

Vergaderjaar 2017–2018

34 840 (R2095)

Wijziging van de Constitutie van de Wereldpostunie, van het Algemeen Reglement van de Wereldpostunie en hernieuwde vaststelling van het Algemeen Postverdrag en van het Verdrag inzake postale financiële diensten; Istanboel, 6 oktober 2016

A/ nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 23 november 2017.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao of Sint Maarten te kennen worden gegeven uiterlijk op 23 december 2017.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2017

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 6 oktober 2016 te Istanboel tot stand gekomen wijziging van de Constitutie van de Wereldpostunie, van het Algemeen Reglement van de Wereldpostunie en hernieuwde vaststelling van het Algemeen Postverdrag en van het Verdrag inzake postale financiële diensten (Trb. 2017, nr. 162 en Trb. 2017, nr. 180).

Een toelichtende nota bij deze verdragen treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en van Sint Maarten is verzocht hogergenoemde stukken op 24 november 2017 over te leggen aan de Staten van Aruba, Curaçao en van Sint Maarten.

De Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en van Sint Maarten zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

Van 20 september tot en met 7 oktober 2016 vond in Istanboel het 26^e Congres plaats van de Wereldpostunie (naar de Engelse benaming meestal aangeduid als «UPU»; hierna te noemen «de Unie»).

De Unie, als gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties, heeft momenteel 192 leden. De Unie bevat vier organen: het Congres, de Raad van Bestuur, de Postraad en het Internationaal Bureau. Het Congres is het hoogste orgaan van de Unie en bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten van de Unie. Het Congres houdt elke vier jaar zitting waar onder meer de strategische en financiële plannen voor de Unie aan de orde komen. Daarbij kan tevens worden besloten tot wijziging en herziening van de verdragen van de Unie.

De volgende vier verdragen zijn bij het 26^e Congres gewijzigd, c.q. opnieuw vastgesteld:

- de Constitutie, die betrekking heeft op de beginselen waarop de Unie berust;
- het Algemeen Reglement, dat bepalingen bevat met betrekking tot de organisatie en de werkwijze van de Unie;
- het Algemeen Postverdrag, met Slotprotocol, dat bepalingen bevat inzake de internationale postdienst en de briefpostdienst; en
- het Verdrag inzake postale financiële diensten, met Slotprotocol.

Voor het Koninkrijk der Nederlanden zijn de verdragen tot wijziging van de Constitutie en het Algemeen Reglement ondertekend alsmede het herziene Algemeen Postverdrag en het herziene Verdrag inzake postale financiële diensten (hierna: de Akten). Daarbij zij opgemerkt dat het Verdrag inzake postale financiële diensten uitsluitend van belang is voor Curaçao en Caribisch Nederland, omdat in de andere delen van het Koninkrijk deze diensten niet worden aangeboden. Deze toelichting is dan ook van belang in het kader van de goedkeuringsprocedure van dit verdrag voor Curaçao en Caribisch Nederland.

De goedkeuring van de vier Akten wordt mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken gevraagd.

2. Het Negende Aanvullend Protocol bij de Constitutie van de Unie

Het Congres van Istanboel besloot de Constitutie op enkele onderdelen te wijzigen en aan te vullen door middel van het Negende Aanvullend Protocol.

Daarbij wordt in de eerste plaats de bepaling over de doelstelling van de Unie in lijn gebracht met de preambule (artikel I). Ter bevordering van een uniforme uitleg van de Akten van de Unie wordt bij de algemene begripsbepalingen de definitie van poststuk opgenomen, die voorheen in het Algemeen Postverdrag was opgenomen. In het kader van het stappenplan tot herdefiniëring van de door postale bedrijven aangeboden diensten in het licht van de veranderende marktomstandigheden wordt daarbij bepaald, dat de wederzijdse uitwisseling van poststukken onder de regels van de Unie niet beperkt is tot brieven, maar alle postale stukken betreft (artikel II).

3. Het Eerste Aanvullend Protocol bij het Algemeen Reglement van de Unie

Met het Eerste Aanvullend Protocol wordt het Algemeen Reglement op een aantal, overwegend technische, aspecten gewijzigd. Zo wordt de taak van het Congres vastgelegd om als hoogste orgaan van de Unie het vierjaarlijkse beleidsplan voor de Unie goed te keuren (artikel I). Verder wordt met het oog op kostenbesparing en bescherming van het milieu bepaald dat door het Internationaal Bureau alle documenten, zoals circulaires en vergaderstukken, uitsluitend op verzoek van een lidstaat als papieren versies beschikbaar worden gesteld (artikel VII).

Op dit moment moet de Postraad in principe vier jaar wachten op instructies van het Congres om bepaalde technische zaken op te kunnen pakken en de postale regelingen te kunnen wijzigen. Alleen bij spoedeisende aangelegenheden kan de Postraad de postale regelingen wijzigen tijdens andere zittingen. Met het oog op efficiënter werken en snellere besluitvorming wordt deze beperking niet wenselijk geacht. In de praktijk beoordeelt de Postraad nu ook al voorstellen op eigen initiatief. Gelet hierop wordt in het Algemeen Reglement de voorwaarde geschrapt dat het om spoedeisende aangelegenheden moet gaan (artikel IV). De Postraad blijft wat betreft het beleid en de fundamentele beginselen onderworpen aan de richtlijnen van de Raad van Bestuur.

Onder de Raad van Bestuur valt een Adviescommissie, die vooral tot taak heeft de inbreng van de kant van belangengroepen in het werk van de Unie te bevorderen. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van belangengroepen, zoals consumentenorganisaties, vakbeweging en bedrijven die express en direct mail verzorgen. De Adviescommissie dient als forum voor een dialoog tussen deze partijen en als klankbord voor de intergouvernementele organen van de Unie. Met de wijziging van het Algemeen Reglement wordt het lidmaatschap voor de Adviescommissie ook opengesteld voor hooggeplaatste personen uit de postale sector, voorgedragen door lidstaten, en voor maatschappelijke organisaties (artikel V).

Daarnaast wordt een aantal bepalingen gewijzigd die zien op het indienen van voorstellen ten behoeve van behandeling ervan door het Congres en op amendementen op voorstellen (artikelen IX en X). Andere aanpassingen van het Algemeen Reglement houden verband met de voornoemde wijzigingen of zijn alleen van redactionele aard.

4. Het Algemeen Postverdrag, met Slotprotocol

Het Congres heeft zoals gebruikelijk het Algemeen Postverdrag opnieuw vastgesteld, met inbegrip van een aantal wijzigingen. Het betreft onder meer, als gebruikelijk, de eindkostenvergoedingen die nu zijn bepaald voor de periode vanaf 1 januari 2018 (artikelen 28, 29 en 30). Eindkostenvergoedingen zijn vergoedingen die postbedrijven elkaar betalen voor de binnenlandse bezorging van internationale post. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de vergoedingen voor landen die behoren tot het «doelsysteem» (de geïndustrialiseerde landen) en die voor landen in het overgangssysteem (ontwikkelingslanden). Verder wordt een nieuw systeem van eindvergoedingen geïntroduceerd dat voortborduurde op het huidige systeem, maar waarbij ook wordt ingespeeld op de toenemende hoeveelheid (vaak aangetekende) e-commerce zendingen uit Azië. Aangetekende zendingen worden onder het huidige systeem belast met een specifieke stukvergoeding. Deze is echter veel te laag om de hoge afwikkelingskosten (handtekening voor ontvangst) van deze zendingen voor de ontvangende landen te dekken. Het huidige systeem zorgt er

bovendien voor dat de vergoedingen aan de postdienst die de finale distributie van de postzendingen verzorgt voor de zwaardere E-formaat items (kleine pakketjes), relatief hoog zijn. Met de wijziging van de betreffende bepalingen van het Algemeen Postverdrag wordt een aparte, meer marktgeoriënteerde vergoeding voor E-formaat items geïntroduceerd (artikelen 29 en 30). Daarnaast wordt een graduele verhoging van de bijkomende vergoeding voor aangetekende poststukken geïntroduceerd (artikel 28).

Een andere wijziging heeft betrekking op de definiëring van de basisdiensten die aangewezen postaanbieders in het kader van de universele postale dienstverlening van en naar gebieden buiten hun landsgrenzen moeten aanbieden. De huidige definities worden geacht te weinig ruimte te bieden om in te spelen op de veranderende marktomstandigheden en de wensen van de consument. Om die reden wordt in het internationale postverkeer door middel van wijziging van de betreffende bepalingen in het Postverdrag een classificering geïntroduceerd, die is gebaseerd op inhoud (goederen of documenten), snelheid (non-priority, priority of premium) en bijkomende diensten (aangetekend, *tracked*, etc) (artikel 17). Daarnaast worden aan de begripsomschrijving enkele ontbrekende begrippen toegevoegd, die in het Algemeen Postverdrag worden gehanteerd (artikel 1).

Op grond van het Postverdrag moeten lidstaten het Internationaal Bureau van de Unie informeren welk overheidsorgaan belast is met het toezicht op de postzaken en welke organisaties zijn aangewezen voor de verzorging van de universele postdienst op grond van de Unieverdragen. De hierbij opgenomen termijn ziet alleen op een periode na afloop van het Congres. Het komt echter ook voor dat wijzigingen tussen twee Congressen in plaatsvinden. Omdat die wijzigingen vaak laat worden doorgegeven en dit tot problemen kan leiden voor bijvoorbeeld de nieuw aangewezen postdienstverlener, wordt bepaald dat dit zo spoedig mogelijk moet gebeuren. Daarbij moet tevens worden aangegeven welke diensten de postdienstverlener zal gaan aanbieden (artikel 2).

Voor een goede uitvoering van internationale postdiensten is het nodig dat regels zijn gesteld voor het gebruik van persoonsgegevens. Deze gegevens mogen alleen door de relevante autoriteiten worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt in overeenstemming met toepasselijke nationale regelgeving. Zonder aan deze regels afbreuk te doen wordt hier in het Postverdrag aan toegevoegd dat aangewezen postdienstverleners deze gegevens elektronisch met elkaar mogen uitwisselen wanneer dit voor een goede taakuitoefening nodig is (artikel 10). Over een eventueel gebruik dienen de betrokken personen te worden geïnformeerd en de veiligheid en vertrouwelijkheid van de gegevens dient te worden gewaarborgd.

Op grond van de verdragen van de Unie hebben de aangewezen postdienstverleners van de lidstaten de verplichting om internationale postdiensten te verlenen en te voldoen aan de andere verplichtingen die uit die verdragen voortvloeien. Gelet hierop mag alleen de aangewezen postdienstverlener een postsorteercentrum vestigen in een ander land dan het land van waaruit zij zelf postdiensten verleent. Voor het opereren van een dergelijk internationaal postsorteercentrum moet gebruik worden gemaakt van de formulieren van de Unie. In het Postverdrag wordt nu bepaald dat alleen de aangewezen postdienstverlener van deze formulieren gebruik mag maken (artikel 13). Daarbij worden ook regels opgenomen die zien op het functioneren van internationale postsorteercentra. Voor deze onderwerpen was eerder geen regeling in de verdragen van de Unie opgenomen. Deze regels zijn in overeenstemming met het

beleid dat Nederland hanteert ten aanzien van het toelaten van internationale postsorteercentra op haar grondgebied.

Verder is wederom de bepaling betreffende de veiligheid van de postdienstverlening aangescherpt (artikel 19). Het is van groot belang dat de verdragen van de Unie in overeenstemming zijn met de aangescherpte regels ten aanzien van veiligheid binnen de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie en de Werelddouaneorganisatie. Er worden nog steeds veel verboden voorwerpen per internationale post verzonden. Dit probleem neemt toe met de groei van *e-commerce*. In het Postverdrag zijn regels opgenomen over de behandeling van zendingen waarin zich verboden voorwerpen bevinden en die ten onrechte tot het internationale postverkeer zijn toegelaten. Deze worden in geen geval naar de bestemming verzonden, noch bij de geadresseerden bezorgd, noch teruggestuurd naar de plaats van herkomst. De huidige regels verwijzen daarbij naar de wetgeving van de lidstaten, die in veel gevallen echter alleen betrekking heeft op nationale zendingen en niet op internationale zendingen en daardoor vaak ook niet in lijn is met de wijze waarop binnen de Unie wordt omgegaan met deze zendingen. Vanuit een oogpunt van transparantie en om de diensten aan de consument te verbeteren wordt nu bepaald, dat de postdienstverlener gevaarlijke goederen uit een zending mag halen en de wel toegelaten voorwerpen naar de geadresseerde mag doorzetten (artikel 19, lid 8.1). Deze wijziging van de betreffende bepaling in het Postverdrag doet geen afbreuk aan nationale wetgeving die betrekking heeft op de bevoegdheid om poststukken te openen. Ook overigens heeft deze wijziging geen gevolgen voor de Nederlandse douanewetgeving.

