PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

31 May 1988 **Doc. 5907**

REPORT

on international postal charges

(Rapporteur : Mr GASSNER)

I. Draft recommendation

presented by the Committee on Economic Affairs and Development[1]

The Assembly,

1. Recalling its Recommendation 9 (1951) for the establishment of a postal union between the member states of the Council of Europe, its Recommendations 102 (1956) and 143 (1957) respectively on European co-operation in the field of posts and telecommunications, and the institution of a European Conference of Ministers of Posts and Telecommunications, and also its Recommendation 379 (1964) on postage rates in member countries of the Council of Europe ;

2. Welcoming the progress made in several member countries in the application of internal postage rates to mail between these countries, but regretting that this practice has not been extended to the entire Council of Europe area ;

3. Being of the opinion that its Committee on Economic Affairs and Development should further examine the monopoly situation of the postal services in the Council of Europe member countries ;

4. Convinced of the considerable psychological impact which a harmonisation of postal

1. *a.* Unanimously adopted by the committee on 3 May 1988.

Members of the committee: MM. *Valleix (Chairman), Unland, De Vicente (Vice-Chairmen), Aarts, De Arespacochaga,* Arnalds, *Blenk,* Cannata *(Alternate : Greco),* Capanna, Carvalhas *(Alternate : Moreira), Eicher, Erdem, Ewing, Flückiger,* Frendo, *Gassner,* Georgakopoulos, Goerens *(Alternate*: Mrs *Hennicot-Schoepges), Hatzigakis,* Mrs *Herfkens,* MM. *Hitschler, Holtz, Hyland, Jessel, Johnsen,* Miville *(Alternate : Seiler),* Nørgaard, Pettersson, *Pinto,* Portier *(Alternate : Dhaille), Probst,* Ruet *(Alternate : Fourré),* Sinesio *(Alternate : Triglia),* Stewart *(Alternate : Gale), Taner,* Mrs Af Ugglas *(Alternate :* Mr *Björck),* Mr *Vreven.*

N.B. The names of those members who were present at the meeting are printed in italics.

b. See Recommendation 1083 (Standing Committee, 30 June 1988).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

31 mai 1988 **Doc. 5907**

RAPPORT

sur les taxes postales internationales

(Rapporteur : M. GASSNER)

I. Projet de recommandation

présenté par la commission des questions économiques et du développement[1]

L'Assemblée,

1. Rappelant sa Recommandation 9 (1951) tendant à l'institution d'une union postale entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, ses Recommandations 102 (1956) et 143 (1957) relatives respectivement à la coopération européenne dans le domaine des postes et télécommunications, et à la création d'une conférence européenne des ministres des Postes et Télécommunications, ainsi que sa Recommandation 379 (1964) relative aux tarifs postaux des Etats membres du Conseil de l'Europe ;

2. Se réjouissant des progrès réalisés par plusieurs pays membres dans la voie de l'application des tarifs postaux intérieurs à leurs échanges de lettres, mais déplorant que cette pratique ne se soit pas encore généralisée dans l'ensemble de la zone du Conseil de l'Europe ;

3. Estimant que sa commission des questions économiques et du développement devrait procéder à un examen approfondi de la situation de monopole des services postaux dans les pays membres du Conseil de l'Europe ;

4. Convaincue de l'effet psychologique considérable qu'aurait une harmonisation des tarifs

1. *a.* Adopté à l'unanimité par la commission le 3 mai 1988.

Membres de la commission : MM. *Valleix (Président), Unland, De Vicente (Vice-Présidents), Aarts, De Arespacochaga,* Arnalds, *Blenk,* Cannata *(Remplaçant : Greco),* Capanna, Carvalhas *(Remplaçant : Moreira), Eicher, Erdem, Ewing, Flückiger,* Frendo, *Gassner,* Georgakopoulos, Goerens *(Remplaçant :* M^me^ *Hennicot-Schoepges), Hatzigakis,* M^me^ *Herfkens,* MM. *Hitschler, Holtz, Hyland, Jessel, Johnsen,* Miville *(Remplaçant : Seiler),* Nørgaard, Pettersson, *Pinto,* Portier *(Remplaçant : Dhaille), Probst,* Ruet *(Remplaçant : Fourré),* Sinesio *(Remplaçant : Triglia),* Stewart *(Remplaçant : Gale), Taner,* M^me^ Af Ugglas *(Remplaçant :* M. *Björck),* M. *Vreven.*

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en italique.

b. Voir Recommandation 1083 (Commission Permanente, 30 juin 1988).

rates would have on public opinion mobilisation in favour of the construction of Europe and the Council of Europe's aim "to achieve greater unity between its members";

5. Approving the proposal made by the Citizens' Europe Committee, instituted at the European Council at Fontainbleau in June 1984, to issue postage stamps featuring "European themes",

6. Recommends that the Committee of Ministers invite the governments of member states:

i. to commit themselves resolutely, in co-operation with the European Conference of Postal and Telecommunications Administrations (ECPT), towards the creation of a "European postal space", by extending to destinations in the entire Council of Europe area the internal tariff for postcards and standard letters;

ii. to see to the regular issue of stamps bearing identical designs marking particularly important events in the history of Europe's construction, especially on the occasion of the Council of Europe's 40th anniversary, to be celebrated on 5 May 1989;

iii. to work for a greater harmonisation of postal rates applicable to correspondence between the Council of Europe member states;

iv. to promote the modernisation of the postal administrations, in order to increase their ability to cope with new demands from users, in conditions of fair competition.

II. Explanatory memorandum

by Mr GASSNER

Introduction

The Assembly's interest in European postal links goes back to 1951.

In Recommendation 9, adopted on 5 December 1951, it advocated the establishment of a postal union between the member states of the Council of Europe and the convening of a conference of European postal and telecommunication services. These proposals were repeated in Recommendation 102 (1956) on European co-operation in the field of posts and telecommunications and Recommendation 143 (1957) on the institution of a European Conference of Ministers of Posts and Telecommunications.

In 1964, on the basis of a report presented by Mr Rohner on behalf of the Economic Committee, it adopted Recommendation 379 which

postaux, du point de vue de la sensibilisation de l'opinion publique à la mise en œuvre de la construction de l'Europe et du but du Conseil de l'Europe qui est «de réaliser une union plus étroite entre ses membres»;

5. Approuvant la proposition du Comité pour l'Europe des citoyens, institué par le Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, visant à l'émission de timbres-poste «à sujets européens»,

6. Recommande au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres:

i. à s'engager résolument, en coopération avec la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT), dans la voie de la création d'un «espace postal européen», en étendant à l'ensemble de la zone du Conseil de l'Europe l'application de leurs tarifs intérieurs dans l'acheminement des lettres ordinaires et des cartes postales;

ii. à veiller à l'émission de timbres d'un même graphisme à l'occasion d'événements particulièrement marquants pour la construction de l'Europe, notamment à l'occasion du 40e anniversaire du Conseil de l'Europe, qui sera célébré le 5 mai 1989;

iii. à œuvrer en vue d'une plus grande harmonisation des tarifs postaux applicables en matière de correspondance entre les Etats membres du Conseil de l'Europe;

iv. à soutenir le processus de modernisation des administrations postales, afin de les rendre plus aptes à servir les besoins nouveaux de la clientèle, dans le cadre d'une saine concurrence.

II. Exposé des motifs

par M. GASSNER

Introduction

Dès 1951, l'Assemblée s'intéressait aux relations postales en Europe.

Dans sa Recommandation 9, adoptée le 5 décembre 1951, elle recommandait l'institution d'une union postale entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et la création d'une conférence des postes et télécommunications européennes. Ces propositions ont été reprises dans la Recommandation 102 (1956) relative à la collaboration européenne dans le domaine des postes et télécommunications et dans la Recommandation 143 (1957) relative à la création d'une conférence européenne des ministres des Postes et Télécommunications.

En 1964, elle adoptait, sur la base d'un rapport de M. Rohner au nom de la commission économique, la Recommandation 379 qui invitait

requested member governments and their postal administrations to apply the internal postage rates to letters of the first weight step and postcards, then ultimately to other weight groups and other categories of mail exchanged between member countries.

The European Conference of Postal and Telecommunications Administrations (CEPT) was founded in 1959 on the basis of these recommendations. It now has twenty-six member states. Its purpose is to establish, through its recommendations, closer links between postal administrations and to standardise and improve their administrative and technical services. It is headed by a managing administration (at present the United Kingdom) which normally holds office for two years and it has had a liaison office in Berne since 1977.

On 23 April 1985, Mr Sager and others presented a motion for a resolution on international postal charges (Doc. 5401), which is appended to this report. The Bureau referred this motion to the Committee on Economic Affairs and Development (Reference No. 1488, 4 July 1985).

This motion is chiefly concerned with postal charges on newspapers and journals, and is set against the background of the remarkable expansion in the postal and telecommunications sector today.

While I was drawing up this report, I contacted the Chairman of the managing administration (which was then Denmark), the Secretariat of the "Postal" Committee and an official of the liaison office in Berne. They suggested a number of topics for discussion. The Committee on Economic Affairs and Development also held an exchange of views with a representative of the managing administration at its meeting on 29 June 1987 in Lausanne.

This report will be divided into four parts:

— international postal charges on newspapers and journals;

— the standardisation of postal charges in Europe;

— recent trends on the postal market;

— the post's contribution to the building of Europe.

Part I
International postal charges on newspapers and journals

In their motion for a resolution on international postal charges, Mr Sager and his co-

les gouvernements membres et leurs administrations postales à appliquer leurs tarifs postaux intérieurs aux lettres du premier échelon de poids et aux cartes postales, puis, dans un stade ultérieur, aux autres échelons de poids et aux autres catégories de courrier échangé entre les pays membres.

C'est sur la base de ces recommandations qu'a été fondée en 1959 la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT). Elle comprend à présent vingt-six pays membres. Sa mission est d'établir, grâce à ses recommandations, des liens plus étroits entre les administrations postales et d'harmoniser et d'améliorer leurs services administratifs et techniques. Elle est dirigée par une administration gérante (actuellement le Royaume-Uni) par période de deux ans en principe, et dispose depuis 1977 d'un office de liaison à Berne.

Le 23 avril 1985, M. Sager et plusieurs de ses collègues ont présenté une proposition de résolution relative aux taxes postales internationales (Doc. 5401), dont le texte figure en annexe. Le Bureau a renvoyé cette proposition à la commission des questions économiques et du développement (Renvoi n° 1488 du 4 juillet 1985).

Cette proposition de résolution concerne essentiellement les taxes postales applicables aux produits de la presse et de l'édition. Elle s'inscrit dans le cadre d'une évolution remarquable qui caractérise de nos jours le secteur des postes et des télécommunications.

Dans la préparation du présent rapport, j'ai pris contact avec le Directeur général de l'administration gérante qui, à l'époque, était le Danemark, le Secrétariat de la Commission «Postes» et le responsable de l'Office de liaison de Berne, qui m'ont fourni un certain nombre d'éléments de réflexion. La commission des questions économiques et du développement a également eu un échange de vues avec un représentant de l'administration gérante à sa réunion du 29 juin 1987 à Lausanne.

Le présent rapport sera divisé en quatre parties:

— les taxes postales internationales applicables aux produits de la presse et de l'édition;

— l'harmonisation des taxes postales en Europe;

— l'évolution récente du marché des postes;

— la contribution des postes à la construction de l'Europe.

Première partie
Les taxes postales internationales applicables aux produits de la presse et de l'édition

Dans leur proposition de résolution relative aux taxes postales internationales, M. Sager et

leagues consider that the increases in the newspaper rate (which is lower than that applying to letters) is an obstacle to media pluralism and the free international circulation of information. They therefore call upon "the governments of member states to devise a solution to these problems, whereby postal administrations would be exempted from payment of terminal charges in respect of newspapers and journals on subscription, or whereby the dispatching country's charge would not be higher than the newspaper rate charged in the destination country".

It should be explained that international postal charges are made up as follows: one part goes to the dispatching country, one part to the international carrier and a third part to the country of destination. The latter share is what is known as "terminal charges". These charges, which were introduced in 1971 to offset the costs of the postal administrations in countries of destination, were set at 8 gold-francs/kg by the Universal Postal Union's (UPU) Congress in Hamburg in 1984.

As the increase in these terminal charges has been accompanied over the years by a growth in the number of newspapers sent by post, international charges have given rise to problems which effectively jeopardise the freedom of the press and "are a threat to the free international circulation of public information". The issue of international charges is further complicated by national policies on aid (that is to say subsidies) to newspapers and journals.

In addition, several postal administrations have recently noted a sharp drop in international newspaper traffic as a result of the offensive mounted by private carriers to cream off profitable business.

Before studying the recommendations contained in Mr Sager's motion, especially those pertaining to charges, it would first be wise to examine the position and wishes of postal administrations, on the one hand, and of the international organisations representing the press and publishing houses, on the other.

Recent discussions organised by the CEPT between representatives of the post office and the press have shown that the postal administrations' main worries are the following: the newspapers and journals service is heavily in the red principally because governments are determined to subsidise the press through the low charges imposed on the post office. Furthermore, sharper competition from private messenger houses who capture the post office's only profitable business, that is to say the international part of it, deprives the post office of substantial earnings. It then faces

ses collègues considèrent notamment que l'augmentation des taxes pour les journaux (qui sont réduites par rapport à celles s'appliquant à la correspondance) constitue un obstacle au pluralisme des médias et à la libre circulation internationale de l'information. C'est pourquoi ils invitaient «les gouvernements des Etats membres à envisager une solution permettant de résoudre ces problèmes, en faisant en sorte que les diverses administrations postales soient exonérées de la part à verser pour les frais terminaux sur les journaux et revues à l'abonnement ou, éventuellement, que la taxe du pays expéditeur ne soit pas plus élevée que la taxe pour les journaux applicable dans le pays de destination».

Il y a lieu de préciser d'emblée que les taxes postales internationales se décomposent de la manière suivante: une partie revient au pays expéditeur, une partie au transporteur international et une troisième partie au pays destinataire. C'est cette dernière partie qui constitue les frais terminaux. Ces frais, qui ont été institués en 1971 dans le but de compenser les charges des administrations postales des pays destinataires, ont été fixés par le Congrès de Hambourg de l'Union postale universelle (UPU) de 1984 à 8 francs-or/kg.

L'augmentation de ces frais terminaux allant au cours des années de pair avec l'accroissement des expéditions de produits de la presse, des problèmes de tarification internationale sont survenus, qui mettent effectivement en danger la liberté de la presse et «entravent la libre circulation de l'information publique sur le plan international». Viennent encore compliquer les questions de tarification internationale les politiques nationales d'aide à la presse et à l'édition, notamment les subventions.

De plus, plusieurs administrations postales ont récemment constaté une forte baisse du trafic international de la presse à la suite de l'offensive d'écrémage du trafic rentable poursuivie par les transporteurs privés.

Avant d'aborder les recommandations figurant dans la proposition de M. Sager, notamment en matière de tarification, il sera utile d'examiner dans un premier temps les positions et *desiderata*, d'une part, des administrations postales et, d'autre part, des organisations internationales de la presse et de l'édition.

Il ressort de récentes discussions entre représentants des postes et de la presse, organisées notamment dans le cadre de la CEPT, que les préoccupations principales des administrations postales sont les suivantes: le service d'acheminement des produits de la presse et de l'édition est largement déficitaire en raison notamment de la volonté des gouvernements de subventionner la presse au moyen des tarifs bas imposés à la poste. D'autre part, la concurrence accrue des coursiers privés qui accaparent la partie internationale, seule partie rentable du trafic postal, prive les postes

technical problems such as packaging, addressing and bundling newspapers, factors which increase costs still further.

It would seem that the major concern of the international organisations representing the press and publishing houses is the quality of service, that is to say, speed, regularity and reliability which are essential if the level of subscriptions and advertising is to be maintained. Moreover, newspapers which are returned and need to be reforwarded cost publishers a great deal. Charges seem to be of secondary importance to them.

The recommendation contained in Mr Sager's motion that terminal charges should be reduced, or even abolished, would only partly solve the problems of the quality of the newspaper service, as it does not deal with the main concerns of the press and publishing houses' organisations and would represent a considerable loss of revenue for postal administrations. It should be noted in this respect that the introduction of terminal charges in 1971 was chiefly designed to counteract the imbalances in traffic between postal administrations. The reduction or abolition of these charges would above all aggravate the difficulties of postal administrations in the poorest countries which receive far more newspapers and journals than they dispatch, and especially of those in developing countries for which the terminal charges are resources which they are not ready to renounce. At its next congress, the UPU might nevertheless head for a certain differentiation of terminal charges according to the various categories of mail.

As far as newspapers and journals are concerned, the representatives of postal administrations and trade organisations seem to agree that concerted action in Europe should first be developed in the following sectors:

— at economic level, reduction of costs through more technological innovation;

— at commercial level, closer matching of the services offered by postal administrations to publishers' needs;

— with respect to the quality of service, improvement of delivery times and delivery services;

— with regard to charges, agreement is hindered by divergences in national government policies on aid to the press through postal measures.

A further difficulty is due to fluctuating exchange rates and competition from private mess-

d'importantes recettes. Elles sont, enfin, confrontées à des problèmes techniques, tels que l'emballage et l'adressage des journaux ainsi que la formation des liasses contenant les journaux, facteurs qui contribuent encore à accroître les coûts.

Pour les organisations internationales de la presse et de l'édition, il apparaît que la préoccupation majeure a trait à la qualité du service, notamment la rapidité, la régularité et la fiabilité qui constituent des éléments essentiels pour maintenir le niveau des abonnements et de la publicité. D'autre part, les retours et les réexpéditions des journaux coûtent extrêmement cher aux éditeurs. La tarification ne semble présenter pour eux qu'une priorité de second ordre.

La recommandation contenue dans la proposition de M. Sager visant à la réduction, voire à la suppression, des frais terminaux ne constitue ainsi qu'une solution partielle pour résoudre les problèmes de la qualité du trafic de la presse. En effet, elle ne correspond pas aux préoccupations principales des organisations de la presse et de l'édition et elle représenterait pour les administrations postales une perte de recettes considérable. Il y a lieu de noter à cet égard que l'institution des frais terminaux en 1971 était destinée avant tout à compenser les déséquilibres de trafic entre les administrations postales. La réduction ou la suppression de ces frais accroîtrait surtout les difficultés des administrations postales des pays les plus pauvres, qui sont les pays destinataires bien plus que les pays expéditeurs de produits de la presse, et notamment des pays en développement, pour qui les frais terminaux constituent des recettes auxquelles ils ne sont pas prêts à renoncer. A son prochain congrès, l'UPU pourrait toutefois s'acheminer vers une certaine différentiation des frais terminaux en fonction des catégories de courrier.

Dans le domaine des produits de la presse et de l'édition, les représentants des administrations postales et des organisations professionnelles semblent s'accorder à penser que la concertation au niveau de l'Europe devrait, dans un premier temps, se développer dans les secteurs suivants:

— sur le plan économique, la réduction des coûts par un recours accru aux innovations technologiques;

— sur le plan commercial, une meilleure adéquation des besoins des éditeurs et des services offerts par les administrations postales;

— sur le plan de la qualité du service, la maîtrise des délais de remise et le suivi des envois;

— sur le plan tarifaire, la difficulté de la concertation résulte des différentes politiques gouvernementales nationales dans l'aide postale accordée à la presse.

Une autre difficulté tient aux fluctuations monétaires et à la concurrence de coursiers privés

enger houses on the free market for the carriage of mail, especially newspapers. Nevertheless, some agreement on charges is essential in order to reduce the disparities which distort competition between the different postal administrations. The aim is not to establish a single European charge, but to define common criteria for rates, which do not rest exclusively on weight but which take into account urgency, packaging and national methods of conveyance, which directly influence the cost of the service given by the postal administration of the country of destination.

European concerted action should not, however, be restricted to newspapers and journals, but should be extended to all international postal charges with a view to setting up a "European postage area".

Part II
The standardisation of postal charges in Europe

As we saw above, the intention is less to introduce a single European charge than to establish a system of charges which maintains a financial balance between the various postal ad ministrations without frustrating the hopes of Europeans. The work carried out by the CEPT confirms that this is the right approach.

The CEPT's aim is still to achieve postal harmonisation in Europe and to set up a "European postage area" but, from the outset, it has encountered substantial difficulties which are being exacerbated today because an increasing number of postal administrations are obliged to operate in accordance with commercial principles.

The original aim of the CEPT was to harmonise postal charges in Europe through the introduction of standardised rates for inland and overseas mail.

As it met with extreme reluctance, it strove to ensure that each administration applied its inland scale of charges to mail between member states, although these charges vary in an important ratio depending on the country. But, as this principle was likely to lead to a substantial loss of revenue for some administrations, it advocated, in Recommendation Po/c 11, a reduction (of at least 10%) in the existing postal charges between its member states.

As these principles apply to letters in the first weight step and to postcards, another hurdle rapidly became apparent, that of the need to harmonisé weight groups.

sur le marché du transport du courrier hors monopole, notamment celui de la presse. Toutefois, une certaine concertation sur le plan tarifaire s'avère indispensable afin d'atténuer la disparité des tarifs qui a pour effet de fausser la concurrence entre les diverses administrations postales. L'objectif n'est pas de fixer un tarif européen unique, mais de définir des critères communs de structures tarifaires ne reposant plus exclusivement sur des échelons de poids, mais prenant en compte l'urgence des expéditions, les modalités d'acheminement dans les circuits postaux nationaux et le niveau de préparation des envois qui ont une influence directe sur le coût du service rendu par l'administration postale du pays destinataire.

Toutefois cette concertation européenne ne devrait pas se limiter au marché des produits de la presse et de l'édition, mais s'étendre à l'ensemble des taxes postales internationales en vue de la création d'un «espace postal européen».

Deuxième partie
L'harmonisation des taxes postales en Europe

Comme nous l'avons vu ci-dessus, il s'agit moins de créer un tarif européen unique que de mettre en place un système de tarification préservant l'équilibre financier des différentes administrations postales et conforme aux aspirations des citoyens européens. Les travaux menés par la CEPT confirment l'opportunité de cette orientation.

Si la CEPT continue de considérer que son but est de réaliser l'harmonisation postale en Europe et de créer un «espace postal européen», elle se heurte depuis qu'elle existe à de considérables difficultés qui s'accentuent encore aujourd'hui dans la mesure où un nombre croissant d'administrations postales sont tenues de fonctionner selon des principes commerciaux.

A l'origine, la CEPT visait à réaliser l'harmonisation des tarifs postaux en Europe par l'introduction de taxes uniformes pour le courrier intérieur et extérieur.

Se heurtant à de fortes réticences, elle a fait porter son effort sur l'application, dans les relations entre ses pays membres, des taxes du service intérieur de chaque administration, bien que celles-ci varient dans une importante proportion selon les pays. Mais, comme ce principe risquait d'entraîner pour certaines administrations d'importantes pertes de recettes, elle a préconisé, dans sa Recommandation Po/c 11, la réduction (d'au moins 10%) des tarifs en vigueur dans les relations postales entre ses pays membres.

Ces principes s'appliquant aux lettres du premier échelon de poids et aux cartes postales, une autre difficulté est rapidement apparue, celle de la nécessité d'harmoniser les échelons de poids.

Substantial progress has nevertheless been made through the convening of several meetings of the European Conference of Ministers of Postal and Telecommunication Services.

Until 1963, arrangements were concluded with a view to applying the inland rates between Nordic countries, the six member states of the European Community, as well as bilateral agreements, for instance, between the United Kingdom and Ireland and between Spain and Portugal.

Between 1963 and 1980:

— The Federal Republic of Germany extended the application of a+[1] to Liechtenstein, San Marino, Switzerland and the Vatican.

— Belgium has done the same for San Marino and the Vatican.

— Luxembourg has done the same for Liechtenstein, San Marino and Switzerland.

— Switzerland and Liechtenstein have introduced a lower rate for mail bound for any CEPT country a°.[2]

Since 1980:

— Federal Republic of Germany: a+ with Austria, Denmark, Ireland and the United Kingdom.

— Austria: a° for mail bound for any CEPT country.

— Belgium: a*,[3] with Denmark, Greece, Ireland and the United Kingdom.

— Denmark: a+ for all CEPT countries.

— Spain: a* reduction of 10% for normalised letters in the first weight group sent to EEC countries.

— France: a° for Austria, Ireland, Liechtenstein and Switzerland; a+ for Denmark, Greece, Portugal, Spain and the United Kingdom.

— Greece: a+ for Cyprus.

— Ireland: a+ for all EEC countries.

— Italy: a+ for Belgium, Denmark, Luxembourg and the Netherlands.

— Luxembourg: a* inland rate for all CEPT countries, which goes further than the recommendation.

1. a+: application of inland rates to letters in the first weight group and postcards.

2. a°: reduction of at least 10% on international rates for letters in the first weight group and postcards.

3. a*: application of any other measure to promote the standardisation of postal charges within the framework of the CEPT.

D'importants progrès ont néanmoins été accomplis, grâce notamment à la tenue de plusieurs réunions de la Conférence européenne des ministres des Postes et des Télécommunications.

Jusqu'en 1963 ont été conclus des arrangements visant à appliquer le tarif intérieur entre les pays nordiques et les six pays de la Communauté européenne, ainsi que des accords bilatéraux, par exemple, entre le Royaume-Uni et l'Irlande et entre l'Espagne et le Portugal.

Entre 1963 et 1980:

— La République Fédérale d'Allemagne a étendu l'application en a+[1] au Liechtenstein, à Saint-Marin, à la Suisse et au Vatican.

— La Belgique a fait de même pour Saint-Marin et le Vatican.

— Le Luxembourg a fait de même pour le Liechtenstein, Saint-Marin et la Suisse.

— La Suisse et le Liechtenstein ont introduit une taxe réduite à destination de tous les pays de la CEPT a°[2].

Depuis 1980:

— République Fédérale d'Allemagne: a+ avec l'Autriche, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni.

— Autriche: a° à destination de tous les pays de la CEPT.

— Belgique: a*[3] avec le Danemark, la Grèce, l'Irlande et le Royaume-Uni.

— Danemark: a+ pour tous les pays de la CEPT.

— Espagne: a* réduction de 10 % pour les lettres normalisées du 1er échelon de poids à destination des pays de la CEE.

— France: a° pour l'Autriche, l'Irlande, le Liechtenstein et la Suisse; a+ pour le Danemark, l'Espagne, la Grèce, le Portugal et le Royaume-Uni.

— Grèce: a+ pour Chypre.

— Irlande: a+ pour les pays de la CEE.

— Italie: a+ pour la Belgique, le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas.

— Luxembourg: a* tarif intérieur pour tous les pays de la CEPT allant au-delà de la recommandation.

1. a+: application des taxes de service intérieur pour les lettres du 1er échelon de poids et pour les cartes postales.

2. a°: application d'une réduction de 10% au moins des tarifs internationaux pour les lettres du 1er échelon de poids et pour les cartes postales.

3. a*: application d'une autre mesure propre à accentuer l'harmonisation des tarifs postaux dans le cadre de la CEPT.

— Norway: a° lower rate for all CEPT countries.

— Netherlands: a+ for all CEPT countries.

— United Kingdom: a+ for all EEC countries.

— Turkey: a+ for Cyprus.

— Vatican: a+ for Belgium, Italy, Luxembourg, the Netherlands and Switzerland.

An extension of the formula whereby the same rate is charged on inland mail and mail sent between the member states of the Council of Europe constitutes an aim which governments and postal administrations ought to foster in order to obtain the general public's support for the building of Europe, as everything connected with postal rates has considerable repercussions on the public at large.

Moreover, this proposal formed the subject of a recommendation of the Commission of the European Communities of 29 May 1979 on the application of inland postal rates to certain mail between member states. This recommendation was based on the conclusions of a study, namely that, at the financial level, charging the same rate on inland mail and mail between member states would not entail any very significant loss of revenue and that the financial obstacle could be overcome quite easily on the occasion of an increase in national postal rates. From the technical point of view, the study concluded that charging the inland rate on mail between member states raised scarcely any problems as some countries already applied this measure.

But the real value of applying a measure of this kind to all Council of Europe member states would be political, as a step towards the establishment of a "European postage area"; it would enable people at large to perceive the meaning and practical effects of building Europe in their daily lives. Moreover, this proposal has been taken up by the *ad hoc* Committee on a People's Europe, established by the European Council of Fontainebleau in June 1984.

As postal services play an important role in economic life, the contribution which such a measure could make to the completion of the internal market, scheduled for 1 January 1993, must not be forgotten either.

Part III
Recent trends on the postal market

In recent years, private companies offering absolutely unbeatable prices have made their

— Norvège: a° taxe réduite pour tous les pays de la CEPT.

— Pays-Bas: a+ pour tous les pays de la CEPT.

— Royaume-Uni: a+ pour tous les pays de la CEE.

— Turquie: a+ pour Chypre.

— Vatican: a+ pour la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

L'extension de la formule de l'application d'un même tarif aux relations intérieures et aux relations entre Etats membres du Conseil de l'Europe constitue un objectif qui mériterait d'être encouragé par les gouvernements et les administrations postales, notamment pour emporter l'adhésion de l'opinion publique à la construction de l'Europe. En effet, tout ce qui touche les tarifs postaux a un grand retentissement auprès des populations.

Cette proposition a d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation de la Commission des Communautés européennes du 29 mai 1979 concernant l'application du tarif intérieur dans certaines relations postales entre Etats membres. Cette recommandation s'appuyait sur les conclusions d'une étude qui concluait que, sur le plan financier, l'application d'un même tarif aux relations intérieures et aux relations entre Etats membres n'entraînerait pas de perte de recettes très importante et que l'obstacle financier pourrait être surmonté assez facilement lors d'une augmentation nationale des tarifs. Sur le plan technique, l'étude concluait que l'application du tarif intérieur dans les relations postales entre Etats membres ne posait guère de problèmes, certains Etats appliquant déjà cette mesure.

Mais c'est sur le plan politique que l'application d'une telle mesure à l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe prendrait toute sa valeur en vue de la création d'un «espace postal européen»: elle permettrait aux citoyens d'appréhender dans leur vie quotidienne le sens et la réalité de la construction de l'Europe. Cette proposition a d'ailleurs été reprise par le Comité *ad hoc* «Europe des citoyens», institué par le Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984.

Il ne faut pas négliger non plus, eu égard à l'importance des prestations de service des postes dans la vie économique, la contribution que pourrait apporter une telle mesure à l'achèvement du marché intérieur prévu pour le 1er janvier 1993.

Troisième partie
L'évolution récente du marché des postes

Au cours des dernières années, on a vu se développer des sociétés privées sur le marché du

appearance on the market for mail carriage services. This development has been assisted by the differences between member states' postal charges, on the one hand, and the disparity in legislation on the monopoly of carrying mail, on the other. It should be noted in this respect that newspapers are not covered by this monopoly.

These private firms contact large companies and international organisations and offer to convey their international mail at particularly attractive rates. They transport the mail in their own vehicles either directly to capitals, or to a country levying lower postal charges. In both cases, these firms thus avoid the payment of postal charges in their clients' country. By taking over the international transportation of mail, private messengers really cream off the profitable side of postal traffic. Once the mail has reached the capitals of the countries of destination, it is forwarded by the national post office which receives the charges. These very often cover only part of the service which they have to give to send the mail from the metropolis to all the addressees in the country, including those living in the most remote regions. They are thus responsible for the least profitable bit of transportation and are unable to compensate for it from the lucrative (international) bit which is cornered by private messengers. Furthermore, they are suffering from a sizeable fall in postal traffic.

Postal administrations are consequently running at a greater loss and are prompted to demand an increase in terminal charges. This is particularly true in the case of some developing countries which, because they levy very low postal charges, find that their infrastructure is abused as a route for international mail. In some industrialised countries, this loss of revenue is also accompanied by that resulting from the hiving off of the postal and telecommunications sectors.

As for the man in the street, he will certainly gain on the swings of postal charges but lose on the roundabouts of taxation as it will be up to him to make good the post office's deficit via the state budget. Another adverse consequence for the consumer lies in the relatively frequent delays in the delivery of mail. These often inexplicable delays could be due, I think, to the fact that private messengers might be tempted to frank the mail at the lowest possible rates, or to the fact that postal administrations might do battle with the competition by tending not to give the highest priority to consignments passed on to them by private companies, when they are able to distinguish them.

transport du courrier qui pratiquent des prix défiant toute concurrence. Ce développement a été favorisé grâce, d'une part, aux disparités tarifaires entre Etats membres et, d'autre part, à la diversité des législations relatives au monopole du transport du courrier. A noter à cet égard que les produits de presse ne sont pas couverts par le monopole.

Ces firmes privées s'adressent, par exemple, aux grandes entreprises et aux organisations internationales en leur proposant d'acheminer leur courrier international à des tarifs particulièrement attractifs. Elles assurent par leurs propres moyens le transport du courrier soit directement dans les capitales, soit dans un pays pratiquant des tarifs postaux intéressants. Dans les deux cas de figure, ces firmes évitent ainsi de payer les taxes postales du pays de leur client. Prenant en charge la partie internationale du transport du courrier, les coursiers privés procèdent à un véritable écrémage de la partie rentable du trafic postal. Une fois le courrier parvenu dans les capitales des Etats destinataires, il est pris en charge par les postes nationales ; celles-ci toucheront des taxes qui, très souvent, ne compensent que partiellement le service qu'elles sont tenues de rendre pour acheminer le courrier de la métropole à l'ensemble des destinataires du pays, dont ceux résidant dans les régions les plus reculées. Elles assurent ainsi la partie du transport la moins rentable et ne peuvent trouver compensation sur la partie rentable (internationale) qui est accaparée par les coursiers privés. Elles souffrent d'autre part d'une importante chute du trafic postal.

Cette situation a pour effet d'accroître le déficit d'exploitation des administrations postales et de les inciter à réclamer un accroissement des frais terminaux. Ceci est particulièrement vrai pour certains pays en développement qui, pratiquant des tarifs postaux très bas, voient leur infrastructure abusivement utilisée pour l'acheminement du courrier international. Dans certains pays industrialisés, cette perte de recettes s'accompagne en outre de celle résultant de la séparation entre le secteur des postes et celui des télécommunications.

Quant au citoyen, il sera certes gagnant sur le plan des taxes postales, mais perdant sur celui de l'imposition dans la mesure où il lui appartiendra de renflouer, par le biais du budget de l'Etat, les déficits des administrations postales. Une autre conséquence néfaste pour le consommateur réside dans le retard que l'on a pu noter relativement fréquemment dans la distribution du courrier. Ces délais, souvent inexplicables, pourraient être dus, selon votre rapporteur, au fait des coursiers privés qui pourraient être tentés d'affranchir le courrier à des tarifs aussi bas que possible, ou au fait des administrations postales qui, pour lutter contre la concurrence qui leur est livrée, peuvent avoir tendance, dans la mesure où elles parviennent à les distinguer, à ne pas accorder la plus haute priorité aux envois qui leur sont remis par les sociétés privées.

The trend is hardly satisfactory and it is time to take action in order to establish healthier competition of greater benefit to members of the public, postal administrations and the private sector.

I think that it would be as illusory as it would be dangerous to attempt to widen the postal monopoly. Postal administrations must first come to terms with economic realities, as they did in the case of datapost (mail which is delivered immediately) where they were able to meet the challenge of competition from the private sector. In order to enable postal administrations, which unlike private messengers have fixed costs and public service obligations, to compete on equal terms, the authorities ought to modernise them without delay in order to make them better equipped to meet customers' new needs within the framework of healthy, fair competition. They should also try not to deprive them of revenue from terminal charges and the telecommunications sector allowing them to compensate, albeit only partially, for their unprofitable activities. Unless such measures are taken, the authorities will be forced to finance the widening deficits of their postal administrations by subsidies or by a huge rise in charges, which will certainly conflict with Mr Sager's motion.

L'évolution de la situation n'est guère satisfaisante et il est temps de réagir pour mettre en place des conditions de concurrence plus saines et plus avantageuses à la fois pour les citoyens, les administrations postales et le secteur privé.

Selon votre rapporteur, il serait aussi illusoire que dangereux de s'orienter vers un élargissement du monopole postal. Il est nécessaire en premier lieu que les administrations postales s'adaptent aux réalités économiques, comme elles ont su le faire s'agissant du courrier extrarapide, instantané, pour lequel elles ont su relever le défi de la concurrence du secteur privé. Afin que les administrations postales, qui ont des charges fixes et des obligations de service public que ne connaissent pas les coursiers privés, puissent faire face à la concurrence à armes égales, les pouvoirs publics devraient sans tarder procéder à leur modernisation afin de les rendre plus aptes à servir les besoins nouveaux de la clientèle, dans le cadre d'une concurrence saine et loyale. Ils devraient également éviter de les priver des recettes, notamment celles provenant des frais terminaux et du secteur des télécommunications, leur permettant de compenser, ne serait-ce qu'en partie, leurs activités non rentables. A défaut de telles mesures, les pouvoirs publics seront amenés à financer des déficits de plus en plus lourds de leurs administrations postales par des subventions ou par un relèvement massif des taxes, ce qui va certainement à l'encontre de la proposition de M. Sager.

Part IV
The post's contribution to the building of Europe

Where would international relations be without the post and telecommunications, if the citizens of Europe could not write to one another, talk to one another or send parcels from one member state to another? These are all things of which they have personal experience in their day-to-day existence.

The post and telecommunications are a vital instrument of international economic relations and are equally essential at human level.

At economic level, the present reorganisation of the postal and telecommunications sector must be carried out with a view to the completion of the internal market in Europe. European postal administrations must move with the times and strengthen co-operation in order to harmonise services and charges. The way has been shown by the postal administrations of twelve countries (Belgium, Denmark, the Federal Republic of Germany, Finland, France, Ireland, the Netherlands, Norway, Sweden, the United Kingdom, Canada and the United States) which have just signed an agreement to set up a joint company to handle express deliveries.

Quatrième partie
La contribution des postes à la construction de l'Europe

Que pourraient être les relations internationales sans les postes et les télécommunications, sans que les citoyens européens puissent s'écrire, se parler et s'envoyer des colis d'un Etat membre à l'autre? Ils en font l'expérience personnelle dans leur vie quotidienne.

Instrument indispensable des relations économiques internationales, les postes et les télécommunications sont tout aussi essentielles au niveau humain.

Sur le plan économique, la restructuration actuelle dans le secteur des postes et des télécommunications doit s'inscrire dans l'optique de l'achèvement du marché intérieur en Europe. Les administrations postales européennes doivent se moderniser et renforcer leur coopération en vue d'une harmonisation des prestations et des tarifs. La voie en a été tracée par les administrations postales de douze pays (Belgique, Danemark, République Fédérale d'Allemagne, Finlande, France, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Canada et Etats-Unis) qui viennent de conclure un accord pour constituer une société commune de traitement des envois express.

In human and political terms, the setting up of a "European postage area" would certainly have a considerable impact on the public's awareness of Europe. It would promote integration, give a feeling of belonging to the same entity and would permit major savings in time through the standardisation of services and postal rates throughout the continent.

But, in order to win over the public and thereby obtain the authorities' support, European post offices ought to step up practical measures like the issue, in the different countries, of postage stamps with the same design on the occasion of particularly outstanding events in the building of Europe. This proposal which was already made by the *ad hoc* Committee on a People's Europe, set up by the European Council of Fontainebleau in June 1984, could usefully be supported by the Committee of Ministers of the Council of Europe and put into practice in a particularly timely fashion on the occasion of the 40th anniversary of the Council of Europe which will be celebrated on 5 May 1989.

APPENDIX

Motion for a resolution on international postal charges[1]

presented by Mr SAGER and others

Sur le plan humain et politique, la création d'un «espace postal européen» aurait certainement un retentissement considérable sur la conscience européenne des citoyens. Elle constituerait un facteur d'intégration, provoquerait un sentiment d'appartenance à un même ensemble et permettrait d'importantes économies de temps grâce à l'harmonisation des prestations et des tarifs postaux dans l'ensemble du continent.

Mais, pour obtenir les faveurs du public et, partant, le soutien des pouvoirs publics, les postes européennes devraient multiplier les initiatives concrètes comme l'émission, dans les différents pays, de timbres-poste d'un même graphisme à l'occasion d'événements particulièrement marquants pour la construction de l'Europe. Cette proposition, qui avait déjà été faite par le Comité *ad hoc* «Europe des citoyens», institué par le Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, pourrait être utilement soutenue par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour se concrétiser, de manière particulièrement opportune, à l'occasion du 40e anniversaire du Conseil de l'Europe, qui sera célébré le 5 mai 1989.

ANNEXE

Proposition de résolution relative aux taxes postales internationales[1]

présentée par M. SAGER et plusieurs de ses collègues

1. This text is published separately. It can be obtained on request from the Distribution Service, Council of Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

See Doc. 5401 and Reference No. 1488.

1. Ce texte a été publié séparément. Il est disponible sur demande adressée au Service de la distribution, Conseil de l'Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

Voir Doc. 5401 et Renvoi no 1488.