

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 22.12.2008
KOM(2008) 884 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**postidirektiivin soveltamisesta
(direktiivi 97/67/EY sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2002/39/EY)**

{SEK(2008) 3076}

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

postidirektiivin soveltamisesta (direktiivi 97/67/EY sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2002/39/EY)

1. Kertomuksen tausta ja tarkoitus

Yhteisön puitteista EU:n postipalveluille säädetään direktiivissä 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2002/39/EY, jäljempänä 'postidirektiivi'¹. Postidirektiivin 23 artiklan mukaan komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen postidirektiivin soveltamisesta kahden vuoden välein. Kyseisessä artiklassa edellytetään, että kertomus sisältää ”asianmukaiset tiedot” markkinoiden kehittymisestä tekniseltä, yhteiskunnalliselta sekä työllisyyden ja palveluiden laadun kannalta tarkasteltuna.

Säännöllinen markkinoiden seuranta ja raportointi on postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen tärkeä osatekijä, joka auttaa havaitsemaan ajoissa puutteet ja ongelmat ja toteuttamaan tarvittaessa aiheellisia (oikeudellisia) toimia ja korjaavia toimenpiteitä. Markkinoiden seuranta on tärkeää myös EU:n postiuudistuksen avoimuuden kannalta ja sen toteamiseksi, onko uudistuksesta seurannut toivottuja vaikutuksia ja hyötyjä. On syytä muistaa, että aikaisemmillä soveltamiskertomuksilla oli merkitystä direktiivin 2008/6/EY säätämismenettelyssä.

Komissio antoi ensimmäisen soveltamista koskevan kertomuksensa marraskuussa 2002², toisen maaliskuussa 2005³ ja kolmannen lokakuussa 2006⁴. Samoin kuin aikaisemmissa kertomuksissa esitetään tässäkin kattava arvio postidirektiivin saattamisesta voimaan jäsenvaltioissa. Lisäksi kertomuksessa tarkastellaan direktiivin tärkeimpien osien soveltamista, sääntelyn kehitystä ja lähemmin markkinasuuntauksia (myös taloudellisia, teknisiä, yhteiskunnallisia sekä työllisyyteen ja palvelujen laatuun liittyviä näkökohtia). Kertomus kattaa raportointikauden 2006–2008, ja siinä käsitellään lokakuussa 2006 annetun kertomuksen jälkeen ilmenneitä tärkeimpiä kehityssuuntia .

Kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa on yksityiskohtaisempaa tietoa sääntelyn ja markkinoiden kehityksestä. Postidirektiivin soveltamista koskevassa komission kertomuksessa neuvostolle ja Euroopan parlamentille esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjan päätelmät tiivistetysti. Kertomus ja komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan sisältyvä yksityiskohtainen analyysi perustuvat

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä (EYVL L 15, 21.1.1998, s. 14); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/39/EY, annettu 10 päivänä kesäkuuta 2002, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi (EYVL L 176, 5.7.2002, s. 21).

² Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle postidirektiivin soveltamisesta (direktiivi 97/67/EY), KOM(2002) 632 lopullinen.

³ Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille postidirektiivin soveltamisesta (direktiivi 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2002/39/EY), KOM(2005) 102 lopullinen ja SEC(2005) 388.

⁴ Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille postidirektiivin soveltamisesta (direktiivi 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2002/39/EY), KOM(2006) 595 lopullinen ja SEC(2006) 1293.

ECORYS:n äskettäin tekemään tutkimukseen *Main Developments in the Postal Sector (2006–2008)*⁵.

Raportointikausi on ollut erityisen merkityksellinen EU:n postialalla, jolla tapahtui monenlaista ratkaisevaa kehitystä juuri sinä lyhyenä aikana, jonka tämä kertomus kattaa. Ensiksikin Saksa vapautti 1. tammikuuta 2008 postimarkkinansa, jotka muodostavat selvästi EU:n suurimmat yhtenäiset (kansalliset) markkinat tällä alalla. Toiseksi on tullut mahdolliseksi arvioida Yhdistyneen kuningaskunnan täydellistä markkinoiden avaamista, joka toteutui 1. tammikuuta 2006. Tällainen arvio onkin jo aloitettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa riippumattomien asiantuntijoiden voimin. Kolmanneksi on tullut mahdolliseksi arvioida varatun alueen kynnyksen laskemista 1. tammikuuta 2006 mennessä 50 grammaan koko EU:ssa. Kyseessä oli viimeinen välivaiheen toimenpide ennen markkinoiden täysimittaista avaamista.

