



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 18.10.2006
KOM(2006) 596 lõplik

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

**Tuleviku-uuring 2009. aastal toimuva postiteenuste siseturu rajamise lõpuleviimise
mõju kohta universaalteenusele**

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Tuleviku-uuring 2009. aastal toimuva postiteenuste siseturu rajamise lõpuleviimise mõju kohta universaalteenusele

(EMPs kohaldatav tekst)

1. ARUANDE TAUST JA EESMÄRK

Alates ELi postiteenuste poliitika algatamisest 15 aastat tagasi on selle peamine eesmärk olnud jätkusuutliku kõrgekvaliteedilise universaalteenuse tagamine kõikidele tarbijatele ja ELi kodanikele kogu ühenduses. ELi seadusandja poolt kindlaksmääratud ELi postireformi kava mõte seisneb selles, et luua postiturul ettevaatlikult ja sammhaaval konkurents, selleks et tõsta postiteenuste tõhusust ja kvaliteeti ning suurendada nende valikut, kusjuures lõppeesmärk on turu täielik avamine. Viimase 15 aasta jooksul on allesjäänud monopole järkjärgult vähendatud ja postituru operaatoritele on antud aega oma asutuste kohandamiseks uue olukorraga. Postidirektiivis märgitakse, et 2006. aastal peab komisjon kinnitama, kas postireformi kava on võimalik ellu viia ning kas on võimalik astuda direktiivis ettenähtud viimast sammu – avada turg täielikult 2009. aastal. Direktiivis nõutakse selgesõnaliselt,¹ et komisjon esitaks seda olulist küsimust käsitleva tuleviku-uuringu, mille abil saaks hinnata, kas seda on võimalik teha universaalteenust säilitades.

Käesolevas uuringus esitatud analüüsis keskendutakse tulevikuperspektiivile ja hinnatakse, mis juhtuks universaalteenustega stsenaariumi korral, milles nähakse ette turu täielik avanemine 2009. aastal. Sellele küsimusele ei saa vastata ilma, et käsitletaks tihedalt seotud teemat – kuidas finantseerida universaalteenust monopolide (või reserveeritud valdkondade) puudumisel. Käesolevas uuringus on komisjon sihilikult valinud väga ettevaatliku lähenemisviisi, keskendudes ELi kodanikele ja äriühingutele pakutava universaalteenuse pikaajalisele jätkusuutlikkusele.

Käesolev komisjoni tuleviku-uuringu aruanne tugineb turu täieliku avamise mõju universaalteenustele käsitleva PriceWaterhouseCoopers'i (PWC) poolt tehtud sektoriuuringu tulemustele.² Lisaks sellele on aluseks rida teisi materjale, eriti eelnevate sektoriuuringute³ tulemused, ekspertide aruanded, põhjalikud konsultatsioonid sidusrühmadega, uuringud ja konkurentsiga seoses omandatud kogemused postiturgudel ning muudes sektorites.

Käesolevas aruandes sõnastatakse veel kord ELi postireformi eesmärk ning käsitletakse universaalteenuste hetkeolukorda ELis, hõlmates ka tuleviku turusuundumusi. Hinnatakse mõjusid, mida konkurentsile avatud postiteenuste siseturg võib avaldada universaalteenusele ja sellega seotud ühenduse eesmärkidele selles valdkonnas (tööhõive ja sotsiaalsed aspektid), ning antakse hinnang sellega seotud võimalustele. Lisaks puudutab käesolev aruanne

¹ Direktiivi 97/67/EÜ, muudetud direktiiviga 2002/39/EÜ, artikli 7 lõige 3.

² „Mõju, mida avaldab universaalteenusele postiteenuste siseturu täielik väljaarendamine 2009. aastal”, PriceWaterhouseCoopers, 2006 (edaspidi PwC 2006).

³ EL postireformi algusest alates on komisjon on tellinud 20 uuringut: vt: http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm

võimalikke lisameetmeid, millega saaks vähendada võimalikke riske, sealhulgas universaalteenuse rahastamise alternatiivseid variante.

2. ELI POSTIREFORMI EESMÄRGID

ELi postireform on kavandatud selleks, et parandada olukorda, kus igas liikmesriigis postiteenuste monopoli omavate ja turgu valitsevate operaatorite pakutavad postiteenused on jätkuvalt kõikuva kvaliteedi ja piiratud valikuga.

Seoses paratamatute muudatustega traditsioonilisel postiteenuste turul ning vajadusega arendada välja Euroopa postiteenuste siseturg valis ELi seadusandja konkurentsi suurendamise tee, et tekitada vajalik motivatsioon tegelemiseks tõhususe ja kvaliteedi tõstmise küsimustega.⁴ Kehtestati õigusraamistik turu arengute järelevalveks ja universaalteenuse pakkumise kontrollimiseks.

ELi universaalse postiteenuse määratlus põhineb kahel peamisel elemendil: teenuste kogumil ja teenuste pakkumise tingimustel. Universaalteenuse mõiste on määratletud postidirektiivi artiklis 3.⁵ Kokkuvõttes võimaldab see juurdepääsu teenuste kogumile (kirjad, pakid, väärt- ja tähtsaadetised, muud postisaadetised) tingimustel, mis tagavad taskukohasuse (hinnad) ning juurdepääsetavus- ja kvaliteedinõuete (saadetiste vastuvõtmine ja kättetoimetamine viiel päeval nädalas, piiratud kättetoimetamisaaeg) ja oluliste nõuete (nt kirjavahetuse privaatsus) järgimise.

Kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega kohaldatakse postidirektiivis esitatud laia universaalteenuse määratlust kogu ELis erinevalt, olenevalt siseriiklikest ja sotsiaalsetest vajadustest. Eriolukordades on lubatud teha erandeid (nt kättetoimetamise sageduse vähendamine väga kaugete piirkondade puhul).

Suuremas osas liikmesriikides sõltub universaalteenuse rahastamine käesoleval ajal põhiliselt ikka veel reserveeritud valdkonnast või allesjäänud monopolist (sellega kaasneb ulatuse ja rakendusala ahendamine), mida valdavad turgu valitsevad avaliku sektori operaatorid. Juhul kui reserveeritud valdkonna olemasolu tagab mugava mehhanismi universaalteenuse rahastamiseks, on see peamine takistus postiteenuste siseturu väljakujundamisele. Nagu näidati 1992. aasta rohelises raamatus ühtse postiteenuste turu väljaarendamise kohta, on vaja operaatoreid sobival viisil motiveerida, et nad kohandaksid oma teenuseid, tegeleksid innovatsiooniga ning pakuksid tõhusat universaalteenust kõikidele ELi kodanikele. Tingimusel et on võimalik tagada universaalteenuse kaitse, kinnitati kontrollitud turu avamise põhjendatust 1992. aastal komisjoni poolt, 1994. aastal nõukogu poolt, 1997. ja 2002. aastal Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt ning järjestikustes postidirektiivi kohaldamist käsitlevates komisjoni aruannetes.⁶

⁴ Roheline raamat ühtse postiteenuste turu arengu kohta, KOM (91) 476 lõplik.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta, muudetud direktiiviga 2002/39/EÜ.

⁶ KOM (91) 476 lõplik; EÜT C 48, 16.2.1994; direktiiv 97/67/EÜ ja direktiiv 2002/39/EÜ; KOM (2002) 632 lõplik; KOM (2005) 102 lõplik; KOM (2006) 595.

3. UNIVERSAALSE POSTITEENUSE OSUTAMINE: HETKEOLUKORD

Hiljuti tehtud analüüs näitab, et Euroopas on universaalse postiteenuse arengutase rahuldav: universaalteenus on kõrge kvaliteediga, hinnad on taskukohased, juurdepääs teenustele on lihtne ja paljud operaatorid teenivad märkimisväärset kasumit.⁷ Postiteenuste reformi senist positiivset mõju märgiti ka postidirektiivi kohaldamist käsitlevates komisjoni aruannetes⁸ ning hiljutises Euroopa Parlamendi otsuses.⁹

Postiteenused on praegu radikaalselt erinevad traditsioonilistest postiteenustest: postioperaatorid on nüüd kompleksed tänapäevased tööstusettevõtjad, kes konkureerivad dünaamilises keskkonnas teiste sidevahenditega. Enam kui 87,5% kirjadest pärineb ettevõtetelt. Lisaks sellele mõjutavad hiljutised tehnoloogilised arengud postiteenuste pakkumise viisi ning on ka väljakutseks põhitegevusele. Selles kontekstis kujutavad ettevõtjad, eriti väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad, kellel on aktiivne roll postiteenuste väärtuseahela erinevates etappides, endast olulist võimalusteallikat postisektori arenguks tulevikus.¹⁰

Mõned liikmesriigid on juba ELi kava edestades võimaldanud täielikku või olulist konkurentsi postivaldkonnas, või omavad kindlaid plaane seda teha sellisel määral, et aastaks 2008 oleks eeldatavalt umbes 60% ELi kirjaposti mahust konkurentile täielikult avatud. Hoolimata reserveeritud valdkonna puudumisest on nendes riikides universaalteenuse nõuetest kinni peetud. Näited Rootsist, Soomest ja Ühendkuningriigist annavad tunnistust sellest, et postiteenuste tõhusus ja usaldusväärsus on paranenud ning vastab kodanike ja ettevõtete vajadustele.¹¹ Tarbijate arusaam juurdepääsust postiteenustele on riiklike turgude kaupa erinev.¹²

Universaalteenuse konkreetsete nõuete (taskukohased hinnad, kindlaksmääratud kvaliteet, piisavalt tihe postkontorite võrgustik) analüüs ning töökeskkonna muutused näitavad, et operaatorid ja kliendid tunnevad sektoris toimuvate muutuste mõju, sõltumata turu avanemisest. Põhilised mõjutajad, nagu nõudlus, tehnoloogilised arengud, organisatsioonilised muutused ja seadusandlik kord, mõjutavad universaalteenuse pakkumise viisi.¹³ Tekkinud on uus dünaamika, mille puhul universaalteenuse osutamise professionaalsus kasvab, teenused on paremad ning klientidele pakutakse rohkem väärtusi.

⁷ „Postisektori peamised arengud (2004–2006)”, WIK-Consult 2006 (edaspidi Wik 2006).

⁸ KOM (2002) 632, KOM (2005) 102, KOM (2006) 595.

⁹ Euroopa Parlamendi otsus postidirektiivi (direktiiv 97/67/EÜ, muudetud direktiiviga 2002/39/EÜ) kohaldamise kohta (2005/2086(INI)), veebruar 2006.

¹⁰ „Euroopa postimanifest: kasv, partnerlus ja innovatsioon muutuvus tööstuses”, postiteenuste kasutajate grupp, 2006

¹¹ „Laiaulatuslik postituru liberaliseerimise mõjude majandusanalüüs”, Rootsi Arengupoliitikauuringute Instituut 2005

¹² *Allikas*: Eurobaromeetri uuring 2002 (ainult EL-15), 2003 (ainult NMS), 2004, 2006 ja sihtgrupid 2006

¹³ „Tehnoloogia ja innovatsioon postisektoris” A D Little 2004; „Euroopa maastik 2015”, Boston Consulting Group, 2006 (edaspidi BCG 2006)

4. VÕIMALIKUD MÕJUD UNIVERSAALTEENUSELE TÄIELIKULT AVATUD TURU STSENAARIUMI PUHUL

4.1. Mõju universaalteenuse osutamisele

Juurdepääs postiteenustele

Muutus traditsioonilises universaalsete postiteenuste kättesaadavuse viisis on juba selgelt nähtav, kajastades eriti seda, kuidas tarbijad postiteenustele juurde pääsevad, ning pärast turu täielikku avamist ei ole olulisi muutusi ette näha. Positiivsest küljest eeldatakse paremini ühtlustatud ja kõrgema kvaliteediga postiteenuseid; negatiivsest küljest võib halveneda juurdepääs teenustele kaugemates piirkondades, mis võib viidata vajadusele lisameetmete järele, kui universaalteenuse pakkujad ja muud turul tegutsejad ei paku piisavaid alternatiive. Mitme operaatoriga keskkonnas, eriti üleminekuperioodil, on tarbijatele ning väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele teenustele juurdepääsu tagamiseks vajalik õiguslik järelevalve.

Teenuse kvaliteet

Kättetoimetamise üldine kättesaadavus ning teenuste kõrge kvaliteet on turgu valitsevate universaalteenuse pakkujate kõige olulisemad turunduseelised. Nende jaoks ei oleks täieliku konkurentsi keskkonnas loogiline neid standardeid vähendada. Vähematraktiivsete turusegmentide puhul ning konkurentsis tuleneva surve puudumisel on kvaliteedi tagamiseks vajalik jätkuv õiguslik kontroll ja järelevalve¹⁴.

Hind ja taskukohasus

Üldiselt on turu täieliku avamise eeldatav mõju universaalteenusele teenuste parem vastavusseviimine tegelike vajadustega ning tarbijate ning väikeste ettevõtjate valmidus nende teenuste eest maksta. Väiksemate klientide ja eriti nende tarbijate jaoks, kes kulutavad vaid väga väikese osa oma üldisest eelarvest postiteenustele, jääb hinnakujundus väga oluliseks ning toimuvate arengute kontrollimiseks võib kasutusele võtta kaitsemeetmed hinnalaemehhanismide kujul.

4.2. Mõju universaalteenuse rahastamisele

Turujõud aitavad üha enam kaasa tõhusamale universaalteenuse pakkumisele ning piiravad majandushuvi otseselt mittepakkuva jääkosa maksumust. Samas ei saa universaalteenuse tulevikku jätta üksnes turujõudude hooleks. Universaalteenuse pakkujatele tuleb anda teatud kaubanduslik vabadus (tehes eelkõige järeleandmisi suuremahuliste saadetiste hinnaühtsuse piirangus) ning põhjendatuse ja proportsionaalsuse korral võib osutada vajalikuks lisarahastamine. Lisaks sellele võib rakendada õiguslikke meetmeid eriti turgudel, kus kogused inimese kohta on väikesed.

4.3. Mõju tööhõivele

Turgu valitsevate operaatorite tegevuse ümberkorraldamine on kestev suundumus ning turu avamine on vaid üks selle liikumapanevatest jõududest. Üldiselt peitub suurem potentsiaal dünaamilisema, avatud turu toetamises (mis on kasulik tööstusele laiemas mõistes) kui

¹⁴ „Euroopa postiteenuste reguleeriva mudeli areng” Wik-Consult 2005 (edaspidi Wik 2005)

hetkeolukorra säilitamises.¹⁵ Eeldatavasti aitavad turu täielikust avamisest põhjustatud mõjud – postituru üldine laiendamine ning integratsiooni ja konkurentsivõime soodustamine alternatiivsete side- ja transpordivahendite abil – kaasa jätkusuutliku tööhõive säilitamisele universaalteenuse pakkujate seas ning uute töökohtade loomisele teiste operaatorite ja uute turule sisenejate juures.

4.4. Mõju territoriaalsele ja sotsiaalsele ühtekuuluvusele

Kuna universaalteenuse pakkujad täidavad sotsiaalset rolli, võivad nad nõuda asjakohast rahalist kompensatsiooni. Sobivad vastused peaks leidma ja neid saab leida riiklikul tasandil, kus selliseid nõudeid saab kõige paremini hinnata ning anda neile sobivaim vastus rahastamise osas (vt näiteid Prantsusmaalt ja Norrast).¹⁶

4.5. Liikmesriikide erinevuste olulisus

Käesoleva hinnangus oluliseks arvestatavaks punktiks erinev mõju, mida igas liikmesriigis avaldab turu avamine, võttes arvesse riigi postituru olukorda ning turgu valitsevate universaalteenuse pakkujate valmisoleku erinevaid tasemeid. Väidetavalt võib turu avamine teatud liikmesriikides nende tegurite tõttu mõjuda universaalteenuse pakkumisele kahjulikult. PWC poolt läbiviidud uuringus vaadati turu täieliku avamise kontekstis läbi kõik erinevused üle kogu ELi ning järelitati, et üheski liikmesriigis ei ohustaks turu täielik avamine 2009. aastal universaalteenust, samuti ei tohiks seda seetõttu edasi lükata. See kinnitab komisjoni enda hinnangut ja muid hinnanguid, eriti Ecorys'i uuringut, mis pakub lisaks üksikasju iga turu konkurentsi arengu perspektiivide kohta, Wik-Consult'i poolt läbiviidud kahte järjestikust uuringut Euroopa postituru arengu kohta ja Nera poolt läbiviidud postiteenuste ökonoomika uuringut (kuigi nendes ei esitata ametlikult riigipõhist aruannet, kalduvad need kolm uuringut samasse suunda)¹⁷.

Juhtumipõhiselt võivad liikmesriikide tasandil osutada vajalikuks teatud meetmed, mille abil tegelda turgu valitseva ettevõtja ettevalmistuse ebapiisava tasemega. See peaks võimaldama turgu valitseval operaatoril korraldada ümberstruktureerimist universaalteenuste taset vähendamata. Turu täieliku avamise lõpptähtaja kinnitamine annab tõuke ettevalmistuste tähtaegseks lõpetamiseks. Konkreetseid probleeme, millega mõned universaalteenuse pakkujad silmitsi seisavad, saab lahendada lisatagatiste abil, ilma et oleks vaja lükata turu täieliku avamise tähtaeg kaugemale kui aastani 2009.

4.6. Reformiga viivitamisest tulenevad ohud

Ilma tegeliku turu avamise väljavaateta võib pikaajaline universaalteenuse pakkumine olla ohustatud.¹⁸ Vajalikud on lisainvesteeringud uute turust tulenevate väljakutsete vastuvõtmiseks ning universaalteenuse pakkumise jätkamiseks, kuna riikide valitsused, kes seisavad silmitsi eelarvepiirangutega, on üha vähem valmis investeerima postiteenuste

¹⁵ BCG 2006, lk 19

¹⁶ PwC 2006, lk 169.

¹⁷ „Postiteenuste ökonoomika”, Nera 2004; „Konkurentsi areng postiteenuste sektoris”, Ecorys 2005 (edaspidi Ecorys 2005); „Euroopa postiteenuste sektori põhiaarengud”, Wik-Consult 2004 (edaspidi Wik 2004); Wik 2006, PwC 2006.

¹⁸ „Klientidele valiku andmine; täielikult avatud postiteenuste turg”, Postcomm 2005.

infrastruktuuri.¹⁹ Hinnates sektorisse investeerimise võimalust, vajavad turul osalejad postituru potentsiaali avamiseks õiguskindlust ja kinnitust turu avamise osas.

Lisaks sellele ei annaks jätkuv monopoli kaitse turul valitsevatele operaatoritele vajalikku stiimulit pakkuda kõikidele kasutajatele kvaliteetset ja professionaalset toodet. (Lõputu) hinnatõusu väljavaade sunnib kasutajaid valima alternatiivseid sidevahendeid. See takistaks ka praegusi investeeringuplaane, piiraks innovatsiooni ja lisandväärtusega toodete otsinguid. Samuti oleksid pikaajaliselt ohustatud postisektori töökohad ning piirnevate sektorite töökohad, mis sõltuvad dünaamilisest postiturust. Lühidalt, protsessiga viivitamine saadaks turule vale signaali.

Kui turg tulevikus ei avane, on vajalik täiendav regulatiivne sekkumine, mis stimuleeriks ja juhiks konkurentsi, ilma et see ilmtingimata tagaks suurema tõhususe ja klientidele orienteerituse. See oleks vastuolus parema ja täpsema õigusliku reguleerimise ideega, mis on üha enam kasutusele võetav läheneminekogu Euroopa Liidus.²⁰

5. UNIVERSAALTEENUSE KAITSEKS MÕELDUD TÄIENDAVALD JA LISAMEETMED TURU TÄIELIKU AVAMISE KORRAL

5.1. Meetmete erinevad tasandid: turujõud, ELi ja liikmesriikide õigusaktid

Eksisteerib rida turujõududest ja ELi või riiklikest õigusaktidest tulenevaid võimalusi, mis aitavad kaasa turu avamisele, samas universaalteenust kaitstes. Esimeseks sammuks on universaalteenuse pakkuja kohustus kohaneda uue olukorraga ning võimaldada saada universaalteenusel kasu dünaamilisest tõhususest (reorganiseerimise, suurema kliendile orienteerituse või tööjõu kohandamise kaudu). Teiseks sammuks on pakkuda postiteenuste klientidele universaalteenuse puhul lisakaitset ELi ja/või liikmesriigi tasandil õigusraamistiku abil. Lisaks peaks vajaduse ja põhjendatuse korral olema võimalik taotleda universaalteenuse rahastamist.

Sellise järjekorras pakuvad erinevad meetmed laia võimaluste valikut, mille seast otsusetegijad saavad valida sellise, mis vastab kõige paremini nende riiklikule eripärale. Suur hulk uuringuid ja juhtumiuuringuid kinnitab, et neid meetmeid saab rakendada sidusrühmade vastava kohustuse korral.²¹

5.2. Turu vastused: dünaamiline tõhusus

Mahtude arendamine:

Pidades silmas mastaabisäästu olulisust universaalteenuse pakkumisel, on mahud oluliseks aspektiks turu avamise võimaliku mõju tasandamisel. On oodata nende turgude olulist kasvu, mille mahud inimese kohta on väikesed,²² eriti turgude puhul, mida turu avamine tõenäoliselt kõige enam mõjutab.²³ Lisaks võib laiendatud partnerlus postitusettevõtjatega mahtude edasise suurendamise tingimusi oluliselt parandada. Posti kui meediumi, sealhulgas

¹⁹ Wik 2006, lk 159.

²⁰ „Parem õiguslik reguleerimine majanduskasvu edendamiseks ja töökohtade loomiseks Euroopa Liidus”, SEC(2005) 175.

²¹ Wik 2004; Ecorys 2005; Wik 2006; BCG 2006; PwC 2006.

²² Wik 2006, lk 202.

²³ PwC 2006, lk 119.

otsepostituse kui peamise panustaja kasutamist soodustadesaitavad need tegurid otseselt ja kaudselt kaasa universaalteenuse pakkumisele.

Tuluallikate mitmekesistamine:

Postioperaatoritel on teatava kaubandusliku vabaduse korral turuvõimalusi, millega mitmekesistada oma tuluallikaid ning saada kasu mastaabisäästust. Riiklike ristsubsidiidumide abil võivad universaalteenuse pakkujad kaudselt kindlustada oma võime vajaduse korral universaalset postiteenust pakkuda. Postioperaatoritel on piisavalt võimalusi, et lisada edukalt väärtuseahelasse uusi tegevusi ning arendada välja suurem teenustevalik. Paljud erineva suuruse ja ambitsioonidega ettevõtjad osalevad juba edukalt postipanga tegevuses, jaemüügitgevuse arendamises, logistikas ja ekspressteenustes, piirkondlikus ja rahvusvahelises arendustegevuses või on laiendanud partnerlust logistikatööstusega.²⁴

Universaalteenuste pakkujate tegevuse ümberkorraldamine

Turgu valitsevate operaatorite tegevuse ümberkorraldamine on põhiliseks elemendiks turu täieliku avamisega kohanemisel, mis peaks neil võimaldama konkurentsiga silmitsi seista, säilitades samal ajal universaalteenuse taseme, ning pakkuda lõppkokkuvõttes kasutajatele veel tõhusamaid teenuseid. Mitmed võrdlusandmed näitavad, et kulude vähendamiseks on piisavalt ruumi, ning tõstavad esile erineva ajaraamistiku ja viisiga ümberkorraldamisvõimalusi.²⁵

Kuna suur protsent tööjõust on lähenemas pensionieale, peaks vajadusel olema võimalik kohandada tööhõivetase uue turuolukorraga.

5.3. Regulatiivsed tagatised

Turu avamiseks ettevalmistumiseks ei ole olemas ühtset lahendust. Erinevate ennetavate meetmete kombinatsioon turu tasandil ning kindel toetus reformile võimaldavad universaalteenuse pakkujatel turu avamisega silmitsi seista ning sellest kasu saada. Lisaks võivad universaalteenuse täiendavaks kaitseks osutada sobivaks teatavad regulatiivsed meetmed.

Universaalteenuse tagamise meetmed

Postidirektiivis (nt artiklites 4 ja 22) sätestatakse liikmesriikidele selgesõnaliselt raamistik, millega tagada universaalteenuse osutamine, sealhulgas selgesõnalisel nõuded tarbijakaitse tagamiseks. Postidirektiiviga asutatud riiklikud reguleerivad asutused on sobilikeimad universaalteenuse pakkumise jälgimiseks ning ohu korral sobivate meetmete kasutuselevõtmiseks. Neil on võimalus teha kindlaks kõige tõhusam ja sobivam mehhanism universaalteenuse kättesaadavuse tagamiseks, pidades samaaegselt kinni objektiivsuse, läbipaistvuse, mittediskrimineerimise, proportsionaalsuse ja minimaalse turumoonutuse põhimõtetest.

Juurdepääs universaalteenuse osutaja infrastruktuurile

²⁴ Wik 2004; BCG 2006; PwC 2006.

²⁵ PwC 2006, lk 177; BCG 2006, lk 52.

Kuna juurdepääs universaalteenuse osutaja infrastruktuurile mitme operaatoriga keskkonnas võib, nagu Rootsi kogemus näitab, olla kaitstud operaatoritevaheliste kokkulepetega, võib riiklik reguleeriv asutus selles osas võtta endale järelevalvefunktsiooni.

Sobilikud lõppjärgus juurdepääsu süsteemid (konkurentidele turgu valitseva operaatori jaotusvõrku juurdepääsu võimaldamine) võivad aidata kaasa postiteenuste rahastamisele maapiirkondades või kõrgemaid kulusid nõudvates piirkondades.²⁶ Selle küsimusega on paindlikkuse võimaldamiseks ning riigi olude arvessevõtmiseks kõige parem tegelda riiklikul tasandil.

Äriposti kommertsipaindlikkus

Hinnaühtsuse piirangute kõrvaldamine äriposti puhul ning universaalteenuse pakkujatele asjakohase paindlikkuse võimaldamine hindade kujundamisel aitab neid oluliselt turu avamisele kohanemisel.²⁷

Reguleerivate ja konkurentsiasutuste ühine roll

On olemas oht, et konkurents ei arene nii nagu oodatud ja eelnevates lõikudes esiletõstetud konkurentsist tulenevad eelised ei realiseeru. Konkurents on esialgses etapis nõrk ning reguleerivad ja konkurentsiasutused peavad tagama asjakohase järelevalve.²⁸

Litsentside süsteemi kasutamine erandjuhtudel

Kui on asjakohane ja sobilik, võivad litsentside süsteemid edasi toimida, võimaldades kehtestada uutele postioperaatoritele universaalteenuse kaitsmiseks konkreetseid nõudeid seoses asjakohase teenuse kvaliteedi, kättesaadavuse ja tootlikkusega.

Hinnalae mehhanismid

Riiklikul seadusandjal on võimalik (piisavate hinnalae mehhanismide põhjal) kontrollida võimalike hinnatõusude ulatust ja kiirust ning hoida hindu mõistlikul ja põhjendatud tasemel.

5.4. Universaalteenuse rahastamisega seotud garantiid

Isegi pärast seda, kui liikmesriigid on võtnud kasutusele meetmed, mis on vajalikud õigusliku ja turukeskkonna suurema konkurentsi tingimustega kohandamisele kaasa aitamiseks,²⁹ ei saa välistada, et mõnedes liikmesriikides on endiselt vaja finantseerida universaalteenuse osutamise põhjendatud järelejäävad netokulud. On olemas rida reserveeritud valdkonnale alternatiivseid valikuid, et pakkuda kompensatsiooni (riigiabi, sektoritasud või kompensatsioonifond) või leida alternatiivseid viise teenuse pakkumiseks (avalik hange, teistele ettevõtjatele universaalteenuse kohustuse kehtestamine). Neid (täiendavaid) mehhanisme võib kohaldada riiklikul tasandil sellises ulatuses, millises nad on vajalikud ja piisavalt põhjendatud. Sellega kaasnev proportsionaalsuse põhimõtte järgimine distsiplineeriks enam kui seda on reserveeritud valdkonna kehtestamine.

²⁶ PwC 2006, lk 29; Wik 2005, lk 94.

²⁷ Wik 2005, lk138; PwC 2006, lk115.

²⁸ „Konkureeriva sisenemise mõju Rootsi postiturule”, Cohen R et al 2006; Wik 2005; Ecorys 2005; Wik 2006, lisa A2.

²⁹ Vt eriti komisjoni ettepanekut postiteenuste käibemaksu kohta (KOM (2003) 234, muudetud KOM (2004) 468), mida nõukogu endiselt kaalub.

6. JÄRELDUS

Universaalteenust saab säilitada ka turu täielikul avamisel 2009. aastal

Kõike mainitud arvesse võttes tundub ELi seadusandjate poolt 15 aastat tagasi valitud lähenemine – postiteenuste siseturu rajamise lõpuleviimine koos universaalse postiteenuse kõrge kvaliteediga – olevat jätkusuutlik ning 2009. aastaks saavutatav kõikides liikmesriikides. Kui protsessiga viivitada võib esineda tõsiseid ohtusid, kuna turg areneb kiiresti ning vajab edasisi reforme. Universaalsele postiteenusele, klientidele (sealhulgas tarbijatele) ja tööhõivetasemele oleks parim, kui selle arenguga kaasneks piisav õiguslik järelevalve, mis võimaldaks turul osalejatel konkurentsitihedal turul paremini suhelda.

Euroopa postiteenuste õigusliku raamistiku osas võib konstateerida, et turuarengute tähelepanuta jätmine võib universaalteenuse pikaajalise jätkusuutlikkuse küsitavaks muuta, kuna turujõududele ei antud õigeid stiimuleid.

Rakendatud on kaitsemeetmeid ja alternatiivseid rahastamismehhanisme

Vajadusel on juba rakendatud või võidakse teha kättesaadavaks rida abimeetmeid, mis toetavad universaalteenust turu arengu käigus ning tagavad sellega, et ELi kodanike vajadused oleksid rahuldatud professionaalse ja usaldusväärse postiteenuse abil. Sellised meetmed võivad samuti aidata konkreetseid turge, kus universaalteenuse pakkuja ettevalmistatuse tase ei ole endiselt piisav.

Määratletud on alternatiivsed rahastamismehhanismid, mille abil kompenseerida universaalteenuse pakkumine, kui see on vajalik ja asjakohane. ELi postiteenuste raamistikus võimaldab subsidiaarsuse põhimõtte valida universaalteenuse säilitamiseks erinevate meetmete kõige paremini kohandatud kombinatsiooni.

Järgmised sammud

Turu täielik avamine on ainult esimene samm eesmärgi saavutamiseks, milleks on toimiv, konkurentsil põhinev turg, mis tagab universaalse postiteenuse pikaajalise jätkusuutlikkuse. Turule on ette nähtud üleminekuperiood, mille jooksul turujõud kohanevad uue olukorraga. Kui postiturg on stabiliseerunud, võib juhtuda, et regulatiivseid abimeetmeid ei ole enam tarvis ja/või vajalikuks võivad osutuda uued meetmed. Selle üleminekuaja jooksul peavad postituru operaatorid olukorraga kohanema ja seadusandjad peavad hoolega jälgima toimuvaid arenguid tagamaks, et ELi kodanikud ja ettevõtjad saaksid täielikku kasu kõrgekvaliteedilisest universaalteenusest ja kõikide postioperaatorite suurendatud klientidele orienteeritusest.