EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 18.10.2006
KOM(2006) 596 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Tulevaisuutta luotaava selvitys vuodeksi 2009 suunnitellun postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen vaikutuksista yleispalveluun

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Tulevaisuutta luotaava selvitys vuodeksi 2009 suunnitellun postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen vaikutuksista yleispalveluun

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. KERTOMUKSEN TAUSTA JA TARKOITUS

EU:n postialan politiikka laadittiin yli 15 vuotta sitten, ja siitä lähtien sen päätavoitteena on ollut varmistaa kestävä korkealaatuinen postin yleispalvelu kaikille asiakkaille ja EU:n kansalaisille kaikkialla yhteisössä. EU:n lainsäätäjän laatima EU:n postiuudistusohjelma kattaa postimarkkinoiden harkitun asteittaisen avaamisen kilpailulle. Tavoitteena on parantaa postipalvelujen tehokkuutta, laatua ja valinnanvaraa ja lopulta avata markkinat täysimääräisesti. Viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana on vähitellen poistettu monopoleja ja annettu postialan toimijoille aikaa mukauttaa organisaatioitaan uuteen tilanteeseen. Postidirektiivin mukaan komissio ilmoittaa vuonna 2006, voidaanko postiuudistusohjelmaa jatkaa ja markkinoiden vuonna 2009 tapahtuvan täysimääräisen avaamisen viimeinen vaihe käynnistää direktiivissä säädetyn mukaisesti. Postidirektiivissä nimenomaisesti vaaditaan[1], että tässä ratkaisevan tärkeässä vaiheessa komissio esittää selvityksen, jossa arvioidaan, ovatko edellä mainitut seikat toteutettavissa heikentämättä yleispalvelua.

Tässä selvityksessä esitetyssä analyysissä keskitytään tulevaisuuteen ja arvioidaan, mitä vaikutuksia yleispalvelulle aiheutuu markkinoiden täysimääräisestä avaamisesta vuonna 2009. Tähän kysymykseen ei voida vastata vastaamatta samalla siihen, kuinka yleispalvelu rahoitetaan, kun monopolit (tai varatut palvelut) on poistettu. Komissio on tässä selvityksessä tarkoituksella valinnut hyvin varovaisen lähestymistavan, jossa korostetaan yleispalvelun tarjonnan pitkän aikavälin kannattavuutta EU:n kansalaisten ja yritysten eduksi.

Tämä kertomus – tulevaisuutta luotaava selvitys – perustuu tuloksiin, jotka on saatu PriceWaterhouseCoopersin (PWC) tekemästä alakohtaisesta tutkimuksesta, joka koskee markkinoiden täysimääräisen avaamisen vaikutuksia yleispalveluun[2]. Lisäksi se perustuu lukuisiin muihin tietoihin, erityisesti aikaisempien alakohtaisten tutkimusten[3] tuloksiin, asiantuntijaraportteihin, intressitahojen laajoihin kuulemisiin, tutkimukseen ja kokemukseen kilpailusta postimarkkinoilla ja muilla aloilla.

Tässä kertomuksessa toistetaan EU:n postiuudistuksen tavoitteet, kuvataan postin yleispalvelun tilannetta EU:ssa ja ennakoidaan markkinakehityksen tulevia suuntauksia. Tässä kertomuksessa myös arvioidaan, mitä vaikutuksia kilpailulle avatuilla postipalvelujen sisämarkkinoilla voi olla yleispalveluun ja siihen liittyviin yhteisön tavoitteisiin (työllisyyteen

---

1 Direktiivin 97/67/EY 7 artiklan 3 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2002/39/EY.

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

3 EU:n postiuudistuksen aloittamisesta lähtien komissio on tilannut 20 tutkimusta, ks. http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm

ja sosiaalisiin näkökohtiin) ja mitä mahdollisuuksia ne tarjoavat. Lisäksi tässä kertomuksessa tarkastellaan liitäntätoimenpiteitä, joilla voidaan lieventää mahdollisia riskejä, ja yleispalvelun vaihtoehtoisia rahoitusmekanismeja.

2. EU:N POSTIUUDISTUKSEN TAVOITTEET

EU:n postiuudistus on suunniteltu parantamaan tilannetta, jossa monopoliasemassa olevat vakiintuneet toimijat tarjoavat jäsenvaltioissa postipalveluja, joiden laatu vaihtelee ja valinnanvara on pieni.

Vastauksena perinteisillä postimarkkinoilla edessä oleviin muutoksiin ja tarpeeseen kehittää EU:n postipalvelujen sisämarkkinoita EU:n lainsäätäjä on päättänyt lisätä kilpailua markkinoilla ja luoda tarvittavat kannustimet tehokkuuden ja laadun parantamiselle[4]. Markkinakehityksen seuraamiseksi ja yleispalvelun tarjonnan valvomiseksi on luotu sääntelykehys.

Yleispalvelu määritellään EU:n tasolla seuraavien kahden pääseikan pohjalta: palvelut ja niiden tarjoamista koskevat ehdot. Yleispalvelu määritellään postidirektiivin 3 artiklassa[5]. Lyhyesti sanottuna kyse on pääsystä palveluihin (kirjeiden, pakettien, kirjattujen ja vakuutettujen lähetysten sekä muiden postilähetysten lähettäminen) ehdoin, jotka koskevat kohtuuhintaisuutta, saatavuutta ja laatua (keräily ja jakelu viitenä päivänä viikossa, rajoitettu perilletoimittamisaika) ja takaavat olennaisten vaatimusten (esimerkiksi kirjesalaisuuden) noudattamisen.

Kuten toissijaisuusperiaate antaa olettaa, postidirektiivissä säädettyä yleispalvelun laajaa määritelmää sovelletaan eri puolilla EU:ta eri tavoin, mikä kuvastaa eri kansallisia ja yhteiskunnallisia tarpeita. Poikkeukset sallitaan vain erityisolosuhteissa (esimerkiksi harvempi jakelu erittäin syrjäisillä alueilla).

Useimmissa jäsenvaltioissa yleispalvelu rahoitetaan edelleen vakiintuneiden julkisten toimijoiden tarjoamilla varatuilla palveluilla tai monopoleilla (joita täydennetään mittakaava- ja synergiaeduilla). Varatut palvelut ovat käyttökelpoinen yleispalvelun rahoitusmekanismi, mutta samalla ne ovat suurin postipalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamisen este. Kuten vuonna 1992 annetussa postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä koskevassa vihreässä kirjassa esitetään, toimijat tarvitsevat asianmukaisia kannustimia, jotta ne voivat mukauttaa palvelujaan, innovoida ja tarjota tehokkaan yleispalvelun kaikille EU:n kansalaisille. Tämän pohjalta komissio vahvisti markkinoiden valvotun avaamisen periaatteen vuonna 1992, neuvosto vuonna 1994 ja Euroopan parlamentti sekä neuvosto vuosina 1997 ja 2002, ja lisäksi komissio vahvisti sen postidirektiivin soveltamisesta antamissaan kertomuksissa – sillä edellytyksellä, että yleispalvelu voidaan turvata[6].

---

4 Postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä koskeva vihreä kirja, KOM(1991) 476 lopullinen.

5 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2002/39/EY.

6 KOM(91) 476 lopullinen, EYVL C 48, 16.2.1994, direktiivi 97/67/EY ja direktiivi (EY) N:o 2002/39/EY, KOM(2002) 632 lopullinen, KOM(2005) 102 lopullinen, KOM(2006) 595.

3. POSTIN YLEISPALVELUN TARJONTA: TILANNE

Äskettäin tehty analyysi osoittaa, että postin yleispalvelu on kehittynyt Euroopassa tyydyttävästi: laatu on korkea, hinnat ovat kohtuullisia ja palvelut ovat helposti saatavissa, ja lisäksi monet toimijat tekevät huomattavaa voittoa[7]. Postiuudistuksen tähänastiset myönteiset vaikutukset on otettu huomioon myös komission kertomuksissa postidirektiivin soveltamisesta[8] sekä äskettäin annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa[9].

Nykyiset postipalvelut eroavat suuresti perinteisistä postipalveluista: postialan toimijat ovat nykyään monimutkaisia nykyaikaisia liikeyrityksiä, jotka kilpailevat muiden viestintävälineiden kanssa dynaamisessa ympäristössä. Yli 87,5 prosenttia postilähetyksistä on yritysten lähettämiä. Lisäksi uusin teknologia vaikuttaa postipalvelujen tarjontatapaan ja muodostaa haasteen postialan ydintoiminnalle. Tässä yhteydessä talouden toimijat, jotka toimivat postipalvelujen arvoketjun eri vaiheissa, erityisesti pk-yritykset, ovat tärkeä postialan tulevan kasvun lähde[10].

Jotkin jäsenvaltiot ovat EU:n aikatauluun nähden etuajassa ja ovat jo avanneet postialan kilpailulle täysimääräisesti tai suurelta osin taikka aikovat tehdä niin. Arvioiden mukaan vuoteen 2008 mennessä noin 60 prosenttia EU:n kirjelähetyksistä on avattu kilpailulle täysimääräisesti. Vaikka kyseiset maat ovat poistaneet varatut palvelut, ne ovat säilyttäneet ja täyttäneet yleispalveluvelvollisuuden. Esimerkit Ruotsista, Suomesta ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta osoittavat, että postipalveluista on tullut tehokkaampia ja luotettavampia ja että ne täyttävät kansalaisten ja yritysten tarpeet[11]. Kuluttajat kokevat postipalvelujen tarjonnan hyvin eri lailla eri maissa[12].

Yleispalvelun tarjonnalle asetettujen vaatimusten (kohtuuhintaisuus, korkea laatu ja kattava postiverkko) ja työympäristön muutosten lähempi analysointi osoittaa, että postialan muutosten vaikutukset eivät jää toimijoilta ja asiakkailta huomaamatta, olipa markkinat avattu kilpailulle tai ei. Tärkeät liikkeellepanovoimat, kuten kysyntä, tekninen kehitys, organisatoriset muutokset ja sääntelyjärjestelmät, vaikuttavat yleispalvelun tarjontatapaan[13]. Nykytilanteelle on ominaista uusi dynamiikka, johon voidaan yhdistää yleispalvelun ammattimaisempi tarjonta, parempi palvelutaso ja suurempi asiakkaille koituva hyöty.

---

7 *Main developments in the postal sector (2004–2006)*, WIK-Consult 2006 (jäljempänä 'WIK 2006').

8 KOM(2002) 632, KOM(2005) 102 ja KOM(2006) 595.

9 Euroopan parlamentin päätöslauselma postidirektiivin soveltamisesta (direktiivi 97/67/EY sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2002/39/EY) (2005/2086(INI)), helmikuu 2006.

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

11 *A broad economic analysis of the effects of liberalising the postal market*, Swedish Institute for growth policy studies, 2005.

12 Lähde: Eurobarometri-tutkimus 2002 (vain EU15), 2003 (vain uudet jäsenvaltiot), 2004, 2006 ja kohderyhmät 2006.

13 *Technology and innovation in the postal sector*, A D Little, 2004, *European landscape in 2015*, Boston Consulting Group, 2006 (jäljempänä 'BCG 2006').

4. MARKKINOIDEN TÄYSIMÄÄRÄISEN AVAAMISEN MAHDOLLISET VAIKUTUKSET YLEISPALVELUUN

4.1. Vaikutukset yleispalvelun tarjontaan

Postipalveluihin pääsy

Muutokset postin yleispalveluun pääsyssä näkyvät jo verrattaessa nykytilannetta perinteiseen pääsyyn postin yleispalveluun. Markkinoiden täysimääräisen avaamisen jälkeen ei ole odotettavissa muita olennaisia muutoksia. Myönteisenä vaikutuksena odotetaan koordinoidumpia ja korkealaatuisempia palveluja. Kielteisenä vaikutuksena saattaa postipalveluihin pääsy vaikeutua syrjäisillä seuduilla, jolloin voi olla tarpeen toteuttaa avustavia toimia, jos yleispalvelun tarjoajat ja muut markkinatoimijat eivät tarjoa riittäviä vaihtoehtoja. Usean toimijan ympäristössä ja erityisesti siirtymäkauden aikana tarvitaan sääntelyä ja valvontaa, jotta voidaan varmistaa kuluttajien ja pk-yritysten pääsy palveluihin.

Palvelun laatu

Palvelujen kattavuus ja korkea laatu ovat vakiintuneiden yleispalvelun tarjoajien kaikkein tärkeimmät markkinointiedut. Olisi absurdia, jos tarjoajat alentaisivat standardejaan täysin kilpailluilla markkinoilla. Kilpailupaineiden puuttuessa vähemmän kiinnostavilla markkinasegmenteillä voi olla tarpeen jatkaa sääntelyä ja valvontaa, jotta voidaan varmistaa korkea laatu[14].

Kohtuuhintaisuus

Yleensä ottaen markkinoiden täysimääräisen avaamisen odotetaan vaikuttavan yleispalveluun siten, että palvelut sovitetaan paremmin tosiasiallisiin tarpeisiin ja että kuluttajat ja pk-yritykset ovat valmiita maksamaan näistä palveluista. Kohtuuhintaisuus on edelleen tärkeä tekijä pienemmille asiakkaille ja erityisesti niille kuluttajille, jotka käyttävät postipalveluihin vain hyvin pienen osan varoistaan. Kehityksen seuraamiseksi voidaan ottaa käyttöön suojatoimia, kuten hintakattomekanismeja.

4.2. Vaikutukset yleispalvelun rahoitukseen

Markkinavoimat lisäävät yleispalvelun tarjonnan tehokkuutta ja rajoittavat jäännöskustannuksia, joilla ei ole suoraa taloudellista merkitystä. Yleispalvelun tarjontaa ei kuitenkaan voida jättää täysin markkinavoimien varaan. Yleispalvelun tarjoajille on myönnettävä jonkin verran kaupallista vapautta (erityisesti poistamalla velvollisuus käyttää yhtenäistä hinnoittelua suuriin postieriin). Lisäksi voi olla tarpeen käyttää tapauskohtaista rahoitusta, jos se on perusteltua ja oikeasuhtaista. Varsinkin sellaisilla markkinoilla, joilla postilähetysten määrä henkeä kohti on pieni, voidaan toteuttaa myös sääntelytoimia.

4.3. Vaikutukset työllisyyteen

Vakiintuneet toimijat ovat rakennemuutosvaiheessa, ja markkinoiden avaaminen on vain yksi tämän kehityksen liikkeellepanevista voimista. Kaiken kaikkiaan dynaamisempien avointen markkinoiden tukeminen tuottaa suurempaa hyötyä koko alalle laajemmassa mielessä kuin

---

[14] *The evolution of the regulatory model for European postal services*, WIK-Consult, 2005 (jäljempänä 'WIK 2005').

nykytilanteen säilyttäminen[15]. Markkinoiden täysimääräisen avaamisen odotetaan laajentavan postimarkkinoita, helpottavan postialan integroitumista vaihtoehtoisiin viestintä- ja kuljetusmenetelmiin ja lisäävän sen kykyä kilpailla näiden kanssa, ja tämän puolestaan odotetaan edistävän osaltaan työllisyyden säilyttämistä yleispalvelua tarjoavissa yrityksissä ja uusien työpaikkojen luomista muissa yrityksissä ja markkinatulokkaissa.

4.4. Vaikutukset alueelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen

Siltä osin kuin yleispalvelun tarjoajat täyttävät yhteiskunnallista tehtävää, niiden saattaa olla tarpeen pyytää vastaavaa taloudellista korvausta. Sopivia ratkaisuja olisi löydettävä ja löydetäänkin kansallisella tasolla, jolla tällaisia tilanteita voidaan arvioida parhaiten ja jolla voidaan laatia asianmukaisia rahoitussuunnitelmia (kuten esimerkiksi Ranskan ja Norjan tapauksissa)[16].

4.5. Jäsenvaltioiden välisten erojen merkitys

Tässä arvioinnissa on tärkeää tarkastella sitä, että markkinoiden avaamisella voi olla erilaisia vaikutuksia eri jäsenvaltioihin riippuen siitä, mikä on kansallisten postimarkkinoiden tilanne ja kuinka hyvin vakiintuneet yleispalvelun tarjoajat ovat valmistautuneet markkinoiden avaamiseen. Väitetään, että markkinoiden avaaminen saattaa näistä eroista johtuen vaikuttaa haitallisesti yleispalvelun tarjontaan joissakin jäsenvaltioissa. PWC:n tekemässä tutkimuksessa kaikkia EU:n laajuisia eroja peilataan markkinoiden täysimääräisen avaamisen skenaariota vasten ja todetaan, että markkinoiden avaaminen vuonna 2009 ei vaaranna yleispalvelun tarjontaa yhdessäkään jäsenvaltiossa, mistä syystä avaamista ei pitäisi lykätä. Tämä vahvistaa komission oman arvion lisäksi myös muut arviot, erityisesti Ecorys-tutkimuksen, jossa tarkastellaan lähemmin kilpailun kehittymisen näkymiä yksittäisillä markkinoilla, WIK-Consultin kaksi peräkkäistä tutkimusta Euroopan postimarkkinoiden kehityksestä ja Neran tutkimuksen postialan taloudesta (vaikka nämä kolme tutkimusta eivät perustu maakohtaisiin selvityksiin, niissä päädytään samankaltaisiin tuloksiin)[17].

Jäsenvaltioiden tasolla voi olla tarpeen toteuttaa toimia, jos vakiintunut toimija ei ole valmistautunut riittävällä tavalla markkinoiden avaamiseen. Näiden toimien avulla vakiintuneen toimijan olisi kyettävä toteuttamaan rakenneuudistuksia heikentämättä yleispalvelun tarjontaa. Lopullisen ajankohdan vahvistaminen markkinoiden täysimääräiselle avaamiselle antaa tarvittavat kannustimet valmistelujen saattamiseksi päätökseen ajoissa. Joillekin yleispalvelun tarjoajille mahdollisesti koituvat erityiset ongelmat voidaan ratkaista täydentävillä suojatoimilla ilman, että markkinoiden täysimääräistä avaamista on lykättävä alkavaksi vuoden 2009 jälkeen.

4.6. Uudistuksen lykkäämisestä aiheutuvat riskit

Jos tosiasiallisen markkinoiden avaamisen näkymiä ei olisi, yleispalvelun tarjonta voisi pitkällä aikavälillä vaarantua[18]. Tarvitaan uusia investointeja, jotta voidaan vastata markkinoiden uusiin haasteisiin ja jatkaa yleispalvelun tarjontaa tilanteessa, jossa kansalliset

---

15 BCG 2006, s. 19.

16 PWC 2006, s. 169.

17 *Economics of postal services*, Nera, 2004, *Development of competition in the postal sector*, Ecorys, 2005 (jäljempää 'Ecorys 2005'), *Main developments in the European postal sector*, WIK-Consult, 2004 (jäljempänä 'WIK 2004'), WIK 2006 ja PWC 2006.

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

hallitukset ovat budjettirajoitustensa vuoksi entistä haluttomampia investoimaan postialan infrastruktuuriin[19]. Arvioidessaan mahdollisuuksiaan investoida postialaan talouden toimijat tarvitsevat sääntelyvarmuutta ja vahvistuksen markkinoiden avaamisesta, joka vapauttaa postimarkkinoiden potentiaalin.

Monopolien säilyttäminen ei antaisi vakiintuneille toimijoille tarvittavia kannustimia laadun ja tehokkuuden varmistamiseksi kaikkien käyttäjien eduksi. Näkymät (jatkuvista) hinnannousuista johtaisivat siihen, että käyttäjät siirtyisivät käyttämään muita viestintävälineitä. Se myös jarruttaisi investointisuunnitelmia ja heikentäisi panostusta innovointiin ja lisäarvopalveluihin. Lisäksi postialan – ja postimarkkinoiden dynamiikasta riippuvaisten lähialojen – työllisyys vaarantuisi pitkällä aikavälillä. Lyhyesti sanottuna: uudistuksen lykkääminen antaisi markkinoille väärän signaalin.

Jos markkinoiden avaamista ei jatkettaisi, tarvittaisiin lisäsääntelytoimia, jotta kilpailua voitaisiin edistää ja ohjata, ilman että tehokkuus ja asiakaslähtöisyys välttämättä paranisivat. Tämä olisi vastoin paremman ja kohdennetumman sääntelyn ajatusta, joka saa koko ajan enemmän jalansijaa kaikkialla EU:ssa[20].

5. TÄYDENTÄVÄT JA LIITÄNNÄISTOIMET YLEISPALVELUN TURVAAMISEKSI TÄYSIMÄÄRÄISESTI AVATUILLA MARKKINOILLA

5.1. Toimenpidetasot: markkinavoimat sekä sääntely EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla

Markkinavoimat sekä sääntely EU:n tai jäsenvaltioiden tasolla tarjoavat useita markkinoiden avaamisen edistämisvälineitä siten, että samalla turvataan yleispalvelu. Ensimmäiseksi yleispalvelun tarjoajien on sitouduttava mukautumaan uuteen tilanteeseen ja huolehdittava siitä, että yleispalvelu hyötyy dynaamisista tehokkuuseduista (jotka saadaan uudelleenorganisoinnin, asiakaslähtöisyyden lisäämisen ja työvoiman mukauttamisen kautta). Seuraavaksi postiasiakkaille on annettava lisätakeita yleispalvelun turvaamisesta EU:n ja/tai jäsenvaltioiden tason sääntelykehyksen avulla. Lisäksi käytettävissä olisi oltava – jos tarpeellista ja perusteltua – mahdollisuus hakea rahoitusta yleispalvelun tarjontaa varten.

Tässä järjestyksessä kyseiset toimet tarjoavat päätöksentekijöille laajan valikoiman vaihtoehtoja, joista he voivat valita ne, jotka soveltuvat parhaiten kansalliseen tilanteeseen. Lukuisat tutkimusraportit ja tapaustutkimukset vahvistavat, että nämä toimet ovat toteutettavissa intressitahojen asianmukaisella tuella[21].

5.2. Markkinareaktiot: dynaamiset tehokkuusedut

Postilähetysten määrän lisääminen

Koska mittakaavaedut ovat tärkeitä yleispalvelun tarjonnan kannalta, postilähetysten määrä on keskeinen tekijä tasoitettaessa markkinoiden avaamisen mahdollisia vaikutuksia. Kasvuodotukset ovat korkeat markkinoilla, joilla postilähetysten määrä henkeä kohti on

---

19 WIK 2006, s. 159.

20 Parempaa sääntelyä kasvun ja työllisyyden edistämiseksi Euroopan unionissa koskeva valmisteluasiakirja, SEC(2005) 175.

21 WIK 2004, Ecorys 2005, WIK 2006, BCG 2006 ja PWC 2006.

pieni[22], ja erityisesti niillä, joihin markkinoiden avaaminen todennäköisesti vaikuttaa vahvimmin[23]. Lisäksi yhteistyön laajentaminen suuria postieriä lähettävien yritysten kanssa voi parantaa merkittävästi mahdollisuuksia lisätä postilähetysten määrää. Edistämällä postin käyttöä viestinnän välineenä – muun muassa suoramainonnan ollessa tärkeä osa sitä – näillä tekijöillä voidaan tukea yleispalvelun tarjontaa suoraan ja välillisesti.

Tulojen diversifiointi

Jos postialan toimijoille annetaan hieman kaupallista vapautta, niillä on mahdollisuuksia diversifioida tulojaan ja hyödyntää mittakaavaetuja markkinoilla. Sisäisten ristikkäistukien avulla yleispalvelun tarjoajat voivat tarvittaessa varmistaa välillisesti valmiutensa tarjota postin yleispalvelu. Postialan toimijoilla on useita mahdollisuuksia monipuolistaa toimintaansa arvoketjussa ja laajentaa palveluvalikoimaansa. Monet erikokoiset ja erilaisiin tavoitteisiin tähtäävät toimijat ovat jo menestyksekkäästi mukana postipankkitoiminnassa, vähittäismyynnin, logistiikan ja pikapalvelujen kehittämisessä, alueellisessa tai kansainvälisessä kehittämistoiminnassa tai laajennetuissa kumppanuuksissa logistiikka-alan kanssa[24].

Yleispalvelun tarjoajien toiminnan rakenneuudistukset

Rakenneuudistusten toteuttaminen vakiintuneiden toimijoiden toiminnassa on tärkeä edellytys sille, että ne voivat mukautua täysimääräisesti avattuihin markkinoihin. Rakenneuudistusten myötä ne kykenevät toimimaan kilpailluilla markkinoilla ja samalla säilyttämään yleispalvelun tason. Tavoitteena on tarjota kaikille käyttäjille tehokkaampia palveluja. Useat vertailukohdat osoittavat, että kustannusten vähentäminen on mahdollista ja rakenneuudistuksia voidaan tehdä erilaisin aikatauluin ja tavoin[25].

Lisäksi työllisyystasoa olisi voitava mukauttaa asteittain, jos se on tarpeen uuden markkinatilanteen huomioon ottamiseksi, koska suuri osa työvoimasta on pian eläkeiässä.

5.3. Sääntelytoimet suojatoimina

Markkinoiden avaamiseen ei voida valmistautua yhdellä ainoalla tavalla. Toteuttamalla erilaisia ennakoivia toimia markkinoiden tasolla ja sitoutumalla uudistuksiin vahvasti voidaan yleispalvelun tarjoajille antaa valmiudet toimia avatuilla markkinoilla ja hyötyä niistä. Lisäksi voi olla asianmukaista toteuttaa joitakin sääntelytoimia täydentävinä suojatoimina, jotta yleispalvelu voidaan turvata.

Toimet yleispalvelun varmistamiseksi

Postidirektiivissä (esimerkiksi 4 ja 22 artiklassa) nimenomaisesti annetaan jäsenvaltioille kehys yleispalvelun tarjonnan varmistamiseksi ja vahvistetaan nimenomaiset kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset. Postidirektiivissä vahvistetut kansalliset sääntelyviranomaiset ovat se taho, joka kykenee parhaiten valvomaan yleispalveluvelvoitteen täyttymistä ja toteuttamaan asianmukaisia toimia, jos yleispalvelun tarjonta vaarantuu. Ne voivat itse päättää, mikä on tehokkain ja sopivin mekanismi yleispalvelun saatavuuden takaamiseksi noudattaen

---

22 WIK 2006, s. 202.
23 PWC 2006, s. 119.
24 WIK 2004, BCG 2006 ja PWC 2006.
25 PWC 2006, s. 177 ja BCG 2006, s. 52.

objektiivisuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden, suhteellisuuden ja markkinoiden mahdollisimman vähäisen vääristymisen periaatteita.

Pääsy yleispalvelun tarjoajan infrastruktuuriin

Vaikka pääsy yleispalvelun tarjoajan infrastruktuuriin voidaan usean toimijan ympäristössä turvata yksittäisten toimijoiden välisillä sopimuksilla, kuten Ruotsin esimerkki osoittaa, myös kansalliset sääntelyviranomaiset voivat ottaa hoitaakseen asiaan liittyviä valvontatehtäviä.

Asianmukaiset postiketjun loppupäähän pääsyä sääntelevät järjestelmät (joissa kilpailijoille myönnetään pääsy vakiintuneen toimijan jakeluverkkoon) voivat osaltaan edistää postipalvelujen rahoittamista maaseuduilla tai sellaisilla alueilla, joilla syntyy korkeita kustannuksia[26]. Tämä kysymys voidaan ratkaista parhaiten kansallisella tasolla, jolloin voidaan soveltaa joustavuutta ja ottaa huomioon kansalliset olosuhteet.

Kaupallinen joustavuus yrityspostin alalla

Yhtenäisen hinnoittelun poistaminen yrityspostin alalta ja riittävän joustavuuden salliminen hinnoittelun suhteen auttavat yleispalvelun tarjoajia mukautumaan markkinoiden avaamiseen[27].

Sääntely- ja kilpailuviranomaisten yhteinen tehtävä

On olemassa vaara siitä, että kilpailu ei kehity odotetulla tavalla ja että edellä mainitut kilpailun edut eivät toteudu. Koska kilpailu on alkuvaiheessa vielä haavoittuvaista, sääntely- ja kilpailuviranomaisten on valvottava sitä asianmukaisella tavalla[28].

Toimilupajärjestelmien käyttö poikkeuksellisissa olosuhteissa

Yleispalvelun turvaamiseksi voidaan edelleen käyttää toimilupajärjestelmiä, jotka mahdollistavat erityisten laatu-, saatavuus- ja tehokkuusvaatimusten asettamisen uusille postialan toimijoille, mikäli tämä on kohtuullista ja oikeasuhtaista.

Hintakatot

Kansallisella sääntelyelimellä on valmiudet (asianmukaisten hintakattojen avulla) valvoa mahdollisten hinnannousujen laajuutta ja vauhtia sekä pitää hinnat kohtuullisella ja asianmukaisella tasolla.

5.4. Yleispalvelun rahoittamiseen liittyvät suojatoimet

Myöskään sen jälkeen, kun jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tarvittavat toimet helpottaakseen sääntely- ja markkinaympäristön mukauttamista lisääntyneeseen kilpailuun[29], ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että joissakin jäsenvaltioissa jää rahoitettavaksi yleispalvelun tarjonnan nettomääräisiä jäännöskustannuksia. Varattujen palvelujen sijaan käytettävissä on muita ratkaisuja korvauksen myöntämiseksi (valtiontuki, alakohtaiset maksut tai

---

26 PWC 2006, s. 127 ja WIK 2005, s. 94.

27 WIK 2005, s. 138, ja PWC 2006, s. 115.

28 *The impact of competitive entry into the Swedish postal market*, Cohen, R. et al., 2006, WIK 2005, Ecorys 2005 ja WIK 2006, liite A2.

29 Ks. erityisesti postialan arvonlisäveroa koskeva komission ehdotus KOM(2003) 234, sellaisena kuin se on muutettuna asiakirjalla KOM(2004) 468, joka on edelleen neuvoston käsiteltävänä.

korvausrahasto) tai palvelujen hankkimiseksi (julkinen tarjouspyyntö tai yleispalveluvelvoitteiden määrääminen muille toimijoille). Näitä toisiaan mahdollisesti täydentäviä mekanismeja voidaan toteuttaa kansallisella tasolla siinä laajuudessa kuin se on tarpeen ja riittävän perusteltua. Toimien oikeasuhtaisuuden testaamisella olisi kurinalaisempia vaikutuksia kuin varatuilla palveluilla.

6. PÄÄTELMÄ

Yleispalvelu voidaan turvata markkinoiden avauduttua täysimääräisesti vuonna 2009

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että EU:n lainsäätäjän 15 vuotta sitten valitsema lähestymistapa eli postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräinen toteuttaminen säilyttäen korkealaatuinen postin yleispalvelu näyttää olevan kestävä suunnitelma, joka voidaan toteuttaa kaikissa jäsenvaltioissa vuoteen 2009 mennessä. Tämän prosessin viivästyminen kuitenkin aiheuttaisi vakavia riskejä, koska markkinat kehittyvät nopeasti ja edellyttävät lisäuudistuksia. Postin yleispalvelun, asiakkaiden (myös yksittäisten kuluttajien) ja työllisyyden kannalta olisi paras, jos tätä kehitystä valvottaisiin viranomaisvoimin, mikä parantaisi toimijoiden vuorovaikutusta kilpailluilla markkinoilla.

Markkinakehityksen jättäminen ottamatta huomioon Euroopan postialan sääntelykehyksessä saattaisi vaarantaa yleispalvelun pitkän aikavälin kannattavuuden, koska markkinavoimat jäisivät ilman asianmukaisia kannustimia.

Käytettävissä olevat suojatoimet ja vaihtoehtoiset rahoitusmekanismit

Tarvittaessa käytettävissä on (tai käyttöön voidaan ottaa) useita avustavia toimia, joilla yleispalvelun tarjontaa voidaan tukea riittävästi markkinoiden kehittyessä ja siten varmistaa, että tehokkaat ja luotettavat postipalvelut vastaavat EU:n kansalaisten tarpeita. Näitä toimia voidaan toteuttaa myös sellaisilla markkinoilla, joilla yleispalvelun tarjoaja ei ole riittävästi valmistautunut markkinoiden avaamiseen.

On olemassa vaihtoehtoisia rahoitusmekanismeja, joiden avulla voidaan – jos tarpeen ja oikeasuhtaista – korvata yleispalvelun tarjonnasta aiheutuvia kustannuksia. Toissijaisuusperiaate mahdollistaa EU:n postialan sääntelykehyksen osalta sen, että voidaan löytää toimenpideyhdistelmä, joka soveltuu kaikkein parhaiten yleispalvelun turvaamiseen.

Jatkotoimet

Markkinoiden täysimääräinen avaaminen on vasta ensimmäinen etappi matkalla tavoitteeseen eli tehokkaisiin kilpailuun perustuviin markkinoihin, jotka varmistavat postin yleispalvelun pitkän aikavälin kannattavuuden. Markkinavoimat sopeutuvat uuteen tilanteeseen siirtymäkauden aikana. Postimarkkinoiden vakiinnuttua voi syntyä tilanne, jossa avustavia sääntelytoimia ei enää tarvita ja/tai uusien toimien toteuttaminen on välttämätöntä. Siirtymäkauden aikana markkinatoimijoiden on sopeuduttava uuteen tilanteeseen ja sääntelyviranomaisten on valvottava huolella kehitystä sen varmistamiseksi, että EU:n kansalaiset ja yritykset voivat täysimääräisesti hyödyntää korkealaatuista yleispalvelua ja kaikkien postialan toimijoiden suurempaa asiakaslähtöisyyttä.