

Vergaderjaar 1987-1988

20371

Herziening van de wetgeving met betrekking tot de uitvoering van de postdienst (Postwet)

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 10 mei 1988

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
§ 1. Algemeen	2
1.1. Inleiding	2
1.2. Omvang en inhoud concessie	2
1.3. Toezicht van de overheid op de door de concessiehouder uit te voeren nutstaken	9
1.4. Dienstverlening buiten de concessie	10
1.5. Tarieven	11
1.6. Bedrijfsvreemde lasten/onrendabele activiteiten	13
1.7. Algemene voorwaarden en geschillencommissie	13
1.8. Aansprakelijkheid	14
1.9. Overlegorgaan	14
1.10. Toepasselijkheid vervoerswetgeving	15
1.11. Vestigingsbeleid	16
§ 2. Artikelsgewijze opmerkingen	17
§ 3. Voorontwerp algemene richtlijnen	18
§ 4. Wetstechnische opmerkingen	19

§ 1. ALGEMEEN

1.1. Inleiding

De regering heeft met voldoening kennis genomen van de waarderende opmerkingen, die de leden van verschillende fracties hebben gemaakt over de beantwoording van de door hen in het voorlopig verslag gestelde vragen. Niettemin hadden de leden van enige fracties nog behoefte aan een voortzetting van de discussie op een aantal onderdelen. Voor de beantwoording van de in het eindverslag gestelde vragen zal dezelfde indeling worden aangehouden als gegeven in de memorie van antwoord.

Het karakter van een aantal vragen, gesteld door de leden van enige fracties in het eindverslag, alsmede het daarbij gebruikte begrippenkader waarin onderling verschillen te vinden zijn, geven mij evenwel aanleiding als kaderzetting voor de beantwoording (in § 1.2.1) enige nadere toelichting te geven. Dit om misverstanden in een latere fase van de behandeling te voorkomen.

1.2. Omvang en inhoud concessie

1.2.1. Algemene opmerkingen

In de memorie van antwoord is in paragraaf 1.2.1. een uitgebreide uiteenzetting gegeven over de achtergrond en de inhoud van de taak, die de Staat aan de houder van de concessie opdraagt. Kort samengevat is de uiteindelijke doelstelling van die opdracht het veilig stellen van een goed functionerende openbare postale dienstverlening. De grote maatschappelijke en economische betekenis daarvan is duidelijk aangegeven in de memorie van antwoord.

Het belangrijkste kenmerk van de postale dienstverlening als openbare nutstaak is de landelijke vervoersplicht – tegen een laag mogelijke en in beginsel gelijke tarieven – voor alle soorten postzendingen tot het gewicht en de afmetingen, als vastgelegd in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 2, tweede lid onder a, van het voorstel van wet en in het Wereldpostverdrag. In de memorie van antwoord is uiteengezet dat die vervoersplicht het bedrijf noodzaakt om een omvangrijk vervoers- en bestelsysteem in stand te houden. Tevens moet het bedrijf allerlei soorten postale diensten verlenen, waarbij zo goed mogelijk aan de wensen van de afzenders en geadresseerden tegemoet dient te worden gekomen. Teneinde de hoge kosten van die verplichtingen te kunnen dragen wordt bij wet aan PTT Nederland NV, samen met de opdracht de landelijke openbare postale dienstverlening uit te voeren, als economisch draagvlak een exclusieve concessie verleend voor een gedeelte van het postale vervoer (namelijk voor brieven tot ten hoogste 500 gram). Deze concessie – het zij nogmaals opgemerkt – is veel beperkter van omvang dan de daartegenover staande vervoersplicht, welke zich behalve tot brieven over alle postzendingen uitstrekt. De «algemene richtlijnen» geven voorschriften voor de uitvoering van al die opgedragen activiteiten. Ik acht het gewenst om nogmaals de volgorde waarin het bovenstaande is gesteld te onderstrepen als toelichting op de ratio om het vervoer van brieven tot een gewicht van ten hoogste 500 gram exclusief aan de concessiehouder te geven.

Ik wijs in dit verband nog op het volgende. PTT Nederland NV als de houder van de postconcessie ontvangt van andere verleners van vervoersdiensten geen bijdrage voor het in stand houden van zijn «infrastructuur». Dit is anders dan in het stelsel van de ontwerp-Wet op de telecommunicatievoorzieningen, waar voor het verlenen van value-added-services van de geconcessioneerde telecommunicatie-infrastructuur gebruik moet worden gemaakt door middel van de aan de PTT Nederland NV opgedragen diensten of de door PTT Nederland NV ter beschikking te stellen vaste

verbindingen. De houder van de postconcessie moet daarom zelf de exclusieve concessie zo goed mogelijk kunnen benutten. De hiermee verkregen inkomsten moeten voldoende bijdragen in de bestrijding van de hoge kosten van de postale dienstverlening, maar dekken deze slechts gedeeltelijk. In dit verband kan ik instemmen met de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat «niet gesproken kan worden van een voor de markt knellend monopolie». Zij achtten het exclusieve vervoer van alleen brieven tot ten hoogste 500 gram zelfs een relatief smalle basis voor de instandhouding van een gezond postbedrijf. Bovendien zijn er binnen dit exclusieve vervoer nog aanmerkelijke uitzonderingsmogelijkheden, zoals bijvoorbeeld zelfbezorging. Daardoor mist de houder van de concessie de inkomsten uit dat briefvervoer.

De houder van de concessie voor post zal dan ook ten aanzien van alle soorten vervoer van postzendingen op bedrijfsmatige wijze moeten kunnen opereren om tot dekking van de totale kosten te kunnen komen. De mogelijkheden van concurrentie door anderen blijven ruimschoots aanwezig, omdat deze (in verband met de aan het openbaar postbedrijf opgelegde verplichtingen) een totaal andere uitgangspositie hebben dan de concessiehouder. Het resultaat van het bovenstaande is in overeenstemming met de doelstelling van een marktgerichte openbare postale dienstverlening, die voor een ieder in het gehele land betaalbaar is en met een zodanige basis dat de continuïteit redelijk verzekerd is.

1.2.2. De vervoersplicht van de houder van de concessie

Het lid van de GPV-fractie miste in de memorie van antwoord een reactie op zijn vraag in het voorlopig verslag over de ongeclausuleerde acceptatieplicht.

Hoewel het antwoord op deze vraag op indirecte wijze wordt gegeven in § 1.2.3 van de memorie van antwoord wil ik gaarne hier nog ingaan op het in het eindverslag gegeven voorbeeld. Het daarin geschetste geval, namelijk dat afzenders een deel van hun postzendingen (geen brieven zijnde) zelf bezorgen of dit door derden laten doen en de verafgelegen adressen door PTT Post doen vervoeren (al dan niet door bemiddeling van deze derde), doet zich veelvuldig voor. Dagbladuitgevers, verenigingen, instellingen en anderen handelen vaak zo. Deze ontwikkeling kan echter niet worden tegengegaan door een beperking van de acceptatieplicht die de houder van de concessie in de Postwet wordt opgelegd. Dit zou immers in strijd zijn met de hoofddoelstelling en uitgangspunten van openbare postale dienstverlening. Bovendien zouden regels voor het verplicht aanbieden van het gehele vervoer aan de houder van de concessie in de praktijk niet of slechts gedeeltelijk controleerbaar zijn.

De door het lid van de GPV-fractie gesignaleerde ontwikkeling kan slechts doelmatig worden tegengegaan door een goede commerciële bedrijfsvoering door de houder van de concessie, zodat de mogelijkheid om niet-renderende delen van het vervoer aan PTT Post over te laten, minder voordeel oplevert voor concurrerende vervoerders om de opdracht te verwerven. Het bovenstaande onderstreept de noodzaak de uitzonderings- en ontheffingsmogelijkheden op het verbod tot het vervoer van brieven zeer beperkt te houden.

1.2.3. Afbakening van de exclusieve concessie

De leden van de fractie van D66 waren nog niet geheel overtuigd door de in de memorie van antwoord gegeven onderbouwing van de noodzaak van een exclusief recht op vervoer van brieven tot 500 gram. Zij vroegen om nadere gegevens over de omzetaandelen van brieven, verdeeld over de gewichtstrappen van 1-50, 51-100 en 101-500 gram.

Ter zake van de onderbouwing van het exclusieve recht als zodanig moge worden verwezen naar de nadere uiteenzetting onder punt 1.2.1.

