

Advies van het Raadgevend Comité voor de postdiensten over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 97/67/EG inzake de voortgezette openstelling voor concurrentie van de postdiensten in de Gemeenschap

November 2000

Inleidende opmerkingen

Het voorgestelde document is gebaseerd op elementen die verkregen zijn tijdens de vergadering van de Werkgroep "EUROPA", die op 10 oktober 2000 bijeengekomen is.

Deze samenvatting wordt aan de politieke overheid overgezonden en heeft tot doel een standpunt van een adviesorgaan te uiten, waarin de gevoeligheid van elke partij met betrekking tot de verdedigde standpunten wordt weerspiegeld.

Volgens het VBO en de BVB heeft de Europese Commissie enorm veel tijd genomen in verhouding tot het tijdsschema dat in richtlijn 97/67/EG was vastgelegd, waarbij het dan uiteindelijk kiest voor een politiek compromis dat overdreven voorzichtig is. Daaruit ontstaan situaties die mogelijks ongezond zijn vanuit concurrentieel oogpunt, waarin gesubsidieerde openbare operatoren die op hun nationale markt hun monopolie behouden, ten behoeve van strategische allianties, reeds geliberaliseerde internationale activiteiten ontwikkelen in de sector van de snelpost, naar het voorbeeld van Deutsche Post AG. Wat kan worden aangevochten is het risico voor kruissubsidiëringen.

De BCA verwelkomt het voorstel van de Europese Commissie tot verdere liberalisatie van de postsector. De BCA betreurt evenwel dat het voorstel niet op de juiste manier tegemoetkomt aan de noodzaak tot verdere liberalisatie van de Europese postmarkt. Hierna geeft de BCA aan op welke manier beter presterende postoperatoren gecreëerd kunnen worden, met een groeiend marktaandeel en betere postdiensten voor zowel zakelijke post als persoonlijke post in een raamwerk dat eerlijke concurrentie garandeert. Klanten dringen aan op een grotere waaier van diensten met een goede prijs/kwaliteitsverhouding, alsook op de keuzevrijheid tussen wereldwijde dienstverleners.

Teneinde een eerlijke concurrentie te waarborgen, is het noodzakelijk de Belgische postmarkt onmiddellijk en volledig te liberaliseren. Alleen op die manier kan voorkomen worden dat overheidsbedrijven zoals De Post staatssteun en inkomsten uit het monopolie gebruiken om marktposities in de vrije markt te versterken.

Test-Aankoop is verheugd met het nieuwe voorstel van Richtlijn tot wijziging van Richtlijn 97/67/CE die betrekking heeft op de voltooiing van de liberalisering van de postdiensten. De eerste Postrichtlijn had immers geen reële concurrentie tot gevolg sinds deze Richtlijn werd aangenomen. Test-Aankoop meent dat een grotere concurrentie het niveau van de dienst, zowel wat de kwaliteit als wat de prijzen betreft, voor de postklanten kan verbeteren.

1. Onderzoek van het voorstel voor een richtlijn

1.1. Het voorstel voor een vermindering van de gereserveerde sector tot 2,5 keer het basistarief en 50g voor de binnenlandse post (met inbegrip van direct mail) en de grensoverschrijdende post (met inbegrip van direct mail)

Het VBO en de BVB preciseren dat een belangrijk zwak punt van het voorstel voor een nieuwe richtlijn de weigering is om de volledige liberalisering voor te stellen op uiterlijk 1/1/2003, van de postsector, van de direct mail en van alle (uitgaande en binnenkomende) grensoverschrijdende post.

De BCA is voor de volledige liberalisatie van de binnenlandse briefwisseling. Dit dient te gebeuren door het afschaffen van de huidige gewichts- en prijslimieten. De maximale limieten (2,5 x prijs / 50 g) zoals voorgesteld door de Europese Commissie zijn slechts een bescheiden stap in de juiste richting. De BCA wenst dat België het voortouw neemt en het monopolie voor de post nu reeds afschaft.

De Europese markt voor direct mail heeft een hoog groeipotentieel. In een volledig geliberaliseerde markt zouden publieke postoperatoren sneller en effectiever inspelen op de vraag naar creatievere en meer kostgebonden direct-mailcampagnes. Volledige liberalisatie zou dan ook leiden tot een meer betrouwbare dienstverlening met een ruimer scala van aangeboden diensten. Het zou de publieke postoperatoren aanzetten efficiënter, flexibeler en klantvriendelijker op te treden. Als publieke postoperatoren en privé-ondernemers niet vrij zijn om deze wijze van adverteren te ontwikkelen, zal direct mail door andere communicatiemiddelen verdrongen worden. Zes lidstaten hebben hun markt voor direct mail reeds opengesteld voor concurrentie, zonder de universele dienstverlening op enige manier in gevaar te brengen. Volledige liberalisatie van direct mail zal zowel publieke postoperatoren als privé-ondernemers in staat stellen deze dynamische markt verder te ontwikkelen.

De Post wenst een geleidelijke liberalisering die onderworpen wordt aan constante evaluaties. Zij verzet zich evenwel tegen de nieuwe limieten die door de Commissie worden voorgesteld, omdat zij ervan uitgaat dat om de uitvoerbaarheid van de universele dienst te vrijwaren, een gewichtsgrens van meer dan 50 g zou moeten worden vastgesteld.

De consumenten (het BEUC) staan gunstig tegenover een ruimere liberalisering van de postsector. Hoewel zij geen voorstander zijn van een stapsgewijze liberalisering, kunnen zij toch de noodzaak ervan aanvaarden. De Commissie had veel verder moeten gaan in de liberalisering van de postsector door de reserveerbare sector tot 20 g te beperken, hetgeen overeenkomt met het grootste deel van de post. Het voorstel, zoals het voorgelegd is, zal geen echte concurrentie op gang brengen. De verlaging van 350 g naar 50 g is ook een element dat de risico's voor vervalsing in de Europese Unie vermindert. (Test-Aankoop) Voorgesteld wordt om met ingang van 1 januari 2003 de in de postrichtlijn genoemde maxima voor de postdiensten die de lidstaten aan hun leverancier(s) van de universele dienst mogen voorbehouden voorzover dit nodig is voor de financiering van de universele dienst, te verlagen ten opzichte van respectievelijk het huidige niveau van 350 gram en vijfmaal het basistarief voor normale binnenlandse brievenpost.

De vertegenwoordigers van de vakorganisaties zijn van oordeel dat de gereserveerde diensten zo ruim mogelijk moeten worden gedefinieerd. Volgens het ACOD en het ACV mag de grens niet worden verlaagd tot 50 g en het stelt als uiterste grens die niet overschreden mag worden, een gewicht van 150 g. De ACLVB/het VSOA, staat er dan weer op dat een inkrimping van de reserveerbare sector geen invloed mag hebben op de tewerkstelling in de postsector.

1.2. Openstelling van de markt voor uitgaande grensoverschrijdende post

Volgens het VBO en de BVB hebben het voorstel voor een nieuwe richtlijn als groot zwak punt de weigering om de liberalisering voor te stellen van de uitgaande grensoverschrijdende post van de Europese postsector uiterlijk op 1/1/2003. Het BEUC is van mening dat de Europese Commissie niet ver genoeg gaat.

De BCA verwelkomt het voorstel van de Europese Commissie om *de jure* de uitgaande grensoverschrijdende post te liberaliseren. Dit zal de communicatie en de poststroom tussen EU-burgers en -bedrijven ten goede komen. Grensoverschrijdende post was reeds *de facto* geliberaliseerd in alle lidstaten, en toont dus aan dat een dynamieke markt niet wacht op regularisatie.

De vertegenwoordigers van de vakorganisaties bevestigen opnieuw het standpunt dat zij hierboven hebben uitgedrukt: enerzijds mag voor het ACOD en het ACV de reserveerbare sector niet lager zijn dan 150 g, anderzijds mag voor de ACLVB/het VSOA een inkrimping van de reserveerbare sector geen invloed hebben op de tewerkstelling in de postsector.

Van haar kant verzet De Post zich niet tegen de liberalisering van de uitgaande internationale post.

Test-Aankoop : Voor uitgaande grensoverschrijdend postverkeer moet het huidige prijsmaximum worden afgeschaft.

1.3 Openstelling van de markt voor binnenkomende grensoverschrijdende post

De BCA wenst dat de kwestie inzake inkomende grensoverschrijdende post opnieuw wordt onderzocht. De BCA kant zich tegen het feit dat deze markt afgeschermd wordt voor liberalisatie. Dit is immers niet noodzakelijk om de universele dienstverlening veilig te stellen, zoals reeds werd vastgesteld in Richtlijn 97/67/EG van 1997. De BCA meent dat hier controlemechanismen kunnen worden ingebouwd om postafzenders die de hogere binnenlandse tarieven trachten te ontduiken, te ontmoedigen.

Het VBO en de BVB zijn voorstander van een volledige liberalisering op 1 januari 2003 van direct mail en van binnenkomende grensoverschrijdende post.

Om diverse redenen die door de Commissie worden ingeroepen en in aanmerking genomen, verzet De Post zich tegen de liberalisering van de binnenkomende grensoverschrijdende post voor de volgende etappe van 2003.

Haar standpunt ten aanzien van de binnenkomende grensoverschrijdende post is op elk punt identiek met het standpunt ten aanzien van de nationale post, met inbegrip van de gewichts- en prijsgrenzen.

Als syndicale organisatie kan het VSOA slechts akkoord gaan met een openstelling van de markt voor binnenkomende grensoverschrijvende post voorzover de binnenlandse tewerkstelling hierdoor niet wordt aangetast. Postale operators die een dergelijk product behandelen moeten o .i. dan ook hun maatschappelijke hoofdzetel in het land van bedeling installeren of hebben.

(Test-Aankoop) Voorgesteld wordt om met ingang van 1 januari 2003 de in de postrichtlijn genoemde maxima voor de postdiensten die de lidstaten aan hun leverancier(s) van de universele dienst mogen voorbehouden voorzover dit nodig is voor de financiering van de universele dienst, te verlagen ten opzichte van het huidige niveau van 350 gram en vijfmaal het basistarief voor inkomende grensoverschrijdende brievenpost.

1.4. Totale openstelling van de markt voor snelpost en duidelijk definitie van speciale diensten

DE POST vindt dat de invoering in de richtlijn van het begrip "speciale diensten" wegens de rechtsonzekerheid die het met zich brengt, niet alleen de financiering van de universele dienst kan aantasten, met name door ruime mogelijkheden te scheppen om de gereserveerde dienst te omzeilen (afroming van de sector doordat elk element van toegevoegde waarde [onduidelijke termen] van de dienst deze "speciaal" zou maken en dus niet reserveerbaar, maar ook de kwaliteit ervan kan schaden. Het begrip "speciale diensten", zoals naar voren gebracht in het voorstel voor een richtlijn, druist in tegen de idee van geleidelijke, transversale en gecontroleerde liberalisering die door de Post wordt verdedigd.

De vakorganisaties hebben geen bezwaar tegen de invoering van het begrip "speciale diensten". Zij eisen echter wel dat men het onderscheid kan maken tussen de speciale diensten en de overige diensten.

Het begrip universele dienst is een evolutief begrip. De speciale diensten definiëren door zich te baseren op sommige van de kenmerken ervan (wijziging van richting ...) zou erop neerkomen dat die buiten de universele dienst worden beschouwd, hetgeen in de toekomst de ontwikkeling van die universele dienst zou kunnen beperken. Daarom is het niet raadzaam te verwijzen naar een insluiting of uitsluiting daarvan.

De BCA, het VBO en de BVB menen dat "speciale diensten" niet in het postmonopolie ondergebracht mogen worden (onafhankelijk van prijs- en gewichtslimieten) en steunt dan ook het Voorstel van de Europese Commissie om bestaande rechtspraak en rechtsleer van de Europese Commissie en het Europees Hof te bestendigen. De BCA, het VBO en de BVB onderstrepen bijgevolg het belang van deze bepaling teneinde rechtszekerheid te garanderen.

In haar Voorstel bevestigt de Europese Commissie de bestaande rechtspraak van het Europees Hof en erkent zij dat expressediensten buiten de universele dienst vallen. De BCA verwelkomt dit standpunt.

Bij de nieuwe definitie van de speciale diensten betreft Test-Aankoop dat dergelijke diensten omschreven worden als « diensten die duidelijk onderscheiden zijn van de normale universele brievenpost... » De universele dienst is een dynamisch concept dat zich moet kunnen aanpassen aan sociale ontwikkelingen en aan marktontwikkelingen. De definitie van speciale postdiensten zou niet mogen vermelden dat deze diensten wel of niet deel uitmaken van de universele dienst, teneinde elke toekomstige evolutie van de universele dienst niet te beperken.

2. Begeleidende maatregelen voorgesteld door de Commissie waaronder het compensatiefonds

Volgens het VBO en de BCA is een belangrijk zwak punt van het voorstel voor een nieuwe richtlijn het feit dat de historische operatoren naast het behoud van een reserveerbare sector het voordeel zullen hebben van een andere financieringswijze via een compensatiefonds.

In plaats van de oprichting van een compensatiefonds dat talrijke moeilijkheden zal veroorzaken, waardoor het financieringssysteem onuitvoerbaar kan worden, verdedigt De Post het behoud van een economisch evenwichtige gereserveerde sector om een aanvaardbare financiering van de universele dienst te vrijwaren, zodat de kwaliteit ervan gegarandeerd is tegen betaalbare tarieven.

Voor de BCA veroorzaakt kruissubsidiëring, waarbij inkomsten uit de gereserveerde dienst aangewend worden om de ontwikkeling van concurrentiële diensten te financieren, belangrijke verstoringen op de postmarkt. De Mededeling over de toepassing van de mededingingsregels op de postsector (Pb 98/C 39/02) van de Europese Commissie laat er geen twijfel over bestaan dat het verboden is voor een dominante postoperator om zijn concurrentiële activiteiten te subsidiëren met inkomsten uit zijn monopolie. Het voorstel van de Europese Commissie moet dan ook consequent zijn met deze Mededeling en verduidelijken dat kruissubsidiëring verboden is van de gereserveerde dienst naar de niet-universele dienst net zoals de illegale kruissubsidiëring van de universele dienst.

De BCA vraagt ook aan de Belgische overheid en het BIPT de bepalingen van de Richtlijn (97/67/EG) en de Mededeling strikt toe te passen in verband met kruissubsidies.

De representatieve werknemersorganisaties en het BEUC verklaren zich akkoord met de oprichting van een compensatiefonds op voorwaarde dat dit op een transparante en controleerbare manier verloopt. Het BEUC denkt echter dat in een volledig geliberaliseerde postmarkt, alle operatoren die op de postmarkt actief zijn, zouden deelnemen aan de financiering van de universele dienst.

Volgens De Post lijkt de toevoeging van die bepaling verrassend omdat die principes al in richtlijn 97/67/EG opgenomen zijn. Bovendien zouden het gebruik van nieuwe en niet-gedefinieerde termen en de verwarde redactie van de tekst rechtsonzekerheid kunnen veroorzaken.

De ACLVB/het VSOA verklaart zich akkoord, op voorwaarde dat één enkele postoperator wordt aangewezen om de volledige universele dienst te verlenen.

Volgens Test-Aankoop biedt de postrichtlijn een lidstaat de mogelijkheid een compensatiefonds op te richten wanneer de universeledienstverplichting volgens die lidstaat een oneerlijke financiële belasting van de leverancier van de universele dienst betekent. In dat geval kan deze lidstaat het verlenen van de vergunning onderwerpen aan de verplichting financieel aan dit fonds bij te dragen. Test-Aankoop is van mening dat in een volledig geliberaliseerde postmarkt alle operatoren onder bepaalde voorwaarden moeten bijdragen aan de financiering van de universele dienst.

Een dergelijke financiering dient echter te worden gecontroleerd door de mededingingsautoriteiten, teneinde te vermijden dat dit instrument wordt gebruikt ter subsidiëring van de postsector. Daarom dienen strikte richtlijnen te worden uitgewerkt met betrekking tot de werking, de transparantie en de controle van de compensatiefondsen.

Test-Aankoop gaat akkoord met het verbod op wederzijdse subsidiëring dat wordt geformuleerd in het nieuwe voorstel, maar is tegen de uitzondering op de algemene regel (« tenzij en voorzover dit aantoonbaar volstrekt noodzakelijk is om aan specifieke universele dienstverplichtingen te voldoen die met betrekking tot het door mededinging gekenmerkte gebied zijn opgelegd »

Volgens de Belgische Vereniging van Banken, dient de financiering van een eventuele universele en bijzondere dienstverlening te gebeuren op een manier die maximaal transparant en marktconform is. Als de overheid (via het democratische beslissingsproces) tot het besluit komt dat bepaalde bijzondere dienstverleningen dienen te gebeuren (bijv. om sociale en maatschappelijke redenen), dan is de minst marktversturende manier om die doelstelling te realiseren dat alle ondernemingen (ongeacht of ze tot de privé- of de overheidssector behoren) die zulke diensten wensen aan te bieden, daarvoor een directe, transparante, en kostendekkende (marktconforme) overheidssubsidie krijgen. Op die manier hoeft men geen afgeschermd en gereserveerde

marktsegmenten in stand te houden die eigenlijk een ondoorzichtige en concurrentievertekenende « compensatie » vormen voor de kosten van bepaalde « bijzondere overheidsopdrachten »

3. Etappes in de openstelling van de postmarkt na 2003

De Post is van oordeel dat het absoluut noodzakelijk is dat elke etappe van het liberaliseringproces gebaseerd is op een grondige evaluatie van de gevolgen van de vorige etappe. Daarom is De Post er geen voorstander van om nu al een datum vast te stellen voor de volledige liberalisering van de sector.

Het ACOD en het ACV kunnen zich akkoord verklaren met de einddata die door de Europese Commissie zijn vastgelegd op voorwaarde dat de reserveerbare sector qua gewichtsgrens niet lager zou gaan dan 150 g.

Het VBO, de BCA en het BEUC staan erop dat de volledige liberalisering uiterlijk op 1 januari 2007 een feit is. De aangekondigde datum moet de daadwerkelijke datum van de liberalisering van de postsector zijn.

Bovendien zullen de publieke postoperatoren, volgens de BCA, zonder een definitieve datum niet aangemoedigd worden om hun dienstverlening te verbeteren en in te spelen op de dynamiek van de interne markt. Een vaste datum voor liberalisatie garandeert bovendien de noodzakelijke zekerheid voor potentiële nieuwe spelers uit de privé-sector op de postmarkt. Dit zal vernieuwing, investeringen en dus werkgelegenheid creëren. De BCA dringt erop aan dat België nu reeds het postmonopolie geheel afschaft.

Het voorstel van de Commissie voorziet in de voortzetting van de geleidelijke en beheerste openstelling van de interne markt voor de postdiensten in twee etappes. De eerste, die op 1 januari 2003 moet beginnen, bestaat in een algemene verlaging van de huidige gewichts- en prijsmaxima voor bepaalde diensten die voorbehouden blijven, alsmede in de afschaffing van alle gewichts- en prijsmaxima voor uitgaand grensoverschrijdend postverkeer en exprespost. De volgende fase zal op 1 januari 2007 beginnen en betreft een verdere vermindering van de resterende exclusieve rechten die aan de leveranciers van de universele dienst zijn verleend. De omvang van de volgende stap moet door het Europees Parlement en de Raad uiterlijk op 31 december 2005 worden vastgesteld op basis van een voorstel van de Commissie dat uiterlijk 31 december 2004 moet worden ingediend.

Volgens de voorgestelde agenda zal dus geen volledige liberalisering plaatsvinden voor 2007. Volgens Test-Aankoop is dit veel te laat. Tot dat ogenblik zullen consumenten niet volledig kunnen genieten van een doorgedreven concurrentie in de postsector. Een gemeenschappelijke en eerdere einddatum voor de volledige liberalisering zou een meer geharmoniseerd liberaliseringproces in de hele Unie bevorderen.