



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.03.2005
KOM(2005) 102 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**om anvendelsen af postdirektivet
(direktiv 97/67/EF, ændret ved direktiv 2002/39/EF)**

{SEK(2005) 388}

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET om anvendelsen af postdirektivet

(direktiv 97/67/EF, ændret ved direktiv 2002/39/EF)

1. POSTTJENESTERS BETYDNING OG DERES ÆNDRERE ROLLE

I 2002 beløb indtægterne fra posttjenester sig til omkring 88 mia. EUR, hvilket svarer til omkring 0,9 % af EU's BNP. Det skønnes, at over 5 mio. job er direkte afhængige af eller nært tilknyttet postsektoren. Størstedelen af de ansatte arbejder stadig hovedsagelig i de befordringspligtige virksomheder. Ifølge en undersøgelse, der for nylig er foretaget af Wik-Consult¹, drejede det sig i 2002 om 1,85 mio. ansatte.

Posttjenesterne leverer vigtig infrastrukturstøtte til økonomi, forvaltning, åndsliv og sociale aktiviteter i EU. Mange befordringspligtige virksomheder spiller også en vigtig rolle i forbindelse med levering af finansielle tjenesteydelser (postbanker).

Posttjenesterne er inde i en hastig udvikling. Det skyldes såvel den interne udvikling inden for sektoren som indflydelsen fra de nærtbeslægtede sektorer kommunikation, reklame og transport, der alle er udsat for åben konkurrence, og som også er inde i en hastig udvikling.

Posttjenester er vigtige redskaber for kommunikation og handel, og de har dermed stor betydning for den økonomiske og sociale samhørighed i EU. De er desuden strategisk vigtige som del af det store kommunikations- og distributionsmarked. Mange vigtige sektorer, f.eks. e-handel, udgivelsesvirksomhed, postordrevirksomhed, forsikring, banker og reklamevirksomhed er afhængige af postinfrastrukturen. Postsektorens centrale rolle gør den til en vigtig del Lissabon-strategien².

Den nyligt udgivne Kok-rapport³ understreger, at der stadig er meget store muligheder for at øge såvel markedsintegration som økonomiske gevinster til gavn for både forbrugere og virksomheder i det indre marked. I Kommissionens meddelelse om midtvejsundersøgelsen af Lissabon-strategien⁴ erkendes det, at offentlige tjenester spiller en central rolle i et effektivt og dynamisk indre marked. Det er også vigtigt at levere tjenesteydelser af almen interesse og høj kvalitet til priser, der er overkommelige for alle borgere. Posttjenesterne er et godt eksempel på et område, hvor sådanne fremskridt kan realiseres. Kommissionen vil i samarbejde med medlemsstaterne undersøge, hvordan hindringer for konkurrencen i postsektoren kan fjernes ved anvendelse af effektive og innovative metoder, der er til gavn for forbrugerne, samtidig med at befordringspligten tilgodeses.

Disse tiltag er særligt vigtige i betragtning af, at de traditionelle posttjenesters image er under forandring. Leverandørerne af posttjenesteydelser har udviklet sig til komplekse, moderne, industrielle organisationer, som udnytter teknologiske landvindinger, der baner vej for mere

¹ "The Study of the Main Developments in the European Postal Sector", WIK-Consult, juli 2004.

² Det Europæiske Råd i Lissabon, Formandskabets konklusioner, marts 2000.

³ Facing the challenge, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, november 2004

⁴ KOM (2005) 24 – Partnerskab for europæisk opblomstring: vækst og beskæftigelse – Midtvejsundersøgelse af Lissabon-strategien, s. 17

innovative, skræddersyede, værditilførte tjenester til gode for såvel erhvervskunder som forbrugerne i sidste led.

Et eksempel på denne udvikling er posttjenesternes vigtige rolle i den hastigt voksende home-shopping-sektor. Sammen med andre kommunikationsmidler spiller posttjenesterne i dag en nøglerolle, når det gælder om at viderebringe information og varer til forbrugerne. Billedet af posten som et døende medie passer ikke længere ind i en verden, hvor markeds kræfter og reguleringsincitamentet skaber betingelserne for udvikling af posttjenesternes værdier og fremtidsudsigter.

2. FORMÅLET MED DENNE BERETNING

De fællesskabsretlige rammer for EU's posttjenester er fastlagt i direktiv 97/67/EF, ændret ved direktiv 2002/39/EF (i det følgende benævnt "postdirektivet")⁵. I henhold til artikel 23 i direktiv 2002/39 skal Kommissionen "hvert andet år" forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en beretning om anvendelsen af postdirektivet. I denne artikel er det også fastsat, at beretningen skal indeholde "relevante oplysninger" om markedsudviklingen, herunder de tekniske, sociale og beskæftigelsesmæssige aspekter, og om posttjenesternes kvalitet.

Denne beretning er en opfølgning af Kommissionens første beretning om anvendelsen af postdirektivet (direktiv 97/67/EF), som blev offentliggjort i slutningen af 2002. Beretningen refererer de vigtigste konklusioner i Kommissionens arbejdsdokument [SEK(2005) 388], som indeholder en detaljeret bedømmelse af medlemsstaternes gennemførelse af postdirektivet i national ret, af anvendelsen af centrale dele af direktivet og af de overordnede markedstendenser (herunder økonomiske, tekniske, sociale og beskæftigelsesmæssige aspekter og aspekter vedrørende tjenesteydelse og kvalitet). Beretningen opridses desuden perspektiver og anbefalinger i forbindelse med den fremtidige politiske udvikling.

Et vigtigt formål med beretningen er også at bedømme, i hvilket omfang direktivets mål er nået, og den tjener dermed også til generel evaluering af direktivet. Det er en vigtig del af den nye politisk motiverede beslutningstagningsmekanisme at gennemføre regelmæssige evalueringer af aktiviteter og resultater med hensyn til opnåelsen af politiske mål.

I beretningen bekræftes det, at reformen af postsektoren i EU samlet set er godt på vej. Selv om reformen endnu ikke er fuldført, har den allerede resulteret i en række markante forbedringer, navnlig af tjenesternes kvalitet og af erhvervslivets effektivitet, og den har desuden ført til adskillelse af regulerende myndigheder og operatører. Posttjenester spiller stadig en central rolle, når det gælder om at bringe fordelene ved det indre marked ud til borgere, forbrugere og virksomheder.

Beretningen fremlægges på baggrund af en vedvarende dynamisk lovgivningsmæssig og markeds mæssig udvikling i postsektoren og på baggrund af den tidsplan, der er fastsat i postdirektivet for Kommissionens udarbejdelse af et forslag inden udgangen af 2006, "som

⁵ Europa-parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF af 10. juni 2002 om ændring af direktiv 97/67/EF for så vidt angår yderligere åbning af Fællesskabets marked for posttjenester.

⁶ Beretning fra Kommissionen om anvendelsen af postdirektivet (direktiv 97/67/EF), KOM(2002) 632 endelig af 25.11.2002.

hensigtsmæssigt bekræfter 2009 som tidspunktet for den fulde gennemførelse af det indre marked for posttjenester eller fastsætter relevante alternative skridt".

3. OM ANVENDELSEN AF POSTDIREKTIVET

Gennemførelsen af gældende fællesskabsret i national ret er stort set fuldendt, selv om visse problemer stadig gør sig gældende for navnlig en række nye medlemsstater.

Gennemførelsen i national ret er imidlertid kun det første skridt på vejen til fuld implementering af gældende fællesskabsret. Den praktiske gennemførelse af nogle af de mere komplekse lovkrav i postdirektivet (kontrol af takster, regnskabers gennemsigtighed, autorisation og licenser) kræver stadig yderligere bestræbelser og opmærksomhed fra medlemsstaternes og Kommissionens side.

Især er der behov for, at medlemsstaterne, nærmere bestemt de nationale forvaltningsmyndigheder, bliver mere aktive med hensyn til kontrollen af adskillelsen af regnskaber, omkostningsfordeling og overvågning af priser i forbindelse med befordringspligten ved at gennemføre undersøgelser af de vigtigste takstpolitiske områder, herunder specialtakster, terminalafgifter og krydssubsidiering.

Desuden har der været en betydelig lovgivningsmæssig udvikling i EU, der rækker ud over gennemførelsen af EU-lovrammerne i national ret og anvendelsen af disse, hvor visse nationale forvaltningsmyndigheder har ført an med hensyn til indførelsen af nye tilgange til vigtige områder såsom priskontrol, adgangsgebyrer og licenser. Direktivets orientering mod en harmonisering af lovrammerne har således givet medlemsstaterne mulighed for at vælge deres egne metoder.

I 2002-beretningen om anvendelsen af direktivet blev der tilkendegivet bekymring vedrørende visse medlemsstaters manglende effektive regulering og en begyndende asymmetri i lovgivningen, der med tiden kunne skævvride markederne i medlemsstaterne. Selv om der er gjort fremskridt med hensyn til større uafhængighed for de nationale forvaltningsmyndigheder og effektiv regulering på nationalt plan og på fællesskabsplan, er der stadig en betydelig risiko for, at utilstrækkelig regulering i visse medlemsstater kan forhindre det indre marked for posttjenester.

Endelig vil den generelle udvikling i sektoren kunne kræve, at der indføres mere præcise definitioner, og at lovgivningen på bedre vis afspejler forholdene i sektoren.

4. MARKEDSTENDENSER

Generelt kan det siges, at postmarkedet fortsat udvikler sig i retning af et envejsdistributionsmarked, og at det bevæger sig væk fra den mere traditionelle tovejskommunikationsmodel. Hvis denne tendens fortsætter, kan det blive nødvendigt at revidere de nuværende bestemmelser om særlig befordringspligt med henblik på at indføre yderligere fleksibilitet, samtidig med at forbrugernes rettigheder fortsat garanteres. Disse tendenser understreger også potentialet for udvikling af et dynamisk postmarked, der kan udnytte mulighederne i et større kommunikationsmarked (home-shopping, e-handel, hybridpost og tillægstjenester) til gavn for alle forbrugere.

Det henstår imidlertid stadig at udvikle konkurrencen, når det gælder det segment, der omfatter adresserede forsendelser, men ikke nichetjenester. Det betyder, at den indledningsvis begrænsede åbning af markedet i kombination med en til tider begrænset reguleringskompetence eller retssikkerhed sammen med de fordele, der nydes af etablerede postvirksomheder, og en vis asymmetri i lovgivningen har forhindret andre virksomheder i at få fodfæste på markedet.

Blandt disse asymmetrier i lovgivningen har især forskellen med hensyn til momstilsvær for henholdsvis etablerede postvirksomheder og nye virksomheder på markedet givet anledning til bekymring. I de fleste medlemsstater⁷, er tjenester leveret af nationale befordringspligtige virksomheder fritaget fra moms, mens konkurrenternes tjenester er pålagt moms til normal takst. I praksis medfører dette, at en række tjenester, udover dem, der er nævnt i artikel 7 i postdirektivet, falder uden for det område, hvor konkurrence er praktisk mulig, og at dette vil omfatte alle tjenester, der sælges til kunder, som ikke har mulighed for momsfradrag, såsom finansielle institutioner og den offentlige sektor. I 2003 stillede Kommissionen forslag om ændring af momsdirektivet⁸ med henblik på afgiftsneutralitet. Rådet er imidlertid endnu ikke nået til enighed om dette forslag.

Der er tegn på, at den manglende konkurrence også har påvirket moderniseringstakten i sektoren. Et af disse tegn er de forskellige omkostninger for infrastruktur i medlemsstaterne.

På samme måde har asymmetri i lovgivningen og den fortsatte beskyttelse af etablerede postvirksomheder påvirket udviklingen på postmarkedet. Situationen varierer fra medlemsland til medlemsland. I nogle lande kan de befordringspligtige virksomheder fortsat nyde godt af høje avancer og drage fordel af vigtige udviklingstendenser på markedet. I andre lande har de ikke så gunstige betingelser. Denne variation kan i vid udstrækning forklares ved forskelle med hensyn til markedsintervention, ejerskab og incitamentstruktur samt forskellige prisniveauer på et marked med lav priselasticitet og kunder, der traditionelt ikke har et frit valg med hensyn til leverandør.

I det konkurrenceprægede pakke- og ekspressegment er marginalerne lave, men konsolideringen er fortsat ved at nogle af de mest lønsomme befordringspligtige virksomheder har opbygget en førerposition inden for segmentet og i tiltagende omfang er gået ind på tilstødende markedssegmenter med henblik på at kontrollere hele værdikæden. Dette tyder på, at fortsat beskyttelse og forvridding af postmarkedet kan påvirke tilstødende markeder, og det øger bekymringerne vedrørende markedsførende leverandørers mulige overtrædelser af konkurrencelovgivningen.

Ud fra en samlet betragtning tyder dette på, at det bør overvejes, hvordan der kan opnås hurtigere og mere effektiv regulering af posttjenesterne og skabes et indre marked for disse med henblik på bedre betjening af alle kunder, herunder såvel erhvervskunder som forbrugerne i sidste led (større udvalg, mere udbredt adgang, innovation, kvalitet, prisalternativer osv.).

5. POSTDIREKTIVETS INDVIRKNING PÅ MARKEDET

Medlemsstaternes gennemførelse og anvendelse af postdirektivet har haft stor lovgivningsmæssig og markeds-mæssig betydning. Direktivet har været vigtigt som drivkraft

⁷ Sverige, Finland og Slovenien er de eneste undtagelser.

⁸ KOM (2003) 234, senest ændret ved KOM (2004) 465.

for en forbedring af tjenesternes kvalitet, og dets overordnede mål, sikring af forsyningen og gradvis åbning af markedet, er nået. Ved hjælp af milepæle for udviklingen frem til det indre marked for posttjenester har direktivet bidraget til en dynamisk reformproces, større effektivitet og en udvikling af markedet til gavn for forbrugerne.

Det har ført til en øget konkurrence, der har forbedret fleksibiliteten i de aktiviteter, der varetages af befordringspligtige tjenester, samt øget deres evne til at imødekomme brugernes behov, og har derfor haft en positiv indvirkning på befordringspligtige tjenester. Også eksterne faktorer har haft betydning for udviklingstakten i postreformen. Det forhold, at e-mail i stigende omfang erstatter traditionel post, har tilsyneladende en befordrende effekt, der i et vist omfang kan sammenlignes med virkningerne af markedsåbning.

På efterspørgselssiden er forbrugerne ifølge nye Eurobarometer-undersøgelser⁹ mest tilfredse med posttjenesterne, når der sammenlignes med andre tjenesteydelser af almen interesse. Størstedelen af EU's forbrugere (74 %) er generelt tilfredse med deres posttjenester. Imidlertid giver forbrugerne i nogle medlemsstater udtryk for en vis bekymring, idet de - med rette eller urette - har fået et negativt indtryk af den igangværende udvikling inden for posttjenester.

Postdirektivet har skabt forventning om yderligere åbning af markedet, hvilket kan have haft en gunstig indvirkning på det. Som det kan ses på baggrund af ovenstående, er postmarkedet inde i en vigtig udviklingsfase. Det er nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger, der kan fremme en reel konkurrence på markedet og samtidig tage hensyn til slutbrugernes situation, og der er behov for innovation, der kan fremme fortsat markedsudvikling i postsektoren på baggrund af et voksende kommunikationsmarked i hastig udvikling.

6. FREMTIDSUDSIGTER

Forbedre vilkårene for yderligere modernisering

Postmarkedet er inde i en hastig udvikling. Såvel myndigheder som postvirksomheder bør gribe denne chance. Postvirksomhederne bliver hele tiden mere fleksible, når det gælder skræddersyede tjenester til kunderne. Nogle af de offentlige postvirksomheder har benyttet den gradvise åbning af markedet, direktivet har medført, til at omorganisere og modernisere. Andre har måske ikke forberedt sig så grundigt på fremtidige udfordringer. De, der ikke har udnyttet de seneste års muligheder til at satse på reformer, bliver nu presset hertil af markederne. Der vil måske være behov for yderligere reguleringstiltag for at sikre, at alle forbrugere kan nyde de fordele, der er forbundet med et indre marked for posttjenester.

Følge tidsplanen i direktivet

For at forbrugerne fortsat kan nyde fordelene ved det indre marked, er det yderst vigtigt at sørge for, at reformtempoet ikke sættes ned, og samtidig sikre, at direktivets tidsplan for gennemførelsen af det indre marked for posttjenester overholdes. Udviklingen frem til i dag tyder ikke på, at der er behov for at ændre de tidsfrister, der er fastsat i postdirektivet.

⁹ På EU-plan: se Eurobarometer (2002) for EU 15, for de nyligt tiltrådte medlemsstater: se Eurobarometer (2003), jf. endvidere Qualitative study on European consumers and services of general interest (EU-25) (Optem - 2003).

Nøje overvågning af reguleringen

Der er behov for mere reguleringsmæssig bevågenhed fra såvel medlemsstaternes som Kommissionens side med henblik på at støtte vedtagelsen af passende regelrammer. I forbindelse med mere kritiske spørgsmål, såsom åbning af markeder og befordringspligt (tjenesternes kvalitet, pris og tilgængelighed for forskellige brugere) vil Kommissionen overvåge udviklingen nøje og - hvor dette er nødvendigt - træffe foranstaltninger til sikring af medlemsstaternes overholdelse af postdirektivets krav.

Intensivere samarbejdet vedrørende regulering

Med henblik på de mere komplicerede tekniske spørgsmål (såsom licenser, adgang, regnskabspligt og markedsdata) vil Kommissionen bistå de nationale forvaltningsmyndigheder på to måder:

- et bilateralt samarbejde mellem Kommissionen og forvaltningsmyndighederne, særligt i de nye medlemsstater.
- et teknisk samarbejde på EU-plan inden for rammerne af postdirektivudvalget med henblik på at hjælpe Kommissionen med at udvikle benchmarkingmetoder i samarbejde med de nationale regulerende myndigheder.

Fremme en udførlig debat om fremtidens postpolitik

I lyset af den hastige udvikling på det globale kommunikationsmarked og af tidsfristen, der udløber i 2006, er det nødvendigt så snart som muligt at åbne debatten om posttjenesternes fremtid for en bredere offentlighed, der omfatter alle berørte parter (offentlige og private postvirksomheder, kunder, forbrugerorganisationer, arbejdsmarkedets parter, nationale forvaltningsmyndigheder, ministerier, eksperter, forskere og erhvervslivet) på både nationalt plan og EU-plan.

Foruden fordelene og ulemperne ved at beholde eller afskaffe eneret på visse tjenester må debatten også tage fat på vigtige spørgsmål, såsom hvordan postsektoren kan fremmes, hvordan befordringspligtige tjenester skal finansieres, og hvilke befordringspligtige tjenester der i fremtiden vil være behov for. Det vil også blive nødvendigt at bedømme situationen i de medlemsstater, hvor eneret på visse tjenester er afskaffet, ikke mindst fra slutbrugernes synsvinkel.

Derfor iværksætter Kommissionen to undersøgelser, en om udvikling af konkurrencen og en om udvikling af en reguleringsmodel for posttjenester i EU. De berørte parter inviteres til at deltage i to workshoper med henblik på at kommentere de to undersøgelser og give Kommissionen tilbagemeldinger om konsulenternes konklusioner. I slutningen af 2005 vil Kommissionen iværksætte en undersøgelse af, hvilken indvirkning en fuld gennemførelse af det indre marked for posttjenester vil have på befordringspligten. De berørte parter vil på samme vis blive hørt. En omfattende debat vil bane vej for udviklingen af fremtidens postpolitik.