

CONCEPT

BELEIDSNOTA

REGULERING POSTVOORZIENING
CURAÇAO 2024-2028

BELEID INZAKE HET TOEZICHT OP EEN EFFICIËNTE
POSTVOORZIENING TEGEN BETAALBARE TARIEVEN

BETROUWBAAR EN
INNOVATIEF

1 JANUARI 2024



INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	iii
--------------------	-----

DEEL I: ACHTERGRONDEN, WETGEVING EN WERKING VAN DE POSTVOORZIENING

Hoofdstuk I: Algemene Inleiding	1
1.1 Achtergronden en doelstellingen van het reguleringskader voor de postvoorziening	1
1.2 De huidige marktsituatie	3
1.3 Reikwijdte en indeling van de beleidsnota	5
Hoofdstuk II: Het wettelijk kader voor toezicht op de postvoorziening	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Doel en reikwijdte van de Postlandsverordening	7
2.3 Het concessiebesluit en andere uitvoeringsregelingen	7
2.4 Wet- en regelgeving postbedrijf	8
2.5 Wet- en regelgeving koeriers	11
Hoofdstuk III: Het Postbedrijf: ontstaan, dienstverlening, knelpunten en toekomstverkenning	14
3.1 Achtergronden van het ontstaan van het huidige postbedrijf.....	14
3.2 Het belang van inzicht in de activiteiten van het postbedrijf.....	15
3.3 De infrastructuur van het postbedrijf.....	16
3.4 De diverse soorten diensten van het postbedrijf.....	16
3.5 Knelpunten en toekomstverkenning	20

DEEL II: HOOFDLIJNEN BELEIDSKADER POSTVOORZIENING

Hoofdstuk IV: Het beleidskader voor de postvoorziening.....	24
4.1 Leidende beginselen en uitgangspunten bij de formulering van het beleidskader voor de postvoorziening	24
4.2 Eisen aan beschikbaarheid: aard en omvang universele postdienst	25
4.3 Eisen aan de kwaliteit van de postvoorziening	28
4.4 Tarifiering en efficiëntie van de postvoorziening	30

DEEL III: HOOFDLIJNEN TOEZICHTKADER POSTVOORZIENING

Hoofdstuk V: Toezicht op de postvoorziening	32
5.1 De belangrijkste toezichttaken	32
5.2 Adequaate en effectieve toezicht als leidend beginsel	33
5.3 Hoofdpijnen van het toezicht op de postvoorziening vanuit het perspectief van adequaat en effectief toezicht.....	33
5.4 Universele dienstverlening.....	35
5.5 Kwaliteitsregulering	38
5.6 Tariefsregulering	38
5.7 Toezicht middels concessierapportage	42
5.8 Handhaving	44
5.9 Toezicht op koerier en niet-postale bedrijven.....	46
5.10 Vertegenwoordiging in internationale postale organisaties	46
5.11 Financiering van het toezicht: vergoedingen	47
Hoofdstuk VI: Noodzakelijke voorwaarden voor effectieve implementatie van het beleid- en toezichtkader.....	49
6.1 Inleiding	49
6.2 Reikwijdte van het toezicht op de postvoorziening.....	49
6.3 Kritieke succesfactoren voor effectief toezicht.....	49

SAMENVATTING

Deze beleidsnota heeft als onderwerp de regulering van de postvoorzieningen welke aan eindgebruikers worden geleverd. Deze postvoorzieningen worden geleverd door de houder van de exclusieve postconcessie (CPost International N.V.) en de hier te lande geregistreerde koeriers. In de Postlandsverordening 1998 wordt gedefinieerd welke entiteiten als zodanig moeten worden aangemerkt.

In de beleidsnota wordt het te volgen reguleringsbeleid ten aanzien van de postale markt voor de jaren 2023-2028 beschreven, met als doel dat de postbezorging op Curaçao:

- ten minste aan de minimumeisen van de UPU voldoet;
- past bij de huidige ontwikkelingen in de postmarkt als gevolg van E-substitutie;
- efficiënt, betaalbaar en kwalitatief op een adequaat niveau blijft.

De beleidsnota bestaat uit drie delen. In Deel I komen enkele achtergronden voor de regulering van de post sector, de huidige marktsituatie en relevante wetgeving aan de orde. Deel II behandelt de hoofdlijnen van het beleidskader voor de postvoorziening, waarna in Deel III het toezichtskader en de kritische succesfactoren voor de uitvoering daarvan aan de orde komen.

Het geheel van de nota geeft het beleidsraamwerk weer, waarop het toezicht de komende vijf jaren wordt gebaseerd. Daarbij wordt uitgegaan van adequate instrumenten ter realisering van effectief toezicht.

DEEL I

ACHTERGRONDEN, KNELPUNTEN EN WETGEVING POSTVOORZIENING

I. ALGEMENE INLEIDING

1.1. ACHTERGRONDEN EN DOELSTELLINGEN VAN HET REGULERINGSKADER VOOR DE POSTVOORZIENING

In vele landen is de publieke postvoorziening in handen van een nationaal postbedrijf. In de meeste gevallen is dat bedrijf een publiekrechtelijke organisatie, overheidsdienst of een verzelfstandigde vennootschap waarin de overheid in het aandelenkapitaal deelneemt, terwijl in een aantal gevallen het postbedrijf al dan niet volledig is geprivatiseerd.

Het typische van het nationaal postbedrijf is het ten behoeve van het publiek verzamelen en vervoeren van brieven en andere geadresseerde postzendingen naar personen en instanties in binnen- en buitenland en vice versa. Vaak wordt het nationale postbedrijf, naast het bezorgen van brieven, ook wettelijk opgedragen openbare brievenbussen en postbussen te plaatsen en te onderhouden en tevens nationale postzegels uit te geven.

Hoe het ook zij geregeld met de institutionele vormgeving van postbedrijven, in bijna alle gevallen zijn bedrijfsmatige publieke postale activiteiten, met het oog op universele dienstverlening, onderworpen aan overheidstoezicht. Het postbedrijf heeft voor het verlenen van de opgedragen diensten op grond van de postale wetgeving een exclusieve concessie, welke de basis vormt voor regulering en toezicht van overheidswege. Dat toezicht wordt dan middels specifiek daarvoor ingestelde wetgeving geregeld. Ook op Curaçao is dat het geval. Het juridisch kader voor de postale activiteiten van het postbedrijf komt in Hoofdstuk II aan de orde.

De gebruikers van postdiensten zijn zowel particulieren, bedrijven als instellingen die geen bedrijven zijn (overheidsinstellingen, onderwijs- en researchinstellingen overige non-profit instellingen). Deze gebruikers kunnen naast de door de overheid opgedragen diensten ook gebruik maken van diverse andere commerciële diensten die het nationale postbedrijf in concurrentie met anderen kan ontplooien.

Naast het nationale postbedrijf bestaan er ook professionele koeriers en bezorgdiensten van commerciële bedrijven. Deze laatsten moeten aan een aantal voorwaarden voldoen om als zodanig te mogen opereren en geen activiteiten ontplooiën waarvoor een concessie vereist is.

De onderhavige beleidsnota heeft in het bijzonder betrekking op de verdere ontwikkeling van de postale markt. Deze markt wordt in het bijzonder beheerst door de activiteiten van het nationale postbedrijf als exclusieve concessiehouder en de hier te lande door het Bureau Telecommunicatie en Post (hierna: het Bureau) geregistreerde koeriers. Deze nota heeft haar basis in de periode 2006-2007, toen voor het eerst het ‘Beleidsplan Post’ (2006) en daarna de ‘Beleidsnota Post’ (2007) werden opgesteld.

Inmiddels zijn er enkele jaren verstreken sinds de hiervoor genoemde beleidsdocumenten zijn opgesteld en wordt het noodzakelijk geacht om de inhoud daarvan te integreren en, waar nodig, te herzien. Eén en ander mede op grond van de bevindingen in het rapport getiteld “Evaluatie en aanbevelingen Postbeleid 2013”.

De specifieke redenen voor de opstelling van een nieuwe beleidsnota voor de postale sector vormen aldus de volgende feiten:

- de Nederlandse Antillen zijn met ingang van 10 oktober 2010 opgehouden te bestaan en Curaçao dient als zelfstandig land binnen het Koninkrijk der Nederlanden, dus los van Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, haar eigen postale aangelegenheden te behartigen;
- wereldwijd nemen de volumes van het postverkeer snel af, hetgeen gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van het nationale postbedrijf als concessiehouder;
- het van overheidswege verzekeren dat de universele dienstverlening door het nationale postbedrijf blijft voldoen aan de door de UPU¹ vastgestelde eisen ten aanzien van de basisdiensten en de op grond daarvan vastgestelde eisen in de concessie.

¹ Universal Postal Union

In deze beleidsnota wordt het te volgen beleid ten aanzien van de postale markt voor de jaren 2023-2028 beschreven, met als doel dat de postbezorging op Curaçao:

- ten minste aan de minimumeisen van de UPU voldoet;
- past bij de huidige ontwikkelingen in de postmarkt als gevolg van E-substitutie;
- efficiënt, betaalbaar en kwalitatief op een adequaat niveau blijft.

Het realiseren van de hierboven genoemde doelstellingen is in het belang van het sociale verkeer, evenals de economische ontwikkelingen op Curaçao. Uitgangspunt hierbij is dat de postale markt zodanig verder tot ontwikkeling wordt gebracht dat het past binnen het kader van een sterk toegenomen gebruik van internet. Daarbij is het van belang dat de hoogst noodzakelijke dienstverlening beschikbaar blijft voor het publiek tegen betaalbare tarieven.

1.2. DE HUIDIGE MARKTSITUATIE

De Curaçaose postale markt bestaat uit het (officiële) nationale postbedrijf en een aantal koeriersdiensten die hoofdzakelijk expres post producten aanbieden. Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde komt, vraagt het bestaan van deze regimes om een gedifferentieerde aanpak bij de organisatie van het toezicht op de postale sector.

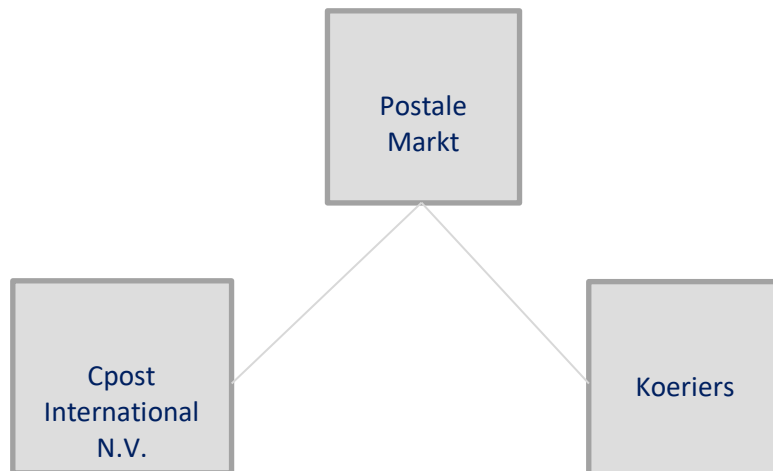
Het nationaal postbedrijf, na haar verzelfstandiging genaamd Post N.V., daarna Nieuwe Post Nederlandse Antillen (NPNA) en sinds kort CPost International N.V. (hierna: Cpost)² heeft voor wat betreft de opgedragen diensten een wettelijk monopolie (i.c. exclusieve concessie), omdat de Postlandsverordening anderen verbiedt genoemde diensten tegen een vergoeding aan het publiek aan te bieden op de lokale markt. Op de koeriersmarkt heeft CPost evenwel grote concurrenten, zoals TNT, DHL, Fedex en UPS.

² Een en ander mede in verband met het feit dat de Nederlandse Antillen sinds 10 oktober 2010 niet meer bestaat en Curaçao een zelfstandig land is binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Thans staan er negen (9) koeriersdiensten geregistreerd in het koeriersregister, welke op grond van artikel 12, tweede lid, onder letter a, van de Postlandsverordening wordt aangehouden door het Bureau. Onderstaand tabel bevat een lijst met de namen van de koeriers die per 31 december 2021 in het register stonden ingeschreven.

KOERIERSREGISTER CURAÇAO	
PER 1 JANUARI 2022	
(excl. de koerier service van de concessiehouder)	
1. Domesa Curaçao N.V.	
2. DHL of Curaçao N.V.	
3. Federal Express (Aruba) N.V. (bijkantoor)	
4. Fast Delivery Services N.V.	
5. FMF Courier & Hauling	
6. D & D Local Speedy Courier	
7. Inversiones BEBE	
8. Maduro Transport Services B.V.	
9. Remesas & Servicios Rosso	

Het koeriersregister laat zien dat de grote internationale koeriers, zoals UPS, DHL, TNT en FEDEX, ook op de Curaçao werkzaam zijn op de koeriersmarkt. De koeriersmarkt is in tegenstelling tot de markt voor opgedragen diensten een concurrerende markt waar meerdere spelers, inclusief het nationale postbedrijf, met elkaar concurreren voor de gunst van de gebruikers.



1.3 REIKWIJDTE EN INDELING VAN DE BELEIDSNOTA

Deze beleidsnota heeft als onderwerp de regulering van de postvoorzieningen welke aan eindgebruikers worden geleverd. Deze postvoorzieningen worden geleverd door de houder van de exclusieve postconcessie en de geregistreeerde koeriers. In de Postlandsverordening wordt gedefinieerd welke entiteiten als zodanig moeten worden aangemerkt.

Deze beleidsnota bestaat uit drie delen. In Deel I komen enkele achtergronden voor de regulering van de post sector, de huidige marktsituatie en wetgeving aan de orde. Deel II behandelt de hoofdlijnen van het beleidskader voor de postvoorziening, waarna in Deel III het toezichtkader en de kritische succesfactoren aan de orde komen.

Het geheel geeft het beleidsraamwerk weer waarop het toezicht de komende vijf jaren wordt gebaseerd. Het uitgangspunt daarvoor is adequaat en effectief toezicht. Indien noodzakelijk zal er, bijvoorbeeld bij belangrijke tussentijdse wijzigingen en naar aankleding van nieuwe inzichten of resultaten van tussentijdse onderzoeken, veranderingen kunnen worden doorgevoerd in het beleidsraamwerk, dat wil zeggen of in het beleidskader, het toezichtkader of in beide kaders.

II. HET WETTELIJK KADER VOOR HET TOEZICHT OP DE POSTVOORZIENING

2.1. INLEIDING

De minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (VV&RP) heeft onder meer de zorg voor de juridische - en beleidsmatige kaders betreffende de postvoorziening en het toezicht op de kwaliteit en prijs van de opgedragen (postale) diensten.

Voor de ondersteuning en advisering terzake de genoemde taken wordt de minister van VV&RP bijgestaan door het Bureau op grond van artikel 5, sub a tot en met g, van de Landsverordening Bureau Telecommunicatie en Post (P.B. 2006, no. 69), hierna “de Landsverordening BT&P”.

Naast de Landsverordening BT&P is er een wettelijk kader bestaande uit:

- de Postlandsverordening 1998
- het Concessiebesluit en
- andere uitvoeringsregelingen van de Postlandsverordening (bestaande uit diverse landsbesluiten en ministeriële regelingen / beschikkingen).

De Postlandsverordening bepaalt in artikel 5, eerste lid, dat de voorwaarden waaronder de concessie wordt verleend bij landsbesluit (hierna ook: concessiebesluit) worden vastgesteld. Het concessiebesluit zal ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Postlandsverordening voor wat betreft de voorwaarden daarin in ieder geval betrekking moet hebben op de volgende aandachtspunten:

- a. het in stand houden van een goede dienstverlening;
- b. de wijze en mate van dienstverlening;
- c. de tariefstructuur en de aanpassing van de tarieven;
- d. de geheimhouding;
- e. de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (van de gebruikers);
- f. het verstrekken van periodieke informatie aan de minister;
- g. de duur van de concessie en

h. de gronden voor intrekking van de concessie.

Het toezicht op de concessiehouder is voornamelijk toegespitst op de doorlopende naleving van deze voorwaarden. In verband met de toezichtskosten betaalt de concessiehouder jaarlijks op grond van artikel 16 van het concessiebesluit een (concessie)vergoeding.

2.2 DOEL EN REIKWIJDTE VAN DE POSTLANDSVERORDENING

Het doel van de Postlandsverordening is in het eerste lid van artikel 2 vastgelegd als zijnde het waarborgen van een *goede dienstverlening* ter zake het vervoer van postzendingen in het binnenland, alsmede van en naar het buitenland (daaronder begrepen de overige landen en gebieden van het Koninkrijk der Nederlanden). Overigens bestaan er in de Postlandsverordening voor het bedrijfsmatig (i.c. tegen betaling) vervoeren van postzendingen voor derden slechts twee regimes, namelijk een concessie(houders)regime en een koeriersregime.

Voor wat betreft de reikwijdte van de Postlandsverordening kan worden gesteld dat deze de toegestane activiteiten binnen de postale sector en het toezicht daarop reguleert. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Postlandsverordening is in beginsel *een concessie* vereist voor het uitvoeren van enkele (door de wetgever) opgedragen diensten, namelijk:

- a. het vervoeren van brieven tot 2000 gram,
- b. het plaatsen van openbare brieven- of postbussen en
- c. het uitgeven van postzegels (zegels met een beeltenis van de Koning of de aanduiding “Curaçao”).

2.3 HET CONCESSIEBESLUIT EN ANDERE UITVOERINGSREGELINGEN

In artikel 2, eerste lid, van de Postlandsverordening is bepaald dat aan een bij landsbesluit aan te wijzen rechtspersoon concessie wordt verleend voor het kunnen aanbieden van boven genoemde drie opgedragen diensten met het oog op het vervoer van postzendingen in het binnenland, alsmede van en naar het buitenland.

De concessie voor de levering van de opgedragen diensten wordt voor de duur van tenminste 10 jaar verleend. De huidige exclusieve concessie (destijds aan NPNA) thans verleend aan Cpost International N.V. (Cpost), met referentie No. 13-03/RNA, dateert oorspronkelijk van 14 maart 2003 (no.1) en is verleend voor een periode van 20 jaar.

Enkele voor het posttoezicht relevante uitvoeringsregelingen, uitgegeven in de vorm van ministeriële beschikkingen en landsbesluiten, zijn:

Beschikking brievenbussen

Beschikking registratie koeriersdiensten

Landsbesluit minimumtarieven koeriersdiensten

Beschikking richtlijnen tariefswijziging post

Slechts voor zover nodig, zal op deze regelingen hierna worden teruggekomen.

2.4 WET- EN REGELGEVING POSTBEDRIJF

2.4.1 Het concessieregime

Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Postlandsverordening is het, anders dan krachtens concessie, voor een ieder verboden tegen vergoeding (i.c. bedrijfsmatig) brieven te vervoeren die elk afzonderlijk onder de 2000 gram wegen. Dit verbod is niet van toepassing op eventuele houders van een ontheffing en geregistreerde vervoerders (i.c. koeriers) die aan de volgende wettelijke eisen voldoen:

- een snellere overkomstduur dan het normale versnelde vervoer door de concessiehouder
- lokaliseerbaarheid tijdens het vervoer
- hogere tarieven voor vervoer dan de tarieven conform het landsbesluit minimumtarieven koeriersdiensten
- registratie conform de beschikking registratie koeriersdiensten

Overigens is de postvoorziening (i.c. het bedrijfsmatig verlenen van de opgedragen diensten aan het publiek), in beginsel, een monopolistisch regime waarbij (met

uitsluiting van andere aanbieders) door de overheid concessie wordt verleend aan een rechtspersoon voor het kunnen aanbieden van de opgedragen diensten in verband met het vervoer van postzendingen in het binnenland, alsmede van en naar het buitenland. De opgedragen diensten zijn reeds genoemd in paragraaf 2.2.

2.4.2 Ontheffingen en wettelijke vrijstellingen

De minister van VV&RP is echter op grond van artikel 13, eerste lid, van de Postlandsverordening bevoegd om onder bijzondere omstandigheden, waarbij de houder van de concessie niet voorziet in het vervoeren van brieven die elk afzonderlijk onder de 2000 gram wegen, aan anderen dan de concessiehouder ontheffing te verlenen van het verbod genoemd in art. 12, eerste lid, van de Postlandsverordening. Voordat een ontheffing wordt verleend moet derhalve eerst zijn gebleken dat de concessiehouder zelf niet kan voldoen aan het vervoeren van brieven die elk afzonderlijk onder de 2000 gram wegen. Aan deze ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden die onder de omstandigheden redelijkerwijs nodig zijn.

Het verbod genoemd in artikel 12, eerste lid, van de Postlandsverordening is vanzelfsprekend ook niet van toepassing op brieven die in opdracht van de concessiehouder worden vervoerd (artikel 12, tweede lid, letter b) en zogenaamde bodediensten als bedoeld in art. 12, tweede lid, letter c, welke aan een persoon of bedrijf verbonden zijn.

2.4.3 Enige belangrijke verplichtingen van de concessiehouder

De concessiehouder is ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Postlandsverordening verplicht om voor een ieder (tegen gelijke voorwaarden en tarieven) het vervoer van postzendingen (i.c. brieven en geadresseerde zendingen) te verrichten, die aan de volgende criteria voldoen:

- a. in het binnenland: tot een maximaal gewicht van 10 kg en een verpakking met een afmeting van maximaal 1m x 0.5m x 0.5 m;
- b. van en naar de landen en gebieden in het Koninkrijk en het buitenland: met inachtneming van de bepalingen van de Wereldpostunie.

Echter mocht het vervoer van een postzending aan de hierboven (onder a en b) gestelde criteria voldoen, doch niettemin strijdig zijn met enig wettelijk voorschrift of gevaar opleveren voor personen of zaken dan weigert de concessiehouder het vervoer van die postzending. De concessiehouder kan voorts het vervoer weigeren indien het vervoer strijdig is met de eisen zoals neergelegd in de algemene voorwaarden (artikel 2, derde lid van de Postlandsverordening).

De concessiehouder is gehouden bij het internationale vervoer van postzendingen de voor Curaçao bindende verplichtingen na te komen die voortvloeien uit de akten en besluiten van de Wereldpostunie c.q. andere volkenrechtelijke organisaties. In dit verband is de concessiehouder gerechtigd op te treden als de postadministratie van Curaçao en dient zij de als zodanig ontstane verplichtingen na te komen (artikel 3, eerste en tweede lid, van de Postlandsverordening).

Atrikel 4 van de Postconcessie schrijft voor dat de concessiehouder jaarlijks een door de minister VV&RP goed te keuren thematisch plan voor uitgifte van postzegels en postale waarden voor het daarop volgend jaar dient te ontwikkelen. Nog niet gestempelde postzegels en nog niet ontwaarde postale waarden mogen slechts verkocht worden door de concessiehouder of door anderen met schriftelijke toestemming van de concessiehouder.

Artikel 6 van de Postconcessie verplicht de concessiehouder om op alle dagen, behalve zaterdagen, zon- of feestdagen over heel Curaçao een postzending uit te voeren, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. In dit verband is door de minister VVRP en het Bureau geakkoordeerd dat de concessiehouder binnen drie dagen, rekende vanaf de dag van het aanbieden van de postzending, met uitzondering van zaterdagen, zon- of feestdagen, het totaal volume van briefpost op Curacao dient te bezorgen (D+3).

De concessiehouder doet jaarlijks de minister VV&RP en de toezichthouder na afloop van het boekjaar een concessierapport toekomen waarin ten minste de ingevolge artikel 11 van de Postconcessie informatie wordt verschaft.