Lisäksi on syytä muistuttaa, että neuvosto ja Euroopan parlamentti antoivat helmikuussa 2008 postidirektiivin muuttamisesta direktiivin 2008/6/EY⁶, jäljempänä 'kolmas postidirektiivi'. Kolmannessa postidirektiivissä asetetaan markkinoiden täysimittaisen avaamisen määräajaksi useimmissa jäsenvaltioissa 31. joulukuuta 2010 (95 prosenttia EU:n postimarkkinoiden volyyymista). Muissa jäsenvaltioissa määräaika on 31. joulukuuta 2012. Näin ollen kolmas postidirektiivi tarjoaa oikeusperustan postipalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamiselle. Tämä Euroopan parlamentin ja neuvoston laajaan yhteisymmärrykseen perustuva tärkeä päätös paitsi päättää sopivasti tämän kertomuksen raportointikauden myös tuo siihen uuden olennaisen näkökulman. Tämän kertomuksen tavoitteena ei kuitenkaan ole tarkastella kolmannen postidirektiivin soveltamista, mikä vaatisi isompaa panostusta kaikilta sidosryhmiltä, vaan ainoastaan raportoida nykyisen postidirektiivin soveltamisesta viiteajanjakson aikana. Soveltuvien osien suuntauksia tarkastellaan kuitenkin laajemminkin.

2. Postipalvelujen merkitys ja niiden muuttuvat tehtävät

Postipalvelut ovat merkittävä talouden ala EU:ssa. Postipalveluista saatiin EU:ssa vuonna 2004 tuloja noin 90 miljardia euroa, mikä on noin prosentti EU:n BKT:stä⁷. Postipalvelujen ala on myös huomattava työllistäjä: suoraan alan toimijoiden palveluksessa oli vuonna 2006 noin 1,6 miljoonaa työntekijää⁸.

Viestinnän, mainonnan ja liikenteen yhtymäkohdassa olevat postipalvelut muodostavat yhdessä muiden liikenne-, logistiikka- ja viestintäpalvelujen kanssa merkittävän taloudenalan EU:ssa. Lisäksi postipalvelut tuottavat sosiaalisia hyötyjä, joiden arvoa ei voi mitata talouden keinoin. Postipalveluja pidetäänkin yleishyödyllisenä taloudellisenä palveluna, joka tarjoaa välineen viestintään ja tiedonsaantiin.

Postialalla tapahtuu huomattavaa kehitystä. Uuden vuosituhannen ensimmäisen vuosikymmenen päättyessä postiopeeraattorit joutuvat kiristyvään kilpailuun sähköisen

⁵ Tutkimus on saatavilla seuraavalla verkkosivulla:

http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/6/EY, annettu 20 päivänä helmikuuta 2008, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta (EUVL L 52, 27.2.2008, s. 3).

⁷ "Main developments in the European postal sector (2004-2006)", WIK-Consult, toukokuu 2006.

⁸ "Main developments in the European postal sector (2006-2008)", ECORYS, 2008.

viestinnän kanssa. Tämä pakottaa ne mukauttamaan liiketoimintaansa siten, että ne pystyvät paremmin vastaamaan kuluttajien tarpeisiin sekä parantamaan tehokkuuttaan. Lisäksi vakiintuneet postioperaattorit joutuvat markkinoiden avaamista jatkettaessa yhä enenevässä määrin kilpailemaan markkinoille tulevien uusien toimijoiden kanssa. Näihin kehityssuuntiin mukautuakseen postioperaattorit ovat merkittävästi tehostaneet toimintaansa rakenteellisilla uudistuksilla, jotka ovat auttaneet hillitsemään kustannuksia ja parantamaan palvelun laatua. Postin käsittelyn uudistaminen puolestaan on monissa tapauksissa johtanut uusiin tuotteisiin ja ratkaisuihin tai ollut tulosta näistä.

Fyysisten postilähetysten tilalle tulee yhä useammin monikanavapalveluja ja asiakkaiden tarpeisiin räätälöityjä ratkaisuja. Yksi esimerkki tällaisesta on hybridipostipalvelujen kehittäminen: nykyisin niitä tarjoavat useimmat postioperaattorit. Jotkut menevät vieläkin pitemmälle ja laajentavat toimintaansa läheisille aloille esimerkiksi kehittämällä asiakkailleen tietotekniikkapalveluja. Uusien lisäarvopalvelujen kehittäminen on tapa reagoida sähköisen viestinnän uhkaan ja teknologian kehittymisen tuomiin uusiin mahdollisuuksiin.

Postipalvelut ovat keskeinen osa EU:n sisämarkkinapolitiikkaa. Ne ovat mukana myös kasvua ja työtä koskevassa Lissabonin strategiassa, joka käynnistettiin uudelleen vuonna 2005⁹. Komission tiedonannossa 2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinoista¹⁰ korostetaan, että konkreettisia tuloksia syntyy verkkotoimialan kuten postipalvelujen aloitteista, kun ne on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön. Enemminkin voidaan kuitenkin tehdä. Laaja yhteisymmärrys vallitsee siitä, että yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen kestävä tarjonta erityisesti postipalvelujen ja muiden vapautettujen verkkotoimialojen osalta voidaan turvata parhaiten kilpailulle avoimilla markkinoilla ja Euroopan sisämarkkinoiden kehittämisen yhteydessä.

3. Postidirektiivin soveltaminen ja sääntelyn kehittyminen

Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2002/39/EY, osaksi kansallista lainsäädäntöään antamalla primääriä ja johdettua postilainsäädäntöä. Molemmat direktiivit on nyt saattanut voimaan myös Viro, jossa saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä oli vielä kesken vuoden 2006 soveltamiskertomusta laadittaessa.

Lainsäädännön muodollinen voimaansaattaminen on kuitenkin vasta ensimmäinen askel kohti yhteisön kehyksen täysimääräistä täytäntöönpanoa. Yhtä tärkeitä ovat postidirektiivin säännösten soveltaminen käytännössä sekä direktiivin vaikutus postioperaattorien toimintaan ja koko toimialaan.

Raportointikaudella sääntelyssä todettiin seuraavat keskeiset kehityssuunnat:

- Saksa avasi postimarkkinansa kokonaan 1. tammikuuta 2008. Tähän mennessä siis neljä jäsenvaltiota (Saksa, Suomi, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta) on luopunut varatusta alueesta ennen postidirektiivissä asetettua määräaika. Saksan postimarkkinat avattiin samaan aikaan kun Saksassa otettiin postialalla käyttöön lakisäätöinen vähimmäispalkka.

⁹ Brysselissä 22. ja 23. maaliskuuta 2005 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät.

¹⁰ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: 2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat (KOM(2007) 724 lopullinen).
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0724en01.pdf

ECORYS:n mukaan kyseinen vähimmäispalkka on selvästi korkeampi kuin muiden postioperaattorien nykyisin maksamat palkat, ja sen käyttöönotto voi haitata negatiivisesti kilpailun kehittymistä.

