EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.11.2021
COM(2021) 674 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av direktivet om posttjänster (direktiv 97/67/EG, i dess ändrade lydelse enligt direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG)

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

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av direktivet om posttjänster (direktiv 97/67/EG, i dess ändrade lydelse enligt direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG)

I. INLEDNING

EU:s sektor för posttjänster (brev och paket) är en viktig grundförutsättning för ekonomin och handeln, stöder andra sektorer och bidrar till tillväxten och motståndskraften i EU:s ekonomi. Företag i alla storlekar använder posttjänster för att bygga upp sin verksamhet, leverera varor och ta emot betalningar. Alla förvaltningsnivåer och offentliga förvaltningar är beroende av posttjänster för offentlig kommunikation. Sårbara användare och medborgare i avlägsna landsbygdsområden behöver posttjänster för att fortsätta att vara anslutna till en alltmer digitaliserad ekonomi. Sektorn för posttjänster spelar därför en viktig roll för att säkerställa rätten till kommunikation och för att främja territoriell, social och ekonomisk sammanhållning. När covid-19-pandemin har tvingat många EU-medborgare att isolera sig i sina hem har posttjänster visat sig vara viktigare än någonsin. De gjorde det möjligt att tillhandahålla posttjänster av hög kvalitet till rimliga priser, leverera produkter för medicinska ändamål och erbjuda andra relevanta tjänster, såsom finansiella tjänster, till medborgarna.

Regelverket för posttjänster har funnits i mer än 20 år. Direktiv 97/67/EG[1] (*direktivet om posttjänster*) trädde i kraft 1997. Målet var att säkerställa en harmonisering av nationella skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och samtidigt gradvis införa konkurrens inom sektorn för posttjänster, särskilt när det gäller brevtjänster som traditionellt sett har varit förbehållna dominerande nationella postoperatörer. Direktivet ändrades 2002 för att möjliggöra ytterligare öppnande av marknaden och sedan på nytt 2008 för att fullborda ett fullständigt öppnade av marknaden. Med undantag av dessa två ändringar och förordningen om gränsöverskridande paketleveranser[2] som antogs 2018 för att ge mer insyn i och tillsyn över paketleveranstjänster har ramarna för posttjänster på EU-nivå inte ändrats sedan 1997. Under denna period har dock marknaderna för posttjänster genomgått en stor förändring som till stor del beror på teknisk innovation, digitalisering och e-handel. Brev har i allt högre grad ersatts av elektronisk kommunikation, särskilt inom ramen för e-förvaltning. Dessutom gick många traditionella avsändare av massbrev (t.ex. banker och allmännyttiga företag) över till elektroniska kommunikationslösningar efter finanskrisen. Samtidigt har e-handeln lett till en betydande ökning av paketleveranstjänster. Denna omställning, som har framträtt allt tydligare under covid-19-pandemin, har påverkat både efterfrågan och utbudet i alla medlemsstater, om än i olika omfattning.

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, i dess ändrade lydelse enligt direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG (EGT L 15 21.1.1998, s. 14).

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster (EUT L 112, 2.5.2018, s. 19).

På grund av de djupgående förändringarna på marknaden genomförde kommissionen en efterhandsutvärdering för att bedöma huruvida direktivet om posttjänster har uppnått sina mål, fortfarande är ändamålsenligt och motsvarar postanvändarnas och postoperatörernas nuvarande och framtida behov.

I denna rapport, som utarbetats i enlighet med artikel 23 i direktivet om posttjänster, presenteras utvärderingens viktigaste resultat. Rapporten bygger på information från arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar om utvärderingen av direktivet om posttjänster[3], som ska läsas tillsammans med denna rapport, samt från kommissionens öppna offentliga samråd om utvärderingen av direktivet.

Rapportens viktigaste slutsats är att det är motiverat att behålla någon form av samhällsomfattande posttjänster för alla EU-medborgare, även om det bör finnas en lämplig nivå av flexibilitet för medlemsstaterna att utforma strategier för postmarknaden på nationell nivå. På grundval av tillgängliga uppgifter[4] har utvärderingen samtidigt identifierat följande problem som inte återspeglas tillräckligt i det nuvarande direktivet om posttjänster eller där direktivet inte har uppnått de förväntade resultaten: i) de samhällsomfattande posttjänsternas nytta för samhället har minskat medan tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster har blivit allt dyrare, ii) förverkligandet av en inre marknad och främjandet av effektiv konkurrens inom brevsegmentet har inte skett i den omfattning som planerats och iii) standarder används inte i tillräcklig utsträckning. Detta minskar den rättsliga förutsebarheten och kan leda till driftskompatibilitetsproblem. Samtidigt som tillsynsverksamheten traditionellt sett har varit inriktad på brevtjänster har digitaliseringen av samhället och e-handelns tillväxt i allt högre grad satt paketleveranstjänster i fokus för marknadsaktörer och beslutsfattare. I detta sammanhang bör särskilt fokus läggas på de stora prisskillnaderna mellan avgifter för inrikes och gränsöverskridande paketleveranser, eftersom de kan undergräva den inre marknadens funktion och utnyttjandet av gränsöverskridande e-handel.

II. MARKNADSUTVECKLINGEN: EN OMFATTANDE OMVANDLING SOM DRIVS AV DIGITALISERING OCH TEKNISK INNOVATION

Digitalisering och teknisk utveckling har förändrat konsumenters och företags behov, vilket har lett till att nya produkter, tjänster och affärsmodeller har skapats. Postsektorn är inget undantag. Sedan finanskrisen 2008 har det skett en kraftig minskning av brevförsändelser eftersom

[3] Se arbetsdokument från kommissionens avdelningar om utvärdering av direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, i dess ändrade lydelse enligt direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG.

[4] Kommissionens samråd och andra undersökningar baserades på ett begränsat antal svar. Detta gäller särskilt det offentliga samrådet. Kvantifieringsnivån i analysen begränsas därför av tillgången till relevanta uppgifter på EU-nivå. Detta påverkar särskilt avsnittet om effektivitet och upprättandet av ett orsakssamband mellan marknadsutvecklingen och direktivet. Det påverkar också tillförlitligheten i vissa av de slutsatser som dras i analysen, särskilt när det gäller användarnas behov och andelen nöjda användare. Uppgifterna för dessa baseras på nationella undersökningar men är ibland fortsatt knapphändiga på EU-nivå.

övergången från traditionella till elektroniska posttjänster påskyndas när regeringar, företag och konsumenter i allt högre grad använder sig av elektroniska processer inom flera områden. Under covid-19-pandemin har fem stora tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster[5] i EU rapporterat en minskning av antalet brevförsändelser, från −10 % i Nederländerna till −18 % i Frankrike.

Däremot har ökningen av paketleveranstjänster ökat på grund av den betydande ökningen av e-handeln. Före covid-19-pandemin förutspåddes att den globala onlineförsäljningen mer eller mindre skulle fördubblas mellan 2019 och 2024. Nuvarande trender tyder på att pandemin denna fördubbling kommer att ske tidigare än väntat. Under 2020 varierade ökningen av antalet paket som levererades av tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster från 14 % i Danmark och Sverige till 42 % i Italien och 49 % i Belgien. De största globala expressoperatörerna registrerade ökade paketvolymer på upp till 23 %.

De två mycket olika trenderna för brevförsändelser respektive paketförsändelser kommer sannolikt att fortsätta och förstärkas under de kommande åren. Jämfört med 2016 skulle i så fall EU:s brevsegment förlora mer än 12 % av intäkterna och 32 % av volymen fram till 2025. Intäkterna inom EU:s paketsegment skulle mer än fördubblas[6].

Eftersom affärsmodellen för postoperatörer är beroende av stordriftsfördelar driver de minskade postvolymerna (−4,9 % i genomsnitt varje år sedan 2008) upp leveranskostnaderna per enhet. För att kompensera kostnadsökningar har många postoperatörer i EU förnyat sina affärsmodeller. Tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster med etablerade postnät och höga fasta kostnadsstrukturer har letat efter sätt att öka effektiviteten, förbättra kundinriktade lösningar, diversifiera sina tjänster och hitta nya marknader där de kan växa. Den ökade e-handeln har gett dem möjlighet att växa inom paketutdelning och många tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster konkurrerar nu intensivt med andra paketleveransoperatörer. Med endast ett fåtal undantag[7] förblir marknadsandelen för tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster inom paketsegmentet dock relativt liten jämfört med brevsegmentet där de alltid har innehaft (och fortsätter att inneha) en mycket betydande marknadsandel eller till och med fortsätter att vara den enda relevanta marknadsaktören.

Lönsamheten för tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster har upprätthållits genom minskade kostnader (främst arbetskostnader), ökad produktivitet genom teknisk innovation (t.ex. automatiserade sorteringssystem), förlitan på tillhandahållande av fler basprodukter och tjänster och/eller stigande priser. Priserna för inrikes brev med samhällsomfattande tjänster har ökat kontinuerligt i nominella termer sedan 2008. Priset på den mest använda brevprodukten, en inrikes brevenhet på 20 gram, har ökat med 7 % per år i nominella termer. För paketleveranser inom ramen för samhällsomfattande tjänster skedde en måttlig prisökning under samma period, trots volymökningen. Mellan 2014 och 2019 ökade de inhemska priserna för ett standardpaket på 2

[5] Belgien, Danmark, Tyskland, Italien, Nederländerna och Sverige. PostNord är verksamt i Danmark och Sverige.
[6] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar om utvärdering av direktiv 97/67/EG, s. 15.
[7] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar om utvärdering av direktiv 97/67/EG, s. 15 och s. 134.

kilogram med i genomsnitt 1 % per år, och det nominella priset för den billigaste och dyraste gränsöverskridande bestämmelseorten ökade med 2,6 respektive 0,3 %.

Sektorn är en av de största inhemska arbetsgivarna och sysselsatte omkring 1,5 miljoner medborgare i hela EU år 2018[8]. Inom både den offentliga och den privata sektorn har det skett en ökning av mer flexibla anställningar, inklusive utkontraktering, som nu används av de flesta tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster.

Även om det är svårt att fastställa det direkta orsakssambandet mellan marknadsutvecklingen och direktivet om posttjänster är det viktigt att förstå det sammanhang inom vilket regelverket har tillämpats och att beakta följande slutsatser i kommissionens utvärdering utifrån ändrade användarbehov.

III. DÅ OCH NU: RESULTATEN AV UTVÄRDERINGEN AV DIREKTIVET OM POSTTJÄNSTER

Direktivet om posttjänster har tre huvudmål: 1) säkerställa tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster av hög kvalitet till rimliga priser för alla användare, 2) upprätta en välfungerande och konkurrenskraftig inre marknad för posttjänster och 3) fastställa harmoniserande principer för reglering av posttjänster. Resultaten av utvärderingen kan grupperas under rubriken för varje mål.

1. Resultat kopplade till tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster av hög kvalitet till rimliga priser för alla användare

Även om marknadssituationen har förändrats har direktivet om posttjänster i stort sett varit framgångsrikt när det gäller att se till att medborgare och företag i hela EU kan dra nytta av grundläggande posttjänster. Det är uppenbart att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster har skyddat ett grundläggande kommunikationsmedel och det ekonomiska deltagandet i hela EU. En stor del av befolkningen i EU, särskilt de som bor i avlägsna områden eller på landsbygden, är fortfarande beroende av samhällsomfattande posttjänster för att förbli anslutna och kommer sannolikt att fortsätta att vara det under de kommande fem till tio åren. Många företag och statliga institutioner använder fortfarande brevförsändelser i sin kommunikation. Eftersom tillgången till internet ännu inte är fullständig eller enhetlig i hela EU är vissa medborgare fortfarande helt beroende av brevförsändelser. Åtgärderna för fysisk distansering och isolering under covid-19-pandemin har visat att posttjänster har spelat en viktig roll för att se till att brev och paket har nått hem och företag i hela landet.

Det är därför fortsatt motiverat att upprätthålla en lägsta nivå av samhällsomfattande posttjänster till ett rimligt pris för brevförsändelser. Vissa delar av direktivet om posttjänster är dock sämre

[8] Eurostat (2021), årlig detaljerad företagsstatistik för tjänster enligt kommissionens arbetsdokument om utvärdering av direktiv 97/67/EG, s. 1.

anpassade för att hantera förändringar som rör marknadssituationen och användarnas behov, vilket innebär att vissa kostnader i samband med tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster ökar samtidigt som de mer allmänna fördelarna för samhället minskar, och justeringar kan vara motiverade. En majoritet av de som deltog vid kommissionens öppna offentliga samråd stöder också denna slutsats.

På grund av ökade kostnader för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster har medlemsstaterna anpassat de samhällsomfattande tjänsterna

Postanvändarnas och företagens behov har förändrats till följd av marknadsutvecklingen, och den minskande efterfrågan på brevtjänster har ökat kostnaderna för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. För att ta itu med dessa problem och hitta billigare sätt att bedriva denna verksamhet har elva medlemsstater förlitat sig på undantag som tillåts enligt direktivet om posttjänster så att egenskaperna och omfattningen vad gäller skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster begränsas. I vissa fall har den lägsta leveransfrekvensen för postförsändelser minskat. Medlemsstaterna har också begränsat antalet berörda brev- och paketprodukter och -tjänster som omfattas av samhällsomfattande tjänster. Det är viktigt att påpeka att många medlemsstater har minskat mängden nattskift och infört marktransporter i stället för flygningar, vilket i sin tur har lett till lägre kvalitet på tjänsterna (längre transittid). Fördelarna med kraven på tjänsternas kvalitet har därför också minskat. Denna utveckling tyder på att minimikraven när det gäller omfattningen av antalet produkter/tjänster, leverans inom fem dagar och kvaliteten på tjänster i direktivet inte helt överensstämmer med de nuvarande marknadsförväntningarna och efterfrågan och innebär utmaningar för de utsedda tillhandahållarna. I utvärderingen understryks därför att det kan finnas anledning att ompröva vilka produkter, tjänster och liknande funktioner som behöver omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och hur de bör regleras. Detta skulle inbegripa en omprövning av den flexibilitet som medlemsstaterna behöver för att anpassa sin nationella reglering av samhällsomfattande tjänster till nationella förhållanden.

Situationen för paketleveranstjänster väcker frågor om i vilken utsträckning paketleveranstjänster bör omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster

Förekomsten av flera operatörer och leveransalternativ på marknaden för paketleveranser väcker frågor om nödvändigheten av att paketleveranser omfattas av den samhällsomfattande tjänsten och om postanvändarna kan betjänas till samma (eller lägre) pris utan att det åligger en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. När det gäller paketförsändelser mellan företag och mellan företag och konsumenter kan förekomsten av alternativ som är tillgängliga för användare till likvärdiga eller lägre priser än de som erbjuds av tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster tyda på att sådana paketförsändelser inte bör ingå i de samhällsomfattande tjänsterna. Många medlemsstater utesluter i själva verket redan sådana paketförsändelser från de samhällsomfattande tjänsterna. Detta utesluter dock inte behovet av att övervaka dynamiken i dessa marknadssegment.

Omvänt belyses i utvärderingen att när det gäller paket som skickas av konsumenter kanske inte enskilda konsumenter i vissa medlemsstater eller delar av medlemsstater har så mycket att välja på när det gäller paketleveransoperatörer som tillhandahåller tjänster inom deras område eller kanske inte är medvetna om vilka olika operatörer som finns att tillgå. De förlitar sig därför på leverantören av samhällsomfattande tjänster för paketleveranser. Detta kan särskilt gälla sårbara användare på landsbygden och i avlägsna områden. Vissa konsumenter förlitar sig också på leverantören av samhällsomfattande tjänster av praktiska skäl, eftersom det är det mest välbekanta och därmed det enklare och tillgängliga alternativet för att skicka och returnera försändelser. För dessa konsumenter tyder utvärderingen på att det kan vara motiverat att åtminstone låta paket som skickas av konsumenter omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. De samhällsomfattande tjänsterna har också i stor utsträckning hållit priserna på en rimlig nivå (utom i ett begränsat antal fall för vissa specifika gränsöverskridande paketleveranser där avgifterna varit orimligt höga [9]), eftersom paket som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster har omfattats av befrielse från mervärdesskatt och varit föremål för priskontroll enligt direktivet om posttjänsters avgiftsregler.

Direktivet om posttjänsters avgiftsprinciper har bidragit till att hålla priserna på samhällsomfattande tjänster på en rimlig nivå, trots prisökningar. Bristande insyn i användningen av dessa principer kan skapa problem med ojämlika konkurrensvillkor vid gränsöverskridande transaktioner mellan tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster

De avgiftsprinciper som fastställs i direktivet om posttjänster syftar till att säkerställa att priser för samhällsomfattande tjänster förblir kostnadsorienterade och rimliga. Även om priserna på samhällsomfattande tjänster för både brev- och paketleveranser har ökat har de avgiftsprinciper som används för prisreglering sannolikt bidragit till att undvika ännu kraftigare prisökningar, särskilt i de segment där volymerna minskade och enhetskostnaderna ökade, såsom för brevförsändelser. Å andra sidan räcker inte de insamlade uppgifterna för att kommissionen i detta skede ska kunna dra någon slutsats om varför avgifterna för paketleveranser ökar ens marginellt, trots ökade volymer.

Medlemsstaterna tillämpar och tolkar dessa principer mycket olika, eller tillämpar ibland inte allihop. Detta kan minska tydligheten, den rättsliga förutsebarheten och insynen när det gäller användningen av dessa principer. De flesta, om inte alla, nationella tillsynsmyndigheter saknar dessutom de nödvändiga verktygen för att kontrollera om och hur tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster tillämpar dessa avgiftsprinciper på det pris de debiterar varandra för leverans av gränsöverskridande postförsändelser (s.k. terminalavgifter). Detta kan få negativa effekter på postmarknaden och e-handelssektorn. Eftersom volymerna av gränsöverskridande e-handelsleveranser fortsätter att öka behovet av information och öppenhet om avgifterna för paketleveranser kan det bli än mer relevant.

[9] Se kommissionens rapport till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen och genomförandet av förordning (EU) 2018/644 om gränsöverskridande paketleveranstjänster, COM(2021) 675.

Klagomålshanteringen ligger efter

Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för posttjänster har också utarbetat en kvalitetsindikator som bygger på offentliggörandet av antalet mottagna klagomål och antalet lösta/olösta klagomål för brev och paket.

De senaste åren har klagomålshanteringen hos tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster förbättrats. De flesta nationella tillsynsmyndigheter är nu behöriga att hantera klagomål. De flesta medlemsstaterna kräver att tillhandahållarna offentliggör information om klagomålsförfaranden, ersättningssystem och tvistlösning. Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för posttjänster har också utvecklat en kvalitetsindikator som bygger på offentliggörandet av antalet mottagna klagomål och antalet lösta/olösta klagomål (för brev och paket). Det visar att det fortfarande finns ett antal medlemsstater som varken håller reda på antalet klagomål och hur de har hanterats eller offentliggör resultatet av klagomålsförfarandet (dvs. om det löstes på ett för klaganden tillfredsställande sätt eller inte). Dessutom tillämpar endast omkring hälften av medlemsstaterna den obligatoriska tekniska standarden för klagomålshantering, vilket dessutom inte är obligatoriskt för paketleveranser. Detta stärker inte konsumenternas förtroende för posttjänster.

Alternativen för att finansiera de samhällsomfattande tjänsterna är inte alltid effektiva

Tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster medför en nettokostnad. Nettokostnaderna för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster utgörs av skillnaden mellan kostnaden för en utsedd leverantör av samhällsomfattande tjänster med skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och kostnaden för samma leverantör av posttjänster som inte har denna skyldighet. Nettokostnaden för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster kan vara betydande. Om tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster var tvungen att stå för sådana kostnader på egen hand skulle denne hamna i en ogynnsam ställning gentemot sina konkurrenter. Medlemsstater får därför kompensera tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster för nettokostnaden genom statligt stöd. Medlemsstaterna får också inrätta så kallade kompensationsfonder för att finansiera nettokostnaderna. Sådana fonder fungerar på ett sådant sätt att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster och andra större tillhandahållare av posttjänster i en viss medlemsstat måste bidra till finansieringen av nettokostnaden om den utgör en orättvis börda för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster.

Det finns brister i hur kompensationsfonderna fungerar. Tillhandahållarnas bidrag till fonden är ofta inte tillräckliga för att täcka hela kostnaden, särskilt eftersom kostnaden ökar på en minskande brevmarknad och tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster har en stark ställning. I dessa situationer krävs också statligt stöd för att finansiera kostnaderna. Det verkar också som om de administrativa kostnaderna för fördelningssystemet är relativt höga i förhållande till avgifterna. Att dela upp bördan på olika postoperatörer ger dessutom en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster små incitament att bli effektivare och kan avskräcka från marknadsinträde. Bestämmelserna i direktivet om kompensationsfonden fungerar i sin nuvarande form inte optimalt

för att finansiera de samhällsomfattande tjänsterna. Detta kan också förklara varför medlemsstaterna mycket sällan använder detta sätt att finansiera nettokostnaderna för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster.

2. Resultat kopplade till upprättandet av en välfungerande och konkurrenskraftig inre marknad för posttjänster

Direktivet om posttjänster har endast varit marginellt effektivt när det gäller att bidra till att förverkliga en inre marknad och främja effektiv konkurrens inom brevsegmentet. Ett fullständigt öppnande av marknaden har ägt rum i enlighet med direktivet om posttjänster, men det råder mycket begränsad konkurrens inom brevsegmentet i alla medlemsstater, och ett fullständigt öppnande av marknaden har inte lett till uppkomsten av tillhandahållare av EU-omfattande brevtjänster. Att främja en välfungerande och konkurrenskraftig inre marknad är fortfarande nödvändigt och relevant för postanvändare, postföretag och postanställda, särskilt i medlemsstater eller regioner där minskningen av antalet brevförsändelser har varit mindre. Det finns belägg för att viss konkurrens har lett till lägre priser, bättre kvalitet och mer innovation. De som deltog i kommissionens öppna offentliga samråd bekräftar att främjandet av konkurrens fortfarande är viktigt.

Avsaknaden av mer utvecklade bestämmelser om tillgång till postnätet kan ha bidragit till den låga spridningen av konkurrens inom brevsegmentet

De främsta orsakerna till det mycket koncentrerade brevsegmentet är höga tillträdeskostnader för alternativa postoperatörer och behovet av betydande stordriftsfördelar samtidigt som marknaden har och fortsätter att uppleva minskande volymer. Avsaknaden av harmoniserade regler som gör det möjligt för nationella tillsynsmyndigheter att fastställa villkor för tillgång till postnätet (som ger möjlighet att införa konkurrens i förväg) och avsaknaden av förfaranderegler för tillgång (t.ex. nationella tillsynsmyndigheters befogenheter att lösa tvister) kan dock också ha bidragit till den låga spridningen av konkurrens inom brevsegmentet.

Tillgängliga uppgifter tyder på att detta har bidragit till att stimulera efterfrågan och utbudet och lett till lägre priser i de medlemsstater där det har förekommit viss konkurrens

Vissa tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster hävdar att behovet av en konkurrensutsatt inre marknad för posttjänster bör omprövas i den nuvarande situationen med minskad efterfrågan på brevförsändelser. Argumentet bygger på en oro om att konkurrerande operatörers selektiva inträde i de mest lönsamma delarna av brevsegmentet skulle göra det ännu svårare att upprätthålla de samhällsomfattande tjänsterna, som redan har begränsats av minskade brevvolymer. Även om detta är ett viktigt argument att beakta stöder tillgängliga uppgifter inte sådana farhågor. Tvärtom tyder uppgifterna på att i medlemsstater där det har förekommit viss konkurrens har detta bidragit till att stimulera efterfrågan och utbudet och gjort det möjligt för brevmarknaden att expandera. Detta gav också incitament för tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster att bli mer effektiva och därmed bidra till att garantera de samhällsomfattande tjänsterna. Det är viktigt att understryka

att tillgängliga uppgifter tyder på att postanvändare, särskilt företag, har gynnats av lägre priser när tillgång till den dominerande operatörens postnät beviljades på öppna och icke-diskriminerande villkor för olika typer av operatörer och medaktörer.

I motsats till tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster anser Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för posttjänster att det fortfarande är relevant och viktigt att främja konkurrens på brevmarknaderna. Detta beror på att bristande konkurrens, eller till och med potentiell konkurrens, berövar användarna potentiella fördelar när det gäller val av tillhandahållare, lägre priser, bättre kvalitet och produktinnovation. Att främja konkurrens är särskilt viktigt i medlemsstater och på marknader där brevvolymen fortfarande är eller sannolikt kommer att förbli betydande, t.ex. när det gäller massbrev från stora företag och offentliga förvaltningar. Det kan därför finnas skäl att se över bestämmelserna om tillgång och pristransparens.

Användningen av offentlig upphandling för att utse en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster skulle ha kunnat bidra till ökad konkurrens och leda till mer prisvärda samhällsomfattande tjänster av högre kvalitet

Upphandlingsförfaranden har hittills inte använts för att säkerställa tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster (utom i särskilda fall när det gäller distribution av tidningar) varken i en medlemsstats hela territorium eller i delar av det, även om offentlig upphandling kan främja konkurrens. Medlemsstaterna fortsätter att utse en enda tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster för hela det nationella territoriet. Tillgängliga uppgifter var inte tillräckliga för att kunna göra en korrekt bedömning av varför medlemsstaterna inte använder sig av offentliga upphandlingsförfaranden. Trots att brevvolymen minskar kan det inte uteslutas att offentlig upphandling fortfarande skulle kunna vara ett relevant sätt att främja konkurrens, särskilt i medlemsstater och marknadssegment där brevförsändelser fortfarande är viktiga. Frågan förtjänar ytterligare övervägande.

Till skillnad från brevsegmentet råder det stor konkurrens inom paketsegmentet

Utvecklingen inom paketsegmentet står i skarp kontrast till utvecklingen inom brevsegmentet. I motsats till brevförsändelser där det lagstadgade monopolet avskaffades genom 2008 års ändring av direktivet om posttjänster fanns det aldrig något sådant monopol för paketleveranser. I de flesta medlemsstater råder det konkurrens inom paketsegmentet, vilket har lett till innovativa förbättringar av leveranstjänster. Efterfrågan ökar kontinuerligt främst på grund av e-handel, och alternativen för paketleveranser likaså, i motsats till utvecklingen för brevförsändelser. Samtidigt ökar de offentliga avgifterna för paketleveranstjänster långsamt, i motsats till vad som kan förväntas av en effektiv konkurrenssituation med ökande volymer. Den information och de uppgifter som samlats in för denna utvärdering möjliggör inga bestämda slutsatser om orsakerna till denna utveckling.

Förhållandet mellan förordningen om gränsöverskridande paketleveranstjänster och direktivet om posttjänster

För att öka insynen på EU:s marknad för paketleveranser antog kommissionen 2018 förordningen om gränsöverskridande paketleveranstjänster som en självständig rättsakt, oberoende av direktivet om posttjänster. Förordningen är en målinriktad rättsakt med inriktning på tillsyn över paketleveranstjänster, öppenhet och bedömning av enhetspris för gränsöverskridande paketleveranstjänster samt information till konsumenter om gränsöverskridande paketleveranstjänster.

Genom förordningen ökar i synnerhet insynen i offentliggjorda avgifter för vissa enstaka paketförsändelser och i den föreskrivs ett bedömningsförfarande för att identifiera orimligt höga avgifter. Den kräver också att tillhandahållare av paketleveranstjänster rapporterar viss viktig information om sin verksamhet, inklusive omsättning, volymer och personal, till den nationella tillsynsmyndighet där de är etablerade. Förordningen utvidgar därför omfattningen av nationella tillsynsmyndigheters tillsyn och ökar insynen för användare av pakettjänster för enstaka paket till fast pris. Gränsöverskridande paketmarknader som står för merparten av e-handelsvolymerna, dvs. förhandlade avgifter, omfattas samtidigt inte av särskilda mekanismer för insyn, inbegripet de principer som ligger till grund för avgiftssystemen för gränsöverskridande och inrikes tjänster.

3. Resultaten avseende harmoniseringsprinciper för reglering av posttjänster

Syftet med att fastställa harmoniserade principer för postsektorn var att skapa liknande konkurrensvillkor för postoperatörer i hela EU. Målet var att underlätta inrättandet av tillhandahållare av posttjänster och se till att postanvändare i hela EU åtnjuter samma posttjänster. Eftersom direktivet om posttjänster är ett minimiharmoniseringsdirektiv och principbaserat har det dock förekommit skillnader mellan medlemsstaternas genomförande och tillämpning. Eftersom postmarknaderna fortfarande är mycket olika och utvecklas på olika sätt och tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster i många medlemsstater fortfarande kontrolleras av staten är det fortfarande relevant både för den inre marknaden och för internationell handel att upprätta harmoniserade och opartiska principer på EU-nivå för reglering av postsektorn.

Det har upprepade gånger hävdats att de befintliga begreppen inte möjliggör en korrekt marknadsavgränsning och att de tillämpas på olika sätt, vilket leder till rättslig oförutsebarhet och inkonsekvens

De nuvarande definitionerna har inte ändrats sedan direktivet om posttjänster antogs 1997. Det har upprepade gånger hävdats att bristen på harmonisering av termer och definitioner för postprodukter och posttjänster inte bara har lett till rättslig fragmentering och rättslig oförutsebarhet utan också till oförenlighet med andra EU-regelverk, som använder samma termer men med en annan innebörd. I en nyligen genomförd rapport från Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för posttjänster framhålls också dessa problem, och det betonas att vissa definitioner kanske inte korrekt kan ringa in tjänster som bör ringas in på grund av deras likhet med posttjänster.

Inget av ovanstående har lett till några mätbara problem sett ur tillhandahållarna av posttjänsters synvinkel. Dessutom har berörda parter inte kunnat påvisa någon faktisk negativ inverkan på

tillhandahållarna av posttjänster och användare. De tillgängliga uppgifterna har inte tytt på att bristande tydlighet har orsakat några relevanta problem på den inre marknaden eller inträdeshinder för tillhandahållarna av posttjänster. Tvärtom har situationen ibland gett medlemsstaterna en mycket välkommen flexibilitet när det gäller att fastställa omfattningen av sin egen reglering av posttjänster.

Samtidigt har det konstaterats att det på grund av strukturella och tekniska förändringar inom postsektorn är ofrånkomligt att dess fortsatta relevans och lämplighet kan komma att ifrågasättas. Som svar på kommissionens öppna offentliga samråd föredrog postoperatörer att behålla de nuvarande definitionerna, medan de flesta nationella tillsynsmyndigheter föredrog en översyn av vissa definitioner.

Tekniska standarder används inte i tillräcklig utsträckning, vilket kan inverka negativt på driftskompatibiliteten

När det gäller tekniska standarder konstateras det i utvärderingen att poststandardiseringen inte har lett till tillräcklig harmonisering och driftskompatibilitet. Sammankopplingen av postnät blir allt mer relevant för att främja tjänsternas kvalitet, innovativa tjänster och europeisk driftskompatibilitet för brev- och paketleveransverksamheter. Med undantag för standarden för mätning av gränsöverskridande postkvalitet och standarden för klagomålshantering följs standarder som utarbetats av Europeiska standardiseringskommittén på frivilligbasis. I fall då standarder är obligatoriska tillämpas de ändå inte alltid. Detta innebär att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster ibland använder olika tekniska standarder eller eventuellt inga standarder alls. Det finns inte tillräckligt med uppgifter om postoperatörernas faktiska genomförande och tillämpning av de frivilliga standarderna. Situationen minskar tydligheten och den rättsliga förutsebarheten och kan leda till onödiga kostnader och driftskompatibilitetsproblem. Det finns därför skäl att bedöma postoperatörernas användning av standarder.

De nationella tillsynsmyndigheternas tillsyn har förbättrats

Anpassning av direktivet till bestämmelser om starkt oberoende, såsom bestämmelserna i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation, förefaller vara ett effektivt sätt att säkerställa att den nationella tillsynsmyndigheten skyddas mot extern inblandning eller politiska påtryckningar som kan äventyra dess oberoende bedömning av frågor som förelagts den när den fullgör sina åligganden. Under referensperioden har de nationella tillsynsmyndigheterna fått mer och bättre information för att utföra sina uppgifter, och tillsynen har därför utökats och förbättrats avsevärt, med undantag av information om terminalavgifter, såsom nämnts ovan. I takt med att allt fler gränsöverskridande frågor har blivit en integrerad del av tillsynsverksamheten bidrar ett nära samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna till en mer konsekvent och harmoniserad strategi bland de nationella tillsynsmyndigheterna när det gäller att genomföra direktivet.

IV. FRAMTIDEN: SLUTSATSER OCH UTSIKTER

För att säkerställa att postoperatörer och postanvändare till fullo kan dra nytta av den tekniska utvecklingen, innovation och e-handel, samtidigt som ett fortsatt tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster till rimliga priser och av hög kvalitet också säkerställs, är det önskvärt att utifrån utvärderingen och erfarenheten från mer än tjugo års tillämpning av direktivet om posttjänster ytterligare undersöka den potentiella framtida anpassningen av regelverket på ett sätt som också skulle ge de nödvändiga förutsättningarna för att EU:s posttjänster ska kunna fortsätta att fylla sin funktion på ett effektivt sätt i ekonomin. Alla sådana åtgärder måste också vara förenliga med och stödja horisontella åtgärder på EU-nivå som vidtas inom ramen för den europeiska gröna given och den digitala agendan för Europa. Kommissionen kommer därvid att fortsätta sina ansträngningar för att samarbeta med medlemsstaterna och andra berörda parter.