

Vergaderjaar 2006–2007

30 536

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

Nr. 48

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2007

Op 26 april jl. heb ik uw Kamer uitstel verzocht van de stemmingen over het wetsvoorstel 30 536 voor de nieuwe Postwet om enkele op die dag ingediende gewijzigde amendementen nader te kunnen bestuderen, in het bijzonder het amendement 46 over de tarieven van de universele dienst en amendement 47 over het kruissubsidieverbod.

Met deze brief stel ik u op de hoogte van mijn bevindingen. Ik wil daarnaast van de gelegenheid gebruik maken om u nadere overwegingen inzake twee andere amendementen te geven: amendement 22 van de heer Crone over de arbeidsvoorwaarden en amendement 36 van mevrouw Van Vroonhoven-Kok en de heer Crone over toegang tot het netwerk.

Amendement 46 Tarieven universele dienst

In amendement 46 wordt uitgegaan van starttarieven gebaseerd op kosten plus een redelijk rendement die voor een bepaald jaar worden vastgesteld. De spelregels voor de vaststelling van de starttarieven zullen door mij worden vastgesteld bij ministeriële regeling. Het gaat daarbij onder meer om de maatstaf voor de beoordeling van het (redelijk) rendement en de toedeling van de kosten. Er zal een goed evenwicht moeten zijn tussen betaalbaarheid van de universele dienst en een redelijke opbrengst voor de leverancier van de universele dienst. OPTA zal binnen de spelregels de starttarieven vaststellen. In de daarop volgende jaren kunnen de tarieven worden bijgesteld binnen de grenzen van de consumentenprijsindex.

Het amendement dient op een aantal technische punten nog te worden aangepast. Ik laat daarna het oordeel over dit amendement aan de Kamer.

Amendement 47 Verbod op kruissubsidiëring

Met het laten vervallen van het monopolie op brieven t/m 50 gr kan ook op dit deel van de markt concurrentie ontstaan. Dit zal er toe leiden dat winsten van in casu TNT op dit segment van de postmarkt onder druk komen te staan en daarmee zal de mogelijkheid tot kruissubsidiëring

afnemen. Daar komt bij dat, gelet op amendement 46 indien dit wordt aangenomen, bij het vaststellen van de tarieven van de universele dienst ook het element van de kosten plus een redelijk rendement wordt meege-
nomen. Dit maakt het onwaarschijnlijk dat vanuit dit deel kruissubsidiëring naar andere diensten kan plaatsvinden. Voorts wijs ik er op dat bij de Tweede Nota van Wijziging is geregeld dat een postvervoerbedrijf in casu TNT geen onderscheid mag maken tussen groepsmaatschappijen en andere postvervoerbedrijven bij de tarieven en voorwaarden waaronder voor hen postvervoerdiensten worden verleend.

Verder dient te worden bedacht dat kruissubsidie tussen groepsmaatschappijen op zich niet verkeerd is, zolang er maar geen sprake is van misbruik van een dominante marktpositie om andere partijen van de markt te drukken. Dergelijk misbruik van marktmacht is niet toegestaan op grond van de Mededingingswet en kan op basis van deze wet worden tegen gegaan. Dit geldt ook voor het van de markt drukken van concurrenten door middel van «predatory pricing». Het maakt daarbij niet uit of een enkel bedrijf dan wel een groep van bedrijven misbruik maakt van zijn economische machtspositie (EMP). Indien kruissubsidiëring er toe leidt dat een onderneming met een EMP producten onder de kostprijs aanbiedt om nieuwkomers op een oneerlijke manier uit de markt te werken, dan kan dat worden gerekend tot misbruik. Ten einde het misbruik van een EMP aan te tonen, moet in de praktijk onderzoek worden gedaan. De NMa heeft aangegeven dat markten in transitie, zoals de postmarkt, zich mogen verheugen in aandacht van de autoriteit. De NMa heeft verzekerd dat zij voldoende capaciteit op de postmarkt zal inzetten. De samenwerking van de NMa met OPTA hierbij is vastgelegd in een samenwerkingsprotocol, waarin NMa en OPTA afspraken over de wijze van samenwerking tussen beide organisaties hebben opgenomen.

Het voorgestelde amendement 47 verbiedt echter elke vorm van kruissubsidiëring tussen groepsmaatschappijen van een postvervoerbedrijf, ook al is er geen sprake van misbruik van een dominante marktpositie. Dit kan een samenwerking binnen een maatschappij ten behoeve van een efficiënte bedrijfsvoering in de weg staan, zonder dat er sprake is van misbruik van een machtspositie. Het kan ook verhinderen dat vanuit andere activiteiten kruissubsidies kunnen plaatsvinden naar de universele dienst, ook al zou daar geen sprake zijn van misbruik. Gelet op de waarborgen die al zijn opgenomen en anderzijds de nadelen die aan het amendement zijn verbonden, ontraad ik het amendement.

Amendement 36 Toegang

TNT beschikt thans als enige postvervoerbedrijf over een netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd bij alle adressen in Nederland. Op grond van in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 8, lid 1, mag TNT niet discrimineren tussen postvervoerbedrijven en andere aanbieders van partijenpost. Concurrerende postvervoerbedrijven moeten ten minste op dezelfde punten en tegen dezelfde voorwaarden post kunnen aanleveren als andere klanten. Bij de Tweede Nota van Wijziging (Kamerstuk 30 536, nr. 28) is de verplichting tot het hanteren van non-discriminatoire tarieven en voorwaarden uitgebreid. De tarieven en voorwaarden worden vergeleken niet alleen met de tarieven en voorwaarden voor andere klanten, maar ook met die voor andere postvervoerbedrijven, waaronder worden begrepen postvervoerbedrijven die kunnen worden aangemerkt als groepsmaatschappij van degene die beschikt over het bedoelde netwerk. In het tweede lid van artikel 8 is voorgesteld dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels over toegang kunnen worden vastgesteld indien daadwerkelijke concurrentie zou ontbreken.

Deze benadering past bij een markt, waarbij niet langer sprake zal zijn van een wettelijk monopolie.

Mevrouw Van Vroonhoven-Kok en de heer Crone hebben een amendement op stuk nr. 36 ingediend dat er onder meer toe strekt dat toegang moet worden verleend tot alle onderdelen van het netwerk. De toegang wordt verleend op redelijk verzoek van derden, tegen redelijke, transparante en non-discriminatoire tarieven en voorwaarden. Het amendement kan er toe leiden, dat zich geen volwaardige alternatieve netwerken ontwikkelen en dat het dominante netwerk nog dominanter wordt omdat de stimulans tot opzet van volwaardige alternatieve netwerken met dit amendement ontbreekt. Dit komt (uiteindelijk) de concurrentie niet ten goede. De verplichting om toegang op alle niveaus van het netwerk te verlenen kan er daarnaast toe leiden dat er technische en operationele, maar ook bedrijfseconomische problemen ontstaan in de bedrijfsvoering van TNT, omdat afhankelijk van de redelijkheid van het verzoek om toegang, bedrijfsprocessen ingrijpend moeten worden aangepast. Dat kan leiden tot verhoging van de kosten van de universele dienst. Tevens zullen de administratieve lasten en de toezichtkosten toenemen, omdat er ongetwijfeld juridische procedures gaan volgen over wat redelijke verzoeken en redelijke tarieven en voorwaarden zijn.

