gehandhaafd. Het voorstel leidt, gelet op de ervaringen van de afgelopen jaren met het steeds kleiner wordende voorbehouden gedeelte van het opgedragen postvervoer, net als in de afgelopen jaren naar verwachting tot incidentele beroepen op de rechter.

7.5 Handhaving algemene regels postvervoerbedrijven

Het is voor andere postvervoerbedrijven dan TNT N.V. de eerste keer dat zij zich aan specifieke regels op het gebied van post moeten houden. Uit het consumentenonderzoek is gebleken dat consumenten sterk hechten aan de persoonlijkheid en betrouwbaarheid van post. Het is een taak van de overheid om dit te waarborgen. Een van de instrumenten hiervoor is het operationaliseren van de bepaling inzake briefgeheim in de Grondwet en het houden van toezicht op de naleving van deze regels. Het is de verwachting dat postvervoerbedrijven zich in het algemeen aan deze regels zullen houden. Het is immers in het belang van postvervoerbedrijven om zich in een geliberaliseerde markt aan het briefgeheim te houden. Ditzelfde geldt voor de regels omtrent een goede afhandeling van klachten. Indien verzenders van post over deze punten niet tevreden zijn, kan dit een reden zijn om te kiezen voor een ander postvervoerbedrijf. De bestuursrechtelijke handhaving van deze regels is dan ook meer als «stok

achter de deur» te beschouwen en zal naar verwachting vooral worden toegepast naar aanleiding van klachten.

7.6 Handhaving regels inzake onderlinge dienstverlening

De categorie regels over onderlinge dienstverlening tussen postvervoerbedrijven, met als doel het voorkomen van belemmeringen voor marktwerking, is nieuw voor de postsector. Bij deze regels valt te denken aan regels over non-discriminatoire en transparante tarieven en voorwaarden, retourpost en het postcodesysteem. De regels inzake onderlinge dienstverlening zullen in het algemeen worden ondersteund, zij het dat bedrijven met een gevestigde positie in het algemeen meer «last» van deze regels zullen hebben of er minder baat bij zullen hebben, en dat voor nieuwe toetreders deze regels gunstiger zijn.

Partijen die op de markt actief zijn, zijn de eersten die merken dat de regels die verband houden met marktwerking niet goed worden nageleefd. Het zijn tevens de postvervoerbedrijven die het meeste belang hebben bij naleving van deze regels. Om deze redenen is voor postvervoerbedrijven bij de naleving van deze regels een belangrijke taak neergelegd. Postvervoerbedrijven die merken in onderhandelingen of overeenkomsten met andere postvervoerbedrijven dat deze regels niet worden nageleefd, kunnen het college verzoeken om geschilbeslechting. De bedrijven die veel belang hebben bij geschilbeslechting kunnen met de regeling voor geschilbeslechting zelf een bijdrage leveren aan het doen naleven van deze regels door het aanhangig maken van geschillen. Het college heeft een aantal bevoegdheden voor de geschilbeslechting, waaronder het opvragen van informatie. De besluiten die het college in het kader van geschilbeslechting neemt, zijn bindend voor de betrokken partijen. Door de besluiten van het college in het kader van geschilbeslechting, zullen de regels nader worden geconcretiseerd en ingevuld, waardoor het eenvoudiger wordt vast te stellen in welke gevallen deze regels overtreden worden. Voor de geschilbeslechting is het college aan termijnen gebonden. Geschilbeslechting is dan ook een snelle en efficiënte manier om te komen tot goede marktwerking.

Naast een voorziening voor geschilbeslechting, wordt voorgesteld de regels die verband houden met een goede marktwerking ook bestuursrechtelijk te handhaven. Deze bestuursrechtelijke handhaving is bedoeld als aanvulling op de geschilbeslechting en zal vooral van belang zijn voor de handhaving van de regels inzake marktwerking voor bedrijven die zich structureel niet aan deze regels houden. Als postvervoerbedrijven voortdurend verzoeken om geschilbeslechting in geschillen tussen hen en een specifiek postvervoerbedrijf, is er aanleiding te onderzoeken of een bestuurlijke boete een beter instrument is om naleving van de regels door dat postvervoerbedrijf te bereiken.

7.7 Handhaving regels universele postdienstverlening

In het wetsvoorstel zijn regels opgenomen die gelden voor een verlener van (een deel van) de universele postdienst. Het gaat daarbij onder meer om de regels voor de overkomstduur, postvestigingen, brievenbussen, tarieven en boekhoudkundige scheiding. In de huidige situatie staan er tegenover het verlenen van de universele postdienst voordelen, voornamelijk het hebben van een monopolie. In dit wetsvoorstel verdwijnt dit monopolie, en rusten op een verlener van de universele postdienst verplichtingen zonder dat hier voorrechten tegenover staan. Toch kan worden verwacht dat de verlener van de universele postdienst, TPG Post, bereid zal zijn de voorschriften die samenhangen met de universele postdienst na te leven. Deze voorschriften zullen grotendeels hetzelfde zijn als de voorschriften die ingevolge de huidige Postwet gelden. TPG Post heeft de bedrijfsvoering ingericht op het verlenen van de universele postdienst

met een netwerk van brievenbussen en postkantoren. Bovendien draagt de naleving bij aan de goede naam en het betrouwbare imago van TPG Post. Niet naleving van de voorschriften zal niet gunstig zijn voor dat imago, waarbij aan TPG Post bovendien boetes kunnen worden opgelegd. Juist bij correcte naleving van de voorschriften is het mogelijk de kosten van de universele dienstverlening inzichtelijk te maken, hetgeen een eventueel aantonen van nettokosten ten behoeve van een verzoek voor compensatie van die nettokosten zal ondersteunen. De besparingen die bij niet-naleving kunnen worden bereikt zijn echter aanzienlijk, zodat toezicht en handhaving nodig blijven.

In het wetsvoorstel wordt het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake de universele postdienst opgedragen aan het college. Het college kan in het kader van dit toezicht aanwijzingen geven, bestuursdwang toepassen, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. Met name het geven van aanwijzingen kan effectief zijn bij het houden van toezicht op de universele postdienst, indien nodig gevolgd door een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. De regels inzake de universele postdienst vloeien voort uit de postrichtlijn. Ook om de daadwerkelijke naleving van de voorschriften die uit deze postrichtlijn voortvloeien te garanderen, is het van belang om goed toezicht op de naleving van deze regels te kunnen houden, ook al is het risico op overtreding van deze regels op dit moment niet heel groot. Ook is een voldoende toezicht-instrumentarium van belang voor de situatie dat een of meer nieuwe verleners van de universele postdienst worden aangewezen. Deze zijn minder gewend om zich aan deze regels te houden.

In de toekomst kan het voorkomen dat bij de uitvoering van de universele postdienst nettokosten ontstaan. Deze nettokosten worden als uitgangspunt vergoed door alle postvervoerbedrijven. Bij het ontstaan van nettokosten zal het voor de bedrijven die meebetalen aan deze kosten, van belang zijn om te weten dat deze nettokosten onvermijdelijk zijn. In dit geval zal het college een nauwere betrokkenheid bij de uitvoering van de universele postdienst kunnen hebben om een oordeel te vellen over de onvermijdelijkheid van de nettokosten.

7.8 Verhouding mededingingsrecht

De algemene mededingingsregels zijn uiteraard ook van toepassing zijn op de postmarkt. De raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) ziet toe op de naleving van de regels ingevolge de Mededingingswet. In het wetsvoorstel is een voorziening opgenomen voor de situatie dat het college bij de uitoefening van haar bevoegdheden op basis van de wet, algemene mededingingsbegrippen uit moet leggen. Het is van belang dat het college overeenstemming bereikt met de NMa over de invulling van algemene mededingingsbegrippen bij de toepassing van sectorspecifieke regels. Hierdoor ontstaat op het gebied van deze begrippen één beleid, waardoor de toepassing van deze begrippen wordt versterkt.

8. Inwerkingtreding

Het streven is deze wet met ingang van 1 januari 2008 in werking te laten treden, ervan uitgaande dat ook de postmarkten in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland rond deze tijd volledig worden geliberaliseerd. De liberalisering in het Verenigd Koninkrijk is met ingang van 1 januari 2006 tot stand gebracht en de liberalisering van de postmarkt in Duitsland is voorzien met ingang van 1 januari 2008. Met het opengaan van de twee belangrijkste postmarkten in Europa, te weten Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, ontstaat een substantiële markt die voldoende mogelijkheden geeft voor de Nederlandse postbedrijven. Bij de volledige liberalisering van de postmarkten van deze twee landen dient het niet alleen te gaan om een

juridische liberalisering, maar dient de markt ook de facto voldoende open te zijn. Hiertoe is in opdracht van het ministerie van Economische Zaken in het najaar van 2005 een onderzoek uitgevoerd. Het tijdstip van inwerking-treding van het wetsvoorstel wordt bij koninklijk besluit vastgesteld. Zoals gezegd is de voorziene datum van inwerkingtreding 1 januari 2008. Het kabinet zal de bevestiging van deze datum vastleggen in het licht van de ontwikkelingen rond de BTW-toepassing en de verdere Europese liberaliseringsvoorstellen.

In het wetsvoorstel is geen bepaling opgenomen die de toegang tot de Nederlandse postmarkt beperkt tot Nederlandse bedrijven of tot dochters van bedrijven uit andere lidstaten van de Europese Unie voor zover een gelijke toegang tot de postmarkt in die lidstaat voor Nederlandse bedrijven is gegarandeerd. Deze wederzijdse gelijke voorwaarden voor toegang wordt reciprociteit genoemd.

Het introduceren van reciprociteit tussen lidstaten is in beginsel in strijd met het Europees recht. Slechts in een enkel geval is reciprociteit toegestaan, bijvoorbeeld op tijdelijke basis in de elektriciteitssector. Voor deze reciprociteit is nadrukkelijk een basis gegeven in de zogenoemde Tweede elektriciteitsrichtlijn (Richtlijn nr. 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn nr. 96/92/EG (PbEG L 176)). In de postrichtlijn ontbreekt een dergelijke basis. De lidstaten die eerder tot volledige liberalisering zijn overgegaan hebben destijds geen reciprociteitswensen op tafel gelegd, noch hebben de lidstaten die tot liberalisering hebben besloten dit gedaan.

De richtlijn richt zich in hoofdzaak op de openstelling van de nationale markten die gedomineerd worden door een (ex-)monopolist, zulks met het oog op volledige liberalisering van alle postmarkten in de Europese Unie. Daartoe worden regels gegeven voor de nationale markten, maar worden vooralsnog geen regels gegeven voor het vrij verkeer van postdiensten door postvervoerbedrijven uit andere lidstaten. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de markt voor expresspost al vrij is, en dat deze dienstverlening beheerst wordt door bedrijven die internationaal actief zijn.

9. Administratieve lasten

Deze paragraaf gaat in op de administratieve lasten die voortvloeien uit het voorliggende wetsvoorstel. Het uitgangspunt is, dat de administratieve lasten zo gering mogelijk moeten zijn. De administratieve lasten als gevolg van onderhavige wetsvoorstel zijn onderzocht door EIM¹. Uit de uitvoeringsregelingen zullen ook nog administratieve lasten voortvloeien bijvoorbeeld ten aanzien van het verstrekken van gegevens over de uitvoering van de universele dienst. Deze lasten zullen naar inschatting gelijk zijn aan de kosten die nu ook gemaakt worden.

Het wetsvoorstel heeft naar inschatting van EIM gevolgen voor circa twintig tot maximaal enkele tientallen bedrijven. De hoogste administratieve lasten zullen terecht komen bij TPG Post, omdat dit bedrijf zal worden aangewezen als de verlener van de universele dienst, hetgeen eisen ten aanzien van boekhoudkundige scheiding en verantwoording over de kwaliteit van de universele dienst met zich meebrengt. Bij de lasten is onderscheid gemaakt tussen de eenmalige lasten en de structurele lasten.

Eenmalige lasten

De eenmalige administratieve lasten waarmee postvervoerbedrijven bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden geconfronteerd zijn gering. Deze worden veroorzaakt door de verplichting om zich als postvervoerder te laten registreren bij het College en bedragen € 8 400 voor alle bedrijven tezamen.

¹ Administratieve lasten nieuwe Postwet, EIM, 24 augustus 2005.

EIM gaat er vanuit dat het «op de hoogte komen en blijven» van wet- en regelgeving in de geliberaliseerde postmarkt een activiteit is die bedrijven enkele jaren zal bezighouden omdat teksten van wet, besluiten en regelingen nog niet volledig bekend zijn en men de komende tijd veel aandacht zal geven aan het verkennen van nieuwe mogelijkheden. De administratieve lasten die hiermee zijn gemoeid worden dan ook tot de structurele lasten gerekend.

Voorzover EIM kan nagaan, zijn er geen noodzakelijke investeringen die bedrijven onder het wetsvoorstel behoeven te doen om te kunnen voldoen aan wettelijke informatieverplichtingen.

Structurele lasten

De structurele administratieve lasten vanuit de nieuwe Postwet worden geraamd op € 1,7 miljoen. Een fors deel van dit bedrag bestaat uit kosten die eventueel worden gemaakt voor bezwaar en beroep. Een ander deel van dit bedrag vloeit voort uit bepalingen uit het huidige Besluit algemene richtlijnen post (verder ook: Barp), die naar dit wetsvoorstel zijn overgeheveld.

Om een vergelijking met de huidige postregelgeving mogelijk te maken moeten ook de lasten van het nog uit te werken lagere regelgeving ter vervanging van het Barp worden ingeschat. Deze zullen naar schatting maximaal € 3,5 mln bedragen, gelijk aan de administratieve lasten van de nog overblijvende bepalingen. De totale administratieve lasten van de nieuwe postregelgeving zijn daarmee maximaal € 5,2 mln. De totale lasten van de huidige postregelgeving bedragen € 4,6 mln, zodat er per saldo een toename wordt verwacht van € 0,6 mln. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving zal uiteraard ook het uitgangspunt worden gehanteerd dat de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt moeten worden.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten heeft in zijn advies¹ van 21 september 2005, kenmerk RP/PS/2005/236 geadviseerd de klachtenregeling alleen verplicht te stellen voor de verlener van de universele postdienst, zoals voorgeschreven in de postrichtlijn en niet verplicht te stellen voor de overige postvervoerbedrijven in verband met de daaraan verbonden administratieve lasten. Aan dit advies is gevolg gegeven. Wel is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling alsnog een klachtenregeling verplicht te stellen, indien in de praktijk blijkt dat bedrijven een goede behandeling van klachten achterwege laten. Daarnaast is de verplichting tot het hebben van een klachtenregeling voor de verlener van de universele dienst vormvrij gemaakt, hetgeen tot gevolg heeft dat er geen administratieve lasten voortvloeien uit deze verplichting. Door deze aanpassingen is een grotere toename van de administratieve lasten, zoals genoemd in het Actal advies, voorkomen. Er blijft slechts een stijging van € 0,6 miljoen die voor een belangrijk deel bestaat uit kosten die eventueel gemaakt zouden moeten worden voor bezwaar en beroep. De administratieve lasten als gevolg van het voldoen aan verzoeken van het college om inlichtingen en gegevens zijn naar verwachting beperkt, mede in het licht van de bepalingen van het vijfde lid van artikel 38. De omvang van deze inlichtingen en gegevens kan niet vergeleken worden met de situatie in de telecommunicatiesector omdat daar sprake is van het verplicht definiëren van relevante markten, hetgeen voor de postmarkt niet het geval is.

Bij deze schattingen is geen rekening gehouden met eventuele stadspostbedrijven die zich als postvervoerder bij de Opta laten registreren. De administratieve lasten voor deze bedrijven zijn naar verwachting gering.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

10. Bedrijfseffectentoets

Het wetsvoorstel heeft alleen betrekking op bedrijven die zijn aangemerkt als postvervoerbedrijven. Dat zijn de bedrijven die brieven tot en met 2 kg en/of pakjes tot en met 10 kg vervoeren. Daarvan zijn uitgezonderd de bedrijven die zich bezighouden met het zogenoemde expresvervoer, en de bedrijven die onder verantwoordelijkheid en in opdracht van de afzender poststukken vervoeren om af te leveren bij een postvervoerbedrijf. In de huidige situatie is aan de verleners van de universele postdienst, TNT N.V., concessie verleend voor het uitvoeren van de universele postdienst. Alle andere bedrijven zijn vrij om postvervoerdiensten aan te bieden, voorzover deze niet onder het monopolie op brieven tot 50 gram vallen. Er is thans geen vergunningvereiste voor of registratie van postvervoerbedrijven. Exacte aantallen van bedrijven zijn dan ook niet te geven. Wel kan aan de hand van volumeaandelen op het brieven en pakjessegment een inschatting worden gemaakt over de hoeveelheid bedrijven. Het zal gezien deze volumeaandelen en het onderzoek dat door EIM is verricht in het kader van de administratieve lasten gaan om enkele tientallen bedrijven. De baten voor de postvervoerbedrijven zijn gelegen in de liberalisering van de brievenmarkt. Met het opheffen van het monopolie op brieven t/m 50 gram zal een belangrijk deel van de postmarkt vrij komen. De kosten zijn zeer beperkt. Er is met opzet gekozen om zo min mogelijk eisen te stellen aan de nieuwe postvervoerbedrijven. De eisen zijn beperkt tot zorgdragen dat het briefgeheim tijdens het vervoer niet wordt geschonden. Daarnaast zal een bijdrage worden gevraagd in de kosten van toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel door het college. Gezien de beperkte eisen die worden gesteld, zal ook deze bijdrage beperkt zijn. Daarbij zal in de uitwerking worden gekeken naar de draagkracht van de betrokken bedrijven. De eisen die in Nederland worden gesteld, zijn licht in vergelijking met de meeste andere landen in Europa. Nederland stelt minder eisen dan mogelijk is op basis van de postrichtlijn. Op grond van de postrichtlijn is het mogelijk om een vergunning te eisen voor postvervoer hetgeen in veel lidstaten het geval is met daaraan meer eisen verbonden dan in Nederland. Zo eist een aantal lidstaten bijvoorbeeld het overleggen van businessplannen.

Van de liberalisering wordt vooral meer concurrentie verwacht op de zakelijke markt, hetgeen zal leiden tot meer keuze, lagere prijzen en innovatie. Kijkend naar de gevolgen voor de werkgelegenheid kan worden geconstateerd dat tot nu toe het gevolg van liberalisering van diensten van algemeen economisch belang geen afname, maar eerder een toename van werkgelegenheid is geweest¹. Dat beeld geldt voor een aantal sectoren die in de loop der jaren zijn geliberaliseerd. De Europese Commissie heeft uitgebreid onderzoek laten doen naar de mogelijke gevolgen van liberalisering voor de postsector². Ook hier komt het beeld naar voren dat er per saldo een groei van werkgelegenheid zal zijn. Dit neemt niet weg dat er scenario's denkbaar zijn, waarbij er een afname plaatsvindt van werkgelegenheid voor de postsector als geheel. Dit zal echter het gevolg zijn van stagnatie in de postsector zelf, doorgaans als gevolg van sterke substitutie-effecten, en niet van een liberalisering.

11. Uitgebrachte adviezen

11.1. OPTA

Het college is in zijn uitvoeringstoets Postwet, nr OPTA/IBB/2005/202 533 akkoord gegaan met de strekking van dit wetsvoorstel. Het college heeft een aantal aanbevelingen gedaan en opmerkingen gemaakt, waarop hieronder wordt ingegaan.

¹ Groenboek over diensten van Algemeen Belang COM(2003) 270 definitief.

² PLS Ramboll management: Employment Trends in the EU Postal Sector; October 2002.

Klachtenafhandeling

Het college heeft de minister in overweging gegeven om in artikel 7 op te nemen dat de klachtenregeling van postvervoerbedrijven transparant dient te zijn en genoegzaam kenbaar moet worden gemaakt. Daarop is in het wetsvoorstel opgenomen dat ten aanzien van de kenbaarheid wordt bepaald dat de mogelijkheid van het indienen van klachten op verzoek kenbaar moet worden gemaakt aan de klant.

De bepaling over de klachtenprocedure is aangepast en zal alleen van toepassing zijn voor een verlener van de universele dienst. Verwezen wordt naar paragraaf 9 over de administratieve lasten van het opleggen van de verplichting aan andere postvervoerbedrijven.

Toegang

Volgens het college beperkt de tekst van paragraaf 3.1 van deze toelichting de werking van artikel 8. Het college gaat ervan uit dat TPG Post momenteel niet aan klanten de service biedt om op andere punten dan de businessbalie bij sorteercentra te kunnen aanleveren en dat TPG Post dat in de toekomst ook niet vrijwillig voor de andere postvervoerbedrijven die gebruik willen maken van het netwerk van TPG Post gaat doen. TPG Post heeft volgens het college een sterk belang bij en de mogelijkheid tot het sturen van de timing van de ontwikkeling van de concurrentie op de postmarkt. Voorts beveelt het college aan om de non-discriminatie bij de toegang niet alleen te laten gelden voor absoluut gelijk gevallen, maar ook op vergelijkbare gevallen. Daarnaast betwijfelt het college of de marktwerking voldoende tot stand komt met deze bepaling, omdat TPG Post volgens artikel 8 alleen tussen klanten non-discriminatoire voorwaarden en tarieven moet toepassen, en omdat deze verplichting niet ziet op de interne leveringsvoorwaarden binnen TPG Post.

In paragraaf 3.1 van het algemeen gedeelte van deze toelichting is uitgebreid aangegeven waarom een toegangsregime op basis van non-discriminatie en transparantie voldoende is voor de ontwikkeling van concurrentie op de postmarkt. Daarbij zij opgemerkt dat het ook in de huidige situatie, waarbij de markt niet volledig is geliberaliseerd en er geen sprake is van enige vorm van toegangsregulering, mogelijk is gebleken voor ten minste twee bedrijven een landelijk bezorgnetwerk op te bouwen met een bezorgfrequentie van twee dagen per week. Er is derhalve geen reden voor een meer stringente vorm van toegangsregulering. Het wordt voorts wenselijk dat de concurrentie niet alleen tussen diensten maar ook tussen infrastructuren tot stand komt. De bepaling rond non-discriminatie en transparantie geldt derhalve inderdaad alleen tussen klanten en toetreders en niet tussen klanten, toetreders en de interne verrekenprijs van de partij die beschikt over een bezorgnetwerk minstens vijf dagen per week. Deze laatste vorm van non-discriminatie is op de postmarkt, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de telecommunicatiemarkt, niet nodig.

Het kabinet is met het college van mening dat het bij de toepassing van de non-discriminatieverplichting moet gaan om vergelijkbare gevallen in die zin dat bijvoorbeeld niet gezegd kan worden dat een bedrijf dat een keer per maand een zending aanlevert per definitie niet vergeleken kan worden met een bedrijf dat bijvoorbeeld een keer in de vijf weken aanlevert. Dit is in het wetsvoorstel aangepast.

Het wetsontwerp gaat uit van marktwerking. Het is juist dat er geen absolute zekerheid bestaat over de ontwikkeling van effectieve concurrentie op alle segmenten van de markt. Zoals ook in de notitie Post aangegeven, is er op het moment van volledige liberalisering nog niet zeker hoe sterk en hoe snel de concurrentie zich zal ontwikkelen en of de markt vanaf dag één optimaal zal werken voor de partijen brieven. In de notitie Post is daarom opgemerkt dat het raadzaam kan zijn om partijen brieven die elk afzonderlijk ten hoogste 50 gram wegen tijdelijk onder de universele dienst te laten vallen. Ook zijn andere vormen van maatregelen denkbaar. Uit aanvullend onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische

Zaken is naar voren gekomen dat er verschillende scenario's denkbaar zijn voor de ontwikkeling van de concurrentie. Het is mogelijk dat de regulering in het wetsvoorstel afdoende is voor een goede ontwikkeling van de concurrentie. Maar het is ook mogelijk dat de ontwikkeling van de concurrentie, bijvoorbeeld voor partijen post die binnen 48 uur moet worden bezorgd, in de transitiefase achterblijft. In artikel 8 is daarom een tweede lid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Mocht uit een marktanalyse van het college blijken dat er geen of niet voldoende effectieve concurrentie tot stand komt, waardoor het doel van volledige liberalisering niet, of niet voldoende wordt behaald, dan kan dit aanleiding zijn om in lagere regelgeving nadere regels te stellen ten aanzien van tarieven en voorwaarden. Uit een toekomstig marktonderzoek zou ook kunnen blijken dat de concurrentie zeer effectief is. Dit zal dan in een evaluatie op basis van artikel 80 worden meegenomen.

Postcodesysteem

Het college adviseert om voor het beschikbaar stellen van postcodegegevens niet alleen verplicht te stellen dat binnen een redelijke termijn en tegen transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven gegevens uit dit systeem beschikbaar moeten worden gesteld, maar dat dit tevens tegen redelijke, objectief gerechtvaardigde tarieven moet gebeuren. Dit tegen de achtergrond dat TPG Post dit systeem heeft opgebouwd vanuit een monopoliesituatie.

De eisen die nu worden gesteld zijn voldoende om tegemoet te komen aan de voornaamste zorg van andere partijen namelijk dat zekerheid moest zijn dat het systeem ook in de toekomst toegankelijk blijft voor derden en dat de beheerder van het systeem niet van de een op andere dag het beheer van het systeem kan staken. Een verdergaande sector-specifieke regulering is niet noodzakelijk. Op de tariefstelling zal het mededingingsrecht van toepassing zijn, evenals nu het geval is.

Overige opmerkingen

Het college merkt op dat in de laatste zin van de toelichting bij artikel 16 lijkt te worden verwezen naar een algemene maatregel van bestuur op grond van het nu geldende artikel 2, eerste lid, van de Postwet. Dit zou een verwijzing naar de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 15 van onderhavige wetsvoorstel moeten zijn.

Het wetsvoorstel is overeenkomstig het commentaar van het college aangepast.

Het college adviseert de minister om in de toelichting en zonodig in de tekst van artikel 21 op te nemen dat de bepalingen ook dienen om vast te stellen dat de eventueel ontstane netto kosten van de universele postdienst onvermijdelijk zijn geweest en adviseert de minister om in de toelichting en zonodig in de wetstekst van artikel 21 aan te geven dat de ministeriële regeling ook ziet op een (nadere) omschrijving, de wijze van vaststelling en toerekening van deze op geld waardeerbare voordelen. Voor het realiseren van genoemde doelstellingen is het wenselijk dat de regels voor de inrichting van de boekhouding en wijze van toerekening vooraf worden vastgesteld en toegepast en dat de ministeriële regeling tegelijkertijd met het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt. Aan bovengenoemde punten van het college is tegemoet gekomen in de toelichting op artikel 21. Het is voorts de bedoeling dat de wet in werking treedt tegelijk met de uitvoeringsregelingen.

Het college adviseert om de bewoording «wordt berekend» in het tweede lid van artikel 24 te vervangen door «wordt bepaald». In verband met deze opmerking is de zinsnede «wordt berekend» vervangen door: «wordt vastgesteld».

Gelet op de toelichting op dit artikel 33 gaat het college ervan uit dat het college geen toezicht houdt op de door de gemeenteraad te stellen regels

met betrekking tot het plaatsen van brievenbussen en dat dit loopt via de bepalingen van de Gemeentewet.

Zoals verondersteld wordt door het college, zal het college geen toezicht houden op de eventueel door gemeenten te stellen regels.

Het college acht het wenselijk om artikel 38 van het voorliggende wetsvoorstel meer in lijn te brengen met artikel 24 van de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (verder: Wet OPTA). Gelet op één van de dragende doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel, volledige liberalisering van de postmarkt, verdient het volgens het college aanbeveling in het voorgestelde artikel 38 van het wetsvoorstel een soortgelijk artikellid als het vijfde lid van artikel 18.7 van de Telecommunicatiewet op te nemen. Het vijfde lid van artikel 18.7 van de Telecommunicatiewet regelt het bekend maken van informatie door het college met het oog op het bevorderen van een open en concurrerende markt. Deze suggestie is niet overgenomen omdat de doelstellingen van het wetsvoorstel een dergelijke taak voor het college niet vereisen.

Om discussies en procedures in de uitvoeringspraktijk over de invulling van het begrip in artikel 48 te voorkomen, adviseert het college om voor het begrip relevante omzet een definitie op te nemen conform het achtste lid en toelichting bij artikel 15.4 van de Telecommunicatiewet. Naar aanleiding hiervan is in het vierde lid van artikel 48 aangegeven dat de omzet is beperkt tot postvervoerdiensten.

Het college gaat ervan uit dat de vermelding van de last onder dwangsom in het eerste lid van artikel 53 een verschrijving betreft. Indien dit niet het geval is, dan zou dit voor het college leiden tot aanzienlijke hogere uitvoeringslasten. De last onder dwangsom is overeenkomstig het advies van het college geschrapt.

11.2. Overlegplatform Post en Telecommunicatie

Op 29 augustus 2005 is het wetsvoorstel in het Overlegplatform Post en Telecommunicatie (OPT) besproken en hebben partijen schriftelijk hun commentaar kunnen leveren. Het OPT is blijkens het rapport van 13 oktober 2005¹, kenmerk OPT-2005/907 voorstander van de volledige liberalisering van de postmarkt in 2007 en is daarbij van mening dat de regelgeving zoveel mogelijk beperkt moet blijven om liberalisering optimaal vorm te geven en dat onnodige administratieve lasten vermeden moeten worden. Ten aanzien van de volgende punten is commentaar geleverd.

Reikwijdte wetsvoorstel en definities

Het OPT adviseert om «haal- en brengservices» buiten de definitie van postvervoerbedrijven te houden. Hieraan is tegemoetgekomen door een uitzondering in artikel 2, tweede lid op te nemen voor het vervoer, in opdracht van en onder verantwoordelijkheid van de afzender, van poststukken die kennelijk bestemd zijn om te worden vervoerd door een postvervoerbedrijf. Deze bestemming zou onder meer kunnen blijken uit een frankeeraanduiding, waaruit de naam van het postvervoerbedrijf blijkt. Zolang dit transport plaatsvindt in opdracht van en onder verantwoordelijkheid van de opdrachtgever zijn de eisen die de wet aan het postvervoer stelt niet van toepassing.

Voorts adviseert het OPT om voor de uitzondering voor de expresspost te verwijzen naar de toepasselijkheid van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. Uitgangspunt van deze wet is echter dat alleen de postvervoerdiensten die onder de universele dienst vallen, niet onder de bepalingen van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek vallen.

Tenslotte adviseert het OPT om het onderscheid tussen brieven en geadresseerd drukwerk te handhaven, met name ten aanzien van het waarborgen van het grondwettelijk briefgeheim. Er is, in een geliberaliseerde postmarkt, in beginsel geen behoefte meer aan een wettelijk

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

onderscheid tussen brieven en geadresseerd drukwerk. De afzender bepaalt of een poststuk vertrouwelijke informatie bevat. Een gesloten envelop mag daarom niet zonder machtiging van de rechter worden geopend, ook als men vermoedt dat de envelop alleen reclamemateriaal bevat.

Klachtenafhandeling/toezicht

Het OPT, met uitzondering van de Consumentenbond, vindt een wettelijk verplichte klachtenregeling is niet nodig.

De verplichting om in een klachtenregeling te voorzien is overeenkomstig artikel 19 van de postrichtlijn beperkt tot de verlener van de universele postdienst. Ten aanzien van de toezichtskosten die worden doorberekend aan de postvervoerbedrijven geldt dat de kosten verbonden aan de behandeling van bezwaar- en beroepschriften hiervan zijn uitgezonderd. In vergelijking met de eisen die worden gesteld aan postbedrijven in andere Europese landen zijn de eisen bescheiden. Er zal bij de regels over de verantwoording van de uitvoering van de universele postdienst die in lagere regelgeving worden gesteld en het toezicht erop, zoveel mogelijk worden aangesloten bij de bestaande praktijk waar deze goed werkt. Ook hier geldt het uitgangspunt dat de lasten zoveel mogelijk beperkt dienen te zijn. Registratie van postbedrijven is noodzakelijk. In het wetsvoorstel worden eisen gesteld aan postbedrijven en is de mogelijkheid van bijdragen aan eventuele nettokosten door alle postvervoerbedrijven voorzien. Tevens is uitgangspunt dat de postvervoerbedrijven jaarlijks een vergoeding van de kosten die verband houden met de werkzaamheden van het college verschuldigd zijn. Om hier uitvoering aan te kunnen geven is registratie noodzakelijk. Overigens zijn de kosten verbonden aan registratie gering.

Invoeringsdatum en onderzoek naar open markten

Een aantal partijen zet vraagtekens bij de invoeringsdatum van de liberalisering. Er wordt gevraagd om meer duidelijkheid over de voorwaarden waaronder de beslissing over het tijdstip wordt genomen.

Het ministerie van Economische Zaken heeft in het najaar van 2005 onderzocht welke juridische en eventuele praktische belemmeringen er kunnen bestaan op de postmarkten van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland voor toetreding tot de markt. In paragraaf 1.1 wordt hierop nader ingegaan.

Toegang

Een aantal partijen heeft opmerkingen gemaakt over de verschillende aspecten van toegang. Zo wordt gepleit voor een toegang voor andere postbedrijven tot het netwerk van de verlener van de universele dienst op een ander niveau en tegen andere voorwaarden en tarieven dan voor de normale klant. Het college zou de tarieven moeten vaststellen.

Er is op basis van het rapport over het nut en de noodzaak van toegangsregulering voor gekozen om te volstaan met toegang tot de diensten van degene met een netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd, tegen non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven. De praktijk wijst tot nu toe uit dat op basis van dergelijke voorwaarden het mogelijk is alternatieve netwerken op te zetten en te concurreren met de bestaande leverancier van de universele dienst. Een verdergaande regulering is dan ook niet nodig om concurrentie tot ontwikkeling te laten komen. Indien mocht blijken dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel er op de postmarkt of een onderdeel daarvan daadwerkelijke concurrentie ontbreekt, kunnen er bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Andere aspecten waarover opmerkingen zijn gemaakt betreffen de postbussen, het gebruik van «Port betaald TPG», en de gebruik- en vakantieservice.

Ten aanzien hiervan kan worden opgemerkt dat het nu ook mogelijk is om

zelf een postbussensysteem op te zetten en dat het niet nodig is gebleken hiervoor aanvullende regels te stellen ten aanzien van nummers. Het lijkt dan ook voorbarig om hiertoe over te gaan. Ten aanzien van het gebruik van «Port betaald TPG», en de gebruik- en vakantieservice kan worden opgemerkt dat dit primair wordt beschouwd als zaken die door marktpartijen zelf geregeld kunnen worden.

Financiering nettokosten van de universele dienst

Verschillende marktpartijen hebben moeite met de bijdrage aan de eventuele nettokosten van de universele dienst. Er zijn ook vragen over welke bedrijven moeten bijdragen aan de kosten van toezicht op de universele dienst.

Een bijdrage aan de nettokosten komt pas in beeld nadat eerst is gekeken naar een bijstelling van de eisen voor de universele dienst om de kosten naar beneden te brengen en/of een verhoging van de tarieven. Daarnaast is het zo dat indien er sprake is van nettokosten, er en aanbesteding zal volgen, waarbij het bedrijf met de laagste nettokosten zal worden aangewezen om de universele dienst te leveren. Deze nettokosten zullen door de aanbesteding van de universele postdienst, als geheel of in onderdelen, naar verwachting niet blijvend kunnen worden vermeden. De kosten van toezicht op de naleving van de universele dienst zullen evenals nu het geval is worden gedragen door de verlener van de universele dienst.

Plaatsing brievenbussen

Een aantal partijen is bevreemd voor het ontstaan van regelgeving per gemeente voor het plaatsen van brievenbussen.

In het wetsvoorstel staat dat gemeenten regels kunnen stellen ten aanzien van de plaatsing van brievenbussen aan de openbare weg. Voorzover er regels worden gesteld mogen deze er niet toe leiden dat de verlener van de universele postdienst de universele postdienst niet kan worden verrichten. Dat veronderstelt terughoudendheid aan de kant van de gemeenten met het stellen van regels. Het ligt, afgaande op de huidige situatie, waarin geen regels zijn gesteld, ook niet voor de hand dat er regels zouden worden gesteld die de verzorging van de universele postdienst zouden kunnen belemmeren of die tot verhoging van de kosten van de universele dienst zouden leiden. Eventuele regels voor postbedrijven die geen verlener van de universele dienst zijn, mogen geen bepalingen bevatten die er toe zouden kunnen leiden dat deze postvervoerbedrijven hun diensten niet onder voor hen vergelijkbare voorwaarden kunnen aanbieden. Het ligt, zowel door de eigen bevoegdheid van de gemeenten, als door de diversiteit in de vraag naar locaties voor brievenbussen en de ruimtelijke mogelijkheden per gemeente, het meest voor de hand dat van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten initiatieven uitgaan, om te komen tot een uniform beleid voor het plaatsen van brievenbussen.

Overige opmerkingen

Enkele partijen hebben om verduidelijking van de beschrijving van het postcodesysteem gevraagd. In de toelichting op artikel 9 is in reactie op de opmerkingen verduidelijkt om welke gegevens het gaat. De verplichting van artikel 9 is erop gericht om het een afzender mogelijk te maken over gegevens uit een postcodesysteem te beschikken indien hij daarvan gebruik wil maken bij de aanbieding van zijn poststukken aan het postvervoerbedrijf dat het postcodesysteem hanteert.

II. ARTIKELEN

Artikel 1

Onderdeel f, g en h

Met de definities van bestuurlijke boete, overtreding en overtreder is aangesloten bij het wetsvoorstel inzake de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 2). In dit wetsvoorstel is de definitie van bestuurlijke boete opgenomen in artikel 5.4.1.1 en de definities van overtreding en overtreder in artikel 5.0.1.

Tweede lid

In het tweede lid is de mogelijkheid opgenomen om de vindplaats van de akten van de Wereldpostunie te wijzigen. Dit is van belang in verband met artikel 31 van dit wetsvoorstel. Hierin is opgenomen dat een verlener van de universele postdienst de verplichtingen ingevolge de akten van de Wereldpostunie na te komen. Door het tweede lid van dit artikel betreft dit een dynamische verwijzing en ontstaat voor een verlener van de universele postdienst steeds de verplichting zich te houden aan de meest recente akten van de Wereldpostunie.

Artikel 2

Onderdeel a

De definitie van «brief» is in dit wetsvoorstel aangepast ten opzichte van de Postwet (zie artikel 1, onderdeel b, van de Postwet). In de eerste plaats wordt in het wetsvoorstel geen onderscheid meer gemaakt tussen brieven en drukwerk. Dit onderscheid was van belang voor het monopolie, maar is met het vervallen van het monopolie niet meer relevant. De passage in de definitie «met uitzondering van die welke door toepassing van druk- of andere vermenigvuldigingstechnieken in een aantal geheel met elkaar overeenstemmende exemplaren ter verspreiding zijn vervaardigd en waarin, behoudens de adressering, geen bijvoegingen, doorhalingen of aanduidingen zijn aangebracht» vervalt in verband hiermee. Een tweede verschil is dat de toevoeging «al dan niet verpakt» in dit wetsvoorstel niet terug keert. Deze passage dient uitsluitend ter verduidelijking, en kan daarom vervallen. Uiteraard blijft het zo dat een brief zowel verpakt kan zijn (in een envelop) als niet verpakt (een ansichtkaart).

De postrichtlijn kent een definitie van «brievpost» (artikel 2, onder 7, van de postrichtlijn). Hoewel deze definitie niet geheel over te nemen is voor «brieven», is aan deze definitie het nieuwe element ontleend dat een brief een «op een fysieke drager» aangebrachte schriftelijke mededelingen zijn. Dit onderscheidt brieven van bijvoorbeeld e-mails. Tot slot moet het gaan om mededelingen. De term «bescheiden» komt, in tegenstelling tot de huidige definitie, niet meer voor. Het onderscheid tussen een mededeling en bescheiden is in het kader van dit wetsvoorstel niet relevant. Onder bescheiden werd bij voorbeeld een formulier verstaan, dat geen persoonlijke mededelingen bevat. Volgens de definitie van «brief» in dit wetsvoorstel is er sprake van een brief zodra een poststuk geadresseerd is en een mededeling bevat in welke vorm dan ook, ongeacht of het een standaard-mededeling is of niet.

Onderdeel b

In dit wetsvoorstel is gekozen voor de definitie van «poststuk». Inhoudelijk wordt met deze definitie hetzelfde bedoeld als met de definitie van postzending in artikel 1, onderdeel c, van de Postwet. Door de mogelijkheid

andere geadresseerde poststukken dan brieven bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, ontstaat voldoende flexibiliteit. In artikel 2 van het Postbesluit zijn thans als andere geadresseerde zendingen aangewezen drukwerken en pakketten. Het ligt voor de hand om op basis van dit wetsvoorstel in ieder geval pakketten aan te wijzen, nu drukwerken niet worden onderscheiden van brieven.

Onderdelen c, d en e

De definitie van postvervoer sluit aan bij de definitie in de Postwet (zie artikel 1, onderdeel d). Er is, evenals in de huidige Postwet, niet voor gekozen om alle in de postrichtlijn onderscheiden vervoersfasen, zoals het sorteren, distribueren en bestellen, te onderscheiden. Voor de toepassing van dit wetsvoorstel is dit niet nodig.

De definities van postvervoerdiensten en postvervoerbedrijf sluiten aan op de definitie van postvervoer en beogen de leesbaarheid van het wetsvoorstel te verhogen. Bij postvervoerdiensten verdient het de aandacht dat het gaat om één of meer handelingen in het kader van postvervoer. Alleen het sorteren van brieven is dus ook een postvervoerdienst. In aansluiting hierop is ook een bedrijf dat bij voorbeeld uitsluitend post sorteert, een postvervoerbedrijf. Ook bedrijven die een beperkt deel van het traject tussen ophalen en bestellen van post verzorgen, zijn dus postvervoerbedrijven. Op deze regels bevat het tweede lid van dit artikel twee uitzonderingen. Verwezen wordt naar de toelichting op dat lid.

Onderdelen f en g

De omvang van de universele postdienst wordt deels in dit wetsvoorstel vastgelegd en deels bij algemene maatregel van bestuur bepaald (zie artikel 14 en 15 van dit wetsvoorstel). In de toelichting bij artikel 14 wordt nader ingegaan op de omvang van de universele postdienst. Een verlener van de universele postdienst wordt ingevolge artikel 13 van dit wetsvoorstel aangewezen. Anders dan in de huidige situatie, waarin er één concessiehouder is, kunnen er meerdere verlengers van de universele postdienst worden aangewezen. Te denken valt bij voorbeeld aan een universele postdienstverlener voor brieven en een universele postdienstverlener voor pakketten.

Onderdeel h

De definitie van postbus is ontleend aan artikel 1, onderdeel e, van het Postbesluit. Een postbus is een in een gebouw afgesloten ruimte waarin poststukken worden afgeleverd en waartoe de geadresseerde rechtstreeks toegang heeft. Kenmerk van een postbus is het feit dat er geen opening aanwezig is waardoor de post door iedereen kan worden ingeworpen, maar dat de opening voor het afgeven van post zich in een gebouw bevindt, in de huidige situatie vaak een postkantoor van TPG Post.

Onderdeel i

De definitie van afzender is opgenomen om eenieder aan te duiden die poststukken ten vervoer aanbiedt. Een postvervoerbedrijf dat poststukken aanbiedt ten vervoer door een ander postvervoerbedrijf is in die hoedanigheid dan afzender in de zin van deze wet.

Onderdeel j

In dit onderdeel wordt een definitie gegeven van het postcodesysteem. Het gaat hierbij om een systeem dat algemeen gebruikt wordt voor een efficiënte postbezorging. Het gaat dus om een systeem dat door één post-

vervoerbedrijf voor de bezorging van post wordt gebruikt, maar dat voor het overige wijdverbreid door eenieder in Nederland wordt gebruikt als onderdeel van de aanduiding van een adres.

Tweede lid

In het tweede lid wordt in onderdeel a bepaald dat expresvervoer van poststukken niet valt onder het begrip «postvervoer». Er is sprake van expresvervoer indien de afzender individuele voorwaarden overeenkomt ten aanzien van het tijdstip of tijdvak van aflevering, de leveringszekerheid en de aansprakelijkheid. Met leveringszekerheid worden die technische, personele en organisatorische maatregelen bedoeld die worden genomen om ervoor te zorgen dat elke individuele overeenkomst wordt nagekomen. In praktijk betekent dit dat de bezorger ter plekke meer instrumenten ter beschikking heeft om de uitvoering van de overeenkomst waarborgen. Daarbij kan worden gedacht aan communicatieapparatuur om bij problemen met de opdrachtgever te overleggen, apparatuur om de ontvanger te identificeren, en apparatuur om het track and trace systeem direct op afstand te kunnen bijwerken. In geval van exprespost wordt het niet noodzakelijk geoordeeld om de regels van het wetsvoorstel van toepassing te laten zijn, omdat deze regels in veel gevallen niet relevant zijn. De postrichtlijn staat dat toe.

Dit geldt bij voorbeeld voor regels inzake retourpost of scheiding van poststromen, maar ook voor bepalingen inzake het briefgeheim. Zo zal er, omdat de afzender altijd bekend is, bij exprespost geen sprake zijn van onbestelbare poststukken die op last van de kantonrechter geopend dienen te worden. Om onnodig belemmerende regels voor exprespost te voorkomen, is deze dienst uitgezonderd van dit wetsvoorstel.

In onderdeel b wordt het vervoer van poststukken, die door een derde worden vervoerd van de afzender naar het postvervoerbedrijf, die het eigenlijke postvervoer gaat uitvoeren, niet als postvervoer aangemerkt. Het moet dan gaan om vervoer van poststukken onder verantwoordelijkheid van de afzender.

Artikel 3

De definities, opgenomen in dit artikel, hangen samen met het thans in de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel inzake de totstandkoming en implementatie van EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie (Kamerstukken II 2003/04, 29 474, nr. 2). Dit wetsvoorstel wijzigt de huidige Postwet, en de bepalingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in de Postwet, worden overgenomen in dit wetsvoorstel. Om deze reden zijn deze definities ook in voorliggend wetsvoorstel opgenomen. De definities in artikel 3 sluiten aan bij artikel III, onderdeel A en B, van het wetsvoorstel inzake totstandkoming en implementatie van EG-besluiten op het gebied van onder andere post.

Artikel 4

Het grondwettelijke briefgeheim (artikel 13, eerste lid, van de Grondwet) heeft vanouds de strekking burgers te beschermen tegen kennisneming door de overheid van zijn vertrouwelijke, geschreven communicatie. In de tijd dat het postbedrijf een staatsbedrijf was, had kennisneming door een postbeambte van de inhoud van een brief het karakter van kennisneming door de overheid. Tegen die overheidsinmenging, voor zover niet op grond van specifieke wettelijke bepalingen toegestaan, diende de burger beschermd te worden.

Na de privatisering behield TPG N.V. als concessiehouder het monopolie op het vervoer van brieven. Dit monopolie is in de loop van de tijd afgebouwd en geldt sinds 1 januari 2006 voor brieven tot 50 gram. Voor

brieven die onder het monopolie vielen, kon niet gekozen worden voor een andere postvervoerder. Het grondwettelijke briefgeheim heeft daarom thans vooral relevantie voor de brieven die door de concessiehouder worden vervoerd.

Nu het monopolie wordt afgeschaft, heeft de aanbieder van poststukken de keuze tussen verschillende postvervoerbedrijven. Het blijft echter in het belang van een goede nationale en internationale postvoorziening dat het briefgeheim wordt gewaarborgd. In deze situatie is het briefgeheim niet zo zeer relevant voor de verhouding tussen de overheid en burgers, als wel relevant in de relatie tussen burgers en bedrijven. In dit artikel is daarom bepaald dat een postvervoerbedrijf zorgt dat het briefgeheim niet wordt geschonden tijdens het postvervoer. Dit houdt onder meer in dat medewerkers van een postvervoerbedrijf de brieven waarvan het vervoer aan hen is toevertrouwd niet inzien, en dat een postvervoerbedrijf ervoor zorgt dat derden niet in de gelegenheid zijn het briefgeheim ten aanzien van de vervoerde poststukken te schenden. De postvervoerbedrijven kunnen dit doen door afdoende organisatorische en personele maatregelen nemen. Dit geldt alleen voor zover het postvervoer onder verantwoordelijkheid van een bepaald postvervoerbedrijf geschiedt en voor zover het redelijkerwijs in de macht van een postvervoerbedrijf ligt schending van het briefgeheim te voorkomen. De formulering van het briefgeheim als zorgplicht voor een postvervoerbedrijf, sluit aan bij de formulering van artikel 3.1 van het Besluit algemene postrichtlijnen post waarin thans aan de houder van de concessie wordt opgedragen er zorg voor te dragen dat bij de bedrijfsvoering met betrekking tot het postvervoer het grondwettelijk briefgeheim wordt nageleefd.

Artikel 5

Dit artikel ziet op de situatie dat poststukken niet kunnen worden afgeleverd aan het vermelde adres, maar evenmin kunnen worden teruggegeven aan de afzender omdat die niet bekend is. Met machtiging van de rechter kunnen deze poststukken worden geopend teneinde de afzender te achterhalen. Deze bepaling geldt voor poststukken die door alle postvervoerders worden vervoerd. Dit artikel is van gelijke strekking als artikel 10 van de Postwet, dat in de huidige situatie ook al betrekking heeft op al het postvervoer, ongeacht de vraag of dit door de concessiehouder geschiedt of door andere postvervoerbedrijven.

Artikel 6

Dit artikel bepaalt dat beslag op poststukken alleen is toegestaan als de wet een zodanig beslag uitdrukkelijk regelt. Dit artikel is van gelijke strekking als artikel 11 van de Postwet. Dit artikel moet worden gezien tegen de achtergrond van de grondwettelijke bescherming van het briefgeheim. Afgezien van de strafvorderlijke bevoegdheden, genoemd in de artikelen 100 tot en met 102a en 114 van het Wetboek van Strafvordering, en de bevoegdheden van de curator ingevolge artikel 99 van de Faillissementswet, moet vertrouwelijke communicatie beschermd worden tegen kennisneming door degene die poststukken (bevoegd) in beslag zou nemen. De algemene bepalingen inzake beslag zijn dus niet van toepassing op postvervoer, alleen die bepalingen die specifiek over postvervoer gaan.

Artikel 7

Het kabinet maakt zich in zijn beleid sterk voor de consument. In dit verband kan worden gewezen op het beleid van het kabinet ten aanzien van markten in transitie zoals verwoord in de brief aan de Tweede Kamer, Strategisch Actie Programma – een versterkte consumentaliteit –. Hierin staat onder meer dat het kabinet bij markten in transitie, die in ontwikke-

ling zijn van geen of weinig naar volledige mededinging, een adequate en passende geschilregeling wettelijk verplicht zal stellen. De postmarkt kan als een markt in transitie worden aangemerkt. De minister kan een verplichting tot het hebben en toepassen van een klachtenregeling opleggen, waarbij ook de mogelijkheid bestaat voor de ontvanger om een klacht bij de vervoerder in te dienen, indien blijkt dat het consumentenbelang door de postvervoerbedrijven voor zover zij niet zijn aangewezen als verlener van de universele postdienst, niet wordt gerespecteerd, zulks mede in het belang van een goede postvoorziening.

Artikel 8

Eerste lid

Dit artikel bevat verplichtingen voor een postvervoerbedrijf dat beschikt over een netwerk met bepaalde eigenschappen. Het moet gaan om een netwerk waarmee op ten minste vijf dagen op alle adressen post kan worden bezorgd. Uitgangspunt is dat een postvervoerbedrijf dat beschikt over een dergelijk netwerk, door onderscheid te maken tussen «gewone» klanten en andere postvervoerbedrijven, een goede marktwerking kan belemmeren. Het gaat dan niet om brieven die onder het enkelstukstarief worden aangeboden, maar om grotere hoeveelheden post die onder speciale voorwaarden en tarieven wordt vervoerd. Bij speciale tarieven valt in de eerste plaats te denken aan een lagere prijs dan het enkelstukstarief. Bij speciale voorwaarden valt te denken aan verdere kortingen voor bij voorbeeld het gesorteerd of op bepaalde plaatsen aanleveren van post. Grotere klanten, zoals banken, zullen post vaak gesorteerd en op een later moment in het traject tussen collecteren en bestellen aanleveren, en hier dus speciale voorwaarden en tarieven voor kunnen bedingen. Ook postvervoerbedrijven die (nog) niet beschikken over een (volledig) eigen netwerk, kunnen partijenpost aanbieden. Bij de toepassing van het non-discriminatiebeginsel moeten vergelijkbare gevallen gelijk behandeld worden. Voor deze postvervoerbedrijven behoren daarom dezelfde voorwaarden en tarieven te gelden als voor klanten die geen postvervoerbedrijf zijn, als zij een vergelijkbare dienstverlening wensen voor hun partijenpost, die van vergelijkbare omvang en bewerkelijkheid is. Daarbij is het denkbaar dat bijvoorbeeld zowel de frequentie als de omvang van de aangeboden partij post niet exact hetzelfde zijn, terwijl toch sprake is van vergelijkbare gevallen. Het postvervoerbedrijf moet deze twee soorten aanbieders dan gelijk behandelen, en tarieven en voorwaarden bieden die horen bij de aangeboden partij post. Dit is vanuit een oogpunt van goede marktwerking gewenst.

Tweede lid

Zoals in de notitie Post is aangegeven, is op het moment van volledige liberalisering nog niet zeker hoe sterk en hoe snel de concurrentie zich zal ontwikkelen en of de markt vanaf dag één optimaal zal werken voor de partijen brieven. In de notitie Post is daarom opgemerkt dat het raadzaam kan zijn om partijen brieven met een gewicht tot 50 gram tijdelijk onder de universele dienst te laten vallen. Ook zijn andere vormen van maatregelen denkbaar. Uit aanvullend onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken is naar voren gekomen dat er verschillende scenario's denkbaar zijn voor de ontwikkeling van de concurrentie. Het is goed mogelijk dat de regulering in het wetsvoorstel afdoende is voor een goede ontwikkeling van de concurrentie. Naar verwachting zullen concurrenten zich ook op het vrijgekomen marktdeel begeven te weten brieven met een gewicht tot 50 gram. Maar het is ook mogelijk dat de ontwikkeling van de concurrentie voor partijen post die binnen 24 uur of 48 uur moet worden bezorgd, in de transitiefase achterblijft. Zekerheid is er over deze ontwik-

kelingen niet te geven. Mocht uit een marktanalyse van het college blijken dat er geen of niet voldoende effectieve concurrentie tot stand komt, waardoor het doel van volledige liberalisering niet, of niet voldoende wordt behaald, dan kan dit aanleiding zijn om in lagere regelgeving nadere regels te stellen ten aanzien van tarieven en voorwaarden. Uit een toekomstig marktonderzoek zou ook kunnen blijken dat de concurrentie zeer effectief is. Dit zal dan in een evaluatie op basis van artikel 88 worden meegenomen.

Derde lid

De bepaling van het eerste lid, dat de speciale tarieven en voorwaarden transparant en non-discriminatoir zijn, betekent dat eenieder een beeld moet kunnen hebben van de structuur en hoogte van de speciale tarieven van het in het eerste lid bedoelde postvervoerbedrijf. Dat brengt mee, dat het postvervoerbedrijf ervoor moet zorgen dat de structuur van de speciale tarieven en voorwaarden voor eenieder kenbaar zijn en kunnen worden geraadpleegd. Het postvervoerbedrijf behoeft niet de afgesloten contracten op te nemen, maar de in het derde lid opgenomen zorgplicht vereist dat de gehanteerde tariefstructuur kenbaar wordt gemaakt. Het postvervoerbedrijf is in beginsel vrij in de wijze waarop het de tarieven kenbaar maakt, bijvoorbeeld via een website.

Artikel 9

In dit artikel wordt een regeling getroffen die verband houdt met de postcode. De postcode is een systeem dat breed wordt gebruikt voor een efficiënte postbezorging. Dit betekent dat niet alleen TPG Post, die de postcode heeft ontworpen, van dit systeem gebruik maakt, maar ook andere postvervoerbedrijven. Het artikel is gericht tot een ieder die een postcodesysteem of een hiermee vergelijkbaar systeem beheert. Dit kan een postvervoerbedrijf zijn, maar ook als de postcode wordt beheerd door een bedrijf dat geen postvervoerbedrijf is, geldt deze verplichting. Het is onwenselijk als andere postvervoerbedrijven in hun activiteiten belemmerd zouden worden indien zij geen gebruik meer kunnen maken van de postcode, zonder dat zij zich hierop hebben kunnen voorbereiden. Ook zou het onwenselijk zijn als TPG Post door de feitelijke voorsprong die bestaat met het postcodesysteem, de markt zou kunnen verstoren door selectief de postcode ter beschikking te stellen. Om deze reden is in het eerste lid van dit artikel bepaald dat als er sprake is van een algemeen gebruikt systeem voor efficiënte postbezorging, gegevens uit dit systeem binnen een redelijke termijn en tegen transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven ter beschikking moet worden gesteld. In het tweede lid van dit artikel wordt bepaald dat een systeem voor een efficiënte postbezorging, niet abrupt mag worden gestopt. Door een feitelijke afhankelijkheid van dit systeem, zouden immers postvervoerbedrijven hierdoor in de problemen kunnen komen. Om deze reden is bepaald dat een jaar voor beëindiging van het systeem, dit moet worden aangekondigd. Deze aankondiging moet zodanig zijn dat iedereen die van het systeem gebruik maakt, hiervan op de hoogte kan zijn en dat hierdoor de tijd bestaat om op zoek te gaan naar alternatieve systemen, te onderhandelen over eventuele overname van het systeem of om een eigen systeem op te zetten.

Artikel 10

Dit artikel ziet op de situatie dat post dat door een bepaald postvervoerbedrijf wordt behandeld, bij een ander postvervoerbedrijf terecht komt. Deze situatie zal zich in de eerste plaats voor kunnen doen als er sprake is van retourpost. In praktische zin kan dit betekenen dat post op een onjuist

adres wordt bezorgd, en dat degene die deze post ontvangt de post met de aantekening «adres onbekend» in een brievenbus van TPG Post deponeert. Echter, het desbetreffende poststuk kan door een ander postvervoerbedrijf dan TPG Post vervoerd zijn.

Het ligt in de verwachting dat elk postvervoerbedrijf een regeling zal treffen voor de retourpost. Voor een goede uitvoering van deze regeling, kan medewerking van een ander postvervoerbedrijf noodzakelijk zijn. Bedrijven kunnen hierover dan onderling afspraken maken. Bij deze afspraken moet sprake zijn van redelijke, objectief gerechtvaardigde, transparante en non-discriminatoire voorwaarden en vergoedingen. Het kan ook voorkomen dat postvervoerbedrijven onderling afspreken dat de retourpost niet hoeft te worden teruggegeven. Te denken valt aan de situatie dat een verzender van folders heeft aangegeven dat hij de folders die onjuist zijn geadresseerd, niet retour wenst. In dit geval kunnen postvervoerbedrijven ook onderling afspreken dat de retourpost wordt vernietigd.

Tenslotte wordt opgemerkt dat het redelijk wordt geacht dat de algemene voorwaarden voor het vervoer van niet-gefrankeerde poststukken worden toegepast, als het postvervoerbedrijf aan welk het poststuk aanvankelijk ten vervoer was aangeboden, bij het postvervoerbedrijf dat het poststuk in zijn poststroom heeft aangetroffen, geen verzoek heeft ingediend voor de toepassing van het eerste lid.

Artikel 11

Dit artikel heeft betrekking op de situatie dat iemand postbussen exploiteert. In de huidige situatie is TPG Post beheerder van de postbussen, maar het is niet uitgesloten dat in de toekomst andere postvervoerbedrijven of zelfs bedrijven die geen post vervoeren, een netwerk van postbussen opzetten. Door de kenmerkende eigenschappen van postbussen (zie de toelichting bij artikel 2, onderdeel h, van dit wetsvoorstel) kunnen voor postbussen toegangsproblemen ontstaan, met name als een postvervoerbedrijf postbussen exploiteert en de bezorging van post bij postbussen door andere postvervoerbedrijven belemmert of bemoeilijkt. In de Postwet is in artikel 2d reeds aan de houder van de concessie de verplichting opgelegd andere aanbieders van postvervoer toegang te verlenen tot zijn postbussen tegen redelijke, objectief gerechtvaardigde en non-discriminatoire voorwaarden en vergoedingen. Deze bepaling werd als essentieel beoordeeld voor het tot stand brengen van daadwerkelijke concurrentie. In het wetsvoorstel is de reikwijdte van dit artikel verruimd: het geldt niet langer alleen voor de concessiehouder of (in de termen van dit wetsvoorstel) de verlener van de universele postdienst, maar voor iedereen die postbussen exploiteert.

Artikel 12

In dit artikel wordt uitdrukkelijk vastgelegd dat de bepalingen die betrekking hebben op de universele postdienst, uitsluitend gelden voor de universele postdienstverlener voor zover deze de universele postdienst uitvoert. Reden om dit te bepalen is dat als universele postdienstverlener een postvervoerbedrijf wordt aangewezen. Dit postvervoerbedrijf zal in de praktijk naast de universele postdienst, zoals omschreven in de artikelen 14 en 15, ook andere postvervoerdiensten aanbieden, zoals partijenpost. Met dit artikel wordt duidelijk dat de bepalingen over de universele postdienst niet betrekking hebben op het hele postvervoerbedrijf, maar op een deel van de activiteiten van dit bedrijf.

Artikel 13

Eerste lid

Het postvervoerbedrijf dat de universele postdiensten gaat uitvoeren, wordt door de minister voor onbepaalde tijd aangewezen. De aanwijzing weerspiegelt het publiekrechtelijke karakter van de verhouding tussen de minister en het postvervoerbedrijf; er is geen sprake van een privaatrechtelijke overeenkomst. Anders dan in de huidige situatie is niet uitgesloten dat er meerdere verleners van de universele postdienst worden aangewezen. Hiervan kan sprake zijn als bij voorbeeld voor delen van de universele postdienst (bij voorbeeld brieven en pakketten) verschillende postvervoerbedrijven als verlener van de universele postdienst worden aangewezen.

Tweede tot en met zesde lid

Omdat de aanwijzing van een verlener van de universele postdienst voor onbepaalde tijd is, is het noodzakelijk om criteria in de wet op te nemen volgens welke de aanwijzing kan of moet worden beëindigd.

In het tweede lid is opgenomen wanneer de minister een aanwijzing kan intrekken. Hiervan is uiteraard sprake indien een goede uitvoering van de universele postdienst niet meer is gewaarborgd. Deze mogelijkheid is in de eerste plaats noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de postrichtlijnverplichtingen. Uiteraard zal indien er signalen zijn dat de universele postdienstverlening niet in overeenstemming met de wettelijke eisen wordt uitgevoerd, in eerste instantie worden geprobeerd hier op andere wijze wat aan te doen. Te denken valt hierbij aan de mogelijkheid van het college een aanwijzing te geven of een bestuurlijke boete op te leggen. Het intrekken van de aanwijzing om deze reden moet worden beschouwd als een ultimatum remedium. In de tweede plaats kan de minister de aanwijzing intrekken indien de uitvoering van de universele postdienst nettokosten oplevert. Reden hiervoor is dat alle postvervoerbedrijven mee moeten betalen aan deze nettokosten. Via de intrekking van de aanwijzing kan een ander postvervoerbedrijf de mogelijkheid krijgen zelf de universele postdienst tegen lagere kosten uit te voeren, waardoor hij niet hoeft bij te dragen aan de nettokosten van een ander postvervoerbedrijf. Voorts is opgenomen dat de aanwijzing ook op verzoek van het aangewezen postvervoerbedrijf kan worden ingetrokken. Reden voor deze bepaling is dat tegenover de uitvoering van de universele postdienst, anders dan in de huidige situatie, geen voordelen bestaan in de vorm van bij voorbeeld een monopolie. De uitvoering van de universele postdienst is uitsluitend een verplichting, en het wordt niet redelijk geacht als een postvervoerbedrijf niet zelf een einde kan maken aan deze verplichting. Tenslotte kan de minister de aanwijzing intrekken als gebleken is dat een ander postvervoerbedrijf belangstelling heeft om de universele dienst uit te voeren.

Zodra het voornemen bestaat om de aanwijzing in te trekken wordt de selectieprocedure gestart. Het reeds aangewezen postvervoerbedrijf moet aan deze selectieprocedure deelnemen, zodat is gewaarborgd dat er altijd ten minste één postvervoerbedrijf is dat belast kan worden met de universele postdienst. Het heeft voor een postvervoerbedrijf dan ook weinig nut om uitvoering van de universele postdienst op te zeggen als hij weet dat er geen andere postvervoerbedrijven zijn die de universele postdienst kunnen of willen uitvoeren.

Nadat de selectieprocedure is afgerond en er een nieuwe aanwijzing kan plaatsvinden, wordt de lopende aanwijzing ingetrokken.

Niet is voorzien in de mogelijkheid dat op verzoek van andere postvervoerbedrijven dan de universele postdienstverlener een selectieprocedure kan worden gestart. Reden hiervoor is dat de universele postdienst-

verlener ingevolge dit wetsvoorstel niet over een monopolie beschikt; alle postvervoerbedrijven kunnen dezelfde diensten verrichten als de verlener van de universele postdienst.

Zevende lid

De ministeriële regeling zal een beschrijving van de selectieprocedure bevatten. Uitgangspunt van deze procedure is dat deze transparant is. Dit houdt onder meer in dat alle postvervoerbedrijven op de hoogte zijn van de selectieprocedure, dat duidelijk is aan welke voorwaarden moet worden voldaan om aangewezen te kunnen worden als verlener van de universele postdienst en op basis van welke criteria een keuze zal worden gemaakt indien er meerdere gegadigden zijn.

Artikel 14 en 15

In dit artikel wordt de omvang van de universele postdienst vastgelegd. De huidige normen voor de omvang en de kwaliteit van de universele postdienst zijn gebaseerd op de postrichtlijn en uitgewerkt in het Postbesluit en het Barp. In dit wetsvoorstel is er voor gekozen om de omvang van de universele postdienst neer te leggen in dit wetsvoorstel. Reden is dat dit een belangrijk element is voor de vraag waar het wetsvoorstel op ziet. Het ligt in de bedoeling om nauw bij de huidige eisen aan te sluiten. De universele postdienst zal, evenals in de huidige situatie, worden beperkt tot postvervoerdiensten tegen enkelstukstarief. Onder enkelstukstarief wordt mede verstaan het tarief dat geldt voor afzonderlijke poststukken die met een frankeermachine zijn gefrankeerd. Daarnaast zullen in deze algemene maatregel van bestuur enkele zaken worden opgenomen die thans in het Barp zijn geregeld. Het artikel bevat dan ook een samenvoeging van artikel 2 en artikel 5 van de Postwet. Artikel 5 van de Postwet komt niet meer terug; immers het geven van algemene postrichtlijnen aan een concessiehouder past niet bij een situatie dat er één of meerdere postvervoerbedrijven zijn aangewezen als verlener van de universele postdienst.

De verplichting om op tenminste vijf dagen per week een ophaling en een bestelling aan huis uit te voeren, die in artikel 14, vijfde lid, is opgenomen, is een van de kernpunten van de universele postdienst, en vloeit voort uit de postrichtlijn. Deze verplichting hangt samen met de tot op heden voor de universele dienstverlening geldende normen voor de overkomstduur, die inhoudt dat vrijwel alle poststukken de volgende dag moeten zijn bezorgd. Vooralsnog wordt de huidige verplichting van een ophaling en een bezorging op 6 dagen per week gehandhaafd; het is echter mogelijk dat door de ontwikkelingen in de vraag naar postdiensten de frequentie lager gesteld moet worden om de kosten van de universele postdienst te beheersen.

Artikel 16

In dit artikel wordt de verplichting van de verlener van de universele postdienst vastgelegd de universele postdienst uit te voeren. De materiële inhoud van de universele postdienst, dus van de verplichtingen waaraan de verlener van de universele postdienst zich moet houden, wordt, ter uitwerking van dit wetsvoorstel, neergelegd in een algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 15.

Aan een verlener van de universele postdienst wordt als uitgangspunt de verplichting opgelegd om post die onder de universele postdienst valt, te vervoeren en te bezorgen. Er is een aantal situaties denkbaar waarin niet van de verlener van de universele postdienst kan worden verwacht dat hij aan deze verplichting voldoet. Eén van deze situaties is indien post niet op een goede wijze wordt aangeboden. In de regels over de universele post-

dienst (artikel 15, onderdeel e, van dit wetsvoorstel) worden regels gesteld over de wijze van aanbieden van post. Een goede wijze van aanbieden van post is op dit moment het deponeren van de post in een «rode» brievenbus of het aanbieden van post op het postkantoor. Van de verlener van de universele postdienst kan niet worden verwacht dat hij post vervoert die op onjuiste wijze is aangeboden. Zo kan niet van de verlener van de universele postdienst worden verlangd dat hij post die onder de universele postdienst valt ook op andere verzamelpunten ophaalt of dat hij post bij de afzender ophaalt.

Artikel 17

Ingevolge artikel 19 van de postrichtlijn moeten de lidstaten procedures worden invoeren voor klachten met betrekking tot de universele dienstverlening. In 2002 is in een wijziging van de postrichtlijn ook mogelijk gemaakt om deze verplichting te laten gelden voor dienstverlening die niet onder de universele postdienst valt. In artikel 7 is daarom de bevoegdheid voor de minister geschapen om andere postvervoerbeprijven te verplichten om een klachtenregeling te hebben en na te leven.

Artikel 18

Eerste lid

Dit lid bepaalt in welke gevallen de verlener van de universele postdienst verplicht is poststukken te weigeren die onder de universele postdienst vallen. Dit lid stemt overeen met artikel 2, derde lid, van de Postwet. Ook dit lid is in feite een beperking van de omvang van de universele postdienst. Vervoer van post dat strijdig is met de wet of gevaar oplevert voor personen of zaken, mag niet door de verlener van de universele postdienst worden uitgevoerd. Bij het gevaar voor personen valt zowel te denken aan personen die bij de verlener van de universele postdienst werkzaam zijn, als personen die de post ontvangen. Van gevaar kan bij voorbeeld sprake zijn bij het vervoer van een scherp voorwerp.

Tweede lid

Van de verlener van de universele postdienst wordt verwacht dat hij de postvervoerdiensten van de universele postdienst doelmatig uitvoert, teneinde de kosten voor de uitvoering van de universele postdienst zo laag mogelijk te houden. Om te kunnen komen tot een doelmatige uitvoering van de postdienst, kan de verlener van de universele postdienst eisen stellen in de algemene voorwaarden.

Artikel 19

Van de verlener van de universele postdienst wordt verwacht dat hij post bij alle adressen bezorgt. Deze taak zou kunnen worden bemoeilijkt indien huisbrievenbussen qua plaatsing of vormgeving sterk wisselen. Als brievenbussen bijvoorbeeld onvindbaar of heel klein zijn, kan de verlener van de universele postdienst niet goed of slechts tegen onevenredig hoge kosten aan zijn verplichtingen voldoen. Hij zou dan vaak aan moeten bellen om brieven te bezorgen, wat niet doelmatig is. Het gaat hier om brievenbussen op adressen, bestemd voor de aflevering van post aan de geadresseerde, en dus niet om «rode» brievenbussen die bestemd zijn voor de collectie van post.

Dit artikel sluit aan bij artikel 9 van de Postwet. Deze regels zijn thans neergelegd in het op artikel 9 van de Postwet gebaseerde Besluit brievenbussen. Er is geen aanleiding deze eisen te veranderen. Het is niet verplicht om over een brievenbus te beschikken die voldoet aan de eisen.

Echter, het niet beschikken over een brievenbus die voldoet aan de eisen, kan inhouden dat de post als onbestelbaar wordt aangemerkt. Immers, indien een brievenbus niet aan de eisen voldoet, wordt de verlener van de universele postdienst ontslagen van zijn verplichting de post te bezorgen.

Artikel 20

In dit artikel is bepaald dat de verlener van de universele postdienst onderdelen van de onder de universele postdienst vallende postdiensten kan laten verrichten door anderen onder zijn verantwoordelijkheid. Een bepaling met een gelijke strekking is thans opgenomen in artikel 8, eerste lid, van de Postwet. De verlener van de universele postdienst blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van het vervoer en de aflevering op het adres binnen de (kwaliteits)eisen die voor deze dienst gelden. Om onduidelijkheid hierover te voorkomen is in dit artikel expliciet opgenomen dat, indien de verlener van de universele postdienst een deel van de universele postdienst door anderen laat uitvoeren, dit altijd onder verantwoordelijkheid blijft van de door de minister aangewezen verlener van de universele postdienst. Indien er sprake is van afwijkingen van de wettelijke voorschriften bij het uitvoeren van deze dienst door anderen, is de verlener van de universele postdienst hiervoor volledig aanspreekbaar, en kan hij zich niet beroepen op het feit dat hij niet zelf de universele postdienst heeft uitgevoerd.

Artikel 21

In dit artikel wordt de verplichting voor de verlener van de universele postdienst vastgelegd om een boekhouding bij te houden van de kosten en de opbrengsten van de universele postdienst. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 14 van de postrichtlijn. De boekhouding, waarin de kosten en opbrengsten van de universele postdienst apart zijn verantwoord, dient er in de eerste plaats toe om na te gaan of, zoals in de postrichtlijn is voorgeschreven, de tarieven van de universele postdienst op kosten gebaseerd zijn. De boekhouding moet dus zodanig zijn ingericht, dat daaruit, met behulp van een door het College goedgekeurd toerekeningsstelsel, de vraag kan worden beantwoord of de tarieven op kosten gebaseerd zijn. In de ministeriële regeling, die op grond van het tweede lid kan worden opgesteld, zullen dus zodanige eisen aan de boekhouding worden gesteld dat aan deze eis wordt voldaan.

Een tweede reden voor de aparte verantwoording in de boekhouding is het creëren van de mogelijkheid om de ontwikkelingen van de kosten en de opbrengsten van de universele postdienst te monitoren. Op basis hiervan kan het college jaarlijks een globale beschrijving van de ontwikkelingen van de markt in de postsector geven, zoals voorgeschreven in artikel 17 van de Wet OPTA.

Tenslotte wordt gebruik gemaakt van de aparte verantwoording in de boekhouding om uitvoering te kunnen geven aan artikel 29, vierde lid.

Artikel 22

In dit artikel wordt, in overeenstemming met artikel 16 van de postrichtlijn vastgelegd dat een verlener van de universele postdienst jaarlijks aan het college een rapportage toezendt over de uitvoering van de universele postdienst. Ten behoeve van deze rapportage moet een verlener van de universele postdienst regelmatige metingen uitvoeren, die aangeven of aan de kwaliteitseisen van de universele postdienst wordt voldaan. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de rapportage. Te denken valt hierbij aan de onderwerpen waaraan in ieder geval aandacht wordt besteed. Ook kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de invulling van de metingen.

Artikel 23

Voor de diensten die onder de universele postdienst vallen, geldt een tariefbeheersingssysteem. Het huidige tariefbeheersingssysteem voor de concessiehouder is thans geregeld in het Barp op basis van artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van de Postwet. In de nieuwe opzet van de wet, waarin geen sprake meer is van een concessiehouder, past deze constructie niet goed meer, en is gekozen voor het opnemen van de hoofdpunten van het tariefbeheersingssysteem voor een verlener van de universele postdienst in de wet, met een nadere uitwerking in een ministeriële regeling.

In het algemeen deel van deze toelichting is uiteen gezet dat is gekozen voor een tariefbeheersingssysteem op basis van een price-cap. In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat de verlener van de universele postdienst tarieven vaststelt voor de verschillende postvervoerdiensten. Deze tarieven behoeven de goedkeuring van het college. Op deze wijze wordt vooraf toezicht gehouden op de vraag of de tarieven voldoen aan de wettelijke regels. Aan de tarieven worden ingevolge de postrichtlijn enkele eisen gesteld. Ingevolge de postrichtlijn kunnen de tarieven voor de universele postdienst uniform zijn. Uniform houdt in dat een brief die bij voorbeeld van Groningen naar Maastricht wordt vervoerd, even duur is als een brief die van Den Haag naar Delft wordt verstuurd. Daarnaast eist de postrichtlijn, zoals al hierboven in paragraaf 4.3.1 van het algemene gedeelte van de toelichting is gezegd, dat de tarieven zodanig worden vastgesteld dat zij op de kosten gebaseerd zijn. Dit wil zeggen dat de kosten van de desbetreffende dienst ten minste gedekt zijn. Tot slot stelt de postrichtlijn de eis dat de tarieven voor de diensten die vallen onder de universele postdienst betaalbaar moeten zijn. Hiermee wordt gerefereerd aan de bereidheid van de aanbieder van poststukken een bepaald bedrag voor het verzenden van post te betalen. Hiervoor kan dus geen absolute, of aan de kosten gerelateerde, normering worden gegeven. Het systeem van de price-cap waarborgt de betaalbaarheid van de tarieven. Dit hoeft derhalve niet als afzonderlijke eis aan de tarieven te worden gesteld. In het derde lid van dit artikel is bepaald dat de verlener van de universele postdienst transparante en non-discriminatoire voorwaarden hanteert. Dit is overeenkomstig de postrichtlijn. Reden voor het opnemen van deze bepaling is dat de voorwaarden nauw samenhangen met de tarieven en de tarieven niet goed te beoordelen zijn zonder de voorwaarden te kennen.

Artikel 24

Op basis van dit artikel kan een concrete invulling van de price-cap worden gegeven. In een ministeriële regeling zal worden vastgelegd met welk percentage de tarieven van de universele postdienst jaarlijks gemiddeld mogen wijzigen. De price-cap kan dus zowel toezien op een prijsstijging als op een prijsdaling. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze van berekenen van de gemiddelde tariefstijging.

Deze mogelijkheid is opgenomen om te voorkomen dat discussie kan bestaan over de vraag of bepaalde tarieven binnen de price-cap vallen, en om vast te stellen hoe een eventuele verhouding tussen de tarieven voor de verschillende opgenomen diensten is. Uitgangspunt van deze regeling zal het vaststellen van een gewogen gemiddelde zijn.

De mogelijke opbrengst van de postvervoerdiensten binnen de universele postdienst is afhankelijk van het aantal afzonderlijke poststukken en het daarvoor te rekenen tarief. Indien de kosten van de universele postdienst sneller stijgen dan de opbrengsten, kan de verlener van de universele postdienst aan de minister toestemming vragen om een hogere prijsstijging toe te staan. Dit zal echter, gelet op de eisen van de postrichtlijn, worden beperkt door de eis dat de tarieven betaalbaar moeten zijn. Indien

de eis van de betaalbaarheid niet langer te verenigen is met de kosten van de uitvoering van de universele postdienst, zullen nettokosten ontstaan die door de postvervoerbedrijven opgebracht moeten worden.

Artikel 25

Het is voor blinden en slechtzienenden van groot belang dat poststukken die teksten bevatten uitgevoerd in voor blinden en slechtzienenden bestemde tekens, in elk geval die met een gewicht tot 7 kilogram, zonder kosten voor afzender of ontvanger vervoerd blijven door de verlener van de universele dienst. Onderdeel 6.1 van het Barp bepaalt nu dat de kosten van het vervoer van braillestukken voor rekening van de houder van de concessie komen. Voor dit gratis vervoer van braillestukken is met name in het Postverdrag een grondslag gelegd. Ingevolge artikel 4, vierde lid van het Postverdrag zijn braillestukken vrijgesteld van elk port, met uitzondering van luchtrechten. Artikel 7 van de postrichtlijn spreekt van de gratis postdienst voor blinden en slechtzienenden, terwijl overweging nummer 16 van die postrichtlijn stelt dat het liberaliseringsproces niet ten koste mag gaan van de door sommige lidstaten ingevoerde gratis verlening van sommige diensten voor blinden en slechtzienenden.

Artikel 26

In dit artikel wordt vastgelegd dat het college de tarieven van de verlener van de universele postdienst moet toetsen aan het maximale wijzigingspercentage van artikel 24 en de principes van artikel 23. Toetsing moet plaats vinden alvorens de tarieven in werking kunnen treden. Bij ministeriële regeling kunnen nadere voorschriften worden gegeven over de procedure van de toetsing. In deze regeling kunnen de stappen in de procedure om te komen tot toetsing worden vastgelegd. Te denken valt hierbij aan termijnen waarop zowel de verlener van de universele postdienst en als het college opeenvolgende stappen moeten nemen. De toetsing aan de principes van artikel 23 behoeft niet noodzakelijk voorafgaand aan de toepassing van de nieuwe tarieven te geschieden, en kan periodiek plaatsvinden.

Artikel 27

De verlener van de universele postdienst kan op basis van het eerste lid eisen stellen over de verpakking en de adressering. Bij eisen op het gebied van adressering valt te denken aan het gebruik van een postcode. Bij eisen omtrent de verpakking valt te denken aan de eis dat een verpakking gesloten moet zijn, en dat bij voorbeeld geen open plastic tas kan worden aangeboden om te verzenden. De eisen omtrent verpakking zullen vooral van belang zijn bij pakketten. De eisen kunnen technische en gedetailleerd van karakter zijn en zullen nauw aan moeten sluiten bij de bedrijfsvoering van de verlener van de universele postdienst. Om deze reden is het stellen van deze eisen neergelegd bij de verlener van de universele postdienst via zijn algemene voorwaarden, en is niet gekozen voor het opnemen van deze eisen in een ministeriële regeling. Het is nodig om in dit wetsvoorstel te regelen dat de algemene voorwaarden dergelijke eisen mogen stellen, omdat zonder deze bepaling er een conflict zou kunnen ontstaan tussen de regels over de universele postdienstverlening en de algemene voorwaarden. Indien een verlener van de universele postdienst in de algemene voorwaarden opneemt dat een postcode moet worden vermeld, moeten afzenders in de gelegenheid zijn om deze postcode op te vragen. Anders zou dit de toegang tot de universele postdienst belemmeren. Ook mag het eisen van de vermelding van de postcode er niet toe leiden dat indirect de tarieven voor de universele postdienst verhoogd worden omdat voor het

verkrijgen van de postcode moet worden betaald. Om deze reden is in dit artikel opgenomen dat, indien de voorwaarden van de verlener van de universele postdienst bepalingen bevatten over het gebruik van de postcode, deze kosteloos ter beschikking moet worden gesteld. Het gaat hier dus om post die onder de universele postdienst valt, dus post die voor enkelstuks wordt verstuurd. Aan andere gebruikers van het postcodesysteem kan wel een vergoeding worden gevraagd. Het is hierbij niet van belang of het postcodesysteem door de verlener van de universele postdienst zelf wordt beheerd, of door een ander bedrijf. In dit laatste geval zal de verlener van de universele postdienst afspraken met het bedrijf dat het postcodesysteem beheert moeten maken om aan deze bepaling te kunnen voldoen.

Artikel 28

Dit artikel heeft betrekking op de aansprakelijkheid van de verlener van de universele postdienst voor het postvervoer in het kader van de universele postdienst. Dit artikel heeft een gelijke strekking als artikel 7 van de Postwet en is aangepast aan het feit dat er niet langer sprake is van een concessiehouder. Het artikel heeft als doel de aansprakelijkheid van de verlener van de universele postdienst te beperken. De beperking ziet met name op het vervoer van de grote aantallen niet-geregistreerde poststukken, die tegen een gering bedrag overal in Nederland worden bezorgd. Geregistreerde poststukken zijn aangetekend verzonden, met waarde aangifte, of met bewijs van ontvangst. Onbeperkte aansprakelijkheid voor schade als gevolg van beschadiging, verlies, of te late bestelling van de ongeregistreeerde poststukken zou de verlener van de universele postdienst voor hoge kosten stellen, en dat zou meebrengen dat de kosten van het postvervoer onaanvaardbaar hoog worden, hetgeen in strijd zou komen met het belang van betaalbaar postvervoer. Van ongeregistreeerde poststukken is immers het verlies niet steeds vast te stellen. Schade als gevolg van te late bestelling van een niet-geregistreerd poststuk is eveneens moeilijk te herleiden, omdat niet vaststaat op welk tijdstip het poststuk is aangeboden. De schade als gevolg van beschadiging van een ongeregistreerd poststuk kan de verlener van de universele postdienst eveneens voor onaangename verrassingen stellen en hoge claims. Indien het poststuk waardevol is, heeft de verzender de keuze voor een adequate vorm van postvervoer. Indien de schade het gevolg is van de in het vijfde lid genoemde oorzaken, is de verlener van de universele dienst wel aansprakelijk.

Voor poststukken die niet onder de universele dienst vallen, geeft deze bepaling geen verdeling van de aansprakelijkheid. Hiervoor zijn de algemene voorwaarden van het postvervoerbedrijf en het algemene aansprakelijkheidsrecht van toepassing.

Artikel 29

De verlener van de universele postdienst kan, indien de inkomsten uit de universele postdienst lager zijn dan de kosten van de universele postdienst, geconfronteerd worden met kosten die niet gedekt worden. Omdat de uitvoering van de universele postdienst een verplichting is waar geen voordelen, zoals bij voorbeeld een monopolie, tegen over staan, is in dit wetsvoorstel een voorziening opgenomen voor de financiering van de universele postdienst in de situatie dat er nettokosten ontstaan.

In dit artikel is de procedure rond de nettokosten vastgelegd. De verlener van de universele postdienst moet aan het college melden dat hij zogenoemde nettokosten verwacht te gaan maken in het daaropvolgende kalenderjaar. Op deze wijze komen de nettokosten, die door de postvervoerbedrijven moeten worden opgebracht, niet als een verrassing voor deze bedrijven. Bovendien kan voor minister deze aankondiging aanlei-

ding zijn om te bezien of het wenselijk is een ander postvervoerbedrijf als verlener van de universele postdienst aan te wijzen. Dit kan met name het geval zijn als de verwachting is dat een ander postvervoerbedrijf de universele postdienst tegen lagere kosten kan uitvoeren.

Na afloop van het kalenderjaar waarin de nettokosten zijn ontstaan, kan de verlener van de universele postdienst bij het college een aanvraag indienen voor de vergoeding van de nettokosten. Het college beoordeelt de aanvraag. Indien het college tot de conclusie komt dat er terecht sprake is van nettokosten, wordt de hoogte van de nettokosten vastgesteld. In de ministeriële regeling op grond van het vijfde lid, kunnen regels opgenomen worden voor de toepassing van het vierde lid, onder meer ten behoeve van de berekening en toerekening van op geld waardeerbare voordelen.

Artikel 30

De betaling van de nettokosten wordt omgeslagen over alle postvervoerbedrijven. Een reden hiervoor is dat het ontstaan van de nettokosten voor de universele postdienstverlener kan worden veroorzaakt door wijzigingen in de markt. Indien andere postvervoerbedrijven meer post te behandelen krijgen ten koste van de verlener van de universele postdienst, die minder post te behandelen krijgt, wordt de universele postdienst relatief duurder. De stijging van de kosten kan niet altijd gedekt worden uit de opbrengsten omdat voor de tarieven de eis van betaalbaarheid geldt.

In dit artikel is de mogelijkheid opgenomen om bepaalde postvervoerbedrijven uit te zonderen van de verplichting bij te dragen aan de nettokosten. De reden hiervoor is dat de bijdrage van elk postvervoerbedrijf zal worden berekend op basis van de omzet. Indien er sprake is van postvervoerbedrijven met een hele kleine omzet, wegen de kosten van het bijdragen aan de nettokosten niet op tegen de baten. Dit is een ongewenste situatie, en daarom is het wenselijk postvervoerbedrijven met een kleine omzet uit te kunnen zonderen. Voor bedrijven met een omzet die zich tussen bepaalde grenzen beweegt, kan een forfaitair bijdragebedrag worden vastgesteld, hetgeen de daarmee samenhangende administratieve lasten voor deze bedrijven tot een minimum beperkt.

Artikel 31

Een postvervoerbedrijf dat is aangewezen als verlener van de universele postdienst is gehouden de verplichtingen na te komen die ingevolge het Postverdrag of het Postpakkettenverdrag op Nederland rusten, of ingevolge Europese regelgeving. De eerstgenoemde verplichtingen hebben vooral betrekking op de samenwerking met andere nationale postadministraties teneinde de adequate verzorging van het internationale postverkeer te waarborgen. De verplichtingen uit de Europese regelgeving hebben vooral betekenis voor de nationale markten. Voor zover een postvervoerbedrijf voor een gedeelte van de universele postdienst zou worden aangewezen, rusten op dat postvervoerbedrijf slechts de verplichtingen die samenhangen met de aanwijzing.

Artikel 32

Het college bewerkt, verzamelt en analyseert systematisch gegevens over de werking van de Nederlandse postmarkt. Dit wetsvoorstel beoogt met volledige liberalisering de keuzemogelijkheden en de prijs-kwaliteitverhouding voor de gebruiker te verbeteren. Dit is afhankelijk van mate van concurrentie en de werking van de markt. Op dit moment bevindt de postmarkt zich nog in een transitiefase. Teneinde te kunnen monitoren of

het beoogde effect van dit wetsvoorstel wordt behaald, is dit artikel opgenomen. Dit kan tevens worden beschouwd als een invulling van de taak van het college volgens artikel 17.2 van de Wet OPTA. In dit artikel staat dat het college wordt geacht de jaarlijkse ontwikkelingen op de postmarkt te volgen en hiervan verslag te doen in een globale beschrijving. De gegevens die het college verzamelt kunnen de basis zijn voor een advies aan de minister over de wenselijkheid van de toepassing van artikel 8, tweede lid.

Artikel 33

De houder van de concessie heeft in de huidige situatie een monopolie op het plaatsen van brievenbussen aan de openbare weg. Als gevolg van de volledige liberalisering van de postmarkt zal dit monopolie worden opgeheven. Dit betekent dat alle postvervoerbedrijven dan brievenbussen aan de openbare weg zullen kunnen plaatsen. Het plaatsen van brievenbussen aan de openbare weg, legt beslag op de openbare ruimte. Gemeenteraden hebben de bevoegdheid tot het stellen van regels over dit gebruik van de openbare ruimte. Deze regels kunnen leiden tot een beperking van de mogelijkheden brievenbussen aan de openbare weg te plaatsen, bij voorbeeld door het reguleren van het plaatsen van brievenbussen door het uitgeven van een beperkt aantal vergunningen. In dit artikel worden de randvoorwaarden geformuleerd met welke de gemeenten rekening moeten houden bij nadere regels over het plaatsen van brievenbussen. Op deze wijze wordt de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de gemeentelijke bevoegdheden duidelijk vastgelegd.

De bevoegdheid om regels te stellen over het plaatsen van brievenbussen aan de openbare weg wordt op twee manieren beperkt. In de eerste plaats door het voorschrift dat de gestelde regels niet mogen verhinderen dat een verlener van de universele postdienst zijn wettelijke verplichtingen in een gemeente nakomt. In de tweede plaats door het voorschrift dat postvervoerbedrijven die geen universele postdienstverlener zijn, hun diensten binnen een gemeente onder gelijkwaardige voorwaarden moeten kunnen aanbieden. Toezicht op de gemeenteraad met betrekking tot dit artikel zal lopen via de algemene bepalingen van de Gemeentewet.

Artikel 34

Dit artikel komt overeen met artikel 24 van de Postwet en bepaalt dat voor het opnemen van de beeltenis van de Koning (of de Koningin) op een postzegel, goedkeuring is vereist. Deze bepaling is al van oudsher in de postregelgeving opgenomen.

Artikel 35

Dit artikel is gebaseerd op artikel 16 van de Postwet. Waar artikel 16 van de Postwet een verbod bevat voor anderen dan de concessiehouder om postzegels te vervaardigen met de afbeelding van de Koning of de vermelding «Nederland», is in dit artikel een verbod voor andere postvervoerbedrijven opgenomen om zegels met de aanduiding «Nederland» te verspreiden. Het is dus niet toegestaan dat postvervoerbedrijven de aanduiding «Nederland» combineren met bij voorbeeld hun bedrijfsnaam. Deze bepaling is opgenomen om in het buitenland verwarring te voorkomen tussen verschillende postvervoerbedrijven.

Het is van groot belang dat de nationale postadministraties die postzegels uitgeven, onder meer met het oog op het internationale verkeer onder de regels van de Wereldpostunie, herkenbaar zijn door hun postzegels. Als in Nederland een verlener van de universele postdienst als nationale postadministratie optreedt, is ingevolge artikel 6 van het UPU-verdrag alleen dit postvervoerbedrijf bevoegd om postzegels en andere aanduidingen te

bezigen voor verkeer dat wordt afgehandeld overeenkomstig de UPU-voorschriften. Dat betekent dat voor dat postverkeer tussen de nationale postadministraties gebruik wordt gemaakt van postzegels met de vermelding «Nederland».

In verband hiermee moet voorkomen worden dat andere bedrijven postzegels uitgeven die de indruk kunnen wekken dat de poststukken met die postzegels in behandeling zijn bij de verlener van de universele dienst of onder de regels van de Wereldpostunie vallen.

Naast het verbod om een zegel te gebruiken met de vermelding «Nederland», is ook het verbod gehandhaafd om zegels en andere aanduidingen te bezigen waarmee ten onrechte de indruk wordt gewekt dat het om stukken gaat die door een verlener van de universele dienst zijn behandeld of van deze verlener afkomstig zijn.

Artikel 36

In artikel 15 van de Wet OPTA is bepaald dat het college de taak heeft toezicht te houden op onder andere de Postwet, voor zover deze taak in de Postwet aan het college is toebedeeld. Dit artikel van de Wet OPTA wordt in artikel 83 van dit wetsvoorstel technisch aangepast, maar behoudt dezelfde strekking.

Met dit artikel wordt de bevoegdheid van het college ingevuld. Door de samenhang tussen dit wetsvoorstel en de Wet OPTA hoeven een groot aantal organisatorische zaken rond het college niet in dit wetsvoorstel geregeld te worden. Deze zijn immers al in de Wet OPTA geregeld. Het college moet vaststellen wie feitelijk werk gaan doen, en kan hiertoe ingevolge het tweede lid ambtenaren aanwijzen. Deze ambtenaren zijn toezichthouders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, met alle bevoegdheden en verplichtingen die daar bij horen.

Artikel 37

In dit artikel wordt aan de minister de bevoegdheid gegeven ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van bepalingen inzake buitengewone omstandigheden. Deze taak ligt, gelet op het bijzondere karakter van regelgeving voor bijzondere omstandigheden, van oudsher bij de minister.

Artikel 38

Een algemene verplichting informatie te verstrekken aan het college, ontbreekt thans in Postwet. Het is van belang om, in verband met de bredere reikwijdte van dit wetsvoorstel en het houden van goed toezicht op een markt in beweging, het college voldoende mogelijkheden te geven om informatie te verzamelen die nodig is voor het houden van toezicht op de bepalingen in dit wetsvoorstel. Deze bepaling strekt hiertoe. De mogelijkheid van het college om informatie op te vragen, en daarmee de verplichting om informatie aan het college te verstrekken, wordt begrensd door de taken van het college. Alleen die informatie die nodig is voor de uitvoering van de taak van het college in het kader van dit wetsvoorstel en de Wet OPTA kan worden gevraagd en moet worden verstrekt. Er is voor gekozen om de reikwijdte van doelgroep waaraan informatie gevraagd kan worden overeen te laten komen met artikel 18.7 van de Telecommunicatiewet.

In het vierde lid van dit artikel is vastgelegd dat gegevens die in het kader van de taken van het college in de wetsvoorstel zijn verkregen, uitsluitend voor het toezicht op dit wetsvoorstel en de Mededingingswet mogen worden gebruikt. Deze bepaling laat de algemene informatieverplichtingen in generieke wetten onverlet. Te denken valt in dit verband aan de verplichting van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering.

In het vijfde lid is een relatie gelegd tussen het verzamelen van inlichtingen en gegevens door het college ten behoeve van een goede vervulling van zijn taken en de belasting die daaruit voortvloeit voor de betrokken bedrijven en instellingen. Ingevolge het eerste lid vraagt het college niet meer inlichtingen of gegevens dan nodig is voor de goede vervulling van zijn taken. Daaraan voegt het vijfde lid toe dat dat gebeurt op een wijze die zo min mogelijk belastend is voor de bedrijven waaraan de inlichtingen of gegevens worden gevraagd.

Artikel 39

Dit artikel is van gelijke strekking als artikel 15o van de Postwet. Met dit artikel wordt uitvoering gegeven aan het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport «Zicht op toezicht», dat is opgesteld in het kader van het marktwerkings-, deregulerings- en wetgevingskwaliteitsproject Toezicht bij geprivatiseerde nutsvoorzieningen (Kamerstukken II, 1997/98, 24 036, nr 73, en Kamerstukken II 1998/99, 26 363, nr. 3, p. 33). In dit standpunt acht het kabinet 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. Dit artikel zal in het kader van uitleg van begrippen die van belang zijn voor de onderlinge dienstverlening van postvervoerbedrijven, in belang toenemen.

Artikelen 40 tot en met 45

Alle postvervoerbedrijven moeten zich registreren. Voor wie deze verplichting concreet geldt, volgt uit de definitie hiervan in artikel 2 van dit wetsvoorstel. De registratie is vormvrij, het college kan hiervoor wel een formulier vaststellen om (de verwerking van) registraties te vereenvoudigen. Gekozen voor laagdrempelige registratie, waarbij geen andere gegevens worden verstrekt dan die welke nodig zijn om een postvervoerbedrijf te registreren. Deze registratie kan door het publiek worden geraadpleegd.

Aanvullende gegevens die het college nodig heeft in het kader van het toezicht op de postvervoerbedrijven, kunnen worden verkregen op basis van de bevoegdheid van het college alle inlichtingen te verkrijgen die zij voor de uitvoering van haar taken nodig heeft.

Artikel 46

In dit artikel is de mogelijkheid opgenomen voor zowel het college als de minister om aanwijzingen te geven. De minister heeft deze mogelijkheid bij overtreding van hoofdstuk 11 (buitengewone omstandigheden), het college heeft deze mogelijkheid met betrekking tot de overige bepalingen in het wetsvoorstel. Met name de bepalingen waarin postvervoerbedrijven wordt opgelegd zich op een bepaalde manier te gedragen, zijn geschikt om te handhaven via het geven van aanwijzingen. Met het geven van aanwijzingen krijgen postvervoerbedrijven de gelegenheid hun gedrag te corrigeren. Als een aanwijzing van het college niet wordt opgevolgd, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Artikel 47

Dit artikel heeft betrekking op de toepassing van bestuursdwang. Ook in dit artikel geldt een bevoegdheidsverdeling tussen het college en de minister. De bevoegdheid van de minister heeft betrekking op de bepalingen inzake buitengewone omstandigheden, de bevoegdheid van het college op de overige bepalingen. Bestuursdwang is geregeld in de arti-

kelen 5:21 tot en met 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht. Het enige dat in dit wetsvoorstel geregeld hoeft te worden is de bevoegdheid. Gekozen is voor een ruime bevoegdheid. Uiteraard betekent dit niet dat alle artikelen zich lenen voor de toepassing van bestuursdwang. Met name de artikelen die betrekking hebben op concreet (nalaten van) handelen van postvervoerbedrijven kunnen worden gehandhaafd met behulp van bestuursdwang. Ingevolge artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats daarvan een last onder dwangsom opleggen. De bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen, hoeft derhalve niet afzonderlijk in dit wetsvoorstel opgenomen te worden.

Artikel 48 tot en met 56

In artikel 15b tot en met 15m van de Postwet is een regeling getroffen voor bestuurlijke boeten. Deze artikelen zijn in de Postwet opgenomen bij gelegenheid van de Wet OPTA, die in 1997 tot stand is gekomen. Inmiddels is het wetsvoorstel vierde tranche Algemene wet bestuursrecht bij de Tweede Kamer aanhangig (Kamerstukken 29 702), en zijn in verschillende wetten, waaronder de Telecommunicatiewet, de Mededingingswet, de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, bepalingen inzake bestuurlijke boetes opgenomen. In het voorliggende wetsvoorstel wordt zo nauw mogelijk aangesloten bij het wetsvoorstel inzake de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht en de in vergelijkbare wetten opgenomen bepalingen inzake bestuurlijke boetes. Van belang hierbij is met name de Telecommunicatiewet, aangezien het college zowel op de Telecommunicatiewet als op de postwetgeving toezicht houdt. Gevolg hiervan is dat, in vergelijking met de artikelen die in de Postwet zijn opgenomen, een aantal verschillen is ontstaan.

Een van de verschillen tussen de Postwet en de voorgestelde bepalingen inzake bestuurlijke boeten in dit wetsvoorstel, is dat de mogelijkheid wordt geïntroduceerd om de hoogte van de boete te relateren aan de omzet van het bedrijf. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 15.4 van de Telecommunicatiewet. Met name voor grote bedrijven zal van een omzetgerelateerde boete een afschrikwekkend effect uitgaan. Daarbij is er voor gekozen voor de bepaling van de omzet van de onderneming voor de vaststelling van een boete uit te gaan van de omzet die is behaald in Nederland. Een boete van 10% van de omzet is binnen de huidige concurrentieverhoudingen voor de Nederlandse postvervoerbedrijven al ernstig te noemen; hetzelfde geldt voor € 450 000 voor alle partijen, indien dat gerelateerd wordt aan de omzet of winst die in Nederland valt te halen. Een uitbreiding van de boetegrondslag naar de omzet van het buitenlandse postvervoerbedrijf dat moet worden aangemerkt als moederbedrijf van het in Nederland geregistreerde en opererende postvervoerbedrijf, zou juist tot onevenredige boetes kunnen leiden ten opzichte van de overtreding die hier wordt begaan. Bedrijven moeten afschrik worden om in Nederland de Nederlandse wet te overtreden; zij moeten niet afschrik worden om in Nederland hun diensten aan te bieden.

Een tweede verschil tussen de Postwet en de voorgestelde bepalingen inzake bestuurlijke boeten is dat er op wetsniveau geen differentiatie meer is in de hoogte van de boetes. Aan het college wordt overgelaten om de hoogte van de boetes te bepalen, rekening houdend met de ernst en de duur van de overtreding, alsmede met de verwijtbaarheid. Op deze wijze ontstaat harmonisatie met de bepalingen hieromtrent in de Telecommunicatiewet, en wordt aan het college de mogelijkheid gegeven om de hoogte van de boete in alle gevallen goed af te stemmen op de aard en de ernst van de overtreding.

Als het wetsvoorstel inzake de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht tot wet wordt verheven en in werking treedt, kan een aantal bepa-

lingen over de bestuurlijke boeten in dit wetsvoorstel, vervallen. Echter, zolang de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht nog niet in werking is getreden, is een uitgebreide regeling voor bestuurlijke boetes in de sectorspecifieke wetgeving noodzakelijk.

Voor een meer uitgebreide toelichting op de artikelen inzake bestuurlijke boete, wordt korthedshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3).

Artikel 57 tot en met 62

In deze artikelen is een voorziening opgenomen voor geschillenbeslechting. Aan het college wordt de bevoegdheid toegekend om geschillen te beslechten die gaan over de nakoming van verplichtingen op basis van hoofdstuk 3. Deze verplichtingen hebben het karakter van spelregels over de wijze waarop bedrijven met elkaar om moeten gaan, en lenen zich goed voor geschilbeslechting.

In deze artikelen is de procedure voor geschilbeslechting door het college vastgelegd. Hierbij is nauw aangesloten bij de regeling in artikel 12.2 tot en met 12.8 van de Telecommunicatiewet met betrekking tot geschilbeslechting tussen marktpartijen. Opmerking verdient dat in artikel 56 van dit wetsvoorstel, in tegenstelling tot in artikel 12.7 van de Telecommunicatiewet, de verwijzing naar de Wet openbaarheid van bestuur ontbreekt. Reden hiervoor is dat deze verwijzing strikt genomen overbodig is. Ook zonder deze verwijzing dient het college rekening te houden met de Wet openbaarheid van bestuur bij de mededeling in de Staatscourant. Er ontstaat dus geen verplichting om bedrijfsvertrouwelijke gegevens openbaar te maken. Ook ontbreekt een vergelijkbaar artikel als artikel 12.8 van de Telecommunicatiewet, dat betrekking heeft op het beslechten van geschillen met landsgrensoverschrijdende aspecten. Anders dan in de Telecommunicatiewet, liggen uit de aard van de postmarkt geschillen met landsgrensoverschrijdende aspecten niet voor de hand.

Artikelen 63 en 64

De wettelijke grondslag voor de financiering van het college is gelegen in artikel 9 van de Wet OPTA. Uitgangspunt van deze wet is dat de kosten van het toezicht op marktpartijen worden omgeslagen op alle marktpartijen.

De kosten die specifiek verbonden zijn aan het toezicht op de uitvoering van de universele postdienst, zullen, evenals nu het geval is met de kosten voor het toezicht op de naleving van de wettelijke opdracht, worden gedragen door de verlener(s) van de universele dienst. In het derde lid van artikel 13a van de Postwet is thans opgenomen dat de vergoeding wordt opgelegd door het college en betaald wordt aan het college. Deze bepaling komt in het wetsvoorstel niet terug: de delegatiemogelijkheid van het voorgestelde artikel 64, tweede lid, biedt voldoende ruimte om dit bij algemene maatregel van bestuur te regelen.

Artikelen 65 en 66

Deze artikelen zijn afkomstig uit het wetsvoorstel totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie (Kamerstukken II 2003/04, 29 474, nr. 2). Dit wetsvoorstel, dat thans bij de Tweede Kamer aanhangig is, bevat een wijziging van de huidige Postwet met eenzelfde strekking als de artikelen 65 en 66 van dit wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting op de achtergrond en de inhoud van deze artikelen, wordt korthedshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2003/04, 29 474, nr. 3).

Artikelen 67 tot en met 72

Deze artikelen hebben eenzelfde strekking als de artikelen 18 tot en met 23 van de Postwet en hebben betrekking op buitengewone omstandigheden. De voorschriften strekken ertoe het postvervoer in buitengewone omstandigheden te garanderen door het doen voorbereiden van organisatorische en personele maatregelen. Wel zijn de artikelen aangepast aan de nieuwe opzet van dit wetsvoorstel: de bevoegdheden en verplichtingen die in het kader van de buitengewone omstandigheden thans zijn toebedeeld aan de concessiehouder, zullen ingevolge dit wetsvoorstel overgaan op een verlener van de universele postdienst. Indien voor Nederland of een gedeelte ervan sprake is van buitengewone omstandigheden, kunnen voor de verlener van de universele postdienst bindende aanwijzingen worden gegeven met betrekking tot het postvervoer binnen het betrokken gebied of naar en van het betrokken gebied. Deze kunnen afwijken van de verplichtingen inzake de universele postdienst, en kunnen inhouden dat medewerking wordt verleend aan de daarbij aangewezen autoriteiten.

Artikel 73

Dit artikel is gelijkloidend aan artikel 14 van de Postwet en houdt in dat de rechtbank te Rotterdam bevoegd is voor het behandelen van beroep tegen besluiten op grond van dit wetsvoorstel. Door, evenals in de huidige Postwet, de rechtbank te Rotterdam als bevoegde rechtbank aan te wijzen, wordt de opgebouwde kennis van de rechtbank op het gebied van de postwetgeving behouden.

Artikelen 74 tot en met 83

In verschillende wetten wordt momenteel verwezen naar de Postwet of onderdelen hiervan. In deze artikelen worden deze verwijzingen aangepast. In veel gevallen wordt thans verwezen naar de concessiehouder. Aangezien in dit wetsvoorstel de concessiehouder als figuur niet meer voorkomt, moet deze verwijzing worden aangepast. Afhankelijk van de inhoud van het artikel dat is aangepast, is gekozen voor een verwijzing naar de verlener van de universele postdienst of voor een verwijzing naar alle postvervoerbedrijven. Hoofdlijn is dat als thans taken of verplichtingen worden opgelegd aan de concessiehouder omdat deze belast is met de uitvoering van de universele postdienst, deze verplichtingen overgaan op de verlener van de universele postdienst. Waar het gaat om bepalingen die niet specifiek gericht zijn op de universele postdienst, maar die breder gelden, is gekozen voor de algemene term «postvervoerbedrijven».

Artikel 74

In de te wijzigen artikelen, betreffende de overeenkomst van goederenvervoer over zee, respectievelijk de overeenkomsten van goederenvervoer over de binnenwateren en over de weg, wordt verwezen naar het postvervoer «door of in opdracht van de houder van de concessie», bedoeld in de Postwet. In zoverre moet deze verwijzing worden vervangen door de verwijzing naar het vervoer van poststukken ter uitvoering van de universele postdienst». Postvervoer anders dan ter uitvoering van de universele postdienst valt onder de bepalingen voor overeenkomsten van goederenvervoer per schip of over de weg.

Artikel 75

Teneinde een last tot het openen van brieven door de curator of een bewindvoerder effectief te laten verlopen, is het noodzakelijk niet alleen de verlener van de universele postdienst, maar ook andere postvervoerbedrijven daarvan in kennis te stellen, opdat de aan gefailleerde of de schuldenaar gerichte poststukken in handen van de curator of de bewindvoerder kunnen worden gesteld.

Artikel 77

Het is ingevolge artikel 35 van dit wetsvoorstel aan anderen dan een postvervoerbedrijf dat is aangewezen als verlener van de universele postdienst verboden om postzegels of zegelafdrukken met daarop de vermelding «Nederland» te vervaardigen, te verspreiden of ter verspreiding in voorraad te hebben. In verband hiermee moet het artikel van het Wetboek van Strafrecht dat gaat over het vervalsen van zegels worden aangepast.

Artikel 78

Hetgeen geldt voor de inbeslagneming van poststukken en andere stukken die aan de houder van de concessie, bedoeld in artikel 2, eerste lid van de Postwet zijn toevertrouwd, moet gaan gelden voor de inbeslagneming van poststukken en andere stukken die niet alleen zijn toevertrouwd aan de verlener van de universele postdienst, maar ook aan andere postvervoerbedrijven. Het Wetboek van Strafvordering wordt in verband hiermee op enkele plaatsen aangepast.

Artikel 84

Met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt TPG Post aangewezen als verlener van de universele postdienst, zonder dat daarvoor een in artikel 13 van dit wetsvoorstel bedoelde selectieprocedure is doorlopen. Reden hiervoor is dat geen ander postvervoerbedrijf feitelijk in staat is om zes dagen per week in heel Nederland te post te bezorgen volgens de kwaliteitseisen die thans gelden en zullen gaan gelden op basis van dit wetsvoorstel. Belangrijkste kwaliteitseis is in dit verband een overkomstduur van een dag voor het overgrote deel van de aangeboden poststukken.

Artikel 85

Dit artikel bevat een evaluatiebepaling. Het is van belang om vier jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te bezien wat de doeltreffendheid en de effecten van deze wet zijn. Dit geldt met name voor een aantal nieuwe elementen die deze wet bevat, waaronder de bepalingen in hoofdstuk 3 over de onderlinge dienstverlening. Daarnaast is het van belang om te bezien of de universele postdienst nog steeds past bij de maatschappelijke behoefte. Dit zal een specifiek aandachtspunt zijn bij de evaluatie.

Artikelen 86 en 87

Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen de Postwet en de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland NV worden ingetrokken. De artikelen van de Machtigingswet die nog in werking zijn, zijn overbodig zijn geworden. Ter toelichting diene het volgende. De minister van Financiën beheert de aandelen van TNT N.V. die thans nog in handen van de Staat der Nederlanden zijn. De archiefbescheiden van Koninklijke PTT Nederland NV bevinden zich bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De uitzonderingen die golden voor de structuur van de houder van de

concessie worden thans, net als voor KPN, door dit artikel ingetrokken. De aanwijzing van TNT N.V. bij wet als houder van de concessie in de zin van de Postwet kan vervallen omdat de verlener van de universele dienst op grond van artikel 13 van dit wetsvoorstel door de minister van Economische Zaken wordt aangewezen. Ingevolge artikel 79 is Koninklijk TPG Post B.V. met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aangewezen als verlener van de universele dienst, zodat de continuïteit van de postdienstverlening binnen de universele postdienst gewaarborgd is.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst