

Wijziging van de Constitutie van de Wereldpostunie en van het Algemeen Reglement van de Wereldpostunie, en hernieuwde vaststelling van het Algemeen Postverdrag en van het Verdrag inzake postale financiële diensten; Abidjan, 26 augustus 2021 (Trb. 2022, 27)

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

Van 9 tot 27 augustus 2021 vond in Abidjan het 27^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. Tijdens een zitting van het Congres¹ komen 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.

Bij het 27^e Congres werden de volgende UPU-verdragen gewijzigd, c.q. opnieuw vastgesteld:

- de Constitutie van de Wereldpostunie, die betrekking heeft op de beginselen waarop de Unie berust;
- het Algemeen Reglement van de Wereldpostunie, 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, dat gericht is op het borgen van veilige en toegankelijke financiële dienstverlening via de post en internationale interoperabiliteit.

Tijdens het Congres zijn er wijzigingen aangenomen voor de Constitutie en voor het Algemeen Reglement. Daarnaast heeft het Congres het Algemeen Postverdrag en het Verdrag inzake postale financiële diensten gewijzigd en opnieuw vastgesteld. Met de wijzigingen die een overwegend technisch karakter hebben, zijn de UPU-verdragen geactualiseerd, verduidelijkt en aanscherpt. De voornaamste aanpassingen betreffen de hervorming van het contributie-systeem, de herziening van het pensioenstelsel met als doel de bestaande tekorten te verlagen en verdere stappen in de herziening van de eindkostenvergoedingen die landen elkaar betalen voor de afhandeling van internationale post.

Aan het einde van het Congres in Abidjan werden voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend: het Elfde Aanvullend Protocol bij de Constitutie van de Wereldpostunie, het Derde Aanvullend Protocol bij het Algemeen Reglement van de Wereldpostunie, het (herziene) Algemeen Postverdrag en het (herziene) Verdrag inzake postale financiële diensten (hierna 'de Akten').

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

Het Congres van Abidjan besloot de Constitutie op enkele onderdelen te wijzigen en aan te vullen door middel van het Elfde Aanvullend Protocol. Deze wijzigingen zien op versterking van de juridische stabiliteit van de verdragen van de Unie, en zijn voornamelijk van technische aard.

¹ Het 26ste Congres was in 2016. Twee Buitengewone Congressen vonden plaats in 2018 respectievelijk 2019.

In de eerste plaats is de Consitutie van de Unie (verder) in lijn met het internationaal recht gebracht. Sommige partijen kunnen vanwege de eigen grondwettelijke of nationale vereisten niet kiezen voor het bekrachtigen van een verdrag, daarom is het gebruikelijk dat deze landen de (wijzigingen in de) UPU-verdragen aanvaarden of goedkeuren in plaats van bekrachtigen. De Constitutie van de Unie staat formeel echter alleen bekrachtiging toe.

Volgens het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht hebben het aanvaarden en het goedkeuren van verdragen hetzelfde rechtsgevolg als het bekrachtigen van verdragen. De Constitutie van de Unie is hierop aangepast (artikelen I, XI, XII, XIII, XVI, XVII met wijziging voor de preambule en artikelen 25, 26, 27, 30, 31 van de Constitutie).

Daarnaast is meer juridische stabiliteit en helderheid geboden over de procedure die landen moeten volgen die geen lid zijn van de Verenigde Naties maar wel toegelaten willen worden tot de Unie (artikel VII met wijziging voor artikel 11 van de Constitutie).

Tijdens het 26^e Congres dat in 2016 in Istanbul plaatsvond, is in het licht van de veranderende marktomstandigheden bepaald, dat de wederzijdse uitwisseling van poststukken onder de regels van de Unie niet beperkt is tot brieven, maar alle postale stukken betreft. Tijdens het 27^e Congres in Abidjan zijn nog enkele tekstuele wijzigingen opgenomen om de beslissing genomen tijdens het 26^e Congres consistent door te voeren (artikelen III en V met wijziging voor artikelen 1bis en 8 van de Constitutie).

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

Met het Derde Aanvullend Protocol wordt het Algemeen Reglement op een aantal aspecten gewijzigd. Het doel van deze wijzigingen zijn in algemene zin om de Unie inclusiever te maken door enerzijds te zorgen dat er bij de contributie rekening gehouden wordt met draagkracht van lidstaten en anderzijds door minderheidsbelangen en externe belangen beter mee te wegen in zowel (de voorbereiding van) de besluitvorming als de uitvoering van de besluiten.

