

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

9 janvier 2007

**Avis sur la subsidiarité concernant
la troisième directive européenne
relative au secteur postal**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE L'INFRA-
STRUCTURE, DES COMMUNICATIONS ET DES ENTRE-
PRISES PUBLIQUES
PAR
M. **Jean-Marc DELIZÉE**

SOMMAIRE

I. Procédure	3
II. Discussion	3
III. Amendements et votes	6
IV. Vote final	10
Annexe	11

Voir aussi:Doc 51 **2808/ (2006/2007) :**

002 : Texte adopté par la commission.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

9 januari 2007

**Subsidiariteitsadvies aangaande
de derde Europese postrichtlijn**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
INFRASTRUCTUUR, HET VERKEER EN DE
OVERHEIDSBEDRIJVEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Jean-Marc DELIZÉE**

INHOUD

I. Inleiding	3
II. Bespreking	3
III. Amendementen en stemmingen	6
IV. Eindstemming	10
Bijlage	11

Zie ook:Doc 51 **2808/ (2006/2007) :**

001 : Tekst aangenomen door de commissie.

**Composition de la commission à la date du dépôt du rapport /
Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag:**

Président/Voorzitter : Francis Van den Eynde

A. — Membres titulaires/Vaste leden :

VLD Guido De Padt, Ludo Van Campenhout, Hilde Vautmans
PS Camille Dieu, Karine Lalieux, Annick Saudoyer
MR François Bellot, Olivier Chastel, Valérie De Bue
sp.a-spirit Dylan Casaer, Philippe De Coene, Yvette Mues
CD&V Roel Deseyn, Jef Van den Bergh
Vlaams Belang Jan Mortelmans, Francis Van den Eynde
cdH David Lavaux

C.— Membre sans voix délibérative/ Niet-stemgerechtigd lid :

ECOLO Marie Nagy

B. — Membres suppléants/Plaatsvervangers :

Willy Cortois, Georges Lenssen, Bart Tommelein, Luk Van Biesen
Jean-Marc Delizée, Eric Massin, Alain Mathot, André Perpète
Pierrette Cahay-André, Richard Fournaux, Jacqueline Gallant,
Hervé Hasquin
Anne-Marie Baeke, Stijn Bex, Hans Bonte, Magda De Meyer
Dirk Claes, Katrien Schryvers, Servais Verherstraeten
Guy D'haeseleer, Luc Sevenhans, Frieda Van Themsche
Joseph Arens, Melchior Wathelet

cdH	: Centre démocrate Humaniste
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
ECOLO	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
FN	: Front National
MR	: Mouvement Réformateur
N-VA	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
PS	: Parti socialiste
sp.a - spirit	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
Vlaams Belang	: Vlaams Belang
VLD	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 :	Document parlementaire de la 51 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN :	Séance plénière
COM :	Réunion de commission
MOT :	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 :	Parlementair document van de 51 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN :	Plenum
COM :	Commissievergadering
MOT :	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné cet avis – qui porte sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (COM (2006) 594), dénommée ci-après «troisième directive postale européenne» – au cours de sa réunion du 13 décembre 2006.

I.— PROCÉDURE

En octobre 2005, la XXIV^e COSAC réunie à Londres a chargé les parlements nationaux d'effectuer un contrôle de subsidiarité et de proportionnalité, en se basant sur des tests, ainsi que de réagir aux propositions législatives de la Commission européenne. À cet égard, il a été renvoyé au «Protocole sur le rôle des Parlements nationaux», annexé au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Au cours d'une réunion des présidents de la COSAC, tenue en février 2006, il a été décidé d'effectuer deux tests. Le deuxième d'entre eux a trait à la proposition de troisième directive postale européenne (voir la dénomination exacte ci-dessus).

Le contrôle de subsidiarité ci-dessous ne s'adresse dès lors pas officiellement à la Commission européenne, mais à la COSAC.

II.— DISCUSSION

M. Philippe De Coene (sp.a-spirit) estime que la proposition de directive à l'examen ne viole pas le principe de subsidiarité. En revanche, le principe de proportionnalité est bel et bien bafoué: la libéralisation radicale proposée ne paraît pas être la meilleure manière d'atteindre l'objectif qu'est la réalisation du marché intérieur des services postaux. Les trois auditions organisées dans le cadre des propositions de résolution n^{os} 1059, 2350 et 2383 ont mis plusieurs problèmes en lumière. Ces problèmes soulèvent des questions concernant la proportionnalité des options retenues par la proposition: une situation qui ne pose pas ou guère de problème en Belgique serait abordée d'une manière telle que nombre de nouveaux problèmes pourraient surgir. Il convient dès lors que la Commission européenne analyse mieux le contexte de la problématique et réponde aux questions cruciales avant que la réforme qu'elle envisage ne puisse être mise en œuvre.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit advies – dat betrekking heeft op de voorstel van 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), hierna «derde Europese postrichtlijn» genoemd – besproken tijdens haar vergadering van 13 december 2006.

I. — PROCEDURE

In oktober 2005 heeft de 24^{ste} COSAC in Londen de nationale parlementen opgedragen op grond van tests een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets uit te voeren, alsook te reageren op de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie. Daarbij werd verwezen naar het bij het ontwerp van verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa gevoegde «Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie».

Tijdens een vergadering van de voorzitters van de COSAC, in februari 2006, werd beslist twee tests uit te voeren. De tweede van die tests heeft betrekking op het voorstel van derde Europese postrichtlijn (zie hoger voor officiële benaming).

Onderstaande subsidiariteitstoets wordt dan ook niet formeel tot de Europese Commissie, maar tot de COSAC gericht.

II. — BESPREKING

De heer Philippe De Coene (sp.a-spirit) is van oordeel dat het subsidiariteitsbeginsel door het voorliggende voorstel van richtlijn niet wordt geschonden. Het proportionaliteitsbeginsel wordt volgens hem wel met voeten getreden: de voorgestelde radicale liberalisering lijkt niet de beste methode om de doelstelling van verwezenlijking van de interne markt voor postdiensten te bereiken. De drie hoorzittingen, gehouden in het raam van voorstellen van resolutie nr. 1056, 2350 en 2383, hebben verschillende problemen aan het licht gebracht. Deze problemen doen vragen rijzen met betrekking tot de evenredigheid van de opties van het voorstel: een situatie die in België niet of nauwelijks een probleem is, zou worden aangepakt op een manier die tal van nieuwe problemen kan doen ontstaan. De Europese Commissie moet de context van de problematiek dan ook beter analyseren en antwoord geven op cruciale vragen vooraleer de door haar beoogde hervorming kan worden doorgevoerd.

L'intervenant illustre le caractère problématique de la proposition à l'aide d'un exemple: les États membres peuvent préserver le service universel, mais les modalités de mise en œuvre pratique ne sont pas ou guère développées. La proposition manque de données concernant les différents mécanismes pouvant être adoptés dans ce cadre: c'est ainsi que les méthodes d'octroi d'une aide d'État ou la création d'un fonds de compensation ne sont pas évaluées à l'aune des autres objectifs de l'Union européenne (protection des consommateurs, règles de concurrence, ...).

M. David Lavaux (cdH) analyse le contexte juridique de la discussion.

Conformément à l'article 5 du Traité instituant la Communauté européenne, le contrôle de subsidiarité porte sur la question de savoir si la Communauté se tient à la règle selon laquelle «Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, (...), que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire».

La question de la subsidiarité consiste à vérifier quel niveau de pouvoir – européen, national, régional ou local – est le plus approprié pour atteindre les objectifs fixés. Le contrôle de subsidiarité en tant que tel ne constitue pas, en revanche, une question juridique, mais il suppose une appréciation des faits purement quantitative et qualitative et, partant, un jugement d'opportunité. C'est pour cette raison que la Chambre des représentants a décidé que les commissions spécialisées seraient chargées de formuler l'avis relatif au contrôle de la subsidiarité.

Dans les explications de la proposition de directive, la Commission européenne indique que l'action proposée poursuit trois objectifs :

- 1) l'achèvement du marché intérieur des services postaux par la suppression de droits exclusifs et spéciaux dans le secteur postal;
- 2) la garantie du service universel pour tous les usagers des pays de l'Union européenne à un niveau communautaire;
- 3) la fixation de principes harmonisés pour la régulation des services postaux dans un marché ouvert.

De spreker geeft een concreet voorbeeld van het problematische karakter van het voorstel: de universele dienstverlening mag door de lidstaten worden gevrijwaard, maar de wijze waarop dit ook in de praktijk vorm kan krijgen, wordt niet of nauwelijks uitgewerkt. Het voorstel bevat te weinig gegevens over de verschillende mechanismen die in dat kader kunnen worden aangewend; zo worden de methodes van toekenning van staatssteun of de oprichting van een compensatiefonds onvoldoende getoetst aan andere doelstellingen van de Europese Unie (consumentenbescherming, mededingingsregels, ...).

De heer David Lavaux (cdH) maakt een analyse van de juridische context van de bespreking.

Overeenkomstig artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, behelst de subsidiariteitstoetsing de vraag of de Gemeenschap zich houdt aan de regel dat zij op «gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen» slechts optreedt «indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt».

Het subsidiariteitsvraagstuk komt erop neer dat men nagaat welk regelgevend niveau – het Europese, het nationale, het regionale of het lokale – het meest geschikt is om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken. De subsidiariteitstoetsing zelf is daarentegen geen juridisch vraagstuk, maar veronderstelt een zuiver kwalitatieve en kwantitatieve feitelijke appreciatie en bijgevolg een opportuniteitsoordeel. Daarom heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers beslist dat de gespecialiseerde commissies ermee worden belast het advies over de subsidiariteitstoetsing te concipiëren.

In de toelichting van het voorstel van richtlijn geeft de Europese Commissie aan dat met het voorgenoemd optreden drie doelstellingen worden nagestreefd:

- 1) de totstandbrenging van een interne markt voor postdiensten door de afschaffing van exclusieve en bijzondere rechten in de postsector;
- 2) de vrijwaring van de universele dienst voor alle gebruikers in de EU-landen op een gemeenschappelijk niveau;
- 3) de vaststelling van geharmoniseerde beginselen voor de regulering van de postdiensten in een open markt.

La Commission ajoute que «Ces objectifs ne peuvent être atteints de manière suffisante par les seuls États membres» et que «Ces objectifs peuvent, du fait de la portée et des effets de l'action proposée, être mieux réalisés au niveau communautaire.».

Il convient de s'interroger sur la légitimité du premier objectif, à savoir «achever le marché intérieur des services postaux». Comme la Commission le précise dans sa communication au Parlement:

– «La concurrence n'est pas une fin en soi, mais un moyen de favoriser l'innovation, l'investissement et le bien-être du consommateur.» Les services postaux constituent un aspect important, non seulement de l'activité des acteurs économiques, mais aussi de la cohésion sociale au sein de l'Union européenne;

– «La directive postale actuelle est basée sur le principe de l'harmonisation minimum. Elle a déjà donné aux États membres un certain nombre de possibilités pour adapter le service universel aux besoins spécifiques du pays en question.» Il apparaît donc important que les États conservent, dans une plus large mesure que ne l'autorise la directive, la liberté d'organiser le service universel en tenant compte des pratiques différentes et des particularités nationales ou régionales.

La Commission assimile l'achèvement du marché intérieur des services postaux en 2009 à la libéralisation complète des services postaux. Or, les services postaux ne sont pas une entreprise commerciale comme les autres. Le fonctionnement du marché ne peut garantir à lui seul un niveau raisonnable de service à un prix abordable pour tous les citoyens, et en particulier pour ceux qui vivent dans des zones rurales et isolées du pays: dans les régions rurales, les coûts de distribution sont en effet plus élevés que dans les villes et le coût du tri et de la logistique varient en fonction de la distance qui sépare l'expéditeur du destinataire. Il est peu probable que plusieurs entreprises puissent concurrencer efficacement dans la distribution des lettres aux particuliers, surtout dans les banlieues et dans les zones rurales. Il semble dès lors souhaitable que le droit communautaire ne fasse pas obstacle à la possibilité, pour les États membres, de maintenir des services réservés si c'est nécessaire au financement du service universel.

La jurisprudence de la Cour de justice confirme la possibilité de conserver des droits exclusifs dans le secteur postal. La Cour de justice de l'Union européenne a considéré, dans son arrêt Corbeau du 19 mai 1993 sur la question préjudicielle relative au droit exclusif de collecter, de transporter et de distribuer le courrier (que la loi belge accorde à La Poste), que l'article 90 du traité permet aux États membres de conférer à des entrepri-

De Commissie voegt eraan toe dat «Deze doelstellingen (...) niet voldoende door de lidstaten alleen [kunnen] worden verwezenlijkt.» en dat «Bovengenoemde doelstellingen (...) wegens de omvang van het voorgenomen optreden beter door de Gemeenschap [kunnen] worden verwezenlijkt.».

Over de legitimiteit van de eerste doelstelling, met name de «interne markt voor postdiensten tot stand brengen», moet men zich vragen stellen. Zoals de Commissie in haar Mededeling aan het Parlement aangeeft:

– «Concurrentie is geen doel op zich, maar een middel om innovatie, investeringen en de tevredenheid van de consument te bevorderen.» De postdiensten zijn een belangrijk aspect, niet alleen van de activiteit van de economische actoren, maar ook van de sociale cohesie binnen de Europese Unie;

– «De huidige richtlijn berust op het beginsel van een minimale harmonisatie en heeft de lidstaten al een reeks mogelijkheden geboden om de universele dienst aan te passen aan de specifieke behoeften van het land in kwestie.» Het lijkt dus belangrijk dat de Staten in ruimere mate dan wat de richtlijn toestaat de vrijheid behouden om de universele dienst op te zetten rekening houdend met de uiteenlopende gewoonten en de nationale of regionale particulariteiten.

De Commissie stelt de totstandkoming van de interne postmarkt in 2009 gelijk met de volledige liberalisering van de postdiensten. De postdienst is echter geen handelszaak zoals een andere. De marktwerking alleen kan geen redelijk niveau van dienstverlening waarborgen tegen een voor alle burgers betaalbare prijs, in het bijzonder voor die welke in landelijke en verafgelegen gebieden van het land wonen: de distributiekosten liggen in een landelijk gebied immers hoger dan in de steden en de kosten voor het sorteren en voor de logistiek verschillen naargelang de afstand tussen de afzender en de geadresseerde. Het is weinig waarschijnlijk dat verschillende bedrijven elkaar doeltreffend kunnen concurreren in de bestelling van brieven aan particulieren, meer bepaald in de voorsteden en in de landelijke gebieden. Het lijkt dan ook wenselijk dat het communautair recht geen hinderpaal vormt voor de mogelijkheid voor de lidstaten gereserveerde diensten te behouden als zulks nodig is voor de financiering van de universele dienst.

De rechtspraak van het Hof van Justitie bevestigt de mogelijkheid exclusieve rechten te behouden in postzaken. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in zijn arrest Corbeau van 19 mei 1993 over de prejudiciële vragen betreffende het exclusief recht om briefwisseling op te halen, te vervoeren en te bestellen (dat de Belgische wet aan De Post verleent), geoordeeld dat artikel 90 van het Verdrag de lidstaten toestaat aan

ses, qu'ils chargent de la gestion de services d'intérêt économique général, des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l'application des règles du traité sur la concurrence, dans la mesure où des restrictions à la concurrence sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises titulaires des droits exclusifs. Cette jurisprudence est donc en quelque sorte la confirmation juridique de la nécessité économique et sociale de maintenir des services réservés en tant que possibilité pour les États membres de financer le service universel.

L'intervenant conclut que la proposition enfreint, à son sens, le principe de subsidiarité, dans la mesure où elle restreint la compétence des États membres d'instaurer une zone réservée, même si cette zone s'avère nécessaire pour préserver le service universel.

M. Roel Deseyn (CD&V) constate que le texte proposé par le Sénat est assez concis. Il s'ensuit qu'il n'est guère susceptible d'être nuancé mais le point de vue exprimé a l'avantage d'être clair.

L'intervenant ne partage pas les préoccupations des sénateurs qui craignent l'affaiblissement possible de la position des fournisseurs du service universel mail il craint que la fourniture du service universel proprement dite ne puisse être en péril.

III.— AMENDEMENTS ET VOTES

Par 9 voix contre 4, la commission décide de poursuivre la discussion sur la base du texte de la commission du Sénat et non du texte des groupes cdH et CD&V publié en annexe.

«La commission des Finances et des Affaires économiques:

— en ce qui concerne la subsidiarité:

considère que la proposition de directive n'appelle pas d'observation au regard du principe de subsidiarité, dans la mesure, notamment, où chaque pays conserve la faculté d'organiser son propre service postal;

— en ce qui concerne la proportionnalité:

demande par contre à la Commission européenne, avant d'adopter la proposition de directive modifiant la directive 97/67 CE, d'apporter des réponses aux réserves exprimées au regard du principe de proportionnalité. En particulier, il est demandé à la Commission européenne:

entreprises qui se chargent de la gestion de services d'intérêt économique général, des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l'application des règles du traité sur la concurrence, dans la mesure où des restrictions à la concurrence sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises titulaires des droits exclusifs. Cette jurisprudence est donc en quelque sorte la confirmation juridique de la nécessité économique et sociale de maintenir des services réservés en tant que possibilité pour les États membres de financer le service universel.

De spreker besluit dat het voorstel in zijn opvatting het subsidiariteitsbeginsel schendt omdat het de bevoegdheid van de lidstaten om een gereserveerde zone in te stellen, beperkt, ook als die zone noodzakelijk blijkt te zijn voor de vrijwaring van de universele dienstverlening.

De heer Roel Deseyn (CD&V) stelt vast dat de voorgestelde tekst van De Senaat bondig is. Daardoor is er weinig ruimte voor nuancering, maar het ingenomen standpunt heeft wel het voordeel van de duidelijkheid.

De spreker stemt niet in met de in het advies van de Senaat opgenomen bezorgdheid over een potentiële verzwakking van de positie van de leveranciers van de universele dienst, maar is wel verontrust over de mogelijkheid dat de verstrekking van de universele dienst zelf in het gedrang zou worden gebracht.

III. — AMENDEMENTEN EN STEMMINGEN

Met 9 tegen 4 stemmen beslist de commissie de tekst van de betreffende Senaatscommissie en niet de als bijlage gepubliceerde tekst van de cdH- en CD&V-fracties als basistekst voor de verdere bespreking te nemen.

«De Commissie voor de Financiën en de Economische Aangelegenheden:

— wat de subsidiariteit betreft:

is van mening dat het voorstel van richtlijn geen aanleiding geeft tot opmerkingen met betrekking tot het subsidiariteitsprincipe, aangezien ieder land de mogelijkheid behoudt om zijn eigen postdienst te organiseren;

— wat de proportionaliteit betreft:

vraagt de Europese Commissie om, alvorens het voorstel van richtlijn tot wijziging van richtlijn 97/67/EG aan te nemen, antwoord te geven op het voorbehoud dat is gemaakt met betrekking tot het proportionaliteitsprincipe; in het bijzonder wordt de Europese Commissie gevraagd om:

* d'analyser les effets que la suppression du domaine réservé concernant les correspondances d'un poids inférieur à 50 grammes pourrait avoir sur la fragilisation des opérateurs postaux assurant le service universel;

* d'évaluer si les autres modes de financement mentionnés dans la proposition de directive permettent de garantir un service universel de qualité.»

Mmes Karine Lalieux et Camille Dieu (PS) présentent l'amendement suivant (n° 1) :

«Quant à la conformité au principe de proportionnalité:

1. émet des réserves en l'absence d'éléments suffisants permettant d'évaluer la pertinence et tous les effets des mesures proposées et de s'assurer d'une part que ces mesures sont non pas simplement utiles mais avant tout nécessaires et d'autre part qu'elles n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'ensemble des objectifs poursuivis;

2. demande plus particulièrement à la Commission:

– de démontrer que la suppression du secteur réservé concernant les correspondances de moins de 50 grammes ne fragiliserait pas les opérateurs postaux assurant le service universel qui bénéficient aujourd'hui de cette exclusivité et ne réduirait pas la qualité du service universel;

– de démontrer plus particulièrement que cette suppression peut s'effectuer sans dommage à la date du 1^{er} janvier 2009 dans les États qui ont réservé un secteur d'activités;

– de démontrer que le maintien d'un secteur réservé, soit définitivement, soit à moyen terme, et quel qu'en soit le contenu, est de nature à affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté et, si c'est le cas, d'établir que les autres modes de financement du service universel mentionnés dans la proposition permettraient de maintenir un service universel de qualité et de proximité, tout en n'affectant les échanges que dans une mesure moindre;

– de justifier que des exemples de libéralisation du secteur postal avancés pour démontrer les mesures proposées sont suffisamment probants et suffisamment évalués par rapport à l'ensemble des objectifs poursuivis, alors les conditions géographiques, démographiques mais aussi historiques propres à chaque pays, ainsi que les interprétations différentes données à la définition du service universel, font varier le coût et les conditions de mise en œuvre de ce service d'un État à l'autre;

• te analyseren of de afschaffing van het voorbehouden domein voor brievenpost die minder dan 50 gram weegt, niet zal leiden tot een verzwakking van de positie van de leveranciers van de universele dienst;

• te evalueren of de andere financieringsmethoden die in het voorstel van richtlijn worden vermeld een universele degelijke dienstverlening kunnen garanderen.»

De dames Karine Lalieux en Camille Dieu (PS) dienen volgend amendement in (nr. 1):

«Wat de conformiteit met het proportionaliteitsbeginsel betreft:

1. maakt voorbehoud bij gebrek aan voldoende gegevens aan de hand waarvan de deugdelijkheid en alle gevolgen van de voorgestelde maatregelen kunnen worden beoordeeld en men zich ervan kan vergewissen, enerzijds dat die maatregelen niet alleen zonder meer nuttig maar allereerst noodzakelijk zijn en, anderzijds, dat ze niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om alle doelstellingen te halen;

2. vraagt in het bijzonder aan de Commissie:

– aan te tonen dat de afschaffing van de voorbehouden sector betreffende de briefwisseling lichter dan 50 gram niet zou leiden tot een verzwakking van de postoperatoren die de universele dienst verlenen en die thans de exclusiviteit terzake genieten, noch tot een verslechterde kwaliteit van de universele dienstverlening;

– meer bepaald aan te tonen dat die afschaffing zonder nadeel kan plaatsvinden op 1 januari 2009 in de Staten die een activiteitssector hebben voorbehouden;

– aan te tonen dat de handhaving van een voorbehouden sector (hetzij definitief, hetzij op middellange termijn en ongeacht hetgeen zulks behelst) de ontwikkeling van het verkeer kan beïnvloeden op een wijze die ingaat tegen de belangen van de Gemeenschap, alsmede, zo het antwoord bevestigend is, te bewijzen dat de in het voorstel vermelde andere financieringswijzen voor de universele dienstverlening het mogelijk zouden maken een kwaliteitsvolle universele dienstverlening die dicht bij de burger staat te behouden, waarbij het verkeer slechts in beperkte mate nadeel ondervindt;

– aan te tonen dat voorbeelden van liberalisering van de postsector die ter demonstratie van de voorgestelde maatregelen worden aangehaald overtuigend genoeg zijn en voldoende zijn geëvalueerd in het licht van alle te bereiken doelstellingen, terwijl de geografische, demografische maar ook historische omstandigheden eigen aan elk land, alsook de uiteenlopende lezingen die worden gegeven aan de definitie van universele dienst, de kosten en de voorwaarden van tenuitvoerlegging van die dienst doen variëren van de ene Staat tot de andere;

– d'évaluer objectivement les risques, les possibilités et les probabilités d'évolutions imprévues et d'effets négatifs des mesures proposées, qui ne sont que *très* marginalement évoqués dans l'étude prospective à la Commission tout en étant sérieusement envisagés.»

Le point 1 est adopté par 7 voix et 8 abstentions.

Les tirets 1, 3 et 5 du point 2 sont retirés à la suite du dépôt de l'amendement n° 3.

Les tirets 2 et 4 du point 2 sont adoptés respectivement par 11 voix contre 4 et par 11 voix contre 3 et une abstention.

MM. Roel Deseyn et Jef Van den Bergh (CD&V) *présentent l'amendement suivant (n° 2)* :

«Réécrire la première question («d'examiner si la suppression...») comme suit :

- insérer entre les mots «d'affaiblir» et «la position» les mots «à ce point» ;
- ajouter : «qu'il en résulterait un service universel réduit».

Cet amendement est retiré à la suite du dépôt de l'amendement n° 3.

MM. Philippe De Coene et Dylan Casaer ainsi que Mme Yvette Mues (sp.a-spirit) et Mmes Karine Lalieux et Camille Dieu (PS) *présentent un amendement n° 3, libellé comme suit* :

«Remplacer le point 1 sous «proportionnalité» par le point suivant :

D'analyser les effets que la suppression du domaine réservé aura sur les opérateurs postaux assurant le service universel et, par voie de conséquence, sur le service universel lui-même.

Remplacer le point deux sous «proportionnalité» par le point suivant:

D'évaluer:

a. si les méthodes de financement alternatives en vue d'assurer le service universel sont suffisantes, attendu qu'en Belgique, la zone réservée suffit tout juste à financer le service universel fixé par la loi;

b. s'il y a une possibilité de cadre juridique adéquat afin de permettre l'application de ces modes de financement alternatifs;

c. en ce qui concerne le mode de financement alternatif «adjudication concurrentielle», comment concilier le fait que plusieurs opérateurs postaux soient actifs sur le territoire avec le service universel, tout particulière-

– een objectieve evaluatie verrichten van de risico's, mogelijkheden en kansen van onvoorziene ontwikkelingen alsook kwalijke gevolgen van de voorgestelde maatregelen, welke slechts zeer summier aan bod komen in toekomststudie van de Commissie, hoewel ze ernstig worden overwogen.».

Punt 1 wordt aangenomen met 7 stemmen en 8 onthoudingen.

Streepjes 1, 3 en 5 van punt 2 worden ingetrokken ingevolge de indiening van amendement nr. 3.

Streepjes 2 en 4 van punt 2 worden respectievelijk aangenomen met 11 tegen 4 stemmen en met 11 tegen 3 stemmen en 1 onthouding.

De heren Roel Deseyn en Jef Van den Bergh (CD&V). *dient volgend amendement in (nr. 2)*:

«De eerste vraag («te analyseren of de afschaffing...») als volgt herschrijven:

- tussen de woorden «tot een» en «verzwakking» het woord «zodanige» invoegen;
- toevoegen: «dat die een verminderde universele dienstverlening tot gevolg zou hebben».

Dit amendement wordt ingevolge de indiening van amendement nr. 3 ingetrokken.

De heren Philippe De Coene en Dylan Casaer als ook mevrouw Yvette Mues (sp.a-spirit) en de dames Karine Lalieux en Camille Dieu (PS) *dienen amendement nr. 3 in, luidend als volgt*:

«Vervang het eerste punt onder «proportionaliteit» als volgt:

Het effect te analyseren dat de afschaffing van de gereserveerde zone zal hebben op de postale operatoren die de universele dienstverlening verzekeren en het effect dat deze afschaffing bijgevolg zal hebben op de universele dienstverlening zelf.

Vervang het tweede punt onder «proportionaliteit» als volgt:

Te evalueren:

a. Of de alternatieve financieringsmethodes om de universele dienstverlening te verzekeren voldoende zijn, gezien het feit dat in België de gereserveerde zone net voldoende is om de wettelijk vastgelegde universele dienstverlening te financieren;

b. Of er een mogelijkheid is om een sluitend juridisch kader voor de toepassing van deze alternatieve financieringsmethoden te voorzien;

c. met betrekking tot de alternatieve financieringswijze «competitieve aanbesteding»; hoe het feit dat meerdere postoperatoren actief zijn op het grondgebied,

ment avec l'exigence de délivrer le courrier au plus tard le lendemain de son enlèvement;

d. en ce qui concerne le mode de financement alternatif «aide publique», quelle place occupe ce mode de financement par rapport aux règles européennes existantes en matière d'aide publique, notamment la réglementation basée sur l'article 86 du Traité;

e. en ce qui concerne le mode de financement alternatif «aide publique», quelle place occupe ce mode de financement par rapport aux règles européennes existantes en matière de finances publiques, tout particulièrement le «Pacte de stabilité et de croissance» qui impose aux gouvernements de tendre à moyen terme à l'équilibre budgétaire;

f. en ce qui concerne le mode de financement alternatif «fonds de compensation» et «aide publique», comment faut-il calculer le coût du service universel afin de respecter la réglementation européenne;

g. comment relier cette proposition aux autres articles du Traité européen, notamment à l'article 86, § 2 relatif à une concurrence loyale, à l'article 95, § 3 qui demande à la Commission de tenir compte, dans ses propositions, d'un niveau élevé de protection des consommateurs, et tout particulièrement à l'article 153 relatif à la protection des consommateurs.»

Le point 1 est adopté par 11 voix et 4 abstentions.

En ce qui concerne le point 2 : hormis le point c, adopté par 11 voix et 4 abstentions, les autres points – a, b, d, e, f et g – sont adoptés à l'unanimité.

M. Roel Deseyn (CD&V) et consorts *présentent l'amendement suivant (n° 4), qui est un sous-amendement au point 2, a. : « remplacer la deuxième partie de la phrase comme suit : 'attendu que le système de la zone réservée implique une forme garantie de financement'».*

Cet amendement est adopté à l'unanimité.

Les points a à g sont renumérotés en 1° à 7°.

en de daarbij horende «interconnectiekost» te rijmen valt met de universele dienstverlening, in het bijzonder de vereiste om de post maximaal de dag na ophaling op de bestemming te leveren;

d. met betrekking tot de alternatieve financieringswijze «staatssteun»; hoe deze financieringswijze zich verhoudt tot de bestaande Europese regels betreffende de staatssteun, met name de regelgeving gebaseerd op artikel 86 van het Verdrag;

e. met betrekking tot de alternatieve financieringswijze «staatssteun»; hoe deze financieringswijze zich verhoudt tot de bestaande Europese regels betreffende de publieke financiën, in het bijzonder het «Groeï- en Stabieleitpact», dat de regeringen oplegt op middellange termijn te streven naar een begroting in evenwicht;

f. met betrekking tot de alternatieve financieringswijze «compensatiefonds» en «staatssteun», hoe de kostprijs van de universele dienstverlening berekend moet worden om te voldoen aan de Europese regelgeving;

g. hoe dit voorstel in lijn gebracht kan worden met de overige artikelen van het Europese Verdrag, met name het artikel 86 § 2 betreffende de eerlijke mededinging, het artikel 95 § 3 dat de Commissie vraagt in haar voorstellen rekening te houden met een hoge graad van consumentenbescherming en in het bijzonder artikel 153 betreffende de consumentenbescherming.»

Het eerste punt wordt aangenomen met 11 stemmen en 4 onthoudingen.

Voor wat het tweede punt betreft: behalve punt c, aangenomen met 11 stemmen en 4 onthoudingen, worden de overige punten – a, b, d, e, f en g – eenparig aangenomen.

De heer Roel Deseyn (CD&V) c.s. dient volgend amendement in (nr. 4), dat een subamendement is op het tweede punt, a.: «het tweede gedeelte van de zin vervangen door: gelet op het feit dat het systeem van de gereserveerde zone een gegarandeerde vorm van financiering inhoudt».

Dit amendement wordt eenparig aangenomen.

De punten a tot en met g worden hernummerd als 1° tot 7°.

IV.— VOTE FINAL

L'ensemble de l'avis est adopté par 11 voix et 4 abstentions.

Le rapporteur,

Jean-Marc DELIZÉE

Le président,

Francis
VAN DEN EYNDE

IV.— EINDSTEMMING

Het geheel van het advies wordt aangenomen met 11 stemmen en 4 onthoudingen.

De rapporteur,

Jean-Marc DELIZÉE

De voorzitter,

Francis
VAN DEN EYNDE

ANNEXE**PROPOSITION D'AVIS**

sur le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (COM [2006] 594 final)

(déposé par David Lavaux, Josy Arens, Roel Deseyn)

DÉVELOPPEMENT

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — CADRE DE L'EXAMEN

En octobre 2005, à Londres, la 24^{ème} COSAC a chargé les parlements nationaux de réaliser, sur la base de tests, un contrôle de subsidiarité et de proportionnalité et de réagir aux propositions législatives de la Commission européenne. Il a été fait référence à la disposition pertinente du Traité d'Amsterdam et du Protocole (annexé au traité établissant une constitution pour l'Europe) relatif au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Lors d'une réunion des présidents de la COSAC, en février 2006, il a été décidé de réaliser deux tests, le second test porte sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (COM [2006] 594 final).

II. — OBJET DE L'EXAMEN

La proposition de Directive COM(2006) 594 vise à modifier la Directive 97/67/CE concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service («la directive postale»).

BIJLAGE**VOORSTEL VOOR EEN ADVIES**

over de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets met betrekking tot 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 definitief)

(ingediend door de heren David Lavaux, Josy Arens en Roel Deseyn)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. — CONTEXT

In oktober 2005 heeft de 24^{ste} COSAC, die bijeenkwam in Londen, de nationale parlementen opgedragen op grond van tests een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets uit te voeren, alsook te reageren op de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie. Daarbij werd verwezen naar de bepalingen dienangaande uit het Verdrag van Amsterdam en uit het (als bijlage bij het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa gevoegde) Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. Tijdens een vergadering van de voorzitters van de COSAC, in februari 2006, werd beslist twee tests uit te voeren. De tweede van die tests heeft betrekking op 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 definitief).

II. — GETOETST WETGEVEND INITIATIEF

Het voorstel voor een richtlijn COM [2006] 594 sterkt tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG. Die zogenaamde «Postrichtlijn» bevat gemeenschappelijke regels die binnen de Europese Gemeenschap de uitbouw van een interne markt voor postdiensten mogelijk moeten maken; tevens is het de bedoeling de kwaliteit van de dienstverlening op te voeren.

Le cadre communautaire pour les services postaux est actuellement constitué par la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997, modifiée par la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002. La directive 97/67/CE modifiée établit un «service universel» qui comprend la levée, le tri, le transport et la distribution – au moins cinq jours par semaine – des envois postaux jusqu'à 2 kg et des colis postaux jusqu'à 10 kg (ou 20 kg, au choix des autorités nationales). La directive de 1997 dispose également que dans la mesure où cela est nécessaire pour assurer le maintien du service universel, les États membres peuvent continuer à réserver des services à un des prestataires du service universel. Depuis le 1^{er} janvier 2006, ce «secteur réservé» concerne essentiellement les correspondances d'un poids inférieur à 50 grammes et dont le prix est égal ou inférieur à deux fois et demie le tarif de base.

La transposition de ces dispositions communautaires en droit belge a nécessité la modification successive de la loi du 21 mars 1991, portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Le «service postal universel» est l'offre de services postaux de qualité qui doit être offerte de manière permanente en tout point du territoire à l'ensemble de la population à des prix abordables qui, normalement, ne se justifierait pas économiquement parlant. Chaque citoyen a ainsi accès aux services de La Poste au même prix abordable 5 jours par semaine, quel que soit l'endroit où il se trouve et quelle que soit la destination de son envoi sur le territoire. La Poste est ce prestataire du service universel en Belgique. Au titre des prestations relevant de ce service, ce prestataire du service universel est soumise à des obligations en matière de qualité des services, d'accessibilité à ces services, de traitement des réclamations des utilisateurs et, pour des prestations déterminées, de dédommagement, en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des engagements de qualité du service.

La proposition prévoit une libéralisation totale du marché postal en 2009, en s'appuyant sur les conclusions de trois rapports préalables, notamment une étude sur l'impact sur le service universel de la libéralisation totale du secteur postal.

Het Europese raamwerk voor de postdiensten wordt momenteel gevormd door Richtlijn 97/67/EG van 15 december 1997, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG van 10 juni 2002. De aldus gewijzigde richtlijn 97/67/EG stelt een «universele dienstverlening» in, die – ten minste vijf dagen per week – zowel het ophalen, het sorteren, het vervoeren als het bestellen behelst van postzendingen tot 2 kilogram en postpakketten tot 10 kilogram (of 20 kilogram, volgens de vrije keuze van de nationale instanties). Voorts bepaalt de Richtlijn van 1997 dat, teneinde de handhaving van de universele dienst te waarborgen, de lidstaten bepaalde diensten aan een universele dienstverlener kunnen blijven voorbehouden. Sinds 1 januari 2006 omvat die «voorbehouden sector» hoofdzakelijk de briefwisseling van minder dan 50 gram, met een prijs van minder dan of evenveel als tweeënhalf maal het basistarief.

De omzetting van die Europese bepalingen in het Belgische recht heeft op haar beurt een wijziging geverg'd van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. Onder «universele postdienst» wordt verstaan een kwaliteitsvol aanbod aan postdiensten die overal op het grondgebied permanent en aan de hele bevolking moeten worden aangeboden tegen een betaalbare prijs, die normaal gezien economisch niet te verantwoorden valt. Elke burger heeft aldus vijf dagen per week recht op de diensten van De Post tegen dezelfde, betaalbare prijs, ongeacht waar hij zich bevindt of waarheen op het grondgebied hij zijn stuk verstuurt. In België is De Post de universele dienstverlener. Voor de onder die universele postdienst vallende prestaties moet de universele dienstverlener verplichtingen nakomen op het stuk van kwaliteit en toegankelijkheid, de behandeling van de klachten van de gebruikers, en, wat welbepaalde prestaties betreft, de vergoeding van de verzonden stukken in geval van verlies, diefstal, schade of niet-naleving van de vooropgezette kwaliteitsvereisten.

Met het voorstel voor een richtlijn wordt de totale vrijmaking van de postmarkt tegen 2009 beoogd. Het voorstel is gestoeld op drie voorafgaande rapporten, waaronder een studie naar de impact van een totale liberalisering van de postsector op de universele dienstverlening.

La proposition de directive prévoit le maintien des obligations de services universel en prévoyant des modalités d'adaptation aux caractéristiques locales. Toutefois, alors que la directive de 1997 avait prévu la désignation d'un prestataire de service universel dans chaque État membre, la Commission estime que les États doivent disposer d'une plus grande flexibilité pour décider des modalités d'offre du service universel. Les États pourront retenir l'une ou plusieurs des options suivantes: laisser aux forces du marché le soin de fournir le service universel, charger une ou plusieurs entreprises d'en fournir tel ou tel volet ou de couvrir telle ou telle partie du territoire, ou passer des appels d'offres.

Le service universel était jusqu'à ce jour financé dans la très grande majorité des États par les «services réservés» à l'opérateur du service universel, ce que la Commission veut interdire à l'avenir. La proposition énumère plusieurs options pour le financement du service universel, à l'exception du maintien d'un secteur réservé. Ainsi, sont suggérés comme possibilités de financement, la compensation publique par des subventions directes de l'État ou, indirectement, au moyen de la passation de marchés publics, la création d'un fonds de compensation financé par une redevance des prestataires de services et/ou des utilisateurs. Cette liste n'est pas limitative car les États membres doivent avoir la liberté de décider de la méthode de financement la mieux adaptée à leur situation particulière, en veillant à éviter «toute distorsion disproportionnée» du fonctionnement du marché.

In het voorstel voor een richtlijn worden de verplichtingen inzake universele dienstverlening gehandhaafd, al zouden wel nadere voorwaarden gelden die een aanpassing aan de lokale context mogelijk maken. Terwijl de richtlijn van 1997 nog in één universele dienstverlener per lidstaat voorzag, vindt de Commissie nu dat de lidstaten flexibeler moeten kunnen zijn bij het bepalen van de nadere voorwaarden waaronder de universele postdienst moet worden aangeboden. Aldus kunnen zij kiezen tussen één of meer van de volgende mogelijkheden: ofwel wordt de universele postdienst overgelaten aan de marktmechanismen, ofwel worden een of meer ondernemingen ermee belast bepaalde onderdelen of bepaalde delen van het grondgebied voor hun rekening te nemen, ofwel schrijft men een offerte-aanvraag uit.

Tot op vandaag wordt de universele postdienst in het overgrote deel van de lidstaten gefinancierd door de aan de universele dienstverlener «voorbehouden diensten». Precies dat wil de Commissie in de toekomst verbieden. Het voorstel geeft verschillende mogelijkheden voor de financiering van de universele dienstverlening, behalve de handhaving van de financiering via een voorbehouden sector. Zo wordt gesuggereerd te voorzien in een overheidscompensatie in de vorm van directe staats-subsidies. Indirecte financiering is een andere mogelijkheid; in dat geval wordt, na de uitschrijving van een openbare opdracht, een compensatiefonds opgericht dat wordt gefinancierd door een bijdrage van de dienstverleners en/of de gebruikers. De lijst van mogelijkheden is niet beperkend, want de lidstaten moeten de vrijheid behouden te beslissen welke financieringsmethode het beste past bij hun specifieke situatie, waarbij zij tegelijk moeten voorkomen dat «de marktwerking al te sterk wordt verstoord».

¹ Avis du service juridique et de l'évaluation de la législation du Sénat, « *L'organisation du contrôle de subsidiarité en ce qui concerne la réglementation européenne* », p. 3.

² Document de la Conférence des Présidents de la Chambre, « *Suivi parlementaire du processus décisionnel européen – mise en œuvre des conclusions des conclusions du Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 concernant les obligations des parlements nationaux* », 25.10.2006, p. 4

³ Cité par l'avis du service juridique et de l'évaluation de la législation du Sénat (o.c.) à partir de la source officielle suivante : Convention européenne, Secrétariat, *Working Group I, Working document 4*.

¹ Advies van de dienst Juridische Zaken, Wetsevaluatie en Documentaire Analyse van de Senaat, « *De organisatie van de subsidiariteitstoets met betrekking tot de Europese regelgeving* », 8 juni 2005, blz. 3.

² Document van de Conferentie van Voorzitters van de Kamer, XXX.

³ Aangehaald in het advies van de Dienst Juridische Zaken en van de Dienst Wetsevaluatie van de Senaat (o.c.) uit de volgende officiële bron : Europese Conventie, Secretariaat, Working Group I, Working Document 4.

III. — EXAMEN DE LA SUBSIDIARITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ

1. Le contrôle du principe de subsidiarité

En vertu de l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, le contrôle de la subsidiarité conduit à vérifier que, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient *«que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire»*.

La question de la subsidiarité consiste à se demander quel est le niveau de réglementation – européen, national, régional ou local – le plus adéquat pour atteindre les objectifs de l'action envisagée. *«Le contrôle de subsidiarité n'a rien d'une question juridique mais il suppose une appréciation de fait purement qualitative et quantitative et, pas conséquent, un jugement d'opportunité»*¹. Raison pour laquelle, la Chambre des Représentants a décidé que la conception de l'avis sur le contrôle de subsidiarité incombe aux Commissions spécialisées².

*«La subsidiarité est un principe essentiellement politique et subjectif pour lequel les institutions communautaires (...) doivent exercer leur pouvoir d'appréciation politique, peser les avantages et les inconvénients (...) la vérification de la conformité de l'action envisagée avec le principe de subsidiarité ne peut être disjointe de l'examen quant au fond»*³.

Dans l'exposé des motifs de la proposition de Directive, la Commission européenne fait valoir que l'action envisagée poursuit trois objectifs: 1) achever le marché intérieur des services postaux par la suppression des droits spéciaux ou exclusifs; 2) sauvegarder un niveau commun de service universel pour tous les utilisateurs

⁴ «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive postale», COM(2006) 595 final, p. 8

⁵ «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive postale», COM(2006) 595 final

⁶ Conscients de l'importance des services d'intérêt économique général pour la cohésion économique et sociale de l'Union, le Parlement européen et le Conseil ont veillé, lors de l'adoption de la directive 7/67/CE, non seulement à définir le service universel postal que devraient assurer tous les États membres mais aussi à permettre des dérogations à la concurrence pour se donner les moyens de le prester.

III. — SUBSIDIARITEITS- EN PROPORTIONALITEITSTOETS

1. Toets met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel

Overeenkomstig artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, behelst de subsidiariteitstoets de vraag of de Gemeenschap zich houdt aan de regel dat zij op *«gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen»* slechts optreedt *«indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt»*.

Het subsidiariteitsvraagstuk komt erop neer dat men nagaat welk regelgevend niveau – het Europese, het nationale, het regionale of het lokale – het meest geschikt is om de doelstellingen van het overwogen optreden te bereiken. *«De subsidiariteitstoets zelf is daarentegen geen juridische vraagstuk maar veronderstelt een zuiver kwalitatieve en kwantitatieve feitelijke appreciatie en bijgevolg een opportuiniteitsoordeel»*¹.

Daarom heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers beslist dat de gespecialiseerde commissies ermee worden belast het advies over de subsidiariteitstoets te concipiëren².

*«(...) la subsidiarité est un principe essentiellement politique et subjectif, pour l'application duquel les institutions communautaires (...) doivent exercer leur pouvoir d'appréciation politique, peser les avantages et les inconvénients. (...) la vérification de la conformité de l'action envisagée avec le principe de subsidiarité «ne peut être disjointe de l'examen quant au fond»»*³.

In de toelichting van het voorstel voor een richtlijn geeft de Europese Commissie aan dat met het voorgenomen optreden drie doelstellingen worden nagestreefd: 1) een interne markt voor postdiensten tot stand brengen door de afschaffing van exclusieve en bijzondere rechten in de postsector; 2) het vrijwaren van de univer-

⁴ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van de Postrichtlijn, COM(2006) 595 definitief, blz. 8.

⁵ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van de Postrichtlijn, COM(2006) 595 definitief.

⁶ Het Europees Parlement en de Raad zijn zich bewust van het belang van de diensten van algemeen economisch belang voor de economische en sociale samenhang van de Unie en ze hebben er ter gelegenheid van de goedkeuring van Richtlijn 7/67/EG voor gezorgd niet alleen de universele postdienst die alle lidstaten zouden moeten waarborgen te omschrijven, maar ook afwijkingen toe te staan op de concurrentie om zich de middelen te geven ze te presteren.

dans tous les États membres; 3) établir des principes harmonisés de régulation des services postaux dans un marché ouvert. Elle ajoute que ces objectifs ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les seuls États membres et que, «*du fait de la portée et des effets de l'action proposée*», ils peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire.

La légitimité du premier objectif de «finaliser le marché intérieur des services postaux», nous paraît devoir être questionnée. Comme le mentionne la Commission dans sa communication au parlement, «*la concurrence n'est pas une fin en soi, mais un moyen de favoriser l'innovation, l'investissement et le bien-être du consommateur*»⁴. Les services postaux sont un élément important non seulement de l'activité des acteurs économiques mais également de la cohésion sociale au sein de l'Union. «*La directive postale actuelle est basée sur le principe de l'harmonisation minimum. Elle a déjà donné aux États Membres un certain nombre de possibilités pour adapter le service universel aux besoins spécifiques du pays en question*»⁵. Il nous semble donc important que les États gardent une liberté d'action pour mettre en œuvre le service universel en tenant compte des habitudes différentes et des particularités nationales ou régionales de manière plus large que ce que la directive permet⁶.

La Commission assimile «finalisation du marché intérieur postal en 2009» avec «libéralisation totale des services postaux». Le service postal n'est pas une marchandise comme les autres. Les forces du marché ne peuvent, à elles seules, garantir un niveau de service raisonnable à un prix abordable à l'ensemble des citoyens, en particulier ceux des régions rurales et éloignées du pays. En effet les coûts de distribution en zone rurale sont supérieurs à ceux de la distribution urbaine, et les coûts de tri et logistique varient selon la distance entre l'émetteur et le destinataire. Il est peu probable que plusieurs compagnies puissent se livrer une concurrence efficace dans la livraison des lettres aux particuliers, notamment dans les zones suburbaines et rurales. Il nous semble donc souhaitable que le droit communautaire n'entrave pas la possibilité pour les États membre de maintenir des «services réservés» dans la mesure ce maintien est nécessaire au financement du service universel.

⁷ La présente argumentation est partiellement inspirée des débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale en Délégation pour l'Union européenne lors de l'examen, au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité, de la proposition de directive (Compte rendu n° 190, Réunion du mercredi 22 novembre 2006 à 16 h 15).

sele dienst voor alle gebruikers in de EU-landen op een gemeenschappelijk niveau en; 3) de vaststelling van geharmoniseerde beginselen voor de regulering van de postdiensten in een open markt. De Commissie voegt eraan toe dat «Deze doelstellingen (...) niet voldoende door de lidstaten alleen [kunnen] worden verwezenlijkt.» en dat «Bovengenoemde doelstellingen (...) wegens de omvang van het voorgenomen optreden beter door de Gemeenschap [kunnen] worden verwezenlijkt.».

Over de legitimiteit van de eerste doelstelling, met name de «interne markt voor postdiensten tot stand brengen», moet men zich blijkbaar vragen stellen. Zoals de Commissie in haar Mededeling aan het Parlement aangeeft, «Concurrentie is geen doel op zich, maar een middel om innovatie, investeringen en de tevredenheid van de consument te bevorderen.»⁴. De postdiensten zijn een belangrijk aspect, niet alleen van de activiteit van de economische actoren maar ook van de sociale cohesie binnen de Unie. «De huidige richtlijn berust op het beginsel van een minimale harmonisatie en heeft de lidstaten al een reeks mogelijkheden gebonden om de universele dienst aan te passen aan de specifieke behoeften van het land in kwestie.»⁵. Het lijkt ons dus belangrijk dat de Staten in ruimere mate dan wat de richtlijn toestaat⁶ de vrijheid behouden om de universele dienst op te zetten rekening houdend met de uiteenlopende gewoonten en de nationale of regionale particularismen.

De Commissie stelt de «totstandkoming van de interne postmarkt in 2009» gelijk met de «volledige liberalisering van de postdiensten. De postdienst is echter geen waar zoals een andere. De marktwerking alleen kan geen redelijk niveau van dienstverlening waarborgen tegen een voor alle burgers betaalbare prijs, in het bijzonder voor die welke in landelijke en verafgelegen gebieden van het land wonen. De distributiekosten liggen in een landelijk gebied immers hoger dan in de steden, en de kosten voor het sorteren en voor de logistiek verschillen naargelang de afstand tussen de afzender en de geadresseerde. Het is weinig waarschijnlijk dat verschillende maatschappijen elkaar doeltreffend kunnen beconcurreren in de bestelling van brieven aan particulieren, meer bepaald in de voorsteden en in de landelijke gebieden. Het lijkt ons dus wenselijk dat het communautair recht geen hinderpaal vormt voor de mogelijkheid voor de lidstaten «gereserveerde diensten» te behouden als zulks nodig is voor de financiering van de universele dienst.

⁷ De hiernavolgende argumentatie is ten dele ingegeven door de debatten die in de *Assemblée nationale* hebben plaatsgehad, in Delegatie voor de Europese Unie ter gelegenheid van de bespreking van het voorstel voor een richtlijn tegen het licht van subsidiariteit en de evenredigheid (Notulen nr. 190, Vergadering van woensdag 22 november 2006 om 16.15 uur).

La jurisprudence de la Cour de justice confirme la possibilité de maintenir des «droits exclusifs» en matière postale. Dans son arrêt «Corbeau» du 19 mai 1993, statuant sur des questions préjudicielles concernant le droit exclusif de collecter, de transporter et de distribuer le courrier confié par la loi belge à la Régie des postes, la CJCE a admis que l'article 90 du traité permet aux États membres de conférer à des entreprises, qu'ils chargent de la gestion de services d'intérêt économique général, des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l'application des règles du traité sur la concurrence, dans la mesure où des restrictions à la concurrence sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises titulaires des droits exclusifs. Cette jurisprudence viendrait donc conforter juridiquement la nécessité économique et sociale du maintien du secteur réservé comme option laissée aux États membres pour financer le service universel.

2. Le contrôle du principe de proportionnalité⁷

Le contrôle de subsidiarité emporte *de facto* la vérification du respect du principe de proportionnalité c'est-à-dire que «*l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité*» comme le prévoit l'article 5, paragraphe 3, du traité.

Dans son exposé des motifs, la Commission justifie son intervention au regard du principe de proportionnalité en avançant deux types d'arguments. Tout d'abord, la proposition se contente «*de prévoir un cadre général d'éléments réglementaires plutôt qu'une série détaillée de règles visant à réguler le secteur*». Ensuite, la proposition offre aux États membres «*plusieurs moyens possibles d'atteindre au mieux les objectifs*» recherchés.

La suppression totale par la directive en projet de la faculté des États membres de maintenir un domaine réservé comme mode de financement du service universel doit être confrontée au principe de proportionnalité. Il s'agit de savoir si en préconisant la disparition du secteur réservé, c'est-à-dire, pour l'essentiel, du monopole de l'opérateur historique sur les correspondances d'un poids inférieur à 50 grammes, la proposition de la Commission européenne n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

De rechtspraak van het Hof van Justitie bevestigt de mogelijkheid «exclusieve rechten» te behouden in postzaken. Het HvJEU heeft in zijn arrest-»Corbeau» van 19 mei 1993 over de prejudiciële vragen betreffende het exclusief recht briefwisseling op te halen, te vervoeren en de bestellen dat de Belgische wet aan de Regie der Posterijen verleent, geoordeeld dat artikel 90 van het verdrag de lidstaten toestaat aan ondernemingen die ze belasten met het beheer van diensten van algemeen economisch belang exclusieve rechten toe te kennen die een hinderpaal kunnen vormen voor de toepassing van de regels van het verdrag over de concurrentie, omdat beperkingen van de concurrentie nodig zijn om de verwezenlijking van de bijzondere taak van de ondernemingen die exclusieve rechten hebben te waarborgen. Die jurisprudentie is als het ware dus een juridische bevestiging van de economische en sociale noodzaak van het behoud van het voorbehouden gebied als mogelijke optie voor de lidstaten om de universele dienst te financieren.

2. De toetsing van het evenredigheidsbeginsel⁷

De toetsing van de subsidiariteit houdt *de facto* het onderzoek naar de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel in, dat wil zeggen dat wordt nagegaan of «het optreden van de Europese Unie niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van het verdrag te realiseren», zoals in artikel 3, § 5, van het Verdrag wordt aangegeven.

Om haar optreden te rechtvaardigen ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel, voert de Commissie in haar toelichting twee soorten van argumenten aan. Ten eerste beperkt het voorstel zich ertoe te «voorzien in een algemeen regelgevingskader, veeleer dan in een gedetailleerd samenstel van regels om de sector te reguleren.», en ten tweede biedt het voorstel aan de lidstaten «een aantal keuzemogelijkheden (...) waaruit zij de optie kunnen kiezen waarmee de beoogde doelstellingen in hun situatie het best kunnen worden verwezenlijkt.».

De volledige afschaffing, door het voorstel van richtlijn, van de mogelijkheid voor de lidstaten een voorbehouden gebied te behouden als financieringswijze van de universele dienst moet worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Bedoeling is te weten of de Europese Commissie, om de doelstellingen te verwezenlijken, niet verder gaat dan wat nodig is, door de verdwijning van het voorbehouden gebied voor te staan, dat wil zeggen voornamelijk van het alleenrecht van de historische operator wat de briefwisseling van minder dan 50 gram betreft.

Il ressort des auditions menées en Commission Infrastructure de la Chambre que plusieurs opérateurs postaux européens considèrent que la proposition de la Commission n'apporte pas de solution satisfaisante au problème de financement. La Poste belge a signé avec neuf autres opérateurs postaux (France, Chypre, Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pologne et Espagne) une déclaration conjointe dont les signataires se disent inquiets de constater qu'aucune démonstration n'est apportée de l'efficacité des mesures envisagées par la Commission pour le financement du service universel postal. Elles n'ont fait l'objet d'aucun test économique ou opérationnel et n'apportent pas la sécurité juridique suffisante.

Il ressort des auditions menées que le respect du principe de proportionnalité par la proposition de directive est susceptible mis en cause pas quatre arguments:

1) la Commission n'apporte pas la preuve que les mesures de financement alternatives au maintien du secteur réservé sont plus efficaces;

2) la suppression du secteur réservé est susceptible de fragiliser les prestataires du service universel;

3) les exemples de libéralisation anticipée du marché postal ne sont pas probants;

4) la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes confirme la possibilité de maintenir des droits exclusifs en matière postale.

1) S'agissant des mesures de financement alternatives au maintien du secteur réservé, il faut remarquer qu'on aboutirait à une situation paradoxale où la libéralisation totale du marché conduirait à remplacer un dispositif qui s'autofinance, comme c'est le cas aujourd'hui en Belgique, par un mécanisme nécessitant l'apport de crédits publics. Il est évident que l'attribu-

⁸ «The key concern with any subsidy scheme is that it typically motivates the recipient to devote significant resources to the unproductive business of protecting and increasing the subsidy instead of becoming market oriented and seeking efficiency improvements from more innovative operations and service offerings. To counter this natural defect of any subsidy scheme, we argue that such subsidies be for small amounts, targeted to specifically identified aspects of the USO, and monitored carefully to assure that these subsidies are spent as intended». PriceWaterhouseCoopers, «The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009», p. 116-163.

⁹ PriceWaterhouseCoopers, «The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009», p. 172.

Uit de hoorzittingen van de commissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven van de Kamer komt naar voren dat verschillende Europese postoperatoren van mening zijn dat het voorstel van de Commissie geen toereikende oplossing aanreikt voor het probleem van de financiering. De Belgische Post heeft samen met negen andere postoperatoren (Frankrijk, Cyprus, Griekenland, Italië, Hongarije, Luxemburg, Malta, Polen en Spanje) een gemeenschappelijke verklaring ondertekend waarin ze aangeven dat ze verontwaardigd zijn vast te stellen dat op geen enkele wijze de doeltreffendheid wordt aangetoond van de maatregelen die de Commissie overweegt voor de financiering van de universele postdienst. De maatregelen zijn noch uit een economisch oogpunt, noch uit dat van de werkbaarheid getest en zorgen niet voor de nodige rechtzekerheid.

Uit de gehouden hoorzittingen blijkt dat de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel in het voorstel voor een richtlijn met vier argumenten ter discussie kan worden gesteld:

1) De Commissie levert niet het bewijs dat de alternatieve financieringsmaatregelen met het oog op de handhaving van de sector wel degelijk doelmatiger zijn.

2) De afschaffing van het concessiegedeelte kan de verleners van de universele dienst verzwakken.

3) De voorbeelden van de vervroegde liberalisering van de postmarkt zijn niet overtuigend.

4) De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bevestigt dat de exclusieve postrechten kunnen worden gehandhaafd.

1) In verband met de alternatieve financieringsmaatregelen met het oog op de handhaving van het concessiegedeelte moet worden opgemerkt dat een paradoxale situatie zou ontstaan waarin de volledige liberalisering van de markt zou leiden tot de vervanging van een zelffinancierende voorziening zoals thans in België het geval is, door een regeling die de inbreng

⁸ «The key concern with any subsidy scheme is that it typically motivates the recipient to devote significant resources to the unproductive business of protecting and increasing the subsidy instead of becoming market oriented and seeking efficiency improvements from more innovative operations and service offerings. To counter this natural defect of any subsidy scheme, we argue that such subsidies be for small amounts, targeted to specifically identified aspects of the USO, and monitored carefully to assure that these subsidies are spent as intended». PriceWaterhouseCoopers, «The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009», blz 116-163.

⁹ PriceWaterhouseCoopers, «The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009», blz. 172.

tion de subventions devrait être soumise au strict encadrement communautaire des aides d'État et dépendrait des aléas budgétaires nationaux et locaux. Nous ne croyons pas que la plupart des États nationaux aient les moyens de supporter le coût du service universel par le biais d'une dotation eu égard aux autres défis auxquels il doit faire face dont notamment, le coût du vieillissement de la population.

La mise en place d'un fonds de compensation alimenté par tous les opérateurs postaux destiné à dédommager le prestataire du service universel pour les charges financières inévitables qui résultent pour lui de la prestation de ce service ne paraît pas non plus une solution appropriée. Une telle solution séduisante au niveau conceptuel est toutefois pratiquement impossible à mettre en place en pratique. Cette technique n'a jamais réellement fonctionné dans le secteur des télécommunications or les problèmes techniques d'implémentation sont encore plus aigus dans le secteur postal.

L'étude préalable à la proposition de directive réalisée par PWC indique expressément que les mécanismes de subvention directe et les fonds de compensation sont à déconseiller car susceptibles d'accroître les inefficiences de marché¹⁸: «*Direct subsidies should be avoided in most Member States. Direct subsidies, if used, should be limited, transparent and specific to allow those policy makers, public officials and competitors who provide such subsidies to understand exactly what they are paying for and to promote a healthy debate on whether the value of the services thereby guaranteed is worth the cost of the subsidy*»¹⁹. Cette étude met également en exergue de nombreuses difficultés que présente la mise en place d'un fonds de compensation: «*compensation funds based on taxes on either products or gross revenues have not worked well in practice as they generate high transaction costs in tracking and monitoring the selected products and in collecting the tax*» (il est plus facile de collecter l'argent que de le distribuer et les subsides créent inévitablement de nouvelles distorsions de concurrence).

L'augmentation du tarif des timbres postaux pour financer le service universel, ne contribuerait pas à améliorer la perception que les citoyens peuvent avoir des avantages de la construction communautaire. Il en résulte qu'aucune des options proposées par la Commission ne paraît satisfaisante.

van overheidskredieten vergt. Het spreekt voor zich dat de toekenning van subsidies zou moeten worden onderworpen aan een strikt communautair raamwerk van de staatshulp, en dat die hulp zou afhangen van de nationale en lokale wisselvalligheden. Wij geloven niet dat de meeste nationale Staten over de middelen beschikken om de kosten van de universele dienstverlening met een dotatie te dekken, gelet op de andere uitdagingen waarvoor ze zich geplaatst zien, onder meer de kosten van de vergrijzing.

De oprichting van een door alle postoperatoren gestijfd compensatiefonds om de verlener van de universele dienst te vergoeden voor de onbillijke financiële lasten die voor hem voortvloeien uit die dienstverlening, lijkt al evenmin een geschikte oplossing. Een dergelijke, conceptueel gesproken aantrekkelijke oplossing is in de praktijk echter niet implementeerbaar. Die techniek heeft in de telecomunicatiesector nooit echt gewerkt, en dat terwijl de implementatiemoeilijkheden in de postsector nog acuter zijn.

In de studie die PWC vóór de indiening van het voorstel voor een richtlijn heeft verricht, wordt uitdrukkelijk aangegeven dat regelingen inzake rechtstreekse subsidiëring en compensatiefondsen niet raadzaam zijn omdat ze de ondoelmatigheden van de markt dreigen te verergeren⁸: «*Direct subsidies should be avoided in most Member States. Direct subsidies, if used, should be limited, transparent and specific to allow those policy makers, public officials and competitors who provide such subsidies to understand exactly what they are paying for and to promote a healthy debate on whether the value of the services thereby guaranteed is worth the cost of the subsidy*»⁹. In die studie wordt voorts beklemtoond welke moeilijkheden de oprichting van een compensatiefonds doet rijzen: «*compensation funds based on taxes on either products or gross revenues have not worked well in practice as they generate high transaction costs in tracking and monitoring the selected products and in collecting the tax*» (het is gemakkelijker geld in te zamelen dan het te verdelen, en de subsidies veroorzaken onvermijdelijk nieuwe scheefftrekkingen wat de concurrentieverhoudingen betreft).

De verhoging van het postzegeltarief om de universele dienstverlening te financieren zou wel eens niet bijster gunstig kunnen uitvallen voor de perceptie bij de burger over de voordelen die de uitbouw van de Unie biedt. Daaruit vloeit voort dat kennelijk geen enkele van de door de Commissie voorgestelde opties bevredigend is.

La liste des options n'étant pas limitative, il est possible d'envisager d'autres modes de financement du service universel. A titre d'alternative, certains opérateurs défendent un dispositif reposant sur le principe «*pay or play*», dans lequel les nouveaux entrants devraient prendre en charge une partie des obligations du service universel – proportionnée à leur capacité de financement et à leur taille – ou sinon contribuer à un fonds. *A priori*, un tel mécanisme semble envisageable d'un point de vue juridique, compte tenu des nouvelles conditions fixées par la proposition de directive pour l'octroi des autorisations et licences. D'un point de vue technique, en revanche, on perçoit mal comment les missions du service universel pourront être réparties et il est évident que si le nouvel entrant préfère contribuer à un fonds, la question complexe du chiffrage du coût du service universel reste entière.

2) La deuxième incertitude sur le respect du principe de proportionnalité consiste dans le fait que la suppression totale du secteur réservé est susceptible de fragiliser les prestataires du service universel. L'intervention de la Communauté européenne ne devrait être justifiée que par l'apport d'une valeur ajoutée au regard de la situation existante. Or, en supprimant la possibilité de maintenir un secteur réservé, il est possible que les prestataires du service universel soient affaiblis, ce qui se traduirait négativement sur le niveau et la qualité du service universel. Pour bien comprendre cet argument, il faut rappeler que le secteur postal possède au moins trois spécificités le distinguant des autres économies de réseau, pour lesquelles la Commission poursuit également une politique d'ouverture du marché.

Premièrement, le marché des services postaux est un marché qui a tendance à stagner, subissant la concurrence du courrier électronique. Deuxièmement, c'est un marché dont les barrières d'entrée sont relativement peu technologiques et peu capitalistiques et les possibilités de «niches» sont importantes. Enfin, il est peu probable que plusieurs compagnies puissent se livrer une concurrence efficace dans la livraison des lettres aux particuliers, notamment dans les zones suburbaines et rurales, ce qui entraînera une détérioration significative de ce segment de marché. Le fonctionnement ordinaire du marché ne peut donc, à lui seul, garantir un niveau de service raisonnable à un prix abordable à l'ensemble des citoyens, en particulier ceux des régions rurales et éloignées du pays.

Aangezien de lijst van de opties niet limitatief is, kunnen andere financieringswijzen voor de universele dienstverlening worden overwogen. Bij wijze van alternatief verdedigen sommige operatoren een voorziening die is gestoeld op het «*pay or play*»-principe, waarbij nieuwe spelers – in verhouding tot hun financieringscapaciteit en omvang – de kosten voor de universele dienstverlening op zich zouden moeten nemen, dan wel tot een fonds zouden moeten bijdragen. *A priori* valt een dergelijke regeling uit een juridisch oogpunt schijnbaar te overwegen, gelet op de nieuwe voorwaarden die in het voorstel voor een richtlijn zouden worden vastgelegd voor de toekenning van machtigingen en licenties. Technisch gezien is echter niet duidelijk hoe de taken van de universele dienst zullen kunnen worden gespreid, en het spreekt voor zich dat indien de nieuwe speler verkiest tot een fonds bij te dragen, de ingewikkelde vraag hoe de kosten van de universele dienstverlening moeten worden gecijferd, dan geheel overleind blijft.

2) De tweede onzekerheid omtrent de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel bestaat erin dat de volledige afschaffing van het concessiegedeelte mogelijkwerij de verleners van de universele dienst verzwakt. Het optreden van de Europese Unie zou alleen gerechtvaardigd mogen zijn om een meerwaarde ten opzichte van de bestaande situatie te bieden. Door de mogelijkheid tot handhaving van het concessiegedeelte af te schaffen, worden de verleners van de universele dienst mogelijkwerij verzwakt. Dat zou een ongunstige weerslag hebben op het kwaliteitsniveau van de universele dienstverlening. Voor een goed begrip van dat argument moet eraan worden herinnerd dat de postsector ten minste drie specifieke eigenschappen bezit die hem onderscheiden van de andere netwerkeconomieën waarvoor de Commissie eveneens een openstellingsbeleid van de markt nastreeft.

In de eerste plaats vertoont de markt van de postdiensten een tendens tot stagnatie wegens de concurrentie van de *e-mail*. Ten tweede betreft het een technologisch gesproken vrij laagdrempelige en weinig kapitaalintensieve markt met grote nichemogelijkheden. Ten slotte is het weinig waarschijnlijk dat verscheidene bedrijven een doeltreffende concurrentie kunnen aangaan wat de brievenbestelling aan particulieren betreft, inzonderheid in voorstadsgebieden en landelijke gebieden. Dat zal een significante achteruitgang van dat marktsegment veroorzaken. De gewone marktwerking kan op zich dus geen redelijk kwaliteitsniveau van de dienstverlening tegen een schappelijke prijs waarborgen voor alle burgers, inzonderheid voor die uit de landelijke en afgelegen regio's van België.

Les nouveaux entrants sur les marchés antérieurement situés dans le périmètre du monopole concentrent leur activité sur les segments spécifiques qui génèrent des coûts de production plus faibles que les coûts moyens de l'opérateur historique, laissant cet opérateur dans la position insoutenable d'entretenir seulement les marchés non lucratifs. En effet les coûts de distribution en zone rurale sont supérieurs à ceux de la distribution urbaine, et les coûts de tri et logistique varient selon la distance entre l'émetteur et le destinataire. Il est peu probable que plusieurs compagnies puissent se livrer une concurrence efficace dans la livraison des lettres sur l'ensemble du territoire, notamment dans les zones suburbaines et rurales. Faute de ressources suffisantes, l'offre des prestataires du service universel sera à ce point déficitaire que son contenu risque rapidement être revu sérieusement à la baisse, comme par exemple en lui permettant de:

- pratiquer des prix différenciés en fonction de la zone géographique de destination, par exemple un prix inférieur pour les courriers à destination des centres urbains que pour ceux à destination des zones rurales.

- revoir à la baisse l'obligation de distribution du courrier actuellement fixée à 5 jours par semaine sur l'ensemble du territoire (par exemple en réduisant cette fréquence à 3 distributions par semaine en zone rurale);

- supprimer l'obligation de «distribution des envois à toutes les habitations du pays», ce qui à terme pourrait amener un système où les boîtes seraient regroupées en tête de rue ou encore à un système où, en zone rurale, le courrier devrait être retiré au bureau de poste ou dans un commerce de proximité.

3) Le troisième argument relatif au non-respect du principe de proportionnalité s'appuie sur ce que *les exemples de libéralisation anticipée du secteur postal ne sont pas probants*. A ce jour, le secteur réservé a déjà été supprimé en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni. L'Allemagne et les Pays-Bas ont l'intention de le faire dès 2008, anticipant ainsi la date butoir de 2009. La Commission met en avant ces différents exemples et considère qu'ils donnent une impulsion forte aux États membres appliquant toujours un secteur réservé pour s'engager rapidement dans la même direction. Ce point de vue est contesté pour au moins trois raisons:

- En premier lieu, les conditions géographiques et démographiques propres à chaque pays font que le coût

De nouvelles entreprises sur les marchés qui auparavant étaient monopolisées fonctionnaient, spèrent leur rentabilité sur les segments spécifiques qui ont des coûts de production plus faibles que les coûts moyens de l'opérateur historique, laissant cet opérateur dans une position insoutenable d'entretenir seulement les marchés non rentables. En effet les coûts de distribution en zone rurale sont supérieurs à ceux de la distribution urbaine, et les coûts de tri et logistique varient selon la distance entre l'émetteur et le destinataire. Il est peu probable que plusieurs entreprises puissent se livrer une concurrence efficace dans la livraison des lettres sur l'ensemble du territoire, notamment dans les zones suburbaines et rurales. En raison de ressources insuffisantes, l'offre des prestataires du service universel sera à ce point déficiente que son contenu risque rapidement d'être révisé sérieusement à la baisse, comme par exemple en lui permettant de:

- pratiquer des prix différenciés en fonction de la zone géographique de destination, par exemple un prix inférieur pour les courriers à destination des centres urbains que pour ceux à destination des zones rurales.

- revoir à la baisse l'obligation de distribution du courrier actuellement fixée à 5 jours par semaine sur l'ensemble du territoire (par exemple en réduisant cette fréquence à 3 distributions par semaine en zone rurale);

- supprimer l'obligation de «distribution des envois à toutes les habitations du pays», ce qui à terme pourrait amener un système où les boîtes seraient regroupées en tête de rue ou encore à un système où, en zone rurale, le courrier devrait être retiré au bureau de poste ou dans un commerce de proximité.

3) Le troisième argument relatif au non-respect du principe de proportionnalité s'appuie sur ce que *les exemples de libéralisation anticipée du secteur postal ne sont pas probants*. A ce jour, le secteur réservé a déjà été supprimé en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni. L'Allemagne et les Pays-Bas ont l'intention de le faire dès 2008, anticipant ainsi la date butoir de 2009. La Commission met en avant ces différents exemples et considère qu'ils donnent une impulsion forte aux États membres appliquant toujours un secteur réservé pour s'engager rapidement dans la même direction. Ce point de vue est contesté pour au moins trois raisons:

- En premier lieu, les conditions géographiques et démographiques propres à chaque pays font que le coût

du service universel peut varier sensiblement d'un État à l'autre. Si l'on compare un pays comme les Pays-Bas, plutôt petit, plat et très urbanisé, avec la France, il est évident qu'il existe des caractéristiques de coût très différentes.

– En deuxième lieu, on ne doit pas oublier que, conformément au principe de subsidiarité, la définition large du service universel contenue dans la directive postale de 1997 est diversement interprétée dans l'Union européenne. Par exemple, les fréquences de levée et de distributions ou la répartition des bureaux de poste varie fortement d'un État à l'autre. De telles différences ne sont pas non plus sans conséquences sur le coût du service universel.

– En troisième lieu, si la Commission européenne se félicite des ouvertures anticipées à la concurrence, d'autres interlocuteurs considèrent que les politiques menées en Suède et au Royaume-Uni ont conduit à des réductions d'effectifs chez les opérateurs historiques, à des créations d'emplois précaires chez les nouveaux entrants, ainsi qu'à des remises en cause de la péréquation tarifaire.

La poste suédoise fut une des premières, en 1993, à mettre fin au monopole de l'opérateur historique pour l'acheminement du courrier. Les résultats sont plus que mitigés: le prix du timbre a presque doublé; 30.000 emplois parmi les 70.000 que comptait l'opérateur historique ont été supprimés; le nombre des bureaux de poste a été divisé par cinq et près de trois mille «points poste» ont été installés dans des supérettes ou des stations-service. La poste suédoise qui générait des profits est désormais en déficit chronique¹⁰. Les concurrents de la poste suédoise, en très grande majorité, se sont spécialisés dans la livraison du courrier industriel ou du courrier en nombre trié au préalable et ont choisi de ne pas desservir le nord de la Suède, parce que les services dans ces régions ne sont pas rentables. Selon une récente étude européenne, les Suédois sont les citoyens européens les moins satisfaits de leurs services postaux.

Lors de son premier mandat, le Président Georges W. Bush avait chargé une commission parlementaire d'élaborer des propositions en vue de libéraliser le marché et de privatiser USPS («*The United States Postal Service*»). A la grande surprise des observateurs, cette commission parlementaire, après une analyse approfondie des enjeux, a préféré maintenir le monopole de la distribution postale – et de maintenir USPS dans le giron public.

¹⁰ C. CANPOLAT, « Faillite de la libéralisation postale à la suédoise », in *Le Figaro*, le 27/11/2003.

universelle dienstverlening sterk kan schommelen van Staat tot Staat. Als men een land als Nederland – veel-
eer klein, plat en zeer verstedelijkt – vergelijkt met Frankrijk, spreekt het vanzelf dat de respectieve kosten-
factoren onderling sterk verschillen;

– ten tweede mag men niet vergeten dat de ruime definitie van de universele dienstverlening in de post-
richtlijn van 1997, overeenkomstig het
subsidiariteitsbeginsel, uiteenlopend wordt uitgelegd in
de Europese Unie. De lichtings- en postuitreikings-
frequentie dan wel de spreiding van de postkantoren
variëren bijvoorbeeld sterk van de ene Staat tot de an-
dere. Soortgelijke verschillen blijven evenmin zonder
gevolgen voor de kostprijs van de universele dienstver-
lening;

– ten slotte verheugt de Europese Commissie zich
over het feit dat bepaalde landen de sector vervroegd
voor mededinging hebben opengesteld. Andere partners
menen echter dat het beleid in Zweden en in het Vere-
nigd Koninkrijk hebben geleid tot een
personeelsvermindering bij de historische spelers en tot
het scheppen van onzekere banen bij de nieuwkomers.
Bovendien werd de tariefgelijkheid op de helling gezet.

De Zweedse Post was in 1993 één van de eerste
postdiensten die een einde heeft gemaakt aan het mo-
nopolie van de historische postexploitant. De resultaten
zijn beslist niet eenduidig positief: de prijs van de post-
zegel is bijna verdubbeld, van de 70.000 banen van de
oorspronkelijke Post zijn er 30.000 verdwenen, het aan-
tal postkantoren werd tot een vijfde teruggebracht, en
meer dan 3.000 postpunten werden opgericht in waren-
huizen of in tankstations. De Zweedse Post, die winst-
gevend was, vertoont voortaan een chronisch tekort¹⁰.
De meeste concurrenten van de Zweedse Post hebben
zich gespecialiseerd in de postuitreiking van industriële
post of in vooraf gesorteerde zendingen in groten getale;
ze hebben ervoor geopteerd het noorden van Zweden
niet te bedienen, aangezien de postuitreiking in die ge-
bieden niet rendabel is. Uit een recente Europese stu-
die blijkt dat de Zweden van alle Europese burgers het
minst tevreden zijn over de geleverde postdiensten.

Tijdens zijn eerste ambtstermijn had president George
W. Bush een parlementaire commissie gelast voorstel-
len uit te werken om de markt te liberaliseren en USPS
(«*The United States Postal Service*») te privatiseren.
Tot grote verrassing van de observatoren gaf die par-
lementaire commissie, na een grondig onderzoek van de
inzet, de voorkeur aan het handhaven van het monopo-
lie van de postexploitatie, alsook van USPS als open-
bare instantie.

¹⁰ C. CANPOLAT, « Faillite de la libéralisation postale à la suédoise », in *Le Figaro*, 27 november 2003.

4) Comme mentionné ci-avant, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes a confirmé dans son arrêt «Corbeau» du 19 mai 1993 la possibilité pour les États membres de maintenir des droits exclusifs maintien du secteur réservé comme option laissée aux États membres pour financer le service universel.

4) Zoals eerder vermeld, heeft de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn arrest-Corbeau van 19 mei 1993 bevestigd dat de lidstaten exclusieve rechten voor het verrichten van postdiensten mogen verlenen voor zover zulks nodig is voor de financiering van de universele dienstverlening.

Proposition d'avis sur le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité

Contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (COM [2006] 594 final)

La Commission Infrastructure de la Chambre des représentants:

- considère que la proposition de directive contrevient au principe de subsidiarité en ce qu'elle limite la possibilité des États membres de maintenir un «domaine réservé» dans la mesure où ce maintien est nécessaire au financement du service universel et donc limite leur liberté d'action pour mettre en œuvre le service universel en tenant compte des habitudes différentes et des particularités nationales ou régionales;
- demande à la Commission européenne d'apporter des réponses aux réserves qu'elle exprime au regard de la proportionnalité. En particulier, il lui est demandé:
 - de démontrer que la suppression du secteur réservé concernant les correspondances d'un poids inférieur à 50 grammes ne fragiliserait pas les opérateurs postaux assurant le service universel;
 - d'établir que les autres modes de financement mentionnés dans la proposition permettraient de maintenir un service de qualité et de proximité;
 - de justifier que les exemples de libéralisation anticipée du secteur postal sont probants, alors que les conditions géographiques et démographiques propres à chaque pays, ainsi que les interprétations différentes données de la définition du service universel font varier sensiblement le coût de ce service d'un État à l'autre.

Voorstel voor een advies over de subsidiariteits- en evenredigheidsstoets

Subsidiariteits- en evenredigheidsstoets met betrekking tot 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 definitief).

De Kamercommissie voor de Infrastructuur:

- acht het voorstel voor een richtlijn in strijd met het subsidiariteitsbeginsel doordat het de mogelijkheid beperkt van de lidstaten om een «voorbehouden domein» te behouden, voor zover dat behoud noodzakelijk is voor de financiering van de universele dienst en bijgevolg hun handelingsvrijheid beknot om een universele dienst te implementeren rekening houdend met de verschillende gewoonten en met de nationale en regionale eigenheden;
- verzoekt de Europese Commissie een antwoord te formuleren op het voorbehoud dat de Kamercommissie aantekent bij de evenredigheid. Meer in het bijzonder wordt haar gevraagd:
 - aan te tonen dat de afschaffing van de voorbehouden sector betreffende de briefwisseling van minder dan 50 gram de postoperatoren die zorgen voor de universele dienst niet zou verzwakken;
 - aan te tonen dat de overige in het voorstel vermelde financieringswijzen het behoud van een kwaliteitsvolle nabijheidsdienst mogelijk zouden maken;
 - aan te tonen dat de voorbeelden van vervroegde liberalisering van de postsector overtuigend zijn, terwijl de geografische en demografische omstandigheden eigen aan elk land, alsook de uiteenlopende interpretaties die worden gegeven van de definitie van universele dienst, de kosten van die dienst aanzienlijk doen variëren van de ene Staat tot de andere.