Op de vraag waar nu als gevolg daarvan precies de grens qua gewicht moet worden getrokken kan bezwaarlijk een exact antwoord worden gegeven. Uit de bijlage bij de memorie van antwoord blijkt op hoe verschillende wijzen in diverse landen het voorbehoud tot het exclusieve vervoer van postzendingen is geregeld. Ik zou slechts nogmaals willen benadrukken dat het huidige monopolie, dat onverkort in de nieuwe wetgeving is overgenomen, een doelmatige postale dienstverlening mogelijk maakt, waarbij uit de praktijk is gebleken dat de bedrijfsvoering ter zake ten naaste bij kostendekkend kan zijn. Verkleining van dit toch reeds naar omvang beperkte monopolie zou dus de rentabiliteit van de postale bedrijfsvoering bedreigen. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven wordt uit het vervoer van zwaardere brieven (vanaf 50 gram) ruim 10% van de inkomsten verkregen. Dit cijfer is, om de in de memorie van antwoord aangegeven redenen, een benadering. Verdere verfijning van de gegevens zou slechts tot een schijnexactheid leiden, die niet zou bijdragen aan een duidelijke beeldvorming. Een beperking van het brievenmonopolie qua gewicht zou ook voor de door diverse fracties besproken koeriers-problematiek geen oplossing bieden, daar het gewicht van een brief daar geen rol speelt.

In het licht van dit laatste wil ik nog kort ingaan op de opmerking van de leden van de VVD-fractie dat, wanneer de koeriersdiensten bij wijze van spreken een aangeboden brief met een baksteen zouden verzwaren zodat het gewicht boven de 500 gram komt, volgens de wet die brief zou mogen worden bezorgd.

Dit voorbeeld mag als klassiek worden bestempeld daar het reeds door Hildebrand wordt gegeven in de *Camera Obscura* (eerste druk 1839). Echter, net zo min als de wet toestaat om meer brieven te verzamelen met het doel daarmee een zending van meer dan 500 gram te creëren, is het ook niet toegestaan om een brief in een verpakking van meer dan 500 gram te vervoeren met het doel daarmee de betreffende verbodsbepaling te ontduiken. Door de president van de rechtbank te Utrecht is dit onlangs nogmaals bevestigd (vonnis van 28 januari 1986, KG 1986, 121, inzake Staat/Assupost).

1.2.4. *Vergelijking met andere landen*

Naar aanleiding van de bijlage bij de memorie van antwoord, waarin een vergelijkend overzicht wordt gegeven van postmonopolies in andere landen, hebben de leden van enige fracties nadere informatie gevraagd. Voor wat betreft de leden van de fracties van CDA en VVD had dat betrekking op de situatie in Engeland, waar het postmonopolie door een grens van 1 pond sterling aan portokosten afgebakend zou zijn. De leden van de VVD-fractie wilden tevens weten hoe in het kader van de postmonopolies van Frankrijk en Italië de positie van de koeriersdiensten geregeld is. Het lid van de GPV-fractie was het opgevallen dat in verschillende landen voor de lokale post een uitzondering geldt op het monopolie. Hij vroeg welke effecten deze uitzondering in die landen had op de totale rentabiliteit.

Allereerst wil ik opmerken dat, naar aanleiding van vragen van de leden van enige fracties ter zake in het voorlopig verslag, het vergelijkend overzicht de gegevens bevat op basis van het gestelde in de postwetten van de diverse landen met name ten aanzien van de omschrijving van het postmonopolie (conform artikel 2 voorstel Nederlandse Postwet). Naast die omschrijving worden tevens gegeven de in de wet genoemde algemene uitzonderingsgronden (conform artikel 12 Postwet) en bij de rubriek «bijzonderheden» onder andere of in de wet zelf specifieke uitzonderingsgronden worden genoemd, dan wel de mogelijkheid bestaat om binnen het monopolievervoer vergunningen of ontheffingen te verlenen (conform artikel 13 Postwet).

De situatie in het Verenigd Koninkrijk, waaraan gerefereerd wordt, heeft betrekking op dat laatste, namelijk een door de minister te geven ontheffing. Voor de beschrijving daarvan verwijs ik naar § 1.2.5.

In Frankrijk omvat het monopolie alle vervoer van brieven (zeer ruim gedefinieerd) en pakjes, beide tot 1 kg. Voor de koeriersdiensten wordt noch in de wet, noch in een lagere wettelijk regeling een (al dan niet generieke) ontheffing gegeven. In 1985 heeft een briefwisseling tussen de Europese Commissie en de Franse Post plaats gehad. Aan het slot daarvan heeft de Franse minister voor PTT-aangelegenheden aan de Europese Commissie te kennen gegeven dat wijzen van vervoer met kenmerken, die zeer specifiek zijn voor de internationale koeriersdiensten en die de PTT's vanwege de geaardheid van hun bedrijfsvoering niet kunnen aanbieden, in Frankrijk vrij kunnen worden uitgeoefend. Daarmee is dus in Frankrijk de situatie ontstaan dat internationale koeriersdiensten met specifieke kenmerken, alhoewel de wet ze niet toelaat, juridisch gedoogd worden. Deze situatie is min of meer vergelijkbaar met die in de Bondsrepubliek Duitsland, een land met een omvangrijk postmonopolie (zie ook blz. 11 van de memorie van antwoord).

Over de positie van de koeriersdiensten in Italië zijn geen concrete gegevens bekend. Uit het overzicht in de bijlage blijkt evenwel dat het postmonopolie in Italië zich uitstrekt tot alle soorten correspondentie en pakjes tot 20 kg. Uit publikaties valt af te leiden dat de kwaliteit van de openbare postale dienstverlening in Italië te wensen overlaat, zeker de grote omvang van het monopolie in aanmerking genomen. Waarschijnlijk om die reden kan de Italiaanse Post in gebieden waar zij zelf geen snel-vervoer heeft of niet in voldoende mate biedt, dat vervoer uitbesteden aan particulieren. Deze particuliere vervoerders dienen daarvoor aan de Italiaanse Post een recht te betalen.

In het overzicht van de postmonopolies wordt bij twee landen (Zwitserland en Spanje) een uitzondering voor de bezorging van lokale post vermeld. Zwitserland heeft een monopolie voor alle soorten postzendingen tot 5 kg. Alleen zelfbezorging is daar lokaal toegelaten; in Nederland is dat echter, ook voor brieven, in het gehele land toegestaan. In Spanje is het vervoer van lokale brieven uitgezonderd van het monopolie. In dat land vertoont de postale «infrastructuur» evenwel lacunes en kampt de postadministratie met grote organisatieproblemen. Er zijn geen recente gegevens over de rentabiliteit van de Spaanse Post.

1.2.5. *Vervoer van brieven door anderen dan de houder van de concessie*

De leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD en D66 hebben de regering verzocht om nader in te gaan op het vervoer van brieven door anderen dan de houder van de concessie met name door de koeriersdiensten. Daarbij vroegen de leden van de fracties van PvdA, CDA en VVD om een reactie op de suggestie van de betrokken branche-organisaties om te komen tot een combinatie van een maximum-grens van 500 gram en een tarifaire grens van x gulden ter afbakening van het exclusieve gedeelte van de concessie. De leden van de PvdA-fractie vroegen of monopolie-afbakening via een maximale tariefplimiet als alternatief overwogen is en tot welke conclusies dat geleid heeft. De leden van de CDA-fractie wilden daarbij tevens betrokken zien in hoeverre de internationale koeriersdiensten door de uitspraken van de Europese Commissie vrijgesteld zijn van de nationale postmonopoliebepalingen. De leden van de VVD-fractie gaven aan een amendement te overwegen om in de wet naast de gewichtsgrens ook een prijsgrens op te nemen.

Zowel de leden van de fractie van de VVD als van D66 hebben tevens vragen gesteld over de concrete uitwerking en toepassing van een ontheffingssysteem voor de koeriersdiensten.

In de memorie van antwoord heb ik een uitvoerige uiteenzetting gegeven over de systematiek zoals gevolgd in de Postwet met betrekking

tot de afbakening van het exclusieve vervoer van brieven door de houder van de concessie. Daarbij is tevens aangegeven in welke gevallen de wet algemene uitzonderingsmogelijkheden op het vervoersverbod biedt (artikel 12) en in welke gevallen een ontheffing kan worden verleend (artikel 13). Bij dat laatste is met name geduid op het flexibele karakter van de regeling om ruimte te bieden in specifieke situaties waar de algemene bepalingen geen uitsluitel kunnen geven, met name als het om een wijze van vervoer gaat waarin de houder van de concessie niet voorziet. Om die reden zijn de criteria voor het toetsen van een aanvraag van een ontheffing dan ook in algemene bewoordingen gesteld.

