EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.11.2021
COM(2021) 674 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de toepassing van de richtlijn postdiensten (Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG en Richtlijn 2008/6/EG)

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

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de toepassing van de richtlijn postdiensten (Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG en Richtlijn 2008/6/EG)

I. INLEIDING

De postdienstensector in de EU (brievenpost en pakketten) is een belangrijke motor van de economie en de handel, ondersteunt andere sectoren en draagt bij tot de groei en de veerkracht van de economie in de EU. Ondernemingen van diverse omvang gebruiken postdiensten om hun bedrijf op te bouwen, goederen te leveren en betalingen te ontvangen. Alle niveaus binnen de overheid en de overheidsdiensten zijn voor hun openbare communicatie afhankelijk van postdiensten. Kwetsbare gebruikers en burgers in afgelegen plattelandsgebieden hebben postdiensten nodig om aansluiting te houden bij een steeds digitaler wordende economie. De postdienstensector speelt dus een cruciale rol bij het waarborgen van het recht op communicatie en bij het bevorderen van de territoriale, sociale en economische samenhang. Toen veel burgers in de EU tijdens de COVID-19-pandemie noodgedwongen thuis zaten, bleken de postdiensten belangrijker dan ooit. Zij verleenden betaalbare en hoogwaardige postdiensten, bezorgden producten voor medische doeleinden en boden de burgers andere relevante diensten aan, zoals financiële diensten.

Het regelgevingskader voor de postdiensten bestaat al meer dan 20 jaar. Richtlijn 97/67/EG[1] (de "richtlijn postdiensten") is in 1997 in werking getreden. Het doel was de harmonisatie van de nationale universeledienstverplichtingen en tegelijkertijd de geleidelijke invoering van concurrentie in de postdienstensector, met name met betrekking tot brievenpostdiensten die van oudsher aan nationale gevestigde postbedrijven waren voorbehouden. De richtlijn werd in 2002 gewijzigd met het oog op een verdere openstelling van de markt, en nogmaals in 2008 om de markt volledig open te stellen. Met uitzondering van deze twee wijzigingen en de in 2018 vastgestelde verordening betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten[2], die moest zorgen voor meer transparantie en regelgevend toezicht met betrekking tot pakketbezorgdiensten, is het kader voor postdiensten op EU-niveau sinds 1997 hetzelfde gebleven. In deze periode hebben de markten voor postdiensten echter een belangrijke verschuiving ondergaan, die vooral te danken is aan technologische innovatie, digitalisering en elektronische handel. Brievenpost wordt steeds meer vervangen door elektronische communicatie, met name in het kader van de elektronische overheid. Bovendien zijn veel traditionele verzenders van bulkpost (bv. banken, nutsbedrijven) na de financiële crisis overgeschakeld op elektronische communicatieoplossingen. Tegelijkertijd heeft

[1] Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, als gewijzigd bij de Richtlijnen 2002/39/EG en 2008/6/EG (PB L 15 van 21.1.1998, blz. 14).

[2] Richtlijn (EU) 2018/644 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten (PB L 112 van 2.5.2018, blz. 19).

de elektronische handel geleid tot een aanzienlijke toename van pakketbezorgdiensten. Deze transformatie, die tijdens de COVID-19-pandemie steeds duidelijker is geworden, heeft zowel de vraag als het aanbod in alle lidstaten beïnvloed, zij het in verschillende mate.

Naar aanleiding van de fundamentele veranderingen in de marktcontext heeft de Commissie een evaluatie achteraf uitgevoerd om na te gaan of de richtlijn postdiensten haar doelstellingen heeft bereikt, nog steeds geschikt is voor het beoogde doel en beantwoordt aan de huidige en toekomstige behoeften van de gebruikers van postdiensten en postbedrijven.

In dit verslag, dat is opgesteld overeenkomstig artikel 23 van de richtlijn postdiensten, worden de belangrijkste bevindingen van de evaluatie uiteengezet. Het is gebaseerd op informatie uit het werkdocument van de diensten van de Commissie over de evaluatie van de richtlijn postdiensten ("werkdocument van de diensten van de Commissie")[3], dat in samenhang met dit verslag dient te worden gelezen, en op de openbare raadpleging van de Commissie over de evaluatie van de richtlijn.

De belangrijkste conclusie van het verslag is dat het gerechtvaardigd is een of andere vorm van universele postdienst voor alle EU-burgers te handhaven, zij het met een passende mate van flexibiliteit voor de lidstaten om op nationaal niveau een postbeleid uit te stippelen. Tegelijkertijd zijn bij de evaluatie op basis van de beschikbare gegevens[4] kwesties aan het licht gekomen die onvoldoende aan bod komen in de huidige richtlijn postdiensten of waarvoor de richtlijn niet de verwachte resultaten heeft opgeleverd: i) de voordelen van universele postdiensten voor de samenleving zijn afgenomen, terwijl het verlenen van universele diensten steeds duurder is geworden; ii) de totstandbrenging van een interne markt en de stimulering van daadwerkelijke mededinging in het brievenpostsegment hebben niet plaatsgevonden in de beoogde omvang; en iii) de normen worden onvoldoende toegepast; dit vermindert de rechtszekerheid en kan leiden tot interoperabiliteitsproblemen. Bovendien was de regelgeving van oudsher gericht op brievenpostdiensten, maar door de digitalisering van de samenleving en de groei van de elektronische handel zijn pakketbezorgdiensten steeds meer het aandachtspunt van de marktdeelnemers en de beleidsmakers geworden. In dit verband verdienen de grote prijsverschillen tussen de tarieven voor binnenlandse en grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten bijzondere aandacht, omdat zij de werking van de interne markt en de invoering van grensoverschrijdende elektronische handel kunnen ondermijnen.

---

[3] Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie, *Evaluatie van Richtlijn 97/67/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, als gewijzigd bij de Richtlijnen 2002/39/EG en 2008/6/EG*.

[4] De raadplegingen van de Commissie en andere enquêtes waren gebaseerd op een beperkt aantal respondenten. Dit is met name het geval voor de openbare raadpleging. Het kwantificatieniveau in de analyse wordt derhalve beperkt door de beschikbaarheid van relevante gegevens op EU-niveau. Dit heeft vooral gevolgen voor het hoofdstuk over de doeltreffendheid en voor de vaststelling van een causaal verband tussen de marktontwikkelingen en de richtlijn. Dit heeft ook gevolgen voor de degelijkheid van sommige conclusies die in de analyse worden getrokken, met name wat betreft de behoeften en de tevredenheid van gebruikers, waarvoor de gegevens hoofdzakelijk op nationale enquêtes zijn gebaseerd, maar op EU-niveau soms zwak blijven.

II. MARKTONTWIKKELINGEN: EEN GROTE TRANSFORMATIE AANGEDREVEN DOOR DIGITALISERING EN TECHNOLOGISCHE INNOVATIE

Digitalisering en technologische ontwikkelingen hebben de behoeften van consumenten en bedrijven veranderd, wat heeft geleid tot de creatie van nieuwe producten, diensten en bedrijfsmodellen. De postsector vormt hierop geen uitzondering. Sinds de financiële crisis in 2008 is het aantal stuks brievenpost sterk gedaald omdat de elektronische vervanging van traditionele postdiensten steeds sneller ging toen overheden, bedrijven en consumenten steeds vaker op verschillende gebieden elektronische processen gebruikten. Tijdens de COVID-19-pandemie hebben vijf grote aanbieders van universele diensten in de EU[5] een daling van het volume brievenpost gemeld, variërend van -10 % in Nederland tot -18 % in Frankrijk.

De groei van de pakketbezorgdiensten is daarentegen versneld als gevolg van de aanzienlijke toename van de elektronische handel. Vóór de COVID-19-pandemie werd voorspeld dat de wereldwijde onlineverkoop tussen 2019 en 2024 ruwweg zou verdubbelen; de huidige tendensen wijzen erop dat de pandemie deze tijdlijn zal vervroegen. In 2020 varieerde de groei van het volume door aanbieders van universele diensten bezorgde pakketten van 14 % in Denemarken en Zweden tot 42 % in Italië en 49 % in België. Grote mondiaal opererende koeriersdiensten registreerden stijgingen in pakketvolumes tot 23 %.

De twee sterk contrasterende tendensen ten aanzien van brievenpost en pakketpost zullen de komende jaren waarschijnlijk aanhouden en versterken. In dat geval zou het brievenpostsegment in de EU tegen 2025 meer dan 12 % aan inkomsten en 32 % aan volume verliezen ten opzichte van 2016. De inkomsten in het pakketsegment in de EU zouden meer dan verdubbelen[6].

Omdat het bedrijfsmodel van de postdiensten berust op schaalvoordelen, drijft de daling van het volume brievenpost (gemiddeld -4,9 % per jaar sinds 2008) de bezorgkosten per stuk op. Om de kostenstijgingen te compenseren, hebben veel postbedrijven in de EU hun bedrijfsmodel geïnnoveerd. Aanbieders van universele diensten, met hun gevestigde netwerken en hoge vastekostenstructuur, hebben gezocht naar manieren om de efficiëntie te verhogen, klantgerichte oplossingen te verbeteren, hun diensten te diversifiëren en nieuwe markten te vinden om te groeien. De opkomst van de elektronische handel heeft hen de mogelijkheid gegeven te groeien in de pakketdistributie en veel aanbieders van universele diensten concurreren nu hevig met andere pakketbezorgdiensten. Op enkele uitzonderingen na[7] blijft het marktaandeel van de aanbieders van universele diensten in het pakketsegment echter betrekkelijk klein in vergelijking met dat van brievenpost, waar zij altijd een zeer aanzienlijk marktaandeel hebben gehad (en nog steeds hebben) of zelfs de enige relevante marktdeelnemer zijn.

