

Vergaderjaar 2009–2010

30 536

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

Nr. 108

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2009

Het lid Van Vroonhoven-Kok (CDA) heeft bij de procedurevergadering van de vaste commissie voor Economische Zaken van uw Kamer van 29 september jl. de staatssecretaris van Economische Zaken verzocht om de stand van zaken over de internationale ontwikkelingen, arbeidsvoorwaarden en tariefregulering Universele Dienst te geven. Mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil ik hier graag aan voldoen. Bij de arbeidsvoorwaarden wordt tevens ingegaan op de Motie Vos (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 536, nr. 101) over scherpe controle op de naleving van de Wet minimumloon in de postsector. Ik zal tevens reageren op de motie Vos (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 536, nr. 98) over mededingingstoezicht in de postsector.

Internationale ontwikkelingen

Minimumloon Duitsland:

De Duitse staat is in cassatie gegaan tegen het vonnis van het Oberverwaltungsgericht op 18 december 2008. In dit vonnis is het vonnis van het Verwaltungsgericht bevestigd dat de algemeenverbindendverklaring van de CAO tussen Deutsche Post en Ver.di onrechtmatig is ten aanzien van andere loonafspraken die al tot stand zijn gekomen, zoals de loonafpraak die TNT eerder is overeengekomen. Een uitspraak zal naar verwachting eind dit jaar of begin volgend jaar komen. Er is vernieuwde wetgeving voor het algemeen verbindend verklaren van CAO's die het mogelijk maakt om de hogere van meerdere CAO's algemeen verbindend te verklaren voor de branches die genoemd zijn in de wet. In de aangepaste wet staat een aantal criteria genoemd over hoe om te gaan met concurrerende CAO's, in de eerste plaats het criterium van de representativiteit (aantal werknemers onder CAO en leden van de vakbond). Daarnaast moet de minister van «Arbeit und Soziales» een balans tussen de verschillende belangen maken, te weten: bescherming werknemers, de tariefautonomie, de concurrentie en de werkgelegenheid. Vooral deze laatste criteria zijn relevant voor Nederland in het kader van het level playing field. Deze wet heeft nog geen toepassing gevonden voor de postsector.

Het is de vraag hoe met de wet verder zal worden omgegaan door een nieuwe regering.

BTW: Duitsland

Tot nu toe bestaat in Duitsland een ongelijk regime voor BTW voor de postbedrijven, waarbij Deutsche Post is vrijgesteld van BTW. De concurrenten moeten wel BTW in rekening brengen. De Bondsregering heeft een wetsontwerp ingediend dat regelt dat per januari 2010 alle postbezorgers die universele diensten in geheel of een deel van Duitsland aanbieden worden vrijgesteld van BTW op gangbare niet-commerciële zendingen. Voor commerciële zendingen zullen alle postbedrijven BTW in rekening moeten brengen. Het wetsvoorstel is in eerste lezing besproken, maar daarna is de behandeling verschoven naar het najaar, na het aantreden van een nieuwe regering.

BTW: Europees Hof van Justitie

Zoals ook in antwoord van 25 mei jl. op vragen van het lid Gesthuizen (Kamerstukken II, 2008–2009, Aangangsel 5761–5762, nr. 2742) is aangegeven heeft het Europees Hof van Justitie zijn conclusie gegeven over drie prejudiciële vragen die waren gesteld door een Administrative Court in het Verenigd Koninkrijk inzake de toepassing van de BTW vrijstelling op postdiensten.

Het Hof heeft in de uitspraak uitleg gegeven over de reikwijdte van de vrijstelling in de Zesde richtlijn (thans de BTW-richtlijn 2006) ten gunste van diensten met een algemeen belang, waaronder de postdiensten. Het Hof heeft bepaald dat de universele dienst die wordt uitgevoerd door een aangewezen verlener van de universele dienst, is vrijgesteld van BTW. Daarnaast heeft het Hof bepaald dat diensten die zijn overeengekomen op basis van individuele contracten niet kunnen worden vrijgesteld van BTW. Dit betekent dat, in tegenstelling tot nu, Royal Mail niet alle diensten kan aanbieden zonder BTW. Over diensten die niet behoren tot de universele dienst en diensten die op basis van individuele contracten worden verricht, moet voortaan BTW in rekening worden gebracht. De uitspraak zal er toe leiden dat het huidige concurrentievoordeel van Royal Mail wordt ingeperkt.