De op de concessiehouder ingevolge de Postlandsverordening rustende verplichtingen kunnen geheel of gedeeltelijk namens haar worden uitgevoerd door een andere rechtspersoon, waarvan de concessiehouder feitelijk het beleid bepaald³. In dat geval geeft de concessiehouder de andere rechtspersoon de nodige instructies en blijft de concessiehouder jegens de minister van VV&RP verantwoordelijk voor de nakoming van de wettelijke verplichtingen (artikel 4 van de Postlandsverordening). Voordat de concessiehouder hiertoe overgaat dient zij dit aan de toezichthouder te melden.

2.4.4 Schaderegeling ten behoeve van klanten

De concessiehouder is, onder bepaalde omstandigheden, voor door haar veroorzaakte schade als gevolg van verlies, beschadiging of vertraagde aflevering van binnenlandse postzendingen slechts aansprakelijk jegens de afzender indien door deze gebruik wordt gemaakt van een of andere vorm van geregistreerd vervoer (artikel 7 Postlandsverordening).

De huidige schadevergoedingsregeling voorziet in een vergoeding van maximaal ANG. 75 voor een aangetekend stuk, ANG. 90 voor een postpakket en ANG. 12.000 voor postzending met opgave van de (economische) waarde.

2.4.5 Tariefwijzigingen

De concessiehouder is gehouden de jaarlijkse tariefwijzigingen voor de opgedragen diensten slechts te doen plaatsvinden conform de formules en richtlijnen zoals opgenomen in de Ministeriële Beschikking Richtlijnen Tariefwijziging Post.

In een separate richtlijn zal na verricht onderzoek worden bezien of de wijze waarop de tariefaanpassing wordt berekend, aanpassing behoeft.

2.5 WET- EN REGELGEVING KOERIERS

2.5.1 Algemene bepalingen van het koeriersregime

³ Rechtspersonen waarin de concessiehouder ten minste 51% van de aandelen houdt of de bevoegdheid heeft de meerderheid van de bestuurders te kunnen benoemen, schorsen of ontslaan.

In paragraaf 2.4.1 is reeds aangegeven dat het anders dan krachtens concessie verboden is brieven te vervoeren die elk afzonderlijk onder de 2000 gram wegen. Onder bepaalde omstandigheden kan worden afgeweken van dit vervoersverbod. In diezelfde paragraaf wordt aangegeven welke mogelijkheden voor een ontheffing of wettelijke vrijstelling bestaan, voor zover voldaan wordt aan de daaraan gestelde wettelijke eisen.

Ten slotte is genoemd vervoersverbod, ingevolge artikel 12, tweede lid, sub a van de Poslandsverordening, niet van toepassing op zogenaamde *snelpostvervoerders* (hierna: koeriers), indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Meergenoemd vervoersverbod is namelijk niet van toepassing op brieven (onder de 2000 gram) die in belangrijke mate *sneller* zijn dan het normale versnelde vervoer van de concessiehouder zijn, te allen tijde *lokaliseerbaar* zijn door middel van een track & trace systeem en boven een *minimum vastgesteld tarief* door een (door het Bureau) *geregistreerde vervoerder* worden vervoerd.

In het vierde lid van eerderevernoemd artikel worden de volgende verplichtingen opgelegd aan geregistreerde koeriers:

- zij zijn verplicht aan door de minister van VV&RP aangewezen ambtenaren alle inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor het toezicht op de naleving van het bepaalde in artikel 12, tweede lid, letter a, van de Postlandsverordening;
- zij zijn verplicht jaarlijks een door de minister van VV&RP te bepalen vergoeding te betalen.

2.5.2 Nadere uitwerking registratie- en tariefverplichtingen geregistreerde koeriers

Zoals hierboven is gebleken, hebben alle koeriers een wettelijke registratieplicht. Ingevolge de Ministeriële Beschikking Registratie Koeriersdiensten moeten koeriers een verzoek tot registratie bij het Bureau indienen met gebruikmaking van een speciaal daarvoor in de beschikking opgenomen formulier. Van de registratie wordt door het Bureau een verklaring afgegeven volgens een bepaald in de beschikking opgenomen model.

Genoemde ministeriële beschikking somt in artikel 5 limitatief de omstandigheden op waaronder de registratie van een koerier kan worden beëindigd. Het toezicht vanwege de minister van VV&RP is voornamelijk gericht op de doorlopende naleving van de daarmee verbonden registratievoorwaarden.

Na de registratie zijn koeriers jaarlijks gehouden hun tarievenlijst uiterlijk 31 maart van elke kalenderjaar bij het Bureau in te dienen en hun in het register opgenomen gegevens bij te werken, indien daarin wijzigingen zijn opgetreden.

Voor wat betreft de tarieven moeten koeriers ten slotte voldoen aan de minimumtarieven zoals opgenomen in het Landsbesluit Minimumtarieven Koeriersdiensten. Momenteel staan die op minimaal ANG. 10 voor binnenlands vervoer en ANG. 20 voor vervoer naar het buitenland.

III. HET POSTBEDRIJF: ONTSTAAN, DIENSTVERLENING, KNELPUNTEN EN TOEKOMSTVERKENNING

3.1. ACHTERGRONDEN VAN HET ONTSTAAN VAN HET HUIDIGE POSTBEDRIJF

Naar aanleiding van het door het IMF gesponsorde structurele aanpassingsprogramma (SAP) 1996-2000, gericht op de sanering van de overheidsfinanciën, is de regering van de voormalige Nederlandse Antillen vanaf de tweede helft van de jaren negentig begonnen met een verzelfstandiging- en privatiseringstraject voor bepaalde overheidsdiensten.

In het kader van dat SAP-traject werd in november 2001 het beheer van de Dienst der Posterijen van de Nederlandse Antillen⁴, nadat deze eerder werd verzelfstandigd in Post Nederlandse Antillen N.V.⁵, door genoemde regering overgedragen aan Canada Post International Limited (hierna: CPIL). Een en ander zoals aangekondigd in het Masterplan ‘Reinventing Government’. Vooruitlopend op de verzelfstandiging van de Dienst der Posterijen is de Postlandsverordening 1998 in werking getreden en de Postlandsverordening 1958 (P.B. 1958, no. 61) ingetrokken.

De keuze van de regering om een strategische partner te kiezen (i.c. CPIL) was onder andere gelegen in het feit dat de postale activiteiten niet behoren tot de kerntaken van de landsoverheid en gebleken is dat de verzelfstandigde Post Nederlandse Antillen N.V. niet in staat was om de uitvoering van postale activiteiten op een commerciële en winstgevende wijze uit te voeren. CPIL beheerde het nationaal postbedrijf middels de lokale beheervenootschap genaamd Nieuwe Post Nederlandse Antillen (NPNA), welke op 10 januari 2003 werd opgericht en op 1 mei 2003 operationeel werd. Aan NPNA is bij Landsbesluit van 14 maart 2003, no. 1 (no. 13'03/RNA) de postconcessie verleend voor de duur van 20 jaar voor het uitvoeren van de taken die daarvoor door Post Nederlandse Antillen N.V. werden uitgevoerd.

⁴ Een landsdienst ressorterende onder de toenmalige minister van Verkeer en Vervoer.

⁵ Deze vennootschap kreeg van de regering bij landsbesluit van 13 juli 1998, no. 16 (no. 3767/JAZ-a) de postconcessie voor de opgedragen diensten.

Echter, eind 2007 heeft CPIL aan de toenmalige Antilliaanse regering kenbaar gemaakt het beheer van het nationale postbedrijf te zullen beëindigen. Per 1 maart 2008 zijn de aandelen van het nationale postbedrijf dan ook door CPIL wederom overgedragen aan de regering van het voormalige Land de Nederlandse Antillen. Daarmee kwam vroegtijdig een eind aan de samenwerking met CPIL om postale- en postspaarbankdiensten in de Nederlandse Antillen te mogen verlenen. Vanaf dat moment heeft de NPNA zelfstandig voor de uitvoering van de concessie zorg gedragen. In 2014 is de NPNA omgedoopt in C-Post International N.V. (CPost).

3.2. HET BELANG VAN INZICHT IN DE ACTIVITEITEN VAN HET POSTBEDRIJF

Voor een adequaat toezicht door het Bureau is kennis van de activiteiten van het postbedrijf van groot belang voor de kwaliteit en de prijsstelling van de dienstverlening. De belangrijkste doelstelling van het toezicht zoals opgenomen in de Postlandsverordening is: “het waarborgen van een goede dienstverlening aan het publiek ter zake van het vervoer van postzendingen”. Deze dienstverlening behelst tevens een aanvaardbaar prijsniveau.

In het algemeen geldt dat hoe beter en preciezer de kennis over de activiteiten is, hoe effectiever het toezicht kan zijn en hoe beter de kwaliteit van de dienstverlening door het postbedrijf. De “goede dienstverlening” als in de wet bedoeld kan alleen op een behoorlijke wijze worden getoetst indien de beleidsbepalende- en toezichtautoriteiten goed op de hoogte zijn van de totale dienstverlening door de concessiehouder.

Voorts is de eliminatie van de kosten van de niet-postale en niet opgedragen diensten van groot belang bij het beoordelen van de juistheid en aanvaardbaarheid van de tarieven van de opgedragen diensten en de wijzigingen daarin. In dat verband, voor wat betreft de tariefbepaling van de opgedragen diensten, bestaat er een verbod op kruissubsidie en moeten, ingevolge het concessiebesluit, de financiële resultaten van de postale activiteiten gescheiden worden geadministreerd van de resultaten van de niet-postale activiteiten (i.c. “accounting unbundling”).

3.3. DE INFRASTRUCTUUR VAN HET POSTBEDRIJF

Om haar diensten aan het publiek te kunnen aanbieden, maakt CPost gebruik van een nationale infrastructuur welke aansluit bij de internationale postnetwerken. De nationale infrastructuur bestaat uit een aantal postkantoren die geografisch verspreid zijn over het eiland, waarbij het postkantoor te Waaiagat fungeert als hoofdpstkantoor., Het centraal verzamel- en distributiepunt bevindt zich te Groot Kwartier.. De overige postkantorenkantoren op Curaçao fungeren als ondersteunende postkantoren.

Naast de postkantoren zijn de door de concessiehouder aan de openbare weg geplaatste post- of brievenbussen die ook als postverzamelpunten fungeren.

3.4. DE DIVERSE SOORTEN DIENSTEN VAN HET POSTBEDRIJF

Cpost heeft zich als postbedrijf gespecialiseerd in het verlenen van diensten op het gebied van het verzamelen en vervoeren van brieven, andere geadresseerde documenten, waardepapieren en goederen van relatief kleine omvang die voor particulier of zakelijk gebruik in postpakketten kunnen worden vervoerd.

De diensten van CPost kunnen worden onderverdeeld in een tweetal groepen, namelijk: loketdiensten en niet-loket diensten. De loketdiensten zijn verder onder te verdelen in de diensten van het postkantoor zelf (eigen diensten) en diensten ten behoeve van derden. In dat laatste geval treedt het postbedrijf op als tussenpersoon voor andere instellingen (zoals de Landsontvanger, nutsbedrijven en zakelijke partners) bij het innen van gelden voor de diensten van genoemde instellingen aan het publiek en het doen van uitbetalingen. Deze categorie diensten vallen niet onder de reikwijdte van de Postlandsverordening.

3.4.1 Niet-loket diensten

Onder de diensten die niet aan het loket worden aangeboden vallen alle diensten die CPost op locatie levert, zoals:

- het ontvangen en ‘aan huis’ c.q. in community boxes bezorgen van lokale en buitenlandse brieven, andere geadresseerde documenten, waardepapieren en goederen en
- bodediensten.

Het “aan huis” bezorgen (of bestellen) van post is één van de oudste en bij het publiek meest bekende diensten van het postbedrijf. De “aan huis” service wordt in de komende tijd al dan niet gedeeltelijk vervangen door zogenaamde community boxes, waarover later meer.

Een bodedienst is een service van het postbedrijf (welke dienst overigens ook door particulieren wordt aangeboden onder door de wet genoemde voorwaarden) waarbij, al dan niet op grond van een overeenkomst, de brieven en andere documenten, waardepapieren en goederen van zakelijke klanten bij hun relaties kunnen worden bezorgd of waarbij andere bodewerkzaamheden ten behoeve van de klanten kunnen worden verricht.

3.4.2 Loketdiensten

In tegenstelling tot niet-loket diensten worden loketdiensten door het postbedrijf uitsluitend aan de loketten in de postkantoren verleend aan het publiek. De loketdiensten kunnen worden onderverdeeld in twee groepen, namelijk:

- a. eigen diensten en
- b. diensten van derden.

3.4.2.1 Eigen diensten

De eigen diensten zijn die diensten welke CPost bevoegd is te verlenen op grond van haar concessie als het officiële postbedrijf van Curaçao.

De eigen diensten worden op hun beurt verder onderverdeeld in twee groepen, namelijk: diensten aan particulieren (“*consumer services*”) en diensten aan bedrijven (“*business to business services*”). Een groot aantal van de eigen diensten worden aan beide klantsoorten geleverd. Onder de categorie eigen diensten vallen de hiernavolgende diensten (waarbij slechts de diensten onder a, b en c onder de reikwijdte van de Postlandsverordening vallen):

- a. het ten behoeve van klanten ontvangen en vervoeren van diverse soorten poststukken, zoals briefpost, aangetekende brieven, aerogrammen, briefpakjes, snelpost, drukwerk; braillestukken en faxberichten en het accepteren van opdrachten tot tijdelijke postbewaring (bijv. tijdens vakanties);
- b. het verhuren van postbussen (klein, middelgroot of groot) op contractbasis aan het publiek;
- c. het verkopen van postzegels aan het publiek;
- d. het middels PuntoMio vervoeren van postpakketten afkomstig van de e-commerce activiteiten van buitenlandse bedrijven, zoals Amazon;
- e. het verrichten van adreswijzigingen van klanten;
- f. het verkopen van cadeaubonnen (van aangesloten bedrijven) en postzegels aan het publiek;
- g. het tegen betaling opwaarderen (bijvullen) van frankeermachines van bedrijven met relatief veel uitgaande post en
- h. het verzenden en ontvangen van (fax) money orders naar en respectievelijk van het buitenland; en
- i. het middels OC-Cargo (zeepost) vervoeren van postpakketten via containers.

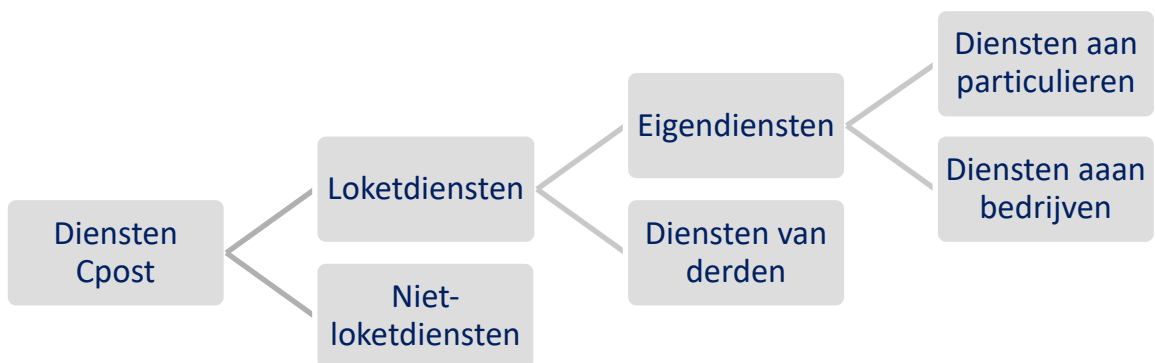
3.4.2.2 Diensten van derden

Onder diensten van derden wordt verstaan de diensten die door CPost worden uitgevoerd voor rekening en risico van een ander bedrijf of instelling. Bij deze categorie diensten treedt CPost slechts als tussenpersoon op voor een andere entiteit. Onder deze diensten vallen onder meer:

- a. het ontvangen van betalingen van klanten aan nutsbedrijven (Aqualectra, Selikor, TDS, Direct TV, UTS, Digicel, Flow);
- b. het ontvangen van betalingen voor verschuldigde belastingen;
- c. het innen van verzekeringspremies voor verzekeraars; en
- d. het verkopen van telefoonkaartjes voor mobiele telefoons.

Deze diensten, welke ten behoeve van derden worden verleend, vallen niet onder de reikwijdte van het toezicht zoals voorzien in de Postlandsverordening.

Door middel van onderstaande diagram wordt een overzicht gegeven van de verschillende soorten diensten van Cpost zoals aangegeven in deze paragraaf.



3.5 KNELPUNTEN EN TOEKOMSTVERKENNING

De ontwikkelingen met betrekking tot de toekomst van het nationale postbedrijf zijn ongetwijfeld van invloed op het toezicht vanwege de overheid op dat bedrijf. Het typische van het postbedrijf is het ten behoeve van haar klanten verzenden en ontvangen van documenten en pakketten naar personen en instanties in binnen- en buitenland. Vroeger waren dit vooral brieven en andere documenten in enveloppen en kleine postpakketten.

Thans moet rekening worden gehouden met enige belangrijke ontwikkelingen van de laatste jaren die van invloed zijn op de vraag naar en aanbod van de diensten van het nationale postbedrijf. Daaronder vallen:

- het steeds minder aantrekkelijk worden van het postkantoor door het gebruik van internet;
- het steeds toenemend gebruik van de mobiele telefoon voor communicatiedoeleinden; en
- het doorvoeren van marktliberalisatie door de overheid en als gevolg daarvan de toename van concurrentie (voornamelijk op het gebied van de bestelling van postpakketten).

Door de komst en het op grote schaal toepassen van internettechnologie en elektronisch berichtenverkeer is het verzenden van brieven en andere documenten drastisch afgenomen, reden waarom het nationale postbedrijf in heel veel landen door de jaren heen een gevoelige klap heeft gekregen in haar inkomsten uit de verzending van brieven.

Door de sterke toename van het publieke vertrouwen in veilige en betrouwbare toepassingen voor elektronische communicatie en door de ontwikkeling van gebruikersvriendelijke applicaties voor elektronische postbussen en handtekeningen, heeft elektronische communicatie de laatste jaren geleid tot een massale vervanging van het gebruik van gewone post. Het postvolume is daardoor enorm gedaald en zal

naar verwachting de komende jaren blijven dalen. Dit heeft gevolgen voor het nationale postbedrijf en de postale sector in algemene zin.

Toename in het elektronisch communicatieverkeer heeft, in het bijzonder voor wat betreft de gratis en “low cost” diensten, grote implicaties voor het reguliere brievenverkeer zoals we die kennen en dus voor de inkomsten van het postbedrijf. Door een afname van het brievenverkeer als gevolg van nieuwe vormen van elektronische communicatie, vermindert ook de noodzaak voor het kopen van postzegels bij het publiek. Door de toename in e-commerce zal ook snelpost in belang blijven toenemen.

Het bovenstaande betekent dat de postmarkt voor wat betreft de opgedragen diensten langzamerhand erodeert hetgeen consequenties voor de bedrijfsvoering van het postbedrijf, evenals voor de overheid en het toezicht heeft. Tevens om deze reden zijn aanpassingen nodig in het beleid ten aanzien van de postvoorziening.

De lidstaten beschikken over de discretionaire bevoegdheid om invulling te geven aan het beleid terzake ETEO's. De UPU spoort de lidstaten dan ook aan, via onder andere haar circulaire van 28 maart 2005 (nr 121) om het Internationaal Bureau van de UPU in te lichten inzake hun nationaal beleid omtrent registratie van ETOE's. Daarnaast dienen de lidstaten de in de resoluties opgenomen voorwaarden te respecteren, de aanvraag voor het vestigen van een ETOE te beoordelen conform eigen nationaal beleid en het nationaal beleid van andere lidstaten in acht te nemen bij het vestigen van een ETOE in desbetreffende lidstaten.

De UPU, zoals reeds betoogd, is het belangrijkste forum voor samenwerking tussen de actoren in de postsector. De UPU vervult een adviserende, bemiddelende en liaison rol en biedt desnoods tevens technische ondersteuning waar nodig aan de lidstaten. Het bepaalt voorts de regels voor internationale postuitwisselingen en doet aanbevelingen om de groei van post, pakketten en financiële diensten te stimuleren en de kwaliteit van de dienstverlening aan klanten te verbeteren. Voormelde regels bieden de mogelijkheid om ETOE's te vestigen. Echter, gelet op het feit dat ETOE's van commerciële aard zijn, vallen zij niet onder de Constitutie van de Wereldpostunie en andere uit dit verdrag voortvloeiende verplichtingen.

Een ontwikkeling die de afgelopen jaren is toegenomen is het openen van Extra Territorial Offices of Exchange (hierna: ETOE). Een ETOE is een kantoor of instelling bestuurd door of gekoppeld aan een postkantoor van een ander land dan waar deze ETOE gevestigd is, waarbij het doel van de vestiging van commerciële aard is.

Gelet op de kleinschaligheid en de mogelijke concurrentie die voor Cpost zal ontstaan, is vooralsnog het beleid dat ETOE's niet hier te lande kunnen worden gevestigd.

Het land Curaçao beschikt momenteel niet over een nationaal beleid inzake het vestigen van een ETOE. De beslissing terzake het al dan niet laten vestigen van een ETOE, zou thans gezien kunnen worden als één gebaseerd op willekeur en niet op een door de Minister vastgesteld beleid.

DEEL II

HOOFDLIJNEN BELEIDSKADER POSTVOORZIENING

IV. HET BELEIDSKADER VOOR DE POSTVOORZIENING

4.1 LEIDENDE BEGINSELEN EN UITGANGSPUNTEN BIJ DE FORMULERING VAN HET BELEIDSKADER VOOR DE POSTVOORZIENING

Het beleidskader voor de postvoorziening geeft de belangrijkste elementen weer van de door de regering in de komende jaren te voeren post(regulerings)beleid. Dit kader is gebaseerd op enkele leidende (of universele) beginselen en (praktische) uitgangspunten, die afgeleid zijn uit de universele verplichting die de UPU de bij haar aangesloten landen oplegt (zie 4.3.1), de algemene wettelijke reguleringsdoelstelling van een *goede dienstverlening* en de specifieke omstandigheden van het geval. Een en ander wordt vertaald in eisen met betrekking tot *beschikbaarheid, kwaliteit, prijs* en *efficiëntie* van de postvoorziening.

Daarnaast zal, doordat er sprake is van een monopolie positie in de markt voor opgedragen diensten, het beleidskader dienen te garanderen dat van de (machts)positie van het postbedrijf geen nadelige gevolgen uitgaat voor de eindgebruiker (bijvoorbeeld bij de levering van genoemde diensten of de vaststelling van tarieven) en dat de postmarkt buiten de exclusieve sector concurrerend is en dat te allen tijde blijft.

Naast het voorgaande zijn, de volgende beginselen bepalend voor het beleidskader:

1. de universele dienstverlening dient van overheidswege te worden gegarandeerd, in die zin dat eindgebruikers onafhankelijk van hun geografische positie toegang moeten hebben tot de door de overheid voorgeschreven opgedragen diensten en genoemde diensten tegen een betaalbare prijs moeten worden geleverd;
2. de kwaliteit⁶ van de postvoorziening dient aan de minimumeisen van de UPU te voldoen, in het bijzonder met betrekking tot de universele dienstverlening;
3. de tarieven van de universele postdienst dienen kosten-georiënteerd te zijn;
4. de postvoorziening dient efficiënt te geschieden, in die zin dat het postbedrijf de nodige maatregelen dient te nemen om de door de UPU en de overheid gestelde

⁶De belangrijkste parameters voor kwaliteit van de postvoorziening zijn de snelheid van de overkomstduur, de betrouwbaarheid van de bestelling (m.a.w. komt de post aan en op het juiste adres) en het aantal bestellingen per week.

- eisen en voorwaarden ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening en de betaalbaarheid van tarieven te realiseren;
5. de markten buiten de exclusieve sector dienen voldoende concurrerend te zijn; en
 6. de overheid dient direct (via deelname in het postbedrijf) of indirect (via toezicht en regulering) een bijdrage te leveren aan de (verdere) ontwikkeling van de postmarkt.

Voor de leidende beginselen en uitgangspunten betreffende het toezichtkader wordt verwezen naar paragraaf 6.1.

4.2 EISEN AAN BESCHIKBAARHEID: AARD EN OMVANG UNIVERSELE POSTDIENST

Het belangrijkste internationale kader waaraan een universele postdienst moet voldoen, wordt gegeven door de UPU. De verdragsrechtelijke verplichting die de UPU de bij haar aangesloten landen oplegt, is dat men ervoor dient te zorgen dat:

“alle gebruikers het recht hebben om permanent te kunnen beschikken over een universele postdienst, die bestaat uit kwalitatief goede basisdiensten die overal in het land en tegen betaalbare prijzen beschikbaar zijn”.

In dat verband omvatten de basispostdiensten ten minste de verzameling, verwerking, transport en bezorging van de volgende postzendingen:

- priority items en non-priority items tot en met 2 kg;
- brieven, briefkaarten, drukwerk en briefpakjes tot en met 2 kg;
- lectuur voor blinden en slechtzienden tot en met 7 kg;
- “M-bags”, zijnde speciale zakken met daarin kranten, periodieken, boeken en daarmee vergelijkbare gedrukte documentatie die bestemd zijn voor één en dezelfde geadresseerde op één adres tot en met 30 kg; en
- postpakketten tot en met 20 kg.

Overigens wordt het verder volledig aan de discretie van de UPU-lidstaten gelaten om het een en ander op de voor hen beste wijze te verwerken in de nationale wet- en regelgeving.

Echter, de ontwikkelingen van de laatste jaren op de postmarkt maken het noodzakelijk om de destijds door de UPU vastgestelde omvang van de universele postdienst zoveel mogelijk in het huidige tijdsbeeld te plaatsen. Zo is het niet langer mogelijk om bepaalde wensen uit het verleden, zoals een vijfdaagse postbezorging, in de nabije toekomst nog overeind te houden.

In dat verband wordt ernaar gestreefd om in herziening van de Postlandsverordening en de daarmee verbonden lagere regelgeving, inclusief de verleende concessie, de thans gewenste aard en omvang van de universele postdienst vast te stellen, rekening houdende met de volgende aandachtspunten en doelstellingen:

1. Beperking aantal besteldagen:

Binnen de UPU wordt het belangrijker gevonden dat een universele postdienst betrouwbaar is, dan dat er per sé op vijf dagen per week bezorgd moet worden. Dit biedt de mogelijkheid om, in overleg met CPost, het aantal verplichte postverzamel- en bezorgdagen binnen de universele dienst te kunnen terugbrengen tot drie keer per week, waarbij de zogeheten D+3 wordt gehanteerd. Na evaluatie zal worden bezien of deze overkomstduur moet worden herzien.

Het is dan aan CPost om te kiezen of men op andere dan de verplichte dagen ook post zou willen verzamelen en bezorgen. In samenhang daarmee kan de opgedragen dienst beperkt worden tot alleen de enkelstuks brieven, briefkaarten, drukwerken en briefpakjes tot en met 2 kg en postpakketten tot 20 kg.

Overigens zij opgemerkt dat voor de realisatie van de besparingen uit hoofde van de vermindering van het aantal besteldagen, het tevens noodzakelijk is dat ook het bestelapparaat van CPost wordt aangepast. Zonder een nieuw ontwerp van het bestelapparaat is het erg moeilijk c.q. onmogelijk om de nodige besparingen gerealiseerd te krijgen.

Door het aantal verplichte dagen terug te brengen kunnen vaste (personeels- en operationele) kosten bespaard worden en is er navenant minder dekking nodig voor de kosten van de opgedragen diensten. Eén en ander kan gefaseerd worden geïntroduceerd met gebruikmaking van sociaal aanvaardbare instrumenten als natuurlijke afvloeiing, vervroegde pensionering van daarvoor in aanmerking komende postbezorgers en dergelijke. CPost heeft aangegeven ook werknemers te kunnen verschuiven naar de nieuwe diensten die zij introduceert c.q. heeft geïntroduceerd.

2. *Deregulering partijpost:*

De UPU verlangt dat er voor een ieder overal in het land een basisdienstverlening beschikbaar is. Deze basisdienstverlening zou zich kunnen beperken tot post tegen enkelstukstarief. Daarmee zou partijpost geen deel meer uit hoeven te maken van de universele postdienst, omdat deze dienst slechts door een beperkt aantal gebruikers wordt afgenomen. Bijgevolg hoeft dit deel van de dienstverlening derhalve niet meer exclusief aan CPost voorbehouden te zijn. Zodoende kan het verzorgen van partijpost volledig aan de markt worden overgelaten, met alle voordelen van dien voor de afnemers van deze dienst, zoals keuzemogelijkheden, efficiëntie en prijs/kwaliteit verhouding.

3. *Betaalbaarheid universele postdienst:*

De postvoorziening is een essentiële faciliteit in de gemeenschap. De UPU verlangt daarom van de lidstaten dat de universele postdienst tegen betaalbare tarieven moet worden aangeboden.

Deze doelstelling moet onder alle omstandigheden overeind blijven in het bijzonder door het structureel garanderen van kostendekkende tarieven voor de universele dienst. Zoals reeds hierover betoogd, zal via een tariefriichtlijn het huidige tarievenkader worden gemoderniseerd.

4. *Gratis blinden- en slechtziendenlectuur:*

Ten aanzien van lectuur voor blinden, zoals braille- en luisterboeken, dient de concessiehouder de daarmee gepaard gaande postdienst gratis beschikbaar te stellen voor blinden en slechtzienden en de met hen corresponderende (blinden)instituten.

5. *Bezorging “M-bags”:*

Het fenomeen “M-bag” is op dit moment niet voldoende uitgewerkt in de Postlandsverordening en de daarmee verbonden lagere regelgeving. Daar dit een UPU-voorschrift betreft, zou een en ander alsnog moeten geschieden.

6. *Gewicht universele postdienst:*

De universele postdienst van het Land Curaçao beperkt zich thans tot postpakketten tot een gewicht van 10 kg. Op basis van de UPU-voorschriften zou dit kunnen worden verruimd tot 20 kg.

4.3 EISEN AAN DE KWALITEIT VAN DE POSTVOORZIENING

4.3.1 Kwaliteit opgedragen diensten

De opgedragen diensten dienen aan bepaalde kwaliteitscriteria te voldoen betreffende de overkomstduur, de eergenoemde D+3. De eisen zijn vastgelegd in het Concessielandsbesluit. CPost kent vooralsnog alleen kwaliteitsmeting voor een deel van de opgedragen diensten, te weten binnenlandse brieven tot en met 2 kg.

Daarbij is CPOST zelf verantwoordelijk voor het opzetten van een meetsysteem voor de kwaliteit van de overkomstduur van brieven. Dit tast de objectiviteit van de metingen aan.

In lijn met de UPU-voorschriften heeft er op Curaçao op verzoek van CPost een wetswijziging van de Beschikking Brievenbussen plaatsgevonden als oplossing voor bovengenoemde oorzaken ten aanzien van het niet halen van de bezorgingsnorm. De wijziging biedt de concessiehouder de mogelijkheid om groepsgewijs geplaatste brievenbussen, oftewel “community mail boxes” te plaatsen via de openbare weg toegankelijke locaties. Daarmee wordt bewerkstelligd, dat geen lange afstanden hoeven te worden afgelegd door de postbodes om post bij afzonderlijke afgiftepunten te bezorgen. Door middel van deze “community boxes” wordt als het ware een concentratie van afgiftepunten gecreëerd, waardoor efficiënter kan worden bezorgd. Hierdoor ontstaat betere kwaliteit tegen lagere kosten.

Deze opgedragen diensten vormen een hoofdelement van de universele dienstverlening. Door het ontbreken van de marktwerking is het aannemelijk dat er op deze diensten geen enkele andere controle dan toezicht (achteraf) bestaat.

Aangezien het hierbij zou kunnen gaan om een tekortschietende kwaliteit van de opgedragen diensten, zouden bovengenoemde en andere hier niet genoemde aandachtspunten betreffende de kwaliteitsmeting zo snel mogelijk opgelost dienen te worden. Een en ander vereist een twee jaarlijkse volledige evaluatie van het kwaliteitsmetingsysteem voor de aflevering van de dienstverlening.

4.3.2 Kwaliteit elitepost

Voor post naar de andere eilanden is met ingang van het jaar 2006⁷ de kwaliteitseis dat 80% van de brieven binnen 1 dag en 90% binnen 2 dagen bezorgd moet worden. CPost heeft elitepost als een snellere variant geïntroduceerd met een bezorging binnen 1 dag, mits afgeleverd op het postkantoor.

De vraag is echter of elitepost nog wel een significant snellere variant is, gezien de hogere eisen voor normale briefpost sinds 2006. Als er geen sprake is van een significant snellere bezorging dan is een hogere prijs niet gerechtvaardigd en is er in feite sprake van normale post. Daarom moet worden onderzocht of er sprake is van een significant snellere bezorging van elitepost in vergelijking met de norm voor normale brieven.

4.3.3 Klachten afhandeling

De afhandeling van klachten van gebruikers van postale diensten is thans nog niet adequaat uitgewerkt. In het geval van serieuze klachten van bedrijven is er natuurlijk de gang naar de rechter mogelijk.

⁷ Daarvoor golden lagere eisen, te weten 50% binnen 1 dag en 85% binnen 2 dagen.

De afhandeling van klachten van gebruikers van postale diensten dient nog te worden geformaliseerd. Het bij Cpost goed op orde krijgen van de kwaliteit heeft echter een hogere prioriteit en voorkomt in belangrijke mate dat er nieuwe klachten komen van gebruikers. Het is evenwel primair een verantwoordelijkheid van Cpost om een dusdanig systeem van klachten afhandeling te introduceren.

4.4 TARIFERING EN EFFICIËNTIE VAN DE POSTVOORZIENING

Voor het beleid aangaande tarifiering wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het toezichtkader, waarbij in paragraaf 6.5 de regulering van tarieven aan de orde komt.

DEEL III

HOOFDLIJNEN TOEZICHTKADER POSTVOORZIENING

V. TOEZICHT OP DE POSTVOORZIENING

5.1 DE BELANGRIJKSTE TOEZICHTTAKEN

De Postlandsverordening specificceert in het kader van het toezicht op de postale sector de volgende belangrijkste taken die door het Bureau namens de minister worden uitgevoerd, namelijk:

- het uitoefenen van toezicht op de naleving van de concessievoorwaarden van de concessiehouder;
- het adviseren bij het geven van voorschriften aan de concessiehouder;
- het uitoefenen van toezicht op de naleving van het anders dan krachtens de concessie vervoeren van brieven van ten hoogste 2000 gram tegen vergoeding;
- het registreren van koeriersdiensten;
- het adviseren bij het vaststellen van het tarief voor het vervoer van brieven;
- het adviseren bij het verlenen van ontheffing onder de Minister daaraan te verbinden voorschriften en beperkingen;
- het adviseren bij het geven van een aanwijzing aan de concessiehouder voor het niet-nakomen van de wettelijke verplichtingen;
- het adviseren bij het opleggen van een administratieve boete aan de concessiehouder;
- het adviseren bij de aanwijzing van bijzondere omstandigheden in verband met de handhaving van de internationale rechtsorde c.q. in verband met de internationale betrekkingen en de verzending van poststukken van en naar het buitenland.

5.2 ADEQUAAT EN EFFECTIEF TOEZICHT ALS LEIDEND BEGINSEL

In paragraaf 4.1 zijn de leidende beginselen en uitgangspunten van het beleidskader geïdentificeerd. Die beginselen en uitgangspunten betreffen de *beschikbaarheid, kwaliteit, prijs en efficiëntie* van de postvoorziening en zijn aldus direct van belang op de formulering van het leidend beginsel en uitgangspunten voor het toezichtkader.

In het toezichtkader is het leidend beginsel: het inzetten van adequate instrumenten voor het implementeren van effectief toezicht op de postmarkt, teneinde de onderliggende doelstellingen van de UPU-voorschriften, de Postlandsverordening en het beleidskader van de Regering te kunnen realiseren.

Adequaat toezicht op de postmarkt laat zich vertalen in de volgende belangrijke uitgangspunten ter realisering van een effectief toezichtkader:

1. adequate bewaking van de implementatie van de universele postdienst;
2. effectieve implementatie van de nodige *kwaliteitsregulering* om de goede uitvoering van de opgedragen diensten te garanderen;
3. effectieve implementatie van *tariefregulering* om de betaalbaarheid van de tarieven van de opgedragen diensten en de concurrentie in het vrije gedeelte van de postmarkt te garanderen;
4. het bewerkstelligen van een adequaat niveau aan transparantie via de *concessierapportage* om zodoende de effectiviteit van de kwaliteitsregulering, tariefregulering en handhaving te optimaliseren;
5. effectieve implementatie van *handhavingsmaatregelen* ten opzichte van alle marktpartijen middels nalevingstoezicht en corrigerende maatregelen;
6. het op adequate wijze deelnemen in *internationale postale organisaties* met het oog op het belang van internationale samenwerking voor een efficiënte postmarkt en effectief toezicht daarop (eindkosten, reguleringsvraagstukken, nieuwe ontwikkelingen) en
7. het waarborgen van *adequate financiering* voor effectief toezicht via kosten-efficiënte vergoedingen voor de exclusieve concessie en registratie van koeriers om het reguleringstelsel duurzaam te handhaven.

5.3 HOOFDLIJNEN VAN HET TOEZICHT OP DE POSTVOORZIENING VANUIT HET PERSPECTIEF VAN ADEQUAAT EN EFFECTIEF TOEZICHT

Voordat op de uitgangspunten wordt ingegaan, wordt in dit verband nog even kort stilgestaan bij de toezichtrollen en de focus van het toezicht in het kader van adequaat en effectief toezicht.

Zoals al in paragraaf 2.1. is aangegeven is met het toezicht op de postvoorziening, als eindverantwoordelijke, de minister van VV&RP belast. De taken van het Bureau zijn gebaseerd op de Postlandsverordening en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen, evenals de Landsverordening BT&P. Daaruit blijkt dat de rol en taken van het Bureau als materiele toezichthouder en adviseur afgeleid zijn van de bevoegdheden van de Minister.

Op basis van Postlandsverordening en de uitvoeringsregelingen moeten adequate instrumenten voor adequaat en effectief toezicht worden ontwikkeld. Een belangrijk instrument voor de adequaatheid van het toezicht is de concessierapportage door CPost, welke het Bureau in staat moet stellen effectief toezicht te houden op de concessiehouder door te beoordelen of deze haar wettelijke en concessieverplichtingen in voldoende mate nakomt.

Een en ander geeft de nodige informatie op welke wijze handhaving zou moeten plaatsvinden. Aldus heeft het toezicht alleen betrekking op de (opgedragen dienstverlening door de) concessiehouder. Immers, de exclusieve dienstverlening brengt in bepaalde marktdominantie met zich mee en, bijgevolg, een gebrek aan marktwerking. Dit kan gevolgen hebben voor zowel de toegang tot en de kwaliteit van de dienstverlening, evenals voor de efficiëntie en betaalbaarheid van de tarieven.

Daarom moeten maatregelen genomen worden op het gebied van kwaliteits- en tariefregulering. Terwijl kwaliteitsregulering zich in beginsel concentreert op een audit van de kwaliteit van de opgedragen diensten en het door de concessiehouder gebruikte meetsysteem, verloopt tariefregulering via het toepassen van een tariefformule en toezicht op de financiële verantwoording van de concessiehouder, in het bijzonder naar het houden van een gescheiden boekhouding en het kostentoe rekeningssysteem. De concessierapportage is de spil voor beide vormen van toezicht. Dit toezicht heeft aldus qua karakter een juridisch (naleving), economisch (prijs) en technisch (kwaliteit) component.

Het toezicht- en handhavingssysteem die met kwaliteit- en tariefregulering gepaard gaat (in het bijzonder de toepassing van de instrumenten en bevoegdheden die daarmee

verband houden) zal (zullen) nooit adequaat en effectief zijn indien de nodige financiële middelen ontbreken om aan dat systeem gestalte te geven. Daarom behoort aandacht voor het vergoedingensysteem tot de kernuitgangspunten van het toezichtkader. Dat vergoedingensysteem dient in beginsel resultaat onafhankelijk te zijn, dat wil zeggen onafhankelijk van de bedrijfsresultaten van de concessiehouder, maar steeds gebaseerd op de werkelijke kosten die gemaakt moeten worden om het toezichtkader op een efficiënte en effectieve wijze in te vullen.

Om op een effectieve wijze haar rol te kunnen uitvoeren moet het Bureau als materiële toezichthouder zodanig worden gepositioneerd dat zij op adequate wijze inhoud aan deze taak kan geven. In dit verband hoort ook aandacht voor haar vertegenwoordiging, namens de Regering, in de internationale postale organisaties zoals de UPU, de UPAEP en de CPU die zich bezighouden met de regulering van de international en regionale postmarkt en marktontwikkeling.

5.4 UNIVERSELE DIENSTVERLENING

De bewaking van een goede implementatie van de verplichting tot universele dienstverlening is een van de hoofduitgangspunten van het toezichtkader. Met universele diensten worden de postdiensten bedoeld waarover in beginsel een ieder tegen redelijke kosten moet kunnen beschikken en die door de concessiehouder met een redelijke inspanning moeten kunnen worden geleverd. Deze postdiensten betreffen zowel bepaalde brieven als postpakketten.

Elke lidstaat van de UPU, waaronder ieder der landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden, is verplicht zorg te dragen voor universele dienstverlening met betrekking tot het vervoer van poststukken. Met de afgifte van de postconcessie heeft het Land Curaçao de uitvoering van deze verplichting opgedragen aan CPost. Op de postale markt bezit CPost de exclusieve bevoegdheid om tegen een vergoeding het vervoer en de bezorging van brieven tot en met 2000 gram op zich te nemen. De daarbij gehanteerde definitie van “brieven” luidt als volgt:

Bescheiden en schriftelijke mededelingen, al dan niet verpakt, met uitzondering van die welke door toepassing van druk- of andere vermenigvuldigingstechnieken in een aantal geheel met elkaar overeenstemmende exemplaren ter verspreiding zijn vervaardigd en waarin, behoudens de adressering, geen bijvoegingen, doorhalingen of aanduidingen zijn aangebracht.

Uit de definitie van het begrip brief valt op te maken dat het gaat om iedere geïndividualiseerde schriftelijke mededeling, of iedere schriftelijke mededeling of bescheiden waarvan slechts één exemplaar is vervaardigd welke voor verzending aan één geadresseerde bestemd is⁸. De wijze van verzending (in open of gesloten envelop dan wel onverpakt als briefkaart) doet daarbij niet ter zake.

Behoudens het exclusieve recht tot het vervoer van brieven tot en met 2000 gram is CPost verplicht postzendingen te vervoeren. Ingevolge artikel 1, onderdeel d, van de Postlandsverordening en de daarbij behorende Memorie van Toelichting, behoren tot de postzendingen: brieven en andere geadresseerde zendingen.

Postzendingen - uitgezonderd brieven - dienen door de concessiehouder bij wijze van openbare dienst te worden vervoerd. Onder postzendingen moet in dit verband worden verstaan, andere geadresseerde zendingen zoals drukwerken (waaronder dagbladen en periodieken), monsters, braillestukken, pakjes en postpakketten. Daarbij moeten deze diensten aan bepaalde criteria voldoen ten aanzien van de overkomstduur.

Tot de opgedragen diensten zoals reeds betoogd behoren eveneens het plaatsen van (rode) brievenbussen op en aan de openbare weg. Het uitgeven van postzegels met vermelding van “Curaçao” dan wel de afbeelding van de Koning behoort eveneens tot de opgedragen diensten van CPost.

De universele diensten dienen voortdurend geëvalueerd en bewaakt te worden, gezien de mogelijke impact van veranderende marktomstandigheden. In het bijzonder nu wereldwijd sprake is van een sterke daling van de briefpost volumes is deze evaluatie

⁸Onder het begrip brief vallen bijvoorbeeld een polis behorende bij een verzekering, een nota van een arts ter zake van een consult of een medische behandeling, een nota van een bedrijf, de uitnodiging tot het doen van een belastingaangifte, een oproep om op een bepaalde tijd ergens te verschijnen.

extra op zijn plaats. In dit verband zou men kunnen spreken van de effecten van E-substitutie. Anders gezegd: naarmate de communicatie per brief wordt vervangen door communicatie via het internet, neemt het volume briefpost af.

E-substitutie leidde in sommige landen in de periode 2003-2012 tot daling van het volume briefpost met meer dan 50%. De trend in deze daling ligt jaarlijks bijna op 3%. In dezelfde periode is het volume van het postpakkettenvervoer sterk toegenomen. In aantallen stuks weegt deze stijging bij lange na niet op tegen de daling in het volume briefpost.

Diverse postdiensten in de wereld zijn zich daarom nadrukkelijk aan het oriënteren op hoe zij in deze veranderende wereld een zodanige rol kunnen blijven spelen. Een rol die enerzijds zorgt dat een minimale universele dienstverlening overeind kan blijven, en anderzijds een financieel gezonde postdienst blijft bestaan.

Het mag duidelijk zijn, dat de huidige wensen ten aanzien van de aard en omvang van de universele postdienst niet houdbaar zijn. Vast staat dat dalende volumes het in toenemende mate zullen bemoeilijken om winst te maken. Dit heeft het strikt noodzakelijk gemaakt om ook op Curaçao de discussie te starten over de aard en omvang van een duurzame universele postdienst. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de universele diensten ligt bij het Land Curaçao. Aangezien in verband met de redenen hiervoren benoemd, de vermogenpositie van Cpost niet optimaal is voor wat betreft de universele dienst, is in 2015 besloten om wordt aan de concessiehouder jaarlijks In dit verband is in 2015 besloten om de concessiehouder jaarlijks een zogeheten nettokostenvergoeding toe te kennen, waarbij deze nettokostenvergoeding van enig jaar bepaald wordt op grond van de gecontroleerde jaarrekening van het voorgaande jaar. De nettokostenvergoeding dient beschouwd te worden als een bijdrage van het land aan de continuïteit van Cpost en aan het publieke belang dat Cpost met de postale dienstverlening behartigt.

5.5 KWALITEITSREGULERING

Waar het toezichtkader zich in het bijzonder concentreert op het beleid en de daarmee gerelateerde eisen (voorschriften) ten aanzien van het te houden toezicht, is het beleidskader meer gericht op het beleid en de eisen ten aanzien van de inhoudelijke aspecten van de inrichting van het postbedrijf.

Een en ander heeft in het bijzonder betrekking op de toegepaste techniek en de daarmee gerelateerde kwaliteit van de dienstverlening. De kwaliteitsregulering stelt aldus eisen aan de kwaliteit van de opgedragen diensten. In Hoofdstuk 4 van deze nota (het beleidskader) zijn de eisen ten aanzien van de kwaliteit van deze diensten reeds aan de orde gekomen. Die eisen moeten op deze plaats als volledig herhaald en ingelast worden beschouwd.

5.6 TARIEFREGULERING

CPost heeft onmiskenbaar een dominante marktpositie, waarbij misbruik van die positie moet worden voorkomen om onderlinge marktverhoudingen niet te verstoren. Daarbij is tariefregulering een belangrijk instrument om efficiënte dienstverlening en betaalbaarheid van de opgedragen diensten te garanderen. Daarnaast is tariefregulering ook een belangrijk aandachtsgebied van het toezicht vanwege de wijziging in de aard en omvang van de universele postdienst en ook om voldoende transparantie te verkrijgen bij het toezicht op CPost.

5.6.1 Inleiding

Er is echter adequate informatie nodig over onder meer processen, servicekaders en volumes. Om tot het introduceren van een tariefregulering te komen. Als voldoende informatie beschikbaar is, zal op basis van de internationale richtlijnen een keuze kunnen worden gemaakt voor het te hanteren systeem.. Op basis daarvan zal de ministeriële beschikking over tarieven moeten worden gewijzigd.

5.6.2 Kosten-georiënteerde tarieven van gereguleerde postdiensten

Bij de bepaling van tarieven voor de gereguleerde postdiensten is het zaak ervoor zorg te dragen dat de tarieven van dominante aanbieders, zoals het nationale postbedrijf, kosten-georiënteerd zijn en blijven. Immers, het berekenen van te lage tarieven leidt tot onnodige verliezen bij het nationaal postbedrijf als de leverancier van de universele dienst.

5.6.3 Vaststelling en vergoeding netto kosten

De met de universele postdienst gemoeide netto kosten dienen voor een vergoeding van overheidswege in aanmerking te komen. Het gaat daarbij om de structureel niet rendabele componenten van de universele dienstverlening en het berekenen van de netto kosten die daar het gevolg van zijn.

De overheid heeft in 2015 besloten tot toekenning van een nettokostenvergoeding aan Cpost, waarbij de kosten die voortvloeien uit de uitvoering van de opgedragendiensten gedekt worden door de overheid. De nettokostenvergoeding van enig jaar wordt bepaald op grond van de gecontroleerde jaarrekening van het voorgaande jaar. De netto kosten zijn dus minimaal door voldoende dekking uit de opgedragen universele postdiensten. Essentieel hierbij is wel dat diverse nu nog (zwaar) verliesgevende diensten van CPost jaarlijks dienen te worden herzien.

Tot slot zullen de verbeterde productie- en omzetstatistieken in samenhang met de concessierapportage beschikbaar moeten worden gesteld.

5.6.4 Analyse verlies op postpakketten

In het bijzonder in het verlengde van de enorme stijging van de hoeveelheid E-commerce (i.c. aankopen via internet) wordt door gebruikers steeds meer hogere eisen gesteld aan de door hun te ontvangen postpakketten. In dit geval kan de levering van

een pakket plaatsvinden via de nationale postdienst of een van de koeriers, zoals UPS, DHL, Fedex en TNT.

In oktober 2012 publiceerde het Bureau het rapport “Financieel Onderzoek NPNA”. Uit dit onderzoek is gebleken dat de afhandeling van postpakketten afkomstig uit het buitenland zeer verliesgevend is voor het nationaal postbedrijf (thans Cpost). Deze dienst kent een grote mate van concurrentie met de koeriers, maar is tegelijkertijd een vanuit de UPU opgedragen dienst.

Het wegwerken van de verliesgevende elementen bij inkomende postpakketten vraagt om een integraal herontwerp van werkprocessen bij CPost in samenspraak met de belangrijkste verzendende buitenlandse postdiensten⁹, de lokale Douane en luchtvrachtcarriers. Daarnaast kan positionering van de pakketdiensten tevens van belang zijn om het noodlijdend karakter van deze diensten te verhelpen.

5.6.5 Blinden en slechtzienden

Binnen de UPU hebben de postdiensten voor blinden en slechtzienden een speciale plek. De UPU stelt het aanbieden van deze diensten verplicht, doch gezien de geringe volumes hiervan is het de verwachting dat deze dienst verliesgevend zal zijn.

Ten aanzien van lectuur voor blinden, zoals braille- en luisterboeken, adviseert de UPU om de daarmee gepaard gaande postdienst gratis beschikbaar te stellen voor blinden en slechtzienden en de met hen corresponderende (blinden)instituten. Dit is een marktsegment met een zeer beperkte omvang, waarbij de in aanmerking komende verzenders en ontvangers in het algemeen bekend zijn bij de nationale postdienst.

Het is niet zonder meer nodig dat CPost deze kosten moet dragen. Aannemelijk zou zijn als hiervoor van overheidswege een op de feitelijke kosten gebaseerde (gedeeltelijke) vergoeding beschikbaar wordt gesteld, welke vergoeding geïncorporeerd zou kunnen worden in de jaarlijkse nettokostenvergoeding aan Cpost.

⁹ PostNL in Nederland en USPS in de VS zijn samen goed voor rond 90% van de inkomende pakketten.

5.6.6 Tarieven partijenpost

De tariefregulering is verschillend voor losse en partijenpost. Voor partijenpost is er geen expliciete tariefregulering. De klant moet via onderhandeling met CPost tot overeenstemming komen.

Impliciet is er echter wel een vorm van regulering. Door de marktomstandigheden is het losse posttarief het maximum. Verder geldt de conditie van onder gelijke omstandigheden dezelfde voorwaarden. Er mag niet gediscrimineerd worden, noch naar gebruik noch naar gebruikers. Naar de mate waarin dit wordt toegepast is tot nu toe geen onderzoek gedaan. Bij dat onderzoek kan tevens getoetst en vastgesteld worden dat niet onder de kostprijs verkocht wordt. In dat verband zal men moeten vaststellen wat die kostprijs is in vergelijking met de gehanteerde verkoopprijs.

Om aan het gelijkheidsbeginsel inhoud te kunnen geven is informatie door de concessiehouder van de door haar afgesloten contracten nodig. CPost moet voor de partijenpost ook de minimum hoeveelheden publiceren waarbij klanten in aanmerking zullen komen voor kortingen.

5.6.7 Minimumtarieven koeriersdiensten

In het Landsbesluit minimumtarievenkoeriersdiensten wordt voor koeriersdiensten een minimumtarief van ANG. 10,00 voor het vervoer op Curaçao en ANG. 20,00 voor vervoer naar het buitenland gesteld.

Thans vindt er slechts controle plaats op basis van informatie van een zich benadeeld voelende aanbieder van koeriersdiensten. Het Bureau is eind 2019 van start gegaan met een campagne terzake aanscherping van het toezicht op koeriersdiensten, waarbij stringent getoetst zou worden of koeriers voldoen aan de in de Postlandsverordening genoemde voorwaarden betreffende, de registratie, de snelheid, het tarief en de lokaliseerbaarheid bij het vervoeren van brieven tot 2000 gram. Indien de koeriers in strijd handelen met voorgenoemde vereisten zal het Bureau namens de Minister VV&RP handhavende maatregelen nemen.

Conform de beschikking registratie koeriersdiensten is de jaarlijkse registratievergoeding voor koeriers than gesteld op ANG. 2.500,00 per jaar. Het Bureau streeft ernaar om de hoogte van voornoemde verhoeding afhankelijk te maken van de omzet van de koeriers, ten einde een evenwichtigere situatie te creëren voor wat betreft de registratievergoeding.

5.7 TOEZICHT MIDDELS CONCESSIONERAPPORTAGE

Volgens het concessiebesluit moet jaarlijks vóór 1 april de concessierapportage door CPost worden opgeleverd. Voor deze concessierapportage is in samenspraak met CPost een template vastgesteld. De hoofdonderdelen van de gegevens die middels de concessierapportage moeten worden verstrekt zijn:

- verlies en opbrengsten;
- dienstverleningspunten en brievenbussen;
- kwaliteit van de brievenpost (overkomstduur);
- bestelpunten;
- geschillen;
- tariefontwikkelingen;
- goedkeuring opening brieven;
- personeel in dienst;
- activa in gebruik en
- financiële resultaten

CPost zal ervoor moeten zorgen dat een adequate audit kan worden uitgevoerd door de externe accountant. Dit geldt zowel voor de financiële als de niet-financiële informatie, waaronder de rapportage over de geleverde kwaliteit. Een kwaliteitsaudit richt zich op het onderzoek naar de opzet en werking van de beheersmaatregelen, terwijl een financiële audit zich richt op de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging. De uitkomsten van de audit moeten door de externe accountant in een rapport worden vastgelegd (om daarmee aan de certificatie eis te voldoen). In de toekomst zal deze certificering geborgd moeten worden.

Op basis van de template heeft CPost over een aantal jaren informatie verstrekt. Echter, in de opgeleverde concessierapportages is de verstrekte informatie lang niet altijd volledig. Ter verbetering hiervan zal CPost, in de eerste plaats, de verzameling van de nodige gegevens zodanig moeten structureren, dat de benodigde gegevens volgens de definities blijvend door haar kunnen worden opgeleverd. Waar nodig zullen de definities moeten worden verduidelijkt, indien dat voor problemen zorgt bij de invulling van de template.

In de tweede plaats moet, ten aanzien van tekortkomingen, niet zijnde definitiekwesties, een verbetertraject met CPost worden afgesproken. Bij dit verbetertraject moet tenminste ook eisen worden gesteld aan de rapportage (in het bijzonder ten aanzien van kosten, omzet en verkeer) ten behoeve van:

- a. de boekhoudkundige scheiding en
- b. de kostprijsberekening.

Ad a) In de concessie is vastgelegd dat de boekhouding moet worden gescheiden in:

- opgedragen diensten;
- overige universele dienstverlening en
- de resterende diensten, zijnde de niet universele diensten.

Het doel van de boekhoudkundige scheiding is het voorkomen van ongeoorloofde kruissubsidie. De Door CPost periodiek op te leveren gegevens vormen de basis voor de verdere uitwerking van het beleid ten aanzien van kruissubsidiëring.

Ad b) CPost is daarnaast verplicht een kostprijsberekening op te zetten en daarover te rapporteren. De kostprijzen zijn eerst in 2012 in kaart gebracht en met CPost besproken. De uitkomst daarvan heeft duidelijk gemaakt waar de grootste financiële pijnpunten binnen CPost liggen, namelijk op de zwaar drukkende indirecte en overheadkosten. Een verdere uitwerking van de opzet van de kostprijsberekeningsmethodes is zeer zeker wenselijk in het kader van het toezicht op de tarieven, in het bijzonder met het oog op het voorkomen van ongeoorloofde kruissubsidiëring en het op een juiste wijze toerekenen van kosten.

Het bovenstaande geeft aan dat het toezicht op de postvoorziening in belangrijke mate afhankelijk is van een optimale rapportage door de concessiehouder. Alleen bij een adequate (d.w.z.: juist gedefinieerd, volledig ingevuld en gecertificeerde) concessierapportage, inclusief de noodzakelijke gegevens over een gescheiden boekhouding en de kostprijsberekening, kunnen weloverwogen beslissingen worden genomen in het belang van effectief toezicht en handhaving.

5.8 HANDHAVING

Artikel 15 van de Postlandsverordening voorziet in het geven van een ministeriële aanwijzing (eerste lid) of het opleggen van een administratieve boete (tweede lid) aan de concessiehouder voor het niet-nakomen van de concessieverplichtingen. De redactie van artikel 15 voornoemd, in het bijzonder door het specifieke gebruik van de term “*niet nakomt*”, wijst op het specifieke karakter van het toezicht dat dient plaats te vinden, namelijk nalevingstoezicht.

In de literatuur¹⁰ wordt deze vorm van toezicht gedefinieerd als: “het door toezichthouders op basis van wettelijke bevoegdheden *verzamelen van informatie over de naleving van wettelijke normen* die tot burgers en bedrijven zijn gericht en het rapporteren daarover aan de tot sanctioneren bevoegde organen”. Het nalevingstoezicht gaat in beginsel dus altijd ook gepaard met handhaving (“*sanctioneren*”) als de noodzakelijke daaropvolgende stap, anders zal het toezicht niet effectief kunnen zijn.

Onder “handhaving”¹¹ of “rechtshandhaving” wordt verstaan: “het [...] met behulp van bestuurlijke (dwang)middelen of sancties reageren op (dreigende) overtredingen van bestuursrechtelijke voorschriften. De ministeriële aanwijzing is zo’n bestuurlijke dwangmiddel en de sanctie is in dit verband de administratiefrechtelijke boete (tot een bedrag van ANG. 100.000 per keer).

¹⁰ Zie Jansen, O.J.D.M.L., Het handhavingsonderzoek (diss. UvA), Nijmegen: Ars Aequi Libri, p.10, 1999., en L.J.J. Rogier et al, Nalevingstoezicht, SDU Uitgevers, Den Haag, 2002.

¹¹ Zie Rogier, L.J.J., Handhaving van bestuursrecht, NTB 2002 (Kronieken), p.68-75.

Het verzamelen van informatie over het gedrag en de operations van de concessiehouder geschiedt door het Bureau en deze rapporteert vervolgens aan de Minister, in dit geval het bevoegde- of bestuursorgaan. Indien de Minister tot de conclusie komt dat een concessiehouder zijn wettelijke verplichtingen niet nakomt treedt hij door tussenkomst van het Bureau met deze in overleg. Verwacht mag worden dat dit overleg redelijkerwijs tot overeenstemming zal leiden, zodat in de regel geen gebruik gemaakt dient te worden van de bestuurlijke dwangmiddelen of sancties.

Naast de ministeriële aanwijzing en de administratieve boete behoort de bevoegdheid tot intrekking van een concessie tot de bijzondere handhavingsbevoegdheden van de Minister. Omdat intrekking van een concessie wellicht een te zware sanctie kan zijn en op korte termijn meestal niet in het belang is van het maatschappelijk verkeer, is voorzien in de bevoegdheid om aan de concessiehouder een administratieve boete op te leggen na een aanwijzing. De zwaarte van de overtreding zal bepalend zijn voor de hoogte van een op te leggen administratieve boete.

Aan het nalevingtoezicht kan alleen vorm worden gegeven door het uitvoeren van periodieke inspecties en (compliance) onderzoeken en het structureel inwinnen van informatie, teneinde deze te vergelijken met de eisen en voorwaarden zoals neergelegd in de Postlandsverordening en de uitvoeringsbesluiten, inclusief het concessiebesluit. Hierbij speelt de jaarlijkse concessierapportage een uiterst belangrijke rol. Reden te meer om bij voorrang aandacht te geven aan de jaarlijkse oplevering van een gecertificeerd concessierapportage door CPost, welke voldoet aan alle daaraan gestelde eisen.

Bij de uitvoering van toezicht voor situaties waar derden het wettelijk postmonopolie schenden bestaat er thans geen effectief instrumentarium dat actief gebruikt kan worden. In het verleden heeft het Bureau zich slechts beperkt tot onderzoek naar aanleiding van klachten van derden, waarna betrokkenen middels een brief op de hoogte zullen worden gebracht van een overtreding van de wet. Dit heeft de effectiviteit van de toezichthoudende functie op dit terrein aanzienlijk beperkt.

Het Bureau speelt thans voor wat betreft de handhaving een actievere rol, waarbij zij namens de Minister VV&RP de in de Postlandsverordening genoemde instrumenten zal gebruiken ter invulling hiervan.

5.9 TOEZICHT OP KOERIERS EN NIET-POSTALE BEDRIJVEN

Naast CPost en de aan haar gerelateerde bedrijven die concessieactiviteiten verrichten, opereren in de postmarkt geregistreerde koeriersdiensten en overige postale bedrijven die geen concessie of registratie behoeven.

5.9.1 Koeriersdiensten

Van bovengenoemde bedrijven zijn alleen de koeriersdiensten gereguleerd. De regulering van de koeriersdiensten kent vier hoofdaspecten:

- a. Registratie bij het Bureau
- b. Gegarandeerde mate van snelheid van overkomst
- c. Lokaliseerbaarheid tijdens het vervoer
- d. het hanteren van een minimumtarief zoals vastgesteld door de Minister en

5.9.2 Bedrijven die geen concessie of registratie behoeven

Bedrijven die alleen direct mail of drukwerken verzenden, vallen niet onder het toezicht van het Bureau en dienen zich derhalve als gevolg hiervan niet te registreren.

5.10 VERTEGENWOORDIGING IN INTERNATIONALE POSTALE ORGANISATIES

Het Land Curaçao, voorheen als onderdeel van de Nederlandse Antillen en daarvoor van het Koninkrijk der Nederlanden, is lid van de UPU (als Wereldpostunie), UPAEP (Postunie van de Staten van het Amerikaanse Werelddeel, Spanje en Portugal) en CPU (de Caribische Postunie).

Na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen is CPost door het Land Curacao aangemerkt als de postale administratie bij de UPU en kan zij Curaçao internationaal vertegenwoordigen. Aruba, Curaçao en Sint Maarten bekleden tezamen één (1) zetel binnen de UPU en leveren naar evenredigheid een bijdrage ten behoeve van voornoemde zetel. Binnen de eenheid vindt bij wijze van een vier (4) jaarlijkse rotatie, een wisseling van vertegenwoordiging van de zetel plaats. In navolging daarvan is ieder

eiland verantwoordelijk voor een derde deel (1/3) van de jaarlijkse contributie. Bij de uitvoering van de functie van postale administratie door Curaçao gelden de volgende verantwoordelijkheden:

- de regering van Curaçao is verantwoordelijk voor beleid en regelgeving;
- de regering van Curaçao is verantwoordelijk voor de aansturing van de UPU deelname en
- CPost is verantwoordelijk voor operationele zaken als postadministratie.

De actieve deelname van Curaçao binnen de UPU is van groot belang, vooral met betrekking tot de te ontvangen eindkosten (i.c. de vergoeding voor het distribueren van uit andere landen afkomstige post oftewel “terminal dues”). Curaçao is immers een netto (post) importerend land.

Probleem is wel dat de netto te ontvangen eindkosten niet voldoende lijken te zijn om de kosten van CPost daarmee te dekken. Dit vraagt om een herbezinning over de wenselijke aanpassingen in het interne beleid van CPost. Binnen de UPU blijft deze kwestie tevens ten aanzien van de andere lidstaten een veel besproken onderwerp, welke in het congres van 2019 en 2020 zal worden behandeld.

Ten slotte speelt Curaçao binnen de UPAEP en de CPU een vergelijkbare rol als binnen de UPU.

5.11 FINANCIERING VAN HET TOEZICHT: VERGOEDINGEN

5.11.1 Concessievergoeding

In artikel 16 van de concessie staat dat CPost jaarlijks een vergoeding per bestelpunt verschuldigd is aan concessiegelden aan het land. Het betreft een vergoeding in verband met de regulering van CPost.

De hoogte van deze vergoeding is naar beneden aangepast en Cpost heeft aan deze haar achterstallige financiële verplichting in dit kader sinds het jaar 2010 ingehaald.

5.11.2 Registratievergoeding

In verband met de verplichte registratie geldt voor koeriersdiensten een vast bedrag van ANG 2.500 per jaar als registratievergoeding. Het is nogwel onbekend hoe dit bedrag destijds tot stand is gekomen. Bestudeerd dient te worden in hoeverre de mogelijkheid bestaat om de afdracht voor de jaarlijkse registratievergoeding te baseren op de netto-omzet (gedefinieerd als: gerealiseerde omzet na aftrek van kortingen en exclusief omzetbelasting).

VI NOODZAKELIJKE VOORWAARDEN VOOR EFFECTIEVE IMPLEMENTATIE VAN HET BELEID- EN TOEZICHTKADER

6.1 INLEIDING

Het beleid- en toezichtkader zoals hiervoor geformuleerd is maar een eerste stap op weg naar een groter doel, namelijk effectief toezicht. Daarbij geeft het beleid- en toezichtkader de instrumenten en eisen aan die als adequaat worden gezien om het doel (effectief toezicht) te realiseren. Echter, effectief toezicht vereist daarnaast ook een organisatie die de implementatie van het beleid- en toezichtkader ter hand neemt. Voor wat betreft de doelstellingen van het toezicht op de postvoorziening is daarbij als belangrijkste uitvoerings- en adviesorganisatie maar een instelling aan te merken: het Bureau.

6.2 REIKWIJDTE VAN HET TOEZICHT OP DE POSTVOORZIENING

De reikwijdte van het toezicht is hiervoor al uitgebreid aan de orde geweest in Hoofdstuk 6, in het bijzonder paragraaf 6.1 en 6.3. De overige paragrafen geven een gedetailleerde uitwerking van het overzicht van de hoofdlijnen van het toezicht zoals beschreven in paragraaf 6.3. Een en ander betekent dat dat uitvoerende toezichthouder over een grote mate van kennis en kunde moet beschikken om zijn taken naar behoren uit te kunnen voeren en de Minister en de regering te kunnen adviseren.

6.3 KRITISCHE SUCCESFACTOREN VOOR EFFECTIEF TOEZICHT

Om de toezichttaak effectief te laten zijn is het Bureau afhankelijk van enkele belangrijke interne en externe factoren. Deze zijn:

Intern

- het op zelfstandige wijze tot een professioneel oordeel kunnen komen over de te volgen koers of te nemen beslissing in het kader van de implementatie van het beleid- en toezichtkader voor de postvoorziening, zonder beïnvloeding of “gijzeling” door de marktpartijen (*onafhankelijkheid*);

- het beschikken over voldoende professionele ervaring, deskundige medewerkers en institutionele kennis binnen de toezichthouder (*ervaring en deskundigheid*);
- het beschikken over een adequaat instrumentarium voor het houden van effectief toezicht, welke passend is voor de aard en omvang van de universele postdienst.

Extern

- het beschikken over de nodige financiële middelen afkomstig uit de vergoedingen om de werkzaamheden op onafhankelijke en deskundige wijze te kunnen verrichten (*voldoende financiële middelen*);
- het beschikken over een effectief wettelijk kader met adequate bevoegdheden voor het toezicht (*adequate wettelijke basis en bevoegdheden*) en
- het beschikken over de volledige toewijding en snelle besluitvorming van het bestuursorgaan met betrekking tot de uitvoering van het beleids- en toezichtkader (*“politieke commitment”*).

Bovengenoemde voorwaarden zijn te kwalificeren als noodzakelijke randvoorwaarden (“prior conditions”) waaraan voldaan moet zijn om de beoogde beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Het Bureau beschikt thans over voldoende deskundigheid om de taken uit te voeren en de regering gaat ervan uit dat de noodzakelijke financiële middelen beschikbaar zullen zijn voor de taakuitoefening via de te ontvangen vergoedingen. Echter het huidige wettelijk kader moet zo snel mogelijk geactualiseerd worden om de taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

Naast deskundigheid en financiële middelen is de toewijding (“commitment”) en snelle besluitvorming door de regering bij uitstek een van de belangrijkste condities voor het welslagen van het beleid- en toezichtkader.

Deze “commitment” zal zich bijvoorbeeld moeten manifesteren in het door het betrokken lid van de regering snel en tijdig nemen van de nodige beslissingen, welke duidelijk gescheiden worden van de rol van de regering als aandeelhouder van de concessiehouder.

De regering is ervan overtuigd dat de implementatie van deze beleidsnota meer perspectieven zal bieden om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren in de postsector, in vergelijking met de huidige situatie. Daarom zal zij toezien op de vervulling van alle noodzakelijke voorwaarden voor het doen slagen van dit cruciaal onderdeel van het regeringsbeleid voor de komende jaren.