---

5 België, Denemarken, Duitsland, Italië, Nederland en Zweden. PostNord is actief in Denemarken en Zweden.

6 Werkdocument van de diensten van de Commissie, Evaluatie van Richtlijn 97/67/EG, blz. 15.

7 Werkdocument van de diensten van de Commissie, Evaluatie van Richtlijn 97/67/EG, blz. 15 en 134.

De winstgevendheid van aanbieders van universele diensten is gehandhaafd door te snijden in de kosten (vooral de arbeidskosten), de productiviteit te verhogen door technologische innovatie (bijvoorbeeld geautomatiseerde sorteersystemen), te vertrouwen op het aanbod van meer elementaire producten en diensten en/of de prijzen te verhogen. De prijzen voor binnenlandse brievenpost in het kader van universele diensten zijn sinds 2008 constant nominaal gestegen. De prijs van het meest gebruikte brievenpostproduct, een binnenlandse envelop tot 20 gram, is nominaal jaarlijks met 7 % gestegen. Voor de pakketbezorging die onder de universele diensten valt, was er, ondanks de toename van de volumes, in dezelfde periode sprake van een matige prijsstijging. Tussen 2014 en 2019 stegen de binnenlandse prijzen voor een standaardpakket van 2 kilo met gemiddeld 1 % per jaar; de nominale prijs van de goedkoopste en duurste grensoverschrijdende bestemming steeg met respectievelijk 2,6 % en 0,3 %.

De sector is een van de grootste werkgevers in de EU en verschafte burgers in de hele EU in 2018 ongeveer 1,5 miljoen banen[8]. Zowel in de overheids- als in de particuliere sector is er sprake van een toename van flexibele arbeid, met inbegrip van outsourcing, waarvan de meeste aanbieders van universele diensten nu gebruik maken.

Hoewel het moeilijk is het rechtstreekse oorzakelijke verband tussen de marktontwikkelingen en de richtlijn postdiensten vast te stellen, is het van belang de context te begrijpen waarin het regelgevingskader van toepassing is geweest en de volgende bevindingen van de evaluatie van de Commissie te bekijken vanuit het oogpunt van de veranderde gebruikersbehoeften.

III. HET VERLEDEN EN HET HEDEN: BEVINDINGEN VAN DE EVALUATIE VAN DE RICHTLIJN POSTDIENSTEN

Met de richtlijn postdiensten worden drie hoofddoelstellingen nagestreefd: 1) het waarborgen van de verlening van betaalbare, hoogwaardige universele postdiensten aan alle gebruikers; 2) de totstandbrenging van een goed functionerende en concurrerende interne markt voor postdiensten; en 3) de vaststelling van harmonisatiebeginselen voor de regulering van de postdiensten. De bevindingen van de evaluatie kunnen worden gegroepeerd onder de rubriek van elke doelstelling.

1. Bevindingen in verband met de verlening van betaalbare, hoogwaardige universele postdiensten aan alle gebruikers

Hoewel de marktcontext is veranderd, heeft de richtlijn postdiensten er over het algemeen voor gezorgd dat burgers en bedrijven in de hele EU van basispostdiensten konden profiteren. Het is duidelijk dat de universeledienstverplichting een fundamenteel communicatiemiddel en de economische participatie in de hele EU heeft beschermd. Een aanzienlijk deel van de bevolking in de EU, en met name diegenen die in afgelegen of plattelandsgebieden wonen, is nog steeds afhankelijk van universele postdiensten om verbonden te blijven en zal dit waarschijnlijk ook de

[8] Eurostat (2021), jaarlijkse gedetailleerde bedrijfsstatistieken voor de dienstensector, zoals geciteerd in het werkdocument van de diensten van de Commissie, Evaluatie van Richtlijn 97/67/EG, blz. 1.

komende vijf tot tien jaar blijven. Talloze bedrijven en overheidsinstellingen gebruiken nog steeds brievenpost voor hun communicatie. Aangezien de penetratie van internet in de EU nog niet volledig en uniform is, zijn sommige burgers bovendien nog steeds volledig afhankelijk van brievenpost. De maatregelen inzake fysieke afstand en isolatie tijdens de COVID-19-pandemie hebben aangetoond dat de postdiensten een vitale rol hebben gespeeld door ervoor te zorgen dat brieven en pakjes aankwamen bij huisadressen en bedrijven in het hele land.

De handhaving van een minimumniveau van betaalbare universele postdiensten voor brievenpost blijft derhalve gerechtvaardigd. Bepaalde onderdelen van de richtlijn postdiensten zijn echter minder goed aangepast aan veranderingen in de marktcontext en de gebruikersbehoeften, waardoor sommige kosten in verband met de verlening van universele diensten toenemen terwijl de bredere voordelen voor de samenleving afnemen en aanpassingen gerechtvaardigd kunnen zijn. Een meerderheid van de respondenten van de openbare raadpleging van de Commissie onderschrijft deze conclusie eveneens.

Geconfronteerd met de gestegen kosten van de universele dienstverlening, hebben de lidstaten de universele diensten aangepast

De behoeften van de postgebruikers en het bedrijfsleven zijn als gevolg van de marktontwikkelingen veranderd en de afnemende vraag naar brievenpost heeft de kosten van de universele dienstverlening doen stijgen. Om deze verschijnselen aan te pakken en minder dure manieren van werken te vinden, hebben elf lidstaten gebruik gemaakt van afwijkingen die door de richtlijn postdiensten zijn toegestaan om de kenmerken en de reikwijdte van de universeledienstverplichting te beperken. De minimumfrequentie voor de bezorging van postzendingen is soms verlaagd. De lidstaten hebben ook de relevante brievenpost- en pakketproducten en -diensten die onder de universele dienst vallen, beperkt. Belangrijk is dat veel lidstaten de nachtdiensten hebben verminderd en van luchtvervoer zijn overgestapt op vervoer over land, wat op zijn beurt tot een lagere kwaliteit van de dienstverlening heeft geleid (langere doorlooptijden). De voordelen van de eisen inzake de kwaliteit van de diensten zijn dus ook afgenomen. Deze ontwikkelingen wijzen erop dat de minimumvereisten in de richtlijn betreffende de reikwijdte van het product/de dienst, de bezorging op vijf dagen in de week en de kwaliteit van de diensten niet volledig zijn afgestemd op de huidige marktverwachtingen en marktvraag, en de aangewezen aanbieders voor uitdagingen stellen. In de evaluatie wordt daarom onderstreept dat het wellicht zinvol is opnieuw na te gaan welke producten, diensten en daarmee samenhangende kenmerken onder de universeledienstverplichting moeten vallen en hoe deze gereguleerd moeten worden. Dit zou onder meer inhouden dat opnieuw moet worden nagegaan hoeveel flexibiliteit de lidstaten nodig hebben om hun nationale regelgeving inzake universele diensten aan de binnenlandse omstandigheden aan te passen.

De situatie van de pakketbezorgdiensten doet vragen rijzen over de mate waarin zij deel moeten uitmaken van de universeledienstverplichting

Het feit dat er op de markt voor pakketbezorging meerdere aanbieders en bezorgopties beschikbaar zijn, doet vragen rijzen over de noodzaak om pakketbezorging binnen de reikwijdte van universele diensten te brengen en over de vraag of postgebruikers zonder universeledienstverplichting even goed tegen dezelfde (of een lagere) prijs kunnen worden bediend. Voor pakketten tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en consumenten kan het bestaan van alternatieve aanbiedingen die voor gebruikers beschikbaar zijn tegen gelijkwaardige of lagere prijzen dan die welke door de aanbieders van universele diensten worden aangeboden, er immers voor pleiten te concluderen dat dergelijke pakketten geen deel van de universele diensten dienen uit te maken. In feite sluiten veel lidstaten dergelijke pakketten reeds uit van de reikwijdte van de universele diensten. Dit sluit evenwel niet uit dat de dynamiek van deze marktsegmenten moet worden gevolgd.

Omgekeerd blijkt uit de evaluatie dat individuele consumenten voor door de consument verzonden pakketten in sommige lidstaten, of delen van lidstaten, niet veel keuze hebben tussen aanbieders van pakketdiensten in hun regio of gewoon niet op de hoogte zijn van de verscheidenheid aan beschikbare aanbieders. Daarom zijn zij voor de bezorging van hun pakjes afhankelijk van de aanbieder van universele diensten. Dit kan vooral van belang zijn voor kwetsbare gebruikers in landelijke en afgelegen gebieden. Sommige consumenten vertrouwen ook uit gemakzucht op de aanbieder van universele diensten, omdat dit de meest vertrouwde en dus de gemakkelijkste, toegankelijke optie is voor het verzenden en retourneren van artikelen. Voor deze consumenten blijkt uit de evaluatie dat het gerechtvaardigd zou kunnen zijn om ten minste door de consument verzonden pakketten onder de universeledienstverplichting te laten vallen. De universele diensten hebben de prijzen ook grotendeels betaalbaar gehouden (behalve in een beperkt aantal gevallen voor bepaalde specifieke grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten waarvoor de tarieven onredelijk hoog waren[9]), aangezien pakketten die onder de universeledienstverplichting vielen, een btw-vrijstelling genoten en onderworpen waren aan prijscontrole op grond van de tariefvoorschriften van de richtlijn postdiensten.

De tariefbeginselen van de richtlijn postdiensten hebben ertoe bijgedragen dat de prijzen voor universele diensten, ondanks prijsstijgingen, betaalbaar zijn gebleven. Een gebrek aan transparantie over de toepassing van deze beginselen kan leiden tot ongelijke concurrentievoorwaarden bij grensoverschrijdende transacties tussen aanbieders van universele diensten

De in de richtlijn postdiensten neergelegde tariefbeginselen moeten ervoor zorgen dat de prijzen voor universele diensten kostengeoriënteerd en betaalbaar blijven. Hoewel de prijzen van de universele diensten voor zowel brievenpost als pakketbezorging zijn gestegen, hebben de tariefbeginselen die voor de prijsregulering worden gehanteerd er waarschijnlijk toe bijgedragen dat nog sterkere prijsstijgingen zijn voorkomen, met name in de segmenten waar de volumes zijn gedaald en de kosten per eenheid zijn gestegen, zoals bij de brievenpost. Anderzijds kan de

[9] Zie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toepassing en uitvoering van Verordening (EU) 2018/644 betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten, COM(2021) 675.

Commissie op basis van de verzamelde informatie en bewijzen op dit moment niet concluderen waarom de tarieven voor pakketbezorging, ondanks toenemende volumes, stijgen, zelfs als is dit maar marginaal.

De lidstaten passen deze beginselen op zeer uiteenlopende wijze toe en interpreteren ze verschillend, of passen ze soms niet allemaal toe. Dit kan ten koste gaan van de duidelijkheid, de rechtszekerheid en de transparantie rond het gebruik van deze beginselen. Bovendien beschikken de meeste, zo niet alle nationale regelgevende instanties niet over de nodige instrumenten om na te gaan of, en zo ja hoe, de aanbieders van universele diensten deze tariefbeginselen toepassen op de prijs die zij elkaar aanrekenen voor de bestelling van grensoverschrijdende postzendingen (de zogenaamde "eindkosten"). Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de postmarkt en de sector elektronische handel. Naarmate het volume van grensoverschrijdende leveringen voor elektronische handel blijft toenemen, kan de behoefte aan informatie en transparantie over de tarieven voor pakketbezorging steeds belangrijker worden.

Klachtenbehandeling blijft achter

De Europese Groep van regelgevende instanties voor postdiensten heeft ook een kwaliteitsindicator ontwikkeld op basis van de publicatie van het aantal ontvangen klachten en het aantal opgeloste/onopgeloste klachten voor brieven en pakjes.

De behandeling van klachten door aanbieders van universele diensten is de afgelopen jaren verbeterd. De meeste nationale regelgevende instanties zijn nu bevoegd om klachten te behandelen. De meeste lidstaten eisen dat aanbieders informatie publiceren over klachtenprocedures, compensatieregelingen en geschillenbeslechting. Het ERGP heeft ook een kwaliteitsindicator ontwikkeld op basis van de publicatie van het aantal ontvangen klachten en het aantal opgeloste/onopgeloste klachten (voor brieven en pakjes). Daaruit blijkt dat er nog steeds een aantal lidstaten is dat noch het aantal klachten en hoe ze zijn behandeld bijhoudt, noch het resultaat van de klachtenprocedure bekendmaakt (d.w.z. of de klacht al dan niet tot tevredenheid van de klager is opgelost). Bovendien past slechts ongeveer de helft van de lidstaten de verplichte technische norm inzake klachtenbehandeling toe, die bovendien niet verplicht is voor pakketbezorgdiensten. Dit is niet bevorderlijk voor het vertrouwen van de consument in de postdiensten.

De opties voor de financiering van universele diensten zijn niet altijd efficiënt

De verlening van universele diensten brengt nettokosten met zich mee. De nettokosten van de universeledienstverplichting zijn het verschil tussen de kosten voor een aangewezen aanbieder van universele diensten om met de universeledienstverplichting te werken en de kosten voor dezelfde aanbieder van postdiensten die zonder de universeledienstverplichting werkt. De nettokosten van de universele dienstverlening kunnen aanzienlijk zijn. Indien de aanbieder van universele diensten deze kosten zelf zou moeten dragen, zou hij zich in een nadelige positie ten opzichte van zijn concurrenten bevinden. De lidstaten mogen de aanbieder van universele diensten derhalve door middel van staatssteun compenseren voor de nettokosten. De lidstaten kunnen ook zogenaamde

compensatiefondsen oprichten om de nettokosten te financieren. Dergelijke fondsen werken op zodanige wijze dat de aanbieders van universele diensten en andere belangrijke aanbieders van postdiensten in een bepaalde lidstaat moeten bijdragen aan de financiering van de nettokosten indien deze voor de aanbieder van universele diensten een onredelijke last vormen.

Er zijn tekortkomingen in verband met de werking van de compensatiefondsen. De bijdrage van de aanbieders aan het fonds is vaak niet voldoende om de volledige kosten te dekken, vooral omdat de kosten stijgen in een krimpende markt voor brievenpost en de aanbieders van universele diensten een sterke positie hebben. In deze situaties is ook overheidssteun nodig om de kosten te financieren. Het lijkt er ook op dat de administratieve kosten van het verdelingsmechanisme relatief hoog zijn in verhouding tot de bijdragen. Bovendien vormt het verdelen van de lasten over postbedrijven voor een aanbieder van universele diensten een geringe prikkel om zijn efficiëntie te verbeteren en kan het hem ervan weerhouden de markt te betreden. In haar huidige vorm functioneert de bepaling van de richtlijn betreffende het compensatiefonds niet optimaal voor de financiering van de universele diensten. Dit kan ook verklaren waarom de lidstaten zeer zelden gebruik maken van deze manier om de nettokosten van de universele dienstverlening te financieren.

2. Bevindingen in verband met de totstandbrenging van een goed functionerende en concurrerende interne markt voor postdiensten

De postdienstenrichtlijn is slechts marginaal doeltreffend geweest om bij te dragen tot de totstandbrenging van een interne markt en om daadwerkelijke mededinging in het brievenpostsegment te stimuleren. Er heeft een volledige openstelling van de markt plaatsgevonden, zoals voorgeschreven door de richtlijn postdiensten, maar er is zeer weinig concurrentie in het brievenpostsegment in alle lidstaten en de volledige openstelling van de markt heeft niet geleid tot de opkomst van Europese aanbieders van brievenpostdiensten. Het bevorderen van een goed functionerende en concurrerende interne markt blijft geldig en relevant voor zowel postgebruikers, ondernemingen als werknemers, met name in lidstaten of regio's waar de brievenpost minder is teruggelopen. Uit de feiten blijkt dat waar er enige concurrentie is geweest, dit heeft geleid tot lagere prijzen, betere kwaliteit en meer innovatie. De respondenten van de openbare raadpleging van de Commissie bevestigen dat de bevordering van de concurrentie belangrijk blijft.

Het ontbreken van beter ontwikkelde bepalingen inzake de toegang tot het postnetwerk kan hebben bijgedragen tot de geringe invoering van concurrentie in het brievenpostsegment

De voornaamste redenen voor het zeer geconcentreerde brievenpostsegment zijn de hoge toetredingskosten voor alternatieve postbedrijven en de behoefte aan aanzienlijke schaal- en toepassingsvoordelen, terwijl de markt te kampen heeft gehad en nog steeds te kampen heeft met afnemende volumes. Het ontbreken van geharmoniseerde regels die de nationale regelgevende instanties in staat stellen de voorwaarden voor toegang tot het netwerk vast te stellen (waardoor concurrentie vooraf kan worden ingevoerd), alsmede het ontbreken van procedurele toegangsregels

(bv. de bevoegdheid van de nationale regelgevende instanties om geschillen te beslechten) kunnen echter ook hebben bijgedragen tot de geringe invoering van concurrentie in het brievenpostsegment.

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat in de lidstaten waar er enige concurrentie is, deze de vraag en het aanbod heeft helpen stimuleren en tot lagere prijzen heeft geleid

Sommige aanbieders van universele diensten zijn van mening dat de noodzaak van een concurrerende interne markt voor postdiensten opnieuw moet worden bezien in de huidige context van een afnemende vraag naar brievenpost. Het argument is gebaseerd op de bezorgdheid dat selectieve toegang tot de meest lucratieve delen van het brievenpostsegment door concurrerende marktdeelnemers het nog moeilijker zou maken om de universele diensten, die reeds worden beperkt door dalingen in de hoeveelheid brievenpost, in stand te houden. Hoewel dit een belangrijk argument is om in overweging te nemen, ondersteunt het beschikbare bewijsmateriaal een dergelijke bezorgdheid niet. Integendeel, er zijn ook aanwijzingen dat in lidstaten waar enige concurrentie is geweest, deze heeft bijgedragen tot het stimuleren van vraag en aanbod en de expansie van de brievenpostmarkt mogelijk heeft gemaakt. Dit vormde tevens een stimulans voor de aanbieders van universele diensten om efficiënter te worden en aldus bij te dragen tot het waarborgen van de universele diensten. Belangrijk is dat uit de beschikbare gegevens blijkt dat wanneer onder transparante en niet-discriminerende voorwaarden aan verschillende soorten marktdeelnemers en tussenpersonen toegang tot het net van de gevestigde marktdeelnemer werd verleend, de postgebruikers, en met name de bedrijven, van lagere prijzen hebben geprofiteerd.

In tegenstelling tot de aanbieders van universele diensten is de Europese Groep van regelgevende instanties voor postdiensten van mening dat de bevordering van de concurrentie op de markten voor brievenpost nog steeds geldig en belangrijk is. Dit komt omdat een gebrek aan concurrentie, of zelfs potentiële concurrentie, de gebruikers potentiële voordelen ontneemt in termen van keuze van aanbieders, lagere prijzen, betere kwaliteit en productinnovatie. Bevordering van de concurrentie is vooral belangrijk in lidstaten en markten waar de omvang van de brievenpost nog steeds aanzienlijk is of waarschijnlijk aanzienlijk zal blijven, zoals bijvoorbeeld de bulkpost van grote zakelijke afzenders en overheidsdiensten. Daarom zou het nuttig kunnen zijn de bepalingen inzake toegang en prijstransparantie te herzien.

Het gebruik van openbare aanbestedingen voor de aanwijzing van de aanbieder van universele diensten had kunnen bijdragen tot meer concurrentie en tot een betere kwaliteit en betaalbaardere universele diensten

Aanbestedingsprocedures zijn tot dusver niet gebruikt om de universele dienstverlening te waarborgen (behalve in beperkte gevallen voor de verdeling van kranten), noch voor het gehele grondgebied van een lidstaat, noch voor delen daarvan, hoewel openbare aanbestedingen de concurrentie kunnen bevorderen. De lidstaten blijven één enkele aanbieder van universele diensten aanwijzen voor het gehele nationale grondgebied. Aan de hand van de beschikbare informatie kon niet goed worden beoordeeld waarom de lidstaten geen gebruik maken van procedures voor

openbare aanbestedingen. Ondanks het feit dat het volume van de brievenpost afneemt, kan niet worden uitgesloten dat openbare aanbestedingen nog steeds een relevant middel kunnen zijn om de concurrentie te bevorderen, met name in de lidstaten en voor marktsegmenten waar brievenpost nog steeds belangrijk is. Deze kwestie verdient nadere bestudering.

In tegenstelling tot het segment brievenpost is het segment pakketbezorging zeer concurrerend

De ontwikkelingen in het segment pakketbezorging staan in schril contrast met de ontwikkelingen in het segment brievenpost. In tegenstelling tot brievenpost, waarvoor het wettelijke monopolie werd afgeschaft met de wijziging van de postdienstenrichtlijn van 2008, is er voor de bezorging van pakketten nooit een dergelijk monopolie geweest. In de meeste lidstaten is er sprake van concurrentie in het segment pakketbezorging, en dat heeft geleid tot innovatieve verbeteringen van de bezorgdiensten. De vraag neemt voortdurend toe, vooral als gevolg van de elektronische handel, en de mogelijkheden voor de bezorging van pakketten volgen, in tegenstelling tot de trend die bij brievenpost wordt waargenomen. Tegelijkertijd nemen de openbare tarieven van pakketbezorgdiensten langzaam toe, ondanks wat kon worden verwacht van een doeltreffende concurrentieomgeving met groeiende volumes. Uit de informatie en het bewijsmateriaal die ten behoeve van deze evaluatie zijn verzameld, kunnen er geen harde conclusies worden getrokken over de redenen voor deze tendens.

De verhouding tussen de verordening betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten en de postdienstenrichtlijn

Om de transparantie over de EU-markt voor pakketbezorging te vergroten, heeft de Commissie in 2018 de verordening betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten vastgesteld als een op zichzelf staande rechtshandeling, onafhankelijk van de richtlijn postdiensten. De verordening is een doelgerichte rechtshandeling die gericht is op regelgevend toezicht met betrekking tot pakketbezorgdiensten, op transparantie en beoordeling van de enkelstukstarieven voor grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten, en op informatie aan de consument over grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten.

De verordening vergroot met name de transparantie van de openbaar gemaakte tarieven voor bepaalde enkelstukspakketten en voorziet in een beoordelingsprocedure om tarieven die onredelijk hoog zijn, vast te stellen. Ook moeten aanbieders van pakketbezorgdiensten bepaalde essentiële informatie over hun activiteiten, waaronder omzet, volumes en personeelsbestand, melden aan de nationale regelgevende instantie van het land van vestiging. De verordening breidt derhalve het regelgevend toezicht van de nationale regelgevende instanties uit en verhoogt de transparantie voor gebruikers van enkelstukspakketdiensten waarover niet is onderhandeld. Tegelijkertijd is de werking van de grensoverschrijdende pakketmarkten voor het grootste deel van het elektronische handelsvolume, d.w.z. de onderhandelde tarieven, niet onderworpen aan specifieke transparantie-mechanismen, met inbegrip van de beginselen die ten grondslag liggen aan de tariefstructuren voor grensoverschrijdende en binnenlandse diensten.

3. Bevindingen betreffende harmonisatiebeginselen voor de regulering van postdiensten

Met de vaststelling van geharmoniseerde beginselen voor de postdienstensector werd beoogd in de gehele EU gelijke concurrentievoorwaarden voor postbedrijven tot stand te brengen. Het doel was de vestiging van aanbieders van postdiensten te vergemakkelijken en ervoor te zorgen dat gebruikers in de hele EU dezelfde postdiensten genieten. Aangezien de postdienstenrichtlijn een minimumharmonisatierichtlijn is en op beginselen is gebaseerd, hebben zich echter verschillen in de nationale uitvoering en toepassing voorgedaan. Aangezien de postmarkten nog steeds zeer divers zijn en zich verschillend ontwikkelen en de aanbieders van universele diensten in veel lidstaten nog steeds door de staat worden gecontroleerd, blijft de vaststelling van een reeks geharmoniseerde en onpartijdige beginselen op EU-niveau voor de regulering van de postdienstensector van belang voor zowel de interne markt als de internationale handel.

Herhaaldelijk wordt beweerd dat de bestaande concepten geen goede afbakening van de markt mogelijk maken en op verschillende manieren worden toegepast, hetgeen leidt tot rechtsonzekerheid en inconsistentie

De huidige definities zijn ongewijzigd gebleven sinds de goedkeuring van de richtlijn postdiensten in 1997. Herhaaldelijk is beweerd dat het gebrek aan harmonisatie van de termen en definities van postproducten en -diensten niet alleen tot juridische fragmentatie en rechtsonzekerheid heeft geleid, maar ook tot incoherentie met andere EU-regelgevingskaders, waarin dezelfde termen worden gebruikt, maar met een andere betekenis. In een recent verslag van de Europese Groep van regelgevende instanties voor postdiensten wordt eveneens op deze problemen gewezen en wordt benadrukt dat in de context van een veranderende postmarkt sommige definities diensten die wegens hun gelijkenis met postdiensten onder de definitie zouden moeten vallen, wellicht niet naar behoren bestrijken.

Geen van het bovenstaande heeft geleid tot meetbare problemen vanuit het oogpunt van de aanbieders van postdiensten. Bovendien hebben de belanghebbenden niet kunnen aantonen dat er daadwerkelijk sprake is van negatieve gevolgen voor aanbieders en gebruikers van postdiensten. Uit de beschikbare gegevens is niet gebleken dat een gebrek aan duidelijkheid aanleiding heeft gegeven tot relevante problemen op de interne markt of tot belemmeringen voor de toegang van aanbieders van postdiensten. Integendeel, de situatie heeft de lidstaten soms een zeer welkome flexibiliteit geboden bij het bepalen van de reikwijdte van hun eigen regelgeving inzake postdiensten.

Tegelijkertijd wordt erkend dat structurele en technologische veranderingen in de postdienstensector onvermijdelijk vragen kunnen doen rijzen over de blijvende relevantie en geschiktheid ervan. Als antwoord op de openbare raadpleging van de Commissie gaven de postbedrijven de voorkeur aan het behoud van de huidige definities, terwijl de meeste nationale regelgevende instanties voorstander waren van een herziening van bepaalde definities.

Technische normen worden niet voldoende toegepast, hetgeen de interoperabiliteit negatief kan beïnvloeden

Wat de technische normen betreft, wordt in de evaluatie geconcludeerd dat de normalisatie van de postdienstensector niet tot voldoende harmonisatie en interoperabiliteit heeft geleid. De interconnectie van postnetwerken wordt steeds belangrijker voor de bevordering van de kwaliteit van de dienstverlening, innovatieve diensten en de Europese interoperabiliteit van de bezorging van brieven en pakketten. Met uitzondering van de norm betreffende de meting van de kwaliteit van grensoverschrijdende postdiensten en de norm betreffende de behandeling van klachten, hebben de door het Europees Comité voor Normalisatie opgestelde normen een vrijwillig karakter. Waar normen verplicht zijn, worden zij nog steeds niet altijd toegepast. Dit betekent dat de aanbieders van universele diensten soms verschillende technische normen of misschien zelfs helemaal geen normen gebruiken. Er is onvoldoende informatie over de daadwerkelijke uitvoering en toepassing van de vrijwillige normen door postbedrijven. Deze situatie vermindert de duidelijkheid en de rechtszekerheid en kan leiden tot onnodige kosten en interoperabiliteits-problemen. Daarom moet het gebruik van normen door postbedrijven worden geëvalueerd.

Het toezicht door de nationale regelgevende instanties is verbeterd

Afstemming van de richtlijn op krachtige onafhankelijkheidsbepalingen zoals die in het Europees wetboek voor elektronische communicatie lijkt een doeltreffende manier om ervoor te zorgen dat een nationale regelgevende instantie bij de uitoefening van haar taken beschermd is tegen inmenging van buitenaf of politieke druk die haar onafhankelijke beoordeling van zaken die aan haar worden voorgelegd, in gevaar zou kunnen brengen. Tijdens de referentieperiode hebben de nationale regelgevende instanties meer en betere informatie ontvangen om hun taken uit te voeren en het regelgevend toezicht is bijgevolg aanzienlijk uitgebreid en verbeterd, met uitzondering van de informatie betreffende de eindkosten, zoals hierboven opgemerkt. Aangezien steeds meer grensoverschrijdende kwesties integraal deel zijn gaan uitmaken van de regelgevingsactiviteit, draagt een nauwe samenwerking tussen de nationale regelgevingsinstanties bij tot een consistentere en meer geharmoniseerde aanpak van de nationale regelgevingsinstanties bij de handhaving van de richtlijn.

IV. DE TOEKOMST: CONCLUSIES EN VOORUITBLIK

Om ervoor te zorgen dat aanbieders en gebruikers van postdiensten ten volle kunnen profiteren van technologische ontwikkelingen, innovatie en elektronische handel, en er tegelijkertijd een betaalbare en hoogwaardige universele dienst kan worden verleend, is het wenselijk om op basis van de evaluatie en de ervaring van meer dan 20 jaar toepassing van de richtlijn postdiensten verder te onderzoeken of het regelgevingskader in de toekomst zodanig kan worden aangepast dat ook de nodige voorwaarden worden geschapen opdat de postdienst in de EU zijn rol in de economie doeltreffend kan blijven spelen. Dergelijke stappen moeten ook coherent zijn met de horizontale

acties op EU-niveau die in het kader van de EU Green Deal en de Digitale Agenda van de EU worden ondernomen, en deze ondersteunen. Daarbij zal de Commissie zich blijven inspannen om met de lidstaten en andere belanghebbenden samen te werken.