

Vergaderjaar 1998–1999

26 363

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 juni 1999

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Ondergetekende is de leden van de diverse fracties erkentelijk voor de door hen in het verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 15 maart 1999 (kamerstukken II 1998/99, 26 363, nr. 4) vermelde vragen en opmerkingen. Zij zal hieronder op de gegeven beschouwingen ingaan en hoopt dat de beantwoording van de vragen mag bijdragen aan een spoedige afronding van het wetsvoorstel. Bij de beantwoording is in principe de indeling en de volgorde van het verslag gevolgd. Daar waar door verschillende fracties met elkaar verband houdende vragen zijn gesteld, zijn de vragen of opmerkingen samengevoegd en is bij het geven van een antwoord getracht de vragen in hun onderlinge samenhang te beantwoorden.

Voorts is hieronder reeds in alfabetische volgorde een verklarende lijst opgenomen van een aantal begrippen dat in de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag wordt gebruikt.

- het Barp: het Besluit algemene richtlijnen post;
- de btw-richtlijn: de Zesde richtlijn van 17 mei 1977 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lid-staten inzake omzetbelasting – Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde; uniforme grondslag (PbEG L 145);
- de Commissie: de Commissie van de Europese Gemeenschappen;
- de mededeling: de mededeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen 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);

- de Nma: de Nederlandse mededingingsautoriteit, bedoeld in artikel 2 van de Mededingingswet;
- het OPT: het Permanent overlegorgaan post en telecommunicatie, bedoeld in het Besluit advies en overleg verkeer en waterstaat;
- de OPTA: het college, ingesteld bij de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit;
- de richtlijn: richtlijn nr. 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PbEG 1998, L 15);
- TPG: TNT Post Groep N.V.;
- de UPU-akten: de op 10 juli 1964 te Wenen tot stand gekomen Constitutie van de Wereldpostunie (Trb. 1965, 170) en de daarbij behorende voor Nederland bindende verdragen, reglementen en protocollen (Trb. 1965, 170 en Trb. 1998, 273).

2. Tijdsduur van de regeling

Gelet op het feit dat het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie uiterlijk op 1 januari 2000 besluiten over de verdere liberalisering van de postmarkt met ingang van 1 januari 2003, vragen de leden van de fractie van de PvdA hoe de datum van 1 januari 2003 zich verhoudt tot de uitspraak van de Europese commissaris Bangemann om de postmonopolies in 2005 of 2007 open te breken. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of een planning die erop is gericht om met ingang van 1 januari 2003 de postmarkt verder te liberaliseren, niet te krap is.

Het traject voor de verdere liberalisering is vastgelegd in artikel 7 van de richtlijn. Op grond van dit artikel besluiten het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie uiterlijk op 1 januari 2000 over de verdere liberalisering van de postsector met ingang van 1 januari 2003. Krachtens artikel 7 van de richtlijn ziet de verdere liberalisering in het bijzonder op grensoverschrijdende post en direct mail, en op een verdere herziening van de prijs- en gewichtsklassen van de voorbehouden post. In dit artikel is niet vastgelegd dat met ingang van 1 januari 2003 een volledige afschaffing van de postale monopolies van de postmarkt een feit moet zijn. De uitspraak van de Europese commissaris Bangemann tijdens een recent symposium van de European Express Organisation heeft daar wel betrekking op. De data 2005 en 2007 zijn door hem genoemd als streefdata voor de complete liberalisering van de voorbehouden dienstverlening in de Europese Unie.

Het bovenbedoelde besluit van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie wordt gebaseerd op een daartoe strekkend voorstel van de Commissie dat krachtens artikel 7 van de richtlijn voor het einde van 1998 door haar had moeten zijn ingediend. Deze termijn is door de Commissie niet gehaald en het is niet duidelijk op welke termijn dit wel het geval zal zijn. Mede gezien het feit dat de Commissie is teruggetreden, lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat het in artikel 7 neergelegde tijdschema dat gericht is op 1 januari 2003 niet zal worden gehaald.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de Postwet wel «toekomstvast» genoeg is en waarom er niet voor gekozen is om een geheel nieuwe wet te ontwerpen. Voorts vragen zij of de gewijzigde Postwet niet een te gedetailleerde lappendeken wordt die eerder belemmerend dan stimulerend zal gaan werken.

De voorgestelde wijziging van de Postwet heeft als voornaamste doelstelling om de richtlijn te implementeren. Omdat de implementatie

van de richtlijn goed inpasbaar is in de systematiek van de huidige Postwet, is, mede gezien de noodzaak om vertraging bij de implementatie zoveel mogelijk te voorkomen, ervoor gekozen om dit wettelijke kader aan te passen aan de richtlijn. Dit is in overeenstemming met aanwijzing 338 van de Aanwijzingen voor de regelgeving waarin is bepaald dat bij implementatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij instrumenten waarin de bestaande regelgeving reeds voorziet.

Daarbij strekt de nu voorliggende wijziging van de Postwet ertoe om in het kader van de implementatie van de richtlijn binnen de bestaande wettelijke context een aantal maatregelen te treffen ter bevordering van een situatie van open mededinging op de postmarkt.

Bij een algehele liberalisering van de postmarkt zal de Postwet worden vervangen door een nieuw wettelijk stelsel dat is ingericht voor een vrijemarktsituatie. Om een situatie te creëren waarin aanbieders onder zoveel mogelijk gelijke omstandigheden hun postdiensten kunnen aanbieden, zullen niet alleen voor TPG maar ook voor andere spelers op de postmarkt nieuwe voorschriften nodig zijn. Echter, van een dergelijke algehele liberalisering van de postmarkt is momenteel geen sprake. De nu voorliggende wijziging van de Postwet zal, net als het bestaande postale kader, voornamelijk regels voor de houder van de concessie meebrengen. Op andere aanbieders van postdiensten is het merendeel van de postale regels niet van toepassing. De voorgestelde wijziging van de Postwet zal, tezamen met de daarmee samenhangende uitvoeringsregels, naar het oordeel van ondergetekende een overzichtelijk (tijdelijk) stelsel van regels voor de houder van de concessie bieden. Binnen dit wettelijke kader zal tevens meer ruimte dan thans bestaan voor een open mededinging op de postmarkt.

3. Universele dienst

De leden van de fractie van de VVD vragen welke criteria en redenen worden gebruikt bij de beantwoording van de vraag of een dienst deel dient uit te maken van de opgedragen dienstverlening. De leden van de fractie van het CDA vragen welke voordelen er voor Nederland te behalen zijn door als enige EU-land de aanvullende diensten als bedoeld te beperken. Zij vragen tevens of de regering de wenselijkheid van een minimum aanvullende dienst kan onderbouwen aan de hand van de in de memorie van toelichting vermelde criteria die van belang zijn bij de beoordeling of een dienst moet worden opgedragen. Naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting dat een postvervoerdienst alsnog kan worden opgedragen als na verloop van tijd zou blijken dat het algemeen belang dat vergt, informeren de leden van de fracties van de RPF en het GPV hoe dit zal worden gemeten. Zij vragen ook of, vooruitlopend op de nu voorgestelde beperkingen van de omvang van de opgedragen dienst, uitgebreid onderzoek is verricht naar de maatschappelijke wensen en behoeften op dit punt.

In het licht van de beantwoording van de bovengenoemde vragen kan een algemene beschouwing over het nut en de noodzaak van de opgedragen dienstverlening niet worden gemist. De opgedragen dienstverlening strekt ertoe om een ieder in dit land een bepaald basispakket van diensten tegen betaalbare tarieven te kunnen bieden. Deze benadering sluit aan bij overweging 11 van de richtlijn waarin is bepaald dat het essentieel is dat op communautair niveau een universele postdienst wordt gewaarborgd die een minimumpakket diensten van een duidelijk omschreven kwaliteit omvat, welk pakket in alle lidstaten tegen een betaalbare prijs aan alle gebruikers, ongeacht waar zij zich in de Europese Unie bevinden, moet worden geboden. Daartoe is in de richtlijn aangegeven welke dienstverlening ten minste deel moet uitmaken van de universele dienst. Het gaat

daarbij om eisen terzake van de kwaliteit van de dienstverlening, zoals voorschriften over de beschikbaarheid van dienstverleningspunten, de ophaal- en bestelfrequentie van postzendingen, en de kwaliteit van de overkomstduur. Daarnaast wordt in de richtlijn aangegeven welke vervoersprestaties de universele dienst moet omvatten. Het betreft het ophalen, het sorteren, het vervoeren en het bestellen van postzendingen van tot aan de in de richtlijn gegeven gewichtsgrenzen en afmetingen. Ten slotte geeft de richtlijn aan welke aanvullende postvervoerdiensten onder de universele dienst dienen te worden begrepen.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, voldoet de Nederlandse regelgeving en de praktijk reeds grotendeels aan de voorgeschreven kwaliteitseisen en vervoersprestaties, en houdt zij op onderdelen zelfs een hoger kwaliteitsniveau in dan voorgeschreven in de richtlijn (kamerstukken II 1998/99, 26 363, nr. 3, blz. 9, 12 en 13).

Bij het voorstel voor het basispakket van diensten binnen Nederland heeft het in de richtlijn voorgeschreven niveau van dienstverlening als richtinggevend kader gediend. Daarmee is in elk geval gegarandeerd dat wordt voldaan aan de implementatieverplichting. Tegelijkertijd is daarmee op communautair niveau antwoord gegeven op de vraag voor welke diensten het maatschappelijk belang vergt dat een dienst overal in het land beschikbaar moet zijn tegen maatschappelijk gewenste tarieven. Dit is van belang bij de beoordeling of een dienst in Nederland onder de opgedragen dienstverlening dient te worden geschaard. Zie in dit verband de desbetreffende door de vragenstellers aangehaalde in de memorie van toelichting besproken vragen (kamerstukken II 1998/99, 26 363, nr. 3, blz. 5).

Het feit dat dergelijke diensten op communautair verband onder de reikwijdte van de universele dienst zijn gebracht, is vervolgens aanleiding geweest om te bezien of de overige nationale thans opgedragen diensten nog langer als zodanig zouden moeten worden aangewezen. Vanwege deze communautaire harmonisatie is hiertoe in de huidige situatie in Nederland geen noodzaak gezien.

Hierbij dient te worden aangetekend dat de invulling van de universele dienst afhankelijk is van de behoeften van de gebruikers en daarmee geen vaststaand gegeven is. Of de omvang van de opgedragen dienstverlening in de toekomst moet worden aangepast, is mede afhankelijk van de veranderingen in vraag naar en marktaanbod van bepaalde diensten. Deze vraag zal bepalend zijn voor de ontwikkelingen op de postmarkt. De regering zal deze ontwikkelingen nauwlettend volgen en zal zo nodig onderzoek laten verrichten om te beoordelen of de omvang van de opgedragen dienstverlening moet worden bijgesteld. Zonder enige twijfel zal overigens ook de Commissie toezicht houden op de in de richtlijn voorgeschreven instandhouding van de universele dienst in de Europese Unie, en zal, zo zij dit nodig acht, voorstellen tot wijziging doen.

Door de opgedragen dienst te beperken tot het voorgestelde basispakket wordt tevens voorkomen dat de houder van de concessie ten onrechte voordelen geniet die andere aanbieders niet hebben. Het betreft daarbij niet alleen de btw-vrijstelling, maar ook andere voordelen op grond van de wetgeving inzake het goederenvervoer over de weg, de verkeersreglementering en andere regelingen zoals de facile douaneregeling. In onderdeel 13 van de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag is nader ingegaan op dergelijke regelingen. Een zodanige beperking die tegelijkertijd waarborgt dat de door de richtlijn voorgeschreven universele dienst in stand blijft, past in het streven naar een postmarkt waarop aanbieders in zoveel mogelijk gelijke omstandigheden hun diensten kunnen aanbieden.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering kan aangeven hoe zij de kwaliteit van de postdienstverlening gaat controleren.

De kwaliteit van de opgedragen dienstverlening heeft betrekking op een aantal onderwerpen. De kwaliteit van de dienstverlening ziet niet alleen op de ophaal- en bezorgfrequentie van postzendingen en de overkomstduur van postzendingen, maar ook op de infrastructurele voorzieningen die hiermee verband houden, zoals regels ten aanzien van postvestigingen e.d.. Een groot aantal bepalingen in het Barp geeft reeds (meer dan) voldoende uitvoering aan de in de richtlijn gestelde eisen terzake. Het toezicht op deze bepalingen is opgedragen aan de OPTA die dit toezicht met de aan haar toegekende bevoegdheden zal uitoefenen. Voor een volledige implementatie zullen nog enkele richtlijnbevestigingen betreffende onder meer de kwaliteitsnorm voor de overkomstduur van binnenlandse en grensoverschrijdende postzendingen binnen de Europese Unie worden geïmplementeerd in het Barp. Dit geldt ook voor de in de richtlijn voorgeschreven wijze waarop het toezicht op de naleving van deze kwaliteitsnorm moet worden uitgeoefend. Dit toezicht zal zijn opgedragen aan de OPTA. Om de taak van de OPTA in dit opzicht adequaat te kunnen uitoefenen, zal de kwaliteit van de overkomstduur moeten worden gemeten. Gedacht wordt aan toezicht door middel van een (door OPTA goed te keuren) systeem van kwaliteitscontrole.

Overigens moet ten aanzien van de controle op de naleving door TPG van de voorschriften ten aanzien van de overkomstduur van grensoverschrijdende postzendingen, worden aangetekend dat de OPTA buiten Nederland geen toezichthoudende bevoegdheden heeft. In dit verband wordt erop gewezen dat in artikel 18, derde lid, van de richtlijn is bepaald dat de Commissie ervoor moet zorgen dat de prestaties betreffende de kwaliteitsnormen voor grensoverschrijdende diensten onafhankelijk worden gecontroleerd en worden gepubliceerd. In dit artikel is tevens bepaald dat de nationale regelgevende instantie (in casu de OPTA) zo nodig corrigerend moet optreden. Mocht uit de controle van de Commissie blijken dat TPG niet aan de in Nederland geldende voorschriften van het Barp heeft voldaan, dan rust op de OPTA de taak om op grond van deze voorschriften en de aan haar toegekende wettelijke bevoegdheden te handelen.

De leden van de fractie van het CDA vragen in het kader van het opgedragen grensoverschrijdende pakkettenvervoer of de regering de optredende internationale asymmetrie in het belang vindt van de Nederlandse burgers en bedrijven in het één wordende Europa. Ook de leden van de fractie van de RPF vragen een toelichting op de keuze van de regering om de universele dienst ten aanzien van postpakketten te beperken tot pakketten tot 10 kilogram. Zij vragen of deze maatregel er niet toe leidt dat de consumenten in Nederland relatief duurder uit zullen zijn bij het verzenden van zwaardere stukken. Verwacht de regering dat er een partij is die er daadwerkelijk belang bij heeft dat op dit punt verder wordt gegaan dan de richtlijn? De leden van de fractie van het CDA vragen een reactie op hun voorkeur om zowel bij inkomende als uitgaande internationale pakketten voor EU-verkeer de grens van 20 kilogram en voor overig UPU-verkeer de grens van 31,5 kg aan te houden.

Voor wat betreft het op te dragen binnenlandse postpakkettenvervoer is het voorstel van de regering om de huidige gewichtsgrens van 10 kilogram te handhaven. Er zal in dit opzicht geen verandering ten opzichte van de huidige situatie optreden. Ook op grond van het thans geldende Besluit Postzendingen geldt voor de houder van de concessie ten aanzien van het binnenlandse postpakkettenvervoer deze gewichtsgrens.

Anders dan de leden van de fractie van het CDA en de RPF mogelijkserwijs veronderstellen, is het voorstel van de regering echter niet om voor het opgedragen grensoverschrijdende postpakkettenvervoer dezelfde gewichtsgrens vast te stellen. De regering stelt voor om terzake een gewichtsgrens van ten hoogste 20 kilogram te hanteren. Bij dit voorstel heeft de regering het volgende overwogen.

Op 14 september 1994 is te Seoel het Verdrag betreffende de postpakketten (Trb. 1998, 273) (hierna: het Postpakkettenverdrag) tot stand gekomen. Dit Postpakkettenverdrag voorziet in een uniform stelsel voor de betrokken verdragspartijen van formaliteiten, procedures en afspraken voor samenwerking bij het gebruik van het netwerk. Dit is vooral van belang voor het internationale vervoer van postpakketten van consument naar consument («consumer to consumer») en van zakelijke gebruiker naar consument («business to consumer»). Op grond van het Postpakkettenverdrag bestaat een verplichting om in het kader van het internationale postvervoer postpakketten van ten minste 10 kilogram te vervoeren. De uitwisseling van postpakketten boven deze gewichtsgrens is facultatief tot een maximum van 31,5 kilogram. Dit maximum was voor de totstandkoming van het thans geldende Postpakkettenverdrag vastgesteld op 20 kilogram.

Bij brief van 23 november 1995 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat aangegeven dat het internationale vervoer van postzendingen met een gewicht van meer dan 10 kilogram niet krachtens de opgedragen dienstverlening, maar in vrije concurrentie wordt uitgevoerd (kamerstukken II 1995/96, 21 693, nr. 33). De uitvoering van artikel 3 van het Postpakkettenverdrag is daarmee, voorzover het de opgedragen dienstverlening betreft, beperkt tot de minimumverplichting, bedoeld in dat artikel. In verband met de richtlijn moet deze beleidslijn worden aangepast, aangezien op grond van artikel 3, vijfde lid, van deze richtlijn postpakketten afkomstig uit andere lidstaten van de Europese Unie met een gewicht van ten hoogste 20 kilogram binnen het Nederlandse grondgebied moeten worden bezorgd. Bovendien is de regering van mening dat hier naar huidig inzicht ook overigens een nuancering in moet worden aangebracht. Dit houdt verband met de praktische uitvoering van de akten van de Wereldpostunie.

In de meeste lidstaten van de Europese Unie is de maximumgrens voor zowel het in- als het uitgaande postvervoer van postpakketten gesteld op 20 kilogram.

Het vasthouden aan de bovenbedoelde beleidslijn van 10 kilogram zou betekenen dat complicaties ontstaan bij de uitwisseling van postpakketten met andere staten die de 20 kilogramsgrens hanteren. Zowel voor personen in Nederland die postpakketten naar die staten willen verzenden als voor personen in andere lidstaten van de Europese Unie en staten buiten de Europese Unie die postpakketten naar Nederland willen verzenden, zou het bemoeilijkt worden om postpakketten van meer dan 10 kilogram te laten bezorgen. Ter toelichting daarop het volgende.

Er bestaan nauwelijks alternatieven voor het verzenden en verzorgen van postpakketten van en voor consumenten. Het zakelijke internationaal goederenverkeer over de weg wordt beheerst door het op 19 mei 1956 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg (Trb. 1957, 84). Dit verdrag heeft betrekking op het vervoer van grote(re) hoeveelheden goederen tussen zakelijke gebruikers onderling («business to business») en strekt er niet toe om het postvervoer van postpakketten ten behoeve van particulier gebruik te reguleren. Artikel 1, vierde lid, van het verdrag

zondert het postvervoer dat krachtens de akten van de Wereldpostunie wordt afgewikkeld, uit van de toepassingsbereik van het verdrag. Ook voor het goederenvervoer door de lucht geldt een afzonderlijk verdragsregime (het op 12 oktober 1929 te Warschau tot stand gekomen verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb. 1960, 17)). Dit verdrag maakt eveneens een uitzondering voor het internationale postvervoer krachtens de akten van de Wereldpostunie (artikel 2, tweede lid). In dit licht bezien is het van belang dat het postvervoer van postpakketten tot ten hoogste 20 kilogram kan worden afgewikkeld op grond van het Postpakkettenverdrag. Daarom is de voorheen geldende beleidslijn om de opgedragen internationale postpakkettenverkeer te beperken tot postpakketten van ten hoogste 10 kilogram aangepast en ligt het in het voornemen om deze gewichtsgrens te verhogen naar 20 kilogram.

Gezien het bovenstaande is de regering van oordeel dat bij uitvoering van dit voornemen van enige asymmetrie binnen de Europese Unie niet langer sprake zal zijn. Ondergetekende verwacht dat de mogelijke zorg van de leden van de fractie van het CDA en de RPF op dit punt hiermee kan worden weggewogen.

In het kader van hun vaststelling dat Nederland harder dan elk ander EU-land snoeit op het vlak van de internationale aanvullende diensten vragen de leden van de fractie van het CDA wat voor de burgers en bedrijven de wenselijkheid hiervan is.

Zoals in de eerdere vraag ter zake van de leden van de fracties van het CDA en van de RPF is aangegeven, is het niet de bedoeling van de regering om, zoals de leden van de fractie van het CDA menen, harder dan elk ander EU-land te snoeien op het vlak van de internationale postale dienstverlening. Het is het voornemen van de regering om ten aanzien van de opgedragen internationale dienstverlening aan te sluiten bij hetgeen in internationaal verband noodzakelijk wordt geacht om een goede dienstverlening te waarborgen. De aan TPG opgedragen dienstverlening betreffende het internationale postvervoer sluit aan bij de dienstverlening zoals vastgelegd in de voor Nederland verbindende UPU-akten. Dit geldt voor zowel de huidige opgedragen dienstverlening als de op grond van het voorliggende wetsvoorstel vast te stellen toekomstige opgedragen dienstverlening.

4. Liberalisering

De leden van alle fracties stellen in onderdeel 4 van het verslag een aantal uiteenlopende vragen betreffende de voorgestelde liberalisering van de postmarkt. Een groot deel van de vragen heeft betrekking op het voornemen van de regering om het voorbehouden vervoer van brieven te beperken tot het vervoer van brieven die elk afzonderlijk ten hoogste 100 gram wegen en die tegen een tarief worden vervoerd dat lager is dan 2,40. Dit voornemen wordt door de leden van de meeste fracties opgevat als een verdergaande liberalisering dan in communautair verband voorzien, aangezien de in de richtlijn terzake vastgestelde maxima zijn vastgesteld op 350 gram en vijfmaal het basistarief. Zij vragen zich af of met dit «vooruitlopen» wel voldoende reciprociteit en «level playing field» is gewaarborgd. Eenzijdige «cherry picking» bij een te vergaande liberalisering van het monopoliegebied moet worden voorkomen, aldus deze leden. Alvorens op de afzonderlijke vragen in dit onderdeel van het verslag in te gaan, reageert de regering hierop met een algemene beschouwing.

Op zichzelf genomen is het juist dat de regering ernaar streeft om een voortrekkersrol in het liberaliseringsproces van de postmarkt te vervullen. Deze voortrekkersrol moet vooral worden gezien in het licht van de Nederland omringende landen. Uit de vergelijking met deze landen blijkt dat in deze landen voor wat betreft de omvang van het voorbehouden vervoer voor een meer behoudende koers is gekozen. Dat Nederland ten opzichte van andere landen in Europa een verdergaande stap doet op weg naar liberalisering van de postmarkt, is in lijn met het steeds door Nederland uitgedragen standpunt over openstelling van de markt. Vanuit dit perspectief bezien kan inderdaad worden gesproken van een verdergaande liberalisering.

Niettemin stelt de regering zich op het standpunt dat op grond van het Europese recht, en in het bijzonder de richtlijn, aan de omvang van het voorbehouden vervoer van brieven een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen ten grondslag moet liggen. Op Nederland (en de andere lidstaten van de Europese Unie) rust de verplichting om de omvang van dit voorbehouden vervoer te rechtvaardigen in het licht van de waarborging van de universele dienst. Zo'n rechtvaardiging is nodig om het vervoer van brieven tot een bepaalde omvang te kunnen voorbehouden. De in de richtlijn genoemde mogelijk voor te behouden diensten zijn daar steeds bepaald als maxima. Steeds moet de betrokken lidstaat de daadwerkelijke omvang van de voorbehouden diensten rechtvaardigen vanuit de noodzakelijkheid om de universele dienst te waarborgen. Dat door de Commissie in de mededeling is gesteld dat in zijn algemeenheid en «prima facie» de in de richtlijn genoemde maxima worden aanvaard als gerechtvaardigd, doet niet af aan deze verplichting. Daarbij dient ook de krachtige positie die TPG op de brievenmarkt inneemt, in ogenschouw te worden genomen. Om deze reden zijn de voornemens van de regering met betrekking tot de voorbehouden diensten in Nederland besproken met vertegenwoordigers van de Commissie op 29 januari 1998. Tijdens deze bespreking is van de zijde van de vertegenwoordigers van de Commissie gesteld dat op basis van beschikbare gegevens hun oordeel is dat de voornemens van de regering een voldoende rechtvaardiging vinden. Op deze en andere afwegingen waarbij ook het belang van voldoende reciprociteit en het voorkomen van eenzijdige zogeheten «cherry picking» is betrokken, zal in het onderstaande bij de beantwoording van de vragen nog uitgebreid worden ingegaan. Dit alles heeft geresulteerd in het thans voorliggende voorstel om het voorbehouden vervoer te beperken tot brieven die elk afzonderlijk ten hoogste 100 gram wegen en die tegen een tarief worden vervoerd dat lager is dan 2,40. In deze context kan worden gesteld dat er ten aanzien van het voorbehouden vervoer van brieven strikt genomen geen sprake is van een verdergaande liberalisering dan vastgelegd in de richtlijn.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering kan uitleggen waarom het plaatsen van brievenbussen en de uitgifte van postzegels met daarop een afbeelding van de Koning of de vermelding Nederland onder het monopolie blijven vallen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of ook anderen dan de houder van de concessie zelf brievenbussen aan de openbare weg mogen plaatsen. De leden van de fracties van de RPF en het GPV informeren of het verbod voor anderen dan de houder van de concessie om brievenbussen aan of op de openbare weg te plaatsen niet de facto leidt tot een voortzetting van het huidige monopolie tot 500 gram.

Op grond van het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, dat overigens identiek is met het huidige artikel 2, eerste lid, onder b en c, van de Postwet, is bepaald dat de houder van de concessie met uitsluiting van anderen voor het publiek bestemde brievenbussen aan of op de openbare

weg kan plaatsen en postzegels en postzegelafdrukken kan uitgeven met daarop de afbeelding van de Koning danwel de vermelding «Nederland».

Het voornemen om de uitsluitende bevoegdheid om voor het publiek bestemde brievenbussen aan of op de openbare weg te plaatsen te handhaven, moet worden gezien vanuit de nauwe samenhang met het voorgestelde voorbehouden vervoer van brieven. Als een ander hiertoe bevoegd zou zijn, zou voor de consument onduidelijkheid kunnen ontstaan over de vraag welke brievenbus voor welke post bestemd is, hetgeen bovendien de nodige handhavingsproblemen zou meebrengen. Zolang de houder van de concessie de enige aanbieder is die dit vervoer mag (en moet) verzorgen, is het nodig dat de houder van de concessie deze activiteit met uitsluiting van anderen verricht. Hierbij heeft ook meegewogen dat de houder van de concessie in het kader van zijn verplichting tot levering van de opgedragen dienst in geheel Nederland en naar en vanuit het buitenland de enige aanbieder is die dient te zorgen voor een goede infrastructuur in het gehele land. Dit betekent onder meer dat hij op landelijke schaal moet zorgen voor voldoende, goed toegankelijke, brievenbussen. De kosten van de nakoming van deze verplichting komen voor rekening van de houder van de concessie, terwijl andere aanbieders deze kosten niet hebben. Dit is mede een rechtvaardiging voor het voorstel om de bedoelde bevoegdheid te handhaven.

Voor wat betreft het voorstel om de uitsluitende bevoegdheid om postzegels of postzegelafdrukken uit te geven met daarop de vermelding van de Koning dan wel de vermelding «Nederland» te handhaven, geldt eveneens dat dit voorstel primair samenhangt met het voorgestelde voorbehouden vervoer van brieven door de houder van de concessie. Bovendien kan hiermee tevens een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen brievenpost bestemd voor de houder van de concessie en brievenpost bestemd voor andere aanbieders. Uit het oogpunt van de handhaving van de voorbehouden dienstverlening is het noodzakelijk om dit onderscheid scherp in het oog te houden.

In aanvulling op het bovenstaande kan nog ten aanzien van de vermelding «Nederland» worden opgemerkt dat de UPU-akten ertoe verplichten dat de postale administraties hun grensoverschrijdende brievenpost die zij krachtens deze UPU-akten uitwisselen, moeten voorzien van een postzegel met de vermelding van de staat van waaruit de post afkomstig is. Zolang de houder van de concessie in Nederland als enige aanbieder verplicht is om de uit de UPU-akten voortvloeiende grensoverschrijdende dienstverlening te verzorgen, is het nodig dat TPG met uitsluiting van anderen de bevoegdheid heeft om de aanduiding «Nederland» te gebruiken. Dit ter voorkoming van misverstanden bij de consument maar ook bij de buitenlandse dienstverleners die op grond van de aldaar geldende wetgeving de UPU-akten in samenwerking met de houder van de concessie moeten uitvoeren. Ten aanzien van het gebruik van de afbeelding van de Koning wordt nog opgemerkt dat dit gebruik op grond van artikel 24 van de Postwet diens toestemming behoeft. Met deze bepaling kan worden gezorgd voor een passend gebruik van de afbeelding van de Koning. Hierbij past een restrictieve benadering.

Overigens is, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, het voornemen om deze bevoegdheden te handhaven in overeenstemming met de richtlijn (kamerstukken II 1998/99, 26 363, nr. 3, blz. 28). In artikel 8 van de richtlijn is uitdrukkelijk bepaald dat de lidstaten het recht hebben om de desbetreffende bevoegdheden overeenkomstig hun nationale wetgeving te regelen. Hieruit volgt dat de in artikel 2a, tweede lid, van het wetsvoorstel neergelegde bevoegdheden aan de houder van de concessie mogen worden voorbehouden.

Het voorgaande neemt niet weg dat anderen dan de houder van de concessie (thans en in de toekomst) bevoegd zijn tot het plaatsen van brievenbussen op andere lokaties dan aan of op de openbare weg. In de praktijk maken andere aanbieders van postdiensten zoals de stads-postdiensten van deze bevoegdheid ook daadwerkelijk gebruik. Ook is het anderen dan de houder van de concessie (thans en in de toekomst) toegestaan om postzegels en postzegelafdrukken uit te geven met andere afbeeldingen dan de Koning en andere vermeldingen dan «Nederland».

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom in het voorliggende wetsvoorstel niet is geregeld dat concurrenten van TPG gebruik kunnen maken van het postbussen-netwerk van TPG. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen naar de mogelijkheid om anderen dan TPG toegang te verlenen tot postbusadressen. Zij vragen tevens of ook anderen gebruik kunnen maken van brievenbussen. De leden van de fractie van de SGP vragen, gezien hun vaststelling dat PTT Post B.V. zich het alleenrecht voorbehoudt tot afleveren in postbussen, in hoeverre dit impliceert dat de afzenders feitelijk geen dan wel aanzienlijk minder vrijheid zullen hebben met betrekking tot de keuze van vervoerders. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de regering staat tegenover het door anderen dan TPG gebruik laten maken van postbussen en of TPG bereid is zich in te spannen een redelijke vergoedingsregeling tot stand te brengen. Ten slotte vragen de leden van de fractie van de PvdA waarom ten aanzien van netwerktoegang niet voor het telecom-model is gekozen.

Bij deze vragen wordt in zijn algemeenheid vooropgesteld dat, anders dan in EU-richtlijnen op het gebied van de telecommunicatie, de richtlijn geen regels stelt ter zake van netwerktoegang tot een openbaar postnetwerk door concurrerende aanbieders van postdiensten. Er is in de richtlijn weliswaar een begripsomschrijving van «openbaar postnetwerk» opgenomen, maar aan deze omschrijving zijn in de richtlijn geen regels voor de lidstaten gekoppeld die moeten worden omgezet in rechten en verplichtingen die verband houden met de toegang tot een openbaar postnetwerk. Omdat het onderhavige wetsvoorstel er in hoofdzaak toe strekt om de huidige richtlijn te implementeren, worden terzake geen specifieke regels gesteld.

Voorts is van belang om op te merken dat ook de mededeling geen algemene, uit het Europese mededingingsrecht voortvloeiende verplichtingen oplegt ten aanzien van netwerktoegang. Of, en zo ja, in hoeverre een concurrerende postvervoerder toegang moet hebben tot het netwerk van de houder van de concessie, is niet in algemene zin te zeggen en vergt per geval een beoordeling door daartoe bevoegde instanties van alle betrokken feiten en omstandigheden in het licht van het Europese en nationale mededingingsrecht.

Toch heeft de regering, mede naar aanleiding van de vragen van de bovengenoemde fracties, bezien of over toegang tot postbussen van TPG in beginsel een algemeen standpunt zou kunnen worden ingenomen. Dit heeft tot het voorlopige oordeel van de regering geleid dat, waar een vervoersovereenkomst eindigt met aflevering van een postzending op een door de afzender aangegeven postbusnummer van TPG, aan alle (concurrerende) vervoerders van dergelijke postzendingen onder in beginsel gelijke voorwaarden toegang tot de postbussen zal moeten worden geboden. Dit geldt overigens ook daar waar de postbussen in beheer zouden zijn van andere vervoerders! Het spreekt vanzelf dat het daarbij moet gaan om postzendingen die niet tot het voorbehouden vervoer van brieven behoren.

Overigens is dit vraagstuk ook onderwerp van bespreking geweest in de vergadering van het OPT van 10 juni 1998 (rapport van bevindingen van 25 juni 1998, nr. OPT 98/78). Het OPT constateert dat postbussen van TPG niet bereikbaar zijn voor andere marktpartijen. Deze postbussen vormen hiermee een feitelijk monopolie, aangezien veel zakelijke post boven de grenzen van het voorbehouden vervoer van brieven in postbussen wordt afgeleverd. Tijdens de vergadering hebben TPG en enkele andere leden van het OPT zich bereid verklaard om in gezamenlijk overleg de mogelijkheden en de grenzen van toegang tot postbussen te verkennen. Dit overleg is nog gaande.

Voor de volledigheid wordt hieraan toegevoegd dat het bovenstaande los staat van de vraag of een ander dan de houder van de concessie een postbussendienst kan opzetten. In dit verband kan nog worden gemeld dat de Nma op deze vraag is ingegaan in haar voorlopige conclusie op 30 september 1998 naar aanleiding van een aantal klachten over de voorgenomen invoering van PTT Post B.V. van een jaarlijkse vergoeding van 250,- voor een postbus. In deze conclusie is onder meer vastgesteld dat PTT Post B.V., gelet op artikel 24 van de Mededingingswet, eventuele toekomstige concurrerende aanbieders van postbusdiensten op gelijke voet moet behandelen als haar eigen postbusdienst. Een uiteenzetting terzake is neergelegd in overweging 73 van de voorlopige conclusie. Hierin staat dat, als een derde zich tot PTT Post B.V. wendt met het verzoek om postbusnummers in gebruik te willen nemen met het oogmerk deze nummers te gebruiken voor een door hemzelf op te zetten – met PTT Post B.V. concurrerende – postbusdienst, PTT Post B.V. de ingebruikname van deze nummers onder redelijke, objectief gerechtvaardigde en non-discriminatoire voorwaarden moet toestaan. Ook moet PTT Post B.V. onder redelijke, objectief gerechtvaardigde en non-discriminatoire voorwaarden postzendingen bezorgen die zijn bestemd voor concurrerende postbusnummers.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering hoe zij denkt de problemen die zich bij de zogenoemde retour- of correctiezendingen tussen de verschillende postbedrijven voordoen tot een klantvriendelijke oplossing te brengen.

De zogenoemde retour- of correctiezendingen doen zich met name voor indien het poststuk wordt bezorgd op een adres waar de geadresseerde niet meer woonachtig is en in het geval dat de geadresseerde het poststuk weigert. Met betrekking tot deze retour- of correctiezendingen kan een onderscheid worden gemaakt tussen voorbehouden postzendingen (brieven tot honderd gram) en overige postzendingen. Ingeval van voorbehouden postzendingen zal steeds de concessiehouder de vervoerder zijn van zowel het «eerste vervoer» van de postzendingen als de eventuele retour- of correctiezendingen. Met betrekking tot andere postzendingen dan de voorbehouden briefpost kunnen naast TPG ook andere aanbieders vervoerder zijn van een postzending. Indien een postzending wordt vervoerd door TPG (al dan niet als houder van de concessie) en de geadresseerde weigert de postzending in ontvangst te nemen, geeft TPG, mits de weigering geschiedt direct bij dan wel onmiddellijk na de bestelling, zonder vergoeding anders dan voor de eerste verzending verschuldigd, de postzending aan de afzender terug. Deze retourzending maakt volgens onderdeel 4.4 van de algemene voorwaarden voor het vervoer van postzendingen van TPG onderdeel uit van het contract dat de afzender heeft gesloten met TPG. In lijn met deze bepaling wordt aangenomen dat deze situatie zich ook voordoet als het een postzending betreft die wordt besteld op een adres waar de geadresseerde niet langer woonachtig is en welke postzending door de nieuwe bewoner is geweigerd.

Indien de eerste verzending van een poststuk plaatsvindt door een concurrent van TPG is het afhankelijk van het contract dat de afzender met de vervoerder heeft gesloten of in geval van weigering van de ontvangst door de geadresseerde, de postzending zonder vergoeding door de vervoerder aan de afzender wordt afgegeven. Indien het zonder vergoeding retour zenden van de geweigerde postzending deel uit maakt van het contract, zal de (oorspronkelijke) vervoerder het retourvervoer dienen te verzorgen of te laten verzorgen. Aangezien de geadresseerde vaak niet weet wie de oorspronkelijke vervoerder is komt het in de praktijk vaak voor dat retour- of correctiezendingen van de concurrenten van TPG worden gedeponereerd in een PTT Post-brievenbus die is bestemd voor terpostbezorging van postzendingen. Als gevolg hiervan ontstaat een contract tussen de afzender en TPG. Aangezien het hier een postzending betreft die niet voldoet aan de eisen van frankering kan TPG het vervoer van de postzending weigeren. Teneinde in deze gevallen te waarborgen dat de aan TPG van andere vervoerders aangeboden retour- of correctiezendingen door TPG worden vervoerd zullen daartoe tussen TPG en de andere vervoerders afspraken dienen te worden gemaakt. Deze afspraken kunnen er in bestaan dat TPG de retour- en correctiezendingen voor de andere vervoerders vervoert tegen een overeengekomen vergoeding. Aangezien als gevolg van het deponeren van de postzending in de PTT Post-brievenbus een vervoerscontract ontstaat tussen TPG en de afzender kan TPG de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het contract niet overdragen aan de oorspronkelijke vervoerder. Wel bestaat op grond van artikel 8 van de Postwet de mogelijkheid dat TPG gedeelten van het vervoer door anderen laat uitvoeren. Dat zou de oorspronkelijke vervoerder kunnen zijn, die dat vervoer dan verricht onder de verantwoordelijkheid van TPG.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering een overzicht kan geven van de liberaliseringsprocessen in de andere EU-landen. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het in Nederland voorgestelde monopolie zich verhoudt tot de monopolies in de ons omringende Europese postmarkten. De leden van de fracties van de RPF en het GPV verzoeken de regering een overzicht te geven van de wijze van implementatie door de lidstaten. Zij vragen wat de stand van zaken betreffende de implementatie van de richtlijn in andere lidstaten is. De leden van de SGP vragen of het juist is dat de richtlijn in de meeste staten op uiterst conservatieve wijze wordt geïmplementeerd.

Voor wat betreft het voorbehouden vervoer van brieven in Nederland en in de andere lidstaten van de Europese Unie kan het volgende overzicht van reeds vastgestelde regelgeving of regeringsvoorstellen worden gegeven. Behalve in Zweden, Finland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland zal, voorzover nu bekend, in de lidstaten ten aanzien van het voorbehouden gebied vijfmaal het basistarief van de standaardbrief in de laagste gewichtsklasse worden gehanteerd. Voor de volledigheid wordt hierbij aangetekend dat als gevolg van de verschillen in de nationale interpretatie van de begrippen «brieven» en «direct mail», ook enige verschillen in de omvang van het voorbehouden gebied kunnen bestaan.

lidstaat	monopoliegrens brieven	monopoliegrens direct mail
België	350 gram	350 gram
Duitsland	200 gram	F50 gram
Finland	–	–
Luxemburg	350 gram	350 gram
Frankrijk	350 gram	350 gram
Italië	350 gram	onbekend
Nederland	100 gram/2,40	–

lidstaat	monopoliegrens brieven	monopoliegrens direct mail
Spanje	350 gram	–
Portugal	350 gram	350 gram
Griekenland	350 gram	350 gram
Ierland	350 gram	350 gram
Oostenrijk	350 gram	–
Denemarken	250 gram	¹
Zweden	–	–
Verenigd Koninkrijk	350 gram/£ 0.80	350 gram/£ 0.80

¹ In Denemarken vallen postzendingen tot 250 gram onder het monopolie wanneer zij worden vervoerd in een envelop of plastic waardoor de inhoud niet te zien is; wanneer wel door het plastic is te zien wat de inhoud is, valt dit buiten het monopolie.

Voor wat betreft de stand van zaken betreffende de implementatie in andere lidstaten kan nog het volgende worden opgemerkt. Voorzover bekend, hebben Griekenland, Spanje, Oostenrijk, Duitsland, Finland en Zweden de richtlijn geheel of gedeeltelijk uitgevoerd in nationale regelgeving. In België, Frankrijk en Portugal zijn wetsvoorstellen ter implementatie bij hun respectieve parlementen in behandeling. Van de overige lidstaten (het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Italië) zijn geen gegevens beschikbaar.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er sprake is van reciprociteit bij grensoverschrijdende diensten en, zo ja, hoe groot de marktopening dan is.

Uitgaande van de richtlijn bepaalt elke lidstaat nationaal de omvang van de universele dienstverlening – ten minste de omvang zoals in de richtlijn aangegeven –, en bepaalt nationaal de omvang van de voorbehouden dienstverlening (monopolie) die noodzakelijk is om de universele dienstverlening te waarborgen. De omvang van het monopolie kan niet groter zijn dan het maximum dat daarvoor in de richtlijn is bepaald, maar mag daarnaast ook niet groter zijn dan gerechtvaardigd is om de universele dienst te waarborgen. De omvang van het monopolie kent maximale grenzen voor gewicht en tarief, maar geeft ook aan welke dienstverlening er ten hoogste onder mag vallen. Zo is het ook toegestaan om het grensoverschrijdende postvervoer er onder te laten vallen.

Bij grensoverschrijdend postvervoer kan onderscheid worden gemaakt in inkomend en uitgaand postvervoer. Voor inkomend postvervoer geldt in alle lidstaten dat dit valt onder dezelfde begrenzings van het nationale monopolie als die welke gelden voor het nationale postvervoer. Deze begrenzings verschillen overigens per lidstaat vanwege het feit dat elke lidstaat deze binnen de maxima van de richtlijn zelf vaststelt en rechtvaardigt. Voor uitgaand postvervoer geldt dat in een aantal lidstaten van de Europese Unie deze vervoersstroom al rechtens of de facto is geliberaliseerd. Dat is het geval in Denemarken, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Ook in Nederland is het voornemen van de regering om het voorbehouden vervoer van brieven zich niet langer te laten uitstrekken tot het grensoverschrijdende uitgaande vervoer. Daarmee wordt aangesloten bij de ontwikkeling in bovengenoemde landen.

In zijn algemeenheid geldt dat in alle lidstaten voor ondernemingen (binnenlands of buitenlands) vrijheid bestaat om diensten aan te bieden die buiten het (nationaal bepaalde) monopolie vallen. Zoals uit het bovenstaande blijkt, kan dit per lidstaat verschillen.

De leden van de fractie van het CDA vragen, gezien het vooruitlopen van de Nederlandse wetgeving met het voorgestelde monopolie, of er nog wel

sprake is van reciprociteit. Hoe kan worden voorkomen dat TPG en andere Nederlandse bedrijven als gevolg van het ontbreken van een «level playing field» binnen de Europese Unie in een oneerlijke concurrentiepositie ten opzichte van buitenlandse concurrenten worden geplaatst? Zij vragen hoe de regering aankijkt tegen verdere verkleining van dit monopolie en de daarmee impliciet teruglopende internationale marktpositie van TPG. Ook de leden van de fracties van D66, GroenLinks, de SP en de SGP stellen terzake vragen.

In de inleidende algemene beschouwing bij onderdeel 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering aangegeven dat er haars inziens in het licht van de richtlijn met de voorgestelde omvang van het voorbehouden vervoer strikt genomen niet kan worden gesproken van een «vooruitlopen». Deze omvang is gerelateerd aan de noodzaak tot het instandhouden van de opgedragen dienstverlening, waarbij ook de belangen van reciprociteit en het gewenste «level playing field» zijn betrokken. Ter nadere toelichting daarop kan nog het volgende dienen.

Het vervoer van brieven van de laagste gewichtsklassen vormt de kern van de Europese briefpostmarkt. Gemiddeld genomen valt ongeveer 98% van de briefpost binnen de Europese Unie beneden het in de richtlijn aangegeven maximum van 350 gram (groenboek van de Commissie (COM(91)476def.)). Daarbij zijn de verschillen tussen dit maximum en 100 gram niet groot. Uit onderzoek dat door het bureau Ctcon in 1998 ten behoeve van de Commissie is verricht («Study on the weight and price limits of the reserved area in the postal sector»), blijkt dat bij een verlaging van de voorbehouden grens van 350 gram naar 100 gram, nog 93% van de briefpost (inclusief direct mail) deel uitmaakt van het voorbehouden vervoer. Dit beeld is voor alle lidstaten vergelijkbaar. Ook in Nederland valt het grootste deel van het vervoer van brieven onder de gewichtsgrens van 100 gram. Door in Nederland het vervoer van brieven beneden deze gewichtsgrens voor te behouden, is een voldoende basisvulling van het postale netwerk van de houder van de concessie gegarandeerd, hetgeen van groot belang is voor het instandhouden van de aan hem opgedragen dienst. Ook wordt hiermee voorkomen dat (buitenlandse) concurrenten op lucratieve delen van deze briefpostmarkt actief worden. Dan zouden voor de houder van de concessie de minst rendabele gebieden overblijven die hij, anders dan zijn concurrenten, ook moet bedienen. Ten behoeve van de waarborging van de opgedragen dienst moet dit worden voorkomen.

Gezien de vaststelling dat het grootste deel van het vervoer van briefpost binnen de Europese Unie onder de gewichtsgrens van 100 gram ligt, biedt een monopolie tot deze grens ook de nodige waarborgen in het kader van de reciprociteit en het gewenste «level playing field». Met deze gewichtsgrens wordt immers voorkomen dat andere buitenlandse concurrenten het vervoer van grote volumes briefpost gaan verzorgen, terwijl de houder van de concessie in het buitenland niet daartoe de mogelijkheid krijgt.

Niettemin zal met dit voorstel een signaal worden gegeven in de richting van andere lidstaten van de Europese Unie. Dit past bij het, ook tijdens de onderhandelingen in de Europese Unie over de richtlijn, steeds door Nederland uitgedragen standpunt over openstelling van de briefpostmarkt. Het kan daarbij wellicht een stimulans zijn voor andere lidstaten om het in hun wetgeving voorbehouden gebied verder te verkleinen. Bovendien brengt het voorstel mee dat andere marktpartijen in staat worden gesteld om in het voorheen voorbehouden gebied te opereren. Hoewel dit, zoals gezegd, slechts een beperkt deel van het totale vervoer van briefpost zal bestrijken, biedt dit toch mogelijkheden voor andere

aanbieders om hun diensten aan te bieden op de brievenmarkt en daarmee de nodige ervaring en expertise op te bouwen. Dit past binnen het streven van de regering om, met inachtneming van bepaalde randvoorwaarden zoals de noodzaak tot waarborging van de opgedragen dienst, te komen tot meer marktwerking.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de opvatting van de regering is over de mogelijkheid dat het, op Europese schaal middelgrote, postbedrijf zou worden overgenomen door een buitenlandse monopolist.

Allereerst wordt dezerzijds opgemerkt dat er op dit moment geen enkele reden is om aan te nemen dat het postbedrijf zal worden overgenomen of dat een overname van het postbedrijf wenselijk is. Mocht een dergelijke situatie zich in de toekomst voordoen dan is het aan het bestuur van TPG te bepalen of zij, gezien van uit het belang van de onderneming, een overname al dan niet wenselijk acht. Indien het bestuur een dergelijke overname vanuit het belang van de onderneming niet wenselijk acht, kan het bestuur (op grond van de met de Stichting Bescherming TNT Post Groep gesloten overeenkomsten over de plaatsing van preferente aandelen), zich te weer stellen tegen overname door een (buitenlandse) onderneming. Aannemende dat het bestuur van TPG instemt met de overname, en derhalve geen beroep doet op de bij TPG van toepassing zijnde beschermingsmaatregelen, is het aan de Staat om zich uit te spreken over de overname. Immers, op grond van de bij de beursgang getroffen privaatrechtelijke maatregelen verkeert de Staat in positie om een door hem, vanuit het algemeen belang bij goede postvoorzieningen, ongewenste overname tegen te gaan. Ten einde te bewerkstelligen dat de overnemer de daadwerkelijke zeggenschap binnen TPG verkrijgt is het bovendien noodzakelijk de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V. aan te passen. Immers, deze wet staat er aan in de weg dat het thans bij TPG geldende volledige structuurregime in overeenstemming met boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt opgeheven, hetgeen betekent dat de overnemer via zijn overheersende rol in de algemene vergadering van aandeelhouders van TPG niet de mogelijkheid krijgt het bestuur van TPG te benoemen, te schorsen en eventueel te ontslaan.

Ten aanzien van een beoordeling van een eventuele overname zij verder opgemerkt dat het niet doenlijk is op voorhand te zeggen wanneer een overname al dan niet wenselijk is. Immers een eventueel overnameplan zal op zijn eigen merites moeten worden beoordeeld. Wel zij opgemerkt dat, er vanuitgaande dat een eventuele overname de instemming van het bestuur van TPG heeft en bovendien niet op bezwaren stuit vanuit mededingingsrechtelijk perspectief, de Staat goede argumenten zal moeten hebben om een overname tegen te houden.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering welke secundaire belemmeringen (licenties e.d.) met betrekking tot het betreden van de postmarkt in andere Europese landen bestaan en welke mogelijkheden de Nederlandse regering ziet op Europees niveau om hier met succes stappen tegen te ondernemen en welke middelen haar daartoe ter beschikking staan.

Op grond van de richtlijn is het mogelijk om een vergunningenstelsel in het leven te roepen voor de levering van niet-voorbehouden diensten die deel uitmaken van de universele dienst. In artikel 9 van de richtlijn zijn met betrekking tot de vergunningverlening en de vergunningverleningsprocedure enkele voorschriften opgenomen. Ten aanzien van de vergunningverleningsprocedure is in artikel 9, tweede lid, van de richtlijn voorgeschreven dat zij transparant en niet-discriminerend moet zijn, moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel en moet zijn gebaseerd op objectieve criteria. Indien andere lidstaten die van de in artikel 9 van de

richtlijn geboden mogelijkheden gebruik maken, deze verplichting nakomen, zal geen sprake zijn van belemmeringen in de door de leden van de fractie van het CDA bedoelde zin.

Mocht een lidstaat naar het oordeel van de regering toch in strijd met artikel 9 van de richtlijn of een andere Europeesrechtelijke verplichting handelen, dan zou zij, als zij dit opportuun acht, zich tot de Commissie kunnen wenden met het verzoek om een infractieprocedure op de grondslag van artikel 226 (oud: 169) van het EG-Verdrag te starten.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering voorstander is van een geclausuleerde implementatie van de richtlijn. Zij vragen in hoeverre het later weer ongedaan maken van de vooruitstrevende liberalisering onmogelijk wordt gemaakt door de Europese mededingingsregels.

Wanneer de leden van de fractie van het CDA met een «geclausuleerde implementatie» van de richtlijn bedoelen dat bij de implementatie van de richtlijn, mede in het kader van de gewenste reciprociteit, niet verder wordt geliberaliseerd dan strikt noodzakelijk, geeft de regering aan dat één en ander moet worden beoordeeld in het licht van alle betrokken omstandigheden. Zoals ook in de inleidende algemene beschouwing van de regering in onderdeel 4 van de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, kan ten aanzien van het voorstel voor de omvang van het voorbehouden vervoer van brieven strikt genomen niet worden gesproken van een verdergaande liberalisering dan door de richtlijn voorgeschreven.

De regering is daarbij geen voorstander van een liberalisering van de postmarkt die (gedeeltelijk) zou moeten kunnen worden teruggedraaid. Een dergelijke implementatie van de richtlijn zou grote onzekerheid scheppen voor de (potentiële) aanbieders op de postmarkt. Voor een gedeeltelijk ongedaan maken van de liberalisering van de postmarkt zou zeker weer een wijziging van de wet- en regelgeving nodig zijn. Voor rechtvaardiging van een dergelijke koerswijziging zouden zich nieuwe, zeer zwaarwegende, omstandigheden van publiek belang moeten voordoen. Bij de in het onderhavige wetsvoorstel gezette stappen is een zodanige mate van voorzichtigheid in acht genomen dat het zich voordoen van dergelijke omstandigheden zeer onwaarschijnlijk geacht moet worden.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke acties de regering onderneemt richting Brussel om een snelle en volledige Europese liberalisering van de postmarkt te bewerkstelligen.

De regering heeft bij herhaling in Brussel en in bilaterale contacten duidelijk gemaakt dat zij voorstander is van een volledige liberalisering van de postmarkt. Dit standpunt is bij de besprekingen over de totstandkoming van de richtlijn ook steeds door Nederland uitgedragen. In de komende onderhandelingen over het te verwachten voorstel van de Commissie voor verdere liberalisering zal een vaste datum voor volledige liberalisering van de postmarkt de inzet van de regering zijn. Echter, gezien het terugtreden van de Commissie, is niet aan te geven wanneer dit voorstel zal worden bekendgemaakt.

De leden van de fractie van het CDA vragen wanneer er in de optiek van de regering voldoende liberalisering in de Nederland omringende landen is om in Nederland tot volledige liberalisering over te gaan. Zij vragen welke evaluatie de regering voornemens is te houden. De leden van de fractie van D66 willen weten op welke wijze bij het verdere liberaliserings-

proces rekening wordt gehouden met het tempo van de internationale ontwikkelingen. Zij informeren tevens wat wordt bedoeld met het «verdere liberaliseringsproces».

Om in Nederland over te gaan tot volledige liberalisering van de postmarkt is het naar het oordeel van de regering in elk geval nodig dat in de belangrijkste Nederland omringende landen van de EU, waaronder zeker Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, en Frankrijk eveneens, sprake moeten zijn van een volledig open postmarkt, wil hetzelfde in Nederland het geval kunnen zijn. Nieuwe initiatieven tot verdergaande liberalisering van de postmarkt zullen niet los van de ontwikkelingen in deze buurlanden (en in de Europese Unie) worden genomen. Voorzover nodig zal voorafgaande aan een besluit tot algehele liberalisering van de postmarkt een vergelijking met de postmarktsituatie in de voor Nederland belangrijkste Europese landen worden gemaakt. De Nederlandse regering geeft er daarbij sterk de voorkeur aan dat volledige liberalisering van de postmarkt plaatsvindt in de EU op basis van Europese wetgeving.

Naar aanleiding van de laatste vraag van de leden van de fractie van D66 geeft de regering aan dat wat haar betreft verdergaande liberalisering zal inhouden dat in communautair verband een vaste datum voor volledige liberalisering van de brievenmarkt wordt vastgesteld.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering in welke mate zij erop toeziet dat buitenlandse bedrijven, die (nog) in mindere mate aan marktwerking onderhevig zijn, respectievelijk in hogere mate beschermd worden, geen oneigenlijke concurrentie zullen bedrijven op de Nederlandse markt. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of door een te snelle Nederlandse liberalisering niet juist een concurrentienadeel ontstaat voor TPG in verhouding met andere oud-monopolisten in landen met een grotere thuismarkt en met grotere postale monopolies. Zij vragen ook of er niet een risico bestaat dat oude staatsmonopolies uiteindelijk worden ingeruild voor bovenstatelijke monopolies of grensoverschrijdende monopolies op deelmarkten van de postmarkt. De leden van fractie van de SP vragen waarom de regering denkt dat Nederland er baat bij heeft dat krachtige buitenlandse bedrijven wel op de Nederlandse markt kunnen opereren, terwijl Nederlandse bedrijven dat omgekeerd vooralsnog niet zullen kunnen.

De door de regering voorgestane liberalisering van de postmarkt brengt mee dat andere marktpartijen in staat worden gesteld om in het voorheen voorbehouden gebied van brieven boven de 100 gram te opereren. Ook buitenlandse ondernemingen mogen in Nederland op deze brievenmarkt opereren. Het maakt daarbij niet uit of, zoals in de meeste lidstaten van de Europese Unie het geval is, in het land van herkomst van de desbetreffende buitenlandse onderneming de omvang van het voorbehouden gebied groter is en Nederlandse bedrijven dus aldaar niet dezelfde mogelijkheden hebben. De regering acht het niet uitgesloten dat ook oud-monopolisten uit andere landen hun diensten gaan aanbieden op de voorheen voorbehouden markten. Een dergelijke tendens is op de thans niet-voorbehouden markten zoals de koeriersmarkt en de pakkettenmarkt ook nu al goed waarneembaar. Zolang het marktgedrag van deze (voormalige) monopolisten binnen de grenzen van het mededingingsrecht blijft, heeft de regering hiertegen geen bezwaren. De grenzen van de toepasselijke mededingingsregels zullen door de Nma en zo nodig de Commissie worden bewaakt.

Dit beperkt verder openstellen van de briefpostmarkt past binnen het streven van de regering om, met inachtneming van bepaalde randvoor-

waarden zoals de noodzaak tot waarborging van de opgedragen dienst, te komen tot meer marktwerking.

Met de nieuwe marktopening hebben andere marktpartijen de mogelijkheid om hun diensten aan te bieden en daarmee de nodige ervaring en expertise op te bouwen. Op deze wijze wordt de weg ingeslagen naar een situatie van een «normale» markt. In een «normale» marktsituatie zal als gevolg van gezonde concurrentieverhoudingen uiteindelijk het aanbod van postdiensten voor zowel het bedrijfsleven als de consument gevarieerder en goedkoper kunnen worden, waarbij ook de kwaliteit van de dienstverlening een impuls kan krijgen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de liberalisering van het postverkeer tot nu toe in het algemeen en in het bijzonder voor de consument heeft opgeleverd. Bestaat er een evaluatie van de effecten van de liberalisering van de postmarkt? Zo ja, hoe luidt deze dan? Zo nee, komt zo'n evaluatie er?

Bij de totstandkoming van de Postwet in 1988 zijn de taken van het Staatsbedrijf der PTT zoals die op dat moment werden verricht, in het kader van de verzelfstandiging van dit bedrijf overgegaan op de houder van de concessie. Bij het indienen van het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Postwet bij de Tweede Kamer werd daarbij als uitgangspunt gehanteerd dat deze taken, inclusief het in de Postwet 1954 aan de staat toegekende brievenmonopolie, ongewijzigd zouden moeten worden gehandhaafd (kamerstukken II 1987/88, 20 371, nr. 3, blz. 1). Daarmee zou in beginsel geen wijziging in de destijds bestaande marktordering worden aangebracht.

Op dit uitgangspunt is tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer een uitzondering gemaakt voor koeriersdiensten. Bij derde nota van wijziging is het wetsvoorstel aangevuld met een generieke uitzondering op het voorgestelde brievenmonopolie voor brieven die door koeriers worden vervoerd (kamerstukken II 1987/88, 20 371, nr. 19). Aan deze koeriersdiensten zijn in artikel 12 van het wetsvoorstel criteria gesteld ten aanzien van registratie, tarifiering en kwaliteit. Na aanvaarding van het wetsvoorstel zijn deze criteria op basis van artikel 12 nader uitgewerkt in het Besluit minimum tarief koeriersdiensten en de Regeling registratie koeriersdiensten.

De maatregel om de koeriersdiensten te liberaliseren heeft sinds de inwerkingtreding van de Postwet geleid tot een veelheid van kleine aanbieders op de Nederlandse koeriersmarkt. Daarnaast zijn enkele grote aanbieders zoals TNT, UPS, DHL en in mindere mate Fedex, sinds enige tijd op deze markt actief. Dit heeft geleid tot een goede ontwikkeling van deze dienstverlening in Nederland, waarbij de keuzemogelijkheden voor de consument sterk zijn toegenomen.

Overigens komt het huidige artikel 12 op basis van het voorliggende wetsvoorstel te vervallen. Het zal een ieder zijn toegestaan om brieven te vervoeren die elk afzonderlijk meer dan 100 gram wegen of die tegen een hoger tarief dan 2,40 worden vervoerd. Daarmee zullen ook het Besluit minimum tarief koeriersdiensten en de Regeling registratie koeriersdiensten van rechtswege komen te vervallen. Het is in het licht van het onderhavige wetsvoorstel niet langer nodig om onderscheidende criteria voor koeriersdiensten vast te stellen.

Sinds de verzelfstandiging van het Staatsbedrijf der PTT in 1988 blijkt bovendien ook het nodige te zijn veranderd op andere (niet voorbehouden) deelmarkten van de postmarkt waarop ook andere aanbieders

actief zijn. Zo ondervindt TPG op de verschillende deelmarkten van de postmarkt van onder meer de volgende bedrijven concurrentie:

- internationaal opererende bedrijven als DHL, Federal Express en UPS die naast koeriersdiensten ook pakketdiensten aanbieden;
- tijdschriftbezorgers als Medianet;
- krantenbezorgers;
- pakketvervoerders zoals Selektvracht en Van Gend en Loos;
- Interlanden Spreigroep die veelal in franchise het sorteren en distribueren van niet geadresseerde direct mail verzorgt;
- kleinere bedrijven en expediteurs die de verzending van poststukken als bij-taak hebben en voor wie de postverzorging een marginale activiteit is.

Uit recent onderzoek («Postal market review; international postal market», PricewaterhouseCoopers UK, december 1998) blijkt dat de landen met een gesloten markt grotere prijsstijgingen hebben gekend dan de liberalere landen en dat alle landen met een geliberaliseerde brievenmarkt toetreding zien van nieuwe private postbedrijven (bij voorbeeld in Zweden zijn 100 operators actief en in Duitsland zijn voor het vrije gedeelte van brieven – dus boven de 200 gram – 8 vergunningen afgegeven).

De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag willen weten welk doel uiteindelijk met de liberalisering wordt nagestreefd.

De door de regering voorgestane liberalisering van de postmarkt is in zijn algemeenheid terug te voeren op het streven naar een markt waarop alle aanbieders onder zoveel mogelijk gelijke marktcondities hun diensten kunnen aanbieden. Daarbij zal bij een toekomstige volledige liberalisering in de toekomst geen sprake meer zijn van uitsluitende rechten en verplichtingen voor één marktpartij. In een «normale» marktsituatie zal als gevolg van gezonde concurrentieverhoudingen uiteindelijk het aanbod van postdiensten voor de consument gevarieerder en goedkoper kunnen worden. Ook de kwaliteit van de dienstverlening kan een flinke impuls krijgen. De regering beoogt dit einddoel stapsgewijs te realiseren, waarbij het onderhavige wetsvoorstel als een tussenfase moet worden gezien.

De leden van de SP vragen of de regering redenen heeft om te stellen dat de geleverde kwaliteit door voorheen de PTT niet voldoende was. Kan de regering voorbeelden noemen hoe of waar de kwaliteit moet verbeteren?

Uit de laatste evaluatie van het Barp in 1998 die bij brief van 15 juli 1998 van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer is toegezonden (kamerstukken II 1997/98, 21 693, nr. 46), is gebleken dat de kwaliteit van de dienstverlening door de houder van de concessie goed te noemen is. Het begrip kwaliteit omvat in dit verband meer onderwerpen. Zo ziet de kwaliteit onder meer op de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van brievenbussen en postvestigingen, de ophaal- en bezorgfrequentie van postzendingen en de overkomstduur van postzendingen. De genoemde evaluatie van het Barp heeft geen aanleiding gegeven om wijzigingen aan te brengen in de bestaande regelgeving waar het de kwaliteit van dienstverlening betreft.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of de regering een globaal vergelijkend overzicht kan geven van de situatie in andere lidstaten ten aanzien van zowel niveau als betaalbaarheid van de postale dienstverlening.

Van zowel het kwaliteitsniveau als de tarieven van de dienstverlening ten aanzien van het vervoer van briefpost, zijn van de situatie in de lidstaten

gegevens beschikbaar die in het navolgende schema zijn weergegeven. Ter toelichting op dit schema nog het volgende. Het niveau van dienstverlening wordt doorgaans uitgedrukt in het percentage binnenlandse briefpost dat binnen n dagen na verzending bezorgd is, dus op dag D + n. Met een enkele uitzondering die in het schema is weergegeven, hebben de percentages, bedoeld in de middelste kolom, betrekking op toepassing van de formule «D + 1», dus bezorging op de volgende werkdag. De percentages zijn ontleend aan de jaarverslagen van de postbedrijven van de desbetreffende landen. Het overzicht van de tarieven die zijn uitgedrukt in guldens, is ontleend aan gegevens van de OESO over de tarieven per december 1997.

lidstaat	niveau van dienstverlening in 1997 (D + 1)	tarieven briefpost tot 20 gram
België	95%	0,92
Duitsland	91,8%	1,17
Finland	92-93%	0,91
Luxemburg	onbekend	0,90
Frankrijk	77,2%	0,95
Italië	81,9% in 1996	1,05
Spanje	62%	0,53
Portugal	95,9% (D + 3)	1,25
Nederland	95%	0,80
Griekenland	onbekend	0,87
Ierland	83% (alle post)	1,04
Oostenrijk	onbekend	1,05
Denemarken	94,3%	0,87
Zweden	97%	1,06
Verenigd Koninkrijk	91%	0,82

De leden van de RPF en het GPV vragen of de conclusie is gerechtvaardigd dat in de Nederlandse situatie nauwelijks substantiële wijzigingen zouden optreden als wordt gekozen voor een beleidsarme implementatie van de richtlijn.

De regering acht die conclusie niet gerechtvaardigd. Voor een goede uitvoering van de richtlijn dient de Nederlandse postale regelgeving in elk geval te worden gewijzigd. Zo dienen de monopoliegrenzen van het brievenvervoer te worden aangepast aan de in de richtlijn gestelde voorschriften betreffende de voorbehouden dienstverlening. Voorts dienen de in het kader van de universele dienst in de richtlijn vastgelegde tariefbeginselen, de regels terzake van de aan te brengen scheiding in de boekhouding en het kostentoekekeningssysteem te worden uitgevoerd in nieuwe Nederlandse regels.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen de mening van de regering ten aanzien van hun suggestie om de reciprociteit in de wet vast te leggen.

De regering neemt aan dat met reciprociteit in deze vraag wordt bedoeld op het beginsel dat buitenlandse bedrijven geen toegang tot bepaalde deelmarkten van de Nederlandse postmarkt kunnen krijgen, indien niet in de landen van herkomst van die buitenlandse bedrijven voor Nederlandse ondernemingen dezelfde mate van toegang tot die deelmarkten bestaat.

In het voorliggende wetsvoorstel is neergelegd dat, buiten de deelmarkten van het voorbehouden vervoer, nationale en buitenlandse ondernemingen de markt kunnen betreden ongeacht of de Nederlandse bedrijven in de landen van herkomst van de desbetreffende buitenlandse bedrijven toegang hebben tot deze markt.

Het in het wetsvoorstel vastleggen van het beginsel reciprociteit in de bovenbedoelde zin zou betekenen dat buitenlandse ondernemingen niet onder dezelfde omstandigheden als binnenlandse aanbieders hun diensten op de Nederlandse markt mogen aanbieden. Een dergelijke discriminerende maatregel vindt geen basis in de richtlijn waar het zou gaan om ondernemingen uit andere lidstaten.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV zijn geïnteresseerd in de vraag in hoeverre de recente liberalisering van de telecommunicatiemarkt een rol heeft gespeeld bij het standpunt van de regering over de voorgestelde liberalisering van de postmarkt. Wil de regering nader ingaan op de overeenkomsten en verschillen tussen de telecommarkt en de postmarkt, voorzover die relevant zijn in het kader van de liberalisering?

De recente liberalisering van de telecommunicatiemarkt staat los van de motivering die ten grondslag ligt aan het onderhavige wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel strekt primair tot implementatie van de richtlijn. In deze richtlijn zijn op basis van de karakteristieke kenmerken van de postsector regels opgenomen in het kader van de ontwikkeling van een interne markt voor postdiensten. In hoeverre bij het opstellen van de richtlijn het telecommunicatiemodel leidraad is geweest, is niet duidelijk. De richtlijn vormt pas een eerste stap op weg naar een volledig vrije postmarkt. Ook bij de liberalisering van de telecommunicatiemarkt zijn dergelijke tussenstappen gezet. Gedacht kan worden aan de liberalisering van de datadiensten en de uitleg van het begrip spraaktelefoondienst waarmee het aan de telecommonopolisten voorbehouden gebied werd verkleind.

De richtlijn houdt in elk geval geen rechtstreeks verband met de liberalisering van de telecommunicatiemarkt. De voorgestelde nationale regels ter implementatie van de richtlijn kunnen evenmin daarmee in verband worden gebracht.

De leden van de fractie van de SGP vragen wat volgens de regering eventueel onoverkomelijke nadelige gevolgen kunnen zijn, indien eerst Europese besluitvorming ter zake van de liberalisering wordt afgewacht.

In de inleidende algemene beschouwing bij onderdeel 4 van de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering aangegeven dat er haars inziens in het licht van de richtlijn met de voorgestelde omvang van het voorbehouden vervoer strikt genomen niet kan worden gesproken van een verdergaande liberalisering dan in communautair verband is voorzien. Deze omvang is gerelateerd aan de noodzaak tot het instandhouden van de opgedragen dienstverlening.

In deze context is de regering van mening dat het niet aangewezen is om, in afwachting van verdere besluitvorming in de Europese Unie, de grens van het voorbehouden vervoer op de in de richtlijn genoemde maxima te stellen. Een zodanige verhoging ten opzichte van de door de regering voorgestelde grenzen zou, mogelijkerwijs ook bij de Commissie, de vraag naar de Europeesrechtelijke houdbaarheid daarvan kunnen oproepen. Bovendien zouden dan de nodige vraagtekens kunnen worden gesteld bij de geloofwaardigheid van het Nederlandse standpunt dat de postmarkt zo spoedig mogelijk moet worden geliberaliseerd. Een monopoliegrens van 350 gram zou daarmee niet in lijn liggen.

De leden van de SGP vragen, in het licht van hun vaststelling dat het niveau en de betaalbaarheid van de postale dienstverlening in Nederland ten opzichte van de Nederland omringende EU-landen op een zeer hoog peil staat, welke duidelijke meerwaarde de voorgestane liberalisering nu precies heeft volgens de regering. Welke aanwijzingen heeft de regering

dat de postale dienstverlening nog goedkoper en kwalitatief beter kan, indien tot vergaande liberalisering wordt overgegaan?

De regering deelt het standpunt van de leden van de fractie van de SGP over het niveau en de betaalbaarheid van de postale dienstverlening in Nederland. Zoals ook uit de laatste evaluatie van het Barp in 1998 is gebleken, is de kwaliteit van de dienstverlening door de houder van de concessie goed te noemen. Tevens kan op grond van deze evaluatie de conclusie worden getrokken dat de ontwikkeling van de tarieven van de door de houder van de concessie verleende diensten de afgelopen vijf jaar binnen de daartoe gestelde grenzen is gebleven. De uitkomsten van de evaluatie van het Barp zijn bij brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 15 juli 1998 aan de Tweede Kamer meegedeeld (kamerstukken II 1997/98, 21 693, nr. 46).

Deze dienstverlening wordt binnen het bestaande wettelijke kader verricht waarin TPG niet alleen het exclusieve recht heeft om brieven tot een bepaalde omvang te vervoeren, maar ook ten aanzien van de opgedragen dienstverlening in haar geheel voordelen geniet die andere marktpartijen niet hebben. In onderdeel 13 van deze nota naar aanleiding van het verslag is op deze voordelen nader ingegaan.

Op zichzelf genomen vinden deze voordelen hun rechtvaardiging in de verplichting die TPG (als enige) heeft om de opgedragen dienstverlening in het hele land uit te voeren. Echter, de wijze waarop aan de huidige opgedragen dienstverlening uitvoering wordt gegeven, heeft bij voorbeeld op de postordervervoersmarkt geleid tot een verstoring van de mededingingsverhoudingen die naar het oordeel van de regering niet langer te rechtvaardigen is. In de inleidende beschouwing bij onderdeel 5 van deze nota naar aanleiding van het verslag is dit nader toegelicht. Deze ongewenste verstoring van de mededingingsverhoudingen heeft ertoe geleid dat de toegang voor andere (potentiële) aanbieders tot de (postordervervoers)markt werd belemmerd.

Het verkleinen van het voorbehouden gebied en het gelijk trekken van de concurrentievoorwaarden bieden bestaande en nieuwe dienstaanbieders ruimte om op een grotere postmarkt te opereren. Daarmee ontstaat er een «level playing field». Om op de diverse deelmarkten de bedrijven en particulieren als klant te krijgen en te behouden, zullen postaanbieders alleen nog kunnen concurreren op prijs, dienstenaanbod en kwaliteit.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om inzichtelijk te maken wat een verkleining van de voorbehouden dienstverlening in de praktijk voor TPG betekent. Zij vragen een zo exact mogelijke cijfermatige (absoluut en percentuele) toelichting. De leden van de SGP vragen of nader kan worden gepreciseerd hoeveel brieven als gevolg van de voorgestelde nieuwe bovengrens van het monopolie buiten dit monopolie zullen vallen.

Een exacte opgave van het aantal brieven dat als gevolg van het terugbrengen van de monopoliegrens van 500 gram naar 100 gram buiten het monopolie zal gaan vallen, is niet mogelijk. TPG heeft aangegeven dat het hier om bedrijfsvertrouwelijke informatie gaat. Wel heeft TPG informatie verstrekt over de gevolgen die de aanpassing van de monopoliegrenzen heeft voor de omzet binnen het monopolie. Het bedrijf raamt dat door het verlagen van de monopoliegrens van 500 naar 100 gram en drie keer het basistarief, de liberalisering van de expresse- en grensoverschrijdende uitgaande brievenpost, alsmede de liberalisering van de «document-uitwisselingsdienst», 18 à 20 procent van de omzet uit het exclusieve gebied zal verschuiven naar het gebied waar concurrentie plaatsvindt. Het

belangrijkste gedeelte van deze verschuiving wordt veroorzaakt door de verlaging van de monopoliegrens naar 100 gram en drie keer het basistarief. TPG raamt dit effect op 10 à 12 procent.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het bij TPG beschikbare landelijk dekkend netwerk van middelen het enige criterium blijft waaraan de regering de ontwikkeling van de markt zal toetsen. De leden van de fractie van de SGP vragen naar de betrekkelijkheid van de opmerking van de regering dat de consument kan kiezen uit meer aanbieders, in het licht van het feit dat slechts één concessiehouder kan worden aangewezen voor de levering van de universele dienst (artikel 2a). Zij vragen in dit verband of het risico van machtsmisbruik niet groter is nu het wetsvoorstel in artikel 2a uitsluit dat meer concessiehouders een deel of het geheel van de opgedragen dienst kunnen verzorgen. Ligt het in dit licht bezien niet in de rede om in het wetsvoorstel te spreken van één of meer concessiehouders, waarvan het juiste aantal bij algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld?

In de richtlijn wordt als algemeen uitgangspunt gehanteerd dat een of meer exploitanten van postdiensten voor levering van de in de richtlijn omschreven universele dienst worden aangewezen. Het thans geldende wettelijke stelsel van de Postwet is in overeenstemming met dit uitgangspunt waarin één aanbieder, TPG, als zodanig is aangewezen. De implementatie van de richtlijn is in dit opzicht goed inpasbaar in de huidige systematiek van de Postwet. In het onderhavige wetsvoorstel is er dan ook voor gekozen om TPG in Nederland, net als nu het geval is, de opgedragen dienstverlening te laten uitvoeren, dus aan te merken als leverancier van de universele dienst. De reden daarvoor is dat TPG op dit moment een aanbieder van postdiensten is die beschikt over een landelijk dekkend netwerk van middelen dat noodzakelijk is om in het gehele land voor een ieder tegen betaalbare tarieven de desbetreffende diensten aan te bieden. Zo wordt verzekerd dat aan de vereisten van de richtlijn die de lidstaat met betrekking tot de instandhouding van de universele dienstverlening moet nakomen, kan worden voldaan.

Vanwege de verplichtingen die voortvloeien uit de opgedragen dienstverlening wordt tevens aan TPG als enige aanbieder op de grondslag van artikel 2a de bevoegdheid (en de verplichting) toegekend om de voorbehouden dienstverlening uit te voeren. Voor een toelichting op de samenhang tussen deze verplichtingen en deze exclusieve bevoegdheid zij verwezen naar de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (kamerstukken II 1998/99, 26 363, nr. 3, blz. 6, 14 en 15).

Met het voortzetten van het bestaande wettelijke stelsel is niet gekozen voor een systeem waarin meer aanbieders van postdiensten kunnen worden aangewezen als leverancier van de universele dienst. Een zodanig systeem vergt een geheel andere wettelijke structuur met nieuwe regels voor alle betrokken aanbieders, waarbij in dat verband ondermeer ook de vraag moet worden beantwoord of het invoeren van een vergunningenstelsel nodig is. Een gefundeerde beslissing over de levering van de universele dienst door meer aanbieders bij voorbeeld op basis van een in te voeren vergunningenstelsel, vergt een zorgvuldige afweging. Een vergunningenstelsel zal immers op zowel het betrokken bedrijfsleven als de overheid lasten leggen. Bovendien is niet direct in te zien hoe het doen uitvoeren van de universele dienst door meer aanbieders te verenigen is met het voorbehouden van een deel van die universele dienst aan een enkele aanbieder, in de vorm van een monopolie.

Indien de postmarkt in de toekomst volledig wordt geliberaliseerd, zal een nieuw wettelijk kader dat is ingericht voor een vrijemarkt-situatie beschikbaar moeten zijn. In dat verband zal een nadere afweging

plaatsvinden ter zake van het vraagstuk op welke wijze de levering van de universele dienst zal kunnen worden gegarandeerd.

Het voorgestelde wettelijke stelsel heeft overigens niet tot gevolg, zoals de leden van de fractie van de SGP ten onrechte lijken te veronderstellen, dat het geheel van diensten dat tot de opgedragen diensten behoort, slechts door TPG kan worden verleend. Diensten die niet tot de voorbehouden dienstverlening behoren, worden in concurrentie verricht. Waar de regering opmerkt dat de consument kan kiezen uit meer aanbieders, heeft deze opmerking betrekking op dergelijke niet voorbehouden opgedragen diensten of op diensten die niet tot de opgedragen diensten behoren.

Ten slotte merkt de regering naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de SGP of het risico van machtsmisbruik niet groter is nu het wetsvoorstel uitsluit dat meer concessiehouders een deel of het geheel van de opgedragen dienst kunnen verzorgen, nog het volgende op.

Ter voorkoming van onder meer ongeoorloofde kruissubsidiëring door TPG (als houder van de concessie) zijn ter implementatie van de richtlijn regels opgenomen in het wetsvoorstel die nader zullen worden uitgewerkt in het Barp. Met deze regels die in onderdeel 8 van de nota naar aanleiding van het verslag nader zijn toegelicht, en met het algemene kader van de Mededingingswet zal de overeenstemming van het gedrag van TPG met de toepasselijke mededingingsregels kunnen worden verzekerd.

5. Buiten toepassing laten van de btw-vrijstelling

In onderdeel 5 van het verslag wordt een aantal vragen gesteld over de uit de voorgestelde beperking van de opgedragen dienstverlening voortvloeiende mogelijke negatieve effecten van de heffing van btw. Voorafgaand aan de afzonderlijke beantwoording van deze vragen, hecht de regering eraan dit onderwerp nog eens in zijn algemeenheid toe te lichten.

De btw-vrijstelling voor de opgedragen dienstverlening is terug te voeren op de btw-richtlijn. Krachtens deze richtlijn dienen de lidstaten de door openbare postdiensten verrichte diensten en daarmee gepaard gaande leveringen van goederen verplicht vrij te stellen van btw. Voor Nederland is aan deze richtlijn uitvoering gegeven in de Wet op de omzetbelasting 1968. In artikel 11, eerste lid, onderdeel m, van deze wet is bepaald dat de opgedragen dienstverlening en de daarmee gepaard gaande leveringen, bedoeld in de Postwet, zijn vrijgesteld van btw. De btw-vrijstelling is dientengevolge noodzakelijkerwijs gekoppeld aan de omvang van de opgedragen dienstverlening. Als consequentie van de voorgestelde beperking van de opgedragen dienstverlening zal de daarmee onlosmakelijk verbonden btw-vrijstelling voor de diensten die niet langer onder de opgedragen dienstverlening vallen, komen te vervallen. Het opheffen van de btw-vrijstelling vormt om deze reden dan ook geen op zichzelf staand voorstel, en moet daarom in samenhang met de voorgestelde beperking van de opgedragen dienstverlening worden gezien.

De beperking van de opgedragen dienstverlening en de daarmee verbonden beperking van de btw-vrijstelling brengt mee dat de huidige ongewenste neveneffecten van het zakelijke, in concurrentie met anderen verrichte, binnenlands vervoer van postzendingen krachtens de opgedragen dienstverlening worden tegengegaan. Bij dit vervoer gaat het vaak om grote hoeveelheden waarvoor kortingen kunnen worden verleend. De combinatie van de btw-vrijstelling en de thans toegepaste

kwantum- en contractskortingen (onderdelen 5.1, onder a en d, van het Barp) leidt tot een ongewenste concurrentie-ongelijkheid ten opzichte van andere marktpartijen. Ondergetekende is van oordeel dat deze praktijk op bij voorbeeld de postordervervoermarkt geen rechtvaardiging meer vindt in het licht van de opgedragen dienstverlening. In dit verband kan worden gewezen op een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) inzake de zogeheten Otto-constructie waarin de bedoelde combinatie aan de orde was (uitspraak van het CBb van 17 juli 1998 in de zaak KPN, PTT Post B.V., Selektvracht versus de OPTA, AB 1998, nr. 429). Bij de Otto-constructie gaat het erom dat de houder van de concessie contracten met postorderbedrijven sluit, waarbij hij een aanzienlijke korting aan deze bedrijven op de tarieven geeft en tegelijkertijd gebruik maakt van de btw-vrijstelling. Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat het voordeel dat de houder van de concessie hiervan geniet, de concurrentiepositie van in casu Selektvracht en potentiële toetreders op de postordervervoermarkt aanzienlijk benadeelt.

Als gevolg van het voornemen om de opgedragen dienstverlening ten aanzien van het binnenlandse postvervoer te beperken tot het vervoer van postzendingen tegen enkelstukstarief, zal het vervoer van postzendingen tegen andere dan enkelstukstarieven, bij voorbeeld ten behoeve van degene die stelselmatig partijenpost ten vervoer aanbiedt en gebruik maakt van kortingsregelingen, buiten de opgedragen dienstverlening moeten geschieden. Dit vervoer is niet vrijgesteld van btw en zal ook overigens onder algemene vervoerscondities moeten worden verricht. Hiermee zal worden bevorderd dat andere aanbieders op de postmarkt ook daadwerkelijk onder gelijke voorwaarden kunnen concurreren met TPG. Dit past binnen het regeringsbeleid om, binnen bepaalde randvoorwaarden, de open mededinging op de postmarkt te stimuleren. Indien meer spelers op de postmarkt op een gelijkwaardige wijze hun diensten kunnen aanbieden, zullen gebruikers in de toekomst de mogelijkheid hebben om van meer dienstaanbieders gebruik te maken. Als gevolg van een betere werking van de markt is de verwachting gerechtvaardigd dat na verloop van tijd ook de tarieven zullen dalen.

Wellicht ten overvloede zij hierbij nog eens benadrukt dat TPG verplicht blijft om ten vervoer aangeboden postzendingen binnen de opgedragen dienstverlening tegen het enkelstukstarief te vervoeren, ongeacht het aantal aangeboden postzendingen. Hiermee is gewaarborgd dat iedere consument de gelegenheid houdt om van het basispakket dat deel uitmaakt van de opgedragen dienstverlening, gebruik te maken. Deze opgedragen dienstverlening blijft vrijgesteld van btw.

De leden van de fractie van de PvdA vragen in verband met hun bezwaar dat betrokkenen niet altijd een keuzemogelijkheid hebben, in hoeverre bij voorbeeld consumenten van een ander kunnen vragen om hun verhuispost te verzorgen.

De regering gaat er bij deze vraag vanuit dat met verhuispost wordt bedoeld op post die, vanwege een verhuizing van de geadresseerde naar een nieuw adres, op dit nieuwe adres wordt bezorgd en niet op het door de afzender aangegeven (oude) adres. Het gaat om post die op verzoek van de geadresseerde op grond van een daartoe strekkende overeenkomst met de vervoerder aldaar wordt afgeleverd. De door TPG aangeboden dienst terzake is de dienst die in de regel wordt aangeduid als de verhuisservice.

Bij het antwoord op deze vraag moeten twee gevallen worden onderscheiden. Ten eerste is er het geval waarin postzendingen worden vervoerd die niet binnen de voorbehouden dienstverlening vallen. Naast

TPG kunnen ook andere aanbieders van postdiensten dergelijke postzendingen vervoeren. In dit geval zal elke andere aanbieder van postdiensten ook een met de verhuisservice vergelijkbare dienst kunnen aanbieden, indien de geadresseerde wenst dat de desbetreffende postzendingen worden doorgestuurd naar zijn nieuwe adres. Daartoe kan een overeenkomst tussen de geadresseerde en de aanbieder van postdiensten worden gesloten die ertoe strekt dat de post die door de afzender aan de aanbieder ten vervoer wordt aangeboden met vermelding van het oude adres van de geadresseerde, wordt bezorgd op dit door de geadresseerde aangegeven nieuwe adres.

Ten tweede is er het geval waarin het gaat om brieven die binnen het voorbehouden vervoer van brieven vallen. Het door de afzender aangeboden vervoer van dergelijke brieven is aan TPG voorbehouden. Bij een met TPG overeengekomen verhuisservice worden de brieven bezorgd op het door de geadresseerde aangegeven (nieuwe) adres. Indien de geadresseerde bij een verhuizing echter geen verhuisservice-overeenkomst met TPG heeft afgesloten, worden brieven waarop de afzender het oude adres heeft aangegeven, bezorgd op dit oude adres. Daarmee is de post afgeleverd op de aangegeven wijze, maar niet op het nieuwe adres van de geadresseerde. In dit geval bestaat onder het regime van het voorgestelde voorbehouden brievenvervoer geen reële mogelijkheid voor een andere aanbieder van postdiensten om een vergelijkbare dienst als de bovenbedoelde verhuisservice te verzorgen. Dit is overigens in de huidige situatie niet anders. Op grond van de thans geldende Postwet kan een ander dan de houder van de concessie evenmin binnen de huidige grenzen van het voorbehouden brievenvervoer dergelijke post bezorgen.

Het verschil tussen de huidige situatie en de in het wetsvoorstel voorgestelde situatie is dat de omvang van het monopolie wordt teruggebracht. Dan zullen meer postzendingen buiten de voorbehouden dienstverlening vallen en dus tot het eerste van de hierboven beschreven gevallen behoren. Overigens zal de geadresseerde die een volledige verhuisservice wenst, in de praktijk voor alle voor hem bestemde postzendingen genoodzaakt zijn daartoe een overeenkomst te sluiten met alle mogelijke vervoerders van voor hem bestemde postzendingen. Immers, de geadresseerde die in het kader van een verhuisservice een overeenkomst sluit die ertoe strekt dat alle voor hem bestemde postzendingen op een ander adres worden aangeleverd dan het adres dat door de afzender op de postzending is aangegeven, zal willen bereiken dat dit geldt voor alle voor hem bestemde postzendingen, ongeacht de vervoerder aan wie de afzender de postzending heeft aangeboden. Aangezien het de afzender is die de vervoerder kiest (buiten de voorbehouden dienstverlening) en door de verkleining van de omvang van de voorbehouden dienstverlening de keuzemogelijkheden van de afzender in principe worden vergroot, dient de geadresseerde ook rekening te houden met meer mogelijke vervoerders bij zijn verhuisservice.

Bovenstaande beschouwingen staan overigens los van het al dan niet opnemen van de verhuisservice in de opgedragen dienstverlening. In de memorie van toelichting is daarover aangegeven dat het niet het voornemen is om de verhuisservice hierin op te nemen. Het al dan niet aanbieden van de verhuisservice wordt aan de vervoerders overgelaten.

De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre fondsenwervende instellingen en (vrijwilligers)organisaties aan een ander kunnen vragen hun post te verzorgen. Zij vragen of er al sprake is van een markt, en zo ja, hoe deze markt eruit ziet. En zo nee, hoe en op welke termijn en door wie

wordt hier een markt gemaakt? Zij vragen in hoeverre de OPTA hierin een rol krijgt en wie de nieuwe concurrenten van TPG zullen worden.

Het postvervoer van fondsenwervende instellingen en organisaties zoals sportverenigingen omvat vooral geadresseerd drukwerk. Uit onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat door PricewaterhouseCoopers in 1998 naar de postmarkt is uitgevoerd (brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 18 september 1998, nr. HDTP/98/2567) blijkt dat TPG veruit de grootste aanbieder is op de Nederlandse markt van drukwerken. Nationaal zijn er wel concurrenten van TPG, bijvoorbeeld op de markt voor relatief zware drukwerken zoals catalogi. Ook zijn er de stadspostdiensten. Daarnaast zijn ook buitenlandse bedrijven actief op de markt van drukwerken, zij het dat deze bedrijven zich tot dusverre vooral richten op het internationale vervoer. Uitzondering hierop vormt het Engelse bedrijf Royal Mail dat ook activiteiten op de Nederlandse markt van drukwerken ontplooit.

Uit het bovenstaande blijkt dat het aantal aanbieders nog beperkt is. Ondergetekende verwacht echter dat het voorliggende wetsvoorstel hierin verandering kan brengen. Als gevolg van de beperking van de opgedragen dienstverlening zullen meer diensten buiten de opdracht vallen en zullen de diverse aanbieders van die diensten op gelijke voet kunnen concurreren met de houder van de concessie omdat bij deze diensten de btw-vrijstelling voor de houder van de concessie niet meer zal gelden. Het is moeilijk aan te geven op welke termijn sprake zal zijn van nieuwe marktverhoudingen. Dit zal immers een resultante zijn van het aanbod van en de vraag naar diensten, die zich in de tijd dynamisch zullen ontwikkelen. Het is, met andere woorden, aan de markt zelf te bepalen hoe deze zich ontwikkelt. De rol van de OPTA hierbij is er vooral op gericht dat de spelers in de markt zich houden aan de voorwaarden die door de wet gesteld worden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de financiële gevolgen van het opheffen van de btw-vrijstelling voor de diverse diensten voor consumenten op het moment dat zich geen concurrenten aandienen. Voorts vragen zij of de regering een effectentoets voor de consument kan doen bij dit wetsvoorstel. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen wat de gevolgen zijn van het invoeren van btw-heffing voor bepaalde diensten voor consumenten. De leden van de fractie van de SP stellen dat het plan van de regering om 17,5% btw te gaan heffen op poststukken boven de 100 gram geen lager, maar een hoger tarief voor iedere Nederlander betekent. Zij vragen welke tariefsveranderingen hiervan het gevolg zullen zijn. De leden van de fractie van de SGP vragen of de invoering van het onderhavige wetsvoorstel met zich zal brengen dat porto op brieven boven de 100 gram en partijpost belast zal worden met 17,5% btw.

Allereerst wordt dezerzijds gewezen op een mogelijk misverstand in die zin dat de regering van plan zou zijn op alle brieven boven de 100 gram btw te gaan heffen. Dat is niet het geval. De opgedragen dienst is immers ruimer. In de memorie van toelichting op het onderhavige wetsvoorstel is uiteengezet waaruit volgens het voornemen van de regering de opgedragen dienstverlening zal gaan bestaan (kamerstukken II 1998/99, 26 363, nr. 3, blz. 9–12). Kort samengevat komt de voorgestelde opgedragen dienstverlening op het volgende neer: ten aanzien van het binnenlands postvervoer:

- het postvervoer van brieven die elk afzonderlijk ten hoogste 100 gram

wegen, voorzover zij worden vervoerd tegen een tarief dat lager ligt dan f 2,40;

- het postvervoer van brieven en andere geadresseerde zendingen (drukwerken en postpakketten) die elk afzonderlijk meer dan 100 gram, maar ten hoogste 10 kilogram wegen tegen het enkelstukstarief;
- de aanvullende postvervoerdiensten «aangetekende zending» (artikel 2, onderdeel 9, van de richtlijn), «zending met aangegeven waarde» (artikel 2, onderdeel 10, van de richtlijn) en zendingen die in het kader van de gerechtelijke procedure, bedoeld in artikel 586 en artikel 587, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, worden vervoerd;

ten aanzien van het internationale postvervoer:

- het postvervoer van zowel inkomende als uitgaande postzendingen die elk afzonderlijk ten hoogste 20 kilogram wegen (voor dit postvervoer geldt niet dat het tegen enkelstukstarief moet worden vervoerd);
- de aanvullende postvervoerdiensten die uit de UPU-akten voortvloeien.

De diensten die vallen onder de opgedragen dienstverlening, bestaan uit een basispakket voor postale diensten dat met name gericht is op de behoeften van de consument. De btw-vrijstelling blijft hiervoor bestaan. Weliswaar zal voor diensten die buiten de opgedragen dienstverlening gaan vallen btw moeten worden betaald, maar gezien de relatief beperkte mate waarin particulieren daar gebruik van maken zal het effect daarvan ook beperkt zijn. Het zullen met name de groot zakelijke klanten zijn die met de btw worden geconfronteerd. Zij genieten echter kortingsvoordelen en kunnen vaak de btw verrekenen. Overigens zal gelet op het feit dat TPG een deel van de btw die zij moet afdragen kan verrekenen met de btw op haar produktiemiddelen – het effect van btw-heffing op de eindgebruikers-tarieven van die diensten die buiten de opgedragen dienstverlening gaan vallen, naar verwachting ook kleiner zijn dan 17,5%.

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, de RPF en het GPV vragen naar de mogelijkheid om door middel van U-bocht constructies de btw-heffing in Nederland te vermijden. De leden van het CDA, de RPF en het GPV vragen hoe de regering deze constructies tegen denkt te gaan.

Bij een U-bocht constructie in de door de leden van de bovengenoemde fracties bedoelde zin zal het waarschijnlijk gaan om het vervoer van binnenlandse post die buiten de opgedragen dienstverlening valt (en waarover dus btw geheven zal worden), waarbij de schijn wordt gewekt dat de betrokken post uit het buitenland afkomstig is door louter administratieve handelingen. In werkelijkheid zou daarvan geen sprake zijn, omdat de post in Nederland ten vervoer wordt aangeboden en zonder omleiding naar het buitenland ook in Nederland wordt besteld. Met zo'n U-bocht constructie zou dan de btw-heffing op dit vervoer – de grensoverschrijdende postale dienstverlening is krachtens de btw-richtlijn vrijgesteld van btw – ten onrechte kunnen worden omzeild. Gesuggereerd wordt dat instellingen en organisaties, die geen mogelijkheid hebben om de btw te verrekenen, gebruik zullen gaan maken van deze U-bocht constructie. Naar het oordeel van de regering is het gebruik maken van administratieve constructies die tot doel hebben om de btw-heffing te ontlopen ongewenst en ook niet goed mogelijk vanwege de volgende redenen. Wanneer de post in Nederland blijft en uitsluitend een Nederlands traject volgt, zal daarover btw moeten worden betaald door de vervoerder van de post. Indien de vervoerder van de post een buitenlandse ondernemer is, zal de opdrachtgever tot het vervoer (i.c. de afnemer van de prestatie) btw moeten afdragen. De Belastingdienst zal bij klachten een periodieke controle van organisaties die geen btw in aftrek

kunnen brengen uitvoeren en hierbij in het bijzonder aandacht besteden aan de belasting waarvan de heffing naar deze groep van afnemers is verlegd.

Door de leden van alle fracties wordt, gelet op de bijzondere positie van organisaties met sociaal-culturele doelstellingen, met name organisaties met charitatieve doelen, fondsenverwervende instellingen, vrijwilligersorganisaties en dergelijke, aandacht gevraagd voor de hogere kosten die het wetsvoorstel betekent voor deze organisaties, die in het algemeen geen btw kunnen verrekenen.

Reeds eerder in dit onderdeel van de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat de beperking van de opgedragen dienst als gevolg heeft dat ook de btw-vrijstelling wordt beperkt. Dit betekent dat ook sociaal-culturele organisaties en andere dergelijke instellingen en organisaties, als zij gebruik maken van postale diensten die buiten de opgedragen dienstverlening vallen, ook als zij deze diensten van TPG betrekken, btw zullen moeten gaan betalen. In de huidige situatie hebben andere aanbieders dan TPG in de markt van zakelijke diensten een concurrentie-nadeel ten opzichte van TPG, met het wetsvoorstel wordt dit nadeel opgeheven. Zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel (kamerstukken II 1998/99, 26 363, nr. 3, blz. 11) zal het opheffen van de btw-vrijstelling voor instellingen, die geen btw kunnen verrekenen, betekenen dat dit een financiële weerslag kan hebben. In het overleg met het OPT van 10 juni 1998 over dit wetsvoorstel is hier door verschillende leden van het OPT op gewezen, waarbij overigens de opvattingen daarover onder de leden van het OPT verschillend lagen (rapport van bevindingen van 25 juni 1998, nr. OPT 98/78). Vervolgens is aan de leden van het OPT gevraagd om aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat nadere gegevens te verstrekken omtrent de te verwachten effecten.

Door de Nederlandse Associatie voor Direct Marketing, Distance Selling and Sales Promotion (DMSA) is in de OPT vergadering van 25 juni 1998 een eerste raming van de btw-effecten gegeven. Voor de veertig grootste fondsenwerbers betekent de btw-heffing een lastenverzwaring van een bedrag van 5 tot 7 miljoen gulden. De Vereniging voor Fondsenverwende Instellingen (VFI), een branche-organisatie die streeft naar samenwerking en afstemming met andere organisaties waaronder het Centraal Bureau fondsenwerving (CBF), heeft op verzoek aangegeven, dat de wervingskosten van de leden met een CBF-keurmerk circa 19 % van de totale inkomsten bedragen. Voorts is door de VFI geïndiceerd dat de extra kosten voor de gezamenlijke fondsenverwende instellingen tengevolge van de btw-heffing ongeveer 11 miljoen gulden zullen bedragen. Bij een totaal aan inkomsten van 2,1 miljard gulden in 1997 betekent dit een kostenstijging van 0,5% van de inkomsten. Bij deze indicatie is overigens geen rekening gehouden met de verwachting van de regering dat het ontstane «level playing field» zal leiden tot meer keuzemogelijkheden en scherpere concurrentie, kortom meer marktwerking die op den duur tot lagere tarieven zal leiden.

De leden van de fractie van het CDA vrezen dat de btw-heffing ertoe zal leiden dat de kosten voor fondsenverwende instellingen zullen stijgen van gemiddeld 22% naar 25%. Deze stijging zal voor tal van verenigingen neerkomen op een verlies van het DMSA-keurmerk. Zij vragen de regering welke mogelijkheden worden gezien om dit te voorkomen.

Voor een verantwoorde fondsenwerving en besteding bestaat een algemeen geaccepteerd keurmerk. Deze wordt door het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) verstrekt. De bij de DMSA aangesloten leden

maken ook gebruik van dit keurmerk. Wanneer een fondsenwervende instelling het CBF-keur heeft, kan de gever er vanuit gaan dat de fondsenwerving en -besteding van deze instelling, volgens de normen van het CBF, op verantwoorde wijze plaatsvinden. Eén van de belangrijkste beoordelingselementen voor het CBF-keurmerk gaat over de kosten die gemaakt mogen worden voor de eigen fondsenwerving. Deze mogen gemiddeld over drie jaar niet hoger zijn dan 25 procent van de bruto-inkomsten.

Zoals eerder aangegeven zullen de effecten van de wijzigingen in de btw-heffing op postzendingen ten gevolge van de onderhavige voorstellen circa 0,5% van de totale inkomsten bedragen. Uitgaande van het door de VFI geïndiceerd gemiddeld kostenniveau van 19 procent (voor de 67 instellingen die momenteel in het bezit zijn van een keurmerk), zal de kostenstijging van 0,5% naar verwachting niet tot problemen voor het behoud van het keurmerk leiden.

Door de leden van alle fracties zijn vragen gesteld in hoeverre het mogelijk is voor charitieve instellingen btw-vrijstelling te verlenen. De leden van de fracties van de PvdA, de RPF, het GPV en de SGP vragen naar de mogelijkheden om een verlaagd btw-tarief van toepassing te verklaren of af te spreken en wat het standpunt van de regering hierbij is. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het denkbaar is dat over de hele linie in de postsector een lager btw-tarief zal worden gehanteerd.

De Nederlandse overheid is ten aanzien van het verlenen van btw-vrijstellingen of verlaagde btw-tarieven gebonden aan de bepalingen van de btw-richtlijn. Krachtens artikel 13, onderdeel A, sub 1, onder a, van de btw-richtlijn dienen lidstaten vrijstelling van btw te verlenen voor de door openbare postbedrijven verrichte diensten en daarmee gepaard gaande leveringen van goederen. De overige diensten zijn niet vrijgesteld van btw. Deze btw-richtlijn is in de Nederlandse wetgeving omgezet in de Wet op de omzetbelasting 1968. Het is niet toegestaan aan bepaalde individuele afnemers of categorieën van afnemers wel een btw-vrijstelling te verlenen. Dit houdt in dat een btw-vrijstelling voor charitatieve instellingen, als deze gebruik maakt van diensten die niet onder de opgedragen dienstverlening vallen, in het licht van de Europese regelgeving derhalve niet mogelijk is.

Ook met betrekking tot de mogelijkheid een verlaagd tarief toe te passen, zowel voor specifieke groepen als in generieke zin, is de Nederlandse overheid aan Europese regelgeving gebonden. De btw-richtlijn benoemt expliciet de goederen en diensten waarop verlaagde btw-tarieven mogen worden toegepast (bijlage H van de btw-richtlijn). Postale diensten komen niet op deze lijst voor en daarom mag de Nederlandse overheid niet tot de introductie van een verlaagd tarief overgaan.

Door de leden van de fracties van de PvdA, het CDA, D66, de RPF en het GPV zijn vragen gesteld met betrekking tot de mogelijkheid dat charitieve instellingen kunnen aansluiten bij een compensatieregeling voor overheidsinstellingen die het Ministerie van Financiën heeft ontwikkeld in de vorm van een compensatiefonds dan wel een compensatieregeling voor deze instellingen met een goed doel in het leven te roepen. De leden van de fractie van het CDA vragen of een gefaseerde invoering van de btw-heffing uitkomst kan bieden.

Door het kabinet zijn voorstellen ontwikkeld voor de eventuele instelling van een btw-compensatiefonds. Over deze voorstellen is de Tweede Kamer bij brief van de Minister en de Staatssecretaris van Financiën van 3 mei 1999, nr. BZ/99/167M, geïnformeerd.

De kern van de voorstellen betreft het door middel van het instellen van een compensatiefonds, dat de btw-betalingen door overheidslichamen vergoedt, mogelijk maken om tot een zuiverder afweging te komen bij de keuze om uitvoering van overheidstaken zelf te doen (inbesteden) dan wel deze door marktpartijen te laten verrichten (uitbesteden). Op deze wijze zou tot een efficiëntere taakuitvoering van de overheid kunnen worden gekomen. Een randvoorwaarde bij de opheffing van de afwegingsongelijkheid is budgettaire neutraliteit voor zowel de compenserende instantie als de betreffende overheidslichamen. Hierbij is van belang dat zowel de inkomsten als de uitgaven afkomstig zijn van de Rijksbegroting. Voor een volledige uiteenzetting over deze voorstellen wordt verwezen naar de bovengenoemde brief aan de Kamer.

Aansluiting bij de regeling, die er overigens nog niet is, (de inspanningen van de regering zijn gericht op 1 januari 2001) is niet mogelijk. De regeling is uitdrukkelijk bedoeld voor overheidslichamen, heeft daarbij een specifiek doel, en is voor de rijksbegroting budgettair neutraal.

Een fasegewijze invoering van de btw-heffing is niet mogelijk vanwege de verplichtingen die uit de btw-richtlijn voortvloeien. De leden van de fractie van de PvdA vragen of het mogelijk is de opheffing van de btw-vrijstelling uit te stellen tot meer concurrentie kan worden verwacht (2003).

Btw-vrijstelling is slechts mogelijk indien de desbetreffende postale dienst onder de opgedragen dienstverlening valt. De vraag van de leden van de fractie van de PvdA wordt in dit licht zo verstaan dat bedoeld wordt op een situatie waarin de voorstellen voor wijziging van de postale regels die nodig zijn ter implementatie van de richtlijn op een ander (eerder) tijdstip in werking treden dan de wijzigingsvoorstellen betreffende de opgedragen dienstverlening. Dit zou dan betekenen dat de huidige (ruimere) opgedragen dienstverlening nog van toepassing blijft. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel (kamerstukken II 1998/99, 26 363, nr. 3, blz. 9–12) en in onderdeel 3 van deze nota naar aanleiding van het verslag is ingegaan op de argumenten om tot de voorliggende voorstellen voor de beperking van de opgedragen dienstverlening te komen.

Ondergetekende meent dat het op basis van deze argumentatie niet te rechtvaardigen is dat de beperking van de opgedragen dienstverlening wordt uitgesteld naar een later tijdstip. Een dergelijke gedifferentieerde inwerkingtreding zou overigens niet mogelijk zijn zonder een ingrijpende bijstelling van het wetsvoorstel, die grote wetstechnische problemen mee zou brengen.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de regering staat tegenover de praktische argumenten van TPG om de invoering van de beperkte opgedragen dienstverlening uit te stellen tot 1 januari 2001. De leden van de fractie van D66 zien graag een reactie tegemoet van de regering op de praktische problemen die TPG zegt te hebben in verband met de millenniumovergang. TPG vraagt uitstel van de invoering van de beperking van de opgedragen dienstverlening tot 1 januari 2001. Zo de millenniumovergang al een probleem is, zou dan niet ook een uitstel met een veel kortere periode (van hooguit enkele maanden) denkbaar zijn? De leden van de fractie van de RPF en het GPV vragen wat de regering vindt van het verzoek om de invoering van de beperking van de opgedragen dienstverlening tot 2001 uit te stellen.

TPG heeft er ook bij ondergetekende voor gepleit om ten aanzien van de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel rekening te houden met de volgende twee zaken. Aan de ene kant is er een termijn nodig voor TPG voor administratieve aanpassingen en contractherzieningen die voort-

vloeien uit het wetsvoorstel. Aan de andere kant zijn er de voorbereidingen op de millenniumwisseling. Ondergetekende is voornemens met beide aspecten in redelijkheid rekening te houden.

Ten aanzien van de administratieve aanpassingen en contractherzieningen die voortvloeien uit het wetsvoorstel, heeft TPG bij brief van 3 augustus 1998 aan ondergetekende aangegeven dat een werkbare implementatieperiode zou moeten worden vastgesteld. In een later overleg is hierbij een periode van 6–8 maanden genoemd. Ten aanzien van de overgang naar het nieuwe millennium zijn de data 1 januari 2000 en 29 februari 2000 problematisch. TPG heeft aangegeven aan ondergetekende dat het voor TPG niet mogelijk zal zijn om administratieve aanpassingen in de geautomatiseerde systemen in te voeren tussen 1 december 1999 en 1 april 2000, om risico's te vermijden. Beide aspecten combinerend is ondergetekende voornemens om te bevorderen dat het wetsvoorstel (met de bijbehorende uitvoeringsregelingen) in werking zal treden niet eerder dan na een redelijke termijn nadat de tekst van het tot wet verheven wetsvoorstel en de bijbehorende uitvoeringsregelingen gepubliceerd zijn, doch zeker niet eerder dan 1 april 2000.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering niet appels met peren vergelijkt door het nadeel voor sociaal-culturele instellingen van het buiten toepassing laten van de btw-vrijstelling minder te achten dan het voordeel van deze marktstimulerende maatregel. De leden van de fractie van de SP vragen waarom het heffen van btw gezien wordt als een marktstimulerende maatregel. Voorts vragen deze leden of het niet zeer speculatief is om te stellen dat te zijner tijd de prijzen dankzij de concurrentie wel zodanig zullen dalen dat deze verhoging wel gecompenseerd zal worden.

De regering onderkent dat de beperking van de diensten onder de opgedragen dienstverlening financiële effecten voor de sociaal-culturele instellingen mee kan brengen. In het antwoord op eerdere vragen is aangegeven dat deze effecten beperkt van aard zullen zijn. Tegelijkertijd heeft de betreffende beperking voor de diverse aanbieders tot gevolg dat de concurrentievoorwaarden voor de diensten die niet onder de opgedragen dienstverlening vallen, op de markt worden gelijk getrokken. Uit het in deze nota naar aanleiding van het verslag eerder genoemde onderzoek dat in opdracht van Verkeer en Waterstaat door PricewaterhouseCoopers is verricht, blijkt dat het verschil in btw-behandeling door de marktpartijen als marktverstoring wordt ervaren. Op grond van deze bevindingen is de verwachting te rechtvaardigen dat bij het gelijk trekken van de btw-regeling voor de diverse aanbieders een meer concurrerend aanbod op de markt tot stand kan komen. In algemeen zinnig leidt marktwerking en effectieve mededinging tot structurele macro-economische baten. Ook in de mededeling wordt hiernaar verwezen. Marktwerking leidt tot een betere allocatie van middelen en een grotere efficiency bij de levering van diensten, hetgeen vooral de consument ten goede komt, omdat hij tegen een lagere prijs betere kwaliteit krijgt.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen in hoeverre bij het standpunt van de regering geen noodzaak te zien om de huidige opgedragen dienstverlening in haar totaliteit te handhaven, de overweging heeft meegespeeld dat één en ander ook een financieel voordeel voor het rijk betekent, gelet op de extra btw-inkomsten.

Zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven is de opheffing van de btw-vrijstelling geenszins een op zichzelf staand doel, maar een gevolg van de beperking van de opgedragen dienstverlening. Op de motivering van deze beperking is in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel reeds ingegaan (kamerstukken II 1998/99,

26 363, nr. 3, blz 9–12). Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft de overweging dat één en ander een financieel voordeel voor het rijk zou opleveren dan ook geen rol gespeeld.

De leden van de fractie van de SGP informeren of het niet in de rede ligt om de Europese discussie rond de invoering van btw af te wachten.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft geen directe relatie met de discussie rond de invoering van btw op postdiensten in de Europese Unie. Overigens wordt opgemerkt dat deze discussie naar verwachting nog lange tijd zal duren en de uitkomst niet vast staat. Het ligt derhalve niet in de rede op de Europese discussie rond de invoering van btw op postdiensten af te wachten.

6. De kwaliteit van de universele dienst

De leden van de fractie van de PvdA, het CDA, D66, de SP, de SGP, de RPF en het GPV vragen naar het kwaliteitsniveau van de dienstverlening, in het bijzonder naar de fijnmazigheid van het door TPG in stand te houden netwerk van dienstverleningspunten in landelijke gebieden, stadsbuurten en -wijken, en de mogelijke consequenties van het wetsvoorstel terzake. Zij vragen, ook in verband met de positie van de postagentschappen en de zorgen van de Vereniging van Postagentschappen, naar de toepasselijke voorschriften van het Barp, het toezicht op de naleving daarvan, en of de regering voornemens is om het Barp in dit opzicht aan te passen.

Ter beantwoording van de bovengenoemde vragen wordt voor een goed begrip in algemene zin het thans geldende wettelijke stelsel betreffende het door de houder van de concessie in stand te houden netwerk van dienstverleningspunten uiteengezet.

Op grond van artikel 5 van de Postwet zijn in § 2 van het Barp richtlijnen opgenomen die betrekking hebben op de instandhouding van de opgedragen dienstverlening, en met name de wijze waarop en de mate waarin deze dienstverlening moet worden aangeboden. In dit verband worden ook richtlijnen gesteld aan het beschikbaar stellen en houden van dienstverleningspunten, postvestigingen waar van de opgedragen dienstverlening gebruik kan worden gemaakt. De motivering die ten grondslag ligt aan deze richtlijnen is dat voor een ieder in Nederland de beschikbaarheid van dienstverleningspunten in voldoende mate gegarandeerd moet zijn.

In de huidige situatie worden onder deze dienstverleningspunten postkantoren en postagentschappen verstaan. In 1988 werden ook de halteplaatsen van de rijdende postkantoren aangemerkt als dienstverleningspunt. Deze zijn echter in de loop van de tijd in vaste vestigingen met een mini-assortiment omgezet – een assortiment dat niet het gehele pakket van thans opgedragen diensten omvat, maar diensten waar de particulier regelmatig gebruik van maakt, zoals de verkoop van zegels en briefkaarten en het aannemen van bepaalde postzendingen –. Sedertdien worden deze zogeheten a'mini's als dienstverleningspunten aangemerkt.

In § 2.9 van het Barp is bepaald dat de houder van de concessie voor het aanbieden van postzendingen en voor het verrichten van andere met het vervoer van postzendingen samenhangende handelingen gebruik moet maken van het net van dienstverleningspunten, zoals dit aanwezig was op het moment van het van kracht worden van het oorspronkelijke Barp (1 januari 1989).

Dit net heeft overigens niet alleen betrekking op handelingen in het kader van de opgedragen dienstverlening, maar ook op handelingen ten behoeve van derden, zoals de Postbank N.V..

In het net van dienstverleningspunten mogen op grond van § 2.10 van het Barp vervolgens wijzigingen worden aangebracht, indien een wijziging in het gebruik van de opgedragen diensten of andere diensten die door de houder van de concessie voor derden op die dienstverleningspunten worden verleend, daartoe redelijkerwijs aanleiding geeft.

Dergelijke wijzigingen zijn echter slechts toegestaan, voorzover zij voldoen aan de in het Barp opgenomen voorschriften die aan het instandhouden van het netwerk van dienstverleningspunten worden gesteld (§ 2.11 en § 2.12). Kort samengevat komen deze voorschriften op het volgende neer.

In een woonkern – een aaneengesloten bebouwing binnen één gemeente – met 5 000 of meer inwoners moet binnen een straal van 5 kilometer een dienstverleningspunt aanwezig zijn. Indien het inwonertal 50 000 overschrijdt, zal per elk 50 000 inwonertal een extra dienstverleningspunt aanwezig moeten zijn. Buiten deze woonkernen moet de houder van de concessie zorgdragen voor een zoveel mogelijk hiermee vergelijkbaar niveau van aanwezigheid van dienstverleningspunten. Indien een dergelijk niveau redelijkerwijs niet haalbaar is, moet hij voor een vervangende vorm van dienstverlening zorgen.

Binnen dit wettelijke stelsel heeft TPG invulling gegeven aan haar postvestigingenbeleid. Centrale uitgangspunten bij dit beleid zijn de handhaving van de landelijke dekking van dienstverleningspunten en het veiligstellen van een acceptabel verzorgingsniveau op het platteland. Daarbij is van belang om op te merken dat het huidige aantal dienstverleningspunten dat TPG beschikbaar heeft, boven het in het Barp voorgeschreven niveau ligt. In het kader van het door TPG gevoerde postvestigingenbeleid 1995–1998 dat overigens met een jaar is verlengd, zijn over deze extra dienstverleningspunten aanvullende afspraken gemaakt tussen de houder van de concessie en de Minister van Verkeer en Waterstaat. Over deze aanvullende afspraken heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 13 augustus 1996 geïnformeerd (kamerstukken II 1995/96, 21 693, nr. 38).

Overigens blijkt uit de beschikbare gekwantificeerde gegevens dat het totale aantal dienstverleningspunten in vergelijking met het postvestigingenbeleid in de daaraan voorafgaande periode (1991–1994) is toegenomen. Bij het afsluiten van dit postvestigingenbeleid bedroeg het totale aantal postvestigingen 2145. Uit de concessierapportage over 1998 van TPG blijkt dat het net van dienstverleningspunten (incl. a' mini's) thans bestaat uit 2239 postvestigingen.

De OPTA houdt toezicht op de naleving door de houder van de concessie van de voorschriften uit het Barp. De OPTA heeft aangegeven dat de houder van de concessie aan deze voorschriften voldoet. Overigens blijkt dit ook uit de concessierapportage over 1998.

Het ligt in het voornemen van de regering om het in het Barp verankerde stelsel ook na de totstandkoming van het wetsvoorstel onverkort te handhaven. Dit houdt in dat de houder van de concessie ook in de toekomst gehouden is om de bovengenoemde eisen in het Barp na te leven, opdat een landelijke dekking van postvestigingen kan worden gewaarborgd die voldoet aan de basisbehoeften van de gebruikers, en die bovendien een acceptabel verzorgingsniveau op het platteland veiligstelt.

De leden van de fractie van de CDA vragen hoe de regering aankijkt tegen ontwikkelingen waarbij met de vestiging van postkantoren ingespeeld wordt op actuele tendensen, zoals bij voorbeeld de opening van postkantoren bij tankstations langs de rijkswegen. De leden van de fractie van de SP vragen hoe de dreigende opdoeking van 1600 postagentschappen zich verhoudt met het in de memorie van toelichting beschreven landelijk dekkende netwerk en hoe de regering denkt de positie van de postagentschappen te kunnen garanderen.

De leden van de fractie van de SP lijken te veronderstellen dat er sprake is van een dreigende opheffing van 1600 postagentschappen. De regering geeft aan dat hiervan geen sprake is.

In een aantal recente kamervragen heeft het lid Bakker (D66) ditzelfde onderwerp aan de orde gesteld. In antwoord op deze vragen heeft de regering aangegeven dat van bedoelde opheffing geen sprake is (handelingen II 1998/99, nr. 739). De regering heeft daarbij opgemerkt dat TPG haar heeft meegedeeld dat zij, mede met het oog op de verbetering van de service aan de klanten, enkele experimenten heeft gestart om te onderzoeken of een andere invulling kan worden gegeven aan de verplichting van de houder van de concessie om dienstverleningspunten beschikbaar te stellen. TPG voert deze experimenten onder meer in supermarkten en bij benzinstations uit, en zal, wanneer de resultaten daartoe aanleiding geven, eventuele plannen voor een nieuw vestigingenbeleid aan de overheid voorleggen. Aangezien de uitkomsten van de experimenten nog niet beschikbaar zijn, acht de regering het niet opportuun om op dit moment hierover een uitspraak te doen.

Het spreekt overigens vanzelf dat de experimenten slechts kunnen worden uitgevoerd binnen de eisen die in het Barp aan het netwerk van dienstverleningspunten worden gesteld. De houder van de concessie houdt de verplichting om hieraan te voldoen, opdat de beschikbaarheid van deze dienstverleningspunten voor een ieder in Nederland gewaarborgd blijft. Voor een toelichting op deze eisen zij kortheidshalve verwezen naar de bovenstaande beantwoording van de vragen over de desbetreffende bepalingen van het Barp.

De leden van de fractie van D66 vragen of het mogelijk is om aan de postagentschappen meer ruimte en vrijheid te verlenen om naast een basispakket van diensten ook dienstverlening ten behoeve van anderen te leveren.

Onder de huidige regelgeving is het al mogelijk dat postagenten voor anderen dan de houder van de concessie diensten aanbieden. Die ruimte en vrijheid is er dus. De postale regelgeving staat dat niet in de weg. Het is aan de postagenten zelf om daar gebruik van te maken.

7. Voorbehouden diensten

De in onderdeel 7 van het verslag gestelde vragen zijn elders in de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag beantwoord.

8. Tarieven en systeem van kostentoe rekening

Door de leden van de fracties van de PvdA, de VVD, het CDA en D66 zijn diverse vragen gesteld met betrekking tot het huidige en toekomstige toerekeningsstelsel, met name vragen zij of hiermee een voldoende transparantie wordt gegarandeerd en of het toerekeningsstelsel voldoende waarborg biedt voor het voorkomen van kruissubsidiëring.

Het huidige Barp schrijft een gescheiden financiële verantwoording voor van de opgedragen diensten enerzijds en de overige diensten anderzijds. Het oogmerk van de gescheiden financiële verantwoording is het verkrijgen van een getrouw beeld van de grootte en samenstelling van het resultaat uit hoofde van de concessiefunctie en van het in de concessie gemiddeld geïnvesteerd vermogen. Daartoe worden de kosten, de opbrengsten en het geïnvesteerd vermogen toegerekend aan de hand van de principes die in een toerekeningssysteem zijn vastgelegd. Dit systeem is door TPG vastgesteld. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft met het systeem ingestemd (brief van 27 november 1996, nr. HDTP/TT/96/1474). Inmiddels berust de instemmingsbevoegdheid bij de OPTA. Het toerekeningssysteem is een systeem ten behoeve van de financiële verantwoording waarbij de kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen worden geïdentificeerd en toegerekend aan de activiteiten waarop ze betrekking hebben. Hiermee wordt een transparant en adequaat financieel beeld verkregen van de diverse te onderscheiden activiteiten. In de jaarlijkse concessierapportage geeft TPG onder meer inzicht in de financiële resultaten die in het kader van de post-concessie worden uitgevoerd.

Toepassing van deze regels voorkomt (conform artikel 6.6 van het huidige Barp) dat subsidiëring plaatsvindt door opgedragen diensten van andere activiteiten. Zo is het niet mogelijk om kosten of opbrengsten van bepaalde activiteiten toe te rekenen aan andere activiteiten. Ook zou sprake kunnen van kruissubsidie als structureel verlieslatende activiteiten worden gefinancierd met winsten van andere activiteiten. Een structureel negatief dan wel lager rendement dan gebruikelijk is bij vergelijkbare activiteiten, zou dan kunnen duiden op kruissubsidiëring. De tweedeling in de boekhouding biedt inzicht in de rentabiliteit van de verschillende activiteiten.

In het algemeen is het financieren van niet-rendabele activiteiten buiten het voorbehouden gebied met winsten behaald uit het voorbehouden gebied niet toegestaan. Van dit laatste is geen sprake als voor bepaalde diensten die aan TPG zijn opgedragen door de Minister van Verkeer en Waterstaat uit maatschappelijke overwegingen een niet-kostendekkend tarief wordt vastgesteld. Het betreft nu met name de kosten voor niet-rendabele onderdelen van de opgedragen dienstverlening als braille-zendingen en het vervoer van dagbladen en tijdschriften.

Toezicht op de juiste en goede toepassing van het systeem vindt plaats door de externe accountant van TPG, en tevens door een tweede onafhankelijke door de OPTA aangewezen accountant. De resultaten van de toepassing van het toerekeningssysteem worden jaarlijks gerapporteerd (aan de OPTA) in de concessierapportage van TPG.

Ingevolge artikel 14, tweede lid, van de richtlijn zal de huidige tweedeling in de interne boekhouding worden uitgebreid naar een driedeling naar voorbehouden diensten, de overige opgedragen diensten en de vrije diensten. De toerekening van de kosten zal overeenkomstig de in artikel 14 van de richtlijn aangegeven bedrijfsadministratieve principes plaats dienen te vinden. Daarnaast dient door de beginselen waaraan de tarieven moeten voldoen (kostengebaseerdheid, non-discriminatoir, transparant, betaalbaar) een deugdelijk beheer van de opgedragen dienst te worden gewaarborgd en te worden voorkomen dat concurrentievervalsing door ongeoorloofde vormen van kruissubsidiëring tussen de drie onderscheiden diensten plaatsvindt. In dit verband is van belang dat in de mededeling aan het begrip (ongeoorloofde) kruissubsidie een nadere uitleg is gegeven (onderdeel 3 van de mededeling).

In artikel 14 van de richtlijn is tevens bepaald dat de nationale regelgevende instanties erop toezien dat de overeenstemming met het toerekeningssysteem wordt gecontroleerd door een bevoegde instantie die onafhankelijk is van de leverancier van de universele dienst. Tevens moeten de lidstaten zorgen voor de periodieke bekendmaking van een verklaring van overeenstemming.

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke termijn TPG de driedeling moet hebben geïmplementeerd.

Op grond van artikel 14 van de richtlijn moet de bedoelde driedeling in de boekhouding binnen twee jaar na de datum van inwerkingtreding van de richtlijn overeenkomstig dit artikel worden gevoerd. Aangezien de richtlijn met ingang van 10 februari 1998 in werking is getreden, betekent dit dat deze driedeling ingevolge de richtlijn op 10 februari 2000 een feit moet zijn. Op basis hiervan zullen in 2001 de financiële resultaten voortvloeiend uit deze nieuwe indeling beschikbaar komen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven ligt het in de bedoeling om artikel 14 van de richtlijn te implementeren in het op artikel 5 van de (te wijzigen) Postwet gebaseerde Barp. Als eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, is het voornemen dat het wetsvoorstel met de bijbehorende uitvoeringsregelingen in werking zal treden nadat de tekst van het tot wet verheven wetsvoorstel en de bijbehorende uitvoeringsregelingen gepubliceerd zijn, doch niet eerder dan 1 april 2000.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de regering vindt van het door sommige marktpartijen gestelde dat ook bij het invoeren van de voorgenoemde driedeling teveel ruimte overblijft voor «creatief» boekhouden. Hoe staat de regering tegenover de mening van sommige marktpartijen dat ten aanzien van deze begrenzing van de opgedragen dienstverlening een betere operationele en commerciële scheiding gewenst is?

Als eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is toegelicht zal het toerekeningssysteem door de OPTA worden goedgekeurd. Door dubbele externe accountantscontrole wordt erop toegezien dat deze principes op een juiste wijze worden toegepast, hiervan wordt de OPTA in kennis gesteld. De OPTA heeft overigens ook de bevoegdheid aanvullende controles te verrichten op een juiste toepassing van het systeem. Deze set aan regels biedt voldoende waarborg voor het voorkomen van «creatief» boekhouden.

De leden van de fractie van D66 vragen of bij het toerekenen van gemeenschappelijke kosten voor monopolie- en niet monopolie-activiteiten aan monopolie-activiteiten, gelet ook op door TPG te behalen schaalvoordelen, een potentiële ongelijkheid in de concurrentievoorwaarden met andere aanbieders op de (Nederlandse) postmarkt kan ontstaan en of zulks niet in strijd is met nationale of Europese regelgeving.

In artikel 14, derde lid, van de richtlijn zijn een aantal vereisten opgenomen waaraan het systeem van kostentoerekening van de postbedrijven dient te voldoen. Ten aanzien van de toerekening van gemeenschappelijke kosten is onder meer bepaald dat deze, indien mogelijk, worden toegerekend op basis van een rechtstreekse analyse van de herkomst van de kosten. Tevens wordt een beschrijving gegeven omtrent de wijze waarop kostentoerekening dient plaats te vinden in die situaties waarin een rechtstreekse analyse niet mogelijk is.

Doordat TPG zowel publieke taken als commerciële taken verricht kan TPG profiteren van «economies of scope». Omdat het bedrijf zowel activiteiten onder een monopolie en andere activiteiten verricht kunnen lagere gemiddelde kosten voor input worden gerealiseerd. Dit betekent op zichzelf niet dat sprake is van ongelijke concurrentievoorwaarden met andere aanbieders op de Nederlandse markt of strijdigheid met nationale of Europese regelgeving. In dit verband verwijst ondergetekende ook naar de werkzaamheden van de werkgroep Markt en Overheid, waarop verder in deze nota naar aanleiding van het verslag wordt ingegaan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom de regering kiest voor een gescheiden boekhouding en niet voor het onderbrengen van de voorbehouden dienst, de overige opgedragen dienst en de vrije diensten in aparte vennootschappen, zoals door de Commissie Cohen wordt aanbevolen. Zij vragen de Kamer op de hoogte te stellen van de specifieke aanbevelingen die de commissie-Cohen ten aanzien van het postdossier heeft gedaan. De leden van de fractie van de VVD vragen een nadere toelichting in hoeverre het wetsvoorstel afwijkt en/of samenhangt met de eventuele wijzigingen in het Barp naar aanleiding van de Cohen toets. Ook de leden van D66 achten het van belang de uitkomsten van de Cohen toets en de eventuele wijzigingen die de minister in het Barp wenst door te voeren, te betrekken bij dit wetsvoorstel en vragen wanneer de Kamer de evaluatie en de uitkomst van de toets tegemoet kan zien. De leden van de fractie van de SGP vragen of het niet gewenst is dat bij het verlenen van exclusieve concessies, de verplichting wordt opgelegd tot een separate infrastructuur en een gescheiden operatie bij de uitoefening van het monopolie ten opzichte van andere diensten om zo te voorkomen dat de concessiehouder een permanent concurrentievoordeel behoudt.

In het eindrapport werkgroep Markt en Overheid (Commissie Cohen) van 20 februari 1997 wordt ten aanzien van de scheiding van publieke en markt activiteiten het volgende gesteld: «de meest vergaande consequentie die het uitgangspunt van gelijke concurrentiecondities met zich meebrengt is de scheiding van publieke en markt activiteiten in juridische, organisatorisch en financiële zin, leidend tot afstoting van marktactiviteiten». De werkgroep Markt en Overheid kiest in beginsel voor een dergelijke structuuroplossing om te waarborgen dat een hybride onderneming geen misbruik kan maken van haar speciale positie op die markten die wel onder concurrentie zijn geplaatst. Op deze hoofdregel zijn echter vier uitzonderingsposities geformuleerd:

1. marktactiviteiten zijn onlosmakelijk verbonden aan de publieke taakvervulling;
2. marktactiviteiten op het gebied van kennisinfrastructuur;
3. voor het uitvoeren van een overheidstaak is om technische en/of operationele redenen en ondeelbare minimumcapaciteit nodig aan technische productiemiddelen, wat kan leiden tot een voor de overheidstaak onbenutte restcapaciteit;
4. er is een beslissing genomen om de publieke taak onder concurrentie te plaatsen.

In het geval van TPG is sprake van uitzonderingspositie 4. Een volledige liberalisatie van de markt is voorzien. De beperking van onder meer het monopolie tot briefpost van 100 gram en 3 keer het basistarief vormt hiertoe een eerste stap.

Afgesproken is dat bij de geplande aanpassing van het Barp ook het toetsingskader zoals geformuleerd door de werkgroep Markt en Overheid zou worden gehanteerd. In het voorliggende wetsvoorstel is, teneinde een wettelijke grondslag voor eventuele aanpassingen mogelijk te maken, een voorziening toegevoegd. Conform het toetsingskader «Markt en

Overheid» wordt nader onderzocht of het nodig is nadere gedragsregels op te stellen om een «level playing field» te garanderen.

Ondergetekende heeft het rapport van de Werkgroep Markt en Overheid recent ontvangen. Hierover zal nog afstemming met de Minister van Economische Zaken dienen plaats te vinden. De Kamer zal zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd of de conclusies en aanbevelingen van het rapport naar de mening van ondergetekende leiden tot aanvullende wijzigingsvoorstellen in het Barp.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het voorstel van de Nederlandse regering voor een driedeling in de boekhouding zich verhoudt tot de ontwikkelingen in de ons omringende landen.

In artikel 14 van de richtlijn is bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de boekhouding van de leveranciers van de universele dienst binnen twee jaar na de datum van de inwerkingtreding van de richtlijn overeenkomstig het bepaalde in artikel 14 wordt gevoerd. Indien een ander systeem van bedrijfsadministratie wordt toegepast mag dit alleen indien er een duidelijke scheiding tussen de drie blokken van diensten wordt aangebracht, de nationale regelgevende instantie dit systeem heeft goedgekeurd en de Commissie vooraf van deze afwijking op de hoogte is gebracht. Op basis van deze vereisten kan worden gesteld dat ook de ons omringende landen tot een dergelijke driedeling over dienen te gaan.

De leden van D66 vragen naar het standpunt van de regering met betrekking tot het aanwenden van concessiegelden of -winsten ten behoeve van overnames van concurrerende bedrijven. De leden van de fractie van de PvdA vragen of het ook niet voor de hand zou liggen het gebruik van concessiegelden voor overnames van concurrerende bedrijven expliciet te verbieden en of dat ook niet onder het begrip «kruissubsidiëring» moet vallen.

Voor de beantwoording van de vraag of de aanwending van concessiegelden voor overnames van concurrerende bedrijven niet onder het begrip kruissubsidiëring moet vallen is de uitleg die in de mededeling aan het begrip kruissubsidiëring wordt gegeven van belang. Bij de betreffende uitleg staat centraal dat de kosten op een juiste wijze worden toegerekend. Teneinde hierover geen misverstand te laten bestaan is in de brief van 17 juni 1998 van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1997/98, 21 693, nr. 46) voorgesteld dat TPG bij interne financiering een marktconforme rente aan kosten toe dient te rekenen. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat TPG middelen verkregen uit de concessie aanwendt voor overnames tegen een vergoeding die sterk afwijkt van hetgeen op de markt gebruikelijk is. Hoewel marktconformiteit van vermogenskosten ook nu reeds in het kostentoe rekeningssysteem is verankerd, zal in het Barp dit beginsel worden geëxpliciteerd. Gelet op het feit dat TPG een normale beursgenoteerde onderneming is en er voldoende waarborgen zijn gecreëerd dat de aanwending van winsten tegen marktconforme voorwaarden geschiedt, ligt een expliciet verbod tot het gebruik van concessiegelden voor de overnames van concurrerende bedrijven niet in de rede. Daarnaast zou een dergelijke verbod ook praktische problemen opleveren. Met inachtneming van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek kent PTT Post slechts een enkele entiteit van het (eigen) vermogen. Het bedrijf is hierdoor gebonden aan hetgeen omtrent winstbestemming en vermogensvorming in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is bepaald.

De leden van de fractie van D66 vragen om meer inzicht over hoe de regering de price cap de komende periode in wil gaan vullen. De leden van de fractie van de PvdA vragen of de eis van kostenoriëntatie aan elk afzonderlijk tarief wordt gesteld en of een verbod op tariefverhoging ook voor elk afzonderlijk tarief geldt.

In de nieuwe situatie zal conform het bepaalde in artikel 12 van de richtlijn, de kostenoriëntatie van tarieven het uitgangspunt vormen. Ter regulering van de tarieven is het voornemen om gebruik te maken van een price cap-systeem, evenals dat onder de huidige postale regelgeving het geval is.

Het price cap-systeem heeft als voordeel dat het prikkels biedt tot kostenbesparingen en efficiencylagen bij TPG en tevens duidelijkheid verschaft aan alle betrokkenen over de tariefontwikkeling die de komende jaren te verwachten is. Het systeem geeft ook een betere invulling aan de eigen mate van vrijheid van TPG omdat zij tot op zekere hoogte zelf kan bepalen hoe haar tarievenbeleid is.

In de nieuwe situatie zal het price cap-systeem zich uiteraard richten op de tarieven van de gewijzigde opgedragen diensten. In het Barp zal een nadere invulling worden gegeven aan dit systeem. Deze uitwerking zal mede betrekking hebben op het aantal «mandjes» (bijvoorbeeld voor die diensten die voorbehouden zijn en de overige diensten onder de opdracht), de periode waarvoor een price cap systeem geldt en de weging van de diverse diensten in een bepaald mandje.

De leden van het CDA vragen een reactie van de regering op het signaal van sommige partijen dat de prijzen in het exclusieve gedeelte naar beneden zouden kunnen. Zij vragen hierbij een inschatting van de relatieve prijs/kwaliteit-verhouding van de in Nederland geleverde postale dienstverlening te betrekken.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering het eens is met de berekening van Selektvracht B.V. dat de prijs van 0,80 voor normale briefpost aanzienlijk omlaag kan en zo ja, hoe hij de tarieven gaat verlagen.

In het huidige Barp is voorzien in een verbod op kruissubsidiëring tussen concessie- en niet concessiediensten. Teneinde hierop toezicht uit te kunnen oefenen is TPG verplicht tot een tweedeling in de boekhouding en een financiële rapportage over de concessie dienstverlening (de totale opdracht). Op basis van deze rapportage is het niet mogelijk een oordeel te geven over de kosten en opbrengsten die met de dienstverlening onder het monopolie samenhangen en daarmee ook niet over het absolute niveau van de tarieven. Voor de beheersing van de stijging van de tarieven is in het Barp voorzien in een tariefbeheersingssysteem. In grote lijnen komt deze systematiek erop neer dat het gewogen gemiddelde van de tariefstijgingen de loonkostenontwikkeling niet mag overtreffen. Gelet op deze systematiek is het niet mogelijk een oordeel te geven over de bewering dat het tarief van 80 cent aanzienlijk omlaag kan. In dit verband dient overigens te worden opgemerkt dat het tarief van 80 cent in vergelijking met andere landen van de Europese Unie relatief laag is en de kwaliteit van dienstverlening goed te noemen is. In het kader van de implementatie van de postrichtlijn zal TPG in de toekomst worden verplicht tot een driedeling in de boekhouding. De kosten zullen overeenkomstig de beginselen uit een goedgekeurd kostentoerekeningssysteem moeten worden toegerekend aan respectievelijk monopoliediensten, overige opgedragen diensten en het vrije gebied. Het bedrijf zal voorts in de concessierapportage afzonderlijk moeten gaan rapporteren over het monopoliedeel en de overige opgedragen diensten. Bij het beschikbaar komen van deze rapportage zal een beter beeld van de financiële

middelen die met het monopolie samenhangen kunnen worden verkregen.

9. Periodiekentarief

De leden van de fractie van de VVD vragen om een nadere verduidelijking van het periodieken- of voorkeurtarief. Ook vragen zij de regering het standpunt ten aanzien van «cultural mail» te verduidelijken in samenhang met de uitzonderingspositie van de pers bij de Mededingingswet. En hoe staat de regering tegenover het standpunt het profijtelijke voorbehouden vervoer van brieven te koppelen aan een lage vervoerprijs voor dagbladen en periodieken?

Op grond van de huidige Postwet is aan TPG als houder van de concessie het exclusieve monopolie verleend voor het vervoer van brieven tot 500 gram met daarnaast een ruime landelijke vervoersplicht voor deze brieven en andere postzendingen waaronder drukwerken als dagbladen en tijdschriften. Ten tijde van de totstandkoming van de Postwet gold als uitgangspunt dat het staande postbeleid van onder de Postwet van 1954 zou worden voortgezet. Dit betekende voor de houder van de concessie dat ook de niet rendabele onderdelen van de opgedragen dienstverlening voor rekening van de houder van de concessie moesten blijven uitgevoerd. De tekorten hierop werden verdisconteerd in de exploitatie van de opgedragen dienstverlening. Het betrof hier met name het vervoer van dagbladen en tijdschriften alsmede braillezendingen. Hiermee werd afgeweken van het uitgangspunt dat PTT Post zou gaan werken op basis van normale bedrijfseconomische principes zoals op kosten gebaseerde tarieven. Een voortzetting van deze onrendabele activiteiten werd uit een oogpunt van algemeen maatschappelijk belang, in het bijzonder ter ondersteuning en bevordering van de pluriformiteit van het informatieaanbod en de toegang daartoe nodig geacht. De reden hiervoor was dat ten tijde van de invoering van de huidige Postwet de positie van PTT Post op de postmarkt allesoverheersend was. Van enige concurrentie was niet of nauwelijks sprake en daarmee ook geen alternatieven voor ander vervoer dan door middel van de aangeboden diensten van PTT Post. De huidige situatie op de postmarkt is echter niet meer dezelfde als die van 10 jaar geleden. Onder invloed van het liberaliseringsdenken heeft ook deze markt een ontwikkeling ondergaan. Werd aanvankelijk nog de overheersende positie van PTT Post op de postmarkt door het overige bedrijfsleven als een gegeven beschouwd, thans zijn ook andere vervoerders op delen van deze markt actief. Het beleid van de regering is er op gericht om deze ontwikkeling in de markt te bevorderen door in overeenstemming met de richtlijn met voorstellen te komen tot wijziging van de Postwet die tot doel hebben de wettelijke belemmeringen voor een verdere liberalisering van de postmarkt meer te beperken. Met het wetsvoorstel wordt het voorbehouden gebied van het brievenvervoer verkleind van 500 gram tot 100 gram en in het verlengde hiervan wordt de omvang van de opgedragen dienst beperkt. De beperking van de opdracht is vooral gelegen in het feit dat de verplichting voor de houder van de concessie zich voor wat betreft binnenlandse post nog slechts zal uitstrekken over postzendingen tot 10 kilogram tegen enkelstukstarief. Met deze keuze zal een stimulans worden gegeven aan een verdere ontwikkeling van de postmarkt dat zal leiden tot meer concurrentie en een alternatief vervoersaanbod. Indien er sprake is van partijenpost zoals het vervoer van drukwerken bestaande uit dagbladen en tijdschriften kunnen deze door TPG binnen de opdracht slechts worden vervoerd tegen het vooraf gepubliceerde enkelstukstarief. Indien voor het vervoer van periodieken gebruik zou worden gemaakt van de universele dienst zou dat tot een aanmerkelijke verhoging van het vervoerstarief leiden. Daarom kan dit vervoer het beste plaatsvinden buiten de universele dienst om

zodat op basis van normale bedrijfeconomische principes afspraken over de vervoersprijs tussen vervoerder en sector kunnen worden gemaakt. Ter zake van de gevolgen voor de tarieven kan nog het volgende worden opgemerkt. De houder van de concessie heeft onder de huidige Postwet er steeds naar gestreefd de tarieven voor het vervoer van dagbladen en periodieken meer in overeenstemming te brengen met de werkelijke kosten. Het is ook onder de huidige Postwet niet vanzelfsprekend dat het onrendabele karakter van dit deel van de opdracht tot in lengte van jaren in stand blijft. Met de sector zijn de afgelopen jaren dan ook prijsafspraken gemaakt over verhoging van de tarieven. Deze verhogingen tezamen met een vergroting van de efficiency van het postbedrijf hebben de vergoeding voor dit vervoer in de buurt van het breakeven point gebracht. Dit betekent dat de effecten van het wetsvoorstel voor de tarieven gematigd kunnen zijn. Wat het uiteindelijke prijseffect zal zijn op het vervoer van dagbladen en periodieken kan niet op voorhand worden gezegd.

De discussie die met betrekking tot de dagbladen heeft plaatsgevonden in het kader van de totstandkoming van de Mededingingswet had vooral betrekking op het beëindigen van de individuele verticale prijsbinding wegens strijd met de mededingingsregels. Deze afspraken tussen uitgever en distributeur leiden immers tot een beperking van de concurrentie tussen distributeurs hetgeen nadelig is voor de marktwerking en uiteindelijk de consument. De Tweede Kamer en de Minister van Economische Zaken hebben geoordeeld dat een onmiddellijke beëindiging van deze mededingingsafspraken in de markt van dagbladen zou kunnen leiden tot verschuivingen en schokeffecten op de dagbladmarkt. Doordat de dagbladsector in vergelijking met andere marktsectoren wordt beschouwd als een bijzondere sector met een product van bijzondere waarde als middel tot de dagelijkse voorziening van nieuws, opinies en achtergronden heeft de overheid vanouds hiervoor een bepaalde verantwoordelijkheid gevoeld. Daarom heeft de regering ingestemd met een overgangperiode tot 2003 zodat geen afbreuk wordt gedaan aan de unieke functie van dagbladen door eventuele ongewenste verschuivingen en effecten op die markt, waardoor de distributie van dagbladen zou kunnen verslechteren.

De mededingingsdiscussie over de positie van de dagbladen is niet (geheel) vergelijkbaar met de problematiek van het periodiekentarief. In de eerste plaats heeft het periodiekentarief betrekking op het tarief zowel voor dagbladen als voor tijdschriften. In de discussie over de Mededingingswet heeft de Tweede Kamer geoordeeld dat met betrekking tot de tijdschriften er geen reden was om een uitzondering te maken op de bepalingen van de Mededingingswet. Als deze lijn doorgetrokken wordt naar de Postwet, en er is geen reden om met betrekking tot de vervoerstarieven voor tijdschriften dat niet te doen, bestaan er geen goede gronden de bestaande uitzonderingspositie te handhaven. Wat betreft de dagbladen kan het volgende worden opgemerkt. Zolang de huidige Postwet in werking is bestaat er feitelijk al een overgangssituatie terzake van de vervoerstarieven voor dagbladen en periodieken. Het is bij marktpartijen bekend dat deze situatie in de tijd gezien niet oneindig kan blijven voortbestaan. Zoals reeds is gememoreerd streeft TPG er reeds vele jaren naar om de tarieven meer in overeenstemming te brengen met de werkelijke kosten. Tot op heden is dat niet helemaal gelukt. De gevolgen van het wetsvoorstel voor de tarieven voor dagbladen en periodieken kunnen dan ook niet worden aangemerkt als een schokeffect dat zal leiden tot ongewenste effecten waardoor de distributie van dagbladen en periodieken zal verslechteren. Er is naar het oordeel van de regering dan ook geen reden om ten behoeve van de dagbladsector en periodiekensector de huidige overgangssituatie te handhaven.

Van het voorstel van de leden het vervoer van brieven te koppelen aan een laag vervoerstarief voor dagbladen en periodieken is de regering geen voorstander. Gezien de reeds lang bestaande overgangssituatie voor dagbladen en periodieken, welke sector toch als een normale bedrijfsector moet worden gezien, is er niet langer de noodzaak deze overgangssituatie te handhaven. Dit geldt te meer daar de vervoersmarkt zich het afgelopen decennium heeft ontwikkeld en zich verder zal ontwikkelen waardoor er meer mogelijkheden voor het vervoer van dagbladen en periodieken zijn en naar verwachting zullen komen. Het aan TPG binnen de universele dienst toestaan tarieven te hanteren die afwijken van de gepubliceerde enkelstukstarieven, mede vanwege de grote hoeveelheden die worden aangeboden, zou betekenen dat het voorgenomen beleid om de universele dienst met betrekking tot drukwerk te beperken tot enkelstukstarief zou worden verlaten. Dit is alleen mogelijk als de universele dienst ook omvat het vervoer van partijenpost tegen daarvoor geldende aparte tarieven. Daarnaast zou dan ook nog kruissubsidie mogen plaatsvinden tussen de voorbehouden dienst en het vervoer van dagbladen en periodieken waarvan hier in geval van onrendabele dienstverlening sprake zou zijn. Met het handhaven van de bestaande overgangssituatie voor het vervoer van dagbladen en periodieken wordt een verkeerd signaal aan de markt afgegeven. De bedoeling van het wetsvoorstel is juist beweging en dynamiek in de markt te brengen door de kansen en mogelijkheden op de markt voor nieuwe aanbieders te vergroten. Door de opgedragen dienst opnieuw te belasten met onrendabele dienstverlening wordt afbreuk gedaan aan de beoogde stimulans voor meer marktwerking in de postsector.

De leden van de fractie van D66 vrezen dat als gevolg van het buiten de opdracht brengen van het vervoer van dagbladen en periodieken en wegens het ontbreken van daadwerkelijke concurrentie de tarieven van TPG voor dit soort postzendingen zullen stijgen. Zij zijn van oordeel dat lage tarieven ook in de toekomst nodig zijn voor een blijvende bevordering van pluriform informatieaanbod. De leden van de fractie van D66 vragen de regering te willen ingaan op de diverse door NUV en KVGGO terzake aangedragen argumenten.

Het Nederlandse Uitgeversverbond (NUV) en het Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen (KVGGO) hebben een standpunt ingenomen terzake van het voornemen van de regering om de in het Barp opgenomen regeling voor onrendabele dienstverlening voor wat betreft het vervoer van dagbladen en periodieken te beëindigen. In dit standpunt wordt vooral commentaar gegeven op de door de regering aangevoerde argumenten waarom niet langer de noodzaak bestaat de bestaande overgangssituatie voort te zetten. Op dit commentaar zal hier nader op worden ingegaan.

Door het NUV en het KVGGO wordt bestreden dat de ontwikkeling van de markt zou rechtvaardigen dat de bijzondere positie voor dagbladen en periodieken wordt beëindigd. Er zijn geen adequate alternatieven voor distributie in de markt.

In antwoord hierop wordt gesteld dat de postmarkt het afgelopen decennium een aanmerkelijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Op deelgebieden van die markt is in meer en in mindere mate concurrentie tot stand gekomen. Hierbij kan worden gewezen op het ontstaan van landelijk opererende vervoerders als Medianet (het gesloten VNU netwerk), Netwerk VSP B.V. en de Interlanden Spreigroep. Ook de stadspostdiensten ontwikkelen zich tot een vervoerder van periodieken en dagbladen op lokaal en regionaal niveau. De voorstellen tot wijziging van de postwetgeving zullen een stimulans betekenen voor reeds bestaande marktpartijen om hun activiteiten uit te bereiden en voor nieuwe partijen

om op de postmarkt initiatieven te ontplooiën. Dat zal ook kunnen leiden tot meer alternatieven voor het vervoer van dagbladen en periodieken. Erkend moet worden dat in de huidige situatie nog niet in alle gevallen een alternatief aanwezig is voor het vervoer door TPG. Dit behoeft echter niet noodzakelijkerwijs te leiden tot de conclusie dat de bijzondere positie voor dagbladen en periodieken in de regelgeving moet worden voortgezet. De nu te zetten stap op weg naar totale liberalisering van de postmarkt is een goed moment om het reeds meer dan 10 jaar bestaande overgangsregime voor dagbladen en periodieken te beëindigen.

Volgens het NUV en het KVGGO heeft PTT Post de afgelopen jaren de tarieven voor het vervoer van dagbladen met iets meer dan de inflatie verhoogd. Als gevolg van de bijzondere positie in de huidige regelgeving voor het vervoer van dagbladen en periodieken is het tarief voor dit soort drukwerken momenteel nog niet in overeenstemming met de kosten. Reeds lang is duidelijk dat deze situatie niet kan voortduren. Dit uitgangspunt is ook neergelegd bij de totstandkoming van de huidige regelgeving inzake onrendabele deelactiviteiten. TPG streeft er dan ook al jaren naar om de tarieven meer in overeenstemming te brengen met de werkelijke kosten. Dit proces zal met de nieuwe voorstellen enigszins worden versneld. Niet gezegd kan worden dat de sector hier niet op voorbereid had kunnen zijn. Hoewel niet op voorhand gezegd kan worden wat precies de consequenties op het gebied van tarieven zullen zijn, bestaat niet de verwachting dat de prijsstijging zodanig zal zijn dat dit zal leiden tot een bemoeilijking van de verkrijgbaarheid van dagbladen en periodieken.

De eis in de richtlijn van op kosten gebaseerde tarieven noodzaakt niet tot het opgeven van de bijzondere positie voor dagbladen en periodieken. De richtlijn staat naar de opvatting van het NUV en het KVGGO kruissubsidie op «cultural mail» toe.

De richtlijn geeft inderdaad aan de lidstaten de mogelijkheid om met betrekking tot braillezendingen en «cultural mail» af te wijken van het beginsel dat de tarieven voor de diensten moeten zijn gebaseerd op kostprijs. De regering maakt van deze mogelijkheid gebruik terzake van braillezendingen. Voor dagbladen en periodieken acht de regering geen goede gronden meer aanwezig om de huidige regelgeving betreffende onrendabele deelactiviteiten voort te zetten. Deze komen er kort gezegd op neer dat ook bij een (gematigde) verhoging van de tarieven er geen reden is om aan te nemen dat daarmee het vervoer van dagbladen en tarieven onbetaalbaar wordt; de sector kon zich al geruime tijd voorbereiden op het beëindigen van de bijzonder positie en het voort laten bestaan van de bijzondere positie voor deze sector zou een verkeerd signaal aan de markt zijn met het oog op de gewenste toename van meer marktwerking ter bevordering van de dynamiek en efficiency in de markt.

Het NUV en het KVGGO vragen voorts aandacht voor de volgende (mogelijke) gevolgen en omstandigheden:

De voorgestelde liberalisering zal, zo stellen het NUV en het KVGGO, niet leiden tot nieuwe aanbieders in de markt die bereid zijn de postbezorging van dagbladen en periodieken tegen dezelfde lage tarieven en kwaliteit te verzorgen als thans geschiedt; er zou daarom een koppeling tot stand moeten worden gebracht tussen het vervoer van brieven tot 100 gram en de plicht voor de houder van de concessie om tegen lage posttarieven het vervoer van dagbladen en periodieken te blijven verzorgen. Ook wordt verwezen naar de discussie in de Tweede Kamer over de bijzondere positie van de dagbladen bij de behandeling van de Mededingingswet. De regering verwacht dat de liberaliseringsvoorstellen een impuls zullen geven aan de ontwikkeling van de postmarkt die zal gaan leiden tot meer concurrentie en product vernieuwing. Dat dagbladen en periodieken niet

door een andere aanbieder dan TPG tegen dezelfde lage tarieven kunnen worden vervoerd is niet vanzelfsprekend. De huidige tarieven van TPG zijn weliswaar niet tot stand gekomen op basis van normale bedrijfseconomische principes van TPG, maar dat hoeft nog niet te betekenen dat andere aanbieders niet tegen lagere kosten dan TPG zouden kunnen werken. Bij het tot stand brengen van meer markt en marktwerking dient onvermijdelijk te worden afgestapt van de bijzondere regeling. Zij verhindert juist dat er werkbare alternatieven totstandkomen waar de sector gebruik van kan maken. Ter zake van het koppelingsvoorstel en de discussie bij de Mededingingswet wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord dat is gegeven op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over de periodieken.

Het schrappen van een voorkeurstarief leidt tot prijsstijgingen die een aanslag zullen betekenen op de pluriformiteit van het informatieaanbod in Nederland, zo stellen NUV en KVGGO voorts.

In hoeverre en in welke mate het voorstel om de overgangssituatie voor dagbladen en periodieken te beëindigen, zal leiden tot hogere tarieven kan niet concreet worden aangegeven. Wel bestaat de verwachting dat die prijsstijging niet zodanig zal zijn dat daarmee de toegang tot het informatieaanbod wordt verhinderd. Ook de pluriformiteit van aanbod zal er niet door worden aangetast. Indien dit wordt vermindert zal de oorzaak daarvan eerder van een andere aard zijn dan een (beperkte) verhoging van de vervoerstarieven voor periodieken.

10. Toezicht

De leden van de fractie van de PvdA pleiten voor een toezicht van de OPTA op de postmarkt naar analogie van de telecommarkt, waarbij voor wat betreft de samenwerking met de Nma gebruik kan worden gemaakt van de protocollen die al voor telecom werken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af wat de redenen zijn voor het voorstel van de regering om het amendement van de Tweede Kamer over de relatie tussen de Nma en de OPTA terug te draaien. Zij vragen zich af welke gevolgen de voorstellen voor het samenwerkingsprotocol kunnen hebben en waarom het wetsvoorstel niet op dit protocol is gebaseerd. Zij constateren dat het wetsvoorstel dat de onafhankelijkheid van de Nma zou regelen, de Tweede Kamer nog niet heeft bereikt en er dus op dit moment geen aanleiding is om recent aangenomen amendementen te wijzigen. Ten slotte vragen deze leden waarom de regering bovendien vooruitloopt op de dit najaar geplande evaluatie van het stelsel van Europese richtlijnen met betrekking tot ONP.

Ten aanzien van de opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA over de relatie tussen de OPTA en de Nma wordt het volgende opgemerkt. De reden voor de wijziging van de bij amendement van de Tweede Kamer vervangen formulering van artikel 18.3 van de Telecommunicatiewet is gelegen in de toezegging van de regering tijdens de schriftelijke behandeling van het voorstel voor deze wet in de Eerste Kamer om reparatiewetgeving op dit punt voor te bereiden. Bij die gelegenheid heeft de regering toegezegd dat artikel 18.3 van de Telecommunicatiewet overeenkomstig het kabinetsstandpunt «Zicht op toezicht» dat is opgesteld in het kader van het marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteitsproject Toezicht bij geprivatiseerde nutsvoorzieningen (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73) zal worden aangepast (kamerstukken I 1997/98, 25 533, nr. 309d, blz. 14). De inhoud van dit kabinetsstandpunt was neergelegd in de formulering zoals deze was opgenomen in het voorstel voor de Telecommunicatiewet, voordat het bedoelde amendement was aanvaard (kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr. 6). Kern van het kabinetsstandpunt waarop in de memorie van toelichting uitgebreid is

ingegaan, is 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. Om deze reden is de bedoelde formulering van artikel 18.3 opnieuw in het wetsvoorstel opgenomen. Eenzelfde formulering is opgenomen in het voorgestelde artikel 15o, eerste lid, van de Postwet, waarin de relatie tussen de OPTA en de Nma voor wat betreft de postale sector is geregeld. Daarmee wordt ook voor postale regels de samenwerking tussen algemeen en sectorspecifiek toezicht in de zin van het kabinetsstandpunt geregeld.

In dit verband wordt nog eens benadrukt dat de voorgestelde formule de onafhankelijke positie van de OPTA niet aantast. De gekozen formule houdt niet in dat elk besluit van de OPTA ter toetsing moet worden voorgelegd aan de Nma; wel dient gegarandeerd te worden dat elk besluit, voorzover daarbij mededingingsbegrippen worden gehanteerd, in overeenstemming is met de Nma. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is er geen reden tot zorg dat via de Nma politieke beïnvloeding van besluiten van het college mogelijk wordt gemaakt. Uit de huidige praktijk blijkt dat ook de Nma als onafhankelijk toezichthouder functioneert. Voor wat betreft het aangekondigde wetsvoorstel dat ertoe strekt om van de Nma een zelfstandig bestuursorgaan te maken merkt ondergetekende op dat de Minister van Economische Zaken thans een wetsvoorstel daartoe in voorbereiding heeft. Gelet op de huidige positie van de Nma wordt echter geen reden gezien om tot het moment waarop dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig wordt gemaakt, te wachten met de voorgestelde regeling voor de verhouding tussen de OPTA en de Nma.

Ten aanzien van de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor het samenwerkingsprotocol dat op 4 januari 1999 tussen de OPTA en de Nma is vastgesteld (Stcrt. 2), wordt het volgende opgemerkt. Dit samenwerkingsprotocol bevat afspraken tussen de OPTA en de Nma over de wijze van samenwerking bij aangelegenheden van wederzijds belang. Zoals in de considerans van het protocol is aangegeven, voorziet het protocol in de wijze van behandeling van aangelegenheden waarbij zowel de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Telecommunicatiewet of de Postwet, als de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Mededingingswet in de post- of telecommunicatiesector aan de orde kan zijn. Daarbij voorziet het protocol ter uitvoering van het thans geldende artikel 18.3 van de Telecommunicatiewet tevens in de wijze van behandeling van aangelegenheden waarin bij de uitoefening van de bevoegdheden van de OPTA begrippen worden uitgelegd die worden gehanteerd bij de toepassing van artikel 24 van de Mededingingswet, alsmede in de wijze van totstandkoming van de in artikel 18.3 bedoelde richtlijnen.

Waar in het protocol afspraken zijn gemaakt in het kader van het thans geldende artikel 18.3 van de Telecommunicatiewet, zullen deze op onderdelen moeten worden aangepast aan het wetsvoorstel. Het betreft hier afspraken betreffende de uitoefening van samenlopende bevoegdheden op telecommunicatiegebied. Het is aan de OPTA en de Nma om invulling te geven aan het wettelijk voorschrift en aldus te garanderen dat overeenstemming bestaat over de invulling van algemene mededingingsbegrippen bij de toepassing van sectorspecifieke regels. Tot genoegen van ondergetekende voldoen de bestaande afspraken tussen de OPTA en de Nma reeds in hoge mate aan de eisen van «Zicht op toezicht». Gezien deze vaststelling zullen de desbetreffende wijzigingen naar het oordeel van ondergetekende niet ingrijpend van aard zijn.

Artikel 15o van het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om een wettelijke voorziening voor de samenwerking tussen OPTA en Nma op postaal gebied in de Postwet vast te leggen. Een zodanige wettelijke voorziening is er op dit moment nog niet. Derhalve zijn nu evenmin procedurele afspraken betreffende de uitoefening van samenlopende bevoegdheden als bedoeld in artikel 15o in het protocol vastgelegd. Uit bijlage 2 van het protocol kan worden afgeleid dat de OPTA en de Nma – op de grondslag van artikel 15o van de Postwet – een lijst met artikelen waarbij zich samenloop tussen de postale regelgeving en de mededingingsregelgeving kan voordoen, zullen vaststellen, zodra het wetsvoorstel is aanvaard. Daarmee zal het protocol te zijner tijd worden aangevuld.

Naar aanleiding van de vraag waarom de regering vooruitloopt op de dit najaar geplande evaluatie van het stelsel van Europese richtlijnen met betrekking tot ONP, merkt de regering op dat de huidige ONP-richtlijnen zijn vastgesteld met het oog op de totstandkoming van een interne markt voor telecommunicatiediensten. Deze richtlijnen hebben in Nederland hun neerslag gekregen in de Telecommunicatiewet. De evaluatie van deze richtlijnen vindt primair plaats in het kader van de ontwikkeling van de telecommunicatiemarkt zoals die heeft plaatsgevonden sinds deze markt per 1 januari 1998 communautair is geliberaliseerd. Deze richtlijnen hebben overigens geen betrekking op de postsector.

Met betrekking tot de procedure van de evaluatie van de ONP-richtlijnen brengt de regering nog het volgende onder de aandacht. De Commissie streeft ernaar om in het najaar van 1999 een groenboek ter zake uit te brengen. Op basis van dit groenboek zullen vervolgens consultatierondes met de lidstaten en alle andere geïnteresseerde partijen worden gehouden, waarna mogelijkerwijs concrete voorstellen voor nieuwe communautaire regelgeving door de Commissie zullen worden voorbereid. De regering verwacht dat dergelijke voorstellen, zo de Commissie daarvoor het initiatief neemt, pas over enkele jaren te verwachten zijn. Op dit moment is niet aan te geven wat de uitkomsten van de evaluatie zullen zijn. De regering voert met het onderhavige wetsvoorstel het regeringsstandpunt inzake algemeen en sectorspecifiek toezicht uit binnen de thans geldende kaders die door de communautaire wetgever zijn afgebakend. Omdat van een wijziging van deze communautaire kaders geen sprake is, loopt de regering naar haar oordeel niet vooruit op de geplande evaluatie van de ONP-richtlijnen.

De leden van de fractie van de VVD willen graag een nadere toelichting op de verdeling van de bevoegdheden tussen de OPTA en de Nma. Zij hechten eraan dat het toezicht op bedrijfseconomische gronden plaats zal vinden. Zij vragen naar het standpunt van de regering ten aanzien van sectorspecifiek toezicht op markten waar de concessiehouder een aanzienlijke positie heeft. Ook vragen zij of de OPTA behoort toe te zien op soorten van vervoer waarin TPG een aanmerkelijke marktmacht heeft.

Bij de verdeling van de bevoegdheden tussen de OPTA en de Nma is de wettelijke afbakening maatgevend. In artikel 15 van de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit is de wettelijke taak van de OPTA voor zowel de telecomsector als de postsector omschreven. Deze taak is aan de OPTA opgedragen in het belang van de doelmatige verzorging van post en telecommunicatie en de tot stand te brengen mededinging in de post- en telecommunicatiesector. In het kader van deze taak zijn aan de OPTA bij of krachtens de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit, de Postwet en de Telecommunicatiewet bepaalde bevoegdheden toegekend. Ook het toezicht op de in de Postwet op te nemen specifieke regels maakt daarvan deel uit. De achtergronden daarvan zijn in de memorie van toelichting uiteengezet, waarbij ook de randvoorwaarden

van het kabinetsstandpunt inzake toezicht («Zicht op toezicht», kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73) zijn betrokken (kamerstukken II 1998/99, 26 363, nr. 3, blz. 20). De wettelijke taken en bevoegdheden van de Nma zijn omschreven in de Mededingingswet en houden verband met de uitvoering van deze wet. Daarmee zijn de bevoegdheden van beide organen afgebakend. In de praktijk kunnen zich situaties voordoen waarbij de OPTA toezicht houdt op het bij of krachtens de Postwet voorgeschreven gedrag van de houder van de concessie, terwijl dat gedrag ook het toepassingsgebied van de Mededingingswet bestrijkt. Door middel van de voorgestelde procedure is een regeling getroffen die ertoe strekt om in deze situaties te voorzien in een doelmatige en efficiënte samenwerking tussen de beide toezichthouders.

De vraag naar het sectorspecifiek toezicht op markten waar de houder van de concessie een economische machtspositie heeft, moet in het perspectief van het bovenstaande worden geplaatst. De regering vermeldt in dit verband dat naar haar mening in de postsector, anders dan in de telecomsector, niet van het begrip «aanmerkelijke macht op de markt» kan worden gesproken. Het begrip «aanmerkelijke macht op de markt» dat ontleend is aan de EU-richtlijnen op het gebied van de telecommunicatie, is in de Telecommunicatiewet gereserveerd voor bepaalde posities op de telecommunicatiemarkt. De OPTA heeft, zoals gezegd, op grond van artikel 15 van de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit een toezichthoudende wettelijke taak op postaal gebied. Deze sector-specifieke taak bestaat er in om toezicht te houden op de naleving van de aan de houder van de concessie bij de Postwet opgedragen verplichtingen in het kader van de aan hem opgedragen dienstverlening. Deze sector-specifieke taak laat onverlet het toezicht dat de Nma houdt op grond van de Mededingingswet.

De leden van de fractie van D66 vragen, gezien het feit dat de mededeling van de Commissie geen bindend juridisch instrument is, op welke wijze wordt toegezien op de naleving van de mededingingsregels in de postsector.

De regering gaat er bij deze vraag vanuit dat de vraag is toegespitst op het door de Commissie uit te oefenen toezicht op de mededingingsregels in de postsector en op de beoordeling van bepaalde overheidsmaatregelen met betrekking tot de postsector.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is de mededeling van de Commissie niet als een juridisch bindend instrument in de zin van artikel 249 (oud: 189) van het EG-Verdrag te beschouwen. Wel is zij een belangrijke leidraad voor de door de Commissie te hanteren uitgangspunten bij de toepassing van het Europese recht. Mocht de Commissie bij de beoordeling van de (tot ondernemingen gerichte) artikelen 81 en 82 (oud: 85 en 86) en het (tot de lidstaten gerichte) artikel 86 (oud: 90) van het EG-Verdrag stuiten op gedragingen die volgens haar niet in overeenstemming zijn met de in de mededeling geformuleerde uitgangspunten of overigens in strijd zijn met het Europese recht, dan kan zij de aan haar bij of krachtens het EG-Verdrag toegekende bevoegdheden uitoefenen. Zo heeft zij bij voorbeeld op grond van verordening nr. 17/62 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 6 februari 1962 (PbEG L 13) een aantal bevoegdheden. Uit hoofde van deze verordening kan zij onder meer ondernemingen bij beschikking verplichten om aan vastgestelde inbreuken op de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag een einde te maken. Dezelfde verordening biedt ook de mogelijkheid aan de Commissie om boeten op te leggen wegens bepaalde inbreuken van de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag of het opleggen van dwangsommen ter beëindiging van bepaalde verboden gedragingen.

Met betrekking tot het toezicht op de naleving van artikel 86 van het EG-Verdrag wordt nog gewezen op artikel 86, derde lid, van het EG-Verdrag, op grond waarvan de Commissie in het licht van haar toezichthoudende rol inzake dit artikel richtlijnen of beschikkingen kan richten tot de lidstaten.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af waarom de regering enerzijds pleit voor vrije marktwerking en concurrentie, terwijl er anderzijds allerlei instellingen zijn zoals de OPTA en het OPT die met wetten en richtlijnen in de hand moeten gaan controleren of er wel sprake is van eerlijke concurrentie. Zij vragen of de regering deze tegenstrijdigheid ook ziet.

De regering gaat er vanuit dat de leden van de fractie van de SP met deze vragen veronderstellen dat een pleidooi voor vrije marktwerking en concurrentie minder (sectorspecifieke) regels zou moeten meebrengen. De regering deelt deze veronderstelling in zijn algemeenheid niet.

Het streven naar liberalisering van de postmarkt vergt, mede gezien het belang van de waarborging van de universele dienst en de belangen van de afnemers, vooraleerst een actieve bemoeienis van de overheid door middel van sectorspecifieke regels. In de huidige situatie worden dergelijke regels primair ingegeven door de richtlijn, met name de uit de richtlijn voortvloeiende noodzaak om de wettelijke monopoliepositie van de houder van de concessie op de briefpostmarkt af te bouwen, opdat ook andere aanbieders hun postdiensten kunnen aanbieden. Deze regels zijn neergelegd in het voorliggende wetsvoorstel. Bovendien legt de richtlijn in het kader van de ontwikkeling van een vrije markt van postdiensten de verplichting aan de lidstaten op om (meer) gedragsregels voor te schrijven aan de zogeheten leverancier van de universele dienst. Deze verplichting moet door middel van nieuwe algemeen verbindende voorschriften worden uitgevoerd. Het voorliggende wetsvoorstel strekt ook tot implementatie van deze verplichting.

Ook bij een toekomstige verdergaande liberalisering van de postmarkt dan met het wetsvoorstel wordt beoogd, zal vermoedelijk niet kunnen worden volstaan met minder regels dan thans voorgesteld. Om een situatie te creëren waarin aanbieders in zoveel mogelijk gelijke omstandigheden hun postdiensten kunnen aanbieden, zullen niet alleen voor TPG maar ook voor andere spelers op de postmarkt nieuwe voorschriften nodig zijn. Dit brengt mee dat in de toekomst een ruimer wettelijk stelsel dan thans in de Postwet voorzien is, beschikbaar zal moeten zijn. De wijze waarop deze nieuwe postale regelgeving vorm zal krijgen, zal mede afhankelijk zijn van de nog vast te stellen EU-regelgeving op postaal gebied. In het kader van de implementatie van deze EU-regelgeving zal dan tevens de vraag naar de sectorspecifieke regels opnieuw worden beantwoord.

De regering wil overigens de indruk bij de leden van de fractie van de SP wegnemen dat het OPT een toezichthoudend orgaan zou zijn. Het OPT is een overlegorgaan in de zin van artikel 4 van de Wet advies en overleg verkeer en waterstaat. In dit overlegorgaan wordt overleg gevoerd over het beleid ten aanzien van post en telecommunicatie. Aan dit overlegorgaan zijn geen toezichthoudende taken opgedragen op het terrein van post en telecommunicatie.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen waarom expliciet wordt gemeld dat er vooralsnog voor is gekozen om de toezichtstaak vooralsnog op te dragen aan de OPTA. Bestaan er concrete voornemens om deze taak onder te brengen bij de Nma?

In de memorie van toelichting is aangegeven dat in het voorliggende wetsvoorstel vooralsnog wordt gekozen voor eigenstandig sectorspecifiek toezicht door de OPTA (kamerstukken II 1998/99, 26 363, nr. 3, p. 20 en 21). Deze keuze houdt verband met het feit dat in de postsector vooralsnog sectorspecifieke regels noodzakelijk geacht worden die gedeeltelijk betrekking hebben op de relatie tussen de houder van de concessie en concurrerende aanbieders. Ook in de bestaande postale wetgeving is sprake van dergelijke regels, waarvoor thans reeds de OPTA als toezicht-houder is aangewezen. Het toezicht op de algemene mededingingsregels is (ook in de postsector) opgedragen aan de Nma. Teneinde de vereiste afstemming tussen de OPTA en de Nma te verzekeren zijn daartoe strekkende bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen.

Op grond van het kabinetsstandpunt inzake toezicht («Zicht op toezicht», kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73) dienen sectorspecifieke regels periodiek te worden heroverwogen. Bij een verdergaande liberalisering dan thans is voorzien in het wetsvoorstel, zal een heroverweging van deze specifieke regels aan de orde zijn. Daarbij zal ook de vraag naar de noodzaak van sectorspecifiek toezicht worden betrokken.

11. Werknemers bij postbedrijven

De leden van de fractie van de SP constateren dat de sociale positie van werknemers van TPG als gevolg van reorganisaties en automatisering is verslechterd. Zij vragen, onder verwijzing naar enkele artikelen uit het partijblad «Tribune» van 21 augustus 1998 en 23 oktober 1998 over de positie van (flex)werknemers van TPG, hoe de regering denkt de verschillende negatieve effecten van liberalisering op de positie van werknemers te voorkomen. De leden van de fractie van de RPF en het GPV vragen in hoeverre bij het voorliggende wetsvoorstel rekening is gehouden met de werkgelegenheid van het personeel van TPG. Zij vragen in het licht van hun constatering dat nauwelijks serieus wordt ingegaan op de uitgesproken vrees voor beheersing van de Nederlandse brievenmarkt door krachtige buitenlandse bedrijven, of de huns inziens laconieke opstelling van de staatssecretaris wel terecht is. De leden van de fractie van de SGP vragen aan de regering een nadere toelichting op de eventuele nadelige gevolgen voor de sociale positie van de werknemers in de betrokken postsector. In welke mate kan deze positie door de liberalisering in het gedrang komen?

De mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor de sociale positie van werknemers in de postsector is onder meer onderwerp van bespreking geweest in de vergadering van het OPT over dit wetsvoorstel (rapport van bevindingen van 25 juni 1998, nr. OPT 98/78). Enkele leden van het OPT hebben in deze vergadering nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de sociale positie van werknemers die als gevolg van de voorgestelde liberaliseringsmaatregelen zou kunnen verslechteren. Dit zou eens te meer het geval kunnen zijn, indien de brievenmarkt in omliggende landen niet op vergelijkbare wijze wordt geopend. Voor postexploitanten die op relatief kleine schaal opereren, zou dan nauwelijks ruimte op de Nederlandse markt overblijven, terwijl bovendien reciproque activiteiten in het buitenland niet mogelijk zijn.

Zoals bij de beantwoording van de vragen in onderdeel 4 van het verslag is aangegeven, valt het grootste deel van het brievenvervoer onder een gewichtsgrens van 100 gram. Door in Nederland het vervoer van brieven beneden deze gewichtsgrens voor te behouden, wordt voorkomen dat (buitenlandse) ondernemingen op de lucratieve gebieden van deze markt actief worden. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat andere buitenlandse concurrenten het vervoer van grote volumes briefpost in

Nederland gaan verzorgen, terwijl Nederlandse ondernemingen niet vergelijkbare mogelijkheden in het buitenland hebben.

Gezien deze constatering kan een wijziging in de sociale positie van werknemers van TPG naar het oordeel van de regering niet rechtstreeks in verband worden gebracht met de door de regering voorziene gevolgen van de voorgestelde liberalisering van de briefpostmarkt. Overigens is in de door de leden van de SP aangehaalde artikelen van het partijblad «Tribune» ten aanzien van de sociale positie van werknemers geen relatie gelegd met de mogelijke gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel. In deze artikelen wordt in het bijzonder ingegaan op de gevolgen van reorganisaties bij TPG die zijn ingezet na de verzelfstandiging van het Staatsbedrijf der PTT, en de recente automatisering van onder meer de sorteercentra van TPG («Briefpost 2000») waaraan de leden van de fractie van de SP refereren.

Ten slotte wordt ten aanzien van de werkgelegenheid bij andere postbedrijven dan TPG nog opgemerkt dat deze werkgelegenheid kan worden gestimuleerd door het voorstel tot liberalisering van de brievenmarkt. Dit voorstel brengt immers mee dat andere marktpartijen in staat worden gesteld om, anders dan thans het geval is, te opereren op de briefpostmarkt van 100–500 gram.

12. Barp

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het mogelijk is dat wijzigingen van het Barp zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer worden gestuurd, zodat deze wijzigingen integraal met het wetsvoorstel kunnen worden beoordeeld. Of is het noodzakelijk om hiermee te wachten totdat het wetsvoorstel is aanvaard door beide kamers? En zo ja, waarom? De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering kan aangeven of, en zo ja, hoe zij aan de wens tegemoet kan komen dat de Tweede Kamer de beschikking krijgt over de eventuele wijzigingen die de minister in het Barp wenst door te voeren.

De regering merkt ten aanzien van deze vragen in zijn algemeenheid op dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (kamerstukken II 1998/99, 26 363, nr. 3) en elders in de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag, nader wordt ingegaan op de wijze waarop de beoogde uitvoering van het wetsvoorstel in het Barp gestalte zal krijgen. Daarmee wordt de samenhang tussen het wetsvoorstel en het te wijzigen Barp naar het oordeel van de regering voldoende inzichtelijk gemaakt. Het komt de regering dan ook voor dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel onafhankelijk van de beoordeling door de Tweede Kamer van een voorstel tot wijziging van het Barp kan plaatsvinden.

Met betrekking tot de te volgen voorhangprocedure wordt nog het volgende opgemerkt.

Op grond van het voorgestelde artikel 25 van de Postwet wordt een wijziging van het Barp niet vastgesteld dan twee maanden nadat een ontwerp van dat besluit aan de beide kamers der Staten-Generaal ter kennisneming is toegezonden. Deze voorhangprocedure behoeft op grond van artikel 1:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht niet te worden gevolgd indien een voorgenomen besluit uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van een orgaan van de Europese Unie zoals de richtlijn. Zo de wijziging van het Barp als een zodanig besluit kan worden aangemerkt, geldt de voorhangprocedure van artikel 25 niet. Als echter in aanvulling op de richtlijn nationale voorschriften, bij voorbeeld in verband met de «Cohen-toets» in het Barp worden opgenomen, geldt deze voorhangprocedure wel.

Niettemin kan de regering toezeggen dat, indien de voorhangprocedure van artikel 25 niet van toepassing is, een ontwerp van de wijziging van het Barp desgewenst ter informatie kan worden toegestuurd naar de Tweede Kamer. De wijzigingen van het Barp ter uitvoering van het wetsvoorstel zijn momenteel in voorbereiding. Indien de voorbereiding nog tijdens de totstandkomingsprocedure van het wetsvoorstel is afgerond zal, uiteraard onder voorbehoud van de definitieve tekst van het wetsvoorstel, een ontwerptekst aan de Tweede Kamer kunnen worden toegezonden.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of alle bepalingen van het Barp blijven gelden. Ook vernemen zij graag een nadere uiteenzetting over de samenhang tussen de wetswijziging en eventuele wijzigingen in het Barp. Zij stellen een aantal vragen terzake, waarbij ook de definitie «postale dienstverlening» ter sprake komt.

Het Barp strekt onder meer tot uitvoering van artikel 5, eerste lid, van de Postwet waarin is bepaald dat de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de houder van de concessie algemene richtlijnen kan geven die hij bij de uitvoering van de opgedragen dienstverlening moet nakomen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, blijven eisen ten aanzien van het beschikbaar stellen van infrastructurele faciliteiten als postkantoren en brievenbussen gelden in het Barp. Uit de grondslag van artikel 5 van de Postwet vloeit voort dat deze eisen van toepassing zullen zijn op de opgedragen dienstverlening, zoals deze bij de wijziging van de Postwet zal komen te luiden. De passage is in de memorie van toelichting opgenomen teneinde te verduidelijken dat de bepalingen in het Barp die op de instandhouding van een goede postale dienstverlening zien, niet als gevolg van de implementatie van de richtlijn worden aangepast. Andere bepalingen van het Barp zullen worden gewijzigd, voorzover dit nodig is ter implementatie van de richtlijn of de daarmee samenhangende beleidsvoorstellen. In hoeverre de richtlijn daartoe noodzaakt is in de memorie van toelichting uiteengezet. Een aantal voorgestelde wijzigingen van artikel 5 van de Postwet is terug te voeren op deze noodzakelijk of wenselijk geachte aanpassingen van het Barp. Daarnaast is een aantal wetstechnische aanpassingen doorgevoerd. Deze aanpassingen houden bij voorbeeld verband met vernummering en verwijzing in andere artikelen of een verschil in terminologie. De invoeging van het woord «postale» in artikel 5, tweede lid, onderdeel a, behoort tot de laatstgenoemde categorie van aanpassingen. Met de invoeging van het woord «postale» wordt «goede dienstverlening» vervangen door: goede postale dienstverlening. Deze wijziging heeft een wetstechnisch karakter waarmee geen materiële aanpassing van de dienstverlening wordt beoogd.

13. Voorkeursbehandeling concessiehouder in allerlei andere (nationale) regelgeving

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af wat het standpunt van het kabinet is ten aanzien van gelijke randvoorwaarden voor de concessiehouder en de andere aanbieders. De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre de voorkeursbehandelingen die voortvloeien uit andere wetgeving, samenhangen met de opgedragen dienst, en indien dit het geval is, waarom het kabinet het nodig acht dat deze ongelijkheden worden gehandhaafd. Zij noemen de vergunningplicht op grond van de Wet en het Besluit Goederen Vervoer; de Vrachtbriefverplichting op grond van de Wet en het Besluit Goederen Vervoer, Rijtijdenbesluit; Douanewetgeving; Vrijstelling van het Parkeerverbod op grond van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens; Wet op de justitiële documentatie. Ook de leden van de fractie van de VVD die in dit verband ook de Wet op de omzetbelasting 1968 noemen, vragen hierop een

toelichting. De leden van de fractie van de PvdA vragen of het niet logisch zou zijn om ook andere partijen hiervan te laten profiteren.

Bij het antwoord op deze vragen zullen de door de leden van de fractie van de PvdA en de VVD genoemde regelingen achtereenvolgens worden besproken.

Voorzover aan TPG bepaalde faciliteiten zijn toegekend die niet tevens aan andere aanbieders van postdiensten zijn toegekend, kan TPG van een aantal faciliteiten uitsluitend gebruik maken in het kader van de aan haar bij of krachtens de Postwet opgedragen dienstverlening. In concreto gaat het met betrekking tot deze dienstverlening om:

- de uitzondering van de vergunningplicht, bedoeld in artikel 5 van de Wet goederenvervoer over de weg juncto artikel 3 van het Besluit goederenvervoer over de weg;
- vrijstelling van de vrachtbriefplicht, bedoeld in artikel 104, tweede lid, onder e, van het Besluit goederenvervoer over de weg;
- de toepassing van de facile douaneregeling, bedoeld in het Douanebesluit;
- ontheffing van een aantal verplichtingen op grond van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990.

De regering acht het nodig om deze faciliteiten die, zoals gezegd, slechts aan TPG zijn toegekend in het kader van de aan haar opgedragen taak, vooralsnog te handhaven. Dit moet worden gezien in het licht van de wettelijke verplichting die op TPG rust om als enige marktpartij de opgedragen dienstverlening na te komen. Andere marktpartijen kunnen weliswaar niet van deze faciliteiten gebruik maken, maar zij hebben, anders dan TPG, niet de verplichting om voor een ieder overal in Nederland een bepaald basispakket van diensten tegen een bepaalde kwaliteit en een betaalbare prijs te leveren. Gezien de grote hoeveelheid postzendingen die dagelijks door TPG op landelijke schaal moet worden verwerkt, acht de regering de genoemde regelingen nodig ter waarborging van een goede postdienst. Zoals hierboven aangegeven, kan TPG echter slechts gebruik maken van deze regelingen in het kader van de aan haar wettelijk opgedragen taak. Indien zij zogeheten «vrije» postdiensten, diensten die niet ingevolge de Postwet mogen of moeten worden verleend, verricht, zijn deze regelingen niet van toepassing. In zo'n situatie is TPG aan dezelfde randvoorwaarden gebonden als iedere andere aanbieder van postdiensten.

Naast deze faciliteiten is de aan TPG opgedragen dienstverlening op grond van artikel 11 van de Wet op de omzetbelasting 1968 vrijgesteld van btw. Deze vrijstelling is, anders dan de overige bovengenoemde regelingen, gebaseerd is op communautaire wetgeving, in casu de btw-richtlijn. Krachtens artikel 13, onderdeel A, sub 1, onder a, van de btw-richtlijn dienen de lidstaten verplicht vrijstelling van btw te verlenen van de door openbare postdiensten verrichte diensten en daarmee gepaard gaande leveringen van goederen.

Een eventuele afschaffing van de btw-vrijstelling is niet aan de orde zolang de richtlijn op dit onderdeel niet is aangepast. Een daartoe strekkend voorstel van de Commissie is sedert enige tijd ambtelijk in voorbereiding. Het is echter niet bekend op welke termijn dit voorstel bij de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement aanhangig zal worden gemaakt.

Vervolgens wordt door de leden van de fracties van de PvdA en de VVD in dit kader het Rijtijdenbesluit genoemd. Ondergetekende merkt op dat dit

Rijttijdenbesluit is komen te vervallen met de inwerkingtreding van de Arbeidstijdenwet. Met de inwerkingtreding van de Arbeidstijdenwet is arbeid voor het vervoer van postzendingen en -pakketten vrijgesteld van de normen van nachtarbeid, bedoeld in het Arbeidstijdenbesluit vervoer (Regeling van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november 1998 (Stcrt. 228)). Deze vrijstelling vloeit voort uit artikel 2.6:1 van het Arbeidstijdenbesluit vervoer waarin de bevoegdheid is opgenomen om bepaalde vervoerssectoren vrij te stellen van de normen voor nachtarbeid. Voor bepaalde vervoerssectoren zoals de postsector zou een onverkorte toepassing van deze normen een onevenredig zware inbreuk maken op hun bedrijfsvoering. Het gaat in casu niet om een maatregel die slechts betrekking heeft op arbeid voor de aan TPG opgedragen dienstverlening. De vrijstelling is niet hiertoe beperkt en strekt zich in algemene zin uit tot arbeid voor het vervoer van postzendingen en -pakketten. Onder het toepassingsbereik van het voorheen geldende Rijttijdenbesluit was dit overigens anders. In artikel 4 van het Rijttijdenbesluit was een uitzondering van het toepassingsbereik van het besluit voor dienstvoertuigen behorende bij het Staatsbedrijf der PTT opgenomen.

Ten slotte is door de leden van de fractie van de PvdA en de VVD in dit verband nog gerefereerd aan de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag. Op grond van het op artikel 15 van deze wet gebaseerde Besluit inlichtingen strafregisters verstrekt de justitiële documentatiedienst inlichtingen uit strafregisters aan onder meer de directeurs van de postdistricten voorzover dit nodig is in verband met het nemen van beslissingen of het dienen van advies over de benoeming en het ontslag van personeel bij de diensten, waarbij zij werkzaam zijn. Sinds de verzelfstandiging van het Staatsbedrijf der PTT in 1988 als gevolg waarvan de werknemers bij de houder van de concessie niet langer de status van ambtenaar hebben, is deze bepaling, voorzover bekend, niet meer toegepast op deze werknemers.

14. Overige opmerkingen

De leden van de fracties van de RPF en het GPV leiden uit de memorie van toelichting af dat de Commissie eerder een standpunt zal innemen over de tweede Reimsovereenkomst uit 1997 dan over de eerste uit 1995. Zij zouden graag een nadere toelichting op dit onderdeel krijgen. Zij informeren in dit verband of er een directe aanleiding bestaat om te streven naar aanpassing van de eindkosten.

De Reims I en Reims II-overeenkomsten over de eindkosten – vergoedingen die de leveranciers van de universele dienst elkaar betalen voor de distributie van de inkomende grensoverschrijdende post – zijn door een aantal Europese leveranciers in respectievelijk oktober 1995 en juli 1997 gesloten en vervolgens bij de Commissie aangemeld (PbEG 1996, C 42, onderscheidenlijk PbEG 1998, C 53).

De Reims-overeenkomsten strekken ertoe om de partijen bij de overeenkomst een vergoeding te bieden voor hun bestelling van grensoverschrijdende post die aansluit bij de daarvoor gemaakte kosten. Tevens hebben de overeenkomsten ten doel om de kwaliteit van de grensoverschrijdende postdiensten te verbeteren. Daartoe worden de eindkosten gebaseerd op een percentage van het binnenlandse tarief van de ontvangende partij voor het vervoer van afzonderlijke postzendingen. Het niveau van de eindkosten is daarnaast onderworpen aan een op de kwaliteit van de dienstverlening gebaseerde sanctieregeling. In de overeenkomst is een kwaliteitsnorm vastgesteld voor de overkomstduur van binnenkomende grensoverschrijdende post. Als niet ten volle aan

deze kwaliteitsnorm wordt voldaan, worden de eindkosten volgens vastgestelde percentages dienovereenkomstig verlaagd.

De Reims I-overeenkomst is inmiddels ontbonden, vanwege het feit dat de Spaanse openbare postexploitant hierbij geen partij is geworden. Bij de totstandkoming van de Reims I-overeenkomst waren de openbare postexploitanten van alle lidstaten van de Europese Unie partij, met uitzondering van de exploitanten uit Spanje, Noorwegen en IJsland. Aan de geldigheid van de Reims I-overeenkomst was de voorwaarde verbonden dat de Spaanse openbare postexploitant uiterlijk 31 mei 1997 tot de overeenkomst zou moeten zijn toegetreden. Zo niet, dan zou de Reims I-overeenkomst op 30 september 1997 worden ontbonden. Aan deze ontbindende voorwaarde werd aldus voldaan.

Uit de publicatie van 1 december 1998 in het PbEG 1998, C 371, over de aanmelding van de Reims II-overeenkomst blijkt dat de Commissie voornemens is ter zake van deze overeenkomst een gunstig standpunt in te nemen. Zij heeft echter tot op heden nog geen definitief standpunt bekendgemaakt.

Er is aanleiding tot aanpassing van de huidige eindkosten. In de richtlijn is als één van de beginselen vastgelegd dat de eindkosten moeten worden vastgesteld in verhouding tot de kosten. Dit is nu veelal niet het geval. Daarnaast is als één van de beginselen vastgelegd in de richtlijn dat de vergoedingsniveaus moeten zijn gerelateerd aan de geleverde kwaliteit. Het streven om te komen tot meer op de kosten gebaseerde vergoedingen voor de eindkosten, en tot een koppeling met de kwaliteit heeft geleid tot het opstellen van de Reims-overeenkomsten. In de richtlijn is ook bepaald dat de toepassing van de beginselen vergezeld kan gaan van overgangsbepalingen ter voorkoming van onnodige verstoringen op de postmarkten of van ongunstige implicaties voor de economische subjecten.

In «Reims I» was een behoorlijke overgangperiode opgenomen met een fasering van de verhogingen van de eindkosten waarmee duidelijk rekening werd gehouden met de postmarkt. Ook was er een strikte koppeling tussen de te leveren kwaliteit en de te betalen eindkostenvergoeding. TPG heeft deze overeenkomst ondertekend.

De «Reims II»-overeenkomst, welke niet door TPG is ondertekend, gaat uit van een kortere overgangperiode met hele sterke verhogingen van de vergoedingen vanaf het moment van invoering met als gevolg sterke verhogingen van de tarieven voor de consument. Ook is de koppeling met verbetering van de kwaliteit minder strikt dan in «Reims I». In «Reims II» is tevens de toegang tot het zogenoemde level 3 onvoldoende gegarandeerd. «Level 3» zijn de vervoervoorwaarden die de postbedrijven bieden aan hun binnenlandse klanten voor grote partijen post, met doorgaans een stuk lagere tarieven dan het standaard binnenlands tarief. Met de toegang tot level 3 kunnen de effecten van de verhogingen van de eindkosten gedeeltelijk worden geneutraliseerd. Overigens was de toegang tot level 3 in «Reims I» ook niet omgeven met garanties, maar binnen het totale pakket acceptabel.

De regering acht om bovengenoemde negatieve effecten de «Reims II» overeenkomst geen verbetering ten opzichte «Reims I», hetgeen ook kenbaar is gemaakt aan de Commissie in reactie op de publicatie van 1 december 1998. Het wachten is nu op het definitieve oordeel van de Commissie dat tot aanpassing kan leiden van de overeenkomst.

De leden van de fractie van de SP zien een probleem in het feit dat de uitbesteding van de postbezorging aan bij voorbeeld de sociale werkplaatsen in strijd zou zijn met de Postwet. Zij stellen dat de kwaliteit van de dienst goed is en de prijs aantrekkelijk. Dit nog los van het feit dat

dit voor de betrokken sociale werkplaatsen (en hun werknemers) een maatschappelijk nuttige taak betekent.

Bij de totstandkoming van de Postwet in 1988 is in artikel 12 een uitzondering op het voorbehouden vervoer van brieven opgenomen (artikel 12, tweede lid, onderdeel c). Op grond van deze bepaling is het anderen dan de houder van de concessie toegestaan om tegen vergoeding brieven van ten hoogste 500 gram te vervoeren, mits de brieven anders dan bedrijfsmatig worden vervoerd in opdracht van één natuurlijk persoon en de leden van zijn gezin, of van één rechtspersoon of onderdeel daarvan, mits van één adres afkomstig. Deze uitzondering is in het onderhavige wetsvoorstel (artikel 2c, eerste lid, onder b) met een enkele aanpassing die in het artikelsgewijze deel van deze nota naar aanleiding van het verslag nader is toegelicht, opnieuw opgenomen.

Uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel voor de oorspronkelijke Postwet kan worden afgeleid dat de thans geldende uitzondering in artikel 12 is opgenomen, omdat zonder zo'n uitzondering een afzender nooit zijn eigen brieven tegen vergoeding zou mogen laten bezorgen (kamerstukken II 1988/89, 20 371, nr. 3).

In het voorjaar van 1998 is de OPTA een onderzoek gestart naar gemeenten die hun post laten bezorgen door de sociale werkvoorziening. In dat onderzoek stond de vraag centraal of de gemeente dan wel de sociale werkvoorziening in strijd handelt met de desbetreffende uitzondering in artikel 12, tweede lid, onderdeel c, van de Postwet. Op 12 februari 1999 heeft de OPTA op basis van ondermeer een interpretatie van het begrip «bedrijfsmatig» geoordeeld dat het niet de bedoeling van de wetgever kan zijn geweest om het gemeentelijke postvervoer door de sociale werkvoorziening onder deze uitzonderingsbepaling te laten vallen. Volgens de OPTA wordt dit postvervoer dagelijks, althans regelmatig, vervoerd door een organisatie die is ingericht om een omvangrijke hoeveelheid post te bezorgen, tegen een tarief dat gunstiger is dan het uniforme tarief dat TPG wettelijk verplicht is landelijk te hanteren. De OPTA heeft aan de betrokken gemeenten en de sociale werkvoorziening tot 1 september 1999 de tijd gegeven om een einde te maken aan de verboden gedragingen.

In kamervragen van de leden Van Bommel en De Wit (SP) is gevraagd naar de gevolgen van de uitspraak van de OPTA voor de werkgelegenheid bij de desbetreffende sociale werkplaatsen (handelingen II 1998/99, nr. 1016). In antwoord op deze kamervragen heeft de regering, op grond van beschikbare gegevens over de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), aangegeven dat het aantal fte's in de postbezorging in de betrokken gemeenten Den Bosch, Enschede en Oss respectievelijk 27, 9 en 7 betreft. In percentages – op basis van het totale aantal fte's in deze gemeenten – gaat het om 3% (Den Bosch), 0,5 % (Enschede) en 0,3% (Oss).

Daarbij heeft de regering opgemerkt dat de uitspraak van de OPTA haars inziens geen directe ondermijning betekent van de continuïteit van de sociale werkplaatsen. De Wsw legt gemeenten de taak op om zoveel mogelijk ingezetenen die tot de doelgroep van de Wsw behoren, arbeid onder aangepaste omstandigheden aan te bieden. Voorzover bepaalde werkzaamheden niet langer kunnen worden voortgezet, rust op de gemeente de verplichting om de betrokken werknemers andere aangepaste werkzaamheden aan te bieden. Zoals in de antwoorden op de bovengenoemde kamervragen is meegedeeld, is er, gelet op de diversiteit in werkzaamheden in de sociale werkvoorziening, de verschillende uitvoeringsmodaliteiten die met ingang van 1 januari 1998 op grond van

de Wsw mogelijk zijn en het procentuele aandeel werknemers dat werkzaam is in de postbezorging, geen aanleiding om te vrezen voor een dreigend ontslag van de betrokken Wsw-werknemers.

II ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A (artikel 1)

De leden van de fractie van het CDA vragen een reactie op hun voorstellen betreffende aanpassing van de begripsbepaling van «postzendingen» in artikel 1 van het wetsvoorstel. In het licht van hun standpunt dat het begrip «postzending» een gekwalificeerd begrip is – een zending wordt pas een postzending indien en op het moment dat deze wordt aangeboden voor opgedragen vervoer als bedoeld in artikel 2 –, stellen zij voor om de zinsnede «bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen» te schrappen en in plaats hiervan toe te voegen «die de postvervoerder bij of krachtens artikel 2 verplicht is te voeren». Zij geven aan dat het gewenst is om naast deze kwalificatie duidelijk aan te geven dat bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld welke zendingen postzendingen kunnen zijn.

Artikel 1, onderdeel c, van het wetsvoorstel bepaalt dat postzendingen bestaan uit brieven en andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geadresseerde zendingen. Het ligt in de bedoeling om op grond van deze bepaling drukwerken en postpakketten bij algemene maatregel van bestuur als postzendingen aan te wijzen.

De voorstellen van de leden van de fractie van het CDA betreffende artikel 1, onderdeel c, kunnen worden onderverdeeld in twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft het voorstel om in deze bepaling de zinsnede «bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen» te schrappen. Het tweede onderdeel betreft het voorstel om in plaats hiervan toe te voegen «die de postvervoerder bij of krachtens artikel 2 verplicht is te vervoeren». Beide voorstellen worden achtereenvolgens besproken.

Ten aanzien van het voorstel om de zinsnede «bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen» te schrappen, merkt ondergetekende op dat dit voorstel niet in overeenstemming is met de door de leden van de fractie van het CDA geuite wens om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen welke zendingen postzendingen zijn. Deze wens ondersteunt de door de regering voorgestelde bepaling waarin is vastgelegd dat bij algemene maatregel van bestuur bepaalde zendingen worden aangewezen als postzendingen. Overigens sluit dit voorstel ook aan bij het commentaar van de houder van de concessie op het wetsvoorstel, zoals dit op 18 februari 1999 naar de Tweede Kamer is gestuurd. In dit commentaar merkt de houder van de concessie namelijk op dat het zijns inziens mogelijk is om in artikel 1, onderdeel c, aan te geven dat bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld welke zendingen postzendingen zijn. Gezien het bovenstaande ziet de regering geen aanleiding om dit voorstel te heroverwegen.

Wat betreft het standpunt dat het begrip «postzending» een gekwalificeerd begrip is – een zending wordt pas een «postzending» indien de zending wordt aangeboden voor opgedragen postvervoer, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel – dat tot uitdrukking zou moeten komen in de begripsomschrijving, geeft de regering aan dat de bedoelde kwalificatie bewust niet is opgenomen in de begripsomschrijving. Ter toelichting daarop het volgende.

In artikel 1092 van boek 8 van het Burgerlijk Wetboek worden van de toepassing van afdeling 2 (Overeenkomst van goederenvervoer over de weg) overeenkomsten tot het vervoeren van postzendingen door of in opdracht van de houder van de concessie, bedoeld in de Postwet, uitgezonderd. Het aan de houder van de concessie opgedragen postvervoer valt buiten het toepassingsbereik van afdeling 2 van boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. De reikwijdte van dit opgedragen postvervoer volgt uit artikel 2, eerste lid, van de Postwet en de daarop te baseren uitvoeringsregelgeving, waarmee de wettelijke afbakening ten opzichte van afdeling 2 van boek 8 van het Burgerlijk Wetboek haar beslag zal krijgen.

Met uitzondering van het voorbehouden vervoer van brieven, is in dit verband bepalend voor het antwoord op de vraag onder welk rechtsregime de postale dienstverlening wordt verricht, datgene wat in civielrechtelijke zin wordt overeengekomen tussen TPG en de afzender. Anders gezegd, de civielrechtelijke vervoersovereenkomst bepaalt de «kwalificatie» van het vervoer. Indien TPG een postzending op grond van een overeenkomst uit hoofde van zijn publiekrechtelijke vervoersplicht, bedoeld in het voorgestelde artikel 2, van de Postwet, vervoert, geschiedt dit onder de bij of krachtens de Postwet vastgestelde algemene voorwaarden. In andere gevallen is het rechtsregime van het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Uit het bovenstaande volgt dat de «kwalificatie» van het vervoer niet teruggevoerd wordt op het «losse» begrip «postzendingen», bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van het wetsvoorstel. Het is daarom niet zinvol om deze kwalificatie in de begripsbepaling van «postzendingen» op te nemen.

Artikel I, onderdeel C (artikel 2)

De leden van de fractie van het CDA vragen een duidelijke reactie van de regering met betrekking tot het voorstel voor aanpassing van artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen om een reactie op de suggestie van de houder van de concessie om artikel 2 anders te formuleren, zodat meer recht wordt gedaan aan zowel de bedoeling van de amvb-bevoegdheid als aan de reikwijdte van die amvb.

In zijn op 18 februari 1999 naar de Tweede Kamer gezonden reactie op het wetsvoorstel heeft de houder van de concessie een aantal opmerkingen geplaatst bij de voorgestelde tekst van artikel 2, eerste lid, en heeft hij een vervangende bepaling voorgesteld. Kern van deze opmerkingen is dat de tekst naar zijn mening niet voldoende helder is en evenmin voldoende toereikend is ten behoeve van de beoogde uitvoering bij algemene maatregel van bestuur. De voorgestelde bepaling zou in strijd zijn met aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Deze opvatting wordt gedeeltelijk gedeeld. Ter toelichting daarop worden de opmerkingen van de houder van de concessie in het navolgende besproken.

De houder van de concessie plaatst enkele kanttekeningen bij het begrip «omvang» in de voorliggende bepaling. Hij lijkt aan dit begrip een beperkte inhoud toe te kennen, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur slechts gedeeltelijk uitvoering zou kunnen worden gegeven aan de in het wetsvoorstel beoogde opgedragen dienst, namelijk alleen met betrekking tot de fysieke afmetingen («omvang») van de postzending. Naar het oordeel van de regering dient aan het begrip «omvang» een veel bredere strekking gegeven te worden en omvat dit meer dan de bedoelde afmetingen van postzendingen. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, ligt het in de bedoeling om naast de afmetingen ook het

gewicht van de postzendingen en de beoogde tarifaire afbakening van het postvervoer bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Dit ligt besloten in het begrip «omvang». In dit perspectief gezien is wel bij nader inzien gemeend dat het begrip «omvang» dat in de voorgestelde bepaling slechts ziet op het begrip «postzendingen», overeenkomstig het voorstel van de houder van de concessie betrekking moet hebben op het begrip «postvervoer». Hierin is bij nota van wijziging voorzien. Zo wordt beter aangesloten bij de beoogde strekking van de krachtens artikel 2, eerste lid, vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan het commentaar van de houder van de concessie dat de beoogde tarifaire afbakening van de opgedragen dienstverlening onvoldoende grondslag vindt in het wetsvoorstel. Voorts zijn bij nota van wijziging naar aanleiding van het commentaar van de houder van de concessie de woorden «daarmee samenhangende» in het voorgestelde artikel 2, eerste lid, komen te vervallen. Daarmee wordt buiten twijfel gesteld dat de aan te wijzen postvervoerdiensten deel uitmaken van het postvervoer.

Met deze aanpassingen in de voorgestelde bepaling in artikel 2, eerste lid, tezamen met de reeds opgenomen voorziening in het tweede lid om afzonderlijke regels te kunnen stellen voor (inter)nationale vervoersstromen, is sprake van een delegatiebepaling die de te regelen onderwerpen van een voldoende concrete en nauwkeurige wettelijke grondslag voorziet. Naar het ondergetekende voorkomt, is de voorgestelde bepaling dan ook niet in strijd met aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is voorgeschreven dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd.

Artikel I, onderdeel C (artikel 2c, eerste lid, onderdeel b)

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de regering de woorden «van één adres» in artikel 2c, eerste lid, onderdeel b, wenst te vervangen door de woorden «van één afzender» en of de regering kan instemmen met het terugdraaien van dit voorstel. Ook de leden van de fracties van de RPG en het GPV vragen hierop een toelichting. De leden van de fracties van de SGP vragen in hoeverre door deze wijziging grote volumes brieven aan het monopolievervoer worden onttrokken. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen zich af in hoeverre deze benadering ertoe kan leiden dat concurrenten van TPG massaal de exclusieve concessie kunnen omzeilen, en of dat ook de bedoeling is van de regering. Als dat niet het geval is, vragen zij hoe kan worden gegarandeerd dat dit in de praktijk niet zal gebeuren.

De vragen hebben betrekking op de bepaling van het wetsvoorstel waarin is voorgesteld om het van het voorbehouden vervoer uitgezonderde vervoer van brieven dat anders dan bedrijfsmatig geschiedt, te verruimen. Op grond van de thans geldende wettekst moet dit vervoer betrekking hebben op brieven die afkomstig zijn van één adres. In het wetsvoorstel is deze beperking vervangen door de minder vergaande eis dat het brieven van één afzender moet betreffen.

Er zijn meer redenen aan te wijzen voor de voorgestelde wijziging. In de eerste plaats is de OPTA bij haar zogenoemde uitvoeringstoets inzake een ontwerp voor dit wetsvoorstel waarin de wijziging nog niet was opgenomen, op dit onderwerp ingegaan (brief van 4 juni 1998, nr. OPTA/C/98/1343). Door de aan de OPTA voorgelegde formulering was uitgesloten dat één rechtspersoon met meer vestigingen zijn eigen brieven afkomstig van diverse adressen kan (laten) bezorgen. De OPTA vroeg zich af of deze beperking niet te ver ging. Zij gaf daarbij onder verwijzing naar over-

weging 21 van de richtlijn aan dat in de richtlijn geen beperking is opgenomen die ertoe strekt dat bij (toegestane) zelfbezorging de zendingen van één adres afkomstig moeten zijn. Hoewel strikt genomen aan een overweging in een richtlijn geen rechten of verplichtingen kunnen worden ontleend, heeft ondergetekende naar aanleiding van de opmerkingen van de OPTA de ontwerp tekst verruimd. Voorkomen moet worden dat door het handhaven van de oude formulering mogelijkwerijs in strijd met de bedoeling van de richtlijn zou worden gehandeld.

In de tweede plaats kan worden opgemerkt dat de mededeling de voorgestelde wettekst ondersteunt. In § 2.3 van de mededeling wordt aangegeven dat de algemene brievenpost niet de zelfbestelling omvat, hetgeen wil zeggen – in de woorden van de mededeling – het verrichten van postdiensten door de rechts- of de natuurlijke persoon (met inbegrip van een zuster- of dochteronderneming) van wie de post afkomstig is. Hieruit volgt dat bij voorbeeld een rechtspersoon met meer vestigingen zijn eigen brieven afkomstig van die vestigingen zelf moet kunnen bezorgen. Door de voorgestelde wettelijke formulering is buiten twijfel gesteld dat deze vorm van zelfbestelling is uitgezonderd van het verbod om het voorbehouden brievenvervoer te verzorgen. De regering is er dan ook geen voorstander van om het voorstel op dit punt terug te draaien.

Het is niet met zekerheid te zeggen in welke mate door deze wijziging brieven aan het monopolievervoer zullen worden onttrokken. Het is echter niet de verwachting van de regering dat hiermee massaal de exclusieve concessie wordt omzeild. Er dient immers op grond van de voorgestelde wettelijke bepaling nog steeds sprake te zijn van brieven die anders dan bedrijfsmatig worden vervoerd.

Artikel I, onderdeel C (artikel 2c, tweede lid)

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering ten aanzien van de document-uitwisselingsdienst duidelijkheid kan verschaffen en kan bevestigen dat dit een andere dienstverlening is dan het opgedragen postvervoer. Zij vragen daarbij een reactie van de regering aangaande het voorstel om de in het wetsvoorstel opgenomen definitie van de document-uitwisselingsdienst te vervangen door een door hen voorgestelde tekst.

De regering geeft in reactie op deze vragen aan dat de document-uitwisselingsdienst inderdaad een dienst is die afwijkt van het opgedragen (en voorbehouden) postvervoer. Deze document-uitwisselingsdienst kan worden beschouwd als een relatief nieuwe vorm van zelfbestelling. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is bij de document-uitwisselingsdienst sprake van een «uitwisselingskantoor» waar leden van een groep zelf hun eigen post (bestemd voor andere leden van die groep) brengen en de voor hen bestemde post (van andere leden van de groep) ophalen. Degene die de document-uitwisselingsdienst aanbiedt, stelt daartoe krachtens een overeenkomst met de leden van de groep een ruimte («een uitwisselingskantoor») ter beschikking, alwaar hij (desgewenst) de aangeleverde post sorteert. Ook in § 2.4 van de mededeling is nader op deze dienst ingegaan. Daarin heeft de Commissie aangegeven dat de document-uitwisselingsdienst afwijkt van de algemene brievenpost die het bezorgen van brievenpost op het erop vermelde adres betreft. De afwijking bestaat erin dat het ophalen en het bij de geadresseerde bezorgen van de vervoerde postzendingen niet door de document-uitwisselingsdienst wordt bestreken. Het betreft – in de woorden van de mededeling – slechts de beschikbaarstelling van middelen, met inbegrip van het verschaffen van ad hoc-ruimte, alsmede vervoer door derden, welke zelfbestelling mogelijk maken door weder-

zijdse uitwisseling van postzendingen tussen gebruikers die zich op deze dienst abonneren.

Naar aanleiding van het voorstel om de voorgestelde definitie te vervangen, merkt de regering het volgende op. Vooropgesteld wordt dat op de lidstaat de verplichting rust om de richtlijn volledig en voldoende nauwkeurig te implementeren. Dit brengt mee dat in beginsel de inhoud en de bewoordingen van de richtlijn in de voor Nederland authentieke bindende tekst, zo veel mogelijk moeten worden gevolgd. Dit is de reden voor de redactie van de voorgestelde wettelijke bepaling die ontleend is aan de begripsbepaling van «document-uitwisseling» in de richtlijn. Niettemin heeft de regering, naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van het CDA, een vergelijking van verschillende taalversies van de begripsbepaling betreffende «document-uitwisseling» gemaakt. Een zodanige vergelijking kan ingevolge de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen vereist zijn bij de uitlegging van een EU-bepaling (arrest van 6 oktober 1982 in de zaak 283/81 (Cilfit, Jur. 1982, blz. 3415)). Deze vergelijking leerde dat de begripsbepaling op een aantal onderdelen kan worden bijgesteld en verduidelijkt. In de bijgaande nota van wijziging bij dit wetsvoorstel is voorzien in een voorstel voor een gewijzigde begripsbepaling. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de door de leden van de fractie van het CDA voorgestelde redactie.

Artikel I, onderdeel G (artikel 5, tweede lid, onderdeel e)

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering kan toezeggen dat in het Barp wordt opgenomen dat het door de houder van de concessie overleggen van gegevens die als bedrijfsvertrouwelijke gegevens zijn aan te merken, op vertrouwelijke basis geschiedt. De leden van de fractie van de RPF en het GPV vragen of het geen aanbeveling verdient om in de wet vast te leggen dat de financiële verantwoording van de leveranties met het oog op het belang van geheimhouding van bedrijfsgegevens slechts toegankelijk is voor de OPTA.

Reeds thans is in artikel 5, zesde lid, van de Postwet een bepaling opgenomen die verband houdt met de vertrouwelijkheid van door de houder van de concessie verstrekte gegevens. Deze bepaling is overigens in wetstechnische zin recent gewijzigd bij de Reparatiewet I die op 17 februari 1999 in werking is getreden (koninklijk besluit van 4 februari 1999, Stb. 40). Op grond van deze bepaling is een beroep door de houder van de concessie, gedaan krachtens artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wet openbaarheid van bestuur, op de vertrouwelijkheid van verstrekte informatie, alleen toegestaan indien die informatie redelijkerwijs als vertrouwelijk moet worden aangemerkt. Ter toelichting op deze bepaling het volgende.

Bij deze bepaling gaat het om informatie die de minister of de OPTA nodig heeft voor de uitvoering van de wettelijke taak betreffende de aan TPG opgedragen dienstverlening. Gezien de nutsfunctie van de houder van de concessie, is bij de totstandkoming van de oorspronkelijke bepaling het uitgangspunt gehanteerd dat dergelijke informatie in beginsel openbaar moet kunnen worden gemaakt. Uit de parlementaire geschiedenis van deze bepaling volgt dat het algemene belang dat aan verstrekking van die informatie is verbonden, een zodanige openbaarmaking meebrengt. Hiermee is niet te verenigen dat de houder van de concessie geheel vrij zou zijn zelf te bepalen welke bedrijfs- en fabricagegegevens hij vertrouwelijk wil verstrekken. Daartoe is artikel 5, zesde lid, in de Postwet opgenomen. Deze bepaling heeft tot gevolg dat een beroep van de houder van de concessie op de vertrouwelijkheid van gegevens alleen is

toegestaan ten aanzien van door hem te verstrekken bedrijfs- en fabricagegegevens, voorzover deze redelijkerwijs als vertrouwelijk dienen te worden aangemerkt (kamerstukken II 1987/88, 20 371, nr. 3, blz. 11). Bij de uitvoering van artikel 5, zesde lid, van de Postwet heeft ondergetekende zich in het verleden op het standpunt gesteld dat het belang bij honorering van een beroep op de vertrouwelijkheid van gegevens door de houder van de concessie slechts dan opweegt tegen het belang bij openbaarheid van de financiële verantwoording, indien het niet honoreren van dat beroep ertoe zou leiden dat openbaarheid wordt gegeven aan de resultaten van afzonderlijke zakelijke activiteiten. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat het bedrijf in zijn concurrentiepositie onevenredig wordt benadeeld als gevolg van zijn speciale positie. Aangezien dit standpunt in de praktijk werkbaar is gebleken, ziet de regering geen aanleiding om dit standpunt bij te stellen voor situaties waarin aan de minister gegevens worden overgelegd als bedoeld in artikel 5, zesde lid.

In een situatie waarin de OPTA de beschikking krijgt over informatie die zij nodig heeft met betrekking tot bij voorbeeld de beoordeling van de in het Barp voorgeschreven dieldeling in de boekhouding, zal OPTA bij een beroep op artikel 5, zesde lid, zelf moeten beoordelen of dit beroep kan worden gehonoreerd. Als OPTA tot het oordeel komt dat bepaalde verstrekte gegevens als bedrijfsvertrouwelijk zijn aan te merken, zullen deze op grond van deze wettelijke bepaling niet openbaar worden gemaakt.

Gezien het voorgaande bestaat er voor de regering geen aanleiding om terzake een afzonderlijke bepaling in het Barp op te nemen. De regering is evenmin van oordeel dat het wetsvoorstel zou moeten worden gewijzigd in de door de leden van de fracties van de RPF en het GPV bepleite zin. Er is immers reeds voorzien in een wettelijke bepaling die ertoe strekt dat bij een beroep van TPG op de vertrouwelijkheid van bepaalde aan de Minister of de OPTA verstrekte gegevens, deze gegevens niet openbaar worden gemaakt, indien deze naar hun oordeel redelijkerwijs als vertrouwelijk zijn aan te merken. Wel wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de voorgestelde wijziging van artikel 5, zesde lid (nieuw: zevende lid), van het wetsvoorstel in wetstechnische zin aan te passen aan de Reparatiwet I. Bij nota van wijziging wordt hierin voorzien.

Artikel I, onderdeel G (artikel 5, vierde lid)

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af wat de noodzaak is van het opnemen van het voorgestelde artikel 5, vierde lid. Bovendien vragen deze leden zich af of deze bepaling niet verder gaat dan wenselijk is, gezien het feit dat met deze bevoegdheid het terrein van de Mededingingswet en de toezichtsbevoegdheid van de Nma wordt bestreken. Zij wensen een duidelijke reactie van de regering hierop.

Het nieuw ingevoegde vierde lid houdt verband met het mdw-rapport «Markt en Overheid» en de uitvoering van de zogenoemde Cohen-toets. In de memorie van toelichting is hier nader op ingegaan. Op basis van de Cohen-toets die recent voor de postsector is afgerond, kan volgen dat nadere maatregelen moeten worden opgenomen in het Barp. Daarvoor biedt artikel 5, vierde lid, een grondslag. Hiermee wordt echter niet het terrein van de Mededingingswet en de daarmee samenhangende toezichtsbevoegdheid van de Nma bestreken. Zoals uit de wettelijke formulering blijkt, geldt de bevoegdheid onverminderd het bepaalde in de Mededingingswet. Door het gebruik van de term «onverminderd» wordt tot uitdrukking gebracht dat de Mededingingswet onverkort van

toepassing is. Het gaat om sectorspecifieke maatregelen die in aanvulling op de Mededingingswet kunnen worden gesteld.

Artikel I, onderdeel G (artikel 5, achtste lid)

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af hoe het mogelijk ingrijpen in de tarieven door de minister past binnen het gegeven dat de OPTA een zelfstandig bestuursorgaan is. Daar past toch geen ingrijpen van de staat in de prijzen bij? Zij vragen of de regering kan aangeven wat de grondslag is om de minister bevoegd te verklaren om bij besluit gedurende een onbepaalde periode zelf te tarieven te reguleren. De leden van de fractie van D66 vragen of de OPTA niet meer geschikt is en ook de eerst aangewezen instantie is om te komen tot (regelrechte) tariefsingrepen. De leden van de fractie van de RPF en het GPV vragen of het huidige systeem, met een price-cap en goedkeuring door OPTA van de tarieven, onvoldoende zekerheden biedt om aan het vereiste van artikel 12 van de richtlijn te voldoen. De leden van de fractie van de SGP informeren in hoeverre dit artikellid wellicht overbodig is, gezien het feit dat toekomstige betaalbaarheid van de tarieven door het Barp wordt gegarandeerd.

De OPTA heeft als zelfstandig bestuursorgaan een aantal bij de OPTA-wet opgedragen taken, waaronder het uitoefenen van toezicht op de naleving van postale regels. Zo houdt de OPTA ook toezicht op de naleving van de in het Barp opgenomen bepalingen betreffende tarieven. Daartoe wordt het college op grond van de huidige regels in het Barp in kennis gesteld van voorgenomen tariefwijzigingen en mag de houder van de concessie niet overgaan tot invoering van de wijzigingen indien de OPTA aangeeft dat de wijzigingen niet in overeenstemming zijn met bepaalde regels in het Barp. Ter implementatie van de richtlijn zal dit stelsel van regels worden aangepast. In het bijzonder is daarbij van belang dat de richtlijn voorschrijft dat de tarieven voor de diensten die deel uitmaken van de universele dienst op de kosten moeten zijn gebaseerd en tevens transparant en niet-discriminerend moeten zijn. Op de desbetreffende uitvoeringsregels in het Barp zal de OPTA toezicht houden. Tevens bepaalt de richtlijn dat de bedoelde tarieven betaalbaar moeten zijn. Betaalbaar houdt in dat de tarieven maatschappelijk aanvaardbaar worden geacht. Het standpunt van de regering is dat het antwoord op de vraag naar de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de tarieven ter beoordeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat is. Vanwege de overkoepelende verantwoordelijkheid van de regering voor de waarborging van de universele dienstverlening op het terrein van de post, en overigens ook op het gebied van de telecommunicatie, is deze taak niet aan de OPTA opgedragen. Daarbij moet worden benadrukt dat de bevoegdheid voor de minister om in de tarieven in te grijpen, sterk geclausuleerd is en bovendien een tijdelijk karakter kent. Anders dan de vragenstellers mogelijk vermoeden, is er geen sprake van een bevoegdheid om gedurende een onbepaalde periode zelf te tarieven te reguleren. Overigens is er momenteel geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat van een dergelijke bevoegdheid gebruik zal moeten worden gemaakt. Zoals in de memorie van toelichting al is aangegeven, acht ondergetekende het niveau van de huidige tarieven die door TPG voor de opgedragen dienstverlening in rekening worden gebracht, alleszins betaalbaar.

Artikel I, onderdeel H (artikel 6)

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering kan instemmen met de wens om het huidige artikel 6 van de Postwet te handhaven. De leden van de fractie van de SGP vragen of de noodzaak om artikel 6 te laten vervallen, niet vervalt. De leden van beide fracties geven daarbij aan

dat het huidige artikel 6 ook reeds de bevoegdheid aan de minister geeft om de overgangperiode eenzijdig te bekorten, indien het algemeen belang dit vordert.

De regering onderkent dat ook de huidige tekst van artikel 6 dat is opgenomen bij de totstandkoming van de Postwet in 1988, de mogelijkheid biedt om de periode van een jaar die ligt tussen de vaststelling en de inwerkingtreding van een wijziging van het Barp te bekorten. Deze mogelijkheid bestaat ondermeer indien een door de Minister aan te geven algemeen belang dit vordert. In de memorie van toelichting op het voorstel voor de oorspronkelijke Postwet zijn geen voorbeelden van een dergelijk belang gegeven. Er is dus niet met zoveel woorden vastgelegd dat het behalen van een implementatietermijn van een EU-richtlijn als een algemeen belang als bedoeld in het huidige artikel 6 kan worden aangemerkt. Dit voorbeeld is op het onderhavige wetsvoorstel van toepassing en is, gezien het feit dat het zeer aannemelijk is dat toekomstige wijzigingen van het Barp hoofdzakelijk verband houden met de implementatie van EU-regelgeving, aanleiding geweest om artikel 6 te heroverwegen. Daarbij heeft tevens een rol gespeeld dat het handhaven van artikel 6 niet goed past in de wettelijke maatregelen die getroffen zijn ten aanzien van advisering, overleg, voorpublicatie en inwerkingtreding van nationale regelingen in verband met de tijdige uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Unie. In dit verband kan titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht worden genoemd. Op grond van deze titel blijven wettelijke regels inzake advisering, overleg, voorpublicaties en voorhangprocedures buiten toepassing. Het handhaven van artikel 6 is hiermee niet in lijn.

De regering voegt hieraan de opmerking toe dat het laten vervallen van artikel 6 vanzelfsprekend niet meebrengt dat geen aandacht zal worden besteed aan de mogelijkheid voor de houder van de concessie om zich tijdig op een wijziging van het Barp in te stellen. Zulks vloeit ook voort uit aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Deze aanwijzing bepaalt dat bij het bepalen van de termijn tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding van een regeling rekening wordt gehouden met de mogelijkheid voor uitvoeringsorganen en andere bij de regeling betrokkenen om zich tijdig op de regeling in te stellen. Overeenkomstig deze aanwijzing zal ondergetekende bij het bepalen van de invoeringstermijn van een wijziging van het Barp, uiteraard met inachtneming van implementatietermijnen e.d., rekening houden met eventuele maatregelen die de houder van de concessie op grond van de wijziging moet treffen.

Artikel IX

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen naar aanleiding van hun vaststelling dat de implementatietermijn van de richtlijn reeds verstreken is, wat de planning van de regering is.

Gezien het feit dat de uiterste implementatietermijn van de richtlijn met ingang van 10 februari 1999 is verstreken, is het streven van de regering erop gericht om het wetsvoorstel en de ter implementatie van de richtlijn verplichte uitvoeringsregelgeving zo spoedig mogelijk na aanvaarding van het wetsvoorstel door het parlement in werking te laten treden.

In dit verband hoopt de regering dat de beantwoording in de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag zal bijdragen aan een voortvarende parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

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