KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.10.2006
KOM(2006) 596 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Fremadrettet undersøgelse af, hvilken indvirkning den fulde gennemførelse i 2009 af det indre marked for posttjenester har på befordringspligten

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Fremadrettet undersøgelse af, hvilken indvirkning den fulde gennemførelse i 2009 af det indre marked for posttjenester har på befordringspligten

(EØS–relevant tekst)

1. RAPPORTENS BAGGRUND OG FORMÅL

Siden EU's postpolitik blev lanceret for over 15 år siden, har dens hovedformål været at sikre alle kunder og EU-borgere i hele Fællesskabet høj kvalitet i betjeningen med postydelser, der er omfattet af befordringspligten. EU-lovgiverne har fastlagt et program for postreformen, der omfatter en forsigtig, gradvis indfasning af konkurrence på postmarkederne for at forbedre effektivitet, kvalitet og valgmuligheder i postydelserne, hvor slutmålet er at åbne markedet helt. Gennem de forløbne 15 år er de tilbageværende monopoler gradvis blevet beskåret, og virksomhederne i postsektoren har haft tid til at tilpasse deres organisationer til den nye situation. Ifølge postdirektivet skal Kommissionen i 2006 tage stilling til, om postreformprogrammet kan føres videre, og det sidste skridt til fuld markedsåbning som forventet i direktivet kan tages i 2009. På denne skæringsdato kræver direktivet udtrykkelig[1], at Kommissionen forelægger en "fremadrettet undersøgelse" af, om det kan gøres, uden at det går ud over opfyldelsen af befordringspligten.

Analysen i denne undersøgelse fokuserer på fremtiden og vurderer, hvad der ville ske med opfyldelsen af befordringspligten, hvis fuld markedsåbning bliver en realitet i 2009. Dette spørgsmål kan kun besvares, hvis man samtidig giver svar på, hvordan opfyldelsen af befordringspligten kan finansieres, når der ikke er noget monopol (eller noget "eneretsområde") tilbage. I denne undersøgelse har Kommissionen bevidst valgt en meget forsigtig fremgangsmåde, hvor den ser på muligheden af at opretholde befordringspligten i det lange løb til gavn for EU's borgere og virksomheder.

Denne rapport, Kommissionens "fremadrettede undersøgelse", bygger på resultaterne af en sektorundersøgelse, PriceWaterhouseCoopers' (PWC) har foretaget for at indkredse, hvilken virkning fuld markedsåbning vil få for opfyldelsen af befordringspligten[2]. Derudover bygger den også på en række andre elementer, herunder særlig resultater af tidligere sektorundersøgelser[3], ekspertrapporter, omfattende interessenthøringer, forskning og erfaringer med konkurrence på postmarkeder og i andre sektorer.

Denne rapport gentager målene for EU's postreform og gør status over de postale befordringspligtydelser i EU, og redegør for den kommende tids tendenser i markedsudviklingen. Den vurderer, hvordan et indre postmarked med konkurrence vil påvirke betjeningen med befordringspligtydelser og andre af Fællesskabets politiske mål i tilknytning hertil (beskæftigelse

---

1 Direktiv 97/67/EF, artikel 7, stk. 3, ændret ved direktiv 2002/39/EF.

2 "The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009", PriceWaterhouseCoopers, 2006 (herefter PWC 2006).

3 Kommissionen har fået foretaget 20 undersøgelser siden starten på EU's postreform, se: http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm

og arbejdsmarkedsforhold), og hvilke muligheder det vil åbne. Endelig skitserer rapporten mulige ledsageforanstaltninger, der kan afbøde mulige risici, herunder alternative måder at finansiere befordringspligten på.

2. MÅLENE FOR EU'S POSTREFORM

EU's postreform havde til formål at forbedre den statiske situation med varierende kvalitet og udvalg af postale ydelser leveret af monopolvirksomheder i hver medlemsstat.

Som reaktion på umiddelbart forestående ændringer på de traditionelle postmarkeder og på behovet for at udvikle et indre postmarked i Europa valgte EU's lovgivere at indføre mere konkurrence på markedet og tilvejebringe de nødvendige incitamenter til øget effektivitet og højere kvalitet[4]. Der blev fastlagt rammebestemmelser om overvågning af markedets udvikling og kontrol med opfyldelsen af befordringspligten.

EU's definition af postbefordringspligt bygger på to hovedelementer: en serie ydelser, og hvordan de ydes. Befordringspligten er defineret i postdirektivets artikel 3[5]. Den kan sammenfattes som adgang til en række tjenester (forsendelse af breve, pakker, rekommanderede forsendelser og forsendelser med angiven værdi) på vilkår såsom overkommelige priser, tilgængelighed, tjenestekvalitet (indsamling og omdeling fem dage om ugen) samt "væsentlige krav" (f.eks. brevhemmelighed).

Som venteligt efter subsidiaritetsprincippet anvendes postdirektivets brede definition af befordringspligt forskelligt forskellige steder i EU, hvad der afspejler nationale og samfundsmæssige behov. Afvigelser tillades under særlige omstændigheder (f.eks. sjældnere omdeling i meget fjerntliggende områder).

Befordringspligten finansieres i dag stadig i de fleste medlemsstater ved hjælp af indtægter fra et eneretsområde eller restmonopol (suppleret med stordriftsfordele og synergieffekter) til de etablerede offentlige virksomheder. Et eneretsområde er en bekvem finansieringsmekanisme for de tjenester, der gælder befordringspligt for, men samtidig er det den største hindring for realiseringen af et indre marked for posttjenester. Grønbogen fra 1992 om udvikling af det indre marked for posttjenester pegede på, at operatørerne har brug for effektive incitamenter til at tilpasse deres tjenester, innovere og yde en effektiv universel betjening af alle EU-borgere. Det logiske i en kontrolleret markedsåbning blev derfor bekræftet af Kommissionen i 1992, Rådet i 1994, Europa-Parlamentet og Rådet i 1997 og 2002 og i Kommissionens serie af beretninger om anvendelsen af postdirektivet - under den forudsætning, at den universelle betjening af borgerne med postservice, også kaldet befordringspligten, kan bevares[6].

3. BESTEMMELSEN OM BEFORDRINGSPLIGT: STATUS

De seneste analyser viser, at der har været en tilfredsstillende udvikling i Europa inden for de tjenester, der er omfattet af befordringspligt; kvaliteten er høj, priserne overkommelige,

---

4 Grønbog om udvikling af det indre marked for posttjenester, KOM(91)476 endelig.

5 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, ændret ved direktiv 2002/39/EF.

6 KOM(91) 476 endelig; EFT C 48 af 16.2.1994; Direktiv 97/67/EF og direktiv 2002/39/EF; KOM(2002) 632 endelig; KOM(2005) 102 endelig; KOM(2006) .

tjenesterne let tilgængelige og mange operatører har betragtelige overskud[7]. Postreformens indtil videre positive virkninger har også været noteret i beretninger fra Kommissionen om anvendelsen af postdirektivet[8] og i en nylig beslutning fra Europa-Parlamentet[9].

Det billede, der tegner sig nu, er radikalt forskelligt fra de traditionelle postvæsner: Postvirksomhederne er nu komplekse moderne erhvervsforetagender, der konkurrerer med andre medier i dynamiske omgivelser. Over 87,5 % af posten sendes af erhvervslivet. Dertil kommer, at ny teknik påvirker måden, postens ydelser leveres på, og udfordrer den kerneydelser. I denne kontekst udgør de økonomiske beslutningstagere, der spiller en aktiv rolle i de forskellige led i posttjenesternes værdikæde, og det vil sige navnlig små og mellemstore virksomheder, en vigtig kilde til fremtidig vækst i postsektoren[10].

Nogle medlemsstater har taget forskud på EU's køreplan for liberalisering af postsektoren og har allerede nu indført fuld eller udbredt konkurrence, andre har faste planer om at gøre det, således at ca. 60 % af brevpostmængden i EU forventes helt åbnet for konkurrence i løbet af 2008. Selvom der i disse lande ikke længere er noget eneretsområde, er befordringspligten blevet fastholdt og opfyldt. Eksemplerne i Sverige, Finland og Det Forenede Kongerige viser, at posten er blevet mere effektiv og pålidelig og opfylder borgernes og erhvervslivets behov[11]. Forbrugerne ser meget forskelligt på deres adgang til posttjenester på de forskellige nationale markeder[12].

Analyserer man nærmere på, hvordan befordringspligten og de krav, den stiller, opfyldes (overkommelige priser, specificeret kvalitet, heldækkende postnet), og hvordan arbejdsvilkårene ændrer sig, så viser det sig, at både postvirksomheder og kunder føler virkningerne af disse ændringer, uanset om markedet er blevet åbnet for konkurrence eller ikke. De centrale drivkræfter, som efterspørgslen, den tekniske udvikling, organisatoriske ændringer og reguleringssystemer, påvirker den måde, befordringspligten opfyldes på[13]. Der er opstået en ny dynamik med en mere professionel varetagelse af befordringspligten, bedre betjening og større værdi i de ydelser, kunderne modtager.

4. MULIGE VIRKNINGER FOR BEFORDRINGSPLIGTEN AF AT ÅBNE MARKEDET HELT

4.1. Virkninger for opfyldelsen af befordringspligten

Adgang til posttjenester

---

7 "Main developments in the postal sector (2004-2006)", WIK-Consult 2006 (i det følgende: "Wik 2006").

8 KOM(2002) 632, KOM(2005) 102, KOM(2006) .

9 Europa-Parlamentets beslutning om anvendelsen af postdirektivet (direktiv 97/67/EF, ændret ved direktiv 2002/39/EF)(2005/2086(INI)), februar 2006.

10 "The European Mail Manifesto: Growth, Partnership and Innovation in a changing industry" Postal Users' Group, 2006.

11 "Samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden", Institutet för tilväxtpolitiska studier, Sverige, 2005.

12 Kilde: Undersøgelser fra Eurobarometer 2002 (kun EU15), 2003 (kun NMS), 2004, 2006 og fokusgrupper 2006.

13 "Technology and innovation in the postal sector", A D Little 2004; "European landscape in 2015", Boston Consulting Group, 2006 (i det følgende: "BCG 2006").

Ændringerne i den traditionelle måde at få adgang til posttjenester på har allerede vist sig, især i den måde, hvorpå forbrugerne nu skaffer sig denne adgang, og det forventes ikke, at en fuld åbning af markedet vil føre yderligere væsentlige ændringer med sig. På plussiden forventes der bedre koordinerede tjenester af højere kvalitet; på minussiden kan adgangsmulighederne blive forringet i fjerntliggende områder, så der kan blive behov for understøttende foranstaltninger, hvis de befordringspligtige virksomheder og andre aktører på markedet ikke tilbyder tilfredsstillende alternativer. I en situation med flere operatører, særlig i overgangsperioden, bliver det nødvendigt med tilsyn for at garantere betjeningen af forbrugerne og de små og mellemstore virksomheder.

Tjenestekvalitet

Omdeling til alle adresser og høj servicekvalitet er de etablerede befordringspligtige virksomheders vigtigste markedsføringsfordele. Det ville ikke være fornuftigt af dem at sænke niveauet, når der kommer fuld konkurrence. For mindre attraktive markedssegmenter kan det blive nødvendigt at fortsætte reguleringen og overvågningen for at sikre kvaliteten, så længe konkurrencepresset udebliver[14].

Pris og økonomisk overkommelighed

Generelt forventes det, at den fulde markedsåbning vil påvirke betjeningen af kunderne med de ydelser, der er omfattet af befordringspligt, i retning af en bedre overensstemmelse mellem de udbudte ydelser og forbrugernes og de små og mellemstore virksomheders faktiske behov og betalingsvilje. For mindre kunder, og i særlig grad de forbrugere, der kun bruger en meget lille del af deres samlede budget på posttjenester, er prisstabilitet stadig en vigtig faktor, og der kan indføres regulerende værn i form af prisloftmekanismer for at kontrollere udviklingen.

4.2. Virkninger for finansieringen af befordringspligten

Markedskræfterne vil bidrage mere og mere til at effektivisere leveringen af de tjenester, der er omfattet af befordringspligt, og begrænse omkostningerne ved den resterende del, der ingen direkte økonomisk interesse har. Men opfyldelsen af befordringspligten kan ikke overlades til markedskræfterne alene. Det bliver nødvendigt at give de befordringspligtige virksomheder en vise forretningsmæssig frihed (særlig ved at ophæve enhedstakstkravet for masseforsendelser), og ad hoc-finansiering kan blive nødvendigt, hvor det er velbegrundet og ikke unødigt indgribende. Desuden kan der indføres regulerende foranstaltninger, især på markeder med små per capita-mængder.

4.3. Beskæftigelsesmæssige følger

De etablerede postvirksomheder er i en fase med omstrukturering, og markedsåbningen er kun en af drivkræfterne bag den udviklingstendens. Alle vegne er der mere at vinde ved at støtte et mere dynamisk åbent marked, som vil være til gavn for branchen i bredere forstand, end ved at fastholde status quo[15]. En fuldstændig markedsåbning forventes at medføre, at postmarkederne vil ekspandere generelt, og at det vil blive lettere for posten at integrere sig i og konkurrere med alternative metoder til kommunikation og transport, og dette forventes at bidrage y-

---

[14] "The evolution of the regulatory model for European postal services" Wik-Consult 2005 (i det følgende: "Wik 2005").

[15] BCG 2006 s. 19.

derligere til, at beskæftigelsen hos de befordringspligtige virksomheder kan opretholdes, og til at der lettere kan opstå nye arbejdspladser hos andre operatører og nytilkommende aktører.

4.4. Virkninger for den territoriale og sociale samhørighed

I det omfang de befordringspligtige virksomheder udfylder en social rolle, kan de blive nødt til at søge en modsvarende økonomisk kompensation. Løsningerne bør og kan findes på nationalt plan, hvor den slags situationer bedst kan vurderes og den rette finansieringsmåde findes (se eksempler i Frankrig og Norge)[16].

4.5. Betydningen af forskelle mellem medlemsstater

Vigtigt at tage stilling til i denne vurdering er forskellene i virkninger af markedsåbningen i forskellige medlemsstater, alt afhængigt af situationen på de nationale postmarkeder, og af hvor godt forberedt de etablerede postvirksomheder er. Det hævdes, at markedsåbningen på grund af disse forskelle i nogle medlemsstater kan skade opfyldelsen af befordringspligten. Den undersøgelse PWC har lavet, ser netop på forskellene fra den ene ende af EU til den anden, ifald markedet åbnet helt, og dens konklusion går ud på, at en markedsåbning i 2009 ikke i nogen medlemsstat ville true opfyldelsen af befordringspligten, hvorfor den heller ikke bør udsættes. Dette bekræfter Kommissionens egen bedømmelse og andre vurderinger, bl.a. Ecorys-undersøgelsen, der oplyser nærmere om udsigterne for udviklingen af konkurrence på hvert marked, to på hinanden følgende undersøgelser af det europæiske postmarkeds udvikling fra Wik-Consult og Neras undersøgelse af den postale økonomi (selvom de tre sidstnævnte undersøgelser ikke formelt set er bygget op land for land, når de til de samme konklusioner)[17].

Det kan blive nødvendigt på medlemsstatsniveau at træffe foranstaltninger i enkelttilfælde, hvor den etablerede postvirksomhed er utilstrækkeligt forberedt. På den måde skulle denne kunne omlægge sin struktur, uden at det går ud over opfyldelsen af befordringspligten. Bekræftelsen af sidste frist for fuld markedsåbning vil tilvejebringe de sidste incitamenter til at afslutte forberedelserne i tide. Specifikke problemer hos nogle befordringspligtige virksomheder kan afhjælpes ved supplerende beskyttelsesforanstaltninger - uden at det af den grund er nødvendigt at udsætte den fulde markedsåbning til efter 2009.

4.6. Risikoen ved at forsinke reformen

Svinder udsigten til den faktiske markedsåbning, er der risiko for, at opfyldelsen af befordringspligten kommer i fare[18]. Der er behov for nye investeringer for at tage nye udfordringer fra markedet op og fortsat levere den universelle betjening i en situation, hvor medlemsstaternes villighed til at investere i den postale infrastruktur svækkes på grund af budgetvanskeligheder[19]. Markedets aktører har på deres side brug for, at regelsættet er stabilt, og for en bekræftelse af en markedsåbning, der frigør postmarkedets potentiale, når de bedømmer deres chancer ved at investere i sektoren.

---

16 PwC 2006 s. 169.

17 "Economics of postal services", Nera 2004; "Development of competition in the postal sector", Ecorys 2005 (i det følgende: "Ecorys 2005"); "Main developments in the European postal sector" Wik-Consult 2004 (i det følgende: "Wik 2004"); Wik 2006; PwC 2006.

18 "Giving customers choice: a fully open postal services market", Postcomm 2005.

19 Wik 2006, s. 159.

Fortsat monopolbeskyttelse ville heller ikke give de etablerede virksomheder de fornødne incitamenter til at sikre kvaliteten og effektiviteten til gavn for alle brugere. Udsigten til (endeløse) prisstigninger vil få brugerne til at gå over til alternative kommunikationsmidler. Og det vil også hæmme de nuværende investeringsplaner, begrænse satsningen på innovation og værdiforøgende tjenester. Dertil kommer, at beskæftigelsen i postsektoren - og i de tilknyttede sektorer, der er afhængige af et dynamisk postmarked - ville blive sårbar i det lange løb. Kort sagt: en forsinkelse af processen ville sende det forkerte signal til markedet.

Uden fortsat markedsåbning ville det blive nødvendigt at gribe yderligere regulerende ind for at stimulere og kanalisere konkurrencen, uden at det nødvendigvis ville sikre større effektivitet og lydhørhed over for kunderne. Det ville stride imod idéen om bedre og mere fokuseret regulering, som er mere og mere er tendensen overalt i EU[20].

5. SUPPLERENDE OG LEDSAGENDE FORANSTALTNINGER FOR AT SIKRE DE TJENESTER, DER ER OMFATTET AF BEFORDRINGSPLIGTEN, UNDER DEN FULDE ÅBNING AF MARKEDET

5.1. Forskellige lag af foranstaltninger: markedskræfterne, regulering i EU og i medlemsstaterne

Markedskræfterne og regulering på EU-plan eller i medlemsstaterne åbner en række muligheder, som vil medvirke til markedsåbningen og samtidig sikre de tjenester, der er omfattet af befordringspligten. Første skridt er, at de befordringspligtige virksomheder forpligter sig på at tilpasse sig den nye situation og lader befordringspligtydelserne nyde godt af dynamiske effektivitetsgevinster (opnået ved reorganisering, øget kundeorientering eller tilpasning af arbejdsstyrken). Næste skridt består i at give postkunderne en yderligere forsikring om, at befordringspligttjenesterne beskyttes gennem rammebestemmelser på EU-plan og/eller i medlemsstaterne. Endelig bør der være mulighed for at søge om finansiering af befordringspligttjenesterne, hvis det er nødvendigt og velbegrundet.

I denne rækkefølge giver disse forskellige foranstaltninger beslutningstagerne et bredt spektrum at valgmuligheder, så de bedst muligt kan tage højde for særlige nationale forhold. Der foreligger talrige forskningsrapporter og casestudier, som bekræfter, at disse foranstaltninger kan gennemføres med et passende engagement fra de berørte parters side[21].

5.2. Markedets reaktioner: dynamiske effektivitetsgevinster

Volumenvækst

Da stordriftsgevinster har stor betydning for leveringen af de tjenester, der er omfattet af befordringspligt, er postmængden en nøglefaktor for udglatning af de potentielle virkninger af markedsåbningen. For markeder med små postmængder per capita er der forventninger om stærk vækst[22], især der, hvor der forventes de største virkninger af markedsåbningen[23]. Endelig kan et udvidet partnerskab med mailingbranchen i høj grad forbedre mulighederne for at

---

20 "Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union", KOM(2005) 97 endelig (SEK(2005) 175).

21 Wik 2004; Ecorys 2005; Wik 2006; BCG 2006; PwC 2006.

22 Wik 2006 s. 202.

23 PwC 2006 s. 119.

øge postmængderne yderligere. Ved at stimulere brugen af post som medie - hvor adresserede reklameforsendelser vil være en hovedbidragyder - vil disse faktorer bidrage direkte og indirekte til, at befordringspligten fortsat kan opfyldes.

Spredning af indtægter

Giver man postvirksomhederne lidt forretningsmæssig frihed, er der muligheder på markedet for, at de kan sprede deres indtægter og udnytte synergieffekter. Med intern krydssubsidiering kan de befordringspligtige virksomheder om nødvendigt indirekte sikre deres evne til at opfylde befordringspligten. Postvirksomhederne har mange muligheder for at få succes på at bygge flere aktiviteter ind i deres værdikæde og udvide deres tjenesteudbud. Mange operatører af forskellig størrelse og med ambitioner i forskellig skala har allerede haft held med postbankaktiviteter, udvikling af detailhandelsaktiviteter, logistik og ekspresspost, regionale eller internationale udviklinger eller udvidede partnerskaber med logistikbranchen[24].

Omstrukturering af de befordringspligtige postvirksomheder

En af nøglerne til tilpasning til et helt åbent marked ligger i en omlægning af de etablerede virksomheders organisation. Det vil sætte dem i stand til at tage konkurrencen op, samtidig med at de fortsat varetager befordringspligten og oven i købet yder alle brugere en bedre service. Der findes flere referencemål, der viser, at der er masser af muligheder for at sænke omkostningerne, og peger på muligheder for omstrukturering inden for forskellige tidshorisonter og på forskellige måder[25].

Endelig er en stor del af arbejdsstyrken ved at nærme sig pensionsalderen, og det bør give mulighed for gradvis at tilpasse beskæftigelsens omfang, hvis det bliver nødvendigt for at tilpasse sig til den nye markedssituation.

5.3. Sikkerhedsnet i form af regulering

Der findes ingen patentløsning, hvordan man forbereder sig på markedsåbningen. En kombination af forskellige fremadrettede markedsorienterede foranstaltninger og en fast vilje til reform vil give de befordringspligtige virksomheder mulighed for at klare og få udbytte af markedsåbningen. Som supplement kan visse regulerende foranstaltninger være på sin plads som sikkerhedsnet for befordringspligten.

Foranstaltninger til sikring af befordringspligten

Postdirektivet angiver udtrykkelig (f.eks. i artikel 4 og 22) en ramme, som medlemsstaterne kan bruge til at sikre varetagelsen af de tjenester, der er omfattet af befordringspligt, herunder udtrykkelige krav om forbrugerbeskyttelse. De nationale forvaltningsmyndigheder, der oprettes med postdirektivet, er de instanser, der egner sig bedst til at overvåge, hvordan befordringspligten opfyldes, og træffe foranstaltninger, hvis der er risiko for, at den bliver svigtet. De kan afgøre, hvilke midler der er de mest effektive og passende, når det gælder om at sikre, at alle kan blive betjent med postydelser, uden at krænke principperne om saglighed, gennemskuelighed, ligebehandling, proportionalitet og mindst mulig markedsfordrejning.

Adgang til den befordringspligtige virksomheds infrastruktur

---

[24] Wik 2004; BCG 2006; PwC 2006.

[25] PwC 2006 s. 177. BCG 2006 s. 52.

Selvom adgangen til den befordringspligtige virksomheds infrastruktur på et marked med flere postselskaber, som det svenske eksempel viser, godt kan sikres gennem aftaler mellem operatørerne, kan de nationale forvaltningsmyndigheder også påtage sig en overvågningsopgave i denne henseende.

Passende ordninger for downstream-adgang (hvor konkurrenter får adgang til den etablerede virksomheds omdelingsnet) kan bidrage til at finansiere ruter i landområder eller områder med særlig høje omkostninger[26]. Dette problem løses bedst på nationalt plan, så det kan gøres smidigt og under hensyntagen til nationale forhold.

Forretningsmæssig smidighed for erhvervspost

Ved at ophæve krav om enhedspriser for erhvervspost og give de befordringspligtige virksomheder en passende margen til prisfastsættelse, giver man dem væsentligt bedre muligheder for at tilpasse sig markedsvilkårene[27].

Fælles opgaver for forvaltnings- og konkurrencemyndigheder

Der er risiko for, at konkurrencen ikke vil udvikle sig som forudset, og at det udbytte af konkurrence, der er blevet fremhævet i de foregående afsnit, ikke materialiserer sig. I den indledende fase er konkurrencen skrøbelig, og der bliver behov for, at forvaltnings- og konkurrencemyndighederne foretager en passende overvågning[28].

Tilladelse i særlige situationer

Hvis det er rimeligt og ikke uforholdsmæssigt bebyrdende, kan tilladelsesordninger fortsætte, således at der kan stilles specifikke krav til nye postvirksomheder, hvad angår den pågældende ydelses kvalitet, tilgængelighed og udførelse, med det formål at sikre, at befordringspligten opfyldes.

Prislofter

Den nationale forvaltningsmyndighed har hjemmel til (ved hjælp af passende prisbegrænsende mekanismer) at kontrollere omfanget af og tempoet i en eventuel prisforhøjelse for at holde priserne på et rimeligt og berettiget niveau.

5.4. Sikkerhedsnet i form af finansiering af befordringspligten

Selv når medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger for at lette overgangen til regulerings- og markedsforhold med større konkurrence[29], kan det ikke udelukkes, at det i nogle medlemsstater fortsat bliver nødvendigt at finansiere resterende nettoomkostninger ved at varetage befordringspligten. Derfor opstilles der et sæt alternativer til eneretsfinansiering, således at der kan ydes kompensation (statsstøtte, sektorafgifter eller udligningsfond) eller findes andre måder at levere ydelserne på (offentlige udbud, befordringspligt for andre operatører). Disse virkemidler, der måske kan supplere hinanden, kan gennemføres på nationalt plan, for så vidt de er nødvendige og tilstrækkelig velbegrundede. Den implicitte prøv-

---

26 PwC 2006 s. 129. Wik 2005 s. 94.

27 Wik 2005, s. 138. PwC 2006 s. 115.

28 "The impact of competitive entry into the Swedish postal market", Cohen R et al 2006; Wik 2005; Ecorys 2005; Wik 2006, annex A2.

29 Se specielt Kommissionens forslag om moms på ydelser i postsektoren (KOM (2003) 234 ændret ved KOM(2004) 468), som stadig er til behandling i Rådet.

ning i forhold til proportionalitetsprincippet vil virke mere disciplinerende end eneretsområdet.

6. KONKLUSION

Befordringspligten kan opfyldes, selvom markedet åbnes for fuld konkurrence i 2009

Alt taget i betragtning synes den fremgangsmåde, EU's lovgivere valgte for femten år siden, nemlig at gennemføre det indre marked for posttjenester i fuldt omfang med fastholdelse af universel betjening med postydelser af høj kvalitet, at være holdbar og gennemførlig i alle medlemsstater i 2009. Derimod ligger der alvorlige risici gemt i en forsinkelse af processen, da markedet udvikler sig hurtigt og kræver reform. Befordringspligten, kunderne, inklusive forbrugerne, og beskæftigelsen vil være bedst tjent med, at denne udvikling ledsages af en passende myndighedsovervågning, der giver aktørerne bedre muligheder for at spille sammen i konkurrence på et marked.

Lykkes det ikke at tilpasse de regulerende rammebestemmelser for postsektoren i Europa til markedsudviklingen, kan befordringspligtens langsigtede holdbarhed komme under pres, fordi markedskræfterne ikke får de rigtige incitamenter.

Sikkerhedsnettet og alternative finansieringsmetoder er på plads

I givet fald findes der enten allerede eller kan der etableres et sæt understøttende foranstaltninger, som på passende vis understøtter befordringspligtydelserne ved siden af markedsudviklingen og således sikrer, at EU's borgere kan få dækket deres behov for en effektiv og pålidelig postbetjening. Sådanne foranstaltninger kan også tages i brug på bestemte markeder, hvor den befordringspligtige virksomhed endnu ikke er tilstrækkelig forberedt.

Der er fundet alternative finansieringsmekanismer, som om nødvendigt og rimeligt efter forholdene kan kompensere for udgifter ved at levere de ydelser, der er omfattet af befordringspligt. Inden for rammerne af EU's postregelværk vil subsidiaritetsprincippet gøre det muligt at finde den bedst egnede kombination af forskellige foranstaltninger til beskyttelse af befordringspligten.

De næste skridt

Fuld åbning af markedet er kun en begyndelse på rejsen mod et effektivt konkurrencebaseret marked, som vil sikre den universelle betjenings langsigtede levedygtighed. Der forventes at blive en markedsovergangsperiode, hvor kræfterne på markedet vil tilpasse sig til den nye situation. Når postmarkedet engang har stabiliseret sig, kan behovet for den understøttende regulering forsvinde og/eller det kan vise sig nødvendigt med nye regulerende foranstaltninger. I denne overgang må operatørerne på markedet tilpasse sig, og de regulerende myndigheder må nøje følge udviklingen for at sikre, at EU's borgere og virksomheder kan få fuldt udbytte af en universel postbetjening af høj kvalitet og af den større lydhørhed over for kunderne hos alle postvirksomheder.