Dat geldt uiteraard ook voor die lidstaten waarin een soortgelijk regime geldt als voor Royal Mail. Wat de uitspraak verder concreet per lidstaat gaat betekenen, zal tevens afhangen van de omvang van de universele dienst die per lidstaat wordt bepaald, binnen de kaders van de Europese Postrichtlijn.

Arbeidsvoorwaarden

AMvB

Bij brief van 20 februari 2009 (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 536, nr. 90) heeft het kabinet toegezegd tijdelijke maatregelen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden te treffen om de beoogde zorgvuldigheid te bereiken ten aanzien van de aanvaardbare arbeidsvoorwaarden in de postsector, gedurende de eerste periode van volledige marktopening (vier jaar).

Op basis van artikel 8 Postwet 2009 is het «Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post» opgesteld waarmee de postvervoerbedrijven worden verplicht met alle postbezorgers een arbeidsovereenkomst af te sluiten. Dit Besluit treft u hierbij aan¹. Aan deze verplichting hoeft niet te worden voldaan als sprake is van gebondenheid aan een eigen rechtsgeldige cao waarin afspraken zijn gemaakt over een «ingroeimodel» (omzetten van overeenkomsten van opdracht in arbeidsovereenkomsten) dat voldoet aan de in het besluit genoemde criteria. Ingevolge de cao dient na 3,5 jaar minimaal 80% van de postverspreiders te zijn aangesteld op basis van een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

arbeidsovereenkomst. In het besluit zijn tevens minimum-percentages opgenomen in een progressieve reeks voor het aandeel arbeidsovereenkomsten aan de hand waarvan per jaar naar het einddoel van minimaal 80% moet worden toegegroeid. Het besluit geeft op deze wijze aan sociale partners de ruimte om de eigen verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden op te pakken, en werkt als «stok achter de deur» in het geval die verantwoordelijkheid niet wordt opgepakt.

Het besluit treedt op 1 januari 2010 in werking om postvervoerbedrijven in de gelegenheid te stellen zich aan te sluiten bij een bestaande cao, zelf een cao af te sluiten en om de bestaande cao (door middel van een tussentijdse wijziging) waar nodig in overeenstemming te brengen met de eisen van het besluit.

Inmiddels hebben cao-partijen op 11 augustus jl. de CAO Postverspreiders aangemeld bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin het beginselakkoord over het zogenaamde «ingroeimodel» is uitgewerkt. De CAO, met een looptijd van 1 april 2009 tot en met 30 september 2012, is op 18 augustus jl. in werking getreden. De sociale partners bereiden thans de aanvraag tot algemeenverbindendverklaring van de relevante onderdelen van deze CAO Postverspreiders voor.

Motie Vos

Om uitvoering te geven aan de op 24 maart 2009 aangenomen motie met de vraag aan de regering om de naleving van de Wet minimumloon scherp te laten controleren in de postsector (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 536, nr. 101) is aan de Arbeidsinspectie opdracht gegeven – aansluitend aan de eerste evaluatie van de afspraken over het «ingroeimodel» in de CAO Postverspreiders – een controle uit te laten voeren in de postsector. De CAO-partijen hebben deze evaluatie gepland in de periode april tot en met juni 2010. De controle door de Arbeidsinspectie (op het betalen van het wettelijk minimumloon) is derhalve voorzien vanaf juli 2010.

Tariefregulering Universele Dienst

De stand van zaken ten aanzien van het vaststellen van de starttarieven voor de universele postdienst is als volgt. Deze tarieven zouden per 1 oktober 2009 moeten zijn vastgesteld door OPTA. OPTA heeft mij laten weten dat deze datum niet haalbaar is. De redenen daarvoor worden hieronder uiteengezet.