De Unie kent een fonds dat ziet op het financieren van projecten ten behoeve van het verbeteren van de kwaliteit van briefpostdiensten van individuele aangewezen postdienstverleners. Het huidige model wordt gefinancierd door het systeem van eindvergoedingen, waarbij de betalende landen van oorsprong additionele betalingen doen aan de ontvangende landen van bestemming, bovenop de eindvergoeding voor briefpost volumes. Doel van het fonds is te borgen dat eindvergoedingen ten goede komen aan het dekken van de kosten van postbedrijven. Een groot probleem bij het huidige fonds is dat fondsen jarenlang ongebruikt blijven doordat postbedrijven geen projectvoorstellen indienen. Naar aanleiding van het 25^e Congres in 2012 (Doha) is onderzoek gedaan naar de werking van het fonds en zijn aanbevelingen gedaan voor een toekomstig model. Daarbij is een model naar voren gekomen waarbij een nieuw gezamenlijk fonds wordt geïntroduceerd met als doel het financieren van mondiale projecten ter verbetering van onder meer het UPU *e-commerce* netwerk. Het gezamenlijke fonds wordt gevuld door middel van het overhevelen van ongebruikte middelen van het fonds na een bepaald aantal jaren en door een extra heffing op de te betalen eindkosten. De betreffende bepaling in het Postverdrag wordt met dit nieuwe model in overeenstemming gebracht (artikel 31).

Andere aanpassingen van het Algemeen Reglement houden verband met de voornoemde wijzigingen of zijn alleen van redactionele aard.

5. Het Verdrag inzake postale financiële diensten, met Slotprotocol

Ook het Verdrag inzake postale financiële diensten is opnieuw vastgesteld, met een aantal wijzigingen. Onder meer wordt de doelstelling van het Verdrag uitgebreid met het bevorderen van financiële inclusie. Hiermee wordt de rol benadrukt van de postale sector bij het bevorderen van financiële insluiting in de samenleving van achtergestelde groepen, in

overeenstemming met de *Sustainable Development Goals* van de Verenigde Naties (considerans en artikel 10).

Ten aanzien van de verplichting van lidstaten het Internationaal Bureau te informeren welk overheidsorgaan belast is met het toezicht op de postzaken en welke organisaties zijn aangewezen voor de verzorging van de universele postdienst op grond van de Unieverdragen wordt de betreffende bepaling in het Verdrag inzake postale financiële diensten in lijn gebracht met de wijziging van het Postverdrag (artikel 3; zie punt 4).

Ook wordt een bepaling aan het Verdrag inzake postale financiële diensten toegevoegd die de mogelijkheid vastlegt voor aangewezen postdienstverleners om onderaannemers in te schakelen voor het verrichten van financiële diensten (artikel 5). Tot slot wordt een aantal technische wijzigingen doorgevoerd, waaronder regels met betrekking tot het onderscheid tussen kasbetalingen en betalingen op rekening, risicoverdeling en het nakomen van regels van de financiële sector die verbinding mogelijk maken van postale financiële diensten met de netwerken van banken en andere aanbieders of financiële instituties (artikel 10).

Deze toelichting strekt er toe goedkeuring van dit Verdrag voor Curaçao en Caribisch Nederland te bewerkstelligen (zie punt 1 van deze toelichtende nota). Zoals vermeld in de toelichting bij de verdragen die bij het voorgaande Congres tot stand zijn gekomen (zie Kamerstuk 33 814 (R2022), A/nr. 1, paragraaf 4) wenst Curaçao de mogelijkheid te behouden om gebruik te maken van postwissels. Dit geldt nu ook voor Caribisch Nederland. In de andere landen van het Koninkrijk zijn postwissels in onbruik geraakt en daarom achten deze landen aansluiting bij dit Verdrag niet van belang.

6. Positie van de Europese Unie

De lidstaten van de Europese Unie hebben, evenals bij eerdere congressen van de Unie, tijdens het Congres van Istanboel een verklaring afgelegd welke inhoudt dat zij de Akten, zoals aangenomen door het Congres, zullen toepassen in overeenstemming met hun verplichtingen voortvloeiend uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (nu «EU-werkingsverdrag», Trb. 2008, 51) en met de Algemene Overeenkomst inzake de handel in diensten (verder: GATS, zie Trb. 1994, 235, blz. 304 en volgende) van de Wereldhandelsorganisatie. Hiermee wordt verduidelijkt dat bij een mogelijke strijdigheid met bepalingen uit de EU-verdragen of de GATS, de bepalingen van deze laatste verdragen voorgaan.

7. Inwerkingtreding en voorlopige toepassing

In de slotbepalingen van de vier Akten (of, in geval van de Constitutie en het Algemeen Reglement, de Aanvullende Protocolen bij de Akten) over de inwerkingtreding wordt 1 januari 2018 als datum van inwerkingtreding genoemd. De officiële inwerkingtreding voor partijen vindt plaats op het moment van het deponeren van de instrumenten van bekrachtiging of toetreding. De datum van 1 januari 2018 wordt uitgelegd als de vroegste datum van inwerkingtreding voor partijen die hun instrument van bekrachtiging of toetreding hebben gedeponereerd. Aan de Akten wordt echter in de praktijk door de lidstaten van de Unie vanaf de in de Akten genoemde datum uitvoering gegeven, hetgeen kan worden beschouwd als een voorlopige toepassing van deze verdragen door de lidstaten die nog niet hebben geratificeerd. Dit geldt ook voor het Koninkrijk.

8. Koninkrijkspositie

Het belang van medegelding van de desbetreffende Akten voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten en het belang voor Caribisch Nederland vloeit voort uit de noodzaak om aangesloten te blijven op het wereldnet van brieven, documenten- en pakkettransport. Dit is niet enkel in het belang van de burgers die gebruik maken van die diensten, maar ook in het belang van de economische ontwikkeling van die delen van het Koninkrijk. De wijziging van de Constitutie, het Algemeen Reglement en het Algemeen Postverdrag zullen voor het gehele Koninkrijk gelden. Het Verdrag inzake postale financiële diensten zal alleen voor Curaçao en Caribisch Nederland gelden (zie punt 5).

De bij het Congres van Istanboel namens de lidstaten van de Europese Unie afgelegde verklaring (zie punt 6) heeft alleen betrekking op het Europese deel van Nederland en niet op Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland.

Wanneer de wijzigingen zullen worden bekrachtigd zal voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland ten tijde van de bekrachtiging van de Akten een verklaring worden afgelegd dat bij een mogelijke strijdigheid van de bepalingen van de Akten met bepalingen van de GATS, de bepalingen van de GATS voor gaan.

9. Uitvoeringswetgeving, een ieder verbindende bepalingen en financiële verplichtingen

De vier Akten zullen voor het Koninkrijk der Nederlanden niet leiden tot wijzigingen op het gebied van wet- en regelgeving. Naar het oordeel van de regering bevatten de wijzigingen van de Akten een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 Grondwet, die aan natuurlijke personen danwel rechtspersonen rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. Dit betreft met name de artikelen 10, 13 en 19, lid 8.1 van het herziene Postverdrag en artikel 5, lid 4, van het herziene Verdrag inzake postale financiële diensten. Het budget van de Unie is gelijk aan het budget van de afgelopen vier jaar. De contributie van Nederland blijft evenals in de voorgaande jaren staan op vijftien eenheden. De instelling van een nieuw gezamenlijk fonds (zie punt 4) verandert dit niet. De contributie voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten gezamenlijk blijft staan op één eenheid. Naar aanleiding van wijzigingen in de bijdragen van andere lidstaten kan het bedrag van de definitieve contributie nog licht wijzigen ten opzichte van voorgaande jaren. Verder wordt momenteel binnen de Unie besproken of de lidstaten een buitengewone contributiebetaling moeten doen om een tekort in het pensioenfonds van de medewerkers van het Internationaal Bureau van de Unie te dekken. Nederland zet zich ervoor in om dit probleem op een andere wijze op te lossen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer