

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet

KOM(2006) 594 endelig — 2006/0196 (COD)

(2007/C 168/16)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 1. december 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 47, stk. 2, og artikel 55 og 95 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvises til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Raymond Hencks til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. marts 2007.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 435. plenarforsamling den 25.-26. april 2007, mødet den 26. april, følgende udtalelse med 131 stemmer for, 26 imod og 8 hverken for eller imod:

1. Henstillinger

1.1 Med det foreliggende direktivforslag agter Kommissionen den 1. januar 2009 at indlede den sidste fase i åbningen af markedet for posttjenester stort set under opretholdelse af befordringspligten i sin nuværende udstrækning i alle EU's medlemsstater, samtidig med at enerettighederne (eneretsområdet) til finansiering af befordringspligten afskaffes.

1.2 Det største problem i tilrettelæggelsen af denne sidste fase består i at finde en metode, der sikrer en effektiv og konkurrencedygtig postsektor, som fortsat kan opfylde befordringspligten på et højt kvalitetsniveau til overkommelige priser for EU's borgere og virksomheder, under hensyntagen til den samlede økonomis konkurrenceevne, borgernes behov uanset bopæl eller indkomst, beskæftigelsen og den bæredygtige udvikling.

1.3 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) mener ikke, at de argumenter, Kommissionen har fremført til støtte for sit forslag med tilstrækkelig sikkerhed kan garantere befordringspligtens bæredygtige finansiering i de enkelte medlemsstater, navnlig ikke i dem, der geografisk eller befolkningsmæssigt er vanskeligt stillede, og derfor kan de ikke i skrivende stund på afgørende måde sætte spørgsmålstegn ved eneretsområdet som finansieringskilde, der i et stort antal medlemsstater har vist sig at være både effektiv og retfærdig.

1.4 EØSU kan ikke godkende, at restomkostningerne ved befordringspligten kompenseres ved indførelse af en afgift, gennem en takstforhøjelse eller ved offentlig støtte, idet den for nærværende ikke indebærer særlige omkostninger for brugerne/skatteborgerne.

1.5 EØSU er på nuværende tidspunkt hverken overbevist af en løsning med et »play or pay« system, hvor hver enkelt operatør kan købe sig fri af befordringspligten ved at deltage i dens finansiering, eller af konceptet med en udligningsfond.

1.6 Kommissionen bør præcisere, inden for hvilke rammer liberaliseringen af posttjenesterne kan foregå. Dette er en

forhåndsbetingung for, at eneretsområdet som finansieringskilde for befordringspligttydelserne kan afskaffes.

1.7 I lyset af den usikkerhed og de risici, som en fuld åbning af posttjenestemarkedet er forbundet med, finder EØSU ikke, at den 1. januar 2009 er en realistisk frist, så meget mindre som postvirksomhederne i de medlemsstater, der først tiltrådte EU i 2004, ikke vil have tilstrækkelig tid til at tilpasse sig den nye situation.

1.8 EØSU anmoder om:

- at det nuværende direktiv forlænges,
- at der fastsættes fuld liberalisering af postsektoren pr. 1. januar 2012 på den betingelse, at der inden da i tæt samarbejde mellem alle berørte parter er fundet en finansieringsløsning, der dels er troværdig, dels tilfører eneretsområdet merværdi,
- at de særlige gratis postforsendelser til blinde eller svagt-seende og deres organisationer bliver et led i befordringspligten.

2. Indledning

2.1 I samfundsøkonomisk henseende har posttjenesterne stor betydning for den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed og for gennemførelsen af Lissabon-strategien. De bidrager direkte til den enkelte borgers grundlæggende rettigheder og tilhørsforhold til samfundet, til solidariteten og samhørigheden mellem befolkningerne og regionerne, den europæiske økonomis konkurrenceevne samt endelig til den bæredygtige udvikling.

2.2 Ifølge Kommissionens skøn ekspederer postvirksomhederne i EU hvert år 135 mia. forsendelser, svarende til en omsætning på hen ved 88 mia. euro eller ca. 1 % af Fællesskabets bruttonationalprodukt (BNP). To tredjedele af denne omsætning stammer fra postforsendelser, resten fra pakkeforsendelser, ekspresforsendelser og øvrige tjenesteydelser.

2.3 Pålidelige befordringspligttydelser af høj kvalitet og til overkommelige priser, og som alle uanset bopæl, indkomst o.a. har adgang til, er et væsentligt element i den europæiske sociale model og i Lissabon-strategien. Befordringspligttydelser af høj kvalitet er en nødvendighed både for borgerne og de økonomiske operatører, der er de vigtigste købere af posttjenester, og som er afhængige af, at hver eneste forsendelse uddeles til adressaten, uanset hvem dette måtte være, eller hvor vedkommende måtte befinde sig.

2.4 Reformen, ny teknologi og øget automatisering inden for postsektoren har medført betydelige kvalitets- og effektivitetsforbedringer samt større kundevenlighed.

2.5 Denne udvikling, der modsiger de pessimistiske forudsigelser om et stadigt skrumpende marked for posttjenester, er et bevis på det vækstpotentiale, som operatørerne ser i udviklingen af nye tjenesteydelser som e-shopping, e-handel eller hybridpost.

2.6 I modsætning til de øvrige netværksindustrier er postvirksomhed, og navnlig postomdeling, fortsat karakteriseret ved meget manuelt arbejde og personrelaterede tjenesteydelser, og postsektoren er i beskæftigelsesmæssig henseende en vigtig sektor; det skønnes, at den enten direkte eller indirekte giver beskæftigelse til 5 mio. mennesker. Udgifterne til arbejdskraft, der som oftest er faste omkostninger, og som udgør størstedelen af de samlede omkostninger (+/- 80 %) er særligt udsatte for eventuelle rationaliseringsforanstaltninger i forbindelse med liberalisering og konkurrenceevneforbedring.

2.7 Endelig vil EØSU endnu engang minde om, at de Eurobarometer-undersøgelser, der gennemføres med regelmæssige mellemrum, viser, at det store flertal af brugerne generelt er tilfreds med kvaliteten af de ydede posttjenester.

3. Baggrund

3.1 De indledende skridt til den gradvise og kontrollerede liberalisering af postsektoren blev taget med grønbogen af 11. juni 1992 om udvikling af det indre marked for posttjenester samt meddelelsen af 2. juni 1993 om »Retningslinjer for udvikling af Fællesskabets posttjenester« og påbegyndt for ca. 10 år siden med direktiv 97/67/EF, i almindelig tale kaldet »postdirektivet«.

3.2 Postdirektivet, der udløber den 31. december 2012, fastsatte fælles regler for udvikling af det indre marked for posttjenester vedrørende:

- befordringspligten,
- eneretsområdet (monopol),
- principper om takstfastsættelse og krav til befordringspligtige virksomheder om gennemskuelige regnskaber,
- kvalitetsstandarder,
- harmonisering af tekniske standarder,

- uafhængige nationale forvaltningsmyndigheder.

3.3 Befordringspligten

3.3.1 I henhold til postdirektivet skal medlemsstaterne sørge for, at de tjenester, der er omfattet af befordringspligten, leveres til alle brugere til overkommelige priser på alle hverdage og mindst fem dage om ugen overalt på det nationale område, idet der mindst sikres

- indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser på op til 2 kg og af postpakker på op til 10 kg,
- postbefordring mv. af rekommanderede forsendelser og forsendelser med angiven værdi,
- egnede adgangssteder.

3.3.2 Bestemmelserne i fællesskabslovgivningen sikrer således alle borgere i EU en reel kommunikationsydelse, uanset de fysiske-geografiske eller befolkningsmæssige karakteristika i det område, hvor de bor.