In artikel 23 van de Postwet is bepaald dat de tarieven voor de universele postdienst zes maanden na het inwerkingtreden van de Postwet moeten worden vastgesteld op basis van daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement. Zoals ik u reeds heb medegedeeld bij brief van 17 maart jl. (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 536, nr. 100) waren op het moment van inwerkingtreding de kosten en het redelijk rendement op basis van de nieuwe universele dienst nog niet bekend, omdat tot 1 april 2009 de boekhouding van de verlener van de universele dienst was ingericht op basis van de oude Postwet. Hierom konden de effecten van de opening van de markt, ook voor het universele dienstdeel, niet verwerkt worden. Er is daarom gekozen voor een overgangsregime. Dat betekent dat voor de eerste keer van het vaststellen van de tarieven wordt uitgegaan van de daadwerkelijke kosten van het voorafgaande jaar (2008) en het behaalde rendement in dat jaar¹. Over het voor de eerste keer vaststellen van de tarieven wordt nu gesproken in deze brief.

In de Postregeling 2009 (artikel 15) is de procedure beschreven van de informatietermijnen voor TNT Post en OPTA ten behoeve van de vaststelling van de tarieven. In het kort komt het erop neer dat TNT Post binnen 8

¹ Zodra gegevens voorhanden zijn over de kosten van de nieuwe, beperktere universele dienst en het rendement, zullen de starttarieven opnieuw door OPTA worden vastgesteld op basis van de dan bekende daadwerkelijke kosten en een genormeerd rendement, vast te stellen door de minister van Economische Zaken. Voorafgaand aan het opnieuw vaststellen van de starttarieven dienen de artikelen 13 en 14 van de Postregeling 2009 te worden aangepast, teneinde te bereiken dat ook die starttarieven worden vastgesteld op basis van een genormeerd redelijk rendement.

weken na inwerkingtreding van de wet de gegevens conform gestelde in de Postregeling aan OPTA dient te overleggen. Hierna heeft OPTA 4 weken de tijd om TNT Post een toelichting op de reeds ontvangen gegevens te vragen of TNT Post te verzoeken tot het overleggen van nadere gegevens. TNT Post dient hieraan binnen 4 weken te voldoen. OPTA heeft de resterende periode voor het vaststellen van de tarieven.

TNT Post heeft 8 weken na inwerkingtreding van de wet gegevens overlegd aan OPTA. Naar het oordeel van OPTA werd niet voldaan aan artikel 13 resp. artikel 15 van de Postregeling over de daadwerkelijke kosten resp. de procedure, waarna OPTA TNT Post heeft verzocht de gevraagde informatie alsnog te overleggen. TNT Post heeft hier onvoldoende aan voldaan hetgeen voor OPTA reden was tot het opleggen van een last onder dwangsom om alsnog de benodigde gegevens te verkrijgen.

TNT Post heeft naar aanleiding van de last onder dwangsom een voorlopige voorziening ingesteld. TNT Post heeft in de voorlopige voorziening gevraagd om een schorsing van het besluit van OPTA (last onder dwangsom) ten aanzien van de overtreding van de verplichting tot het berekenen en overleggen van de daadwerkelijke kosten voor de elf onderscheiden postverdiensten. TNT Post had tevens een voorwaardelijk verzoek ingediend voor een voorlopige voorziening tot schorsing van de verplichtingen op basis van de artikelen uit de Postregeling waarop OPTA de last onder dwangsom heeft gebaseerd.

De voorzieningenrechter heeft op 23 juli jl. samengevat geoordeeld dat TNT Post de benodigde gegevens zoals beschreven in de uitspraak uiterlijk 15 augustus aan OPTA dient te overleggen, anders verbeurt TNT Post de last onder dwangsom (van € 250 000,- per week met een maximum van 1 miljoen). Het verzoek tot schorsing van de verplichtingen op basis van de artikelen uit de Postregeling is afgewezen. TNT Post zal de zaak doorzetten in een bodemprocedure.

TNT Post heeft voor 15 augustus een reactie op de daadwerkelijke kosten voor de universele dienst gestuurd aan OPTA. Echter naar het oordeel van OPTA heeft TNT Post niet voldaan aan de uitspraak van de rechter, waarna de last onder dwangsom is toegepast. Ook het verbeuren van een dwangsom van € 1 miljoen heeft TNT Post er niet toe gebracht om OPTA volledig van de gevraagde informatie te voorzien om de starttarieven tijdig vast te stellen.

OPTA heeft aangegeven een zo volledig mogelijk inzicht te willen krijgen in een juiste onderbouwing van de kosten van de universele dienstverlening, ook rekening houdend met de betekenis daarvan voor de tariefvaststelling in volgende jaren. Hierom heeft OPTA bij besluit van 29 september een nieuwe last onder dwangsom van € 5 miljoen opgelegd aan TNT Post, indien TNT Post niet binnen 8 werkdagen alsnog de gevraagde gegevens levert. TNT Post heeft ook tegen deze tweede last onder dwangsom een voorlopige voorziening ingesteld.

Bovenstaande gang van zaken heeft ertoe geleid dat OPTA niet tot vaststelling van de tarieven kan overgaan per 1 oktober 2009. Dit heeft geen gevolgen voor de huidige tarieven van de universele dienst. Deze blijven nu gehandhaafd op het thans geldende niveau. Ik houd uw Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen.

Motie Vos over mededingingstoezicht in de postsector

Met de motie Vos c.s. (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 536, nr. 98) is het kabinet gevraagd een voorstel te doen waarin ofwel ex ante mededingingstoezicht bij de OPTA wordt neergelegd, dat vergelijkbaar is met het ex ante toezicht zoals in de Telecommunicatiewet, ofwel artikel 24 van de Mededingingswet aan te scherpen.

Voor wat betreft een aanscherping van artikel 24 van de Mededingingswet is het kabinet van mening dat een aanscherping van deze wet naar aanleiding van de volledige opening van één van de sectoren waar de NMa toezicht op houdt niet opportuun is. Dit omdat het een aanscherping van deze wet betreft die alle sectoren raakt zonder dat daar een noodzaak toe is.

Voorafgaand aan het nemen van een eventueel besluit over aanpassing van Postwet 2009 wil ik eerst een periode van een tot twee jaar met de Postwet 2009 gewerkt hebben. De Postwet 2009 is net een half jaar in werking getreden en dat is qua periode te kort om een uitspraak te doen over de (on)mogelijkheden van toezicht op basis van deze wet.

Ik wil daarnaast de uitspraak van de NMa over mogelijk misbruik van een economische machtspositie in de postsector afwachten. Daar doet de NMa, zoals recentelijk in de beantwoording van de Kamervragen van lid Vos over de prijzenslag in de brievenmarkt en het loon van de postbode is aangegeven, onderzoek naar (Kamerstukken II, 2008–2009, Aangangsel 7893–7894, nr. 3736). Dit onderzoek is in volle gang. Ik heb persoonlijk reeds enkele malen bij de voorzitter van de raad van bestuur van de NMa aangedrongen op snelle afwikkeling van dit onderzoek vanwege het belang daarvan voor de postsector. De ervaring leert echter dat dergelijke onderzoeken een lange doorlooptijd hebben. Zo hebben recent afgeronde onderzoeken naar misbruik van een economische machtspositie bij de Europese Commissie doorlooptijden van enkele jaren (E.On, Intel, Microsoft). In onderzoeken naar misbruik van een economische machtspositie hebben toezichthouders te maken met complexe juridische en economische vraagstukken. Zo is lang niet elke vorm van kruissubsidie aan te merken als misbruik van een economische machtspositie en daarmee verboden onder de Mededingingswet. Een ander voorbeeld is dat de toerekening van kosten van de onderzochte onderneming aan de juiste activiteiten in de praktijk vaak lastig is. De NMa heeft mij aangegeven dat naar de huidige inzichten de eerste resultaten van het onderzoek uiterlijk aan het einde van dit jaar bekend worden gemaakt.

Ik zal de ontwikkelingen op de postmarkt nauwkeurig volgen en uw Kamer hierover informeren. OPTA zal in 2010 haar jaarlijkse rapportage over de werking van de nationale markt voor postvervoerdiensten aan mij doen toekomen. Mede op basis van deze rapportage en de resultaten van het onderzoek van de NMa zal ik afwegen of sprake is van onvoldoende (mededingings)toezicht in de postsector en indien dit het geval is, welke mogelijke oplossingen kunnen worden aangedragen.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk