EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.11.2021
COM(2021) 674 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelse af direktivet om posttjenester (direktiv 97/67/EF som ændret ved direktiv 2002/39/EF og 2008/6/EF)

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

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelse af direktivet om posttjenester (direktiv 97/67/EF som ændret ved direktiv 2002/39/EF og 2008/6/EF)

I. INDLEDNING

EU's postsektor (brevpost og pakker) er en vigtig katalysator for økonomien og handelen og understøtter andre sektorer og bidrager til vækst og modstandsdygtighed i EU's økonomi. Virksomheder af alle størrelser anvender posttjenester til at opbygge deres virksomhed, levere varer og modtage betalinger. Alle forvaltningsniveauer og offentlige forvaltninger er afhængige af posttjenester til offentlig kommunikation. Sårbare brugere og borgere i fjerntliggende landdistrikter har brug for posttjenester for fortsat at være forbundet med en stadig mere digitaliseret økonomi. Postsektoren spiller derfor en afgørende rolle med hensyn til at sikre retten til kommunikation og fremme territorial, social og økonomisk samhørighed. Mange EU-borgere har opholdt sig i deres hjem under covid-19-pandemien, og her har posttjenester vist sig at være vigtigere end nogensinde før. De leverede posttjenester af høj kvalitet til overkommelige priser, leverede produkter til medicinske formål og tilbød andre relevante tjenester såsom finansielle tjenesteydelser til borgerne.

De lovgivningsmæssige rammer for posttjenester har eksisteret i mere end 20 år. Direktiv 97/67/EF[1] ("direktivet om posttjenester") trådte i kraft i 1997. Formålet med direktivet var at harmonisere de nationale befordringspligtydelser, samtidig med at der gradvist blev indført konkurrence i postsektoren, navnlig i forbindelse med brevposttjenester, der traditionelt var forbeholdt nationale postvirksomheder. Direktivet blev ændret i 2002 for at give mulighed for yderligere markedsåbning og igen i 2008 for at fuldføre den fulde markedsåbning. Med undtagelse af disse to ændringer og forordningen om grænseoverskridende pakkelevering[2], der blev vedtaget i 2018 for at skabe større gennemsigtighed og myndighedstilsyn med pakkeleveringstjenester, har rammerne for posttjenester på EU-plan været de samme siden 1997. I denne periode har markederne for posttjenester imidlertid undergået store forandringer, som i vid udstrækning er drevet af teknologisk innovation, digitalisering og e-handel. Brevpost er i stigende grad blevet erstattet af elektronisk kommunikation, navnlig i forbindelse med e-forvaltning. Derudover er mange traditionelle masseafsendere (f.eks. banker og forsyningsselskaber) gået over til elektroniske kommunikationsløsninger efter finanskrisen. Samtidig har e-handel ført til en betydelig stigning i pakkeleveringstjenester. Denne omstilling, som er blevet endnu tydeligere under covid-19-pandemien, har påvirket både udbud og efterspørgsel i alle medlemsstater, om end i forskelligt omfang.

---

[1] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet som ændret ved direktiv 2002/39/EF og direktiv 2008/6/EF (EFT L 15 af 21.1.1998, s. 14).

[2] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/644 af 18. april 2018 om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester (EUT L 112 af 2.5.2018, s. 19).

Som følge af de grundlæggende ændringer i markedssituationen gennemførte Kommissionen en efterfølgende evaluering for at vurdere, om direktivet om posttjenester har nået sine mål, stadig er egnet til formålet og opfylder de nuværende og fremtidige behov hos postbrugerne og -virksomhederne.

Denne rapport, der er udarbejdet i henhold til artikel 23 i direktivet om posttjenester, indeholder de vigtigste resultater af evalueringen. Den bygger på oplysninger fra arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om evalueringen af direktivet om posttjenester ("arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene")[3], som skal læses i sammenhæng med denne rapport, samt fra Kommissionens åbne offentlige høring om evalueringen af direktivet.

Den vigtigste konklusion i rapporten er, at det er berettiget at opretholde en form for befordringspligt for alle EU-borgere, dog med en passende grad af fleksibilitet for medlemsstaterne til at udforme postpolitikker på nationalt plan. Samtidig har man i evalueringen på grundlag af den foreliggende dokumentation[4] afdækket problemer, der ikke i tilstrækkelig grad afspejles i det nuværende direktiv om posttjenester, eller hvor direktivet ikke har givet de forventede resultater: i) fordelene ved befordringspligten for samfundet er mindsket, mens befordringspligten er blevet stadig dyrere, ii) virkeliggørelsen af et indre marked og stimuleringen af effektiv konkurrence inden for brevpostsektoren har ikke fundet sted inden for det planlagte anvendelsesområde, og iii) standarder anvendes ikke i tilstrækkelig grad, hvilket mindsker retssikkerheden og kan føre til interoperabilitetsproblemer. Selv om de lovgivningsmæssige indgreb traditionelt fokuserede på brevposttjenester, har digitaliseringen af samfundet og væksten i e-handel desuden i stigende grad fået markedsaktørerne og de politiske beslutningstagere til at fokusere på pakkeleveringstjenester. I den forbindelse fortjener de store prisforskelle mellem takster for indenlandske og grænseoverskridende pakkeleverancer særlig opmærksomhed, da de kan underminere det indre markeds funktion og udbredelsen af grænseoverskridende e-handel.

II. MARKEDSUDVIKLING: EN STOR TRANSFORMATION DREVET AF DIGITALISERING OG TEKNOLOGISK INNOVATION

Digitaliseringen og den teknologiske udvikling har ændret forbrugernes og virksomhedernes behov, hvilket har ført til skabelsen af nye produkter, tjenesteydelser og forretningsmodeller. Postsektoren er ingen undtagelse. Siden finanskrisen i 2008 har der været et kraftigt fald i brevpost, da

[3] Se arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene 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] Kommissionens høringer og andre undersøgelser var baseret på et begrænset antal svar. Dette er især tilfældet i forbindelse med den offentlige høring. Kvantificeringsniveauet i analysen er derfor begrænset af tilgængeligheden af relevante data på EU-plan. Dette påvirker især effektivitetsdelen og etableringen af en årsagssammenhæng mellem markedsudviklingen og direktivet. Det påvirker også robustheden af nogle af de konklusioner, der drages i analysen, navnlig når det drejer sig om brugerbehov og brugertilfredshed, for hvilke dokumentationen hovedsagelig er baseret på nationale undersøgelser, men undertiden fortsat er svag på EU-plan.

elektroniske løsninger hurtigt erstatter traditionelle posttjenester, når regeringer, virksomheder og forbrugere i stigende grad indfører elektroniske processer på tværs af flere områder. Under covid-19-pandemien har fem store befordringspligtige virksomheder[5] i EU rapporteret om et fald i brevpostmængden fra -10 % i Nederlandene til -18 % i Frankrig.

Væksten i pakkeleveringstjenester er derimod steget på grund af den betydelige stigning i e-handel. Før covid-19-pandemien forventedes det, at det globale onlinesalg ville blive ca. fordoblet mellem 2019 og 2024. De nuværende tendenser tyder på, at pandemien vil fremskynde denne tidsplan. I 2020 varierede væksten i mængden af pakker, der leveres af befordringspligtige virksomheder, fra 14 % i Danmark og Sverige til 42 % i Italien og 49 % i Belgien. Store globale ekspresselskaber registrerede vækst i mængden af pakker på op til 23 %.

De to stærkt modsatrettede tendenser inden for brevpost og pakkepost vil sandsynligvis fortsætte og intensiveres i de kommende år. Hvis dette er tilfældet, vil EU's brevpostsegment i forhold til 2016 ende med at miste mere end 12 % af indtægterne og 32 % i mængde i 2025. Indtægterne i EU's pakkesegment vil være mere end fordoblet[6].

Da postforretningsmodellen er afhængig af stordriftsfordele, øger nedgangen i brevpostmængden (-4,9 % i gennemsnit hvert år siden 2008) leveringsomkostningerne pr. enhed. For at kompensere for omkostningsstigninger har mange postvirksomheder i hele EU innoveret deres forretningsmodeller. Befordringspligtige virksomheder med etablerede net og høje faste omkostninger har søgt efter metoder til at øge effektiviteten, forbedre kundeorienterede løsninger, diversificere deres tjenester og finde nye markeder for vækst. Den stigende e-handel har givet dem mulighed for at vokse inden for pakkedistribution, og mange befordringspligtige virksomheder er nu i skarp konkurrence med andre pakkeleveringsvirksomheder. Med meget få undtagelser[7] er de befordringspligtige virksomheders markedsandel i pakkesegmentet dog stadig forholdsvis lille i forhold til brevforsendelser, hvor de altid har haft (og fortsat har) meget betydelige markedsandele eller endda fortsat er den eneste relevante markedsaktør.

De befordringspligtige virksomheders rentabilitet er blevet opretholdt ved at skære ned på omkostningerne (hovedsagelig arbejdskraften), øge produktiviteten gennem teknologisk innovation (f.eks. automatiserede sorteringssystemer), basere sig på udbuddet af mere basale produkter og tjenester og/eller hæve priserne. Priserne på indenlandsk brevpost, der er omfattet af befordringspligten, er steget konstant i nominelle tal siden 2008. Prisen på det mest almindeligt anvendte brevprodukt, et brev på 20 gram, er steget med 7 % om året nominelt. For levering af pakker, der er omfattet af befordringspligten, var der en moderat prisstigning i samme periode til trods for stigningen i mængden. Mellem 2014 og 2019 steg hjemmemarkedspriserne for en

[5] Belgien, Danmark, Tyskland, Italien, Nederlandene og Sverige. PostNord driver virksomhed i Danmark og Sverige.
[6] Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene *Evaluation of Directive 97/67/EC*, s. 15.
[7] Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene *Evaluation of Directive 97/67/EC*, s.15 og 134.

standardpakke på 2 kg i gennemsnit med 1 % om året, og den nominelle pris på den billigste og dyreste grænseoverskridende destination steg med henholdsvis 2,6 % og 0,3 %.

Sektoren er en af de største indenlandske arbejdsgivere og gav borgere i hele EU ca. 1,5 mio. job i 2018[8]. I både den offentlige og den private sektor er der sket en stigning i mere fleksibel beskæftigelse, herunder outsourcing, som nu anvendes af størstedelen af de befordringspligtige virksomheder.

Selv om det er vanskeligt at afdække den direkte årsagssammenhæng mellem markedsudviklingen og direktivet om posttjenester, er det vigtigt at forstå den kontekst, inden for hvilken de lovgivningsmæssige rammer har været gældende, og at se på de efterfølgende resultater af Kommissionens evaluering set i lyset af ændrede brugerbehov.

III. FORTIDEN OG NUTIDEN: RESULTATER AF EVALUERINGEN AF DIREKTIVET OM POSTTJENESTER

Direktivet om posttjenester har tre hovedformål: 1) sikring af, at alle brugere får adgang til postbefordring af høj kvalitet til en overkommelig pris, 2) oprettelse af et velfungerende og konkurrencedygtigt indre marked for posttjenester og 3) fastlæggelse af harmoniseringsprincipper for regulering af posttjenester. Resultaterne af evalueringen kan grupperes under overskriften for hvert mål.

1. Resultater vedrørende levering af befordringspligtydelser af høj kvalitet til en overkommelig pris for alle brugere

Selv om markedssituationen har ændret sig, har direktivet om posttjenester i det store og hele sikret, at borgere og virksomheder i hele EU kan drage fordel af basale posttjenester. Det er klart, at forsyningspligten har beskyttet et grundlæggende kommunikationsmiddel og økonomisk deltagelse i hele EU. En betydelig del af befolkningen i hele EU, navnlig dem, der bor i fjerntliggende områder eller landdistrikter, er stadig afhængige af befordringspligtydelser for at forblive forbundet og vil sandsynligvis fortsat være det i de næste 5-10 år. Mange virksomheder og statslige institutioner bruger stadig brevpost til kommunikation. Da internetdækningen endnu ikke er fuldstændig eller ensartet i hele EU, er nogle borgere stadig helt afhængige af brevpost. De fysiske afstands- og inddæmningsforanstaltninger under covid-19-pandemien har vist, at posttjenester har spillet en afgørende rolle med hensyn til at sikre, at breve og pakker er blevet leveret til hjem og virksomheder i hele landet.

Det er derfor fortsat berettiget at opretholde et minimumsniveau for befordringspligten for brevpost til en overkommelig pris. Visse dele af direktivet om posttjenester er imidlertid mindre velegnede til at håndtere ændringer i forhold til markedssituationen og brugernes behov, hvilket betyder, at

[8] Eurostat (2021), årlig detaljeret virksomhedsstatistik for tjenesteydelser, citeret i *arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: "Evaluation of Directive 97/67/EC"*, s. 1.

visse omkostninger i forbindelse med befordringspligten stiger, samtidig med at de bredere fordele for samfundet mindskes, og der kan således være behov for justeringer. Et flertal af respondenterne i Kommissionens åbne offentlige høring støtter også denne konklusion.

I lyset af de øgede omkostninger ved forsyningspligten har medlemsstaterne tilpasset befordringspligten.

Postbrugernes og virksomhedernes behov har ændret sig som følge af markedsudviklingen, og den aftagende efterspørgsel efter brevpost har øget omkostningerne ved varetagelse af befordringspligten. For at imødegå disse fænomener og finde mindre bekostelige driftsmåder har 11 medlemsstater gjort brug af undtagelser, der er tilladt i henhold til direktivet om posttjenester, for at mindske befordringspligtens karakteristika og omfang. Minimumshyppigheden for levering af postforsendelser er nogle gange blevet reduceret. Medlemsstaterne har også indskrænket de relevante produkter og tjenester vedrørende brevpost og pakker, der er omfattet af befordringspligten. Det er vigtigt at bemærke, at mange medlemsstater har reduceret deres nathold og indført landtransport i stedet for flyvninger, hvilket igen har ført til lavere servicekvalitet (længere gennemløbstid). Fordelene ved kvaliteten af tjenesterne har derfor også været faldende. Denne udvikling tyder på, at direktivets mindstekrav til produkter/tjenester, levering fem dage om ugen og kvaliteten af tjenesterne ikke er i fuld overensstemmelse med markedets aktuelle forventninger og efterspørgsel, og at de derfor udgør en udfordring for de udpegede udbydere. I evalueringen understreges det derfor, at det kan være hensigtsmæssigt at revurdere, hvilke produkter, tjenester og relaterede karakteristika der skal medtages i befordringspligten, og hvordan de bør reguleres. Dette vil omfatte en revurdering af den grad af fleksibilitet, som medlemsstaterne har brug for til at tilpasse deres nationale regulering af befordringspligten til de nationale forhold.

Status for pakkeleveringstjenesterne rejser spørgsmål om, i hvilket omfang pakkeleveringstjenester bør være omfattet af befordringspligten.

Det forhold, at der findes adskillige virksomheder og leveringsmuligheder på pakkeleveringsmarkedet, rejser spørgsmål om, hvorvidt det er nødvendigt at have pakkelevering inden for befordringspligtens anvendelsesområde, og om postbrugerne kan betjenes til samme (eller lavere) pris uden en befordringspligt. For pakker fra virksomheder til virksomheder eller forbrugere kan alternative tilbud, der tilbydes brugerne til priser, der svarer til eller er lavere end de priser, der tilbydes af befordringspligtige virksomheder, tale for at konkludere, at sådanne pakker ikke bør være omfattet af befordringspligten. Faktisk udelukker mange medlemsstater allerede sådanne pakker fra befordringspligtens anvendelsesområde. Det udelukker dog ikke, at der er behov for at overvåge dynamikken i disse markedssegmenter.

På den anden side fremhæves det i evalueringen, at for så vidt angår pakker afsendt af forbrugere, har de enkelte forbrugere i nogle medlemsstater eller dele af medlemsstater måske ikke mange valgmuligheder med hensyn til pakkeleveringsvirksomheder, der leverer tjenester i deres område, eller måske er de slet ikke klar over de mange forskellige virksomheder, der er til rådighed. De er

derfor afhængige af den befordringspligtige virksomhed i forbindelse med pakkelevering. Dette kan især vedrøre sårbare brugere i landdistrikter og fjerntliggende områder. Nogle forbrugere er også afhængige af den befordringspligtige virksomhed af ren og skær bekvemmelighed, da det er den mest kendte og dermed letteste tilgængelige mulighed for at sende og returnere forsendelser. For disse forbrugere viser evalueringen, at det kan være berettiget at lade pakker sendt af forbrugere være omfattet af befordringspligten. Befordringspligten har også i vid udstrækning holdt priserne på et overkommeligt niveau (undtagen i et begrænset antal tilfælde for visse specifikke grænseoverskridende pakkeleverancer, for hvilke taksterne var urimeligt høje[9]), da pakker, der er omfattet af befordringspligten, har været omfattet af en momsfritagelse og har været underlagt priskontrol i henhold til takstreglerne i direktivet om posttjenester.

Principperne for takstfastsættelse i direktivet om posttjenester har været med til at fastholde prisen for befordringspligtydelser på en overkommelig pris trods prisstigninger. Manglende gennemsigtighed med hensyn til anvendelsen af disse principper kan skabe problemer med ulige konkurrencevilkår i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner mellem befordringspligtige virksomheder.

Takstprincipperne i direktivet om posttjenester har til formål at sikre, at prisen for befordringspligten forbliver omkostningsorienteret og økonomisk overkommelig. Selv om de befordringspligtige virksomheders priser for både brevpost og pakkelevering er steget, har de takstprincipper, der anvendes til prisregulering, sandsynligvis bidraget til at undgå endnu kraftigere prisstigninger, navnlig i de segmenter, hvor mængderne faldt, og enhedsomkostningerne steg, f.eks. brevpost. På den anden side gør de indsamlede oplysninger det ikke muligt for Kommissionen på nuværende tidspunkt at konkludere, hvorfor taksterne for pakkelevering trods øgede mængder er svagt stigende.

Medlemsstaterne anvender og fortolker disse principper meget forskelligt, og i nogle tilfælde anvender de ikke dem alle. Dette kan mindske klarheden, retssikkerheden og gennemsigtigheden vedrørende anvendelsen af disse principper. Desuden mangler de fleste, hvis ikke alle, de nationale forvaltningsmyndigheder også de nødvendige redskaber til at kontrollere, om og hvordan de befordringspligtige virksomheder anvender disse takstprincipper på den pris, de afkræver hinanden for omdeling af grænseoverskridende postforsendelser (såkaldte "terminalafgifter"). Dette kan have negative virkninger for postmarkedet og e-handelssektoren. Da omfanget af grænseoverskridende e-handelsleverancer fortsat øges, kan behovet for information og gennemsigtighed om taksterne for pakkelevering blive mere og mere relevant.

Behandling af klager halter bagefter

[9] Se Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee on the application and implementation of Regulation (EU) 2018/644 on cross-border parcel delivery services, COM(2021) 675.

Gruppen af Europæiske Forvaltningsmyndigheder for Posttjenester (ERGP) har også udarbejdet en kvalitetsindikator baseret på offentliggørelsen af antallet af modtagne klager og antallet af behandlede/ubehandlede klager vedrørende breve og pakker.

De befordringspligtige virksomheders klagebehandling er blevet bedre i de senere år. De fleste nationale tilsynsmyndigheder har nu kompetence til at behandle klager. De fleste medlemsstater kræver, at udbyderne offentliggør oplysninger om klageprocedurer, erstatningsordninger og tvistbilæggelse. ERGP har også udviklet en kvalitetsindikator baseret på offentliggørelsen af antallet af modtagne klager og antallet af behandlede/ubehandlede klager (for breve og pakker). Denne indikator viser, at der stadig er en række medlemsstater, der hverken holder styr på antallet af klager, og hvordan de er blevet behandlet, eller offentliggør resultatet af klageproceduren (dvs. om den blev behandlet til klagerens tilfredshed eller ej). Desuden anvender kun omkring halvdelen af medlemsstaterne den obligatoriske tekniske standard for behandling af klager, som i øvrigt ikke er obligatorisk for pakkelevering. Dette fremmer ikke forbrugernes tillid til posttjenesterne.

Mulighederne for at finansiere befordringspligten er ikke altid effektive

Levering af befordringspligtydelser medfører en nettoomkostning. Nettoomkostningerne ved at opfylde befordringspligten svarer til forskellen mellem de omkostninger, som en udpeget befordringspligtig virksomhed har ved at opfylde befordringspligten, og omkostningerne for den samme postbefordrende virksomhed, der ikke er omfattet af befordringspligten. Nettoomkostningerne ved befordringspligten kan være betydelige. Hvis den befordringspligtige virksomhed skulle bære disse omkostninger alene, ville denne udbyder stå i en ugunstig situation i forhold til konkurrenterne. Medlemsstaterne kan derfor kompensere den befordringspligtige virksomhed for nettoomkostningerne ved hjælp af statsstøtte. Medlemsstaterne kan også oprette såkaldte udligningsfonde til finansiering af nettoomkostningerne. Disse fonde drives på en sådan måde, at de befordringspligtige virksomheder og andre større postbefordrende virksomheder i en given medlemsstat skal bidrage til at finansiere nettoomkostningerne, hvis de udgør en urimelig byrde for den befordringspligtige virksomhed.

Der er svagheder med hensyn til, hvordan udligningsfondene fungerer. Virksomhedernes bidrag til fonden er ofte ikke tilstrækkeligt til at dække alle omkostninger, især da omkostningerne stiger på et vigende marked for brevpost, og de befordringspligtige virksomheder har en stærk position. I disse situationer er finansiering af statsstøtte også nødvendig for at finansiere omkostningerne. Det ser også ud til, at de administrative omkostninger ved udligningsmekanismen er relativt høje i forhold til bidragsgebyrerne. Desuden skaber byrdefordelingen mellem postvirksomhederne ringe incitamenter for en befordringspligtig virksomhed til at forbedre sin effektivitet og kan afskrække virksomheder fra at komme ind på markedet. I sin nuværende form fungerer direktivets bestemmelser om udligningsfonden ikke optimalt med hensyn til at finansiere befordringspligten. Dette kan også forklare, hvorfor medlemsstaterne meget sjældent anvender denne metode til at finansiere nettoomkostningerne ved befordringspligten.

2. Resultater vedrørende etablering af et velfungerende og konkurrencedygtigt indre marked for posttjenester

Direktivet om posttjenester har kun været marginalt effektivt med hensyn til at bidrage til at skabe et indre marked og stimulere effektiv konkurrence inden for brevpostsegmentet. Markedet er fuldt åbnet som krævet i direktivet om posttjenester, men der er meget lidt konkurrence i brevpostsegmentet i alle medlemsstater, og en fuld markedsåbning har ikke resulteret i nye EU-dækkende udbydere af brevposttjenester. Det er fortsat aktuelt og relevant at fremme et velfungerende og konkurrencedygtigt indre marked for både postbrugere, virksomheder og arbejdstagere, navnlig i medlemsstater eller regioner, hvor faldet i brevforsendelser har været mindre. Der er dokumentation for, at det har ført til lavere priser, bedre kvalitet og mere innovation, når der har været en vis konkurrence. Respondenterne i Kommissionens åbne offentlige høring bekræfter, at det fortsat er vigtigt at fremme konkurrencen.

Manglen på mere udviklede bestemmelser om adgang til postnettet kan have bidraget til den ringe udbredelse af konkurrence i brevpostsegmentet.

Hovedårsagerne til det meget koncentrerede brevpostsegment er høje startomkostninger for alternative posttjenester og behovet for betydelige stordriftsfordele, mens markedet har oplevet og løbende oplever faldende mængder. Men manglen på harmoniserede regler, der giver de nationale tilsynsmyndigheder mulighed for at fastsætte vilkår for adgang til nettet (der giver mulighed for at indføre forudgående konkurrence), samt manglen på procedureregler (f.eks. de nationale tilsynsmyndigheders tvistbilæggelsesbeføjelser) kan også have bidraget til den lave grad af konkurrence i brevpostsegmentet.

De foreliggende oplysninger tyder på, at dette i de medlemsstater, hvor der har været en vis konkurrence, har bidraget til at stimulere udbud og efterspørgsel og ført til lavere priser.

Nogle befordringspligtige virksomheder hævder, at behovet for et konkurrencedygtigt indre marked for posttjenester bør tages op til fornyet overvejelse i den nuværende situation med faldende efterspørgsel efter brevpost. Argumentet bygger på bekymring for, at en selektiv adgang til de mest lukrative dele af brevsegmentet for konkurrerende virksomheder vil gøre det endnu vanskeligere at opretholde befordringspligten, som allerede er begrænset af faldende brevforsendelser. Selv om dette er et vigtigt argument at tage i betragtning, underbygger den foreliggende dokumentation ikke sådanne betænkeligheder. Tværtimod tyder det også på, at dette i de medlemsstater, hvor der har været en vis konkurrence, har bidraget til at stimulere udbud og efterspørgsel og gjort det muligt for brevpostmarkedet at ekspandere. Dette gav også de befordringspligtige virksomheder incitamenter til at blive mere effektive og dermed bidrage til at sikre befordringspligten. Det er vigtigt at bemærke, at de foreliggende oplysninger tyder på, at postbrugere og navnlig virksomheder har nydt godt af lavere priser, i tilfælde hvor forskellige typer postvirksomheder og virksomheder, der indsamler post, har fået adgang til det etablerede selskabs net på gennemsigtige og ikkediskriminerende vilkår.

I modsætning til de befordringspligtige virksomheder mener Gruppen af Europæiske Forvaltningsmyndigheder for Posttjenester, at fremme af konkurrencen på brevpostmarkederne fortsat er relevant og vigtig. Dette skyldes, at manglende konkurrence eller endog potentiel konkurrence fratager brugerne mulige fordele i form af valg af leverandører, lavere priser, bedre kvalitet og produktinnovation. Det er særlig vigtigt at fremme konkurrencen i medlemsstater og på markeder, hvor mængden af brevpost stadig er eller sandsynligvis vil forblive betydelig, f.eks. i form af masseforsendelser fra store afsendere og offentlige forvaltninger. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at revidere bestemmelserne om adgang og prisgennemsigtighed.

Anvendelsen af offentlige indkøb til udpegning af den befordringspligtige virksomhed kunne have bidraget til øget konkurrence og ført til bedre kvalitet og billigere befordringspligt

Der er hidtil ikke blevet anvendt udbudsprocedurer til sikring af befordringspligten (undtagen i begrænsede tilfælde til distribution af aviser), hverken for hele en medlemsstats område eller for dele heraf, selv om offentlige udbud kan fremme konkurrencen. Medlemsstaterne udpeger fortsat en enkelt befordringspligtig virksomhed for hele det nationale område. De foreliggende oplysninger gjorde det ikke muligt at foretage en korrekt vurdering af årsagerne til, at medlemsstaterne ikke anvender offentlige indkøbsprocedurer. Selv om mængden af brevforsendelser er faldende, kan det ikke udelukkes, at offentlige indkøb stadig kan være et relevant middel til at fremme konkurrencen, navnlig i medlemsstater og inden for markedssegmenter, hvor brevpost stadig er vigtig. Spørgsmålet bør undersøges nærmere.

I modsætning til brevpostsegmentet er pakkeleveringssegmentet yderst konkurrencepræget

Udviklingen i pakkeleveringssegmentet står i skarp kontrast til udviklingen i brevpostsegmentet. I modsætning til brevpost, hvor det lovbestemte monopol blev afskaffet med ændringen af direktivet om posttjenester i 2008, har der aldrig været et sådant monopol på pakkelevering. I de fleste medlemsstater er der konkurrence i pakkeleveringssegmentet, hvilket har ført til innovative forbedringer af leveringstjenesterne. Efterspørgslen stiger konstant, hovedsagelig på grund af e-handel, og det samme gør mulighederne for pakkelevering i modsætning til tendensen inden for brevpost. Samtidig stiger de offentlige takster for pakkeleveringstjenester langsomt på trods af, hvad der kan forventes af et effektivt konkurrencepræget miljø med stigende mængder. De oplysninger og den dokumentation, der er indsamlet med henblik på denne evaluering, giver ikke mulighed for at drage endelige konklusioner om årsagerne til denne tendens.

Forholdet mellem forordningen om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester og direktivet om posttjenester

For at øge gennemsigtigheden på EU's marked for pakkelevering vedtog Kommissionen i 2018 forordningen om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester som en selvstændig retsakt, der er uafhængig af direktivet om posttjenester. Forordningen er en målrettet retsakt, der fokuserer på myndighedstilsyn i forbindelse med pakkeleveringstjenester, gennemsigtighed og vurdering af

enhedstakster for grænseoverskridende pakkeleveringstjenester og information til forbrugerne om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester.

Forordningen øger navnlig gennemsigtigheden af offentligt noterede takster for visse enkeltstykspakker og indeholder bestemmelser om en vurderingsprocedure med henblik på at afdække urimeligt høje takster. Den pålægger også pakkeleveringsvirksomheder at indberette visse centrale oplysninger om deres aktiviteter, herunder omsætning, mængde og personale, til den nationale forvaltningsmyndighed, hvor de er etableret. Forordningen udvider derfor det lovpligtige tilsyn med de nationale regulerende myndigheder og øger gennemsigtigheden for brugere af enkeltstykspakketjenester uden forhandling. Samtidig er grænseoverskridende pakkemarkeder for størstedelen af e-handelsmængderne, dvs. forhandlede takster, ikke underlagt specifikke gennemsigtighedsmekanismer, herunder de principper, der ligger til grund for takststrukturerne for grænseoverskridende og indenlandske tjenester.

3. Resultater vedrørende harmonisering af principperne for regulering af posttjenester

Formålet med at fastlægge harmoniserede principper for postsektoren var at skabe ensartede konkurrencevilkår for postvirksomheder i hele EU. Målet var at lette etableringen af postbefordrende virksomheder og sikre, at postbrugere i hele EU nyder godt af det samme niveau af posttjenester. Da direktivet om posttjenester imidlertid er et principbaseret direktiv om minimumsharmonisering, er der opstået forskelle i den nationale gennemførelse og anvendelse. Da postmarkederne fortsat er meget forskelligartede og udvikler sig forskelligt, og de befordringspligtige virksomheder i mange medlemsstater stadig kontrolleres af staten, er fastlæggelsen af et sæt harmoniserede og objektive principper på EU-plan for reguleringen af postsektoren fortsat relevant for både det indre marked og den internationale handel.

Der er gentagne påstande om, at de eksisterende begreber ikke giver mulighed for en korrekt afgrænsning af markedet, og at de gennemføres på forskellige måder, hvilket fører til retsusikkerhed og inkonsekvens.

De nuværende definitioner er forblevet uændrede siden vedtagelsen af direktivet om posttjenester i 1997. Der har været gentagne påstande om, at den manglende harmonisering af begreber og definitioner af postprodukter og -tjenester ikke blot har ført til lovgivningsmæssig fragmentering og retsusikkerhed, men også til manglende sammenhæng med andre EU-regelsæt, som anvender de samme udtryk, men med en anden betydning. En nylig rapport fra Gruppen af Europæiske Forvaltningsmyndigheder for Posttjenester nævner også disse problemer og fremhæver, at visse definitioner i forbindelse med et omskifteligt postmarked måske ikke i tilstrækkelig grad omfatter tjenester, der bør indgå på grund af deres lighed med posttjenester.

Intet af ovenstående har givet anledning til målelige problemer set fra de postbefordrende virksomheders synspunkt. Desuden har interessenterne ikke været i stand til at påvise en faktisk negativ indvirkning på postbefordrende virksomheder og brugere. Den foreliggende dokumentation har ikke vist, at manglende klarhed har givet anledning til relevante problemer på

det indre marked eller hindringer for postbefordrende virksomheders adgang til markedet. Tværtimod har situationen undertiden givet medlemsstaterne meget velkommen fleksibilitet med hensyn til at fastlægge anvendelsesområdet for deres egen regulering af posttjenester.

Samtidig erkendes det, at strukturelle og teknologiske ændringer i postsektoren uundgåeligt kan sætte spørgsmålstegn ved deres fortsatte relevans og egnethed. Som svar på Kommissionens åbne offentlige høring gik de postbefordrende virksomheder ind for at bevare de nuværende definitioner, mens flertallet af de nationale forvaltningsmyndigheder gik ind for en revision af visse definitioner.

Tekniske standarder anvendes ikke i tilstrækkelig grad, hvilket kan have en negativ indvirkning på interoperabiliteten

Med hensyn til tekniske standarder konkluderes det i evalueringen, at standardisering af posttjenester ikke har ført til tilstrækkelig harmonisering og interoperabilitet. Sammenkoblingen af postnet bliver stadig mere relevant for at fremme servicekvaliteten, innovative tjenester og europæisk interoperabilitet mellem brev- og pakkeleveringsaktiviteter. Med undtagelse af standarden for måling af kvaliteten af grænseoverskridende post og standarden for klagebehandling er standarder, der er udarbejdet af Den Europæiske Standardiseringsorganisation, frivillige. Hvor standarderne er obligatoriske, anvendes de stadig ikke altid. Det betyder, at befordringspligtige virksomheder undertiden anvender forskellige tekniske standarder eller måske slet ingen standarder. Der foreligger ikke tilstrækkelige oplysninger om postvirksomhedernes effektive gennemførelse og anvendelse af de frivillige standarder. Situationen mindsker klarheden og retssikkerheden og kan føre til unødvendige omkostninger og interoperabilitetsproblemer. Der er derfor grund til at vurdere postvirksomhedernes anvendelse af standarder.

De nationale tilsynsmyndigheders tilsyn er blevet bedre

Tilpasning af direktivet til strenge bestemmelser om uafhængighed, som f.eks. bestemmelserne i den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation, synes at være et effektivt middel til at sikre, at en national tilsynsmyndighed under udførelsen af sine opgaver beskyttes mod indblanding udefra eller politisk pres, der kan bringe dens uafhængige vurdering af verserende spørgsmål i fare. I referenceperioden har de nationale tilsynsmyndigheder modtaget flere og bedre oplysninger for at kunne udføre deres opgaver, og myndighedstilsynet er som følge heraf blevet betydeligt udvidet og forbedret, med undtagelse af oplysninger om terminalafgifter, som nævnt ovenfor. Efterhånden som flere og flere grænseoverskridende spørgsmål er blevet en integreret del af reguleringsaktiviteterne, bidrager et tæt samarbejde mellem de nationale tilsynsmyndigheder til en mere konsekvent og harmoniseret tilgang blandt de nationale tilsynsmyndigheder i forbindelse med håndhævelsen af direktivet.

IV. FREMTIDEN: KONKLUSIONER OG FREMTIDSUDSIGTER

For at sikre, at postvirksomheder og -brugere fuldt ud kan drage fordel af den teknologiske udvikling, innovation og e-handel, samtidig med at der fortsat er garanti for en prismæssigt overkommelig befordringspligt af høj kvalitet, er det ønskeligt, på grundlag af evalueringen af og erfaringerne fra over 20 års anvendelse af direktivet om posttjenester, yderligere at undersøge mulighederne for at tilpasse regelsættet i fremtiden på en måde, der også skaber de nødvendige betingelser for, at EU's posttjenester fortsat kan spille sin rolle effektivt i økonomien. Alle sådanne skridt skal også være i overensstemmelse med og støtte horisontale foranstaltninger på EU-plan, der træffes inden for rammerne af EU's grønne pagt og EU's digitale dagsorden. I den forbindelse vil Kommissionen fortsætte sine bestræbelser på at samarbejde med medlemsstaterne og andre interessenter.