

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2176

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij zeven fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: voorstel tot wijziging richtlijn audiovisuele mediadiensten (Kamerstuk 22 112, nr. 2170)

Fiche 2: Mededeling regelmatige evaluatie uitvoering EU milieubeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 2171)

Fiche 3: Een Europese agenda voor de deeleconomie (Kamerstuk 22 112, nr. 2172)

Fiche 4: Mededeling Normalisatiepakket «Europese normen voor de 21^e eeuw» (Kamerstuk 22 112, nr. 2173)

Fiche 5: Nieuwe vaardighedenagenda voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2174)

Fiche 6: Gezamenlijke mededeling EU-Birma/Myanmar (Kamerstuk 22 112, nr. 2175)

Fiche 7: Verordening grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

1. Algemene gegevens

- a. *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten
- b. *Datum ontvangst Commissiedocument*
25 mei 2016
- c. *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 285
- d. *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2016_149?qid=1466755282843&rid=1
- e. *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
 - SWD(2016) 166 (volledig impact assessment) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1464861747040&uri=CELEX:52016SC0166>
 - SWD(2016) 167 (samenvatting impact assessment) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1464861639269&uri=CELEX:52016SC0167>
 - SEC(2016) 273 (opinie Impact-assessment Board) http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2016/sec_2016_0237_en.pdf
- f. *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen (RvC)
- g. *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken
- h. *Rechtsbasis*
Artikel 114 VWEU
- i. *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j. *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De ontwikkeling van de Europese digitale economie is vol groeipotentieel. Met de digitale interne marktstrategie uit 2015 kondigt de Commissie verschillende acties aan die dat potentieel moeten ontsluiten. Bijgaand voorstel over grensoverschrijdende pakketbezorging is een van de aangekondigde initiatieven, dat specifiek grensoverschrijdende e-commerce in de Unie moet versterken. Het voorstel moet gezien worden in de context van de gehele strategie, waaruit ook maatregelen volgen die andere aspecten van grensoverschrijdende e-commerce moeten stimuleren. Dat betreft bijvoorbeeld de eerder gepubliceerde voorstellen voor richtlijnen rond het contractrecht (COM(2015)634 en COM(2015)635) en het gelijktijdig gepubliceerde voorstel voor de verordening rond geoblocking (COM(2016)289).

De moeilijk te verklaren tariefverschillen voor grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten, het beperkte aanbod in afgelegen gebieden van aanbieders van pakketbezorgdiensten en het ontbreken van informatie over de markt voor grensoverschrijdende pakketbezorging vormen volgens de Commissie de belangrijkste aanleiding voor het voorstel. De onderhavige verordening heeft als doel grensoverschrijdende pakketbezorging betaalbaarder en efficiënter te maken. De verordening legt aan aanbieders van pakketbezorgdiensten met meer dan vijftig werknemers

en de aanbieders die in meer dan één lidstaat zijn gevestigd een verplichting op van informatieverstrekking aan de nationale toezichthouder. Deze informatie ziet op de jaarlijkse omzet, het aantal werkzame personen en het aantal postzendingen tot 31,5 kg, uitgezonderd briefpost. Daarnaast bevat de verordening een specifieke verplichting voor aanbieders van de universele postdienst – in Nederland is dit PostNL – om jaarlijks hun openbare tarieven voor een in de bijlage bij de verordening specifieke reeks diensten bij de nationale toezichthouder in te dienen. Die voert een beoordeling uit van de totstandkoming van deze tarieven. In verband daarmee moeten de aanbieders van de universele postdienst eveneens de eindvergoedingen (dat wil zeggen de betalingen van de aanbieder van de universele postdienst in het land van oorsprong aan de aanbieder van de universele postdienst in het land van bestemming voor de kosten van het vervoer, de sortering en de distributie van grensoverschrijdende zendingen in de lidstaat van bestemming) voor de in de bijlage genoemde diensten jaarlijks bij de nationale toezichthouder indienen. De openbare tarieven en de beoordeling ervan worden door de Commissie elk jaar op een speciale vergelijkingswebsite bekend gemaakt. Het primaire doel daarvan is het vergroten van prijstransparantie, het aanpakken van ongerechtvaardigde tariefverschillen en een verlaging van de tarieven die particulieren en kleine bedrijven, met name in afgelegen gebieden, betalen. De verordening beoogt verder de concurrentie te bevorderen door toegang voor derden tot de grensoverschrijdende netwerken en multilaterale overeenkomsten over eindvergoedingen van de aanbieders van de universele postdienst verplicht mogelijk te maken.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment formuleert drie algemene beleidsdoelen (het bevorderen van groei en banen, het verhogen van de consumentenwelvaart en het verhogen van de sociale en territoriale cohesie) en een aantal specifieke beleidsdoelen:

- markten zo efficiënt mogelijk laten werken door het toezicht op de markten voor grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten effectiever te maken en concurrentie te bevorderen; en
- verzekeren dat alle ondernemingen en consumenten profiteren van betere en betaalbare bezorgdiensten, zelfs wanneer zij kwetsbaar zijn in termen van omvang of locatie door prijstransparantie te vergroten en neerwaartse druk uit te oefenen op hoge prijzen.

Ter verwezenlijking van deze beleidsdoelen inventariseert het impact assessment vijf mogelijke beleidsopties:

- handhaving van het basisscenario waarbij er geen verdere actie op EU-niveau wordt genomen. Dit alternatief wordt verworpen aangezien de maatregelen tot nu toe niet hebben geleid tot verbeteringen inzake de betaalbaarheid of het toezicht door de toezichthouder op de grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten.
- extra maatregelen die zorgen voor de consolidatie van de pakketvolumes van kleine handelaren. Dit alternatief is ook verworpen aangezien die mogelijkheid voor de kleinere handelaren naar verwachting via een andere weg zal worden ontwikkeld.
- prijsregulering. Deze optie wordt verworpen aangezien daarmee het risico zou worden gelopen dat de concurrentie in een complexe marktomgeving wordt verstoord.
- prijstransparantie en toezicht door de toezichthouder, waaronder de bevoegdheid om bij de aanbieders van de universele postdienst niet-discriminerende toegang voor derden tot de grensoverschrijdende netwerken en multilaterale overeenkomsten over eindvergoedingen af

te dwingen. Deze twee alternatieven zijn gehandhaafd en dragen volgens het impact assessment het meeste bij aan de beleidsdoelen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid is terughoudend als het gaat om overheidsinterventie in de markt voor pakketdiensten. De markt voor pakketdiensten is een concurrerende en dynamische markt die sterk in ontwikkeling is en waarin nieuwe business modellen worden ontwikkeld met veel nieuwe private partijen die toetreden tot de markt. Op de markt voor pakketdiensten is het generieke mededingingsrecht van toepassing, er is geen sectorspecifiek toezicht. Ingrijpen in deze markt vormt het risico dat de dynamiek en innovatie wordt belemmerd. Elke voorgenomen maatregel moet worden afgewogen tegen het risico dat de concurrentie in deze geliberaliseerde markt wordt ingeperkt. Ook kunnen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven toenemen.

Het kabinet is voorstander van concurrentie op de Europese postmarkt. Dit leidt tot efficiënte en betaalbare pakketbezorging. Transparantie zoals beoogd in het voorstel, zal de concurrentie doen toenemen. Een gelijk speelveld op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden is cruciaal. In algemene zin wordt opgemerkt dat het kabinet van mening is dat in alle sectoren, waaronder de postsector, schijnconstructies of misstanden op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden moeten worden vermeden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is positief over de doelen van het voorstel. Met het publiceren van een lijst met openbare tarieven van aanbieders van de universele postdienst zal het voor consumenten makkelijker worden een goede vergelijking te maken tussen de beschikbare bezorgdiensten, aanbieders en prijzen. Ook voor handelaren ziet het kabinet voordelen. Zij kunnen zich beter informeren over de mogelijke alternatieven voor bezorging en het kan hen helpen betere keuzes te maken. Het naming-and-shaming-effect dat uitgaat van het publiceren van openbare tarieven op een vergelijkingswebsite zou kunnen leiden tot een verlaging van de grensoverschrijdende prijzen. Ook ten aanzien van de verplichte informatieverstrekking over omzet en omvang van aanbieders van pakketbezorgdiensten neemt het kabinet in beginsel een positieve houding in. Het kabinet waardeert dat door het gerichte toepassingsbereik van de betreffende informatieverplichting, voor aanbieders van pakketbezorgdiensten met meer dan vijftig werknemers, de additionele lasten voor het bedrijfsleven beperkt blijven. Wel vraagt het kabinet aandacht voor een onduidelijkheid bij de bepaling op welke aanbieders deze verplichting van toepassing is door verschillen tussen de taalversies van het voorstel.

Het kabinet beschouwt het voorstel wat deze punten betreft als een goede eerste stap, maar er zijn ten aanzien van een aantal onderdelen van de verordening nog wel vragen, waaronder de vraag waarom voor het bereiken van meer prijstransparantie een rol voor de nationale toezichthouder moet zijn weggelegd.

De markt voor pakketbezorgdiensten is een concurrerende en dynamische markt die sterk in ontwikkeling is. Te vroeg ingrijpen in deze markt kan de dynamiek en innovatie op de markt verstoren en komt uiteindelijk ook niet ten goede aan de e-commerce en de consument. Nederland zal hier aandacht voor vragen. Voor het kabinet is het ook de vraag wat de toegevoegde waarde is van de voorgestelde maatregelen om de markt voor grensoverschrijdende pakketbezorging efficiënter te laten werken nu

er vanuit mededingingsperspectief eerst signalen moeten zijn van marktfalen. De houding van het kabinet is daarom kritisch tegenover de verplichting voor aanbieders van de universele postdienst om aan derden toegang te verlenen tot hun grensoverschrijdende netwerken en multilaterale overeenkomsten over eindvergoedingen, zonder dat vaststaat dat zich mededingingsproblemen voordoen op de grensoverschrijdende markt voor pakketbezorgdiensten. Ook staat het kabinet kritisch tegenover de beoordeling van de betaalbaarheid door de nationale toezichthouder van de openbare tarieven van de aanbieders van de universele postdienst, onder meer aan de hand van de, commerciële, eindvergoedingen die zij daartoe bij de toezichthouder moeten indienen. Het staat voor Nederland nog niet vast dat er problemen zijn rondom de betaalbaarheid van grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten en waar die eventueel door worden veroorzaakt. Daarnaast vraagt Nederland in het kader van het bewaken van een gelijk speelveld aandacht voor de reikwijdte van de verordening.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Uit eerste reacties op het voorstel maakt het kabinet op dat sommige lidstaten kritisch zijn op de keuzes die in het voorstel zijn gemaakt voor de instrumenten waarmee de beoogde doelstellingen van de verordening gerealiseerd moeten worden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) bevoegdheid

De bevoegdheidsgrondslag is artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU ziet op de harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreffen. Het kabinet acht dit de juiste grondslag.

b) subsidiariteit

Het Nederlandse oordeel ten aanzien van subsidiariteit is positief. De thematiek heeft een grensoverschrijdend karakter, waardoor een Europese aanpak het meest gewenst is om te komen tot betaalbare en efficiënte pakketbezorging in de Europese Unie. Daarbij plaatst Nederland kritische kanttekeningen bij de voorgestelde maatregelen op Europees niveau op het gebied van (i) de beoordeling van de betaalbaarheid van de openbare tarieven en (ii) de verplichting voor de aanbieders van de universele postdienst om aan derden toegang te verlenen tot de grensoverschrijdende netwerken en multilaterale overeenkomsten over eindvergoedingen (zie voor uitleg onder proportionaliteit).

c) proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel deels positief en deels negatief. Het kabinet oordeelt positief over de doelstellingen die met het voorstel worden beoogd alsmede de bepaling inzake de informatieverstrekking. Het kabinet oordeelt echter negatief over de proportionaliteit van de wettelijke bepalingen betreffende de beoordeling van de betaalbaarheid van de openbare tarieven en de verplichting voor de aanbieders van de universele postdienst om aan derden toegang te verlenen tot de grensoverschrijdende netwerken en multilaterale overeenkomsten over eindvergoedingen. Zonder dat vaststaat dat zich mededingingsproblemen voordoen op de grensoverschrijdende markt voor pakketbezorgdiensten worden deze maatregelen door het kabinet als

niet passend beschouwd. Bovendien voorziet het generieke mededingingstoezicht hiervoor al in passende instrumenten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Er worden geen consequenties voorzien voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Lidstaten moeten voorzien in effectieve sancties voor inbreuken op de bepalingen van de verordening. Daarnaast voorziet de verordening in een uitbreiding van de taken van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), belast met het toezicht op de post- en pakkettenmarkt, waar het gaat om registratie- en rapportageverplichtingen aan de Commissie, een beoordeling van de betaalbaarheid van tarieven van de aanbieder van de universele postdienst en de goedkeuring van referentieoffertes in het kader van verzoeken van derden om toegang tot de grensoverschrijdende netwerken en multilaterale overeenkomsten over eindvergoedingen van de aanbieder van de universele postdienst. Een exacte kwantificering van de extra financiële lasten voor de ACM is in dit stadium niet mogelijk. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Zowel consumenten als webhandelaren profiteren van betaalbare pakketbezorgdiensten. Indien de verordening in de huidige vorm zal worden aangenomen zullen aanbieders van pakketbezorgdiensten jaarlijks kosten moeten maken om te voldoen aan de verplichting van informatieverstrekking. Dit geldt in het bijzonder voor de aanbieders van de universele postdienst. Het gaat hierbij voor Nederland om nieuw beleid.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Voor de consument is er geen sprake van administratieve lastenverzwaring.

Zoals onder 5b) uiteengezet leidt de verordening tot een uitbreiding van de lasten van de ACM. Hierbij gaat het om lasten bij de inwerkingtreding van de verordening, zoals het ontwikkelen van een systeem voor de registratie van aanbieders van pakketbezorgdiensten, het ontwikkelen van een methode waarmee de betaalbaarheid van de tarieven van de aanbieder van de universele postdienst wordt beoordeeld en het ontwikkelen van een regeling voor de beoordeling en goedkeuring van referentieoffertes in het geval van verzoeken van derden om toegang tot de grensoverschrijdende netwerken en multilaterale overeenkomsten over eindvergoedingen van de aanbieder van de universele postdienst. Daarnaast gaat het om jaarlijks terugkerende lasten voor de ACM voor wat betreft, in ieder geval, de registratie van aanbieders van pakketbezorgdiensten en de beoordeling van de betaalbaarheid van de tarieven van de aanbieder van de universele postdienst. Met welke regelmaat de ACM referentieoffertes zal moeten beoordelen is nu nog niet te voorzien. Andere administratieve lasten voor de rijksoverheid en decentrale overheden zijn niet voorzien.

Zoals het kabinet het nu begrijpt legt de verordening aan aanbieders van pakketbezorgdiensten met meer dan vijftig werknemers en aanbieders die grensoverschrijdende activiteiten verrichten een jaarlijkse verplichting op van informatieverstrekking aan de toezichthouder. Het gaat hierbij om een beperkt aantal gegevens. In zoverre is de lastenverzwaring voor het bedrijfsleven naar verwachting beperkt. Aanbieders van pakketbezorgdiensten met minder dan vijftig werknemers die in slechts één lidstaat zijn gevestigd zijn van de verplichting om gegevens in te dienen bij de nationale toezichthouder vrijgesteld.

De verordening bevat ook een specifieke verplichting voor de aanbieder van de universele postdienst om jaarlijks bij de nationale toezichthouder de openbare tarievenlijst in te dienen voor een reeks gespecificeerde diensten alsmede hun eindvergoedingen voor deze diensten. In tegenstelling tot wat de Commissie hierover in het voorstel opmerkt is er met name voor dit laatste onderdeel voor de aanbieders van de universele postdienst sprake van een lastenverzwaring omdat het bij de eindvergoedingen om uiteenlopende overeenkomsten gaat.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Doordat het voorstel beoogt de prijstransparantie voor grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten te vergroten valt een positief effect op de concurrentiekracht te verwachten omdat prijstransparantie kan leiden tot meer keuze en meer marktdynamiek. Wat betreft de overige maatregelen uit het voorstel die als doelstelling hebben de markt voor grensoverschrijdende pakketbezorging efficiënter te laten werken, kan ook uit de beschrijving van de markt voor grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten in het impact assessment worden opgemaakt dat er momenteel al voldoende concurrentiekracht op deze markt in de EU aanwezig is. Deze markt wordt gekenmerkt door verschillende aanbieders van pakketbezorgdiensten die met elkaar concurreren en hierdoor geprikkeld worden om te innoveren. Met betrekking tot deze maatregelen is het daarom de vraag of regulering wel tot een verbetering van de concurrentiekracht leidt, aangezien er nu vanuit mededingingsperspectief geen signalen zijn van marktfalen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft consequenties voor nationale regelgeving. De ACM zal moeten worden aangewezen als toezichthouder en uit artikel 17 van het voorstel volgt dat de lidstaten regels vaststellen die het niet naleven van de bepalingen van deze verordening sanctioneren.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Teneinde uniforme voorwaarden te waarborgen voor de uitvoering van de informatieverplichting zijn in de verordening aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden toegekend om een formulier voor de indiening van die informatie vast te stellen. Hierop is in de verordening de onderzoeksprocedure uit de comitologieverordening (Verordening (EU) nr. 182/2011) van toepassing verklaard. Gelet op de beperkte gevolgen van de uitvoeringshandeling heeft Nederland er geen bezwaar tegen dat de Commissie deze vaststelt.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de EU. Zoals reeds onder a) is aangegeven heeft het voorstel consequenties voor nationale regelgeving. Hierbij dient rekening te worden gehouden dat een wijziging op wetsniveau tenminste anderhalf jaar in beslag neemt.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Twee jaar na de goedkeuring van de verordening zal een verslag worden uitgebracht met een evaluatie van de verordening en de geboekte vooruitgang met betrekking tot andere initiatieven voor de voltooiing van de eengemaakte markt voor pakketbezorgdiensten.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De ACM zal belast worden met de nationale uitvoering. De ACM houdt nu ook al toezicht op de pakkettenmarkt via het generieke mededingingsrecht.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen