EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 8.11.2021
COM(2021) 674 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

postipalveludirektiivin soveltamisesta (direktiivi 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 2002/39/EY ja 2008/6/EY)

{SEC(2021) 388 final} - {SWD(2021) 309 final} - {SWD(2021) 310 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

postipalveludirektiivin soveltamisesta (direktiivi 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 2002/39/EY ja 2008/6/EY)

I. JOHDANTO

EU:n postipalveluilla (kirjepostilla ja paketeilla) on keskeinen rooli talouden ja kaupankäynnin mahdollistamisessa, ja ne tukevat muita toimialoja ja edistävät osaltaan EU:n talouden kasvua ja kestävyyttä. Kaikenkokoiset yritykset käyttävät postipalveluja liiketoimintansa rakentamisessa, tavaroiden toimittamisessa ja maksujen vastaanottamisessa. Postipalveluja käytetään julkisessa viestinnässä kaikilla keskus- ja julkishallinnon tasoilla. Haavoittuvassa asemassa olevat palvelujen käyttäjät ja syrjäisillä maaseutualueilla asuvat kansalaiset tarvitsevat postipalveluja pysyäkseen mukana yhä digitalisoituvammassa taloudessa. Postipalvelusektori onkin siis erittäin tärkeä tekijä varmistettaessa kaikkien oikeus viestiä ja edistettäessä alueellista, sosiaalista ja taloudellista yhteenkuuluvuutta. Kun koronaviruspandemia sulki monet EU-kansalaiset koteihinsa, postipalvelut osoittautuivat tärkeämmiksi kuin koskaan. Postit tarjosivat kohtuuhintaisia ja laadukkaita postipalveluja, toimittivat tuotteita lääketieteellisiin tarkoituksiin ja tarjosivat muita olennaisia palveluja, kuten kansalaisille suunnattuja rahoitusalan palveluja.

Postipalveluja koskeva sääntelykehys on ollut olemassa yli 20 vuoden ajan. Direktiivi 97/67/EY[1], jäljempänä ’postipalveludirektiivi’, tuli voimaan vuonna 1997. Sen tavoitteena oli varmistaa kansallisten yleispalveluvelvoitteiden yhdenmukaistaminen ja samalla tuoda asteittain kilpailua postipalvelusektorille etenkin kirjepostipalveluihin, jotka oli perinteisesti varattu vakiintuneille kansallisille postilaitoksille. Direktiiviä muutettiin vuonna 2002 markkinoiden avaamiseksi edelleen ja uudelleen vuonna 2008 markkinoiden täydellisen avaamisen saavuttamiseksi. Lukuun ottamatta näitä kahta muutoskertaa ja vuonna 2018 hyväksyttyä asetusta rajatylittävistä pakettipalveluista [2], jonka tavoitteena oli parantaa pakettipalvelujen avoimuutta ja viranomaisvalvontaa, postipalvelujen EU-tason kehys on säilynyt muuttumattomana vuodesta 1997. Tänä aikana postipalvelujen markkinat ovat kuitenkin muuttuneet perusteellisesti pääasiassa teknisten innovaatioiden, digitalisaation ja verkkokaupan vuoksi. Sähköinen viestintä on yhä laajemmin korvannut kirjepostin etenkin sähköisen viranomaisasioinnin myötä. Lisäksi monet perinteiset joukkokirjeiden lähettäjät (esimerkiksi pankit ja sähkö- ja lämpöyhtiöt) siirtyivät sähköisiin viestintäratkaisuihin finanssikriisin jälkeen. Samaan aikaan verkkokauppa on kasvattanut pakettipalveluiden määrää merkittävästi. Tämä muutos, joka on korostunut entisestään

[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, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2002/39/EY ja direktiivillä 2008/6/EY (EYVL L 15, 21.1.1998, s. 14–25).

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/644, annettu 18 päivänä huhtikuuta 2018, rajatylittävistä pakettipalveluista (EUVL L 112, 2.5.2018, s. 19–28).

koronaviruspandemian aikana, on vaikuttanut sekä kysyntään että tarjontaan kaikissa jäsenvaltioissa, vaikkakin vaihtelevissa määrin.

Markkinatilanteessa tapahtuneiden perustavanlaatuisten muutosten vuoksi komissio teki jälkiarvioinnin selvittääkseen, onko postipalveludirektiivi saavuttanut tavoitteensa, onko se vielä tarkoitukseensa sopiva ja vastaako se postipalvelujen käyttäjien ja tarjoajien nykyisiä ja tulevia tarpeita.

Tässä postipalveludirektiivin 23 artiklan mukaisesti laaditussa kertomuksessa esitetään arvioinnin tärkeimmät tulokset. Kertomus perustuu tietoihin, joita on saatu postipalveludirektiivin arviointia koskevasta komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta, jäljempänä 'komission yksiköiden valmisteluasiakirja [3], jota on tarkasteltava yhdessä tämän kertomuksen kanssa, sekä komission direktiivin arviointia koskevasta avoimesta julkisesta kuulemisesta.

Kertomuksen keskeisin havainto on, että on perusteltua ylläpitää jonkinlaista postin yleispalvelua kaikille EU-kansalaisille, mutta jäsenvaltioilla on oltava käytettävissään sopiva määrä joustavuutta kansallisen tason postipolitiikan suunnittelussa. Saatavilla olevan näytön[4] perusteella arvioinnissa on myös tunnistettu seikkoja, joita ei ole otettu riittävästi huomioon nykyisessä postipalveludirektiivissä tai joiden osalta direktiivillä ei ole saavutettu odotettuja tuloksia: i) postin yleispalvelujen yhteiskunnalle tuottamat hyödyt ovat vähentyneet samalla kun yleispalvelun tarjoamisesta on tullut yhä kalliimpaa, ii) sisämarkkinoiden muodostumista ja tehokkaan kilpailun edistämistä kirjepostisegmentissä ei ole tapahtunut odotetussa laajuudessa ja iii) standardeja hyödynnetään puutteellisesti, mikä heikentää oikeusvarmuutta ja voi johtaa yhteentoimivuusongelmiin. Vaikka perinteisesti sääntelyssä on keskitytty kirjepostipalveluihin, yhteiskunnan digitalisaatio ja verkkokaupan kasvu ovat suunnanneet markkinatoimijoiden ja poliittisten päättäjien huomion entistä enemmän pakettipalveluihin. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää erityistä huomiota kotimaan pakettipalvelujen ja rajatylittävien pakettipalvelujen suuriin hintaeroihin, sillä ne saattavat haitata sisämarkkinoiden toimintaa ja rajatylittävän verkkokaupan yleistymistä.

---

[3] Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Evaluation of Directive 97/67/EC on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service amended by Directives 2002/39/EC and 2008/6/EC*.

[4] Komission kuulemiset ja muut tutkimukset perustuivat melko pieneen vastausten määrään. Tämä koskee erityisesti julkista kuulemista. Kvantitatiivista analyysia haittaakin asiaa koskevan EU-tason datan saatavuus. Tämä vaikuttaa etenkin tehokkuutta koskevaan osioon sekä markkinakehityksen ja direktiivin välisen syy-yhteyden määrittämiseen. Lisäksi se heikentää myös joidenkin analyysissa tehtyjen päätelmien varmuustasoa. Näin on erityisesti käyttäjien tarpeita ja käyttäjätyytyväisyyttä koskevissa päätelmissä, joiden osalta näyttö perustuu ennen kaikkea kansallisiin tutkimuksiin, mutta joissa EU-tason näyttö on osittain heikkoa.

II. MARKKINAKEHITYS: DIGITALISAATIO JA TEKNISET INNOVAATIOT OVAT SAANEET AIKAAN MERKITTÄVÄN MUUTOKSEN

Digitalisaatio ja teknologian kehitys ovat muuttaneet kuluttajien ja yritysten tarpeita ja johtaneet uusien tuotteiden, palvelujen ja liiketoimintamallien luomiseen. Postiala ei ole tästä poikkeus. Vuoden 2008 finanssikriisistä lähtien kirjeposti on vähentynyt jyrkästi, ja perinteisten postipalvelujen korvautuminen sähköisillä vaihtoehdoilla kiihtyy yhä, kun entistäkin useammat hallinnolliset toimijat, yritykset ja kuluttajat siirtyvät eri osa-alueilla sähköisiin prosesseihin. Koronaviruspandemian aikana viisi suurta EU:ssa toimivaa yleispalvelun tarjoajaa[5] on ilmoittanut kirjepostin määrän vähenemisestä, jonka kokoluokka vaihtelee Alankomaiden -10 prosentista Ranskan -18 prosenttiin.

Sen sijaan pakettipalvelujen kasvu on kiihtynyt verkkokaupan merkittävän kasvun myötä. Ennen koronaviruspandemiaa ennustettiin, että globaali verkkokauppa suurin piirtein kaksinkertaistuisi vuodesta 2019 vuoteen 2024, mutta nykykehitys viittaa siihen, että pandemia aikaistaa tämän merkkipaalun saavuttamista. Yleispalvelun tarjoajien toimittamien pakettien määrän kasvu vaihteli vuonna 2020 Tanskan ja Ruotsin 14 prosentista aina Italian 42 prosenttiin ja Belgian 49 prosenttiin. Suurilla globaaleilla pikakuljetuspalvelujen tarjoajilla pakettimäärien kasvu ylsi jopa 23 prosenttiin.

Nämä täysin vastakkaiset kehityskulut kirje- ja pakettipostissa jatkunevat ja voimistunevat tulevina vuosina. Jos näin käy, vuoteen 2025 mennessä EU:n kirjepostialalta katoaisi yli 12 prosenttia tuloista ja 32 prosenttia postin määrästä vuoteen 2016 verrattuna. EU:n pakettipalvelualan tulot sen sijaan yli kaksinkertaistuisivat.[6]

Koska postialan liiketoimintamalli perustuu mittakaavaetuihin, kirjepostin määrän väheneminen (keskimäärin -4,9 prosenttia vuosittain vuodesta 2008 lähtien) kasvattaa yksikkökohtaisia toimituskustannuksia. Kustannusten nousun vastapainoksi monet postialan toimijat EU:ssa ovat kehittäneet uusia liiketoimintamalleja. Yleispalvelun tarjoajat, joilla on vakiintuneet jakeluverkostot ja suuret kiinteät kustannukset, ovat etsineet tapoja tehostaa toimintaansa, parantaa asiakaslähtöisiä ratkaisuja, monipuolistaa palvelujaan ja löytää uusia kasvumarkkinoita. Verkkokaupan kasvu on tarjonnut niille mahdollisuuden kasvattaa pakettien jakelupalvelujaan, ja monet yleispalvelun tarjoajat kilpailevat nyt kiivaasti muiden pakettipalvelujen tarjoajien kanssa. Erittäin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta [7] yleispalvelun tarjoajien markkinaosuus pakettipalveluissa on kuitenkin pysynyt suhteellisen pienenä verrattuna kirjepostiin, jossa niillä on aina ollut (ja on edelleen) erittäin merkittävät markkinaosuudet tai jossa ne jopa ovat ainoa varteenotettava markkinatoimija.

Yleispalvelun tarjoajien kannattavuutta on ylläpidetty leikkaamalla kustannuksia (pääasiassa työvoimakustannuksia), kasvattamalla tuottavuutta teknisillä innovaatioilla (esimerkiksi

[5] Alankomaissa, Belgiassa, Italiassa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa. PostNord toimii Tanskassa ja Ruotsissa.
[6] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Evaluation of Directive 97/67/EC*, s. 15.
[7] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Evaluation of Directive 97/67/EC*, s. 15 ja 134.

automaattisilla lajittelujärjestelmillä), tukeutumalla perustuotteiden ja -palvelujen tarjontaan ja/tai nostamalla hintoja. Yleispalvelun piiriin kuuluvan kotimaan kirjepostin nimellishinnat ovat nousseet jatkuvasti vuodesta 2008 alkaen. Yleisimmin käytetyn kirjetuotteen eli yksittäisen 20 gramman kotimaan kirjeen nimellishinta on noussut vuosittain 7 prosenttia. Yleispalvelun piiriin kuuluvien pakettitoimitusten hinnat nousivat samalla ajanjaksolla vain hieman, vaikka pakettimäärät kasvoivat. Vuosina 2014–2019 tavallisen kaksi kiloa painavan kotimaan paketin hinta nousi keskimäärin yhdellä prosentilla vuodessa. Edullisimman rajatylittävän pakettilähetyksen nimellishinta nousi 2,6 prosenttia ja kalleimman 0,3 prosenttia.

Postiala on EU-maissa yksi suurimmista yritystyönantajista, joka työllisti noin 1,5 miljoonaa henkeä vuonna 2018[8]. Sekä julkisella että yksityisellä sektorilla suurin osa yleispalvelun tarjoajista on alkanut käyttää yhä enemmän joustavia työnteon malleja, muun muassa ulkoistamista.

Vaikka on vaikea todeta, onko markkinakehityksen ja postipalveludirektiivin välillä suoraa syy-yhteyttä, on tärkeää ymmärtää se asiayhteys, jossa sääntelykehystä on sovellettu, ja tarkastella seuraavia komission arvioinnin tuloksia käyttäjien muuttuvien tarpeiden näkökulmasta.

III. NYKYHETKI JA TULEVAISUUS: POSTIPALVELUDIREKTIIVIN ARVIOINNIN TULOKSIA

Postipalveludirektiivillä on kolme päätavoitetta: 1) taata kohtuuhintaisen ja laadukkaan postin yleispalvelun tarjoaminen kaikille käyttäjille, 2) luoda postipalvelujen toimivat ja kilpaillut sisämarkkinat ja 3) määrittää yhdenmukaistamisperiaatteet postipalvelujen sääntelylle. Arvioinnin tulokset voidaan ryhmitellä omiksi osioikseen näiden tavoitteiden perusteella.

1. Tulokset, jotka liittyvät kohtuuhintaisen ja laadukkaan postin yleispalvelun tarjoamiseen kaikille käyttäjille

Vaikka markkinatilanne on muuttunut, postipalveludirektiivillä on yleisesti ottaen onnistuttu varmistamaan, että koko EU:ssa on peruspostipalveluja kansalaisten ja yritysten käytettävissä. On selvää, että yleispalveluvelvoite on suojannut yhtä olennaista viestinnän ja taloudellisen osallistumisen tapaa koko EU:n alueella. Huomattava osa EU:n väestöstä, etenkin syrjäisillä alueilla tai maaseudulla asuvat, tukeutuu edelleen yhteydenpidossaan postin yleispalveluihin, ja tilanne jatkunee tällaisena seuraavien 5–10 vuoden ajan. Monet yritykset ja hallinnon toimijat käyttävät viestinnässään edelleen kirjepostia. Lisäksi internet ei ole EU-maissa kattavasti tai yhtenäisesti kaikkien käytettävissä, joten osa kansalaisista on edelleen täysin riippuvaisia kirjepostista. Lähikontaktien välttäminen ja sulkutoimet koronaviruspandemian aikana ovat havainnollistaneet postipalvelujen erittäin tärkeää roolia sen varmistamisessa, että kirjeet ja paketit jaetaan koteihin ja yrityksiin kautta maan.

[8] Eurostat (2021), palvelujen vuotuiset yksityiskohtaiset yritystilastot, siinä muodossa kuin tietoihin on viitattu komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa *Evaluation of Directive 97/67/EC*, s. 1.

Kohtuuhintaisen postin yleispalvelun vähimmäistason ylläpitäminen kirjepostin osalta on siis edelleen perusteltua. Postipalveludirektiivissä on kuitenkin myös osia, joilla ei pystytä reagoimaan riittävästi markkinatilanteeseen ja käyttäjin tarpeisiin liittyviin muutoksiin, mikä tarkoittaa, että jotkin yleispalvelun tarjoamiseen liittyvät kustannukset kasvavat samalla kun yhteiskunnalle syntyvät yleiset hyödyt vähenevät, ja direktiivin mukauttaminen saattaakin siis olla perusteltua. Suurin osa komission avoimeen julkiseen kuulemiseen vastanneista on samaa mieltä tästä päätelmästä.

Yleispalvelun tarjoamisen kustannusten noustessa jäsenvaltiot ovat mukauttaneet yleispalvelua

Postipalvelujen käyttäjien ja yritysten tarpeet ovat muuttuneet markkinoiden muuttuessa, ja kirjepostin kysynnän lasku on kasvattanut yleispalvelun tarjoamisen kustannuksia. Näihin ilmiöihin reagoidakseen ja vähemmän kustannuksia aiheuttavia toimintatapoja löytääkseen 11 jäsenvaltiota on käyttänyt postipalveludirektiivin sallimia poikkeuksia, joilla on vähennetty yleispalveluvelvoitteen laajuutta ja sen piiriin kuuluvien seikkojen määrää. Lähetysten jakelun vähimmäistiheyttä on joissakin tapauksissa harvennettu. Jäsenvaltiot ovat myös supistaneet yleispalvelun piiriin kuuluvia kirjeposti- ja pakettituotteita ja -palveluja. Tärkeää on myös se, että monet jäsenvaltiot ovat vähentäneet yövuoroja ja siirtyneet maakuljetuksiin lentokuljetusten asemasta, mikä vuorostaan on laskenut palvelun laatua, kun kuljetusajat ovat pidentyneet. Myös palvelujen laatuvaatimusten tuottamat hyödyt ovat siis vähentyneet. Tällainen kehitys viittaa siihen, että direktiivissä määritetyt tuotteen/palvelun laajuutta, viisipäiväistä jakelua ja palvelun laatua koskevat vähimmäisvaatimukset eivät ole täysin linjassa nykyisten markkinaodotusten ja -kysynnän kanssa ja aiheuttavat haasteita nimetyille palvelun tarjoajille. Arvioinnissa korostetaankin, että saattaa olla syytä arvioida uudelleen, mitkä tuotteet ja palvelut ja niihin liittyvät ominaisuudet on sisällytettävä yleispalveluvelvoitteeseen ja miten niitä pitäisi säännellä. Tähän sisältyisi sen uudelleenarvioiminen, minkälaista joustavuutta jäsenvaltiot tarvitsisivat kansallisen yleispalveluja koskevan sääntelynsä mukauttamisessa oman maansa tilanteeseen.

Pakettipalvelujen tilanne herättää kysymyksiä siitä, missä määrin pakettipalvelujen pitäisi olla osa yleispalveluvelvoitetta

Kun pakettipalvelumarkkinoilla on tarjolla useita toimijoita ja toimitusvaihtoehtoja, herää kysymys, onko pakettipalvelujen tarpeen sisältyä yleispalveluun ja saisivatko käyttäjät vastaavaa palvelua samalla (tai alemmalla) hinnalla ilman yleispalveluvelvoitetta. Yritysten toisilleen lähettämissä (B2B) ja yritysten kuluttajille lähettämissä (B2C) paketeissa on käyttäjien saatavilla vaihtoehtoista tarjontaa yleispalvelun tarjoajien hintoja vastaavilla tai alemmilla hinnoilla, mikä saattaa toimia perusteluna sille, että tällaisten pakettien ei olisi tarpeen olla osa yleispalvelua. Itse asiassa monet jäsenvaltiot ovat jo sulkeneet tällaiset paketit yleispalvelun ulkopuolelle. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta seurata näiden markkinasegmenttien dynamiikkaa.

Toisaalta arvioinnissa korostetaan, että kuluttajien lähettämien pakettien osalta tilanne on joissakin jäsenvaltioissa tai jäsenvaltioiden osissa se, ettei yksittäisillä kuluttajilla välttämättä ole paljoa

valinnanvaraa alueellaan toimivien pakettipalvelujen tarjoajissa tai he eivät tiedä, mitä palvelun tarjoajia on käytettävissä. Tämän vuoksi he turvautuvat pakettien kuljettamisessa yleispalvelun tarjoajaan. Tämä saattaa koskea erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia käyttäjiä ja maaseudulla ja syrjäisillä alueilla asuvia. Jotkut kuluttajat käyttävät yleispalvelun tarjoajaa myös mukavuussyistä, koska se on tutuin ja siksi helpoin ja parhaiten saavutettavissa olevin vaihtoehto pakettien lähettämisessä ja palauttamisessa. Näiden kuluttajien osalta arviointi osoittaa, että voisi olla perusteltua pitää ainakin kuluttajien lähettämät paketit yleispalveluvelvoitteen piirissä. Yleispalvelu on myös pitänyt hinnat suuressa määrin kohtuullisina (lukuun ottamatta joitakin harvoja tapauksia, joissa tiettyjen rajatylittävien pakettitoimitusten hinnat olivat kohtuuttoman korkeita[9]), sillä yleispalveluvelvoitteen piirissä olevat paketit on vapautettu arvonlisäverosta, ja niiden hintoja valvotaan postipalveludirektiivin hinnoittelusääntöjen mukaan.

Postipalveludirektiivin hinnoitteluperiaatteet ovat auttaneet pitämään yleispalvelujen hinnan kohtuullisena hinnankorotuksista huolimatta. Avoimuuden puute näiden periaatteiden käytössä voi synnyttää ongelmia, jotka liittyvät yleispalvelun tarjoajien epätasapuolisiin toimintaedellytyksiin rajatylittävässä toiminnassa

Postipalveludirektiiviin kirjatuilla hinnoitteluperiaatteilla pyritään varmistamaan, että yleispalvelujen hinta pysyy kohtuullisena ja perustuu jatkossakin kustannuksiin. Vaikka sekä kirjepostin että pakettipalvelujen yleispalveluhinnat ovat nousseet, hintasääntelyssä käytetyt hinnoitteluperiaatteet ovat todennäköisesti auttaneet välttämään vieläkin jyrkempiä hinnankorotuksia erityisesti segmenteissä, joissa määrät ovat vähentyneet ja yksikkökustannukset nousseet, esimerkiksi kirjepostissa. Toisaalta komissio ei tässä vaiheessa voi kerättyjen tietojen ja näytön pohjalta selvittää, miksi pakettipalvelujen hinnat ovat kasvaneista pakettimääristä huolimatta nousseet, vaikkakin marginaalisesti.

Jäsenvaltiot soveltavat ja tulkitsevat periaatteita hyvin eri tavoilla tai soveltavat joskus vain osaa niistä. Tämä saattaa vähentää periaatteiden käytön selkeyttä, oikeusvarmuutta ja avoimuutta. Lisäksi useimmilta, ellei jopa kaikilta, kansallisilta sääntelyviranomaisilta puuttuvat tarvittavat keinot sen varmentamiseksi, soveltavatko yleispalvelun tarjoajat näitä hinnoitteluperiaatteita siihen hintaan, jonka ne perivät toisiltaan rajatylittävien postilähetysten toimittamisesta (eli niin sanottuihin päätemaksuihin), ja miten tämä soveltaminen tapahtuu. Tällä voi olla kielteisiä vaikutuksia postimarkkinoihin ja verkkokauppaan. Kun rajatylittävien verkkokauppatoimitusten määrät jatkavat kasvuaan, pakettipalvelujen hinnoittelua koskevaa tietoa ja avoimuutta saatetaan tarvita entistäkin enemmän.

Valitusten käsittelyä on kehitetty hitaasti

[9] Ks. komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle rajatylittävistä pakettipalveluista annetun asetuksen (EU) 2018/644 soveltamisesta ja täytäntöönpanosta, COM(2021) 675.

Postipalveluja käsittelevä eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmä (ERGP) on kehittänyt laatuindikaattorin, joka perustuu kirjeitä ja paketteja koskevien valitusten kokonaismäärän ja ratkaistujen/ratkaisemattomien valitusten lukumäärän julkaisemiseen.

Yleispalvelun tarjoajien valitusten käsittely on parantunut viime vuosina. Useimmat kansalliset sääntelyviranomaiset pystyvät nyt käsittelemään valituksia. Suurin osa jäsenvaltioista edellyttää palvelun tarjoajien julkaisevan valitusmenettelyjä, korvausjärjestelmiä ja riitojen ratkaisua koskevia tietoja. ERGP on myös kehittänyt laatuindikaattorin, joka perustuu (kirjeitä ja paketteja koskevien) valitusten lukumäärän ja ratkaistujen/ratkaisemattomien valitusten lukumäärän julkaisemiseen. Se osoittaa, että useissa jäsenvaltioissa ei vielä seurata valitusten lukumäärää eikä sitä, miten niitä on käsitelty, eivätkä ne myöskään julkista valitusmenettelyn lopputulosta eli sitä, oliko valituksen tekijä tyytyväinen ratkaisuun. Lisäksi vain noin puolet jäsenvaltioista soveltaa valitusten käsittelyyn pakollista teknistä standardia, eikä standardin soveltaminen myöskään ole pakollista pakettipalveluissa. Tämä ei edistä kuluttajien luottamusta postipalveluihin.

Yleispalvelun rahoitusvaihtoehdot eivät aina ole tehokkaita

Yleispalvelujen tarjoaminen aiheuttaa nettokustannuksia. Yleispalveluvelvoitteen nettokustannukset ovat niiden kustannusten erotus, joita nimetylle yleispalvelun tarjoajalle aiheutuu toisaalta toiminnasta yleispalveluvelvoitteen piirissä ja toisaalta toiminnasta ilman yleispalveluvelvoitetta. Yleispalvelujen tarjoamisen nettokustannukset voivat olla huomattavia. Jos yleispalvelun tarjoajan olisi vastattava näistä kustannuksista yksin, se asettaisi kyseisen yleispalvelun tarjoajan epäedulliseen asemaan kilpailijoihinsa nähden. Tämän vuoksi jäsenvaltiot saavat korvata nettokustannuksia yleispalvelun tarjoajalle valtiontukena. Jäsenvaltiot saavat myös perustaa niin sanottuja korvausrahastoja nettokustannusten rahoittamista varten. Tällaisten rahastojen toimintaperiaate on se, että tietyn jäsenvaltion yleispalvelun tarjoajien ja muiden suurten postipalvelujen tarjoajien on osallistuttava nettokustannusten rahoitukseen, jos nettokustannukset aiheuttavat kohtuuttoman rasituksen nimetylle yleispalvelun tarjoajalle.

Korvausrahastojen toimintaan liittyy heikkouksia. Palvelun tarjoajien rahastoon maksamat osuudet eivät useinkaan riitä kattamaan kaikkia kustannuksia, etenkin kun kustannukset ovat nousussa pienenevillä kirjepostimarkkinoilla ja yleispalvelun tarjoajilla on vahva asema. Näissä tilanteissa kustannusten rahoittamiseen tarvitaan myös valtiontukea. Näyttää myös siltä, että kustannustenjakojärjestelmän hallinnointikustannukset ovat suhteellisen suuret maksuosuuksiin verrattuna. Lisäksi rasituksen jakaminen postialan toimijoiden kesken ei juurikaan kannusta yleispalvelun tarjoajaa tehostamaan toimintaansa ja saattaa estää uusien toimijoiden markkinoille tuloa. Nykymuodossaan direktiivin korvausrahastoa koskeva säännös ei toimi optimaalisella tavalla yleispalvelun rahoittamisessa. Tämä saattaa myös selittää, miksi jäsenvaltiot hyvin harvoin käyttävät tätä toimintatapaa yleispalvelun tarjoamisen nettokustannusten rahoittamisessa.

2. Tulokset, jotka liittyvät postipalvelujen toimivien ja kilpailtujen sisämarkkinoiden luomiseen

Postipalveludirektiivi on vaikuttanut vain vähäisessä määrin sisämarkkinoiden muodostumiseen ja tehokkaan kilpailun edistämiseen kirjepostisegmentissä. Markkinat on avattu kaikilta osin, kuten postipalveludirektiivissä edellytetään, mutta kilpailu kirjepostisegmentissä on kaikissa jäsenvaltioissa hyvin vähäistä, eikä markkinoiden täydellisestä avaamisesta huolimatta koko Euroopan laajuisia kirjepostipalvelujen tarjoajia ole muodostunut. Toimivien ja kilpailtujen sisämarkkinoiden edistäminen on edelleen tarkoituksenmukaista ja merkityksellistä niin postipalvelujen käyttäjien kuin alan yritysten ja työntekijöidenkin kannalta, etenkin niissä jäsenvaltioissa tai alueilla, joissa kirjepostin määrä ei ole vähentynyt niin paljon. Näyttö osoittaa, että siellä, missä kilpailua on ollut, hinnat ovat laskeneet, laatu on noussut ja innovaatiot ovat lisääntyneet. Komission avoimeen julkiseen kuulemiseen vastanneiden mukaan kilpailun edistäminen on edelleen tärkeää.

Postinjakeluverkkoon pääsyä koskevan kehittyneen sääntelyn puute on saattanut vaikuttaa kilpailun heikkoon kehittymiseen kirjepostisegmentissä

Pääsyitä kirjepostisegmentin merkittävään keskittymiseen ovat vaihtoehtoisten postialan toimijoiden suuret markkinoille tulon kustannukset ja se, että kannattavuus edellyttää huomattavia mittakaavaetuja ja laajamittaista toimintaa, vaikka markkinat ovat pienentyneet ja kirjepostin määrä vähenee edelleen jatkuvasti. Kilpailun heikkoon kehittymiseen kirjepostisegmentissä on saattanut kuitenkin vaikuttaa myös se, että toiminnasta puuttuvat yhdenmukaistetut säännöt, jotka sallisivat kansallisten sääntelyviranomaisten määrittää ehdot postinjakeluverkkoon pääsylle (ja antaa mahdollisuuden kilpailulle jo etukäteen) sekä pääsyyn liittyvät menettelytapasäännöt, esimerkiksi sellaiset, joilla määrätään kansallisten sääntelyviranomaisten toimivallasta riitojen ratkaisussa).

Saatavilla oleva näyttö viittaa siihen, että jäsenvaltioissa, joissa on ollut kilpailua, kilpailu on auttanut piristämään kysyntää ja tarjontaa ja johtanut hintojen laskuun

Osa yleispalvelun tarjoajista katsoo, että postipalvelujen kilpailtujen sisämarkkinoiden tarvetta pitäisi arvioida uudelleen, kun kirjepostin kysyntä jatkuvasti laskee. Tämän argumentin taustalla on huoli siitä, että kilpailevien toimijoiden valikoiva pääsy kirjepostisegmentin tuottoisimpiin osiin tekisi yleispalvelun ylläpitämisestä vielä vaikeampaa kuin se jo nyt kirjepostin määrien laskiessa on. Vaikka onkin tärkeää ottaa tämä argumentti huomioon, saatavilla oleva näyttö ei tue sitä. Saatavilla oleva näyttö päinvastoin viittaa siihen, että jäsenvaltioissa, joissa on ollut kilpailua, kilpailu on auttanut piristämään kysyntää ja tarjontaa ja mahdollistanut kirjepostimarkkinoiden laajentumisen. Kilpailu on myös kannustanut yleispalvelun tarjoajia tehostamaan toimintaansa ja tällä tavoin omalta osaltaan edistämään yleispalvelun takaamista. Merkillepantavaa on sekin, että saatavilla oleva näyttö antaa ymmärtää, että kun pääsy vakiintuneen kansallisen toimijan

jakeluverkkoon on annettu erityyppisille toimijoille ja lähetysten kokoajille avoimin ja syrjimättömin ehdoin, postipalvelujen käyttäjät, etenkin yritykset, ovat hyötyneet hintojen laskusta.

Toisin kuin yleispalvelun tarjoajat, postipalveluja käsittelevä eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmä katsoo, että kilpailun edistäminen kirjepostimarkkinoilla on edelleen tarkoituksenmukaista ja tärkeää. Näin siksi, että jos kilpailua tai edes kilpailun mahdollisuutta ei ole, käyttäjät jäävät paitsi mahdollisista hyödyistä, jotka liittyvät palvelun tarjoajien valintaan, hintojen laskuun, laadun paranemiseen ja tuoteinnovaatioihin. Kilpailun edistäminen on erityisen tärkeää niissä jäsenvaltioissa ja niillä markkinoilla, joissa kirjepostin (esimerkiksi suurten yritysten ja julkishallinnon joukkokirjeiden) määrät ovat edelleen merkittäviä tai missä ne todennäköisesti pysyvät merkittävinä. Saattaakin siis olla syytä tarkastella jakeluverkkoon pääsyä ja hintojen avoimuutta koskevia säännöksiä.

Julkisten hankintojen käyttäminen yleispalvelun tarjoajan nimeämisessä olisi voinut lisätä osaltaan kilpailua ja johtaa parempaan laatuun ja kohtuuhintaisempiin yleispalveluihin

Vaikka julkiset hankinnat voivat edistää kilpailua, tähän mennessä hankintamenettelyjä ei ole käytetty yleispalvelun tarjoamisen varmistamisessa (paitsi muutamissa sanomalehtien jakeluun liittyvissä tapauksissa), ei minkään jäsenvaltion koko alueella eikä myöskään jäsenvaltion alueiden osissa. Jäsenvaltiot nimeävät edelleen yhden yleispalvelun tarjoajan koko valtion alueelle. Saatavilla olevien tietojen perusteella ei voi kunnolla arvioida sitä, miksi jäsenvaltiot eivät käytä julkisia hankintamenettelyjä. Vaikka kirjepostin määrät laskevat, ei voi sulkea pois sitä, että julkiset hankinnat voisivat silti olla tarkoituksenmukainen tapa edistää kilpailua etenkin niissä jäsenvaltioissa ja markkinasegmenteissä, joissa kirjepostilla on edelleen merkitystä. Tämä aihe ansaitsee vielä lähempää tarkastelua.

Toisin kuin kirjeposti, pakettipalvelut ovat erittäin kilpailtu segmentti

Pakettipalvelusegmentti on kehittynyt hyvin eri tavalla kuin kirjepostisegmentti. Toisin kuin kirjepostissa, jossa lakisääteinen monopoli purettiin postipalveludirektiivin vuoden 2008 muutoksella, pakettipalveluissa tällaista monopolia ei ole koskaan ollutkaan. Useimmissa jäsenvaltioissa pakettipalvelusegmentissä on kilpailua, joka on johtanut jakelupalveluiden innovatiivisiin parannuksiin. Kysyntä kasvaa jatkuvasti pääasiassa siksi, että verkkokauppa kasvaa ja pakettien toimitusvaihtoehdot lisääntyvät, eli tilanne on täysin päinvastainen kuin kirjepostin osalta. Samaan aikaan pakettipalvelujen julkiset hinnat nousevat hiljalleen. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, mitä voisi odottaa toimivalta, kilpaillulta ympäristöltä, jossa toimitusmäärät kasvavat. Tätä arviointia varten kerättyjen tietojen ja näytön perusteella ei voi tehdä ehdottomia päätelmiä syistä tämän kehityksen taustalla.

Rajatylittävistä pakettipalveluista annetun asetuksen ja postipalveludirektiivin suhde

EU:n pakettipalvelumarkkinoiden avoimuutta lisätäkseen komissio hyväksyi asetuksen rajatylittävistä pakettipalveluista vuonna 2018 itsenäisenä, postipalveludirektiivistä

riippumattomana säädöksenä. Asetus on kohdennettu säädös, jossa keskitytään pakettipalveluita koskevaan viranomaisvalvontaan, yksittäisten pakettien hintojen avoimuuteen ja arviointiin rajatylittävissä pakettipalveluissa sekä näistä palveluista kuluttajille annettaviin tietoihin.

Asetus lisää erityisesti tiettyjen yksittäisten pakettien julkisten hintojen avoimuutta ja määrittää arviointimenettelyn kohtuuttoman korkeiden hintojen havaitsemiseksi. Lisäksi siinä edellytetään pakettipalvelujen tarjoajien raportoivan tiettyjä avaintietoja toiminnastaan sen jäsenvaltion kansalliselle sääntelyviranomaiselle, johon ne ovat sijoittautuneet. Näitä tietoja ovat muun muassa liikevaihto, pakettien määrä ja henkilöstön määrä. Asetus siis laajentaa kansallisten sääntelyviranomaisten suorittamaa viranomaisvalvontaa ja lisää avoimuutta yksittäisten pakettien ei-neuvoteltujen pakettipalvelujen käyttäjien näkökulmasta. Samalla on kuitenkin niin, että neuvoteltuja hintoja eli niiden rajatylittävien pakettipalvelujen markkinoiden toimintaa, jotka muodostavat suurimman osan verkkokaupasta, eivät koske mitkään erityiset avoimuusmekanismit eivätkä myöskään rajatylittävien ja kotimaan palvelujen hintarakenteiden pohjana olevat periaatteet.

3. Tulokset, jotka liittyvät yhdenmukaistamisperiaatteiden määrittämiseen postipalvelujen sääntelylle

Yhdenmukaistettujen periaatteiden määrittämisessä postipalvelusektorille oli tarkoituksena luoda yhtäläiset kilpailuolosuhteet postialan toimijoille koko EU:ssa. Tavoitteena oli helpottaa postipalvelujen tarjoajien sijoittautumista ja varmistaa, että postipalvelujen käyttäjillä koko EU:ssa on käytettävissään samantasoiset postipalvelut. Tilanne on kuitenkin se, että koska postipalveludirektiivi on yhdenmukaistamisen vähimmäistasoa koskeva direktiivi ja perustuu periaatteisiin, kansallisessa täytäntöönpanossa ja soveltamisessa on ollut eroja. Koska postimarkkinat ovat edelleen keskenään hyvin erilaisia ja kehittyvät eri tavalla ja koska monissa jäsenvaltioissa yleispalvelun tarjoajat ovat yhä valtion ohjauksessa, yhdenmukaistettujen ja tasapuolisten EU-tason periaatteiden määrittämisellä postialan sääntelyä varten on edelleen merkitystä sekä sisämarkkinoiden että kansainvälisen kaupan kannalta.

Toistuvasti väitetään, että nykyiset käsitteet eivät mahdollista markkinoiden kunnollista rajaamista ja että niiden käytännön toteutus vaihtelee, mikä johtaa epäyhtenäisyyteen ja oikeusvarmuuden puutteeseen

Nykyiset määritelmät ovat säilyneet muuttumattomina vuonna 1997 tapahtuneesta postipalveludirektiivin hyväksymisestä asti. Toistuvasti on väitetty, että postituotteiden ja -palvelujen käsitteiden ja määritelmien yhdenmukaisuuden puute on johtanut sekä oikeudelliseen sirpaloitumiseen ja oikeusvarmuuden puutteeseen että epäyhtenäisyyteen EU:n muiden sääntelykehysten kanssa, joissa käytetään samoja käsitteitä eri merkityksessä. Myös postipalveluja käsittelevän eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän tuoreessa raportissa mainitaan nämä seikat ja korostetaan, että postimarkkinoiden muuttuessa jotkin määritelmät eivät ehkä kunnolla

kuvaa niitä palveluja, joita niiden pitäisi kuvata, koska ne ovat samankaltaisia kuin muut postipalvelut.

Postipalvelujen tarjoajien näkökulmasta mikään edellä mainitusta ei ole johtanut mitattavissa oleviin ongelmiin. Sidosryhmät eivät myöskään ole pystyneet osoittamaan, että postipalvelujen tarjoajiin ja käyttäjiin olisi kohdistunut todellisia negatiivisia vaikutuksia. Saatavilla oleva näyttö ei ole osoittanut, että selkeyden puute olisi aiheuttanut olennaisia sisämarkkinaongelmia tai estänyt postipalvelujen tarjoajien tuloa markkinoille. Tilanne on päinvastoin joskus antanut jäsenvaltioille hyvin tervetullutta joustavuutta niiden oman postipalvelusääntelyn soveltamisalan määrittämisessä.

Samalla todettakoon, että saattaa olla, että postialan rakenteelliset ja tekniset muutokset väistämättä kyseenalaistavat sen, ovatko määritelmät jatkossakin asianmukaisia ja sopivia. Vastauksissaan komission avoimeen julkiseen kuulemiseen postialan toimijat pitivät parempana nykyisten määritelmien säilyttämistä, kun taas suurin osa kansallisista sääntelyviranomaisista kannatti tiettyjen määritelmien tarkistamista.

Teknisiä standardeja ei käytetä riittävästi, mikä voi vaikuttaa yhteentoimivuuteen negatiivisesti

Teknisten standardien osalta arvioinnissa todetaan, että postialan standardointi ei ole johtanut riittävään yhdenmukaistamiseen ja yhteentoimivuuteen. Postinjakeluverkkojen keskinäisestä yhdistämisestä tulee jatkuvasti merkityksellisempi tekijä palvelun laadun ja innovatiivisten palvelujen sekä kirje- ja pakettipalvelutoimintojen eurooppalaisen yhteentoimivuuden edistämisen kannalta. Rajatylittävien postipalveluiden laadun mittaamista ja valitusten käsittelyä koskevia standardeja lukuun ottamatta Euroopan standardointikomitean laatimien standardien noudattaminen on vapaaehtoista. Pakollisia standardejakaan ei kuitenkaan aina sovelleta. Tämä tarkoittaa, että yleispalvelun tarjoajat käyttävät joskus erilaisia teknisiä standardeja tai eivät ehkä lainkaan käytä standardeja. Saatavilla ei ole tarpeeksi tietoa vapaaehtoisten standardien tehokkaasta täytäntöönpanosta ja soveltamisesta postialan toimijoiden keskuudessa. Tämä vähentää selkeyttä ja oikeusvarmuutta ja voi johtaa tarpeettomiin kustannuksiin ja yhteentoimivuusongelmiin. Onkin siis syytä arvioida sitä, miten postialan toimijat käyttävät standardeja.

Kansallisten sääntelyviranomaisten suorittama viranomaisvalvonta on parantunut

Direktiivin yhdenmukaistaminen vahvojen riippumattomuussäännösten, kuten eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstön, kanssa vaikuttaa olevan tehokas tapa varmistaa, että kansallista sääntelyviranomaista suojataan tehtäviensä hoitamisen yhteydessä ulkoiselta vaikuttamiselta tai poliittiselta paineelta, jotka vaarantaisivat viranomaisen riippumattomuuden sen käsiteltäväksi tulevien asioiden arvioimisessa. Arviointikaudella kansalliset sääntelyviranomaiset ovat saaneet aiempaa enemmän ja parempia tietoja tehtäviensä suorittamisen tueksi, minkä seurauksena viranomaisvalvonta on merkittävästi laajentunut ja parantunut. Poikkeuksena tästä ovat päätemaksuja koskevat tiedot, kuten aiemmin tässä tekstissä todettiin. Koska yhä useammista rajanylittävään toimintaan liittyvistä asioista on tullut olennainen osa sääntelytoimintaa,

kansallisten sääntelyviranomaisten tiivis yhteistyö lisää yhtenäisyyttä ja yhdenmukaisuutta direktiivin täytäntöönpanossa.

IV. TULEVAISUUS: PÄÄTELMÄT JA TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Jotta voidaan varmistaa, että postialan toimijat ja postipalvelujen käyttäjät saavat täyden hyödyn teknologian kehityksestä, innovaatioista ja verkkokaupasta, ja taata, että kohtuuhintaisen ja laadukkaan yleispalvelun tarjoaminen jatkuu, direktiivin arvioinnista ja soveltamisesta yli 20 vuoden aikana kertyneen kokemuksen pohjalta on toivottavaa selvittää sääntelykehyksen mahdollista mukauttamista jatkossa niin, että voidaan myös varmistaa tarvittavat edellytykset EU:n postipalvelujen tehokkaalle toimimiselle talouden osana. Tällaisten toimien on myös oltava yhtenäisiä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja Euroopan digitaalistrategian osana tehtävien EU:n tason laaja-alaisten toimien kanssa ja tuettava niitä. Samalla komissio pyrkii edelleenkin vuorovaikutukseen jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien kanssa.