Ik pleit er dan ook voor eerst te bezien of de markt zelf niet tegemoet kan komen aan de wensen van de klanten. De OPTA houdt toezicht op de naleving van de non-discriminatie- en transparantieplichting en zorgt voor monitoring van de mate waarin de concurrentie wordt gestimuleerd. Voor het geval mocht blijken dat de bedoelde verplichting onvoldoende is, wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling te voorzien in verdergaande verplichtingen. Het kan daarbij gaan om de verplichting om onder redelijke voorwaarden toegang te verlenen tot het netwerk waarmee op vijf dagen per week post kan worden bezorgd op alle adressen in Nederland, voor zover een bedrijfsmatige en op continuïteit gerichte exploitatie van dat netwerk dit toelaat. OPTA zal twee jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel aan de Minister van Economische Zaken verslag uitbrengen over de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van het eerste lid en verstrekt daarbij advies over de wenselijkheid om toepassing te geven aan de ministeriële regeling. De minister zendt het verslag, vergezeld van zijn bevindingen, aan de Staten-Generaal. Onderdeel B van bijgevoegde nota van wijziging verwerkt deze wijziging in het wetsvoorstel (Kamerstuk 30 536, nr. 49).

Ik pleit er voor om bij de in het wetsvoorstel opgenomen toegangsregeling te blijven. De voorgestelde nota van wijziging biedt de mogelijkheid om, mochten de ontwikkelingen op de postmarkt daartoe aanleiding geven, over te gaan tot verplichte openstelling van het netwerk van postvervoerbedrijven die beschikken over een netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd. Ik wil het amendement dan ook ontraden.

Amendement 22 Arbeidsvoorwaarden

Zoals al door mij aangegeven in de tweede termijn acht ik het, net als een aantal Kamerleden, van belang dat er goede arbeidsvoorwaarden zijn voor postbezorgers. Om hieraan tegemoet te komen stelt het Kabinet de volgende aanpak voor. Voorop moet worden gesteld dat problemen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden binnen de algemene kaders van het arbeidsrecht moeten worden opgelost. Het is primair de taak van sociale

partners om binnen die kaders afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden.

De overheid ziet primair toe op de naleving van wettelijke kaders, zoals de Wet minimumloon, de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet. De vakbonden hebben in een aan mij gerichte brief d.d. 17 april 2007 aangegeven dat ze in gesprek zijn met postvervoerbedrijven. Ik wil postvervoerbedrijven en vakbonden de mogelijkheid bieden om vervolg te geven aan dit overleg. Ik zal het verloop van de onderhandelingen nauwgezet volgen. Ik ga er vanuit dat de betrokken partijen er voor het einde van het jaar in slagen om overeenstemming te bereiken over de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers.

Tegelijkertijd zal ik op korte termijn samen met de minister van Sociale Zaken bezien of de sociale bescherming van postbezorgers die werken op basis van een «overeenkomst van opdracht» in de huidige wet- en regelgeving afdoende is geregeld. Het Kabinet hecht aan het handhaven van de contractvrijheid in het arbeidsrecht, maar wil er tevens op toezien dat de minimale wettelijke bescherming die geldt voor werknemers in loondienst niet wordt ontdoken met de keuze voor een alternatieve contractsvorm. Indien uit het onderzoek blijkt dat de sociale bescherming van werknemers die via stuksloon worden betaald onvoldoende is, dan zal de generieke regelgeving worden aangescherpt. De Arbeidsinspectie zal actief toezien op de naleving van de Wet op het minimumloon en uitbuiting krachtig tegengaan. Indien nodig zal het aantal inspecties bij de inwerkingtreding van de Postwet worden uitgebreid.

Mocht blijken dat er sectorspecifieke problemen zijn, die niet via generieke maatregelen of CAO-afspraken kunnen worden opgelost, dan kunnen tijdelijke sectorspecifieke maatregelen worden getroffen. In de Postwet zal daartoe een delegatiebepaling worden opgenomen op grond waarvan, indien nodig, bij algemene maatregel van bestuur, tijdelijke maatregelen kunnen worden getroffen om een minimale wettelijke sociale bescherming van postbezorgers te waarborgen. Bijgevoegde nota van wijziging verwerkt dit in het wetsvoorstel.

Ik hoop dat we met elkaar komen tot een adequaat wetsvoorstel met een goede en betaalbare universele dienstverlening voor de consument.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk