EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.10.2006
KOM(2006) 596 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Den fullständiga liberaliseringen av den inre marknaden för posttjänster 2009 – prognosstudie av konsekvenserna för de samhällsomfattande posttjänsterna

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Den fullständiga liberaliseringen av den inre marknaden för posttjänster 2009 – prognosstudie av konsekvenserna för de samhällsomfattande posttjänsterna

(Text av betydelse för EES)

1. BAKGRUND OCH SYFTE

EU:s politik inom postområdet lades fast för över 15 år sedan. Målet har hela tiden varit att säkerställa en god stadigvarande postservice för hushåll och andra kunder i hela EU. Den plan för EU:s postreform som fastställdes av Europeiska rådet och Europaparlamentet innebar att man successivt skulle införa konkurrens på postmarknaden för att höja servicens effektivitet och kvalitet och för att bredda urvalet av tjänster. Slutmålet var en fullständig liberalisering av marknaden. Under de senaste 15 åren har de kvarvarande monopolen successivt avvecklats, och marknadsaktörerna har fått tid på sig att anpassa sina organisationer till den nya situationen. I postdirektivet anges 2006 som det år då kommissionen skall signalera huruvida planen för postreformen kan fullföljas och det sista steget kan tas för en fullständig liberalisering av marknaden, som enligt direktivet skall uppnås 2009. I direktivet föreskrivs uttryckligen[1] att kommissionen år 2006, som är en milstolpe på vägen, skall lägga fram en prognosstudie för att kunna bedöma huruvida detta kan ske med bibehållande av de samhällsomfattande posttjänsterna eller inte. (Med *samhällsomfattande posttjänster* avses de tjänster som enligt lag måste tillhandahållas alla hushåll och företag enligt specificerade krav.)

Huvudsyftet med den här studien är att ge en utblick mot framtiden och förutspå vad som kommer att hända med de samhällsomfattande posttjänsterna på en fullständigt liberaliserad marknad 2009. För att kunna göra det måste man också titta på hur de samhällsomfattande posttjänsterna skall finansieras när det saknas monopol eller monopolområde. För den här studien har kommissionen med avsikt följt en mycket försiktig linje med fokus på ett långsiktigt bibehållande av de samhällsomfattande posttjänsterna till gagn för allmänheten och näringslivet i EU.

Studien bygger på resultaten av konsultföretaget PriceWaterhouseCoopers (PWC) branschstudie av de effekter en fullständig liberalisering av marknaden kommer att få för de samhällsomfattande posttjänsterna[2]. Även andra underlag har använts, framför allt tidigare branschstudier[3], expertrapporter, samråd med marknadsaktörer, forskningsresultat och erfarenheter från konkurrens på postmarknader och inom andra branscher.

Vi redovisar på nytt målen för EU:s postreform och beskriver både det aktuella läget för de samhällsomfattande posttjänsterna i EU och de framtida marknadstrenderna. I studien bedöms

---

1 Artikel 7.3 i direktiv 97/67/EG i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2002/39/EG.

2 *The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009* (”Fullständig liberalisering av den inre marknaden för posttjänster – konsekvenser för de samhällsomfattande posttjänsterna”), PriceWaterhouseCoopers, 2006 (i fortsättningen kallar vi rapporten PWC 2006).

3 Kommissionen har låtit genomföra 20 studier sedan EU:s postreform startade. Se webbplatsen http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm

också de konsekvenser och möjligheter som en konkurrensutsatt, liberaliserad inre marknad för post kan innebära för de samhällsomfattande posttjänsterna och för andra mål som EU har satt upp inom postområdet, t.ex. i fråga om sysselsättning och sociala villkor. Slutligen tar vi upp åtgärder som kan behöva vidtas för att undanröja potentiella risker. Även alternativa lösningar för finansieringen av de samhällsomfattande posttjänsterna behandlas.

2. MÅLEN FÖR EU:S POSTREFORM

EU:s postreform har tagits fram i syfte att förbättra den stillastående situationen med skiftande kvalitet och begränsat utbud av posttjänster som tillhandahålls av de tidigare monopolisterna i respektive medlemsstat, dvs. de gamla postverken.

För att möta de förestående förändringarna på den traditionella postmarknaden, och med hänsyn till behovet av att utveckla EU:s inre marknad för posttjänster, har rådet och Europaparlamentet valt att konkurrensutsätta marknaden. På så sätt vill man stimulera till ökad effektivitet och kvalitet[4]. Man har också infört bestämmelser för bevakning av marknadsutvecklingen och kontroll av tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster.

EU:s definition av samhällsomfattande posttjänster grundar sig på två huvudkomponenter: befordran av fastställda typer av försändelser och villkoren för deras befordran. Samhällsomfattande posttjänster definieras i artikel 3 i postdirektivet[5]. De kan sammanfattas som befordran av fastställda typer av försändelser (brev, paket, rekommenderade och assurerade försändelser samt övriga postförsändelser) på fastställda villkor i fråga om priser, tillgänglighet och kvalitet (insamling och utdelning fem dagar i veckan och befordran inom fastställd tid) samt uppfyllande av *väsentliga krav* (t.ex. brevhemlighet).

Som en följd av subsidiaritetsprincipen tillämpas postdirektivets breda definition av samhällsomfattande posttjänster på olika sätt inom EU, något som avspeglar skillnader i nationella och sociala behov. Undantag får beviljas för exceptionella förhållanden. Så tillåts t.ex. längre intervall för leverans till avlägset belägna områden.

Än idag sker finansieringen av de samhällsomfattande posttjänsterna huvudsakligen via ett monopol eller monopolområde – kompletterat med fördelar uppnådda genom stordrift och ökat utbud – som innehas av etablerade offentliga postföretag (tidigare monopolister). Monopolområdet är ett säkert sätt att finansiera samhällsomfattande posttjänster, samtidigt som det utgör det största hindret för genomförandet av den inre marknaden för post. Som kommissionen förklarade i 1992 års grönbok om utvecklingen av den inre marknaden för posttjänster, måste det till fungerande stimulansmedel för att postföretagen skall anpassa tjänsteutbudet, införa innovationer och tillhandahålla välfungerande samhällsomfattande posttjänster åt alla i EU. Det är bakgrunden till varför en liberalisering av marknaden under kontrollerade former, på villkor att de samhällsomfattande posttjänsterna kan säkerställas, fick

---

4 Grönboken om utvecklingen av den inre marknaden för posttjänster, KOM(91) 476 slutlig.

5 Europaparlamentets och rådets 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 direktiv 2002/39/EG.

stöd av kommissionen 1992, rådet 1994, Europaparlamentet och rådet 1997 och 2002 samt i flera rapporter från kommissionen om tillämpningen av postdirektivet.[6]

3. SAMHÄLLSOMFATTANDE POSTTJÄNSTER – AKTUELLT LÄGE

Färska undersökningar visar att de samhällsomfattande posttjänsterna har utvecklats tillfredsställande i EU. De håller hög kvalitet, priserna är rimliga, tjänsterna är lätt tillgängliga och många postföretag har god lönsamhet.[7] Den positiva effekt som postreformen haft hittills framhålls också i kommissionens rapporter om tillämpningen av postdirektivet[8], liksom i en färsk resolution från Europaparlamentet[9].

Idag ser postservicen helt annorlunda ut än tidigare. Postföretagen är numera komplexa moderna industriföretag som konkurrerar med andra kommunikationsmedier i en starkt föränderlig miljö. Över 87,5 % av all post kommer från företag. Till detta kommer att nya tekniska framsteg påverkar det sätt på vilket postservicen tillhandahålls. De innebär också ett hot mot de traditionella postföretagens kärnverksamhet. Här kan näringslivet, framför allt små och medelstora företag, som spelar en aktiv roll i de olika leden av den postala värdekedjan, erbjuda betydelsefulla möjligheter för en framtida tillväxt av postsektorn.[10]

Några medlemsstater har redan konkurrensutsatt postmarknaden helt eller i betydande omfattning snabbare än vad EU:s tidtabell anger. Andra har bestämda planer på att göra det. Det innebär att man räknar med att omkring 60 % av brevvolymen i EU kommer att vara helt konkurrensutsatt vid utgången av 2008. I de aktuella länderna har man kunnat vidmakthålla och uppfylla kraven på samhällsomfattande tjänster, trots att monopolområdet avskaffats. Exemplen Sverige, Finland och Storbritannien visar att effektiviteten och tillförlitligheten hos postservicen har förbättrats och att den tillgodoser hushållens och näringslivets behov.[11] Hur konsumenterna upplever tillgången till postservice varierar starkt mellan länderna.[12]

En analys av de närmare kraven på samhällsomfattande tjänster (rimliga priser, specificerad kvalitet och ett väl utbyggt nät av postkontor), liksom förändringar av arbetsmiljön, visar att både postföretagen och kunderna märker effekterna av förändringarna, oberoende av

---

6 KOM(91) 476 slutlig; EGT C 48, 16.2.1994; direktiv 97/67/EG och direktiv 2002/39/EG; KOM(2002) 632 slutlig; KOM(2005) 102 slutlig; KOM(2006) 595

7 *Main developments in the postal sector (2004–2006)* [”Viktiga utvecklingslinjer inom postsektorn (2004–2006)], WIK-Consult 2006 (i fortsättningen kallad Wik 2006).

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

9 Europaparlamentets resolution om tillämpningen av postdirektivet (direktiv 97/67/EG i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2002/39/EG) [2005/2086(INI)], februari 2006.

10 *The European Mail Manifesto: Growth, Partnership and Innovation in a changing industry* (”Europeiska postmanifestet – tillväxt, samarbete och innovation i en bransch i förändring”). Postal Users' Group (postanvändargruppen), 2006.

11 *Samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden.* Svenska institutet för tillväxtpolitiska studier, 2005.

12 Källa: Eurobarometer-undersökningar 2002 (enbart EU:s 15 gamla medlemssater [EU-15]), 2003 (enbart de nya medlemssaterna), 2004 och 2006 samt resultat från fokusgrupper (*Focus Groups*) 2006.

marknadens liberalisering. Viktiga drivkrafter som efterfrågan, teknisk utveckling, organisatoriska förändringar och regleringssystem påverkar sättet på vilket de samhällsomfattande tjänsterna tillhandahålls.[13] Det har vuxit fram en ny dynamik, med en professionellare skötsel av de samhällsomfattande tjänsterna, bättre kvalitet och större nytta för kunderna.

4. POTENTIELLA EFFEKTER FÖR DE SAMHÄLLSOMFATTANDE TJÄNSTERNA PÅ EN FULLSTÄNDIGT LIBERALISERAD MARKNAD

4.1. Effekter för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster

Tillgång till postservice

Förändringen av det traditionella sättet för kundernas tillgång till samhällsomfattande tjänster har redan visat sig. Man räknar inte med att en fullstädig liberalisering av marknaden skall leda till någon ytterligare större förändring. Till plussidan hör att man förväntar sig att tjänsterna blir bättre anpassade till kundernas behov och får högre kvalitet. Till minussidan hör att tillgången i avlägset belägna områden kan försämras, och det kan göra att man måste vidta åtgärder om de lösningar som leverantörerna av samhällsomfattande tjänster och andra marknadsaktörer erbjuder inte är tillfredsställande. En marknad med flera aktörer närvarande kommer att behöva övervakas för att garantera hushållens och småföretagens tillgång till postservice. Det gäller i synnerhet under övergångsperioden.

Kvalitet

Ett väl utbyggt distributionsnät och hög kvalitet på servicen är de viktigaste marknadsfördelarna hos de etablerade leverantörerna av samhällsomfattande tjänster (de tidigare monopolisterna). Det skulle inte vara logiskt för dem att i en situation med full konkurrens sänka sin standard. För mindre attraktiva marknadssegment – där det saknas konkurrenstryck – kan det bli nödvändigt med fortsatt reglering och övervakning för att garantera kvaliteten.[14]

Rimliga priser

Generellt räknar man med att de effekter en fullständig liberalisering av marknaden kommer att få för de samhällsomfattande tjänsterna är en bättre anpassning av servicen till de faktiska behoven och en vilja hos hushåll och småföretag att betala för den. För småkunder, särskilt dem som lägger ner bara en ytterst liten del av sin budget på postservice, är det viktigt med stabila priser. För att styra utvecklingen kan det bli aktuellt med prisreglering i form av pristak.

---

[13] *Technology and innovation in the postal sector* (”Teknik och innovation i postsektorn”), A. D. Little, 2004; European landscape in 2015 (”Hur ser Europa ut 2015?”), Boston Consulting Group, 2006 (i fortsättningen kallad *BCG 2006*).

[14] *The evolution of the regulatory model for European postal services* (”Utvecklingen av regleringsmodellen för den europeiska postservicen”), Wik-Consult 2005 (i fortsättningen kallad *Wik 2005*).

4.2. Effekter på finansieringen av samhällsomfattande tjänster

Marknadskrafterna kommer i ökande omfattning att bidra till ett effektivare tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster och begränsa kostnaden för den resterande delen som saknar direkt ekonomiskt intresse. Men det går inte att låta marknadskrafterna ta hand om framtiden för de samhällsomfattande tjänsterna. Leverantörerna av samhällsomfattande tjänster måste få ett visst kommersiellt spelrum, bl.a. genom avskaffande av kravet på att enhetliga priser måste tillämpas för s.k. sändningar (adresserad direktreklam). Om det är motiverat och det står i proportion till syftet kan det bli nödvändigt med finansiering inriktad på enskilda fall. Utöver detta kan det bli aktuellt med regleringsåtgärder, framför allt på marknader med små postvolymer per capita.

4.3. Effekter på sysselsättningen

Omstruktureringen av de tidigare monopolisterna är en stadig trend, där liberaliseringen av marknaden bara är en av drivkrafterna**.** Totalt sett har man mer att vinna på en strävan efter en mer dynamisk och öppnare marknad, som kommer att gagna ekonomin i stort, än på ett bibehållande av status quo.[15] En fullständig liberalisering av marknaden kommer att öka postmarknadernas sammanlagda storlek och göra det lättare för postföretagen att integrera sig och konkurrera med alternativa kommunikations- och transportsätt. Det kommer ytterligare att bidra till att sysselsättningen kan bibehållas långsiktigt hos leverantörerna av samhällsomfattande tjänster. Det kommer också att underlätta skapandet av nya jobb hos andra postföretag och nya aktörer.

4.4. Effekter för den geografiska och sociala sammanhållningen

I den mån leverantörer av samhällsomfattande fyller en social uppgift, kan de behöva begära ekonomisk ersättning för detta. Lösningarna på detta bör finnas på nationell nivå, där sådana krav bedöms bäst och den lämpligaste lösningen i fråga om finansiering kan erbjudas (se exemplen Frankrike och Norge).[16]

4.5. Betydelsen av skillnaderna mellan medlemsstaterna

En viktig fråga att behandla i den här studien är att effekterna av marknadsliberaliseringen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Det beror på att situationerna hos de nationella postmarknaderna är olika, och på att de etablerade leverantörerna av samhällsomfattande tjänster är olika väl förberedda. Det påstås att dessa skillnader gör att marknadsliberaliseringen i en del medlemsstater kan vara till skada för fullgörandet av de samhällsomfattande tjänsterna. I PWC:s undersökning har man gått igenom alla skillnader inom hela EU för fallet med en fullständig liberalisering av postmarknaden. Slutsatsen blev att en fullständig liberalisering 2009 inte i någon medlemsstat skulle påverka de samhällsomfattande tjänsterna negativt. Därför bör liberaliseringen inte heller skjutas upp. Detta styrker kommissionens egen bedömning, liksom bedömningar gjorda av andra. Till de senare hör Ecorys' undersökning, som ger ytterligare detaljer om de framtida följderna av konkurrensutvecklingen på respektive nationell marknad, två på varandra följande undersökningar av den europeiska postmarknadens utveckling utförda av Wik-Consult samt

---

[15] BCG 2006, s. 19.

[16] PWC 2006, s. 169.

