



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.10.2006
COM(2006) 596 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Verkennde studie over de gevolgen van de volledige voltooiing van de interne
postmarkt in 2009 voor de universele dienst**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Verkennde studie over de gevolgen van de volledige voltooiing van de interne postmarkt in 2009 voor de universele dienst

(Voor de EER relevante tekst)

1. ACHTERGROND EN DOEL VAN DIT VERSLAG

Sinds ruim 15 jaar geleden met het EU-postbeleid een aanvang is gemaakt, is dit beleid er steeds vooral op gericht geweest voor alle klanten en EU-burgers uit de hele Gemeenschap een betaalbare universele dienst van goede kwaliteit te waarborgen. Het door de EU-wetgever vastgestelde programma voor de hervorming van de postsector in de EU voorzagt in een voorzichtige, stapsgewijze openstelling van de postmarkten voor mededinging met de bedoeling een ruimere keuze aan efficiëntere postdiensten van betere kwaliteit te bieden, waarbij de uiteindelijke doelstelling erin bestond de markt volledig open te stellen. Gedurende de afgelopen 15 jaar zijn de nog bestaande monopolies geleidelijk afgebouwd en heeft de postsector de tijd gekregen om zijn organisatie aan de nieuwe situatie aan te passen. In de Postrichtlijn wordt 2006 genoemd als het jaar waarin de Commissie dient te bevestigen of het programma voor de hervorming van de postsector kan worden voortgezet en of de laatste stap in de richting van de volledige openstelling van de markt in 2009 kan worden gezet, zoals in de richtlijn is aangegeven. De richtlijn schrijft uitdrukkelijk voor¹ dat de Commissie op dit kritieke punt een "verkennde studie" dient te verrichten om na te gaan of het mogelijk is tot volledige openstelling over te gaan en tegelijkertijd de universele dienst te handhaven.

In de hierna gepresenteerde analyse worden hoofdzakelijk de toekomstvooruitzichten onder de loep genomen en wordt nagegaan wat het effect op de universele dienst zal zijn indien de markt in 2009 volledig wordt opengesteld. Deze vraag kan niet worden beantwoord zonder nader in te gaan op een andere, nauw daarmee samenhangende kwestie, namelijk hoe moet de universele dienst worden gefinancierd wanneer er geen monopolies (of "voorbehouden diensten") meer bestaan. In deze studie heeft de Commissie opzettelijk voor een zeer behoedzame benadering gekozen, waarbij het accent werd gelegd op een duurzame levering van de universele dienst op lange termijn aan EU-burgers en –ondernemingen.

Dit verslag, dat de door de Commissie te verrichten verkennde studie vormt, bouwt voort op de bevindingen van het sectoronderzoek van PriceWaterhouseCoopers (PWC) over de gevolgen van de volledige openstelling van de markt voor de universele dienst². Het is daarnaast nog op een aantal andere elementen gebaseerd, zoals met name de bevindingen van eerdere sectoronderzoeken³, deskundigenverslagen, uitgebreide raadplegingen met belanghebbenden, onderzoek en de ervaring die reeds met concurrentie op postmarkten en in andere sectoren is opgedaan.

¹ Artikel 7, lid 3, van Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG.

² *"The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009"*, PriceWaterhouseCoopers, 2006 (hierna "PwC 2006").

³ Sinds met de hervorming van de EU-postsector een aanvang is gemaakt, heeft de Commissie reeds 20 studies laten uitvoeren (zie: http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm).

In dit verslag wordt nog eens herhaald welke doelstellingen met de hervorming van de postsector in de EU worden nagestreefd en hoe de universele postdienst in de EU er momenteel voor staat, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan de toekomstige markttendensen. Er wordt ook nagegaan welke de potentiële gevolgen en kansen zijn van een voor mededinging openstaande interne postmarkt voor de universele dienst en voor de gerelateerde communautaire doelstellingen op dit gebied (werkgelegenheid en sociale aspecten). Tenslotte worden in het verslag mogelijke flankerende maatregelen belicht die kunnen worden getroffen om eventuele risico's te verkleinen, zoals onder meer de instelling van alternatieve financieringsregelingen voor de universele dienst.

2. DOELSTELLINGEN VAN DE HERVORMING VAN DE POSTSECTOR IN DE EU

Met de hervorming van de postsector in de EU werd beoogd verbetering te brengen in de destijds in elke lidstaat heersende statische situatie waarbij gevestigde exploitanten die het postmonopolie bezaten, een beperkte keuze aan postdiensten van uiteenlopende kwaliteit aanboden.

Anticiperend op de veranderingen die de traditionele postmarkt binnenkort zal doormaken en gezien het feit dat het noodzakelijk is een Europese interne postmarkt uit te bouwen, heeft de EU-wetgever ervoor gekozen meer concurrentie op de markt tot stand te brengen en zo de nodige prikkels te geven om meer efficiëntie en een betere kwaliteit na te streven⁴. Er werd een regelgevingskader opgezet voor het volgen van de marktontwikkelingen en het controleren van de levering van de universele dienst.

De EU-definitie van de universele postdienst is op twee pijlers gebaseerd: een scala aan diensten en de voorwaarden die aan de levering ervan verbonden zijn. Het begrip "universele dienst" wordt gedefinieerd in artikel 3 van de Postrichtlijn⁵. Universele dienst kan in grote lijnen worden omschreven als de toegang tot een reeks diensten (brieven, pakketten, zendingen met aangegeven waarde, aangetekende zendingen en andere postzendingen) waarvoor eisen inzake betaalbaarheid (prijzen), toegankelijkheid en kwaliteit (ophaling en bestelling vijf dagen per week, beperkte transittijd), alsook "essentiële eisen" (bv. briefgeheim) gelden.

In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel wordt de in de Postrichtlijn vervatte brede definitie van universele dienst in de diverse EU-lidstaten op verschillende wijze toegepast, zodat aan de uiteenlopende nationale en maatschappelijke behoeften wordt tegemoetgekomen. In uitzonderlijke omstandigheden zijn afwijkingen toegestaan (bv. een vermindering van de frequentie van de bestelling in zeer afgelegen gebieden).

Momenteel wordt in een meerderheid van de lidstaten voor de financiering van de universele dienst nog steeds hoofdzakelijk vertrouwd op de voorbehouden diensten of op de nog bestaande monopoliepositie (aangevuld met schaal- en synergievoordelen) van de gevestigde openbare exploitanten. De regeling van de voorbehouden diensten is weliswaar een gemakkelijk te hanteren instrument om de levering van de universele dienst te financieren, maar dat neemt niet weg dat de voorbehouden diensten de voornaamste belemmering voor de totstandbrenging van de interne postmarkt vormen. Zoals in het groenboek van 1992 over de

⁴ Groenboek over de ontwikkeling van een interne markt voor postdiensten (COM(91) 476 def.).

⁵ Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst. Richtlijn gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG.

ontwikkeling van een interne markt voor postdiensten is aangegeven, dienen passende prikkels te worden gegeven aan de exploitanten om hun diensten aan te passen, te innoveren en een efficiënte universele dienst aan alle EU-burgers aan te bieden. Daarom is de strategie van een beheerste openstelling van de markt onderschreven door de Commissie in 1992, de Raad in 1994 en het Europees Parlement en de Raad in 1997 en 2002, alsook in de achtereenvolgende Commissieverslagen over de toepassing van de Postrichtlijn, op voorwaarde dat de universele dienst kan worden gevrijwaard⁶.

3. LEVERING VAN DE UNIVERSELE POSTDIENST: STAND VAN ZAKEN

Recente analyse wijst uit dat de universele postdienst in Europa een bevredigend niveau heeft bereikt: de universele dienst is van goede kwaliteit, de prijzen zijn betaalbaar, de diensten zijn gemakkelijk toegankelijk en tal van exploitanten boeken aanzienlijke winsten⁷. De positieve resultaten die de hervorming van de postsector tot dusver heeft opgeleverd, werden ook aangestipt in de Commissieverslagen over de toepassing van de Postrichtlijn⁸ en in de recente resolutie van het Europees Parlement terzake⁹.

De huidige postdiensten zijn totaal verschillend van de traditionele: postexploitanten zijn thans complexe, moderne ondernemingen die in een dynamische omgeving met andere communicatiemiddelen concurreren. Meer dan 87,5% van de post is afkomstig van het bedrijfsleven. De recente technologische ontwikkelingen zijn bovendien niet zonder gevolgen gebleven voor de wijze waarop de postdiensten thans worden geleverd en vormen tevens een bedreiging voor de kernactiviteit van de postsector. Tegen deze achtergrond vertegenwoordigen economische subjecten, en met name kleine en middelgrote ondernemingen, die een actieve rol spelen in de verschillende schakels van de postwaardeketen, een belangrijke bron van mogelijkheden voor de toekomstige groei van de postsector¹⁰.

Sommige lidstaten lopen vooruit op het EU-programma en hebben hun postsector reeds geheel of grotendeels voor concurrentie opengesteld of zijn vastbesloten dat te doen, bij zoverre dat naar verwachting in 2008 in de EU voor ongeveer 60% van de volumes van de brievenpost volledige mededinging zal heersen. In deze landen zijn de eisen inzake de universele dienst gehandhaafd en vervuld, ondanks het ontbreken van voorbehouden diensten. Voorbeelden zoals Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk tonen aan dat de efficiëntie en betrouwbaarheid van de postdiensten zijn verbeterd en aan de behoeften van burgers en bedrijven voldoen¹¹. De perceptie van de consumenten van de toegang tot de postdiensten verschilt sterk van nationale markt tot nationale markt¹².

⁶ COM(91) 476 def., PB C 48 van 16.2.1994, Richtlijn 97/67/EG en Richtlijn 2002/39/EG, COM(2002) 632 def., COM(2005) 102 def. en COM(2006) 595.

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

⁸ COM(2002) 632, COM(2005) 102 en COM(2006) 595.

⁹ Resolutie van het Europees Parlement over de toepassing van de postrichtlijn (Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG) (2005/2086(INI)), februari 2006.

¹⁰ "The European Mail Manifesto: Growth, Partnership and Innovation in a changing industry", Postal Users' Group, 2006.

¹¹ "A broad economic analysis of the effects of liberalising the postal market", Swedish Institute for growth policy studies, 2005.

¹² Bron: Eurobarometer-enquête 2002 (alleen EU15), 2003 (alleen nieuwe lidstaten), 2004, 2006 en focusgroepen 2006.

Uit een analyse van de specifieke eisen waaraan bij de levering van de universele dienst moet worden voldaan (betaalbare prijzen, gespecificeerde kwaliteit en volledige dekking van het postkantorennet), alsook van de veranderingen in de werkomgeving blijkt dat exploitanten en klanten de gevolgen voelen van de veranderingen in de sector, ongeacht de mate waarin de markt is opengesteld. Essentiële factoren, zoals de vraag, technologische ontwikkelingen, organisatorische veranderingen en regelgeving, beïnvloeden de wijze waarop de universele dienst wordt geleverd¹³. Er is een nieuwe dynamiek ontstaan die wordt gekenmerkt door toenemende professionalisering bij de levering van de universele dienst, betere dienstverlening en meer toegevoegde waarde voor de klanten.

4. POTENTIËLE GEVOLGEN VAN EEN VOLLEDIG OPENGESTELDE MARKT VOOR DE UNIVERSELE DIENST

4.1. Gevolgen voor de levering van de universele dienst

Toegang tot postdiensten

Er is reeds verandering merkbaar in de traditionele wijze waarop toegang tot de universele postdienst wordt verkregen. Deze verandering komt onder meer tot uiting in de wijze waarop consumenten zich thans toegang tot postdiensten verschaffen. Er wordt niet verwacht dat zich na de volledige openstelling van de markt nog verdere grote veranderingen zullen voordoen. Positief is dat waarschijnlijk beter op de behoeften afgestemde diensten van hogere kwaliteit zullen worden aangeboden; negatief is dat de toegang tot postdiensten in afgelegen gebieden ongunstig kan worden beïnvloed, waardoor flankerende maatregelen noodzakelijk kunnen blijken indien leveranciers van de universele dienst en andere marktdeelnemers geen toereikende alternatieven bieden. In een omgeving waarin meerdere exploitanten actief zijn, en met name tijdens de overgangsperiode, zullen de regelgevende instanties erop moeten toezien dat consumenten en kleine en middelgrote ondernemingen toegang tot de diensten hebben.

Kwaliteit van de dienst

Universele bestelling en diensten van hoge kwaliteit zijn de belangrijkste concurrentievoordelen van de gevestigde leveranciers van de universele dienst. Zij zouden er dan ook onverstandig aan doen hun normen te verlagen wanneer er volledig mededinging heerst. Voor minder aantrekkelijke marktsegmenten waarvoor er van concurrentiedruk geen sprake is, kan het noodzakelijk blijken dat de regelgevende instanties toezicht en controle blijven uitoefenen om de kwaliteit te waarborgen¹⁴.