3.3.3 Befordringspligten, der ligeledes omfatter indenlandske og grænseoverskridende tjenesteydelser, bør i henhold til ovenstående definition honorere visse nærmere bestemte kvalitetskrav, navnlig til forsendelsestider samt til hyppighed og pålidelighed, for de indenlandske ydelser fastsat af medlemsstaterne og for de grænseoverskridende ydelser, der er underlagt Fællesskabets lovgivning, af Europa-Parlamentet og Rådet.

3.4 Eneretsområdet

3.4.1 I de tilfælde, hvor en medlemsstat mener, at opfyldelse af befordringspligten indebærer en urimelig økonomisk belastning for leverandøren af den pågældende tjenesteydelse, kan medlemsstaten give leverandøren eneret på indsamling, transport og omdeling af indenlandske brevfor sendelser samt, i det omfang dette er nødvendigt for opretholdelsen af befordringspligttydelserne, af grænseoverskridende post og adresserede reklamefor sendelser

- på op til 50 gram (eller af forsendelser til en pris, der ikke med en faktor 2,5 overstiger den offentlige takst for brevfor sendelser på første vægtsats i den hurtigste kategori).

4. Kommissionens direktivforslag

4.1 Den fremadrettede undersøgelse, som Kommissionen har ladet et internationalt konsulentfirma ⁽¹⁾ udføre, konkluderer, at realiseringen af et indre marked for posttjenester i alle medlemsstater i 2009 er foreneligt med opretholdelsen af et højt kvalitetsniveau for befordringspligttydelser. Undersøgelsen påpeger ikke desto mindre, at de med markedsåbningen forbundne risici for opretholdelsen af befordringspligttydelserne kræver, at de fleste medlemsstater træffer en række såkaldte »ledsagende/understøttende« foranstaltninger.

⁽¹⁾ The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009/Price Waterhouse & Coopers.

4.2 Det forelagte direktivforslag tilstræber fuld åbning af posttjenestemarkedet pr. 1. januar 2009, idet det fælles niveau for befordringspligtigheder fastholdes i sin nuværende udstrækning for alle brugere i samtlige EU's medlemsstater.

4.3 Med virkning fra 1. januar 2009 vil det ikke længere være tilladt medlemsstaterne at udstede eller opretholde ene- eller særrettigheder (eneretsområde) til etablering og levering af posttjenester.

4.4 Medlemsstaterne skal ikke nødvendigvis længere foretage en obligatorisk udpegning af en eller flere befordringspligtige virksomheder, men kan opfylde befordringspligten eller dele af den ved f.eks. at overlade det til markedskræfterne eller ved at lade medlemsstaterne identificere bestemte tjenester eller egne, hvor befordringspligten ikke kan opfyldes af markedskræfterne, og hvor disse tjenester så ydes omkostningseffektivt ved hjælp af offentlige udbud.

4.5 Når der er behov for ekstern finansiering af befordringspligten, kan medlemsstaterne vælge mellem følgende muligheder:

- indgåelse af offentlige indkøbsaftaler,
- skadesløsholdelse ved direkte statsstøtte,
- en udligningsfond, hvis midler kan skaffes ved afgifter fra postvirksomhederne eller brugerne,
- etablering af et »play or pay«-system, der gør erhvervelse af autorisation som postbefordrende virksomhed afhængig af, enten at befordringspligten overholdes, eller at der bidrages til finansieringen af en udligningsfond.

4.6 Det forelagte direktivforslag indfører ligeledes en ny bestemmelse, der pålægger medlemsstaterne at vurdere behovet for at sikre alle operatører gennemskuelige og ikke-diskriminerende muligheder for at få adgang til postinfrastrukturen og til følgende faciliteter: Postnummersystem, adressedatabase, postbøks, postkasser og brevindkast, oplysninger om adresseforandring, eftersendelse og returnering. Downstream-adgang til sorterings- og omdelingsdelen af nettet er ikke omfattet af de nævnte bestemmelser.

5. Generelle bemærkninger

5.1 EØSU har altid påskønnet, at liberaliseringen af posttjenesterne, modsat hvad der har været tilfældet for andre sektorer vedkommende, ikke er blevet hastet igennem, men indtil videre er blevet gennemført gradvist og kontrolleret. Udvalget er glad for, at forslaget bakker op om de vigtigste elementer i befordringspligtighederne, som alle borgere skal have adgang til. EØSU anmoder imidlertid om, at de særlige gratis postforsendelser til blinde eller svagtseende bliver et led i befordringspligten.

5.2 For Kommissionen består det største problem i tilrettelæggelsen af den sidste fase af den fulde åbning af posttjenestemarkedet i EU i at finde en metode, der sikrer en effektiv og konkurrencedygtig postsektor, som fortsat kan opfylde befordringspligten på et højt kvalitetsniveau til overkommelige priser for EU's borgere og virksomheder.

5.3 EØSU mener ikke, at de argumenter, Kommissionen har fremført til støtte for sit forslag med tilstrækkelig sikkerhed kan garantere befordringspligtens bæredygtige finansiering i de enkelte medlemsstater, navnlig ikke i dem, der geografisk eller befolkningsmæssigt er vanskeligt stillede, og derfor kan de ikke i skrivende stund på afgørende måde sætte spørgsmålstegn ved eneretsområdet som finansieringskilde, der i et stort antal medlemsstater har vist sig at være både effektiv og retfærdig.

5.4 EØSU kan ikke godkende, at restomkostningerne ved befordringspligten kompenseres ved indførelse af en afgift, gennem en takstforhøjelse eller ved offentlig støtte, idet den for nærværende ikke indebærer særlige omkostninger for brugerne/skatteborgerne.

5.5 EØSU er på nuværende tidspunkt ikke overbevist af en løsning med et »play or pay« system, hvor hver enkelt operatør kan købe sig fri af befordringspligten ved at deltage i dens finansiering. Dette system er i praksis alene blevet anvendt på forsøgsbasis i Finland, men uden nævneværdige resultater. Konceptet med en udligningsfond forekommer heller ikke at være hensigtsmæssigt. I den eneste medlemsstat, hvor man har forsøgt sig med et sådant system, nemlig Italien, har man måttet konstatere, at det var en fiasko.

5.6 Det samme gælder finansiering via offentlig støtte, der blot ville være ensbetydende med en belastning af de offentlige finanser, der allerede er under pres andetstedsfra, og for hvilken regningen blot endnu en gang ville blive givet videre til brugerne/skatteborgerne.

5.7 Endelig bemærker EØSU, at Kommissionens alternative finansieringsforslag ikke er blevet analyseret med hensyn til gennemførlighed og effektivitet. Dette under disse omstændigheder at gennemføre forslagene i praksis ville udsætte medlemsstaterne for risikoen for at komme til at befinde sig i en situation, hvor der ikke var nogen vej tilbage, fordi markedet ville være fuldstændig liberaliseret, uden at befordringspligtens overholdelse var sikret.

5.8 Inden der tages yderligere liberaliseringsskridt, er der med andre ord behov for først og fremmest at skabe et klart og stabilt retsgrundlag. Eneretsområdet bør i givet fald først afskaffes, når dette retsgrundlag er skabt, herunder navnlig klart definerede og gennemanalyserede samt virksomme og holdbare bestemmelser om befordringspligtens finansiering i hver enkelt medlemsstat. Dette er en forhåndsbetingelse for, at der kan tages skridt til afskaffelse af den eneste finansieringskilde, der indtil videre har vist sig effektiv, nemlig et eget eneretsområde.

5.9 Gennem det seneste tiår er der blevet nedlagt i titusindvis af arbejdspladser i postsektoren (0,7 % i henhold til Kommissionen), mens andre er blevet erstattet af jobs med usikre ansættelsesforhold eller med dårlige arbejdsvilkår, både i sorterings- og omdelingsleddene samt på posthusene.

5.10 Selvom det må medgives, at der også delvis er andre faktorer, der spiller ind som forklaring herpå, såsom ny teknologi og konkurrencen fra andre kommunikationsformer som de elektroniske, så er og bliver markedsåbningen ikke desto mindre én af de vigtigste årsager.

5.11 Rigtigheden af Kommissionens påstand om, at realiseringen af et indre marked for posttjenester takket være øget konkurrence vil gøre det muligt at frigøre et beskæftigelsespotential, der vil kunne kompensere for tabet af arbejdspladser blandt de virksomheder, der historisk set har været sektorens operatører, må i mangel af ethvert belæg herfor i konsekvensanalysen derfor først verificeres.

5.12 Hvad sektorens vækstpotential angår, stiller Kommissionen ikke forslag om andet end administrering af, hvad der betragtes som en uafvendelig tilbagegang i de traditionelle posttjenester, uden at støtte dem i overensstemmelse med de kommunikationsbehov, der ligger i Lissabon-strategien og videnssamfundet, og uden at undersøge virkningen af forslagene med hensyn til energieffektivitet.

5.13 Kommissionens forslag overlader det i en sådan grad til medlemsstaterne at sikre de væsentligste dele af reguleringen, at Fællesskabets indre marked for posttjenester blot ender som en sidestilling af 27 nationale markedsordninger uden sammen-

hæng på fællesskabsplan. EØSU vil her godt gentage, at udvalget fortsat er tilhænger af fælles EU-regler inden for postsektoren gældende for hele EU angående såvel konkurrence som befordringspligtigheder.

5.14 I lyset af den usikkerhed og de risici, som en fuld åbning af posttjenestemarkedet er forbundet med, kan EØSU ikke godkende, at den 1. januar 2009 allerede nu fastsættes som frist, så meget mindre som postvirksomhederne i de medlemsstater, der først tiltrådte EU i 2004, ikke ville have tilstrækkelig tid til at tilpasse sig den nye situation.

5.15 EØSU anmoder om, at det nuværende direktiv forlænges for de medlemsstaters vedkommende, der udtrykker ønske herom, og at der fastsættes fuld liberalisering af postsektoren pr. 1. januar 2012 på den betingelse, at der inden da i tæt samarbejde mellem alle berørte parter er fundet en finansieringsløsning, der dels er troværdig, dels tilfører eneretsområdet merværdi.

Bruxelles, den 26. april 2007

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Trafik i by- og storbyområder

(2007/C 168/17)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) besluttede den 19. januar 2006 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive en udtalelse om det ovennævnte emne.

Kort før afslutningen af arbejdet med denne initiativudtalelse henvendte det tyske formandskab sig den 7. november 2007 til udvalget med en anmodning om en udtalelse om emnet: Trafik i by- og storbyområder.

EØSU's præsidium besluttede at lade Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsfundet besvare 5 af de 12 spørgsmål, som stilles i henvendelsen. Sektionen anså det for hensigtsmæssigt at integrere disse i det igangværende arbejde vedrørende emnet »Situationen for den offentlige passagernærtrafik og den regionale passagerjernbanetrafik i Europa og især i de nye medlemsstater« og at udvide emnet tilsvarende.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsfundet, som udpegede Lutz Ribbe til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. marts 2007

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 435 plenarforsamling den 25.-26. april 2007, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 106 stemmer for, 2 imod og 30 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU ser med stor bekymring på, at der kan konstateres et stærkt fald i den offentlige passagernærtrafiks andel af den samlede trafik i byerne, som ellers har været stærkt stigende. Dette fald sker ikke kun i EU-15, men også — og med stor hast i de nye medlemsstater.

1.2 Den voksende belastning af byerne som følge af trafikstrømmen, særligt fra biltrafikken, har skabt en række

problemer, som for størstepartens vedkommende er uløste. Der er derfor brug for en fælles indsats fra Kommissionen, medlemsstaterne og kommunerne for at vende udviklingen.

1.3 40 % af alle transportrelaterede udledninger af drivhusgasser stammer fra Europa. Byernes trafikpolitik har således konsekvenser, som rækker langt ud over byernes egne geografiske grænser.