

jurídica é obviamente a mesma.

2.5. Razão por que o Comité emite parecer favorável à proposta de directiva.

Bruxelas, 27 de Março de 1996.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Carlos FERRER

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

- a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a regras comuns para o desenvolvimento dos serviços postais e a melhoria da qualidade dos serviços na Comunidade», e
- o «Projecto de nota da Comissão relativa à aplicação das regras de concorrência no sector postal e, em especial, a avaliação de certas medidas estatais relativas aos serviços postais»⁽¹⁾

(96/C 174/14)

Em 3 de Janeiro de 1996, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Em 22 de Novembro de 1995, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico Social sobre o projecto supramencionado.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Transportes e Comunicações emitiu parecer em 12 de Março de 1996, sendo relator J. Farnleitner.

Na 334ª Reunião Plenária de 27 e 28 de Março de 1996, sessão de 28 de Março de 1996, o Comité Económico e Social adoptou, por grande maioria, com 6 votos contra e 15 abstenções, o presente parecer.

1. Comunicação da Comissão

1.1. A Comunicação da Comissão sobre as medidas propostas para o desenvolvimento dos serviços postais comunitários sublinha que os serviços postais constituem um meio essencial de comunicação e de comércio, sendo, por conseguinte, de importância fundamental para muitas actividades sociais e económicas em toda a Comunidade. Os serviços postais comunitários, que empregam cerca de 1,8 milhões de pessoas (das quais cerca de 1,5 milhões nos operadores postais públicos e cerca de 300 000 nas autoridades competentes), representam cerca de 1,3 % do PNB e movimentam 80 mil milhões de objectos postais por ano, dos quais três mil milhões constituem correio internacional intra-comunitário. A constituição de um sector postal eficiente deve ser

considerada como condição prévia essencial para o desenvolvimento da competitividade e do emprego na União Europeia.

1.2. É extremamente importante garantir, em toda a Comunidade, um serviço universal de boa qualidade acessível a todos os utentes a preços moderados.

1.3. O Livro Verde da Comissão sobre o «Desenvolvimento do Mercado Único dos Serviços Postais»⁽²⁾, de 11 de Junho de 1992, as posteriores consultas públicas que deram lugar à Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as «Directrizes

⁽¹⁾ JO nº C 322 de 2. 12. 1995, p. 22.

⁽²⁾ JO nº C 129 de 10. 5. 1993, p. 48.

para o desenvolvimento dos serviços postais comunitários»⁽¹⁾, de 2 de Junho de 1993, e as quatro resoluções do Parlamento Europeu de 22 de Janeiro, 25 de Junho, 29 de Outubro de 1993 e 14 de Julho de 1995, convidavam a Comissão a apresentar propostas para o sector⁽²⁾.

Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a regras comuns para o desenvolvimento dos serviços postais e a melhoria da qualidade do serviço

2. Síntese do conteúdo da directiva

2.1. A directiva constitui uma abordagem global para o estabelecimento, pela primeira vez na Comunidade, de um serviço postal universal, de elevada qualidade e a preços moderados, e para a liberalização parcial e abertura do mercado postal a uma maior concorrência. O que deverá realizar-se em duas fases, concedendo assim aos prestadores deste serviço o tempo suficiente para se adaptarem à nova situação.

2.2. A proposta de directiva e o projecto de nota são complementares e serão tratados em conjunto. Enquanto a proposta de directiva prevê um quadro regulamentar harmonizado ao nível comunitário para o sector postal, para a Comissão, a nota procura esclarecer os intervenientes do sector quanto à aplicação das regras do Tratado. Tal refere-se, nomeadamente, às exigências sobre concorrência e liberdade de prestação de serviços e de estabelecimento.

2.3. A proposta de directiva, baseada no artigo 100º-A do Tratado CE, destina-se a introduzir disposições harmonizadas relativas aos serviços postais universais, aos serviços que podem ser reservados aos prestadores do serviço universal, à melhoria da qualidade do serviço, à promoção da normalização e a outras questões associadas.

2.4. A proposta de directiva prevê um serviço universal mínimo obrigatório a prestar em toda a Comunidade a todos os cidadãos, seja qual for o local em que vivem, a preços razoáveis, bem como a garantia de elevado grau de qualidade a todos os utentes do serviço universal. Vinculará, nomeadamente, os Estados-Membros que ainda não têm regras estritas de serviço universal e de qualidade do serviço, a aplicar estas obrigações aos prestadores do serviço universal.

2.5. A oferta mínima dos serviços universais deveria abranger pelo menos: a recolha, o envio e a distribuição de objectos de correspondência endereçados, livros, catálogos, jornais e publicações periódicas até 2 kg e encomendas postais endereçadas até 20 kg. Tal inclui igualmente os objectos registados e os objectos com valor declarado.

2.6. A proposta de directiva define critérios harmonizados para os serviços que podem ser reservados aos prestadores do serviço universal necessários para a manutenção deste serviço e da viabilidade financeira na prestação do mesmo.

2.7. O serviço reservado compreende a recolha, o envio, a divisão e a distribuição do correio doméstico cujo peso não exceda 350 g e cuja tarifa seja inferior a cinco vezes a tarifa de base (isto é, a tarifa aplicável a cartas até 20 g).

2.8. O correio internacional de saída, o serviço de correio expresso e a distribuição de encomendas postais ficarão excluídos dos serviços reservados, uma vez que já se encontram liberalizados *de facto* na maioria dos Estados-Membros.

2.9. O correio internacional de entrada pode continuar a ser reservado até 31 de Dezembro de 2000, caso tal se revele necessário para a viabilidade financeira do prestador do serviço universal. A Comissão prevê que a abertura deste segmento de mercado à concorrência tenha um impacte reduzido, não prejudicando a viabilidade dos prestadores do serviço universal.

2.10. O «direct mail» pode manter-se reservado até 31 de Dezembro de 2000, caso tal se revele necessário para a viabilidade financeira do prestador do serviço universal. Em média, este sector representa na Comunidade 17 % do volume e 12 % das receitas dos operadores postais públicos no que se refere ao seu serviço de correspondência, tendo uma elevada taxa de crescimento. Em sete Estados-Membros (Alemanha, Finlândia, Itália, Países Baixos, Áustria, Suécia e Espanha), este sector já se encontra liberalizado, embora em graus diferentes.

2.11. A Comissão decidirá, até 30 de Junho de 1998, sobre a possibilidade de manter o correio internacional de entrada e o «direct mail» na área reservada mesmo após 31 de Dezembro de 2000. No decurso da primeira metade de 2000, será efectuado um reexame aprofundado do âmbito da área reservada.

2.12. A proposta de directiva impõe a aplicação dos princípios da moderação e da orientação para os custos das tarifas. Contudo, os Estados-Membros podem aplicar uma tarifa uniforme no seu território para cada serviço que faça parte do serviço universal. Neste contexto, os prestadores do serviço universal devem estabelecer sistemas de contabilidade de custos transparentes e contas separadas para os serviços reservados e para os não reservados.

2.13. No atinente à qualidade do serviço, os Estados-Membros podem estabelecer os requisitos de qualidade para o serviço nacional, sendo as normas de qualidade para os serviços internacionais intra-comunitários definidas pela Comissão, com a assistência de um comité

(1) Doc. COM(93) 247 final.

(2) JO nº C 42 de 15. 2. 1993, p. 240; JO nº C 194 de 19. 7. 1993, p. 397; JO nº C 315 de 22. 11. 1993, p. 643; JO nº C 249 de 25. 9. 1995, p. 212.

consultivo composto por representantes dos quinze Estados-Membros.

2.14. A elaboração e a adopção de normas harmonizadas são possíveis por via de mandatos confiados ao Comité Europeu de Normalização (CEN).

2.15. Por fim, a proposta de directiva exige a criação em todos os Estados-Membros de uma autoridade regulamentadora nacional independente de operadores postais, em conformidade com o princípio da separação das funções regulamentar e operacional.

2.16. A Comunicação da Comissão faz expressamente referência aos acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, segundo os quais as regras do Tratado CE e, nomeadamente, as suas regras de concorrência são aplicáveis ao sector postal.

3. Projecto de Nota da Comissão relativa à aplicação das regras de concorrência ao sector postal e, em especial, à apreciação de certas medidas estatais referentes aos serviços postais (SEC(95) 830 final)

3.1. O projecto de nota da Comissão sobre a aplicação das regras de concorrência, apresentado em 22 de Novembro de 1995 ao Comité para apreciação, complementar das medidas legislativas propostas, define e explicita os princípios directores segundo os quais a Comissão pretende aplicar as regras de concorrência do Tratado ao sector postal, por forma a prosseguir a liberalização progressiva e controlada do mercado postal, mantendo embora as necessárias salvaguardas para a prestação de um serviço universal. A nota destina-se a estabelecer um quadro claro e seguro, relativamente à futura aplicação das regras de concorrência, para proporcionar o grau de segurança jurídica necessário.

3.2. A nota apresenta, nomeadamente, a óptica que a Comissão tenciona seguir na avaliação da compatibilidade das medidas estatais que restringem a liberdade de prestação de serviços e/ou de concorrência nos mercados postais com as regras de concorrência do Tratado.

3.3. A nota confirma o direito dos Estados-Membros a manterem, nesta fase, uma área definida de serviços reservados.

3.4. Foca, outrossim, a nota a questão do acesso não discriminatório à rede postal e das necessárias salvaguardas regulamentares exigidas para assegurar uma concorrência leal no sector.

3.5. A Comissão sublinha expressamente a importância do sector postal para o futuro desenvolvimento da economia europeia. Ao nível comunitário, há que criar um equilíbrio entre as exigências de um serviço público

e a aplicação das regras da concorrência em que ambos os aspectos sejam complementares e se reforcem mutuamente. A Comissão pretende o desenvolvimento por etapas de uma política comunitária global, assente nas regras de concorrência e no respeito das competências atribuídas à Comissão pelo Tratado.

3.6. O objectivo deste conjunto de medidas é a realização do mercado interno e o desenvolvimento dos serviços postais comunitários. As medidas propostas devem ser consideradas como um primeiro passo de uma política progressiva e voltada para o futuro.

4. Observações sobre o projecto de directiva e sobre a nota

4.1. O Comité regista com satisfação o facto de a Comissão ter postergado a adopção da nota e a ter apresentado para apreciação. A avaliação desta pelo Comité baseia-se na directiva. O Comité insiste na necessidade de correspondência entre a directiva e a nota, ao nível do conteúdo e da terminologia utilizada.

4.1.1. Quanto à constatação contida na nota de que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias reconheceu que o Tratado CE e, em especial, as regras de concorrência, são aplicáveis ao sector postal, o CES recorda outras observações do Acórdão Corbeau, processo C-320/91: o Tribunal de Justiça corroborou que «a manutenção do direito exclusivo de recolher, transportar e distribuir o correio é apenas incompatível com o artigo 90º», em conjugação com o artigo 96º do Tratado CE, «se esse direito exclusivo também se aplicar à prestação de serviços específicos dissociáveis do serviço de interesse geral, que satisfaçam necessidades específicas dos agentes económicos e que exijam certas prestações suplementares que o serviço postal tradicional não oferece e na medida em que estes serviços, pela sua natureza e pelas condições em que são oferecidos, não ponham em causa o equilíbrio económico do serviço de interesse geral assumido pelo titular do direito exclusivo». (Colectânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça da CE, 1993, p. I — 2533).

4.2. Serviço universal

4.2.1. A determinação de um serviço universal que obedeça a normas mínimas é do interesse dos cidadãos da UE e merece a aprovação do Comité. Um serviço universal de boa qualidade e que cubra todo o território é tão imprescindível para amplas camadas da população como para as pequenas e médias empresas, além de constituir um contributo para o nivelamento das condições de vida em todas as regiões do território da Comunidade.

4.2.1.1. A garantia de prestação duradoura de tal serviço requer uma forma de financiamento especial, que passa por direitos exclusivos dos prestadores que

tenham de garantir o serviço universal. A área reservada deve ser definida de modo que fique acautelada a viabilidade a longo prazo das empresas a quem, nos Estados-Membros, fique confiada a prestação do serviço universal.

4.2.1.2. O funcionamento do serviço universal tem prioridade.

4.2.1.3. Face às disparidades nas legislações nacionais existentes, nem sempre se pode transpor para a lei de cada Estado os limites de peso e de preço do artigo 8º da directiva. Não é possível manter, em toda a parte, o envio de um objecto postal de 350 g a uma tarifa inferior a cinco vezes a tarifa pública de base — ou seja a tarifa de um objecto de correspondência até 20 g. Acresce que em muitos Estados-Membros não existe este escalão de peso. O Comité lamenta que os limites de peso fixados pela Comissão não sejam apoiados por estatísticas adequadas.

4.2.1.4. O limite relativamente elevado de 20 kg por encomenda leva em conta o que foi convencionado pela União Postal Universal e, em particular, as necessidades das pequenas e médias empresas.

4.2.2. O Comité concorda com o calendário constante da directiva para o controle da situação no sector postal, segundo o qual os prazos previstos apenas começam a decorrer após a entrada em vigor da directiva e a decisão definitiva apenas será tomada quatro anos depois da entrada em vigor da Directiva.

4.2.3. O princípio de «unidade territorial das tarifas» para prestações do serviço de correspondência postal continua a ser um importante instrumento político de nivelamento das condições de vida em todas as partes da União, além de necessário por razões sociopolíticas. Este princípio tarifário deve manter vigência irrestrita para os serviços englobados na área reservada. Os serviços de correspondência postal não sujeitos a reserva carecem de diferenciação, para evitar uma «selecção de pitéus» prejudicial às empresas encarregadas do serviço universal. Para os serviços de correspondência postal do serviço universal prestados sob regime concorrencial, é necessário que haja uma possibilidade de diferenciação tarifária, especialmente em relação às grandes aglomerações. Os serviços universais requerem uma tarifação uniforme em todo o território. No entanto, o Comité considera justificadas as subvenções cruzadas para restabelecer o equilíbrio geográfico (dentro de um Estado-Membro).

4.2.3.1. Nos primeiros debates do Comité concluiu-se que a deficiência actual do sistema dos encargos terminais entre os operadores postais coloca a estes últimos um problema económico. O Comité constatou com satisfação que já existe um acordo em relação à remuneração da distribuição obrigatória de objectos postais transnacionais (Tratado Reims) e convida a Comissão a providenciar pela assinatura e a aplicação deste Tratado por todos os operadores públicos dos serviços/administrações postais dos Estados-Membros. Aproveita para solicitar à Comissão que indague a possibilidade de participar nas negociações sobre os encargos terminais, a fim de ser estabelecida a obrigatoriedade do sistema de encargos terminais baseados nos custos reais, no interesse dos operadores postais. Até que seja criado um sistema de encargos terminais que

afaste a possibilidade de práticas concorrenciais desleais, as administrações/empresas postais atacadas terão de manter a possibilidade de se defenderem, recorrendo a medidas ao abrigo do artigo 25º da Convenção da União Postal Universal.

4.3. Contabilidades separadas

4.3.1. O Comité já se pronunciou oportunamente⁽¹⁾ a favor da segmentação das contas financeiras. No âmbito do serviço universal, porém, deveriam ser autorizadas as subvenções cruzadas.

4.3.1.1. A exigência de contabilidades separadas não justifica uma separação estrutural das unidades empresariais.

4.3.2. Neste contexto, o Comité recorda a separação de outros ramos das empresas postais, nomeadamente das empresas de autocarros que, em alguns Estados-Membros, ainda são exploradas pelas empresas postais. Por outro lado, há Estados-Membros onde os operadores postais prestam outros serviços (transacções financeiras, abertura de contas de poupança, emissão de documentos oficiais), que convém demarcar claramente, através de métodos contabilísticos.

4.3.2.1. A prestação de contas separadas e transparentes para o serviço reservado serve de fundamento às decisões sobre a manutenção do serviço reservado.

4.4. Normas de qualidade

4.4.1. Negligências financeiras (p.ex. uma dotação de capital insuficiente dos operadores postais pelos Estados-Membros) ou imposições fiscais por motivos políticos (p.ex. maiores imputações a favor do orçamento nacional) e negligências empresariais nas empresas postais poderão gerar, no presente caso, deficiências na qualidade dos serviços. Por tal motivo, o Comité defende que os Estados-Membros definam a amplitude do serviço reservado de forma a que seja possível uma acção eficiente e qualitativa.

4.4.2. A entrega dos objectos postais aos destinatários, conforme prevê a proposta de directiva, coloca um problema particular a alguns Estados-Membros. O Comité apoia a obrigação regulamentar de distribuição ao domicílio, mas os Estados-Membros deverão ter o direito de abrir excepções, pois só assim poderão levar em conta as especificidades regionais. Em certos países, por exemplo, os objectos postais são depositados em «caixas de depósito», noutras é prática corrente que as encomendas sejam retiradas pelo destinatário.

4.4.3. Em princípio, o Comité releva a importância do aumento do nível dos serviços prestados e do estabelecimento de critérios mais claros, bem como da

⁽¹⁾ JO nº C 129 de 10. 5. 1993, p. 48.

fixação de regras apropriadas e positivas para as indemnizações, no caso de extravio ou de atraso dos objectos postais. Conviria definir objectivos mínimos para a qualidade dos serviços dentro da UE, deixando aos Estados-Membros o direito de definir normas de qualidade mais elevadas.

4.4.4. É fundamental aumentar o nível da prestação dos serviços, através de medidas apropriadas. A realização de controles permanentes deverá permitir verificar o cumprimento das normas de qualidade.

4.5. Tarifas

4.5.1. As tarifas aplicáveis aos serviços postais reflectem os custos e correspondem à qualidade das prestações e da distribuição. Ao renunciar ao modelo de um fundo de perequação, obsta-se a que as políticas de tarifas baixas com uma cobertura assegurada das perdas — praticadas em certos Estados-Membros — levem a distorções da concorrência. Deste modo, convém antes de mais assegurar que as empresas encontrem, com o serviço reservado, uma base económica sã para a prestação do serviço universal. No âmbito do serviço reservado, o cálculo deverá ficar da responsabilidade das empresas. Por fim, o Comité continua a defender um serviço universal de boa qualidade, a preços moderados e acessível a todos, cuja subsistência terá de ser assegurada de forma duradoura.

4.5.2. E insiste na importância da perequação geográfica como pedra-de-fecho do serviço público.

5. Conclusões

5.1. O Comité saúda a criação de um serviço postal a preços moderados para todos os cidadãos da Europa, esperando, em consequência da criação de um serviço universal, critérios de qualidade mais elevados que beneficiarão os utentes, os consumidores e os operadores. O Comité, vê na criação de condições-quadro duráveis para os operadores postais uma base positiva para prevenir impactes sociais negativos e facilitar a realização do mercado único.

5.2. O Comité considera oportuno que a Comissão dedique também a maior atenção aos impactos sociais, nomeadamente os efeitos do reforço da liberalização dos serviços postais em termos de condições salariais e laborais no sector.

5.2.1. Antes de novos passos na via da liberalização, haverão, pois, de estudar-se desenvolvidamente as incidências em termos salariais e de condições de trabalho. Tal estudo devia incidir, designadamente, no risco de «dumping social» ou, por outra, de surgimento de «bad jobs» em massa e apontar, igualmente, alternativas que permitissem apoiar ou promover normas sociais mínimas ao nível europeu para os trabalhadores do sector.

5.2.2. O Comité solicita à Comissão que dê andamento às providências necessárias para tal efeito, ou, sendo o caso, as faça executar, em concertação estreita com o Comité Económico e Social e com o Comité Paritário dos Serviços Postais.

5.3. O correio transfronteiriço é um segmento de mercado cuja importância para os operadores postais varia muito, em função da situação geográfica e estrutural, de um país para outro. Considera o Comité que, por ocasião do reexame dos limites do sector reservado, deve ser aquele tido em conta quanto aos países cujo correio transfronteiriço de entrada é claramente superior à média da Comunidade, o que é devido ao facto de a reserva deste correio representar uma condição essencial para o equilíbrio financeiro do prestador do serviço universal.

5.4. No caso de atraso na adopção da directiva, o Comité preconiza um prazo de quatro anos para o período de ensaio, o controle intercalar previsto e a decisão. A decisão da Comissão prevista na directiva (vide ponto 2 do artigo 8º) deverá ser preparada de conformidade com o estipulado no artigo 21º. Para o Comité, é óbvio que seja consultado antes da tomada de decisão segundo o procedimento previsto nos artigos 100º-A e 189º-B.

5.5. O Comité acolhe favoravelmente a separação prevista das funções de operação e de regulamentação do sector dos serviços postais. Particular atenção merece o controle da concorrência por uma autoridade independente.

5.6. O Comité vê perfeitamente o perigo de os objectivos da directiva serem prejudicados pelo maior recurso à «repostagem», em especial dos países terceiros. Congratula-se assim com o facto de a nota determinar que «os Estados-Membros podem considerar necessário manter em determinadas circunstâncias algumas restrições quanto à distribuição do correio transnacional de chegada, com o objectivo de evitar o desvio artificial de tráfego que aumentaria a quota de correio transnacional no conjunto do tráfego comunitário. Tais restrições só poderão incidir sobre os objectos abrangidos pelo domínio susceptível de ser reservado.»

5.7. O Comité apraz-se em constatar que a Comissão, depois de submeter os dois documentos a consulta, se tenha decidido a aplicar a comunicação sobre as regras da concorrência apenas em conjunto com a directiva e em concordância com a mesma. O Comité apoia este procedimento.

5.8. O «direct mailing» (inclusive por meio da utilização de serviços electrónicos) é um segmento de mercado com elevada taxa de crescimento que, actualmente, se encontra reservado em grande medida aos

operadores postais públicos. Mesmo tendo-se verificado que as partes do mercado das empresas postais se mantiveram praticamente inalteradas, as perdas súbitas de partes de mercado neste sector-chave poderão causar

danos às prestações do serviço universal. O Comité julga, portanto, imprescindível a observação constante dos progressos tecnológicos e das suas repercussões sobre o serviço universal.

Bruxelas, 28 de Março de 1996.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Carlos FERRER

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

A seguinte alteração foi aprovada, pelo menos, por um quarto dos membros presentes, mas foi rejeitada no debate:

Ponto 5.2.1

Aditar no final deste ponto:

«Tal estudo deveria também incidir nos efeitos positivos em termos de criação de emprego, gerados pelo processo de liberalização dos serviços postais e de outros serviços conexos nos Estados-Membros da Comunidade e em outros países.»

Resultado da votação

Votos a favor: 48, votos contra: 67, abstenções: 19.