Hier past het in te gaan op de vraag van het lid van de PvdA-fractie of afbakening van het monopolie via een maximale tarieflijmieet als alternatief overwogen is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel.

Het tarief wordt door een samenstel van factoren bepaald. Naast de soort postzending en het gewicht daarvan is dat met name de door de afzender gewenste wijze van vervoer voor die postzending. Gezien de grote differentiatie in die wijzen van vervoer, de aanpassingen daarvan aan de maatschappelijke ontwikkelingen en prijswijzigingen, is het tarief als enige in de wet zelf op te nemen criterium voor de afbakening van het exclusieve vervoer niet geschikt. In geen enkel land is overigens het tarief als een afbakeningscriterium in de wet zelf opgenomen.

Dat is ook niet het geval in het door de leden van de fracties van CDA en VVD aangehaalde voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk. Ook daar ligt in de wet een exclusief recht vast voor het vervoer van brieven, bovendien zonder gewichtsgrens. Artikel 69 van de British Telecommunications Act 1981 geeft evenwel de betreffende minister de bevoegdheid om met betrekking tot dit exclusieve vervoersrecht voor een bepaalde periode en tot een bepaalde omvang bij besluit ontheffing te verlenen. Aan die ontheffing kunnen allerlei voorwaarden worden verbonden. De minister heeft in 1981 in de Britse situatie ten aanzien van openbare postale dienstverlening redenen aanwezig geacht om voor een bepaalde periode een dergelijke ontheffing te verlenen met betrekking tot het vervoer van brieven, waarvoor het door de afzender betaalde tarief niet minder dan 1 pond sterling bedraagt. Een toelichting op de achtergrond van het besluit is evenwel niet gegeven en mij ook niet bekend. Te concluderen valt dat ook het postale rechtssysteem in het Verenigd Koninkrijk een ontheffingsmogelijkheid biedt aan de minister om, analoog aan artikel 13, flexibel te kunnen reageren op bepaalde situaties.

In de memorie van antwoord heb ik vervolgens een toelichting gegeven op de ontwikkelingen met betrekking tot de koeriersdiensten en daarbij expliciet gesteld dat de daarmee gepaard gaande problematiek juist een van die specifieke situaties is waarvoor het ontheffingsstelsel van artikel 13 een oplossing kan bieden. Het gaat daarbij immers om bepaalde wijzen van dienstverlening waarop de in de wet opgenomen criteria voor de afbakening van het exclusieve recht niet aansluiten.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is ook de toepasbaarheid in de praktijk van het ontheffingsstelsel betrokken, in samenhang met de diensten zoals die door de koeriers worden verleend.

Mede naar aanleiding van een vraag ter zake van de leden van de fractie van D66 merk ik op dat reeds in 1984 door een lid van de hoofddirectie van PTT Post tijdens een openbare bijeenkomst de koeriersorganisaties opmerkelijk zijn gemaakt op de mogelijkheden die de Postwet (ook de huidige Postwetgeving met een bepaling die min of meer identiek is aan artikel 13) zou kunnen bieden voor de legalisering van de positie van de koeriersdiensten.

In de memorie van antwoord is eveneens gesteld dat PTT Post geregeld overleg voert met allerlei organisaties, waaronder NOB Wegtransport en dat daarbij ook het kader ter sprake is gebracht waarbinnen een aanvraag voor een ontheffing zou kunnen worden ingediend.

Na het tijdstip waarop de memorie van antwoord is verschenen, is mede naar aanleiding van het verzoek om over de Postwet te spreken met het bedrijfsleven, een bijeenkomst belegd met degenen die de grootste kritiek op het wetsvoorstel hebben, namelijk de koeriersorganisaties. Op 22 maart jl. heeft PTT Post gesproken met de sectie koeriers van NOB Wegtransport en de Nederlandse Vereniging van Internationale Koeriers en Expresbedrijven (NVIK). Daarbij is opnieuw de systematiek van de Postwet uiteengezet voor wat betreft de afbakening van het exclusieve vervoersrecht en een toelichting gegeven op de mogelijkheden voor een ontheffingsaanvraag. Tevens heeft PTT Post uitdrukkelijk kenbaar gemaakt niet na te streven om met behulp van de nieuwe Postwet de diensten die specifiek voor de koeriers zijn, onmogelijk te laten maken. Samen met de koeriersdiensten moet tot een pragmatische oplossing van dit probleem worden gekomen via een ontheffingenstelsel krachtens artikel 13. Daarvoor zou ook van de zijde van de koeriers een constructieve inbreng moeten worden geleverd. De uitwerking van het systeem dient echter zodanig te zijn dat niet door uitholling van het recht tot het exclusieve vervoer van brieven de uitvoering van de opdracht aan de houder van de concessie in gevaar kan komen.

De koeriersorganisaties hebben dat laatste onderschreven en toegezegd een bijdrage te zullen leveren, namelijk een opsomming van kenmerken welke hun diensten onderscheidend maken voor wat betreft de wijze van vervoer ten opzichte van die van PTT Post. Deze inbreng wordt op korte termijn verwacht waarna het overleg zal worden voortgezet. Daarbij zullen ook de opvattingen van de Europese Commissie met betrekking tot de internationale koeriers worden betrokken.

Uit de vragen gesteld door de leden van enige fracties in het eindverslag en uit externe reacties is mij gebleken dat er twijfels zijn over de wijze waarop het ontheffingsstelsel kan worden toegepast en of dat met betrekking tot de koeriersdiensten ook daadwerkelijk zal gebeuren. Alhoewel ik in de memorie van antwoord reeds uitdrukkelijk heb aangegeven dat de koeriersproblematiek in het kader van artikel 13 zal worden geregeld en dat daartoe door middel van overleg met de betreffende organisaties reeds een aanzet is gegeven, heb ik besloten om zowel de leden van de betreffende fracties als de belanghebbende organisaties meer zekerheid te geven op dat punt.

Een nota van wijziging, waarin artikel 13 op dit punt wordt aangepast, zal daarom tijdig voor de openbare behandeling van het wetsvoorstel worden ingediend.

Uitdrukkelijk wijs ik er daarbij op dat daarmee de strekking en de toepasbaarheid van het betreffende artikel geenszins gewijzigd dan wel uitgebreid zal worden; wel zal expliciet worden aangegeven dat als aan de in de nota van wijziging neergelegde criteria wordt voldaan een ontheffing zal worden verleend. Deze criteria zullen worden toegesneden op de wijze van vervoer zoals die door de koeriers wordt verzorgd. Dit sluit aan op de opvattingen van de Europese Commissie ter zake zoals geuit in de briefwisselingen met enige andere post-administraties.

Uitgangspunt van de criteria zal zijn dat getoetst moet worden aan de normale versnelde wijze van vervoer (voor bestemmingen in het binnenland danwel voor bestemmingen in het buitenland) die de houder van de concessie overal in het land en tegen gelijke tarieven levert: dat is het geval met de zogenaamde expressepost. Het gaat hierbij om een wijze van vervoer welke de houder van de concessie uit een oogpunt van maatschappelijk gewenste differentiatie verplicht is landelijk te verlenen. De daarvoor te treffen voorzieningen brengen aanzienlijke kosten met zich mee. Het exclusieve recht op het vervoer van brieven dient zich om genoemde redenen dan ook tot de expresse dienst uit te strekken, mede om te voorkomen dat de houder van de concessie als gevolg van zijn vervoersverplichting alleen de expressezendingen naar onrendabele gebieden zou krijgen.

Gezien het bovenstaande zal ten aanzien van de ontheffingsmogelijkheid worden aangegeven dat het moet gaan om een wijze van vervoer die de dienstverlening van de houder van de concessie in betekenende mate te boven gaat, met name ten aanzien van snelheid, waarborgen en bijkomende dienstverlening.

In verband met een goede afbakening zal eveneens worden vastgelegd dat bij de betreffende wijze van vervoer de door de afzender te betalen vergoeding per brief een bepaald bedrag te boven moet gaan.

Daarbij zullen verschillende bedragen gelden, afhankelijk van de vraag of van de betreffende brief voor het binnen- of buitenland bestemd is, zoals ook het geval is bij de expressepost. De bedragen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden gegeven zodat aanpassing mogelijk is.

Daarbij dient de ongelijke uitgangspositie als gevolg van de vervoersverplichting van de concessiehouder en het daadwerkelijk uitstijgen boven het niveau van dienstverlening tot uitdrukking te komen in een bepaalde opslag op de expresseposttarieven. Aangezien ook het noemen van een opslag niet direct leidt tot een concreet tarief is gekozen voor het vastleggen van een tarief zelf, waarin de opslag is verwerkt. Op dit moment is de concrete inhoud van de algemene maatregel van bestuur nog niet vastgelegd.

De genoemde kenmerken van de betreffende wijzen van vervoer in combinatie met het van toepassing zijnde bedrag zullen dus bepalend zijn voor de verlening van de ontheffing.

Ik ben van mening dat met dit stelsel enerzijds niet op onaanvaardbare wijze inbreuk wordt gemaakt op het economische draagvlak als grondslag voor de exclusieve concessie, terwijl anderzijds voldoende tegemoet wordt gekomen aan de wensen van andere aanbieders van vervoersdiensten. Ik houd uitdrukkelijk vast aan een ontheffingstelsel voor de oplossing van deze problematiek. Zoals ook door de leden van de VVD-fractie opgemerkt zal het systeem controleerbaar moeten zijn om te zien of de andere vervoerders zich aan de regels houden. Juist dat zal alleen mogelijk zijn als duidelijk is welke andere vervoerders op die markt opereren, wat de specifieke kenmerken van hun wijze van vervoer zijn, en welke vergoedingen zij daarvoor ook daadwerkelijk berekenen. Met het opnemen van een algemene vrijstelling op basis van het tarief alleen zijn de ontduikingsmogelijkheden overduidelijk aanwezig. Tevens moet er een adequate sanctie staan op misbruik van de regeling. In deze constructie kan dat effectief worden bewerkstelligd door intrekking van de ontheffing van de betreffende vervoerder. Doordat de criteria voor het verlenen van de ontheffing nu expliciet worden vastgelegd in een wettelijke regeling zal de toepassing van het ontheffingstelsel ook redelijk uitvoerbaar zijn.

Met het bovenstaande is tevens antwoord gegeven op de vragen van leden van diverse fracties over de mogelijkheid van een tarifaire grens ter afbakening van de exclusieve bevoegdheid tot brievenvervoer. Ook is hiermee impliciet aandacht besteed aan de vraag van de leden van de PvdA-fractie om in te gaan op de door hen geciteerde suggesties om tot een andere afbakening van het PTT-monopolie te komen. Ten aanzien van deze laatstbedoelde vraag merk ik nog op dat de eerste weergegeven suggestie de indruk wekt dat bij aanvaarding daarvan van een exclusieve bevoegdheid tot vervoer van brieven in feite geen sprake meer zou zijn. Alleen indien brieven op dienstverleningspunten of in brievenbussen worden aangeboden bestaat een exclusief recht. In feite komt de suggestie er hiermee op neer dat PTT Post alleen alsdan een exclusief recht heeft indien postzendingen aan PTT Post worden aangeboden!

De leden van de PvdA-fractie vroegen nadere informatie over de mate waarin stadspostdiensten de PTT uit de markt prijzen door het inzetten van goedkope arbeidskrachten en of dit euvel op enigerlei wijze is tegen te gaan.

Uit onderzoeken is gebleken dat, gemeten op landelijk niveau, het aandeel van de stadsbesteldiensten in de bezorging van postzendingen beperkt is (maximaal 1 à 2%). Bij onderzoeken waarbij alleen plaatsen worden betrokken waar een dergelijke dienst actief is, ligt het marktaandeel iets hoger met een enkele uitschieter in bepaalde gebieden. Dat concentreert zich met name op de periode van Kerst en Nieuwjaar. Uit advertenties voor de werving van personeel valt op maken dat de stadsbesteldiensten vooral gebruik maken van gepensioneerd of mensen voor wie het bestellen slechts een neven-activiteit is. Uiteraard ligt het kostenniveau op dat punt dan lager dan dat van PTT-Post.

Zolang een stadsbesteldienst zich bezig houdt met de bezorging van drukwerken en pakjes mag dit in concurrentie met PTT-Post geschieden en is dat dus juridisch niet tegen te gaan. Zodra het evenwel vervoer van brieven, zoals gedefinieerd in de postwet betreft, is dat wel mogelijk, zowel strafrechtelijk als via een vordering uit onrechtmatige daad. Dat zal met name gebeuren als dat vervoer van brieven bedrijfsmatig wordt opgezet. Op dat aspect werd ook bedoeld met de opmerking in de memorie van antwoord over «het vervoer van brieven in grotere hoeveelheden», waarvan de leden van de CDA-fractie vroegen wat daaronder moet worden verstaan.

1.3. Toezicht van de overheid op de door de concessiehouder uit te voeren nutstaken

De leden van de CDA-fractie waren voornamelijk van mening dat het de voorkeur verdient dat de algemene richtlijnen aan een toetsing door de Kamer worden onderworpen. Zij vroegen de minister deze mogelijkheid nader te overwegen.

Gelet op de beoogde datum voor de verzelfstandiging van het Staatsbedrijf der PTT – zoals bekend 1 januari 1989 – zijn de voor de uitvoering van de aan PTT Nederland NV op te dragen nutstaken relevante algemene richtlijnen in voorontwerp bij het ingediende wetsvoorstel gevoegd, teneinde de Kamer tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel de gelegenheid te bieden deze regeling te toetsen. Deze regeling zal, rekening houdende met deze toetsing, dit najaar voor de eerste keer worden vastgesteld. Door deze totstandkomingsprocedure kan volledige parlementaire toetsing van de voorgestelde algemene richtlijnen plaatsvinden, zonder dat dit vertraging oplevert voor de verzelfstandiging van de PTT.

Bij een voorgenomen wijziging, na de verzelfstandiging van de PTT, van de algemene richtlijnen ben ik bereid alvorens deze wijziging vast te stellen het definitieve ontwerp aan de Kamer toe te zenden voor parlementaire toetsing.

De vraag van de leden van de CDA-fractie bij artikel 2 van het ontwerp met betrekking tot de totstandkomingsprocedure van de algemene maatregel van bestuur van artikel 2, tweede lid, wordt in het artikelsgewijze gedeelte van deze nota beantwoord.

De leden van de fractie van D66 vroegen of het mogelijk zal zijn om aan het tarief van de diensten, die vallen buiten de concessie, een kostprijberekening ten grondslag te leggen. Zij stelden deze vraag omdat zij graag meer inzicht zouden verkrijgen in de financiële exploitatie van deze diensten door middel van de informatieverstrekking, bedoeld in artikel 7 van de algemene richtlijnen.

Bij het beantwoorden van deze vraag dient ter verduidelijking allereerst gesteld te worden, dat de gehele bedrijfsvoering van de houder van de concessie met betrekking tot de dienstverlening, waartoe de Postwet verplicht, commercieel van aard dient te zijn, namelijk gericht op bedrijfsmatige exploitatie, een redelijk rendement en continue bedrijfsvoering.

Omtrent het rendement dat uit de exploitatie van bovenomschreven dienstverlening wordt verkregen, informeert de houder van de concessie de Minister van Verkeer en Waterstaat. Omtrent de activiteiten buiten het kader van de bij de Postwet opgedragen dienstverlening wordt in de algemene richtlijnen niets geregeld. PTT Nederland NV zal in haar jaarverslag aan de aandeelhouders omtrent het gehele bedrijfsresultaat, behaald door activiteiten binnen en buiten het kader van de Postwet, rapporteren. Er dus geen aanleiding om van PTT Post BV informatie te verlangen ter zake van diensten die vallen buiten het kader van de Postwet en dus ook buiten het kader van de informatieverplichtingen op grond van de algemene richtlijnen. Eenzelfde onderscheid dient ook bij de onder 1.4 door de leden van de fractie van D66 gestelde vraag over de btw-vrijstelling te worden gemaakt. De op grond van de Postwet door de houder van de concessie verplicht te verlenen diensten zijn van btw vrijgesteld (conform EG-richtlijnen ter zake en overeenkomstig de situatie in andere EG-landen); de diensten van PTT Post BV die buiten het kader van de Postwet worden verleend zijn aan btw onderworpen.

1.4. Dienstverlening buiten de concessie

De leden van de CDA-fractie stemden in beginsel in met de benadering van het verrichten van activiteiten buiten de concessie, maar vroegen of toch niet overwogen zou moeten worden om in de richtlijnen een mogelijkheid van toezicht op de houder van de concessie op te nemen, om de overige marktpartijen tegen de mogelijkheid van ongerechtvaardigde concurrentievervalsing te beschermen.

Ter voorkoming van misverstand zij er hier op gewezen dat waar in dit verband gesproken wordt over «dienstverlening buiten de concessie» bedoeld wordt op die dienstverlening die niet betrekking heeft op de vervoersplicht die de houder van de concessie heeft op grond van het tweede lid van artikel 2 van de ontwerp-Postwet. Voor deze dienstverlening buiten de vervoersplicht treedt de houder van de concessie op gelijke wijze als anderen op en dient aan de hand van de voor ieder geldende regels te worden gezien in hoeverre aan bijzondere voorwaarden moet worden voldaan. De vraag of tegen oneerlijke concurrentie voorzieningen nodig zijn wordt dan ook meestal gesteld ten aanzien van het verplichte vervoer, waarbinnen de houder van de concessie voor brievenvervoer een exclusieve bevoegdheid heeft en overigens in concurrentie met anderen staat.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat, zoals reeds in de memorie van antwoord uitvoerig is toegelicht en in paragraaf 1.2 van deze nota nogmaals is verwoord, de exclusieve concessie is verleend ten einde een economisch draagvlak te bieden voor de veel verdergaande landelijke vervoersplicht. Op die terreinen waar de houder van de concessie in concurrentie met anderen zijn vervoersplicht moet uitoefenen is er de ongelijkheid dat het anderen vrij staat alleen rendabele vervoerstaken te verrichten, terwijl de houder van de concessie het gehele land tegen gelijke voorwaarden moet bedienen. Indien de houder van de concessie in dit licht gezien desalniettemin misbruik van zijn exclusieve bevoegdheid zou maken biedt het burgerlijk recht voldoende middelen voor anderen om hiertegen op te treden. In de nota naar aanleiding van het eindverslag op het voorstel voor de Wet op telecommunicatievoorzieningen is toegelicht waarom bijzondere wettelijke regelingen op dit punt niet wenselijk zijn.

De vraag van de leden van de D66-fractie met betrekking tot de vrijstelling van de btw-heffing is reeds in het voorgaande (paragraaf 1.3) beantwoord. Op de vraag van de leden van de VVD-fractie betreffende nieuwe dienstverleningen op postkantoren wordt nader ingegaan in paragraaf 1.11, over het vestigingsbeleid.

1.5. Tarieven

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom het jaar 1986 en niet een recenter jaar als basisjaar voor de samenstelling van de beide pakketten in het tariefbeheersingssysteem is gekozen.

Voor de keuze van het jaar 1986 als basis gelden verscheidene redenen. Ten eerste is met het vaststellen van de cijfers ten behoeve van het tariefbeheersingssysteem thans meer tijd gemoeid dan met het samenstellen van de cijfers ten behoeve van het jaarverslag. De berekening van de omzetaandelen van de verschillende concessiediensten in de twee pakketten (zie de uiteenzetting daarover in § 1.5 van de memorie van antwoord) moet nu immers voor de eerste maal worden uitgevoerd. Daarvoor moet ook de meest geschikte werkwijze worden gezocht. Zekerheidshalve wordt daarom van de cijfers over 1986 uitgegaan. In dit kader kan tevens gerefereerd worden aan het gestelde in de memorie van antwoord (blz. 18, eerste alinea), dat – gebaseerd op de ervaringen in het verleden – in een periode van 5 jaar geen al te grote onderlinge verschuivingen in het gebruik van concessiediensten optreden. Dit geldt à fortiori voor een eventuele verlegging van de basisgegevens met één jaar.

Voor de keuze van 1986 als basisjaar pleit ook dat in 1986 voor het laatst vrijwel alle posttarieven zijn gewijzigd. Het ligt dan voor de hand het ontworpen systeem als het ware direct daarna te laten aanvangen, zodat de ontwikkeling van de indexen op gelijke wijze geschiedt als in de situatie na de verzelfstandiging.

De bovengenoemde leden verzochten tevens om een verduidelijking van hetgeen in het kader van de tariefstelling bedoeld wordt met de «behoeften van de markt» (memorie van antwoord, blz. 19, eerste alinea). Ik zal dit met enkele voorbeelden verduidelijken. Binnen de posttarieven wordt onder andere onderscheid gemaakt tussen losse post en partijenpost. De losse posttarieven zijn relatief eenvoudig van structuur. Aangezien een beperkt aantal criteria wordt gehanteerd (het gewicht, waarbij ter wille van de eenvoud tamelijk grote gewichtstrappen worden gehanteerd, een beperkt aantal categorieën postzendingen en de verlangde bijzondere diensten zoals aantekenen) bestaat er binnen de losse post een relatief eenvoudige tariefstructuur. Deze tariefstructuur is in hoofdzaak bedoeld voor de particuliere gebruikers en de klein zakelijke verzenders, die behoefte hebben aan een zo eenvoudig en doorzichtig mogelijk tariefsysteem.

Voor de middelgrote en grote zakelijke verzenders bestaat er een veel uitgebreider tariefsysteem, namelijk de partijenpost. Aangezien deze verzenders vaak grote aantallen postzendingen aanbieden is hier vanuit de markt behoefte aan meer tariefdifferentiatie. Zo is het aantal gewichtstrappen in de partijenpost veel groter dan in de losse post teneinde grote tariefschokken bij overschrijding van een gewichtsgrens te beperken. Net zoals in het particuliere bedrijfsleven gebruikelijk is, kan een klant, die grote aantallen postzendingen aanbiedt, onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor kortingen, zoals kwantum- en contractkorting.

Ten slotte kan nog een ander voorbeeld worden gegeven van de wijze, waarop Post bij de tariefstelling rekening houdt met de behoeften van de markt. Bepaalde groepen verzenders, voor wie de portkosten als aandeel in hun totale kosten relatief groot zijn, geven de voorkeur aan geleidelijke, jaarlijkse, aanpassing van de posttarieven in plaats van de veelal gebruikelijke, tamelijk schoksgewijze aanpassing van de posttarieven eens in de zoveel jaar. Op aandrang van de Tweede Kamer is in het begin van de jaren tachtig met een aantal bedrijven een tarievenovereenkomst gesloten, die voorziet in een jaarlijkse aanpassing van de voor die bedrijven meest relevante posttarieven.

Het tijdelijk hanteren van, in verhouding tot de kosten, lage tarieven voor nieuwe diensten, waarover de leden van de VVD-fractie een opmerking maakten, zal zich slechts in beperkte omvang kunnen voordoen, in verband met de beperkte ruimte bij Post tot het structureel verlenen van diensten beneden de kosten. Op de opmerking van deze leden betreffende eerlijke concurrentieverhoudingen zal in de nota naar aanleiding van het eindverslag betreffende de Wet op de telecommunicatievoorzieningen worden ingegaan.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich naar aanleiding van het antwoord op hun vraag betreffende de kostendekking van de diverse postale diensten af waarom deze informatie als vertrouwelijk dient te worden beschouwd. Als aanvullende opmerking stelden ze, dat het tarieven betref in het monopoliegebied, waarin anderen niet mogen opereren. Ten eerste wil ik nogmaals benadrukken, dat het verstrekken van de door de VVD-fractie gevraagde informatie bestempeld dient te worden als het verstrekken van vertrouwelijke, commerciële informatie. Ook in het particuliere bedrijfsleven is het niet gebruikelijk om gegevens over de kostendekking per produkt of dienst aan de openbaarheid prijs te geven, aangezien hiermede de prijspolitiek van een bedrijf naar buiten bekend zou worden. Dit geldt eveneens voor de houder van de concessie, die op veel van de door hem bestreken terreinen in concurrentie werkt, zelfs waar het «monopoliepost» betreft. Bovendien merk ik nogmaals op, dat – gegeven het infrastructurele karakter van de produktievorm van post – het aangeven van het kostendekking per categorie arbitraire elementen ten aanzien van de kostentoe rekening in zich bergt. Dit geldt trouwens in versterkte mate als we er rekening mee houden dat het exclusieve verkeer niet goed van het niet-exclusieve verkeer te onderscheiden valt, zoals reeds is aangeduid in de memorie van antwoord (blz. 5, vijfde alinea).

Hierbij past nog de kanttekening, dat de vraagstelling van de leden van de VVD-fractie onder andere betrekking had op stukken onder en boven de 500 gram, hetwelk niet overeenkomt met de afbakening van het exclusieve deel. Beneden de 500 gram bevinden zich naast brieven ook drukwerken, monsters, pakjes, periodieken etc., waarvoor een exclusief recht niet aan de orde is. Eventuele verstrekking van informatie betreffende de kostendekking van exclusieve post (hetwelk gezien het vorenstaande niet mogelijk is), zou bovendien indirect (in combinatie met andere gegevens) leiden tot het verstrekken van informatie betreffende de kostendekking van de overige post.

Wat de laatste vraag van de leden van de VVD-fractie betreft: in het antwoord op de vraag over de kostendekking wordt gerefereerd aan de integrale kosten.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie (in § 1.3 van het eindverslag), dat zij op basis van de uiteenzetting in de memorie van antwoord over het toezicht van de overheid op de door de concessiehouder uit te voeren nutstaken er nog niet van overtuigd waren dat volledig recht is gedaan aan de motie Eversdijk-De Beer, kan het volgende worden opgemerkt.

In de motie van de leden Eversdijk-De Beer wordt verzocht de mogelijkheid tot toetsing van de tariefontwikkeling aan de criteria in de concessievoorwaarden vast te leggen. In het voorontwerp voor de algemene richtlijnen worden in paragraaf 5 duidelijke criteria gegeven voor enerzijds de tariefstructuur en anderzijds voor eventuele tariefwijzigingen. Voor regering en Staten-Generaal bestaat de volgende mogelijkheid te controleren of aan de genoemde criteria wordt voldaan.

Aan de hand van de (openbare) tarieflijsten is controleerbaar of aan de richtlijnen ten aanzien van de tariefstructuur – in het gehele land dezelfde tarieven, wijze van tarifiëring, etc. – wordt voldaan. Voorts zullen voorstellen

tot tariefwijzigingen ten minste één maand voor bekendmaking schriftelijk aan de minister worden gemeld. Deze melding zal vergezeld gaan van een verklaring van een (externe) accountant, waarin wordt aangegeven of de voorstellen passen binnen de voorwaarden zoals opgenomen in de richtlijnen. Als de minister aan de houder van de concessie bericht dat de wijziging niet past binnen de voorwaarden dan zal de voorgenomen tariefwijziging niet worden ingevoerd. De normale parlementaire controle op de minister is hierop van toepassing.

Aan de hand van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de in de motie gewenste mogelijkheid tot controle reeds bestaat en dat het dus niet nodig is de concessievoorwaarden ter zake aan te passen.

1.6. Bedrijfsvreemde lasten/onrendabele activiteiten

De leden van de CDA-fractie herhaalden hun vraag, hoe de Minister van Verkeer en Waterstaat in de toekomst denkt vast te stellen of een beroep van de NV PTT op het niet rendabel zijn van gewenste activiteiten terecht wordt gedaan.

Indien in de toekomst de NV PTT stelt dat een door de overheid in het kader van de Postwet verlangde vervoersactiviteit niet rendabel kan worden verricht, dan wel door de overheid een bedrijfsvreemde last wordt opgelegd in datzelfde kader, dan zal het onrendabel zijn van die dienstverlening alsmede het bedrag van de lasten dat daarmee is gemoeid op een gebruikelijke wijze door de houder van de concessie moeten worden aangetoond, bijvoorbeeld door overlegging van een accountantsverklaring ter zake.

De discussie met de Kamer omtrent het vestigingsbeleid, waarnaar deze leden in het voorlopig verslag bij de vraag verwezen, heeft zijn voorlopige afsluiting gevonden in de brief van 24 maart 1988 (Kamerstukken II, 1987-1988 20 200 G, nr. 19). Daaruit blijkt dat het net van postinrichtingen in zijn totaliteit per definitie ten minste kostendekkend is, aangezien de opdrachtgevers de kostprijs per handeling krijgen aangerekend.

1.7. Algemene voorwaarden en geschillencommissie

De leden van de CDA-fractie wilden nog vernemen in welke mate door de grote zakelijke klanten van de algemene voorwaarden zal kunnen worden afgeweken binnen het monopoliedeel van de activiteiten.

Vooropgesteld zij, dat de op te stellen algemene voorwaarden betrekking zullen hebben op alle verplicht door de houder van de concessie te verrichten vervoer en niet alleen op het exclusieve deel van dat vervoer. Ook bij vervoerovereenkomsten met grote zakelijke klanten zullen de algemene voorwaarden in beginsel uitgangspunt zijn. In verband met het aanbod van postzendingen is het echter veelal – zowel in het belang van Post, als in het belang van de afzenders – wenselijk om op bepaalde punten afwijkende afspraken te maken. Zo wordt bijvoorbeeld overeengekomen, dat terpostbezorging alleen op bepaalde tijdstippen op daarvoor aangewezen postkantoren of expeditieknooppunten zal geschieden, dat de postzendingen tijdens het vervoer (sneller, langzamer) of tijdens de bestelling (bijvoorbeeld een gefaseerde aflevering over de dag verspreid of het afhalen van girobetaalkaarten) een afwijkende behandeling ondergaan, of dat afwijkende betalingsregelingen worden getroffen. Deze van de algemene voorwaarden afwijkende afspraken kunnen zowel een hogere als een lagere vervoerprijs meebrengen.

Door de leden van de CDA-fractie werd tevens gevraagd naar de achtergrond van de passage in de memorie van antwoord waarin werd gesteld dat de geschillencommissie «zo mogelijk» in overleg met de consumentenorganisaties, onder de Stichting Consumentenklachten, zal worden opgericht.

Zoals reeds in de memorie van antwoord is gesteld, kan een geschillencommissie onder de Stichting Consumentenklachten pas worden opgericht nadat over de algemene voorwaarden overeenstemming met de consumentenorganisaties is bereikt. Teneinde niet op de resultaten van dit overleg vooruit te lopen is in de memorie van antwoord voor de door de leden van de CDA-fractie bedoelde formulering gekozen. Het overleg met de consumentenorganisaties over de algemene voorwaarden zal op zeer korte termijn worden gestart. Er wordt naar gestreefd dit overleg tijdig voor het einde van het jaar af te ronden.

Vóór de beantwoording van de vragen die door de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp bij het voorstel voor de Wet op de telecommunicatievoorzieningen zijn gesteld wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het eindverslag op dat wetsvoorstel.

1.8. Aansprakelijkheid

De leden van de VVD-fractie vonden de aansprakelijkheidsbeperking te ver gaan. De leden van deze fractie misten een antwoord op de vraag waarom PTT Post BV ook niet aansprakelijk zou moeten zijn in geval van verwijtbare nalatigheid, onzorgvuldigheid of wanbeheer en het niet nakomen van toezeggingen.

Zoals zowel in de memorie van toelichting als in de memorie van antwoord reeds is gesteld, is naar het oordeel van de regering in het voorstel een evenwichtig stelsel neergelegd, waarin de afzender de keuze heeft tussen een wijze van (geregistreerde) verzending waarbij aansprakelijkheid bestaat en een wijze van («gewone») verzending zonder aansprakelijkheid. De aansprakelijkheid bij geregistreerde postzendingen bestaat als de overeengekomen prestatie (bestelling bij de geadresseerde van een onbeschadigde postzending) uitblijft, zonder dat de afzender verwijtbaar handelen behoeft te bewijzen. Daarnaast is de houder van de concessie aansprakelijk in geval van opzet of (kortweg) bewuste roekeloosheid, conform het vijfde lid.

Met betrekking tot de hierboven omschreven omstandigheden waarin naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie ook aansprakelijkheid dient te bestaan kan het volgende worden opgemerkt. In het geval dat daadwerkelijk van wanbeheer kan worden gesproken, zal het vijfde lid uitkomst kunnen bieden. Voor de andere omstandigheden die zijn genoemd acht ik aansprakelijkheid op de in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord reeds uitvoerig besproken gronden alleen wenselijk bij geregistreerde postzendingen. Daarbij zij nog opgemerkt dat bij «gewone» verzending door PTT Post geen «toezeggingen» worden gedaan met betrekking tot overkomstduur. Zoals ook uit het voorontwerp van richtlijnen blijkt, rust op de Post in dit opzicht wel een inspanningsverplichting, maar is van een garantie aan individuele afzenders voor wat betreft de overkomstduur geen sprake.

Aanpassing van het in het voorstel neergelegde stelsel, dat ook aansluit bij het wereldpostrecht, acht ik dan ook onwenselijk. De praktisch hanteerbare regeling van aansprakelijkheid bij geregistreerde postzendingen dient niet vervangen te worden door een stelsel waarin de afzender verwijtbare nalatigheid of onzorgvuldig handelen dient te bewijzen, welke bewijs bovendien voor hem veelal moeilijk zal zijn te leveren.

1.9. Overlegorgaan

Door leden van de fracties van CDA, VVD en D66 werden (op verschillende plaatsen) vragen gesteld over het op te richten overlegorgaan. Deze vragen worden in de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het voorstel voor de Machtigingswet PTT Nederland (Kamerstukken 20 370) beantwoord.

1.10. Toepasselijkheid vervoerswetgeving

De leden van de VVD-fractie zagen niet in dat de vervoersplicht van de Post zou moeten leiden tot een uitzonderingsregime in verschillende vervoerswetten. Volgens deze leden zou het voor de hand liggen dat PTT Post BV zich conformeert aan de algemeen geldende wetgeving ter zake. De leden van de fractie van D66 wensten de mening van de regering te vernemen over de door verschillende organisaties naar voren gebrachte kritiek op de vrijstelling voor de PTT van de vergunningsplicht ingevolge de WAG (zie paragraaf 1.4 van het eindverslag).

De door verschillende organisaties naar voren gebrachte stelling dat het uitzonderingsregime voor de houder van de concessie in strijd zou zijn met de marktconformiteit, berust op de veronderstelling dat de uitzonderingen welke thans voor het Staatsbedrijf bestaan hun grondslag vinden in de bijzondere positie waarin de Staat verkeert, welke bijzondere positie voor de toekomstige concessionaris niet geldt. Dit is evenwel niet het geval. De uitzonderingen welke in de afzonderlijke wetten zijn neergelegd hebben alle een verschillende grondslag. Per wet is bevestigd in hoeverre het thans bestaande uitzonderingsregime ook in de nieuwe situatie behoort te gelden. Deze toetsing heeft ertoe geleid dat de thans bestaande uitzonderingen gehandhaafd dienen te blijven.

Ten aanzien van de Wet Autovervoer Goederen (WAG) geldt dat in deze wet in het kader van de economische ordening een regulering van het goederenvervoer over de weg plaatsvindt. In deze wet is een vergunningstelsel neergelegd en worden nadere voorwaarden geregeld die worden gesteld aan vergunninghouders. Op de houder van de concessie krachtens de Postwet past deze regeling niet. In de Postwet wordt immers aan de concessionaris reeds een vervoersplicht, met de daaraan verbonden voorwaarden, opgelegd. De economische ordening betreffende het vervoer is op dit punt dan ook in de Postwet (als zogenaamde *lex specialis*) geregeld en niet in de WAG. Op deze grond is thans bepaald dat het vergunningstelsel van de WAG op dit vervoer niet toepasselijk is en deze grond geldt evenzeer voor de toekomstige situatie.

Ten aanzien het bepaalde in artikel 1 van de Wet Gevaarlijke Stoffen kan eveneens worden gesteld dat deze wet geen voorkeurspositie voor PTT Post inhoudt. Krachtens dit artikel zijn bepaalde, nader aangewezen, artikelen niet van toepassing voor zover daarin is voorzien in (onder meer) de Postwet. De regeling beoogt dan ook slechts strijd tussen verschillende wettelijke regelingen te voorkomen.

Het gestelde in hoofdstuk IV (Arbeids- en rusttijden) en in hoofdstuk V (Administratieve bepalingen) van de Arbeidswet is met gebruikmaking van artikel 90 van de wet ingevolge het Koninklijk besluit van 3 juni 1924 (Stcrt. 111) niet op arbeid verricht bij het Staatsbedrijf der PTT van toepassing (behalve voor wat het bepaalde in hoofdstuk IV betreft ten aanzien van arbeid van vrouwen in fabrieken of werkplaatsen). Genoemd artikel 90 opent tevens de mogelijkheid tot een koninklijk besluit van gelijke strekking voor naamloze en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan alle aandelen in handen zijn van het Rijk, dus de toekomstige PTT Nederland NV.

Namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is inmiddels schriftelijk te kennen gegeven dat ten aanzien van het verzelfstandigde PTT-bedrijf geen andere arbeidswettelijke regeling wordt voorgestaan dan die welke nu geldt, een en ander te realiseren via een technische wijziging van het bovengenoemde koninklijk besluit. In dit verband wijst ik erop dat de Arbeidswet vergunningen kent waarmee van bepalingen van de wet kan worden afgeweken. In het nieuwe beleid ter zake van de vergunningverlening zoals dat thans wordt gepresenteerd, wordt een belangrijke plaats toegekend aan (kader)afspraken bij cao c.q. overeen-

stemming tussen werkgever(s) en de vakbonden. De arbeids- en rusttijdenregeling bij PTT Nederland NV vormt thans onderdeel van het cao-overleg. Verwacht kan worden dat ook ten aanzien van het Rijtijdenbesluit een de huidige regeling kan worden gehandhaafd.

Overigens strekken de Arbeidswet en de Rijtijdenwet, evenals de regeling van arbeids- en rusttijden bij de PTT, tot het verzekeren van sociaal acceptabele werkomstandigheden. Aannemend, dat deze in beide gevallen op voor de sociale partners bevredigende wijze gestalte krijgen, mag worden aangenomen, dat daar geen concurrentievoordeel c.q. niet-marktconform opereren mee te bereiken valt.

In dit kader wordt ook wel artikel 14 Wet Overeenkomst Wegverkeer – overeenkomend met artikel 8.13.2.3 Nieuw BW – genoemd als bepaling waarin voor de PTT een voorkeurspositie zou worden gecreëerd. Ook hier dient echter gesteld te worden dat de uitzondering berust op de aard van de regeling. De Wet Overeenkomst Wegverkeer (WOW) regelt de privaatrechtelijke overeenkomst van vervoer over de weg. In artikel 14 WOW wordt bepaald dat op vervoer van bepaalde zaken (waaronder postzendingen) de wet niet toepasselijk is, omdat het gekozen stelsel op het vervoer van deze zaken niet past. De WOW past wel op meer geïndividualiseerd vervoer, waarbij per overeenkomst een vrachtbrief of vergelijkbaar document wordt opgemaakt, maar is niet geschreven voor het (massale) vervoer van postzendingen. Bij postvervoer zou het werken met vrachtbrieven geheel ondenkbaar zijn. Om deze reden zijn op het vervoer van postzendingen van oudsher niet de algemene vervoerregels van toepassing, maar gelden de bijzondere bepalingen van de Postwet (als *lex specialis*) en de daarop gebaseerde regelgeving. De postale wetgeving dient daarbij overigens aan te sluiten bij het internationale postrecht, dat in het kader van de Wereldpostunie tot stand wordt gebracht. Ook in internationaal verband gelden voor postvervoer en ander vervoer niet dezelfde regels. In het Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg (CMR) en het verdrag van Warschau (betreffende internationaal luchtvervoer) is dan ook bepaald dat de daarin opgenomen regels niet gelden voor overeenkomsten betreffende postvervoer.

Op grond van het bovenstaande meen ik de suggestie van de leden van VVD-fractie, om de bepalingen welke betrekking hebben op de verhouding tussen de verschillende wettelijke regelingen te laten vervallen, van de hand te moeten wijzen. De consequentie zou zijn dat regels van toepassing worden die strijdig zijn met het systeem van de postwetgeving en die niet passen op het vervoer van postzendingen.

1.11. Vestigingsbeleid

Ten aanzien van het vestigingsbeleid vroegen de leden van de CDA-fractie welke criteria ten grondslag lagen aan het in het voorontwerp van de algemene richtlijnen (punten 2.10 en 2.11) omschreven minimum-niveau.

Bij de omschrijving van dit niveau is er enerzijds van uitgegaan, dat vrijwel iedereen nog binnen een aanvaardbare afstand een dienstverleningspunt kan aantreffen voor het verrichten van handelingen met betrekking tot het vervoer van postzendingen. Anderzijds zal het aantal dienstverleningspunten dat dan nog voor het publiek beschikbaar is ten naaste bij overeen komen met het aantal punten dat thans gebruikt wordt om van daaruit postzendingen te bestellen.

Door de leden van de VVD-fractie werd (bij § 1.4) de vraag gesteld welke concrete dienstverleningen de komende jaren mogelijkwijs in de postkantoren zullen worden aangeboden. De leden van de CDA-fractie vroegen of elke opdrachtgever aanvaardbaar is.

Zoals ik ook reeds in de memorie van antwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie heb aangegeven zullen buiten de richtlijnen ter zake van de uitvoering van hetgeen in de Postwet wordt opgedragen, geen andere eisen aan de houder van de concessie worden gesteld dan voor private ondernemingen in gelijke omstandigheden gelden. De Postwet heeft uitsluitend betrekking op de dienstverlening ter zake van het vervoer van postzendingen. Na de verzelfstandiging zal PTT Post BV als private rechtspersoon in dezelfde omstandigheden verkeren als andere ondernemingen, en ter zake van dienstverlening voor derden zelfstandig beslissen.

