

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap”

COM(2006) 594 final — 2006/0196 (COD)

(2007/C 168/16)

De Raad besloot op 1 december 2006, overeenkomstig de artikelen 47.2, 55 en 95 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer HENCKS.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2007 gehouden 435e zitting (vergadering van 26 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 131 stemmen vóór en 26 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1 Met onderhavig voorstel voor een richtlijn wil de Commissie per 1 januari 2009 overgaan tot de laatste fase van de liberalisering van de markt voor postdiensten. Daarbij wil zij de huidige universele dienst in alle lidstaten op het huidige niveau handhaven, maar wil zij wel de exclusieve rechten (voorbehouden diensten) voor de financiering van deze dienst afschaffen.

1.2 Het grootste probleem in deze laatste fase is vast te stellen welke aanpak moet worden gekozen om een goed presterende en concurrentiekrachtige postdienst te handhaven, die de Europese burgers en bedrijven een kwalitatief hoogwaardige en betaalbare universele dienst blijft bieden. Een en ander ten behoeve van het concurrentievermogen van de economie, de behoeften van de burgers, ongeacht hun situatie in geografische, financiële of andere zin, de werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling.

1.3 De elementen die de Commissie aandraagt om haar voorstel te ondersteunen zijn, volgens het EESC, ontoereikend om duurzame financiering van de universele dienst in alle lidstaten te garanderen. Dit geldt met name voor de landen die met moeilijke fysisch- en sociaal-geografische randvoorwaarden te maken hebben, en daarom momenteel niet de exclusieve rechten als financieringsbron kunnen afschaffen. Dit financieringssysteem is in een groot aantal lidstaten overigens efficiënt en billijk gebleken.

1.4 Het kan niet goedkeuren dat de overblijvende kosten van de universele dienst gecompenseerd zullen worden door invoering van een heffing of verhoging van de tarieven, dan wel middels overheids subsidies, terwijl de huidige dienstverlening geen specifieke kosten voor de gebruikers/belastingplichtigen met zich meebrengt.

1.5 Het Comité is evenmin overtuigd van een „play or pay”-systeem, waarin op iedere exploitant een verplichting tot universele dienstverlening rust, waaraan deze zich kan onttrekken door mee te betalen aan de financiering van die dienst. Ook staat het Comité terughoudend ten aanzien van een compensatiefonds.

1.6 Voorts moet de Commissie het liberaliseringskader duidelijk aangeven. Dat is een *conditio sine qua non* voor de afschaffing van de voorbehouden rechten die voor de financiering van de universele dienst nodig zijn.

1.7 Gegeven alle onzekerheden en risico's die aan een totale openstelling van de postmarkt kleven, lijkt de tijdslimiet van 1 januari 2009 irreal. Zulks temeer omdat de postdiensten van de lidstaten die pas in 2004 tot de Unie zijn toegetreden waarschijnlijk onvoldoende tijd hebben om zich aan de nieuwe situatie aan te passen.

1.8 Het Comité zou dan ook graag zien dat

— de looptijd van de huidige richtlijn wordt verlengd,

— er een complete liberalisering van de postsector wordt voorzien per 1 januari 2012. Een en ander onder voorbehoud dat er in nauw overleg met alle betrokkenen geloofwaardige financieringsoplossingen worden gevonden die meerwaarde hebben ten opzichte van de voorbehouden diensten, en

— specifieke postzendingen die worden verstuurd naar of geadresseerd zijn aan blinde of slechtziende personen en hun organisaties in de universele dienst worden opgenomen.

2. Inleiding

2.1 Postdiensten zijn van groot sociaal-economisch belang voor de economische, sociale en territoriale samenhang en de tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie. Zij dragen direct bij tot sociale banden en de grondrechten van een ieder, alsook tot netwerken en solidariteit tussen bevolkingsgroepen en gebieden, het concurrentievermogen van de Europese economie en, ten slotte tot duurzame ontwikkeling.

2.2 De Commissie schat dat de postdiensten in de EU jaarlijks 135 miljard zendingen behandelen, hetgeen neerkomt op een omzet van ongeveer 88 miljard euro (ongeveer 1 % van het bruto binnenlands product (BBP) van de Gemeenschap). Tweederde van die omzet wordt gegenereerd door briefpost en de rest komt van diensten in verband met pakketpost, expreszendingen en bijbehorende diensten.

2.3 Een universele postdienst, die alle burgers, ongeacht hun geografische, financiële of andere situatie, toegang garandeert tot kwalitatief hoogwaardige, betrouwbare en betaalbare postdiensten vormt een wezenlijk element van het Europees sociaal model en de strategie van Lissabon. Een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening is niet alleen een noodzaak voor de burgers maar ook voor de economische actoren, die de belangrijkste klanten van de post zijn en er behoefte aan hebben dat iedere brief en ieder pakje bij de geadresseerde aankomt, wie dat dan ook is en waar hij of zij dan ook gevestigd is.

2.4 Hervormingen, technologische ontwikkelingen en opgevoerde automatisering van de postsector hebben geresulteerd in substantiële kwaliteitsverbeteringen, meer efficiëntie en meer oog voor de behoeften van de klanten.

2.5 In tegenstelling tot pessimistische vooruitzichten als zou de post een permanent krimpende markt zijn, geven deze ontwikkelingen blijk van het groeipotentieel dat de exploitanten zien in de ontwikkeling van nieuwe diensten als koop aan huis, elektronische handel en digitale post.

2.6 In tegenstelling tot andere netwerksectoren wordt de post, en dan vooral de bestelling, nog altijd gekenmerkt door veel handarbeid en persoonlijke dienstverlening. De postsector is belangrijk voor de werkgelegenheid: geraamd wordt dat meer dan 5 miljoen banen in de Unie direct van de post afhankelijk zijn of er nauw mee verbonden zijn. De werknemers, die meestal vaste kosten vormen en het grootste deel ($\pm 80\%$) van de totale kosten uitmaken, zijn in hoge mate blootgesteld aan de gevolgen van eventuele rationaliseringsmaatregelen ten behoeve van liberalisering en concurrentievermogen.

2.7 Ten slotte wil het Comité erop wijzen dat uit de periodieke onderzoeken van Eurobarometer blijkt dat de grote meerderheid van de gebruikers over het algemeen tevreden is over de kwaliteit van de verrichte postdiensten.

3. Historisch overzicht

3.1 In het verlengde van het Groenboek van 11 juni 1992 over de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten en de mededeling van 2 juni 1993 betreffende richtsnoeren voor de ontwikkeling van de postdiensten in de Gemeenschap, werd ongeveer 10 jaar geleden middels Richtlijn 97/67/EG, gewoonlijk aangeduid als de Postrichtlijn, overgegaan tot geleidelijke en beheerste liberalisering van de postsector.

3.2 Bij de Postrichtlijn, waarvan de looptijd op 31 december 2008 verstrijkt, werden gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de ontwikkeling van de interne postmarkt op het gebied van:

- de universele dienst;
- de voorbehouden sector (monopolies);
- beginselen, met betrekking tot tarieven en transparante rekeningen, voor de universele dienstverleners;
- kwaliteitsnormen;

- harmonisatie van technische normen;
- oprichting van onafhankelijke nationale regelgevers.

3.3 De universele dienst

3.3.1 Ingevolge de Postrichtlijn moeten de lidstaten alle gebruikers gedurende alle werkdagen (minstens 5 dagen per week) en overall op hun grondgebied een betaalbare universele dienstverlening bieden met betrekking tot minstens:

- buslichting, sortering, vervoer en bestelling van postzendingen tot 2 kg en postpakketten tot 10 kg;
- aangetekende zendingen en zendingen met aangifte van waarde;
- adequate toegang tot het postnetwerk op het gehele grondgebied.

3.3.2 Op die manier garandeert de EG-regelgeving iedere inwoner van de Unie een echte communicatiedienst. Daarbij doet het er niet toe in welke fysisch- en sociaal-geografische omstandigheden hij of zij leeft.

3.3.3 De hierboven gedefinieerde universele dienst, die zich zowel tot nationale als tot grensoverschrijdende dienstverlening uitstrekt, dient te voldoen aan bepaalde kwaliteitsnormen, die met name betrekking hebben op verzendingstermijnen en de regelmatigheid en betrouwbaarheid van de door de lidstaten gedefinieerde nationale diensten en de door het Europees Parlement en de Raad gedefinieerde grensoverschrijdende diensten in de Gemeenschap.

3.4 Voorbehouden diensten

3.4.1 Is een lidstaat van mening dat de universele dienstverleningsverplichtingen een dienstverlener financieel onredelijk belasten, dan kan die lidstaat die dienstverlener een monopolie geven op buslichting, sorteren, vervoer en bestelling van zendingen op zijn grondgebied en, voor zover dat nodig is voor het behoud van de universele dienst, voor grensoverschrijdende zendingen en mailings;

- met een gewicht van maximaal 50 gram (of waarvan de frankeerkosten niet hoger zijn dan 2,5 maal het openbare tarief van brievenpost van de laagste gewichtsklasse van de snelste standaardcategorie).

4. De ontwerprichtlijn van de Commissie

4.1 In de verkennende studie die de Commissie heeft laten opstellen door een internationale consultant⁽¹⁾ wordt geconcludeerd dat de voltooiing van de interne postmarkt per 2009 in alle lidstaten niet in de weg staat aan het behoud van een kwalitatief hoogwaardige universele dienst. In deze studie wordt echter wel opgemerkt dat de risico's die uit die voltooiing voor het behoud van de universele dienst voortvloeien, meebrengen dat er in de meeste lidstaten flankerende maatregelen moeten worden genomen.

⁽¹⁾ The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009 / PriceWaterhouse & Coopers.

4.2 De ontwerprichtlijn voorziet in volledige openstelling van de postmarkt per 1 januari 2009 waarbij het gemeenschappelijk niveau van de universele dienstverlening in alle lidstaten en voor alle gebruikers, goeddeels ongewijzigd, wordt gehandhaafd.

4.3 Vanaf 1 januari 2009 is het de lidstaten niet meer toegestaan om exclusieve of bijzondere rechten (de voorbehouden diensten) toe te kennen voor de vestiging en levering van postdiensten.

4.4 De lidstaten zullen niet meer hoeven over te gaan tot bindende aanwijzing van de universele dienstverlener(s), maar zij kunnen de dienstverlening, met een tijdslimiet, aan de marktkrachten toevertrouwen. Daarbij kunnen zij zelf uitmaken welke specifieke diensten of in welke specifieke regio's de universele dienst niet door de marktkrachten kan worden verzorgd en vervolgens kunnen zij de dienst op kosteneffectieve wijze door het plaatsen van overheidsopdrachten aanbesteden.

4.5 Indien de universele dienstverlening externe financiering vergt, kunnen de lidstaten uit de volgende mogelijkheden kiezen:

- openbare aanbestedingen;
- compensatie via directe staatsubsidies;
- een compensatiefonds dat wordt gevoed door een heffing die de dienstverleners en/of gebruikers wordt opgelegd;
- een „play or pay”-mechanisme waarbij vergunningen hetzij aan universele dienstverleningsverplichtingen, hetzij aan een bijdrage aan het compensatiefonds worden gekoppeld.

4.6 De richtlijn bevat tevens een nieuwe bepaling op grond waarvan de lidstaten moeten bezien of het noodzakelijk is te zorgen voor transparante en niet-discriminerende voorwaarden voor de toegang van alle exploitanten tot de volgende onderdelen van de postinfrastructuur en postdiensten: het postcode-systeem, de adresdatabank, de postbussen, de bussen voor de ophaling en bestelling van zendingen, informatie over adreswijzigingen, de doorzenddienst en de dienst terugzending naar de afzender. De toegang „downstream” tot de onderdelen „sorteren” en „distributie” valt buiten deze bepaling.

5. Algemene opmerkingen

5.1 Het Comité heeft het altijd weten te waarderen dat de postdiensten, in tegenstelling tot andere sectoren, tot op heden niet plotsklaps maar geleidelijk en beheerst werden geliberaliseerd. Verder is het ermee ingenomen dat de grondtrekken van de aan iedere gebruiker gegarandeerde universele dienst in de ontwerprichtlijn worden bevestigd. Wel zou het graag zien dat specifieke postzendingen die worden verstuurd naar of geadresseerd zijn aan blinde of slechthorende personen als gratis onderdeel in de universele dienst worden opgenomen.

5.2 Het grootste probleem waarmee de Commissie bij de organisatie van de laatste fase van de volledige openstelling van de postmarkt in de Unie te kampen heeft, betreft de vaststelling van de te nemen maatregelen om te zorgen voor een goed presterende en concurrentiekrachtige postsector die de Europese burgers en bedrijven kwalitatief hoogwaardige en betaalbare diensten blijft bieden.

5.3 In dit verband vindt het Comité dat de door de Commissie ter ondersteuning van haar voorstel aangevoerde elementen geen afdoende garantie bieden voor duurzame financiering van de universele dienst in alle lidstaten. Dit geldt met name voor de lidstaten die worden geconfronteerd met in fysisch- en sociaal-geografisch opzicht moeilijke omstandigheden. Daarom moet er in die landen momenteel niet worden getornd aan de financieringsmethode waarbij bepaalde postdiensten voorbehouden worden. Deze methode is in een groot aantal lidstaten efficiënt en billijk gebleven.

5.4 Het Comité kan het niet toejuichen dat de resterende netto kosten van de universele dienst gecompenseerd zullen worden door invoering van een heffing of verhoging van de tarieven voor de gebruikers, dan wel middels overheidssubsidies, terwijl de huidige universele dienstverlening geen specifieke kosten voor de gebruikers/belastingplichtigen, met zich meebrengt.

5.5 Verder is het Comité momenteel evenmin overtuigd van het „play or pay”-systeem, waarin op iedere exploitant een universele dienstverleningsplicht rust en waarvan deze zich kan ontdoen door bij te dragen tot de financiering van de universele dienst. Tot op heden is dit systeem uitsluitend en zonder veel resultaat in Finland uitgetoetst. Ook het voorgestelde compensatiefonds lijkt ontoereikend. Geconstateerd moet worden dat uitsluitend in Italië met een dergelijk systeem is geëxperimenteerd en dat is op een mislukking uitgelopen.

5.6 Ook kan ten aanzien van financiering van de universele dienst middels overheidssubsidies worden opgemerkt dat zulks neerkomt op een extra last voor de reeds onder druk staande overheidsfinanciën, hetgeen ook weer voor rekening van de gebruikers/belastingplichtigen zal komen.

5.7 Ten slotte vestigt het Comité er de aandacht op dat de voorstellen voor alternatieve financiering niet op uitvoerbaarheid en efficiëntie zijn getoetst. Invoering ervan zou dus wel eens kunnen betekenen dat de lidstaten te maken krijgen met een onomkeerbare situatie waarin de markt volledig is geliberaliseerd en de universele dienst niet meer is gegarandeerd.

5.8 Dus moeten er voorafgaand aan een nieuwe liberaliseringsfase regels en een duidelijk en stabiel kader worden gecreëerd. Eerder kunnen de nu voorbehouden diensten niet worden opengesteld, en daarbij dienen met name maatregelen te worden genomen ten behoeve van een echt efficiënte en duurzame financiering van de universele dienst. Ook moeten die maatregelen na voorafgaand onderzoek op iedere individuele lidstaat worden toegesneden. Dit vormt een *conditio sine qua non* voor de afschaffing van de enige financieringsmethode die tot op heden efficiënt is gebleken, te weten een op adequate wijze voorbehouden sector.

5.9 Sinds een tiental jaren is de werkgelegenheid in de postsector met tienduizenden banen teruggelopen (0,7 % volgens de Commissie), terwijl er ook nog eens een groot aantal banen zijn omgevormd tot werk met onzekere of slechte arbeidsvoorwaarden, in sorteercentra, bij de bezorging en op postkantoren.

5.10 Los van verscheidene factoren als nieuwe technologie, concurrentie van andere communicatiemiddelen als e-mail, blijft de marktopenstelling een van de belangrijkste oorzaken van bovengenoemd werkgelegenheidsprobleem.

5.11 Daarom is het nog maar de vraag in hoeverre het standpunt van de Commissie dat de voltooiing van de interne postmarkt dankzij meer mededinging tot meer banen zal leiden, waarmee het werkgelegenheidsverlies bij de traditionele exploitanten zou worden gecompenseerd, houdbaar is.

5.12 Ten aanzien van het groeipotentieel van de sector wordt in het voorstel slechts opgemerkt dat de kennelijk onontkoombare achteruitgang van de traditionele postdiensten in goede banen moet worden geleid. Er wordt geen gewag gemaakt van opvulling in het licht van de communicatiebehoeften zoals die bestaan in het kader van de strategie van Lissabon en de kennismaatschappij. Verder wordt evenmin aandacht besteed aan de gevolgen op het gebied van energie-efficiëntie.

5.13 In het voorstel behouden de lidstaten het leeuwendeel van de reguleringenvrijheid. Per saldo komt dit erop neer dat de „interne postmarkt” beperkt zal blijven tot het naast elkaar bestaan van 27 nationale organisaties en markten, en dat zonder

enige intracommunautaire samenhang. Het Comité herhaalt andermaal zijn roep om verwezenlijking van een gecommunautariseerde postsector met een binnen de gehele Unie geldende regelgeving inzake mededinging en universele dienstverlening.

5.14 Gegeven alle onzekerheden en risico's waarmee een volledige openstelling van de postmarkt omgeven is, kan het Comité er niet mee instemmen dat de ingangsdatum 1 januari 2009 moet zijn. Zulks temeer daar de postdiensten van de in 2004 toegetreden lidstaten onvoldoende tijd hebben gehad om zich aan de nieuwe situatie aan te passen.

5.15 Bijgevolg vraagt het Comité om de looptijd van de huidige richtlijn te verlengen en een eventuele volledige liberalisering van de postsector uit te stellen tot 1 januari 2012. Een en ander onder voorbehoud dat er eerst in nauwe samenwerking met alle betrokkenen geloofwaardige voorstellen worden geformuleerd die een meerwaarde hebben ten opzichte van de voorbehouden diensten.

Brussel, 26 april 2007

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Dimitris DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Verkeer in stedelijke en grootstedelijke gebieden

(2007/C 168/17)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 januari 2006 besloten, overeenkomstig art. 29.2 van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over bovengenoemd thema.

Net voordat de voorbereiding van dit initiatiefadvies werd afgerond, op 7 november 2006, wendde het Duitse voorzitterschap zich tot het Comité met het verzoek een verkennend advies op te stellen over het thema: „Verkeer in stedelijke en grootstedelijke gebieden”.

Het bureau van het EESC besloot de afdeling TEN zich over 5 van de in totaal 12 vragen van het voorzitterschap te laten buigen. De afdeling TEN besloot dit te doen in het kader van de lopende werkzaamheden over het thema „De situatie omtrent het openbaar vervoer en het regionale personenvervoer per spoor in Europa, met name in de nieuwe lidstaten”, dat daardoor dus werd uitgebreid.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RIBBE.

Tijdens zijn 435e zitting op 25 en 26 april 2007 (vergadering van 25 april 2007) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 106 stemmen voor en 2 stemmen tegen, bij 30 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC maakt zich grote zorgen over het feit dat het openbaar vervoer in de steden in hoog tempo terrein moet prijsgeven terwijl de totale verkeersdruk er sterk toeneemt, niet alleen in de oude maar zeker ook in de nieuwe lidstaten.

1.2 De druk van het verkeer, met name auto's, op steden wordt steeds groter en dit leidt tot allerlei problemen, die in de

meeste gevallen niet worden opgelost. Om deze tendens te keren moeten Commissie, lidstaten en gemeenten dan ook samen in actie komen.

1.3 Veertig procent van alle door het verkeer uitgestoten broeikasgassen heeft zijn oorsprong in Europa. Het stedelijke vervoersbeleid heeft dus gevolgen die veel verder reiken dan de stadsgrenzen zelf.