Ten eerste is de positie van de landen die gezamenlijk landengroep IV vormen versterkt. Deze groep, bestaande uit Fiji, Kiribati, Nauru, Papua New Guinea, Samoa, Salomonseilanden, Timor-Leste (Dem. Rep), Tonga (inclusief Niuafo'ou), Tuvalu en Vanuatu vertegenwoordigen gezamenlijk 5% van de leden van de Unie maar zij zijn in de praktijk slecht vertegenwoordigd, omdat zij niet vertegenwoordigd zijn in de Raad van Bestuur of de Postraad. Er is een bepaling toegevoegd die borgt dat voor deze kleine insulaire ontwikkelingslanden een stoel beschikbaar is in de Raad van Bestuur en de Postraad. Deze wijziging zorgt ervoor dat deze groep landen effectief hun stem kan laten horen tijdens besluitvormingsprocessen, waardoor de verschillende belangen van de leden van de Unie daarin beter kunnen worden meegenomen (artikelen I en V met wijziging voor artikelen 106 en 112 van het Algemeen Reglement).

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. Tijdens het 26^e Congres in Istanbul is dit forum opengesteld voor hooggeplaatste personen uit de postale sector, voorgedragen door lidstaten, en voor maatschappelijke organisaties. Tijdens het 27^e congres in Abidjan hebben nieuwe bepalingen in het Algemeen Reglement verder vormgegeven aan de werking van deze adviescommissie, zodat de Unie stapsgewijs verder wordt opengesteld voor andere belanghebbenden dan de lidstaten van de Unie. Zo is besloten dat lidstaten helemaal geen zetel meer kunnen hebben in deze adviescommissie, en is verder bepaald hoe deze

adviescommissie bekostigd dient te worden (artikelen IX en X met wijziging voor artikelen 119 en 120 van het Algemeen Reglement).

In het Algemeen Reglement is expliciet gemaakt dat voor de werving van medewerkers van de Unie wordt aangesloten bij het aannamebeleid van de Verenigde Naties. Bij het wervings- en aannamebeleid dient rekening te worden gehouden met een juiste balans en spreiding onder de medewerkers wanneer het gaat over gender, geografische afkomst en taal (artikel XIII met wijziging voor artikel 127 van het Algemeen Reglement).

Tegelijkertijd is er tijdens het 27^e congres in Abidjan een nieuw contributiesysteem aangenomen. Dit systeem kan gezien worden als een aangepaste versie van het VN-systeem voor contributies. Het model bepaalt het aantal eenheden dat correspondeert met de draagkracht van het land. Op basis van dit systeem krijgt ieder land een aanbevolen hoeveelheid eenheden toegewezen. Een aantal landen dient het aantal eenheden van hun bijdragen te verhogen, terwijl anderen het aantal eenheden van hun bijdragen kunnen verlagen. Daarnaast zijn er landen, waaronder Nederland, waarbij hun aanbevolen aantal eenheden gebaseerd op het nieuwe contributiesysteem, overeenkomt met hun huidige aantal contributie-eenheden. Landen die volgens de kwalificaties van de Verenigde Naties aangemerkt worden als ontwikkelingslanden dienen een halve contributie-eenheid te betalen. Voor landen die volgens dezelfde kwalificaties aangemerkt kunnen worden als kleine insulaire ontwikkelingslanden met minder dan 200.000 inwoners dienen een tiende contributie-eenheid bij te dragen aan de Unie (artikel XXII met wijziging voor artikel 150 van het Algemeen Reglement).

Daarnaast zijn bepalingen opgenomen hoe omgegaan wordt met landen die langere tijd niet in staat zijn gebleken om de contributie aan de Unie te voldoen. Wanneer een lidstaat van de Unie een schuld bij de Unie heeft opgebouwd die groter is dan de waarde van contributie van dat land voor vijf jaar, kan er een afbetalingsregeling worden getroffen waardoor sancties worden opgeven. Een nieuw ingevoegd artikel 147 zet de procedures hiervoor uiteen. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat sancties door het Congres of door de Raad van Bestuur kunnen worden opgeheven wanneer een lidstaat de helft van het verschuldigde bedrag in een jaar terugbetaald (artikel XXI met wijziging voor artikel 146 van het Algemeen Reglement).

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 het Algemeen Postverdrag opnieuw vastgesteld, met inbegrip van een aantal wijzigingen. Naast een aantal wijzigingen van meer redactionele aard zijn er wijzigingen gedaan die te maken hebben met de eindkostenvergoedingen.

De eindkostenvergoedingen zijn vergoedingen die postbedrijven elkaar betalen voor de binnenlandse bezorging van internationale post. De Unie is al enkele jaren bezig met het moderniseren van deze eindkostenvergoedingen. Tijdens het 26^e Congres in Istanbul heeft de Unie het mandaat voor de modernisering aangenomen. Dit is nodig omdat het systeem gedateerd is, omdat de te ontvangen vergoedingen in sommige gevallen niet kostendekkend zijn. Het nieuwe systeem van eindvergoedingen borduurt voort op het huidige systeem, maar speelt beter in op de toenemende hoeveelheid (vaak aangetekende) e-commerce zendingen uit onder andere Azië. Hiermee wordt de concurrentie op de internationale e-commercemarkt eerlijker. Hiertoe zijn tijdens het Buitengewone Congres van 2018 en het Buitengewone Congres van 2019 reeds belangrijke stappen gezet. De wijzigingen die tijdens het 27^e Congres in Abidjan zijn doorgevoerd zijn

noodzakelijk om de modernisering verder af te ronden. Wijzigingen in de artikelen 28, 29, 30 en 31 van het Postverdrag borgen dat de postvervoerders voor de periode 2022-2025 weten welke vergoedingen ze aan elkaar dienen te betalen voor de binnenlandse bezorging van internationale pakketten en bijkomende diensten zoals *track & trace* en de afhandeling van pakketten die niet bezorgd kunnen worden bij de ontvanger. Ook zijn er in artikel 32 aanpassingen in de methodologie van de eindkostenvergoedingen gedaan, zodat de kosten gebaseerd zijn op de kwaliteit die wordt geleverd en postvervoerbedrijven worden geprikkeld om de kwaliteit van internationale post te verhogen.

5. Het Verdrag inzake postale financiële diensten, met Slotprotocol

Het Verdrag inzake postale financiële diensten is opnieuw vastgesteld, met een beperkt aantal wijzigingen. Deze wijzigingen borduren voort op het meer principiële besluit dat tijdens het 26^e Congres is genomen, om de rol van de postale sector te benadrukken bij het bevorderen van financiële insluiting van achtergestelde groepen in de samenleving. Tijdens het 27^e Congres heeft de Unie vastgesteld dat effectieve verspreiding van elektronische postale betalingsdiensten van belang is voor het bieden van toegang tot betaalbare, veilige en gemakkelijke betaal- en andere financiële diensten. De reikwijdte van het verdrag is aangepast om te borgen dat postale betalingsdiensten op moderne elektronische wijze onder het verdrag kunnen worden aangeboden in het gehele postale betalingsnetwerk van de Unie (artikel 1). Er is daarnaast een bepaling aan het verdrag toegevoegd die verheldert dat lidstaten van de Unie, naast de elektronische postale betalingsdiensten, ook niet-elektronische betalingsdiensten kunnen blijven aanbieden in het gehele postale betalingsnetwerk van de Unie (artikel 5).

Om gebruik te kunnen blijven maken van postwissels is het Verdrag inzake postale financiële diensten van belang voor Curaçao en Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Aangezien in andere delen van het Koninkrijk deze diensten niet worden aangeboden, wordt het verdrag uitsluitend in Curaçao en Caribisch Nederland toegepast.

6. Positie van de Europese Unie

De lidstaten van de Europese Unie hebben, evenals bij eerdere congressen van de Unie, tijdens het Congres van Abidjan een verklaring afgelegd (zie Trb. 2022, blz. 67 respectievelijk blz. 130). Deze verklaring hield in dat zij de Akten, zoals aangenomen door het Congres, zullen toepassen in overeenstemming met hun verplichtingen voortvloeiend uit het Verdrag betreffende de Europese Unie (zie Trb. 2008, 53), het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Trb. 2008, 51) en uit 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 is de inwerkingtreding ervan bepaald op 1 juli 2022. Alleen in het Algemeen Postverdrag is een uitzondering gemaakt voor de bepalingen die de eindkostenvergoedingen betreffen. Deze bepalingen opgenomen in deel VII van het verdrag zijn op 1 januari 2022 in werking getreden.

Deze datums worden uitgelegd als de vroegste datum van inwerkingtreding voor partijen die hun instrument van bekrachtiging of toetreding hebben gedeponneerd. In de praktijk echter zullen de UPU-lidstaten die de Akten nog niet hebben geratificeerd, vanaf de genoemde datums uitvoering geven aan de Akten. Dit kan beschouwd worden als een voorlopige toepassing van deze verdragen. De voorlopige toepassing geldt ook voor het Koninkrijk.

8. Koninkrijkspositie

De Protocolen met wijzigingen voor de Constitutie en het Algemeen Reglement, alsmede het (herziene) Algemeen Postverdrag, met Slotprotocol, zullen voor het gehele Koninkrijk gelden. Het (herziene) Verdrag inzake postale financiële diensten, met Slotprotocol, zal alleen voor Curaçao en Caribisch Nederland gelden (zie paragraaf 5).

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 bij het Congres van Abidjan namens de lidstaten van de Europese Unie afgelegde verklaring (zie hierboven paragraaf 6) heeft alleen betrekking op het Europese deel van Nederland en niet op Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. De bepalingen van het EU-recht inzake het vrij verkeer van diensten gelden in de beginsel niet voor de diensten in de Caribische delen van het Koninkrijk, met inbegrip van het postvervoer. Derhalve is een verklaring inzake de EU-verdragen voor de Caribische delen van het Koninkrijk niet aan de orde. Een uitzondering hierop is het discriminatieverbod van artikel 51, eerste lid, van het LGO-besluit (Besluit 2013/755 van de Raad van 25 november 2013 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie). Echter, omdat een soortgelijk discriminatieverbod ook in WTO/GATS-kader geldt, dat onverminderd van toepassing is op zowel de Caribische delen van het Koninkrijk als de EU, kan worden volstaan met een verklaring dat de Akten voor de Caribische delen van het Koninkrijk zullen worden uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen van de GATS².

In de lijn van het voorgaande zal, wanneer de Akten zullen worden bekrachtigd voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland, ten tijde van de bekrachtiging 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, eenieder 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.

De bovengenoemde gewijzigde artikelen van de Constitutie, het Algemeen Reglement en het Verdrag inzake postale financiële diensten zien alle op bepalingen die de lidstaten van de Unie betreffen. De wijzigingen bevatten naar het oordeel van de regering dan ook geen eenieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 Grondwet, die aan natuurlijke personen danwel rechtspersonen rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen.

Naar het oordeel van de regering bevat de wijziging van het Algemeen Postverdrag eenieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 Grondwet, die aan natuurlijke personen danwel rechtspersonen rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. Het betreft de hierboven in paragraaf 4 genoemde artikelen op basis waarvan postbedrijven tarieven kunnen bepalen, alsmede de eveneens gewijzigde artikelen 12 en 35 van dit verdrag. Hieronder volgt een toelichting per artikel:

² Hoewel het non-discriminatiebeginsel in het LGO-besluit niet in exact dezelfde bewoordingen is opgesteld, ligt het wel voor de hand dat het EU-Hof deze bepaling zoveel mogelijk in lijn met het non-discriminatiebeginsel zoals dat geldt in WTO/GATS-kader, zal uitleggen.

- artikel 12, vierde lid, met bijgestelde afspraken over vergoedingen voor de afhandeling van internationale post;
- artikel 28, leden 7 tot en met 16, met gewijzigde bepalingen ten aanzien van vergoedingen voor de afhandeling van internationale post;
- artikel 29 met gewijzigde bepalingen ten aanzien van vergoedingen voor de afhandeling van internationale post;
- artikel 30, leden 8 tot en met 14, met wijziging van de geldende vergoedingen en de periode waarvoor dit van toepassing is;
- artikel 31, leden 2 en 3, met gewijzigde bepalingen ten aanzien van de geldende vergoedingensystematiek;
- artikel 31, leden 5 tot en met 11, met wijziging van de geldende vergoedingen en de periode waarvoor dit van toepassing is;
- artikel 31, leden 12 en 16, met een instelling van een ondergrens waarbij de geldende vergoedingensystematiek van toepassing is;
- artikel 32, zesde lid, met een gewijzigde budgetbestemming;
- artikel 35, tweede lid, met een algemene bepaling ten aanzien van betalingsverplichtingen en eindafrekening.

Tijdens het 27^e congres in Abidjan is besloten om 10% van de jaarlijkse begroting van de Unie te benutten om een tekort in het pensioenfonds van de medewerkers van het Internationaal Bureau van de Unie te dichten. Dit wordt enerzijds bekostigd door organisationele kostenbesparingen bij het Internationaal Bureau van de Unie door te voeren en daarmee ongeveer 2 mln CHF te bezuinigen. Anderzijds is de begroting van de Unie met ongeveer 1,6 miljoen CHF opgehoogd. Het aantal contributie eenheden dat Nederland dient te betalen blijft gelijk. Het bedrag dat per eenheid dient te worden betaald gaat iets omlaag, als gevolg van de wijziging in de contributie systematiek (zie toelichting bij het Derde Aanvullend Protocol bij het Algemeen Reglement van de Unie). De door Nederland verschuldigde contributie zal naar verwachting net lager liggen dan tijdens de Istanbul-cyclus.

Ondanks de aanpassingen die er zijn doorgevoerd ten aanzien van de jaarlijkse begroting van UPU, zijn er geen financiële effecten voor wat betreft de contributie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

De Minister van Buitenlandse Zaken,