In het algemeen kan gesteld worden, dat evenals thans bij het aantrekken van activiteiten buiten de werkingssfeer van de Postwet gelet zal worden op het positieve effect op de bij de Postwet opgedragen activiteiten van het vervoersbedrijf en van PTT Nederland NV in het algemeen. Voorts is het evident dat eventuele nieuwe dienstverleningen organisatorisch en functioneel inpasbaar moeten zijn in de bedrijfsvoering en bovendien moeten aansluiten bij het verwachtingspatroon van de gebruiker van postale diensten (dat verwachtingspatroon is overigens geen vast gegeven, maar zal mede door de tijd beïnvloed worden). Bij de keuze van nieuwe opdrachtgevers zal uiteraard eveneens rekening gehouden worden met de relatie tot de bestaande opdrachtgevers. Bij het aantrekken van nieuwe diensten c.q. van nieuwe opdrachtgevers zullen zodoende vele afwegingen worden gemaakt.

In het licht van het bovenstaande is het niet opportuun om een concrete opgave van mogelijke nieuwe diensten te geven.

§ 2. ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 1

De leden van de CDA-fractie was het niet duidelijk of in de passage in de memorie van antwoord bij dit artikel in de woorden «over zekere trajecten» een beperking moest worden gelezen. Dit is niet het geval. In de bedoelde passage is slechts aangegeven dat, indien bij het overbrengen van informatie deels een elektronische en deels een fysieke wijze van vervoer wordt gekozen, het begrip vervoer als bedoeld in het wetsvoorstel alleen op het fysieke deel van het vervoer ziet. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 6) is opgemerkt kan hierbij worden gedacht aan de huidige faxpostdienst en telepostdienst.

Artikel 2

De leden van de CDA-fractie gaven er de voorkeur aan dat de in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd alvorens deze in werking treedt. Zoals reeds in de memorie van antwoord is gesteld, zal de algemene maatregel van bestuur geen wijziging brengen in de, thans voor het Staatsbedrijf der PTT bestaande, vervoersplicht. Ik ben echter bereid, nadat de Raad van State ter zake advies heeft uitgebracht, de algemene maatregel van bestuur dit najaar ter kennis van de Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat te brengen en daarover, desgewenst, met de Commissie mondeling overleg te voeren.

Artikel 3

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe binnen de nieuwe verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat controle zal worden uitgeoefend op de door PTT Nederland NV in het kader van de Wereldpostunie te verrichten werkzaamheden.

De controlemiddelen waar de leden van deze fractie naar vroegen zullen gestalte krijgen in de krachtens artikel 3, derde lid, aan de houder van de concessie te geven voorschriften. Daarbij moet nog worden opgemerkt dat op grond van punt 7.1, onder a ten 4^o, van het voorontwerp voor de algemene richtlijnen de houder van de concessie jaarlijks aan de Minister van Verkeer en Waterstaat informatie dient te verstrekken over het vervoer van postzendingen van en naar het buitenland, welke vervoer geschiedt binnen de door de Wereldpostunie gestelde kaders.

Artikel 8

De leden van de CDA-fractie vroegen nog waarom in het antwoord op de vraag van het lid van de GPV-fractie omtrent de vrijheid van de houder van de concessie ten aanzien van het doen vervoeren van postzendingen is gesteld, dat er geen reden is om te verwachten dat PTT Post zich «in grote mate» van de NS zal afwenden.

Het antwoord was aldus geformuleerd om aan te geven dat PTT Post, als gevolg van de in het recente verleden ontwikkelde vervoersstructuur, die gebaseerd is op treinvervoer van postzendingen tussen 12 daarvoor speciaal ingerichte zogenaamde expeditieknoppunten, niet snel van het gebruik van de NV Nederlandse Spoorwegen zal afzien, doch dat voor het overige steeds opnieuw voor bepaalde vervoerstrajecten keuzen gemaakt zullen worden tussen eigen- en derdenvervoer op basis van de in de memorie van antwoord genoemde criteria.

Artikel 23

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de vertrouwensfuncties wordt een antwoord gegeven in de nota naar aanleiding van het eindverslag op het voorstel van wet voor de Personeelswet PTT Nederland NV (Kamerstukken 20368).

§ 3. VOORONTWERP ALGEMENE RICHTLIJNEN

Punt 2.17

De leden van de VVD-fractie hadden er begrip voor dat de post niet voor 100% de volgende dag ter plaatse kan zijn. Zij vonden echter, dat het noemen van een streefpercentage meer houvast biedt dan hetgeen thans in het voorontwerp algemene richtlijnen staat vermeld, namelijk dat de brieven als regel de volgende dag bezorgd dienen te worden.

De gebezigde uitdrukking «als regel» houdt niets anders in, dan dat vertraagde bezorging slechts als uitzondering mag voorkomen, wil door de houder van de concessie aan de richtlijn zijn voldaan.

Onvolmaaktheden in de organisatie, dan wel onaanvaardbaar grote kansen op vertraging tijdens het transport, zullen onderscheiden moeten worden van toevallige en aan PTT niet toe te rekenen omstandigheden waarop in de memorie van antwoord reeds werd gedoeld. Waar beide soorten oorzaken van vertraging niet duidelijk te onderscheiden zijn, is het stellen van een streefpercentage (en dat dan wellicht verschillend voor bepaalde dagen in de week of perioden in het jaar) willekeurig. Ik geef dan ook aan de voorgestelde formulering de voorkeur boven het in de richtlijnen vastleggen van één of meer streefpercentages, waarvan de haalbaarheid vooraf niet kan worden bepaald.

Omtrent de huidige kwaliteit heb ik de Kamer geïnformeerd op 23 november 1987 bij de mondelinge behandeling van de begroting 1988 van het Staatsbedrijf der PTT (Handelingen UCV 16, blz. 15); de verwachting is, dat de resultaten van de laatste metingen gunstiger zullen zijn.

Punt 3

De leden van de CDA-fractie waren niet tevreden over het antwoord ter zake van het gebruik van gegevens voor andere doeleinden dan monopolie-activiteiten. Zij hadden met hun vraag bedoeld op het ter beschikking stellen van adressen en postcode-gegevens aan derden voor commerciële activiteiten. De voorliggende regelgeving op dit punt voorzag naar hun mening niet in waarborgen voor dit gebruik.

Bij de beantwoording van de oorspronkelijke vraag was er van uitgegaan dat de vragenstellers beoogden zeker te stellen dat PTT Post persoonsgegevens, die bij haar berusten ter zake van de uitvoering van de concessie-verplichtingen, niet voor andere activiteiten zou aanwenden. In het antwoord werd daarom ook ingegaan op de bij PTT Post aanwezige persoonsregistraties, die slechts gebruikt worden voor het doel waarvoor ze zijn aangelegd.

Thans nader ingaande op de vraag gesteld in het eindverslag, kan allereerst worden gesteld dat voor zover PTT Post BV houder is van bestanden waarin persoonsgegevens zijn opgenomen, zij gehouden zal zijn aan hetgeen straks bij of krachtens de Wet persoonsregistraties (Kamerstuk 19095) wordt gevorderd. Tevens zal bij eventuele levering van adressen in het algemeen gehandeld worden overeenkomstig op deze bestanden (en op het gebruik daarvan) van toepassing zijnde gedragscodes (te denken valt aan de Code brievenbusreclame en huis-sampling).

Overigens worden uit bestanden waarover PTT Post beschikt in verband met de uitvoering van de postale wetgeving, geen persoonsgegevens beschikbaar gesteld aan derden voor commerciële activiteiten. PTT Post stelt uit eigen bestanden slechts perceelsgebonden gegevens beschikbaar zoals postcodes. Persoonsgebonden gegevens (te weten: naam-, adres- en woonplaatsgegevens) die bij PTT Post verkrijgbaar zijn, worden uitsluitend ontleend aan openbare gegevensverzamelingen zoals adreslijsten van telefoonabonnees.

Mocht eventueel uit de (in de memorie van antwoord toegezegde) rapportage op dit punt blijken dat behoefte bestaat om nadere regels aan de houder van de concessie op te leggen boven hetgeen onder meer voortvloeit uit de Wet persoonsregistraties (waarvan de werking op dat moment beter beoordeeld kan worden dan thans), dan kan de Minister van Verkeer en Waterstaat daartoe de richtlijnen aanpassen.

§ 4. WETSTECHNISCHE OPMERKINGEN

Naar aanleiding van de in het eindverslag gemaakte redactionele opmerking zal een nota van verbetering worden ingediend.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
N. Smit-Kroes