- Markkinoiden avautuminen näyttää kuitenkin hidastuneen. Alankomaissa suunniteltiin markkinoiden avaamista kokonaan, mutta vapauttamista on nyt lykätty eikä markkinoiden avaamiselle ole asetettu konkreettista aikarajaa. Tätä lykkäämistä määräämättömäksi ajaksi Alankomaiden hallitus on selittänyt monilla eri syillä. Niitä ovat esimerkiksi Alankomaiden vakiintuneen postioperaattorin suurimpien kilpailijoiden työolosuhteet, tasapuolisten toimintaedellytysten puuttuminen siksi, että Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa vakiintunut postioperaattori on vapautettu arvonlisäverosta¹¹, sekä postialan vähimmäispalkan käyttöönotto Saksassa, mikä nostaa postimarkkinoille tulevien uusien toimijoiden kustannuksia. Nämä väitteet voivat olla poliittisesti vakuuttavia, mutta oikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon niiden yhteensopivuus voimassa olevan yhteisön säännösten ja erityisesti postidirektiivin 7 artiklan kanssa. Kyseisen artiklan mukaan jäsenvaltiot saavat edelleen varata palveluja yleispalvelun tarjoajalle tai tarjoajille vain siinä määrin kuin yleispalvelun ylläpitämiseksi on tarpeen. Tässä säännöksessä ei viitata vastavuoroisuustilanteisiin tai muihin kansallisen lainsäädännön kohtiin tai tosiasialliseen sisältöön.
- Postialan kilpailun kehittämisen osalta nykyisin suuntaudutaan kohti kilpailijoiden (pakollista tai neuvoteltua) päästämistä jakeluverkostoon. Useimmissa jäsenvaltioissa vakiintuneen postioperaattorin on sallittava pääsy asianmukaisin ehdoin ja edellytyksin. Näistä sovitaan ensisijaisesti neuvottelemalla, mutta jos neuvottelut kariutuvat, kansallinen sääntelyviranomaisen voi päättää (tai sen on päätettävä) niistä.
- Edistyminen pääsyä haittaavien oikeudellisten esteiden vähentämisessä ja toimintaedellytysten tasapuolistamisessa on ollut vaihtelevaa. Postin alv-vapautusten kilpailua vääristävä vaikutus on pääosin säilynyt, vaikka komissio esitti vuonna 2003 sitä koskevaa muutosta¹² kuudenteen arvonlisäverodirektiiviin¹³. Se, että kilpailevilla postioperaattoreilla ei ole pääsyä kirjelaatikoihin, on edelleen vaikea ongelma eräissä jäsenvaltioissa. Yleispalveluvelvoitteen määrittely ja tuleva rahoitus voivat myös aiheuttaa epävarmuutta postioperaattoreille erityisesti, jos kansallisesta täytäntöönpanolainsäädännöstä ei löydy selkeää oikeusperustaa (esim. yleispalveluvelvoitteen laajuuden suhteen). Lupamenettelyt ja niihin liittyvät edellytykset eivät aina ole omiaan edistämään kilpailun kehittymistä. Joissakin tapauksissa toimilupaan voi liittyä edellytyksiä, jotka ovat suorastaan rajoittavia: esimerkiksi Suomessa postioperaattorin on toimiluvan saadakseen joko tarjottava täyttä yleispalvelua tai suoritettava erityinen maksu, jonka määrä voi olla 5–20 prosenttia sen vuotuisesta

¹¹ Alv-kysymystä valotetaan tarkemmin jäljempänä sekä komission yksiköiden valmisteluasiakirjan kohdassa 3.5.3.

¹² Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta postialalla suoritettavien palveluiden arvonlisäveron osalta, KOM(2003) 234 lopullinen, sellaisena kuin se on muutettuna asiakirjalla KOM(2004) 468 lopullinen.

¹³ Kuudes neuvoston direktiivi 77/388/ETY, annettu 17 päivänä toukokuuta 1977, jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta – yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste; korvattu 1 päivästä tammikuuta 2007 neuvoston direktiivillä 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1). Viimeksi mainittu on tosiasiaa vuonna 1977 annettu ja vuosien mittaan muutettu kuudes neuvoston direktiivi uudelleen laadittuna.

liikevaihdosta. Itse asiassa toimilupajärjestelmä on todellisuudessa estänyt kilpailun osoitteellisen postin jakelussa Suomessa.

Muut vuoden 2006 soveltamiskertomuksen huomiot ja päätelmät pätevät edelleen.

Yleispalvelun tarjoajien kustannus- ja kirjanpitolietojen avoimuusaste vaihtelee edelleen suuresti eikä ole yhdenmukainen eri jäsenvaltioiden kesken. Näyttää siltä, että postidirektiivin 14 artiklan tärkeimmät vaatimukset täyttyvät (kunkin varattuihin palveluihin kuuluvan palvelun ja muiden kuin varattujen palvelujen erillinen kirjanpito). Sen sijaan 12 artiklan vaatimusten täytyminen ei ole yhtä selvää. Erityisesti tämä koskee vaatimusta, jonka mukaan on varmistettava, että kunkin yleispalveluvelvoitteeseen sisältyvän palvelun hinta on sovitettava kustannuksiin.

