
Vergaderjaar 2006–2007 B

30 869

Subsidiariteitstoets van 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)

Nr. 2

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS

Aan:

De Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer

De Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer

Den Haag, 31 oktober 2006

Geachte collega's,

Zoals u bekend is onlangs de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets ingesteld. Deze commissie toetst, samen met de betrokken vakcommissies, elf al vastgestelde (en deels nog in te dienen) voorstellen en groenboeken van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in kamerstuk 30 389, nr. 1 (p. 7–9).

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad gepubliceerd. De tekst van het voorstel is bij deze brief gevoegd. Het voorstel staat op de zogenaamde «lijst van elf» en het betreft tevens een van de twee wetgevingsvoorstellen waarover in cosac-verband is afgesproken dat alle nationale parlementen van de lidstaten van de Europese Unie het zullen onderwerpen aan de subsidiariteitstoets. De uiterste termijn voor het kenbaar maken van eventuele subsidiariteitsbezwaren bij de relevante Europese instellingen is door het Cosac-secretariaat vastgesteld op 13 december 2006.

De tijdelijke commissie heeft het voorstel onderworpen aan de subsidiariteitstoets. Haar bevindingen staan samengevat in het preadvies, dat ik u hierbij ter kennisneming toezend. Dit preadvies bevat een samenvatting van het voorstel en overwegingen over de bevoegdheid van de Gemeenschap, naast uiteraard overwegingen over de subsidiariteit en proportionaliteit. Tevens is een leidraad bijgesloten die gevolgd wordt om de toets uit te voeren.

In verband met de gestelde termijn zie ik uw advies graag vóór
22 november 2006 tegemoet.

Met vriendelijke groet,

De Voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets,
J. J. van Dijk

**PREADVIES VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE
SUBSIDIARITEITSTOETS INZAKE 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)**

Preadvies

Het lijkt legitiem de vraag op te werpen of dit voorstel door de voorgestelde (regulerende) maatregelen de voltooiing van de interne markt naderbij brengt en of het voorstel een vooruitgang betekent ten opzichte van de huidige situatie op de (Europese) postmarkt. Niet uitgesloten kan worden dat de mogelijkheden van marktregulerend optreden door de lidstaten, nu juist verhinderen dat een level playing field ontstaat. Kortom, de vraag is wat de netto bijdrage van de richtlijn is aan de totstandbrenging van de interne markt.

Met betrekking tot de vraag of het voorstel voldoet aan de proportionaliteitsvereisten lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het proportionaliteitsvraagstuk inzake het onderhavige richtlijnvoorstel prangender is dan het vraagstuk van de subsidiariteit, met name met het oog op het vinden van de balans tussen de twee doelstellingen in dit voorstel.

Toelichting: voorstel in het kort

Samenvatting

Met het voorliggende voorstel beoogt de Europese Commissie de laatste stap te zetten op het traject van geleidelijke liberalisering van de Europese postmarkt door enerzijds het wegnemen van de nu bestaande exclusieve en speciale rechten op poststukken tot 50 gram en anderzijds toegang tot de postinfrastructuur voor aanbieders te realiseren. Daarnaast beoogt de Europese Commissie ervoor te zorgen dat Uniebreed de universele postdienst gewaarborgd blijft. Het voorstel is een wijziging van richtlijn 97/67/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, beter bekend als de *Postrichtlijn*.

Op basis van een uitvoerige studie naar de consequenties van de liberalisering voor de sector in het algemeen én voor afzonderlijke lidstaten, is de Europese Commissie tot de conclusie gekomen dat 1 januari 2009 het geschikte tijdstip is voor de inwerkingtreding van deze richtlijn. Dit laat, volgens de Europese Commissie, voldoende tijd aan de sector en de lidstaten om de nodige voorbereidingen te treffen. Voor wat betreft de uitvoering van de richtlijn, laat de Europese Commissie veel ruimte aan de lidstaten, daar zij, volgens de Europese Commissie, het beste inzicht hebben in de nationale omstandigheden.

Hoewel de Europese Commissie voltooiing van de interne markt voor postdiensten nastreeft, wil zij enige marktregulering toestaan om de universele postdienst te waarborgen. Immers, niet overal in Europa zullen de marktomstandigheden zodanig zijn dat een vrije markt rechtstreeks zal leiden tot universele postdienst: moeilijk bereikbare gebieden of dunbevolkte gebieden kunnen een drempel vormen voor aanbieders van de postdienst.

In het voorstel geeft de Europese Commissie een aantal mogelijkheden aan de lidstaten om deze universele dienst, via marktregulering, te realiseren.

De lidstaten hebben het recht één aanbieder te belasten met de plicht van de gehele universele dienstverlening, dan wel meerdere aanbieders te verplichten delen van de universele dienstverlening voor hun rekening te nemen, opdat uiteindelijk de gehele universele dienstverlening blijft gewaarborgd.

Daarnaast biedt de Europese Commissie, daar waar dit voor de aanbieder van de universele dienstverlening leidt tot «netto kosten» of een «unfair financial burden», drie financieringsmethoden voor de universele dienstverlening: (1) een systeem van publieke aanbestedingen in overeenstemming met de bestaande aanbestedingsregels¹; (2) financiering uit publieke middelen; en (3) financiering door aanbieders en/of gebruikers (bijvoorbeeld door een compensatiefonds op te richten).

Eveneens biedt het voorstel de lidstaten de ruimte om te blijven werken met autorisatieprocedures, waaronder een systeem van licentieverstrekking aan postaanbieders, die noodzakelijk zijn om aan «essentiële voorwaarden» te voldoen en om de universele dienstverlening te waarborgen. In de overwegingen geeft de Europese Commissie aan dat verdere harmonisering noodzakelijk lijkt om onrechtvaardige belemmeringen van diensten in de interne markt te verminderen. De Europese Commissie gaat niet verder in op de vraag hoe zij dit verwacht te realiseren.

De lidstaten blijven over de mogelijkheid beschikken tot het instellen van een uniform nationaal tarief voor stukstarief post en sommige andere postsoorten wanneer het publiek belang in het geding is, zoals regionale sociale cohesie en de toegang tot cultuur.

Om de totstandbrenging van de interne markt te realiseren, acht de Europese Commissie het noodzakelijk dat alle aanbieders toegang tot de postinfrastructuur hebben. Het gaat hierbij om het postcodesysteem, de adressendatabase, postbussen, het legen van brievenbussen aan de weg, informatie over adreswijzigingen, post doorstuurservice en retour afzenderservice.

Daarnaast stelt de Europese Commissie enkele controlemechanismen voor.

De Europese Commissie stelt voor de wijze van monitoring op kruis-subsidiëring, i.e. het gebruik van de winst van het commerciële deel van een postaanbieder om de universele dienstverlening te financieren, over te laten aan de lidstaten. De verplichtingen om dit via sectorspecifieke maatregelen te doen en dit voor te leggen aan de Europese Commissie worden daarmee opgeheven.

Daarnaast dient de naleving van de richtlijn te worden gecontroleerd door één of meerdere volledig onafhankelijke regulerende organen op nationaal niveau. De verschillende nationale organen dienen in de lidstaten en in Europa nauw samen te werken, onder andere voor de uitwisseling van *best practices* en om verdere harmonisering te bevorderen.

De nieuwe richtlijn versterkt de mogelijkheid voor nationale regulerende autoriteiten om, proportioneel en gerechtvaardigd, informatie te verzamelen over postaanbieders met het oog op de handhaving van deze richtlijn en voor nauw omschreven statistische doeleinden.

¹ Het voorstel gaat niet verder in op de invulling van een dergelijk systeem.

In het voorstel wordt de periode voor rapportage op Europees niveau over de implementatie van de nieuwe richtlijn vanaf 2011 vastgesteld op drie jaar.

De lidstaten dienen maatregelen te nemen opdat alle postaanbieders beschikken over transparante, eenvoudige en goedkope klachtenprocedures. De universele postaanbieders dienen in hun jaarverslagen expliciet melding te maken van het aantal behandelde klachten en de wijze waarop zij zijn afgehandeld.

Doelstellingen

Het Europese Commissievoorstel heeft een aantal doelstellingen. Ten eerste, het voltooiën van de interne postmarkt. Ten tweede, het waarborgen van de universele dienstverlening. Dit betekent dat op alle punten van het grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn. Op alle werkdagen, ten minste vijf dagen per week, behoudens door de nationale regulerende autoriteiten te beoordelen uitzonderlijke omstandigheden of geografische situaties, dient ten minste één ophaling en één bestelling aan huis bij elke natuurlijke of rechtspersoon, of, bij wijze van afwijking, onder door de nationale regelgevende instantie te beoordelen voorwaarden in passende installaties (zoals postbussen), te zijn gewaarborgd. Ten derde, wil de Europese Commissie de Lissabon-Strategie realiseren. Eveneens beoogt de Europese Commissie met dit voorstel meer keuzemogelijkheden voor de gebruikers, hogere kwaliteit van de diensten, (kost-)efficiëntere dienstverlening en lagere prijzen voor de gebruikers te realiseren.

Rechtsgrondslag voor de bevoegdheid

De rechtsgrondslag van onderhavig voorstel valt uiteen in twee gedeelten. In de eerste plaats haalt de Europese Commissie op de gebruikelijke plaats (aan het begin van de overwegingen) een aantal artikelen aan waarop het voorstel is gebaseerd. Dit zijn de artikelen 47 lid 2 en 55 EG-Verdrag. Daarnaast wordt ook artikel 95 EG-Verdrag aangehaald, dat betrekking heeft op de besluitvormingsprocedure. De voltooiing van de interne markt wordt daarmee tot hoofddoel van het voorstel gemaakt.

Artikel 47 (2) EG¹: Dit artikel valt onder Hoofdstuk 2 van het EG-Verdrag: «Het recht van vestiging». In artikel 43 EG-Verdrag staat toegelicht wat dit recht omvat. Vrijheid van vestiging omvat zowel het uitvoeren van werkzaamheden anders dan in loondienst in een andere lidstaat, alsmede de mogelijkheid ondernemingen op te richten en te beheren, eveneens in een andere lidstaat. In casu zal het met name gaan om de mogelijkheid ondernemingen in een andere lidstaat op te richten en te beheren. Artikel 47 (2) EG-Verdrag draagt de Raad op richtlijnen vast te stellen om de eisen die worden gesteld aan de vestiging als ondernemer te harmoniseren.

Artikel 55 EG²: Dit artikel valt onder hoofdstuk 3 van het EG-Verdrag: «De diensten». Artikel 50 EG-Verdrag³ bevat de begripsbepaling voor diensten waarin ondermeer is begrepen het (tijdelijk) uitvoeren van werkzaamheden van industriële en van commerciële aard (in dit concrete geval de postbezorging). Artikel 55 EG-Verdrag verklaart een aantal bepalingen uit het hierboven aangehaalde Hoofdstuk 2 EG-Verdrag van overeenkomstige toepassing. Het gaat dan om de te gebruiken procedures en bepaalde uitzonderingen. Een deel van de mogelijke uitzonderingen betreft de bescherming van de eigen markt op grond van de uitoefening van het openbaar gezag of maatregelen die gerechtvaardigd zijn door een beroep op de openbare orde en veiligheid, alsmede de volksgezondheid. Op deze

¹ Artikel 47

1. Teneinde de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan te vergemakkelijken, stelt de Raad volgens de procedure van artikel 251 richtlijnen vast inzake de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels.

2. Met hetzelfde doel stelt de Raad volgens de procedure van artikel 251 richtlijnen vast inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten betreffende de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan. De Raad besluit tijdens de gehele procedure van artikel 251 met eenparigheid van stemmen, over richtlijnen waarvan de uitvoering in ten minste een der lidstaten een wijziging van de in de wetgeving neergelegde beginselen betreffende de regeling van beroepen met zich meebrengt voor wat betreft opleiding en voorwaarden voor toegang van natuurlijke personen. In alle overige gevallen besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

3. Wat de geneeskundige, paramedische en farmaceutische beroepen betreft, is de geleidelijke opheffing van de beperkingen afhankelijk van de coördinatie van de voorwaarden waaronder zij in de verschillende lidstaten worden uitgeoefend.

² Artikel 55

De bepalingen van de artikelen 45 tot en met 48 zijn van toepassing op het onderwerp dat in dit hoofdstuk is geregeld.

³ Artikel 50

In de zin van dit Verdrag worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voorzover de bepalingen, betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn. De diensten omvatten met name werkzaamheden: a) van industriële aard, b) van commerciële aard, c) van het ambacht, d) van de vrije beroepen. Onverminderd de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging, kan degene die de diensten verricht, daartoe zijn werkzaamheden tijdelijk uitoefenen in het land waar de dienst wordt verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke dat land aan zijn eigen onderdanen oplegt.

uitzonderingen mag echter geen beroep worden gedaan ter bescherming van economische belangen.¹

Voorts worden in de overwegingen 3 en 4 nog twee artikelen uit het EG-Verdrag aangehaald, ter ondersteuning van het voorstel. Aangenomen mag worden dat ook deze artikelen (artikel 16 EG-Verdrag en artikel 2 EG-Verdrag) deel uitmaken van de rechtsgrondslag. Artikel 16 EG-Verdrag ziet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Gemeenschap en lidstaten in het zorgdragen voor diensten van algemeen economisch belang. Artikel 2 EG-Verdrag ziet op (onder andere) het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele gemeenschap, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming en een hoge graad van concurrentievermogen door het instellen van een gemeenschappelijke markt.

Besluitvormingsprocedure

De hoofdbepaling betreffende de besluitvormingsprocedure is in het onderhavige voorstel artikel 95 EG-Verdrag. Dit artikel stelt, onder verwijzing naar de verwezenlijking van de interne markt (artikel 14 EG-Verdrag), dat de besluitvorming plaats dient te vinden op basis van de co-decisieprocedure van artikel 251 EG-Verdrag. Het eveneens aangehaalde artikel 47 lid 2 EG-Verdrag verwijst ook naar die procedure, maar biedt tevens een uitzondering hierop. In het geval dat in ten minste één der lidstaten opleidingseisen en toegankelijkheidsvoorwaarden voor natuurlijke personen moet worden aangepast, dient de Raad *bij unanimititeit* te besluiten. Uit het voorstel blijkt echter niet eenduidig dat deze uitzonderingsbepaling in casu van toepassing is. Er mag derhalve vanuit worden gegaan dat in de Raad bij gekwalificeerde meerderheid wordt besloten.

Beoogde inwerkingtreding

1 januari 2009.

Beoordeling

De voorgestelde richtlijn voorziet in de verdere voltooiing van de interne markt voor postdiensten door (staats)monopolies op poststukken tot 50 gram weg te nemen en aanbieders de toegang tot de postinfrastructuur te verlenen. Hiernaast beoogt de Europese Commissie de universele dienstverlening van de post te waarborgen door een aantal middelen van marktregulering te introduceren. Dit voorstel bouwt voort op de huidige postrichtlijn 97/67/EG die hiermee gewijzigd wordt. De beoogde inwerkingtreding is 1 januari 2009.

Toetsing van het voorstel aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit

I Voorvragen

1. *Attributie van bevoegdheden: bestaat er voor de na te streven doelstelling van het voorgenomen optreden een bevoegdheidstoekenning in het EG-Verdrag?*

Het voorliggende voorstel heeft een tweeledig doel: het voltooiën van de interne markt én het waarborgen van de universele dienstverlening. Voor het voltooiën van de interne markt acht de Europese Commissie dat de Gemeenschap bevoegd is op basis van artikel 47 lid 2

¹ R. Barents en L. J. Brinkhorst, Grondlijnen van Europees Recht – 10e druk, 2001 – pag. 349.

EG-Verdrag, artikel 55 EG-Verdrag en artikel 95 EG-Verdrag. Laatstgenoemd artikel verwijst rechtstreeks naar de totstandbrenging van de interne markt, door een verwijzing in het eerste lid naar artikel 14 EG-Verdrag. De overige twee zien op de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstenverkeer. De bestaande Europese wetgevingspraktijk lijkt voldoende basis voor deze juridische onderbouwing te bieden.

Het andere doel van het voorstel, het waarborgen van de universele dienstverlening, wordt impliciet gerechtvaardigd door verwijzing naar artikel 16 EG-Verdrag in de overwegingen bij het voorstel. In het voorstel wordt niet expliciet aangetoond welke het verband is tussen het concept van «universele dienstverlening» en «diensten van algemeen economisch belang». Volgens het glossarium van de Europese Unie gaat het bij het concept «universele dienst» om een geheel van eisen van algemeen belang, waaraan de activiteiten op het gebied van (onder andere) post in de hele Gemeenschap zouden moeten voldoen. De verplichting tot «universele dienstverlening» heeft tot doel voor eenieder de toegang tot «bepaalde essentiële kwaliteitsdienstverlening tegen een redelijke prijs te garanderen».¹

2. *Toepasselijkheid subsidiariteit in strikte zin: behoort het voorgenomen optreden tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap?*

Het voorgenomen optreden behoort niet tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap. Volgens het door de Europese Commissie aangehaalde artikel 16 EG bestaat er een gedeelde bevoegdheid van de Gemeenschap en de lidstaten.

II Subsidiariteit

3. *Optreden van de Gemeenschap is alleen gerechtvaardigd als aan beide aspecten van het subsidiariteitsbeginsel is voldaan:*

- *de doelstelling van het overwogen optreden kan niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt in het kader van hun nationaal grondwettelijk stelsel, en*
- *de doelstelling kan derhalve beter door de Unie worden verwezenlijkt.*

Op dit moment loopt een aantal lidstaten vooruit op de voorgestelde liberalisering van de Europese postmarkt. Het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Finland beschikken reeds over een volledig geliberaliseerde postmarkt. Duitsland en mogelijk ook Nederland streven naar liberalisering in 2008.² Hoewel sommige lidstaten dus onmiskenbaar stappen zetten die bijdragen aan het totstandbrengen van een interne markt voor postdiensten, geldt dit niet voor andere. Het is derhalve de vraag of de lidstaten bij machte en bereid zijn de interne markt voor postdiensten te voltooien zodat een level playing field tot stand wordt gebracht. Harmonisatie van regelgeving is de enige manier om een level playing field te creëren. Het ligt dan ook voor de hand om op Europees niveau maatregelen te nemen. Bovendien wijst de praktijk uit dat, voor wat betreft het realiseren van de interne markt, de Gemeenschap steeds het voortouw neemt.

Het voorliggende voorstel voorziet in totstandbrenging van de interne markt voor postdiensten door de (staats-)monopolies op poststukken tot 50 gram op te heffen en vrije toegang tot de postinfrastructuur voor de postaanbieders te regelen. Het voorziet óók in de verplichting universele dienstverlening te waarborgen. De Europese Commissie gaat ervan uit dat een vrije markt niet overal zal leiden tot universele

¹ Bron: glossarium van de Europese Unie. Te vinden op: http://europa.eu/scadplus/glossary/universal_service_nl.htm.

² Zie ook het wetsvoorstel Postwet 20.. (Kamerstuk 30 536).

dienstverlening. De Europese Commissie beoogt dit «marktfalen» te compenseren door de lidstaten de keuze te laten een aantal marktregulerende maatregelen te treffen, waaronder financiële compensatie voor universele dienstverlening en het instellen van de uniforme tarieven op stukstarief post.

Het lijkt legitiem de vraag op te werpen of dit voorstel door de voorgestelde (regulerende) maatregelen de voltooiing van de interne markt naderbij brengt en of het voorstel een vooruitgang betekent ten opzichte van de huidige situatie op de (Europese) postmarkt. Niet uitgesloten kan worden dat de mogelijkheden van marktregulerend optreden door de lidstaten, nu juist verhinderen dat een *level playing field* ontstaat. Kortom, de vraag is wat de netto bijdrage van de richtlijn is aan de totstandbrenging van de interne markt.

III Proportionaliteit

4. *Aannemende dat de bevoegdheidsvraag en de subsidiariteitsvraag positief beantwoord zouden worden, moet de vraag beantwoord worden of het voorgestelde optreden van de Gemeenschap proportioneel is.*

De Europese Commissie is van oordeel dat de gestelde doelen van het tot stand brengen van een interne markt voor postdiensten en het waarborgen van de universele dienstverlening op dit terrein het best gerealiseerd kunnen worden door onderhavige richtlijn. De keuze voor een richtlijn lijkt gerechtvaardigd, omdat het gaat om het creëren van een *level playing field* op een geliberaliseerde interne markt voor Europese postdiensten. Een *level playing field* vereist harmonisatie van wet- en regelgeving dat in beginsel met het instrument van de richtlijn kan worden bereikt.

De Commissie betoogt voorts dat ondanks harmonisatie, het richtlijnvoorstel veel ruimte laat aan de lidstaten, met name de keuzevrijheid van de lidstaten genoemd in de artikelen 7 en 11a van onderhavig voorstel en het schrappen van artikel 12, zesde streepje. Bovendien worden geen nieuwe Europese lichamen in het leven geroepen.

Nader onderzoek verdient wellicht de vraag in hoeverre de hierboven genoemde keuzevrijheid van de lidstaten en de praktische realisering van de verdere voltooiing van de interne markt door toegang tot de postinfrastructuur, niet toch leidt tot marktdistorties die niet zijn gewenst, ondanks dat deze keuzevrijheid wordt begrensd door het geharmoniseerde regelgevingskader van deze richtlijn (i.c. de genoemde artikelen 7 en 11a en het schrappen van artikel 12, zesde streepje).

Resumerend, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het proportionaliteitsvraagstuk inzake het onderhavige richtlijnvoorstel prangender is dan het vraagstuk van de subsidiariteit, met name met het oog op het vinden van de balans tussen de twee doelstellingen in dit voorstel.