Prijs en betaalbaarheid

Door de bank genomen wordt ervan uitgegaan dat een volledige openstelling van de markt als gevolg zal hebben dat de universele dienst beter op de werkelijke behoeften zal zijn afgestemd en dat consumenten en kleine ondernemingen bereid zullen zijn om voor deze dienst te betalen. Voor kleinere klanten, en nog meer voor klanten die slechts een zeer klein deel van hun totale budget aan postdiensten besteden, blijft prijsstabiliteit van groot belang. In dit verband kunnen wettelijke garanties in de vorm van maximumprijsregelingen een oplossing bieden om de prijsontwikkelingen onder controle te houden.

¹³ "Technology and innovation in the postal sector", A D Little, 2004 en "European landscape in 2015", Boston Consulting Group, 2006 (hierna "BCG 2006").

¹⁴ "The evolution of the regulatory model for European postal services", Wik-Consult, 2005 (hierna "Wik 2005").

4.2. Gevolgen voor de financiering van de universele dienst

De marktkrachten zullen steeds sterker bijdragen tot een efficiëntere levering van de universele dienst en zullen de kosten beperken van het residuele deel dat niet van direct economisch belang is. De toekomst van de universele dienst kan echter niet uitsluitend aan de marktkrachten worden overgelaten. Er zal een zekere mate van commerciële vrijheid aan de leveranciers van de universele dienst moeten worden verleend (namelijk door middel van een versoepeling van de eis van prijsuniformiteit voor post in grote partijen) en, indien zulks gerechtvaardigd is en in verhouding staat tot het beoogde doel, kan ad-hocfinanciering noodzakelijk blijken. Daarnaast kunnen met name op markten met lage volumes per hoofd van de bevolking ook regelgevende maatregelen worden getroffen.

4.3. Gevolgen voor de werkgelegenheid

Momenteel is een herstructurering van de gevestigde exploitanten aan de gang en de openstelling van de markt is slechts een van de drijvende krachten daarachter. Algemeen genomen valt er meer te winnen bij het bewerkstelligen van een dynamischer, open markt - die aan het gehele bedrijfsleven ten goede zal komen - dan bij het handhaven van het bestaande status quo¹⁵. Doordat een volledige openstelling van de markt een algehele uitbreiding van de omvang van de postmarkten zal teweegbrengen en de integratie en concurrentie met alternatieve communicatie- en vervoermiddelen zal bevorderen, zal zij naar verwachting verder bijdragen tot het handhaven van duurzame werkgelegenheid bij de leveranciers van de universele dienst en tevens de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen bij andere exploitanten en nieuwkomers in de hand werken.

4.4. Gevolgen voor de territoriale en sociale samenhang

Aangezien leveranciers van de universele dienst tot op zekere hoogte een sociale rol vervullen, kunnen zij daarvoor om een adequate financiële compensatie verzoeken. Hiervoor moeten en kunnen passende antwoorden worden gevonden op nationaal niveau, waar dergelijke verzoeken het best kunnen worden beoordeeld en waar het meest geschikte antwoord in termen van financiering kan worden gegeven (in dit verband zij verwezen naar de bestaande voorbeelden in Frankrijk en Noorwegen)¹⁶.

¹⁵ BCG 2006, blz. 19.

¹⁶ PwC 2006, blz. 169.

4.5. Relevantie van verschillen tussen lidstaten

Een belangrijk punt waarmee bij deze evaluatie rekening moet worden gehouden, is het feit dat de openstelling van de markt in elke lidstaat andere gevolgen heeft, omdat de situatie van elke nationale postmarkt verschillend is en omdat de gevestigde leveranciers van de universele dienst niet overal even ver staan met de voorbereidingen op een dergelijke openstelling. Als gevolg van deze verschillen wordt beweerd dat de openstelling van de markt in sommige lidstaten afbreuk kan doen aan de levering van de universele dienst. In het kader van de studie van PWC is nagegaan welke de gevolgen zouden zijn van een volledige openstelling van de markt voor alle in de EU bestaande verschillen, waarbij tot de conclusie werd gekomen dat de openstelling van de markt in 2009 in geen enkele lidstaat de levering van de universele dienst in het gedrang zou brengen en derhalve niet mag worden uitgesteld. Deze conclusie bevestigt het eigen oordeel van de Commissie en andere evaluaties, zoals de studie van Ecorys (waarin nader wordt ingegaan op de toekomstige gevolgen van de ontwikkeling van de concurrentie voor elke markt), twee achtereenvolgende studies van Wik-Consult over de ontwikkeling van de Europese postmarkt, en de studie van Nera over het economisch belang van de postsector (hoewel deze drie studies formeel niet op een landelijk niveau zijn uitgevoerd, liggen de conclusies ervan toch in dezelfde lijn)¹⁷.

Al naargelang het geval kunnen op nationaal niveau maatregelen vereist zijn omdat de gevestigde exploitant onvoldoende op de openstelling van de markt is voorbereid. Het treffen van dergelijke maatregelen moet de gevestigde exploitant in staat stellen zich te herstructureren zonder dat dit ten koste gaat van de universele dienst. De bevestiging van de uiterste datum voor de volledige openstelling van de markt zal de nodige impulsen geven om op tijd met de voorbereiding klaar te zijn. Eventuele specifieke problemen waarmee sommige leveranciers van de universele dienst kunnen worden geconfronteerd, kunnen worden aangepakt door het bieden van aanvullende waarborgen, zonder dat het daarom noodzakelijk is de volledige openstelling van de markt tot na 2009 uit te stellen.

4.6. Risico's van het uitstellen van de hervorming

Zonder het vooruitzicht dat de markt daadwerkelijk zal worden opengesteld, kan de levering van de universele dienst op lange termijn in het gedrang komen¹⁸. Er zijn verdere investeringen vereist om aan de nieuwe markttuitdagingen tegemoet te kunnen komen en de universele dienst te kunnen blijven leveren, nu de met begrotingsbeperkingen worstelende nationale regeringen steeds minder bereid blijken om in postinfrastructuur te investeren¹⁹. Bij het bezien of het opportuun is om in de sector te investeren, zullen eventuele investeerders rechtszekerheid moeten hebben en de bevestiging dat de markt zal worden opengesteld en zodoende het potentieel van de postmarkt zal worden ontsloten.

Daarenboven zou een handhaving van de monopoliebescherming de gevestigde exploitanten niet de nodige prikkels geven om kwaliteit te bieden en efficiënt te werk te gaan, twee aspecten die aan alle gebruikers ten goede komen. De vrees voor (ongebreidelde) prijsstijgingen zal ertoe leiden dat gebruikers op alternatieve communicatiemiddelen zullen overstappen. Dit zou tevens de bestaande investeringsplannen negatief kunnen beïnvloeden en

¹⁷ "Economics of postal services", Nera, 2004; "Development of competition in the postal sector", Ecorys, 2005 (hierna "Ecorys 2005"); "Main developments in the European postal sector", Wik-Consult, 2004 (hierna "Wik 2004"); Wik 2006 en PwC 2006.

¹⁸ "Giving customers choice: a fully open postal services market", Postcomm, 2005.

¹⁹ Wik 2006, blz. 159.

het streven naar innovatie en naar het leveren van diensten met een toegevoegde waarde kunnen beperken. Bovendien zou de werkgelegenheid in de postsector, alsook in aanverwante sectoren die van een dynamische postmarkt afhankelijk zijn, op lange termijn in het gedrang komen. Kortom, het uitstellen van het proces zou de markt een verkeerd signaal geven.

Mocht een verdere openstelling van de markt uitblijven, dan zou een aanvullend optreden van de regelgevende instanties vereist zijn om de concurrentie te stimuleren en te sturen, zonder dat zulks noodzakelijkerwijze een grotere efficiëntie en klantgerichtheid tot gevolg heeft. Dit zou indruisen tegen het idee van een betere en specifiekere regelgeving, een benadering die overal in de EU meer en meer ingang vindt²⁰.

5. AANVULLENDE EN FLANKERENDE MAATREGELEN TER VRIJWARING VAN DE UNIVERSELE DIENST BIJ EEN VOLLEDIGE OPENSTELLING VAN DE MARKT

5.1. Ingrepen op meerdere niveaus: marktkrachten, communautaire/nationale regelgeving

De combinatie van de werking van de marktkrachten en communautaire of nationale regelgeving biedt een hele reeks mogelijkheden om de openstelling van de markt te ondersteunen en tegelijkertijd de universele dienst te vrijwaren. In de eerste plaats moeten de leveranciers van de universele dienst bereid zijn om zich aan de nieuwe situatie aan te passen en de universele dienst van dynamische efficiënties te laten profiteren (door middel van een reorganisatie, een grotere klantgerichtheid of een aanpassing van het personeel). Vervolgens moet het communautaire en/of nationale regelgevingskader gebruikers van postdiensten aanvullende waarborgen voor het handhaven van de universele dienst bieden. Tenslotte moet de mogelijkheid worden geboden om financiering van de universele dienst te verzoeken indien zulks noodzakelijk en gerechtvaardigd is.

Indien deze maatregelen in de hierboven aangegeven volgorde worden genomen, bieden zij een hele reeks mogelijkheden waaruit beleidsmakers kunnen kiezen om het best op hun specifieke nationale situatie in te spelen. Tal van onderzoeken en casestudies bevestigen dat deze maatregelen met de nodige medewerking van de belanghebbenden ten uitvoer kunnen worden gelegd²¹.

5.2. Marktoplossingen: dynamische efficiënties

Vergroten van de volumes

Gezien het belang van schaalvoordelen voor de levering van de universele dienst kunnen postvolumes in belangrijke mate bijdragen tot het afzwakken van het potentiële effect van de openstelling van de markt. De groeivoorzichten zijn bijzonder rooskleurig voor markten met lage volumes per hoofd van de bevolking²², de markten die wellicht het sterkst door de openstelling van de markt zullen worden beïnvloed²³. Tenslotte kan een intensivering van het partnerschap met de mailingsector leiden tot een aanzienlijke verbetering van de voorwaarden voor een verdere vergroting van de volumes. Door het gebruik van post, en met name direct mail, als communicatiemiddel te stimuleren, zullen al deze factoren de levering van de universele dienst direct en indirect vergemakkelijken.

²⁰ "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union", SEC(2005) 175.

²¹ Wik 2004, Ecorys 2005, Wik 2006, BCG 2006 en PwC 2006.

²² Wik 2006, blz. 202.

²³ PwC 2006, blz. 119.

Diversifiëren van de inkomsten

De markt biedt exploitanten van postdiensten, mits hun enige commerciële vrijheid wordt gelaten, voldoende mogelijkheden om hun inkomsten te diversifiëren en van synergievoordelen te profiteren. Indien nodig kunnen leveranciers van de universele dienst met behulp van interne kruissubsidies hun vermogen om de universele postdienst te leveren indirect waarborgen. Exploitanten van postdiensten beschikken over ruim voldoende manoeuvreerruimte om met succes activiteiten aan de waardeketen toe te voegen en hun dienstenpakket verder uit te breiden. Tal van exploitanten van verschillende omvang en met uiteenlopende ambities hebben zich reeds met goed gevolg gewaagd aan postbankactiviteiten, de ontwikkeling van kleinhandelsactiviteiten, logistiek en exprespostdiensten, regionale of internationale activiteiten, dan wel aan partnerschappen met de logistieke sector²⁴.

Herstructureren van de leveranciers van de universele dienst

Bij de aanpassing aan de volledige openstelling van de markt is het van cruciaal belang dat de gevestigde exploitanten hun activiteiten reorganiseren, zodat zij in staat zijn aan de concurrentie het hoofd te bieden en tegelijkertijd de universele dienstverlening op peil te houden, en aldus in de praktijk alle gebruikers efficiëntere diensten aan te bieden. Een aantal indicatoren wijst erop dat er voldoende ruimte is om de kosten te verlagen en dat er diverse mogelijkheden bestaan om binnen verschillende tijdhorizonten en op uiteenlopende wijze herstructureringen door te voeren²⁵.

Aangezien een groot deel van het personeelsbestand de pensioengerechtigde leeftijd nadert, zou het tenslotte mogelijk moeten zijn het werkgelegenheidsniveau geleidelijk aan te passen, mocht dit noodzakelijk blijken om zich aan de nieuwe marktsituatie aan te passen.

5.3. Wettelijke garanties

Er bestaat geen pasklare oplossing om zich op de openstelling van de markt voor te bereiden. Een combinatie van verschillende proactieve maatregelen op marktniveau en de vaste wil om hervormingen door te voeren, zullen de leveranciers van de universele dienst in staat stellen aan de uitdaging van de openstelling van de markt het hoofd te bieden en er hun voordeel mee te doen. Daarnaast kan het aangewezen zijn bepaalde regelgevende maatregelen te nemen als aanvullende waarborgen ter vrijwaring van de universele dienst.

Maatregelen ter verzekering van de universele dienst

De Postrichtlijn (en met name de artikelen 4 en 22) voorziet uitdrukkelijk in een kader voor het verzekeren van de levering van de universele dienst, dat tevens uitdrukkelijke voorschriften op het gebied van de consumentenbescherming bevat. De op grond van de Postrichtlijn in het leven geroepen nationale regelgevende instanties verkeren in de beste positie om toezicht te houden op de levering van de universele dienst en passende maatregelen te nemen mocht deze in het gedrang komen. Zij kunnen zelf uitmaken welke de meest efficiënte en adequate regelingen zijn voor het waarborgen van de beschikbaarheid van de universele dienst, waarbij zij tegelijkertijd de beginselen van objectiviteit, transparantie, non-discriminatie, evenredigheid en het zo min mogelijk verstoren van de markt in acht dienen te nemen.

Toegang tot de infrastructuur van de leverancier van de universele dienst

²⁴ Wik 2004, BCG 2006 en PwC 2006.

²⁵ PwC 2006, blz. 177 en BCG 2006, blz. 52.

Hoewel de toegang tot de infrastructuur van de leverancier van de universele dienst in een omgeving waarin meerdere exploitanten actief zijn, probleemloos door overeenkomsten tussen de exploitanten kan worden gewaarborgd (zoals het Zweedse voorbeeld aantoont), kunnen ook de nationale regelgevende instanties in dit opzicht een toezichthoudende taak vervullen.

Passende regelingen voor de "downstream"-toegang (d.w.z. concurrenten toegang bieden tot het bestelnetwerk van de gevestigde exploitant) kunnen bijdragen tot de financiering van de bestelling in gebieden met een landelijk karakter of waar de kosten hoog zijn²⁶. Omwille van de flexibiliteit en om met de nationale omstandigheden rekening te houden, kan deze kwestie het best op nationaal niveau worden geregeld.

Commerciële flexibiliteit voor zakelijke post

Het zou de leveranciers van de universele dienst in aanzienlijke mate helpen om zich aan de openstelling van de markt aan te passen indien de eis van prijsuniformiteit voor zakelijke post zou worden afgeschaft en indien hun enige passende prijsflexibiliteit zou worden geboden²⁷.

Gezamenlijke rol van regelgevende instanties en mededingingsautoriteiten

Het risico bestaat dat de mededinging zich niet zal ontwikkelen zoals verwacht en dat de in de voorgaande afdelingen beschreven voordelen daarvan niet worden gerealiseerd. In de beginfase is de concurrentie kwetsbaar en zal er afdoende toezicht moeten worden uitgeoefend door de regelgevende instanties en de mededingingsautoriteiten²⁸.

Gebruik van vergunningsregelingen in uitzonderlijke omstandigheden

Indien zulks passend is en in verhouding staat tot het beoogde doel, mogen lidstaten in het kader van vergunningsregelingen nieuwe exploitanten van postdiensten specifieke eisen inzake de kwaliteit, de beschikbaarheid en de prestaties van de betrokken dienst blijven opleggen teneinde de universele dienst te vrijwaren.

Maximumprijsregelingen

De nationale regelgever beschikt over de mogelijkheid om (aan de hand van passende maximumprijsregelingen) de omvang en het tempo van een eventuele prijsstijging onder controle te houden en de prijzen op een redelijk en gerechtvaardigd peil te handhaven.

5.4. Waarborgen voor de financiering van de universele dienst

Ook nadat de lidstaten de nodige maatregelen hebben getroffen om de aanpassing van het regelgevingskader en de marktomstandigheden aan een scherpere concurrentie te vergemakkelijken²⁹, kan niet worden uitgesloten dat in sommige lidstaten nog eventuele gerechtvaardigde residuele nettokosten van de levering van de universele dienst moeten worden gefinancierd. Er zijn diverse alternatieven voor de voorbehouden diensten voorhanden om compensatie te bieden voor het leveren van de universele dienst (staatssteun, sectorale bijdragen of een compensatiefonds) of om de levering van de universele dienst op een andere wijze te verzekeren (het plaatsen van overheidsopdrachten of het opleggen van verplichtingen

²⁶ PwC 2006, blz. 129 en Wik 2005, blz. 94.

²⁷ Wik 2005, blz. 138 en PwC 2006, blz. 115.

²⁸ *"The impact of competitive entry into the Swedish postal market"*, Cohen R e.a., 2006; Wik 2005; Ecorys 2005 en Wik 2006, bijlage A2.

²⁹ Zie met name het voorstel van de Commissie betreffende de BTW op postale dienstverlening (COM(2003) 234, gewijzigd bij COM(2004) 468), dat nog steeds in behandeling is bij de Raad.

betreffende het leveren van de universele dienst aan andere exploitanten). Deze regelingen, die elkaar eventueel kunnen aanvullen, kunnen op nationaal niveau worden toegepast, voor zover deze noodzakelijk en voldoende gerechtvaardigd zijn. De evenredigheidstest die dit impliceert, zou de discipline sterker in de hand werken dan het instrument van de voorbehouden diensten.

6. CONCLUSIE

De universele dienst kan worden gevrijwaard na de volledige openstelling van de markt in 2009

Uiteindelijk lijkt de strategie waarvoor de EU-wetgevers 15 jaar geleden hebben gekozen, namelijk de volledige voltooiing van de interne postmarkt in combinatie met een universele postdienst van hoge kwaliteit, haalbaar en kan hij reeds in 2009 in alle lidstaten worden gerealiseerd. Het uitstellen van het proces houdt zelfs ernstige risico's in, daar de markt snel verandert en verdere hervormingen noodzakelijk zijn. De universele postdienst, de klanten (inclusief de consumenten) en de werkgelegenheid zouden er niettemin wel bij varen mocht een dergelijke openstelling van de markt gepaard gaan met een adequaat toezicht van de regelgevende instanties, omdat zulks ten goede zou komen aan de interactie tussen de marktdeelnemers op een markt waarop volledige concurrentie heerst.

Indien het Europese regelgevingskader voor de postsector niet op de veranderende marktomstandigheden inspeelt, kan de duurzame levering van de universele dienst op lange termijn onder druk komen te staan omdat de marktkrachten niet de juiste impulsen krijgen.

Waarborgen en alternatieve financieringsregelingen zijn reeds voorhanden

Waar nodig is reeds in flankerende maatregelen voorzien of kunnen dergelijke maatregelen worden getroffen om de universele dienst zodanig te ondersteunen dat deze gelijke tred kan houden met de marktontwikkeling, en er aldus voor te zorgen dat aan de behoeften van de EU-burgers wordt voldaan door een efficiënte en betrouwbare postdienst. Dergelijke maatregelen kunnen ook worden genomen ter ondersteuning van specifieke markten waar de leverancier van de universele dienst nog onvoldoende is voorbereid.

Er bestaan alternatieve financieringsregelingen om compensatie te bieden voor de levering van de universele dienst indien zulks noodzakelijk is en in verhouding staat tot het beoogde doel. In het kader van de EU-regelgeving voor de postsector biedt het subsidiariteitsbeginsel de lidstaten de mogelijkheid de verschillende maatregelen te combineren op de wijze die zij het meest geschikt achten om de universele dienst te vrijwaren.

Verdere maatregelen

De volledige openstelling van de markt is niet meer dan een eerste stap in de richting van een markt waarop daadwerkelijke mededinging heerst en die de duurzame levering van de universele postdienst op lange termijn zal waarborgen. Er wordt rekening gehouden met een overgangsperiode gedurende welke de marktkrachten zich aan de nieuwe situatie zullen aanpassen. Zodra de postmarkt zich heeft gestabiliseerd, kunnen flankerende regelgevende maatregelen overbodig worden en/of nieuwe flankerende regelgevende maatregelen noodzakelijk blijken. Tijdens deze overgangsfase moeten de exploitanten zich aanpassen en dienen de regelgevende instanties de ontwikkelingen op de voet te volgen om zich ervan te vergewissen dat EU-burgers en –ondernemingen ten volle van een universele dienst van hoge kwaliteit en van een grotere klantgerichtheid van de gehele postsector kunnen profiteren.