Yhteisön lainsäätäjät on todennut, että hyvin toimivat kansalliset sääntelyviranomaiset ovat välttämätön edellytys postipalvelujen sisämarkkinoiden toteutumiselle. Kaikki jäsenvaltiot ovat perustaneet muodollisesti riippumattomia kansallisia sääntelyviranomaisia, mutta niiden toimeksiantojen, resurssien ja valtuuksien on todettu vaihtelevan huomattavasti jäsenvaltioittain. Lisäksi on perusteltua epäillä, ettei kaikilla kansallisilla sääntelyviranomaisilla ole asianmukaisia valmiuksia täyttää (tehokkaasti) tehtävänsä.

4. Markkinakehitys

Osoitteellisen postin määrä lisääntyi postimarkkinoilla entisestään vuosina 2004–2006¹⁴. Kasvu oli vanhoja jäsenvaltioita selvempää uusissa jäsenvaltioissa, jotka liittyivät EU:hun vuosina 2004 ja 2007. Postin määrä kasvoi uusissa jäsenvaltioissa vuosina 2004–2006 keskimäärin 6,5 prosenttia. Muissa viidessätoista jäsenvaltiossa kasvu oli keskimäärin vain 1,5 prosenttia. Postimarkkinat ovat kehittymässä yhdensuuntaisiksi jakelumarkkinoiksi: keskimäärin 85 prosenttia kaiken postin määrästä on peräisin yrityksistä.

Niissä jäsenvaltioissa, joissa postimarkkinat ovat vielä keskimääräistä kehittymättömämpiä, kasvun odotetaan jatkuvan huomattavana. Erityisen selvää kasvupotentiaalia on palvelun laadun parantuessa suoramarkkinointipostin alalla. Kehittyneempien postimarkkinoiden jäsenvaltioissa tilanne on erilainen. Joissakin niistä pieni kasvu on vielä mahdollista, mutta muissa – esimerkiksi Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa – on jo havaittu osoitteellisen postin määrän vähentyneen viime vuosina.

Kirjepostin markkinoilla on syntymässä kilpailua, mutta se kehittyy hitaasti eikä ole vielä kovin merkityksellistä. Vaikka kilpailijoiden markkinaosuudet kasvavatkin, ne ovat kuitenkin vielä pieniä jopa niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat täysin vapauttaneet postimarkkinansa. Päästä päähän -kilpailu on keskimääräistä kehittyneempää Espanjassa, Ruotsissa, Saksassa ja Alankomaissa. Kilpailijoiden arvioidut markkinaosuudet näissä jäsenvaltioissa olivat vuonna 2007 noin 8 prosenttia Espanjassa, 9 prosenttia Ruotsissa, 10 prosenttia Saksassa ja 14 prosenttia Alankomaissa. Uusissa jäsenvaltioissa päästä päähän -kilpailua on havaittu kehittyvän Bulgariassa, Tšekissä, Virossa ja Romaniassa. Useimmissa muissa jäsenvaltioissa kilpailijoiden markkinaosuudet ovat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta jääneet alle kahteen prosenttiin.

¹⁴ Viimeisimmät saatavissa olevat tiedot; ECORYS, 2008.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa postimarkkinat vapautettiin kokonaan vuonna 2006, päästä päähän -kilpailu on edelleen lähes olematonta. Sen sijaan kilpailua on kehittynyt jakeluketjun alkupään markkinoilla, joilla kilpailijoiden markkinaosuus on noin 20 prosenttia kaikesta osoitteellisesta postista. Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisen Postcomm on ollut erityisen aktiivisesti järjestämässä markkinoille pääsyä ja kehittämässä lupajärjestelmää uusille toimijoille. Postiverkkoon pääsyyn ja sitä koskevaan sääntelyyn liittyy eräitä piirteitä, jotka ovat johtaneet siihen, että postiverkkoon pääsyä koskeva kilpailu on Yhdistyneessä kuningaskunnassa kehittyneempää kuin päästä päähän -kilpailu.

Varatun alueen laskeminen 1. tammikuuta 2006 alkaen 100 grammasta 50 grammaan lisäsi osoitteellisen postin markkinoiden avautumista 7 prosentilla. Kilpailun kehittymiselle sillä ei näytä olleen juurikaan merkitystä, koska volyymin osalta se avasi vain pienen osan postimarkkinoista. Suurempaa merkitystä kilpailun kehittymiselle näyttäisi olevan osoitteellisen postin erillisten segmenttien avaamisella eräissä jäsenvaltioissa, koska sillä avattiin suurempia osia postimarkkinoista kilpailijoille. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi suoramarkkinoinnin vapauttaminen Alankomaissa ja Saksan niin sanottu D-lupa (joka sallii kilpailijoille seuraavan päivän toimituksia koskevat lisäarvopalvelut markkinoiden täysimittaiseen avaamiseen asti) sekä hybridipostin vapauttaminen Bulgariassa.

Kilpailun yleisesti ottaen hidaskasvu johtuu oikeudellisista esteistä eli siitä, että suurimassa osassa postin volyymista on vielä varattuja alueita useimmissa jäsenvaltioissa. Koska mittakaavaeduilla on keskeinen merkitys postitoiminnassa, palvelujen varaaminen vakiintuneelle postioperaattorille aiheuttaa uusille toimijoille vaikeuksia saavuttaa riittävä volyymi, jotta myös ne voisivat hyötyä mittakaavaeduista ja kilpailla tehokkaasti postimarkkinoilla.

Edellä on jo mainittu varattu alue ja muita oikeudellisia esteitä kuten postin alv-vapautus, pääsy kirjelaatikoihin tai muuhun postin infrastruktuuriin eräissä jäsenvaltioissa sekä lupamenettelyt. Näiden lisäksi kilpailun kehittämistä voivat haitata myös strategiset esteet, jotka voivat johtua erityisesti postipalvelujen tarjoajan määräävän markkina-aseman (väitetyistä) väärinkäytöstä. Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi yksinoikeussopimuksia, syrjivää hinnoittelua, asiakasbonuksia tai ”sitomista ja niputtamista”.

5. Postidirektiivin markkinavaikutukset

EU:n postiuudistus aloitettiin vuonna 1992, kun julkaistiin postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä koskeva vihreä kirja. Uudistuksella on ollut hyvin merkittäviä vaikutuksia postipalvelujen tarjontaan ja koko postialaan. Postidirektiivi ja sen soveltaminen jäsenvaltioissa ovat parantaneet palvelujen laatua ja turvanneet kaikkien käyttäjien saatavilla olevan yleispalvelun tarjoamisen. Kaikkialle Euroopan unionissa toimitetaan laadukasta ja kohtuuhintaista postin yleispalvelua vähintään viisi kertaa viikossa. Tästä on hyvin vähän poikkeuksia, ja ne johtuvat maantieteellisistä olosuhteista.

Postidirektiivin säännösten vaikutus sääntelyyn ja markkinoihin sekä markkinoiden vähittäinen avaaminen ovat johtaneet siihen, että kirjepostin markkinoilla on kehittymässä kilpailua. Monissa jäsenvaltioissa kilpailijoiden markkinaosuus osoitteellisen postin segmentistä kasvoi vuosina 2004–2007 huomattavasti. Markkinoiden avaaminen ja kilpailun salliminen vaikuttavat keskeisesti työpaikkojen syntymiseen ja asiakkaille tarjottavien palvelujen paranemiseen. Merkityksellistä kilpailua joudutaan kuitenkin vielä odottamaan.

Lisäksi on ryhdyttävä tehokkaiisiin toimiin todettujen (tai esille tulevien) markkinoillepääsyn esteiden poistamiseksi.

Postidirektiivissä säädetty markkinoiden asteittainen avaaminen ja kilpailun haaste kannustivat raportointikaudella vakiintuneita postioperaattoreita nykyaikaistamaan toimintaansa ja toteuttamaan suuria rakenneuudistuksia tehokkuuden lisäämiseksi. Postioperaattorit ovat yhä enemmän siirtymässä kohti markkinalähtöistä ja asiakassuuntautunutta postipalvelujen tarjontaa.

Toimitusaikoina mitattuna palvelun laatu pysyi keskimäärin korkeana raportointikaudella ja ylitti selvästi postidirektiivissä asetetut suoritustavoitteet, joiden mukaan 85 prosenttia EU:n sisäisestä rajat ylittävistä postista pitäisi toimittaa kolmen päivän ja 97 prosenttia viiden päivän kuluessa. EU:n sisäisestä rajat ylittävistä postista 94 prosenttia toimitettiin vuonna 2007 kolmessa päivässä. Tässä suhteessa ei juurikaan tapahtunut muutosta vuodesta 2006.

6. Päätelmät

Raportointikaudella jatkettiin postialan avaamista asteittain, ja Saksa vapautti postimarkkinansa kokonaan. Kilpailun kehittyminen jatkui. Kilpailun kehittymisestä alkoi koitua hyötyä yrityksille ja kuluttajille, mutta kehittyminen oli kuitenkin odotettua hitaampaa. Tämä johtui yhtäältä siitä, että suuri osa postimarkkinoista on vieläkin varattu vakiintuneille postioperaattoreille. Kolmannen postidirektiivin antaminen on nähtävä ratkaisevana askeleena tässä suhteessa, sillä siinä säädetään viimeisten oikeudellisten monopolien poistamisesta ja tarjotaan ainutlaatuinen tilaisuus postialalle ja koko taloudelle. Alkaneen kilpailun on todettu parantaneen laatua ja lisänneen postipalvelujen asiakassuuntautuneisuutta niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat avanneet markkinansa kokonaan.

Varatun alueen lisäksi on edelleen myös muita (oikeudellisia ja strategisia) markkinoillepääsyn esteitä, jotka on poistettava tehokkaasti, jos halutaan toteuttaa kestävien ja tehokkaiden postipalvelujen sisämarkkinat. Esteiden poistaminen on yhteisön, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien yhteisellä vastuulla. On välttämätöntä luoda tehokas sääntelyjärjestelmä kaikkiin jäsenvaltioihin, ja kansallisesta postilainsäädännöstä ei saa aiheutua rasitteita kilpailun syntymiselle, sillä kilpailu palvelee asiakkaiden tarpeita.

Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että komissio antoi vuonna 2003 neuvostolle ehdotuksen postin alv-vapautuksen poistamisesta ja kaikkien postipalvelujen tarjoajien verottamisesta. Neuvosto ei ole kuitenkaan vielä päässyt sopuun tästä ehdotuksesta, josta ei ole edes keskusteltu vuoden 2004 jälkeen. Tämän ehdotuksen hyväksyminen olisi nyt entistäkin tärkeämpää, sillä kolmannessa postidirektiivissä asetetaan lopullinen määräaika kansallisten postimarkkinoiden täydelle vapauttamiselle. Voi olla aiheellista lisätä, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta on haettu postipalvelujen alv-vapautuksen soveltamisalaa koskevaa ennakkoratkaisua (asia C-357/07).

On käynyt selväksi, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on keskeinen rooli sisämarkkinoiden toteuttamista koskevan tavoitteen saavuttamisessa ja useiden toimijoiden ympäristössä. Kansallisten sääntelyviranomaisten suurimpia haasteita ovat muiden muassa yhteentoimivuuden järjestäminen useiden toimijoiden markkinoilla, strategiaan esteisiin puuttuminen ja sen varmistaminen, että hinnat sovitetaan kustannuksiin. Jotta kansalliset sääntelyviranomaiset voisivat suoriutua tehtävistään, niiden asiantuntemusta ja henkilöstöä olisi lisättävä useimmissa jäsenvaltioissa. Tätä painotetaan myös direktiivissä 2008/6/EY.

Postialan tulevien vuosien painopiste on selvä. Alalla ei voida keskittyä yksinomaan kolmannen postidirektiivin täytäntöönpanoprosessiin. Markkinoiden seuranta ja nykyisen postidirektiivin soveltamisen kriittinen arviointi on ensiarvoisen tärkeää. Jäsenvaltioiden ja erityisesti niiden kansallisten sääntelyviranomaisten on keskityttävä kolmannen postidirektiivin saattamiseen tehokkaasti osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä varmistettava tehokas sääntely nykyisin sovellettavan postidirektiivin perusteella. Edessä on ratkaisevan tärkeä siirtymävaihe useista oikeudellisista järjestelmistä yhteen ainoaan.

Yhteisön lainsäätäjän sitoumusta ja omia velvoitteitaan noudattaen komissio osallistuu aktiivisesti tähän prosessiin antamalla jäsenvaltioille tilaisuuden vahvistaa parhaita sääntelykäytäntöjä. Samalla se jatkaa aktiivista ja avointa markkinoiden seurantaan turvatakseen EU:n postiuudistuksen tavoitteiden saavuttamisen.