EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 8.11.2021
COM(2021) 674 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

postiteenuste direktiivi kohaldamise kohta (direktiiv 97/67/EÜ, muudetud direktiiviga 2002/39/EÜ ja direktiiviga 2008/6/EÜ)

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

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

postiteenuste direktiivi kohaldamise kohta (direktiiv 97/67/EÜ, muudetud direktiiviga 2002/39/EÜ ja direktiiviga 2008/6/EÜ)

I. SISSEJUHATUS

ELi postiteenuste (kirjade ja postipakkide kättetoimetamine) sektor on põhiline sektor, mis hoiab käigus majandust ja kaubandust, toetab muid sektoreid ning aitab kaasa ELi majanduse kasvule ja vastupanuvõimele. Postiteenuseid kasutavad oma äri ülesehitamiseks, kaupadega varustamiseks ja maksete saamiseks igasuguse suurusega äriühingud. Kõik valitsustasandid ja haldusasutused tuginevad üldsuse teavitamisel postiteenustele. Haavatavad kasutajad ja kaugete maapiirkondade kodanikud vajavad postiteenuseid, et püsida ühenduses järjest enam digitaliseeruva majandusega. Seega mängib postiteenuste sektor olulist rolli teavitamisõiguse tagamisel ning territoriaalse, sotsiaalse ja majandusliku ühtekuuluvuse edendamisel. Ajal, kui paljud ELi kodanikud olid COVID-19 pandeemia ajal suletud oma kodudesse, osutusid postiteenused olulisemaks kui kunagi varem. Postiteenuste sektor võimaldas taskukohaseid ja kvaliteetseid teenuseid, toimetas kätte meditsiinilise otstarbega tooteid ning pakkus kodanikele muid asjakohaseid teenuseid, näiteks finantsteenuseid.

Postiteenuseid reguleeriv raamistik on kehtinud üle 20 aasta. Direktiiv 97/67/EÜ[1] (postiteenuste direktiiv) jõustus 1997. aastal. Selle eesmärk oli tagada riiklike universaalteenuste kohustuste ühtlustamine, tekitades postiteenuste sektoris samas järk-järgult konkurentsi, eeskätt seoses kirjade kättetoimetamise teenustega, mis on tavapäraselt jäetud riiklikele turgu valitsevatele postiettevõtjatele. Seda muudeti 2002. aastal, et näha ette turu täiendav avamine, ning 2008. aastal, et turg täielikult avada. Kui välja arvata need kaks muudatust ning määrus postipakkide piiriülese kättetoimetamise teenuste kohta, [2] mis võeti vastu 2018. aastal, et tagada postipakkide kättetoimetamise teenuste puhul parem läbipaistvus ja regulatiivne järelevalve, on ELi tasandi postiteenuste raamistik püsinud alates 1997. aastast muutumatuna. Selle ajavahemiku jooksul on postiteenuste turud aga teinud läbi suure muutuse, ajendatuna uuenduslikust tehnoloogiast, digitaliseerimisest ja e-kaubandusest. Kirjapost on suuresti asendunud elektroonilise suhtlusega, eeskätt e-riigi kontekstis. Lisaks on paljud tavapärased massposti saatjad (nt pangad, kommunaalettevõtjad) pärast rahanduskriisi läinud üle elektroonilistele sidelahendustele. Samal ajal on e-kaubandus toonud kaasa postipakkide kättetoimetamise teenuste märkimisväärse suurenemise. See üleminek, mis muutus üha nähtavamaks COVID-19 pandeemia ajal, on mõjutanud nii nõudlust kui ka pakkumist kõigis liikmesriikides, kuigi erinevas ulatuses.

---

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiv 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta, mida on muudetud direktiiviga 2002/39/EÜ ja 2008/6/EÜ, EÜT L 15, 21. jaanuar 1998, lk 14–25.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. aprilli 2018. aasta määrus (EL) 2018/644 postipakkide piiriülese kättetoimetamise teenuste kohta, ELT L 112, 2.5.2018, lk 19–28. Vt komisjoni talituste töödokumendi lisa:

Turukonteksti põhjalikest muutustest ajendatuna korraldas komisjon järelhindamise, et hinnata, kas postiteenuste direktiiv on oma eesmärgid saavutanud, kas see on endiselt otstarbekohane ning vastab postikasutajate ja -ettevõtjate praegustele ja tulevastele vajadustele.

Käesolevas postiteenuste direktiivi artikli 23 kohaselt koostatud aruandes esitatakse hindamise peamised järeldused. Selle aluseks on postiteenuste direktiivi hindamist käsitlevast komisjoni talituste töödokumendist (edaspidi „komisjoni talituste töödokument“)[3] pärit teave, mida tuleb tõlgendada koostoimes käesoleva aruandega, aga ka komisjoni avalikust konsultatsioonist direktiivi hindamise kohta saadud teave.

Aruande peamine järelduse on, et teatavas vormis universaalse postiteenuse säilitamine kõigile ELi kodanikele on põhjendatud, jättes liikmesriikidele piisava paindlikkuse oma riikliku postipoliitika kujundamiseks. Samal ajal tehti hindamise käigus kättesaadavate andmete põhjal[4] kindlaks probleemid, mida ei ole praeguses postiteenuste direktiivis piisavalt käsitletud või mille puhul direktiiv ei ole andnud soovitud tulemusi: i) universaalsete postiteenuste kasu ühiskonnale on vähenenud, samas kui universaalteenuse osutamine on muutunud järjest kulukamaks; ii) siseturu väljakujundamine ja tulemusliku konkurentsi ergutamine ei ole kirjaposti segmendis toimunud ettenähtud ulatuses; ja iii) standardeid ei ole piisavalt kasutatud; see vähendab õiguskindlust ja võib põhjustada koostalitusega seotud probleeme. Kuigi regulatiivsed meetmed on traditsiooniliselt keskendunud kirjade kättetoimetamise teenustele, on ühiskonna digiteerimine ja e-kaubanduse kasv sundinud turuosalisi ja poliitikakujundajaid suunama oma tähelepanu postipakkide kättetoimetamise teenustele. Sellega seoses väärivad erilist tähelepanu riigisiseste ja piiriüleste postipakkide kättetoimetamise tariifide suured hinnaerinevused, sest need võivad kahjustada siseturu toimimist ning piiriülese e-kaubanduse kujunemist.

II. TURUSUUNDUMUSED: DIGITALISEERIMISEST JA UUENDUSLIKUST TEHNOLOOGIAST TULENEV SUUR MUUTUS

Digitaliseerimine ja tehnoloogia areng on muutnud tarbijate ja ettevõtete vajadusi ning toonud kaasa uute toodete, teenuste ja ärimudelite loomise. Postisektor ei ole erand. Alates 2008. aasta rahanduskriisist on kirjaposti kasutamine järsult vähenenud ning tavapäraste postiteenuste asendamine elektroonilistega on suurenenud, kuna valitsused, ettevõtted ja tarbijad kasutavad paljudes valdkondades üha rohkem elektroonilisi protsesse. COVID-19 pandeemia ajal teatas ELi

[3] Vt komisjoni talituste töödokument „*Direktiivi 97/67/EÜ (ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta, mida on muudetud direktiiviga 2002/39/EÜ ja direktiiviga 2008/6/EÜ*) *hindamine*“.

[4] Komisjoni konsultatsioonidele ja muudele küsitlustele laekus vaid piiratud arv vastuseid. Eeskätt kehtib see avalike konsultatsioonide kohta. Seetõttu on analüüsi kvantifitseerimistase piiratud asjaomaste ELi tasandi andmete kättesaadavusega. See mõjutab eelkõige tõhusust ning põhjusliku seose loomist turusuundumuste ja direktiivi vahel. Samuti õõnestab see mõnede analüüsis tehtud järelduste usaldusväärsust, eelkõige seoses kasutajate vajaduste ja rahuloluga, mille puhul põhinevad andmed peamiselt riiklikel küsitlustel, kuid on mõnikord ELi tasandil piiratud.

viis suuremat universaalteenuse osutajat[5] kirjaposti mahu vähenemisest, alates –10 protsendist Madalmaades kuni –18 protsendini Prantsusmaal.

Seevastu on postipakkide kättetoimetamise teenuste pakkumine aga e-kaubanduse märkimisväärse suurenemise tõttu kasvanud. Enne COVID-19 pandeemiat prognoositi, et ülemaailmse internetimüügi maht ajavahemikus 2019–2024 ligikaudu kahekordistub. Hiljutised arengud näitavad siiski, et pandeemia lühendab seda perioodi. 2020. aastal ulatus universaalteenusena kättetoimetatud postipakkide mahu suurenemine 14 protsendist Taanis ja Rootsis kuni 42 protsendini Itaalias ja 49 protsendini Belgias. Suurimate ülemaailmsete kullerteenuse ettevõtjate postipakkide maht suurenes kuni 23 protsenti.

Need kaks tugevalt vastandlikku suundumust kirjaposti ja pakiposti osas peaksid lähiaastatel jätkuma ja tugevnema. Sel juhul kaotaks ELi kirjaposti segment 2025. aastaks üle 12 protsendi tulust ning 32 protsenti mahust võrreldes 2016. aastaga. ELi pakiposti segmendi tulud enam kui kahekordistuksid[6].

Kuna posti ärimudel tugineb mastaabisäästule, põhjustab kirjaposti mahtude vähenemine (keskmiselt –4,9 protsenti igal aastal alates 2008. aastast) kättetoimetamise ühikukulude suurenemist. Kulude suurenemise tasakaalustamiseks on paljud ELi postiettevõtjad asunud oma ärimudeleid uuendama. Universaalteenuse osutajad, kellel on väljakujunenud võrgud ja suured püsikulud, on otsinud võimalusi tõhususe suurendamiseks, kliendikesksete lahenduste täiustamiseks, oma teenuste mitmekesistamiseks ja uute turgude leidmiseks edasise kasvu eesmärgil. E-kaubanduse hoogustumine on andnud neile võimaluse kasvatada oma tegevust postipakkide kättetoimetamise sektoris ning paljud universaalteenuse osutajad tegutsevad nüüd tihedas konkurentsis muude postipakkide kättetoimetamise ettevõtjatega. Kui mõned erandid välja arvata[7], on universaalteenuste osutajate turuosa postipakkide segmendis suhteliselt väike võrreldes kirjapostiga, kus neil on alati olnud (ja on ka edaspidi) väga märkimisväärsed turuosad või kus nad on koguni ainsad olulised turuettevõtjad.

Universaalteenuste osutajad säilitasid oma kasumlikkuse, kärpides kulusid, (peamiselt tööjõukulusid), suurendades tootlikkust tehnoloogiliste uuenduste (näiteks automaatsed sortimissüsteemid) abil, keskendudes põhitoodetele ja -teenustele ja/või tõstes hindu. Universaalteenuse alla kuuluva riigisisese kirjaposti nominaalhinnad on alates 2008. aastast pidevalt tõusnud. Kõige sagedamini kasutatava kirisaadetise, s.o riigisisese 20-grammise üksikkirja nominaalhind on tõusnud 7 protsenti aastas. Sama universaalteenuse alla kuuluva postipakkide kättetoimetamise puhul tõusis hind samal ajavahemikul mõõdukalt, vaatamata mahtude suurenemisele. Aastatel 2014–2019 tõusid standardse 2-kilogrammise postipaki

[5] Belgia, Taani, Saksamaa, Itaalia, Madalmaad ja Rootsi. PostNord tegutseb Taanis ja Rootsis.
[6] Komisjoni talituste töödokument "*Direktiivi 97/67/EÜ hindamine*", lk 15.
[7] Komisjoni talituste töödokument „*Direktiivi 97/67/EÜ hindamine*," lk 15 ja 134.

riigisisesed hinnad keskmiselt 1 % aastas ning odavaima ja kallima piiriülese sihtkoha nominaalhind suurenes vastavalt 2,6 protsenti ja 0,3 protsenti.

See sektor on üks suurimaid kohalikke tööandjaid, pakkudes 2018. aastal tööd ligikaudu 1,5 miljonile inimesele kogu ELis[8]. Nii avalikus kui ka erasektoris on tööhõive paindlikkus suurenenud, sealhulgas allhangete puhul, mida praegu kasutab enamik universaalteenuse osutajaid.

Kuigi otsest põhjuslikku seost turusuundumuste ja postiteenuste direktiivi vahel on raske näha, on oluline mõista konteksti, milles reguleerivat raamistikku on kohaldatud, ja vaadelda järgmisi komisjoni hindamises tehtud järeldusi kasutajate muutunud vajaduste seisukohast.

III. MINEVIK JA OLEVIK: POSTITEENUSTE DIREKTIIVI HINDAMISE JÄRELDUSED

Postiteenuste direktiivil on kolm peamist eesmärki: 1) tagada taskukohaste kvaliteetsete universaalsete postiteenuste osutamine kõigile kasutajatele; 2) rajada hästitoimiv ja konkurentsivõimeline postiteenuste siseturg; ja 3) määrata kindlaks postiteenuste reguleerimise ühtlustamise põhimõtted. Hindamise järeldused saab rühmitada iga eesmärgi alla.

1. Järeldused, mis on seotud taskukohaste kvaliteetsete universaalsete postiteenuste osutamise tagamisega kõigile kasutajatele

Ehkki turukontekst on muutunud, on postiteenuste direktiiv laialt võttes suutnud edukalt tagada, et kodanikud ja äriühingud kogu ELis saavad kasutada põhilisi postiteenuseid. On selge, et universaalteenuse kohustus on kõikjal ELis kaitsnud põhilisi sidevahendeid ja majanduslikku osalemist. Arvestatav osa kogu ELi elanikkonnast, eriti äärealadel ja maapiirkondades, sõltub ühenduse hoidmisel ikka veel postiteenustest ja tõenäoliselt jätkub see nii ka järgmise viie kuni kümne aasta jooksul. Paljud ettevõtted ja valitsusasutused kasutavad suhtlemiseks endiselt kirjaposti. Kuna internetiga kaetus ei ole ELis veel päris täielik ega ühetaoline, sõltuvad mõned kodanikud endiselt täielikult kirjapostist. Covid-19 pandeemia ajal kehtestatud füüsilise distantsi hoidmise nõue ja liikumispiirangud näitasid, kui oluline oli postiteenuste roll selle tagamisel, et kirjad ja postipakid jõuaksid kodudesse ja ettevõtetesse üle kogu riigi.

Seega on miinimumtasemel taskukohase universaalse postiteenuse säilitamine kirjaposti puhul endiselt põhjendatud. Postiteenuse direktiivi teatavad osad ei ole aga nii hästi kohandatud, et tegeleda muutunud turutingimuste ja kasutajate vajadustega, mis tähendab, et mõned universaalteenuse osutamisega seotud kulud suurenevad, samas kui laiem kasu ühiskonnale väheneb ja kohandused võivad olla asjakohased. Seda järeldust toetab ka enamik komisjoni avalikule konsultatsioonile vastanutest.

[8] Eurostat (2021), ettevõtete üksikasjalik aastastatistika teenuste kohta, nagu osutatud *komisjoni talituste töödokumendis direktiivi 97/67/EÜ hindamise kohta*, lk 1.

Võttes arvesse universaalteenuse osutamise kulude suurenemist, on liikmesriigid universaalteenust kohandanud

Postiteenuste kasutajate ja ettevõtete vajadused on turusuundumuste tõttu muutunud ning vähenev nõudlus kirjaposti segmendis on suurendanud universaalteenuse osutamise kulusid. Nende nähtustega tegelemiseks ning vähem kulukate toimimisviiside leidmiseks on 11 liikmesriiki kasutanud postiteenuste direktiivis lubatud erandit, et piirata universaalteenuse kohustuse omadusi ja ulatust. Mõnel juhul on vähendatud postisaadetiste kättetoimetamise miinimumsagedust. Liikmesriigid on kitsendanud ka asjaomaste kirja- ja pakiposti ning universaalteenuse alla kuuluvate teenuste valikut. Oluline on see, et paljud liikmesriigid on vähendanud ka öövahetusi ning võtnud lennutranspordi asemel kasutusele maismaatranspordi, mis on omakorda toonud kaasa teenuse kvaliteedi halvenemise (tulemuseks pikemad transiidiajad). Seega on vähenenud ka teenuste kvaliteedinõuetest saadav kasu. Nendest suundumustest järeldub, et direktiivis sätestatud miinimumnõuded toote/teenuse mahule, teenuste osutamisele viiel päeval nädalas ja teenuse kvaliteedile ei ole päris kooskõlas turu praeguste ootuste ja nõudlusega ning tekitavad määratud teenusepakkujatele probleeme. Seega rõhutatakse hindamises, et kasulik oleks läbi vaadata, millised tooted, teenused ja seonduvad omadused peavad sisalduma universaalteenuse kohustuses ning kuidas neid reguleerida. Sellega seoses tules ka uuesti hinnata, kui palju paindlikkust on liikmesriikidel vaja oma universaalteenuseid käsitlevate siseriiklike eeskirjade kohandamiseks riigi oludega.

Postipakkide kättetoimetamise teenuste praegune olukord tõstatab küsimuse, millises ulatuses peaksid postipakkide kättetoimetamise teenused olema osa universaalteenuse osutamise kohustusest

Võttes arvesse mitme ettevõtja ja kättetoimetamisvaliku olemasolu postipakkide kättetoimetamise turul, tekib küsimus, kas postipakkide kättetoimetamine peab tingimata toimuma universaalteenuse raames ning kas postikasutajaid saaks ilma universaalteenuse kohustuseta teenindada sama (või madalama) hinnaga. Ettevõtjalt ettevõtjale ja ettevõtjalt tarbijale saadetavate postipakkide puhul võib asjaolu, et kasutajatele pakutakse alternatiivseid pakkumisi, mille hind on võrdne universaalteenuse osutajate pakutavate hindadega või neist madalam, olla argument, et sellised postipakid ei peaks olema universaalteenuse osa. Paljud liikmesriigid sellised postipakid juba universaalteenusest välja jätnud. See ei tähenda siiski, et puudub vajadus jälgida nende turusegmentide dünaamikat.

Samas rõhutatakse hinnangus, et mõnes liikmesriigis või mõnes liikmesriigi osas ei pruugi eraisikutest tarbijatel olla nende territooriumil asuvate postipakkide kättetoimetamise teenuse osutajate seas suurt valikut või nad lihtsalt ei ole teadlikud olemasolevatest teenuseosutajatest. Seega kasutavad nad postipakkide kättetoimetamiseks universaalteenuse osutajat. See võib olla nii eelkõige ebasoodsas olukorras olevate kasutajate puhul maa- ja äärepoolsetes piirkondades. Mõned tarbijad kasutavad universaalteenuse osutajat ka mugavusest, sest see on kõige tuttavam ja seega kõige lihtsam ja kättesaadavam võimalus postisaadetiste saatmiseks ja tagastamiseks. Hindamises

osutatakse, et nende tarbijate puhul võib olla õigustatud vähemalt postipakkide säilitamine universaalteenuse kohustuse raames. Universaalteenus on samuti hoidnud hinnad üldiselt taskukohased (välja arvatud mõnel juhul teatavate postipakkide piiriülese kättetoimetamise teenuste puhul, mille tariifid olid põhjendamatult kõrged[9]), kuna postipakid olid universaalteenuse osutamise kohustuse alusel käibemaksust vabastatud ja nende suhtes kohaldati hinnakontrolli vastavalt postiteenuste direktiivi tariifieeskirjadele.

Postiteenuste direktiivi tariifipõhimõtted on n aidanud hoida universaalteenuse hinnad hinnatõusust hoolimata taskukohased. Läbipaistvuse puudumine nende põhimõtete kohaldamisel võib põhjustada probleeme seoses universaalteenuste osutajate ebavõrdsete võimalustega piiriülestes tehingutes

Postiteenuste direktiivis sätestatud tariifipõhimõtete eesmärk on tagada, et universaalteenuste hinnad oleksid jätkuvalt kulupõhised ja taskukohased. Isegi kui universaalteenuste hinnad on nii kirjade kui ka postipakkide kättetoimetamisel tõusnud, on hindade reguleerimisel kasutatud tariifipõhimõtted tõenäoliselt aidanud vältida veelgi järsumaid hinnatõuse eelkõige nendes segmentides, kus mahud on vähenenud ja ühikukulud suurenenud, näiteks kirjaposti puhul. Teisest küljest ei võimalda kogutud teave ja tõendid komisjonil praegu aru saada, miks postipakkide kättetoimetamise tariifid tõusevad, kuigi ainult vähesel määral ja vaatamata sellele, et mahud suurenevad.

Liikmesriigid kohaldavad ja tõlgendavad neid põhimõtteid väga erinevalt või mõnikord ei kohalda kõiki neid. See võib vähendada nende põhimõtete selgust, õiguskindlust ja läbipaistvust. Lisaks ei ole enamikul, kui mitte kõigil riiklikel reguleerivatel asutustel vajalikke tööriistu, et kontrollida, kas ja kuidas universaalteenuse osutajad kohaldavad neid tariifipõhimõtteid hindade suhtes, mida nad küsivad üksteiselt postisaadetiste piiriülese kättetoimetamise eest (nn „lõppmaksed“). Sellel võib olla negatiivne mõju postiturule ja e-kaubanduse sektorile. Kuna piiriülese e-kaubanduse maht jätkuvalt kasvab, võib suureneda ka vajadus postipakkide kättetoimetamise tariifide alase teabe ja läbipaistvuse järele.

Kaebuste lahendamist tuleb kiirendada

Euroopa postiteenuseid reguleerivate asutuste töörühm on loonud ka kvaliteedinäitaja, mis põhineb saadud kaebuste ning kirjade ja postipakkidega seotud lahendatud/lahendamata kaebuste arvu avaldamisel.

Universaalteenuste osutajate poolne kaebuste lahendamine on viimastel aastatel paranenud. Enamik riiklikke reguleerivaid asutusi on nüüd pädevad kaebusi lahendama. Enamik liikmesriike nõuab teenuseosutajatelt, et nad avaldaksid teavet kaebuse esitamise menetluste, hüvitussüsteemide ja vaidluste lahendamise kohta. Samuti on Euroopa postiteenuseid reguleerivate asutuste töörühm loonud kvaliteedinäitaja, mille aluseks on saadud kaebuste arvu ning

[9]Vt komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele määruse (EL) 2018/644 (postipakkide piiriülese kättetoimetamise teenuste kohta) rakendamise kohta, COM(2021) 675.

lahendatud/lahendamata kaebuste arvu avaldamine (kirjade ja postipakkide kohta). See näitab, et endiselt on liikmesriike, kes ei dokumenteeri kaebuste arvu ega nende käsitlemist ega avalda kaebuste menetlemise tulemusi (st kas kaebus lahendati kaebuse esitaja kasuks või mitte). Peale selle kohaldavad vaid pooled liikmesriigid kaebuste lahendamise suhtes kohustuslikku tehnilist standardit, mis pealegi ei ole postipakkide kättetoimetamise suhtes kohustuslik. See ei suurenda tarbijate usaldust postiteenuste vastu.

Universaalteenuse rahastamise võimalused ei ole alati tõhusad

Universaalteenuste osutamisega kaasnevad netokulud. Universaalteenuse osutamise kohustuste netokulud on nende kulude, mis tekivad määratud universaalteenuse osutajal universaalteenuse osutamise kohustuse täitmisel, ja nende kulude vahe, mis samal postiteenuse osutajal tekivad universaalteenuse osutamise kohustuseta tegutsemisel. Universaalteenuse osutamise netokulud võivad olla märkimisväärsed. Kui universaalteenuse osutaja peab need kulud ise kandma, satuks see teenuseosutaja tema konkurentidega võrreldes ebasoodsasse olukorda. Seetõttu võivad liikmesriigid hüvitada universaalteenuse osutaja netokulud riigiabi kaudu. Samuti võivad liikmesriigid netokulude rahastamiseks luua niinimetatud hüvitusfondid. Need fondid toimivad nii, et universaalteenuse osutajad ja teised selle liikmesriigi suuremad postiteenuste osutajad peavad panustama netokulude rahastamisse, kui nad panevad universaalteenuse osutajale ebaproportsionaalselt suure koormuse.

Hüvitusfondide toimimisel esineb aga puudusi. Teenuseosutajate panus fondi ei ole kogukulude katmiseks sageli piisav, eriti kuna kulud suurenevad kirjaposti turu kahanemise tõttu ja universaalteenuste osutajad on tugeval positsioonil. Sellises olukorras on riigiabi vajalik ka kulude rahastamiseks. Lisaks tundub, et jagamismehhanismi halduskulud on osamaksetega võrreldes suhteliselt suured. Lisaks motiveerib koormuse jagamine postiettevõtjate vahel universaalteenuste osutajat vähe oma tõhusust suurendama ning võib takistada turule sisenemist. Universaalteenuse rahastamiseks ei toimi direktiivi säte hüvitusfondi kohta oma praeguses vormis optimaalselt. Sellega võib selgitada ka seda, miks liikmesriigid sellist universaalteenuse osutamise netokulude rahastamise viisi väga harva kasutavad.

2. Hästitoimiva ja konkurentsivõimelise postiteenuste siseturu rajamisega seotud järeldused

Postiteenuste direktiiv on vaid vähesel määral kaasa aidanud siseturu lõpuleviimisele ja tõhusa konkurentsi edendamisele kirjaposti segmendis. Kuigi turg on täielikult avatud, nagu on nõutud postiteenuste direktiivis, on kirjaposti segmendis kõigis liikmesriikides väga vähe konkurentsi ja turu täielik avamine ei ole toonud kaasa kirjade kättetoimetamisteenuste üleeuroopaliste osutajate esilekerkimist. Hästitoimiv ja konkurentsivõimeline siseturg on jätkuvalt oluline ühtviisi nii postikasutajatele, ettevõtetele kui ka töötajatele, eelkõige liikmesriikides või piirkondades, kus kirjaposti mahu vähenemine on olnud tagasihoidlikum. Ka üksnes mõningase konkurentsi puhul on tõendeid, et see on kaasa toonud madalamad hinnad, parema kvaliteedi ja suurema innovatsiooni.

Komisjoni avalikus konsultatsioonis osalenud kinnitavad, et konkurentsi edendamine on jätkuvalt oluline.

Üksikasjalikumate sätete puudumine postivõrgule juurdepääsu kohta võib olla samuti põhjus, miks kirjaposti segmendis on vähene konkurents

Kirjaposti segmendi äärmiselt suure koondumise peamised põhjused on alternatiivsete postiettevõtjate kõrged sisenemiskulud ja vajadus märkimisväärse mastaabisäästu ning ulatuse järele, samal ajal kui mahud on turul pidevalt vähenenud ja teevad seda ka praegu. Kuna aga puuduvad ühtlustatud eeskirjad, mis võimaldaksid riiklikel reguleerivatel asutustel kehtestada võrgule juurdepääsu tingimused (nähes ette võimaluse tekitada eelkonkurents), ning kuna puuduvad ka juurdepääsu taotluste menetlemise eeskirjad (nt riiklike reguleerivate asutuste vaidluste lahendamise volitused), võib ka see olla põhjustanud kirjaposti segmendis konkurentsi vähesust.

Olemasolevatest andmetest on näha, et liikmesriikides, kus valitseb mõningane konkurents, on see aidanud ergutada nõudlust ja pakkumist ning toonud kaasa madalamad hinnad

Mõned universaalteenuse osutajad leiavad, et vajadust konkurentsipõhise postiteenuste siseturu järele tuleks uuesti hinnata, arvestades praegust kahanevat nõudlust kirjaposti järele. Nad on mures, et konkureerivate ettevõtjate valikulise sisenemise tõttu kirisaadetiste segmendi tulusaimatesse osadesse on veegi raskem säilitada universaalteenust, mis juba praegu on kirjaposti mahtude vähenemise tõttu surve all. Kuigi see on oluline väide, mille üle mõelda, siis kättesaadavad andmed neid väiteid ei toeta. Tegelikult on aga märke sellest, et liikmesriikides, kus esineb mõningast konkurentsi, on see aidanud ergutada nõudlust ja pakkumist ning võimaldanud kirjaposti turu laienemist. Samuti pakkus see universaalteenuse osutajatele stiimuleid muutuda tõhusamaks ning seega aidata kaasa universaalteenuse tagamisele. Kättesaadavate tõendite alusel on oluline märkida, et kui juurdepääs turgu valitseva ettevõtja võrgule antakse läbipaistvatel ja mittediskrimineerivatel tingimustel eri liiki ettevõtjatele ja komplekteerijatele, on see postikasutajatele, eriti ettevõtetele toonud kasu madalamate hindade kujul.

Vastupidiselt universaalteenuste osutajatele arvab Euroopa postiteenuseid reguleerivate asutuste töörühm, et konkurentsi edendamine kirjaposti turgudel on asjakohane ja oluline. Põhjuseks on see, et konkurentsi või vähemalt võimaliku konkurentsi puudumine jätab kasutajad ilma sellistest võimalikest hüvedest nagu teenuseosutajate valik, madalamad hinnad, parem kvaliteet ja tooteinnovatsioon. Konkurentsi edendamine on eriti oluline liikmesriikides ja turgudel, kus kirjaposti mahud on ikka veel märkimisväärsed või tõenäoliselt püsivad sellisena, näiteks suurettevõtetest ning riigiasutustest saatjate masspostitused. Seetõttu võib olla asjakohane vaadata läbi juurdepääsu ja hindade läbipaistvust käsitlevad sätted.

Riigihanked universaalteenuse osutaja määramiseks võivad aidata kaasa konkurentsi suurenemisele ning universaalteenuse paremale kvaliteedile ja taskukohasusele

Seni ei ole riigihankemenetlusi kasutatud universaalteenuste tagamiseks (välja arvatud mõnel juhul ajalehtede levitamiseks) kogu liikmesriigi territooriumil või selle osas, ehkki riigihange võib konkurentsi soodustada. Liikmesriigid määravad jätkuvalt ühe universaalteenuse osutaja kogu riigi territooriumi jaoks. Kättesaadav teave ei võimaldanud nõuetekohaselt hinnata põhjuseid, miks liikmesriigid ei kasuta riigihankemenetlusi. Vaatamata kirjaposti mahtude vähenemisele ei saa välistada, et riigihange võiks konkurentsi ergutamisel olla asjakohane, eriti liikmesriikides ja turusegmentides, kus kirjapost on senini olulisel kohal. Seda küsimust tuleks täiendavalt uurida.

Vastupidiselt kirjaposti segmendile on postipakkide kättetoimetamise segmendis suur konkurents

Postipakkide kättetoimetamise segmendi areng on teravas vastuolus kirjaposti segmendi arenguga. Vastupidiselt kirjapostile, mille puhul seadusest tulenev monopol kaotati postiteenuste direktiivi 2008. aasta muudatusega, ei ole postipakkide kättetoimetamises sellist monopoli kunagi olnud. Enamikus liikmesriikides esineb postipakkide kättetoimetamise segmendis konkurents, mis on taganud kättetoimetamisteenuste uuendusliku täiustamise. Nõudlus kasvab pidevalt peamiselt tänu e-kaubandusele ja postipakkide kättetoimetamise võimaluste tõttu, mida aga kirjaposti puhul täheldada ei saa. Samal ajal suurenevad aeglaselt ka postipakkide kättetoimetamise teenuste avalikud tariifid, kuigi seda ei eeldataks tõhusas konkurentsikeskkonnas, kus tulud suurenevad. Käesoleva hindamise jaoks kogutud teave ja faktid ei võimalda selle arengu põhjuste kohta kindlaid järeldusi teha.

Postipakkide piiriülest kättetoimetamist käsitleva määruse ja postiteenuste direktiivi seos

ELi postipakkide kättetoimetamise turu läbipaistvuse suurendamiseks võttis komisjon 2018. aastal eraldiseisva õigusaktina vastu määruse postipakkide piiriülese kättetoimetamise kohta, olenemata postiteenuste direktiivist. Määrus on sihipärane õigusakt, milles keskendutakse postipakkide kättetoimetamise teenuse regulatiivsele järelevalvele, postipakkide piiriülese kättetoimetamise tükihindade läbipaistvusele ja hindamisele ning tarbijate teavitamisele postipakkide piiriülese kättetoimetamise teenustest.

Eeskätt suurendatakse määrusega teatavate üksikpostipakkide avaldatud avalike tariifide läbipaistvust ning nähakse ette hindamismenetlus põhjendamatult kõrgete tariifide väljaselgitamiseks. Samuti nähakse sellega ette, et postipakkide kättetoimetamise teenuse osutajad esitaksid oma asukohariigi reguleerivale asutusele põhiteabe oma tegevuse kohta, sealhulgas käibe, mahtude ja töötajate kohta. Seetõttu laiendatakse määrusega riiklike reguleerivate asutuste regulatiivset järelevalvet ja suurendatakse kasutajate jaoks läbi rääkimata üksikpostiteenuste läbipaistvust. Samal ajal ei kohaldata piiriülese e-kaubanduse pakkide turgude toimimise (läbirääkitud tariifid) suhtes üldiselt ühtegi konkreetset läbipaistvusmehhanismi, sealhulgas põhimõtteid, mis reguleerivad piiriüleste ja riigisiseste teenuste tariifistruktuure.

3. Järeldused postiteenuste reguleerimise ühtlustamise põhimõtete kohta

Postiteenuste sektori ühtlustatud põhimõtete eesmärk oli luua võrdsed võimalused postiettevõtjatele kogu ELis. Eesmärk oli hõlbustada postiteenuste osutajate turule sisenemist ja tagada, et postiteenuste kasutajad saaksid kogu ELis kasutada samal tasemel postiteenuseid. Kuna postiteenuste direktiiv on siiski põhimõttepõhine minimaalse ühtlustamise direktiiv, on selle ülevõtmine ja kohaldamine riigi tasandil olnud erinev. Arvestades, et postiturud on endiselt väga erinevad ja arenevad erinevalt ning et paljudes liikmesriikides kontrollib universaalteenuse osutajaid endiselt riik, on jätkuvalt oluline luua ELi tasandil postisektori reguleerimiseks teatavad ühtlustatud ja erapooletud põhimõtted, mis oleksid asjakohased nii ühtse turu kui ka rahvusvahelise kaubanduse seisukohast.

Korduvalt on kõlanud väited, et olemasolevad kontseptsioonid ei võimalda turu nõuetekohast ühtlustamist ning et neid rakendatakse erineval viisil, mis põhjustab õiguskindlusetust ja järjepidevusetust

Praegused määratlused on püsinud muutumatuna alates postiteenuste direktiivi vastuvõtmisest 1997. aastal. Korduvalt on kritiseeritud seda, et postitoodete ja -teenuste mõistete ja määratluste ühtlustamata jätmine on põhjustanud mitte ainult õiguslikku killustatust ja õiguskindlusetust, vaid ka vastuolusid teiste ELi õigusraamistikega, milles kasutatakse samu mõisteid, aga teistsuguses tähenduses. Euroopa postiteenuseid reguleerivate asutuste töörühma viimases aruandes juhitakse nendele puudustele samuti tähelepanu ning märgitakse, et muutuva postituru kontekstis ei pruugi mõned määratlused hõlmata piisavalt teatavaid teenuseid, mis aga peaksid olema hõlmatud nende sarnasuse tõttu postiteenustega.

Ükski eespool nimetatud asjaolu ei ole postiteenuste osutajate seisukohast tekitanud mõõdetavaid probleeme. Lisaks ei suutnud sidusrühmad tõendada tegelikku halba mõju postiteenuse osutajatele ja kasutajatele. Olemasolevad andmed ei näita, et ebapiisav selgus oleks põhjustanud postiteenuste osutajatele asjakohaseid siseturuprobleeme või turule sisenemise tõkkeid. Olukord on liikmesriikidele hoopis andnud teretulnud paindlikkust oma postiteenuste reguleerimise ulatuse kindlaksmääramisel.

Samas on selge, et postisektori struktuurilised ja tehnoloogilised muutused võivad paratamatult seada kahtluse alla nende jätkuva asjakohasuse ja sobivuse. Komisjoni avaliku konsultatsiooni käigus pooldasid postiteenuse osutajad praeguste määratluste säilitamist, samas kui enamik riiklikke reguleerivaid asutusi eelistas teatud määratluste läbivaatamist.

Tehnilisi standardeid ei ole piisavalt kasutatud, mis võib koostoimivust halvasti mõjutada

Tehniliste standardite puhul järeldatakse hindamises, et posti standardimine ei ole toonud kaasa piisavat ühtlustamist ja koostalitlusvõimet. Postivõrkude omavaheline ühendatus on teenuse

kvaliteedi, uuenduslike teenuste ning kogu Euroopas kirjade ja postipakkide kättetoimetamise koostoimivuse edendamisel aina olulisem. Euroopa Standardikomitee koostatud standardid on vabatahtliku iseloomuga, erandi moodustavad piiriülese posti kvaliteedi mõõtmise standard ning kaebuste lahendamise standard. Isegi kui standardid on kohustuslikud, ei kohaldata neid siiski alati. See tähendab, et universaalteenuse osutajad kohaldavad mõnikord erinevaid tehnilisi standardeid või ei pruugi üldse standardeid kohaldada. Teave vabatahtlike standardite tõhusa rakendamise ja kohaldamise kohta postiettevõtjate poolt on ebapiisav. Selline olukord halvendab selgust ja õiguskindlust ning võib põhjustada tarbetuid kulusid ja koostalitlusprobleeme. Seetõttu on vaja hinnata standardite kohaldamist postiettevõtjate poolt.

Riiklike reguleerivate asutuste poolne järelevalve on paranenud

Direktiivi vastavusse viimine rangete sõltumatust käsitlevate sätetega, mis sisalduvad ka Euroopa elektroonilise side seadustikus, näib olevat tõhus viis tagada, et riigi reguleeriv asutus on oma ülesannete täitmisel kaitstud välise sekkumise või poliitilise surve eest, mis võib ohustada tema sõltumatust talle esitatud küsimuste hindamisel. Võrdlusperioodi jooksul said riikide reguleerivad asutused rohkem ja paremat teavet oma ülesannete täitmise kohta, mis on regulatiivset järelevalvet märkimisväärselt laiendanud ja parandanud. Nagu eespool mainitud, on teave lõppmaksete kohta erand. Kuna üha enam piiriüleste teenuste aspekte on saanud reguleerimistegevuse lahutamatuks osaks, aitab riiklike reguleerivate asutuste tihe koostöö tagada selliste asutuste järjepidevama ja ühtlustatuma lähenemise direktiivi jõustamisel.

IV. TULEVIK: JÄRELDUSED JA VÄLJAVAATED

Selle tagamiseks, et postiettevõtjad ja kasutajad saaksid täiel määral kasu tehnoloogia arengust, innovatsioonist ja e-kaubandusest ja oleks võimalik jätkata taskukohase ja kvaliteetse universaalteenuse osutamist, on soovitav rohkem kui 20 aasta jooksul postiteenuste direktiivi kohaldamise käigus tehtud hindamiste ja kogemuste põhjal täiendavalt uurida, kuidas õigusraamistikku edaspidi kohandada, et luua vajalikud tingimused selleks, et ELi postiteenused saaksid jätkuvalt tõhusalt täita oma rolli majanduses. Kõik sellised sammud peavad olema kooskõlas ELi rohelise kokkuleppe ja ELi digitaalarengu tegevuskava raames ELi tasandil võetavate horisontaalsete meetmetega ning neid toetama. Komisjon jätkab oma tööd selle nimel, et teha koostööd liikmesriikide ja teiste sidusrühmadega.