Neras' undersökning av den postala ekonomin. Dessa tre undersökningar är inte regelrätta ländervisa redovisningar, men resultaten pekar i samma riktning.[17]

I enskilda fall kan man behöva vidta bestämda åtgärder på nationell nivå för att komma till rätta med situationer då den tidigare monopolisten inte har förberett sig tillräckligt väl för liberaliseringen. Det skulle ge den tidigare monopolisten möjlighet att omstrukturera utan att det går ut över de samhällsomfattande tjänsterna. Ett definitivt fastläggande av slutdatumet för den fullständiga marknadsliberaliseringen kommer att driva på förberedelserna så att de blir klara i tid. Speciella problem som en del leverantörer av samhällsomfattande tjänster kan råka ut för kan lösas genom ytterligare säkerställande åtgärder, utan att den fullständiga liberaliseringen behöver skjutas upp till efter 2009.

4.6. Risker om reformen försenas

Försvinner utsikterna till en liberalisering av marknaden, kan tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster komma att äventyras på sikt.[18] Man måste investera mer för att kunna klara nya marknadsutmaningar och för att kunna fortsätta att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i ett läge då de nationella regeringarna måste strama åt sina budgetar och därför är mindre benägna att investera i postal infrastruktur.[19] När aktörerna bedömer nyttan av att investera i postsektorn behöver de klarhet i rättsläget och visshet om att marknaden kommer att liberaliseras så att potentialen hos postmarknaden blir tillgänglig.

Man bör också hålla i minnet att fortsatt monopolskydd inte skulle ge de tidigare monopolisterna de incitament som behövs för att de skall eftersträva kvalitet och effektivitet till gagn för alla kunder. Utsikter för (ständiga) prisökningar kommer att göra att kunderna i stället väljer alternativa kommunikationsmedier. Det skulle också hämma investeringarna samt begränsa satsningarna på innovation och värdeförädlade tjänster (mervärdetjänster). Dessutom skulle jobben i postsektorn äventyras på lång sikt. Det gäller också jobben i angränsande sektorer som är beroende av en dynamisk postmarknad. Kort sagt: en försening av processen skulle skicka fel signal till marknaden.

Utan fortsatt liberalisering av marknaden skulle det behövas ytterligare regleringsingrepp för att stimulera och styra konkurrensen, men det behöver inte nödvändigtvis leda till ökad effektivitet och kundorientering. Det skulle också strida mot idén om bättre och mer riktad reglering, den modell som tillämpas alltmer inom hela EU.[20]

---

17 *Economics of postal services* (”Posttjänsternas ekonomi”), Nera 2004; *Development of competition in the postal sector* (”Utvecklingen av konkurrensen inom postsektorn”), Ecorys 2005 (i fortsättningen kallad *Ecorys 2005*); *Main developments in the European postal sector* (”De viktigaste utvecklingslinjerna i den europeiska postsektorn”), Wik-Consult 2004 (i fortsättningen kallad *Wik 2004*); Wik 2006, PWC 2006.

18 *Giving customers choice: a fully open postal services market* (”Att ge kunderna valfrihet – en fullständigt liberaliserad marknad för posttjänster”), Postcomm 2005.

19 Wik 2006, s. 159.

20 *Lagstifta bättre för tillväxt och arbetstillfällen i Europeiska unionen***,** SEK(2005) 175.

5. KOMPLETTERANDE OCH STÖDJANDE ÅTGÄRDER FÖR SÄKERSTÄLLANDE AV DE SAMHÄLLSOMFATTANDE TJÄNSTERNA VID EN FULLSTÄNDIG LIBERALISERING AV MARKNADEN

5.1. Åtgärder på olika nivåer: marknadskrafterna samt reglering på nationell nivå och EU-nivå

Det finns en rad sätt för hur man med hjälp av marknadskrafter och reglering på EU-nivå eller nationell nivå kan medverka i marknadsliberaliseringen samtidigt som de samhällsomfattande tjänsterna säkerställs. I steg ett förbinder sig leverantörerna av samhällsomfattande tjänster att anpassa sig till den nya situationen och göra det möjligt för de samhällsomfattande tjänsterna att dra nytta av dynamiska effektivitetsvinster (genom omorganisation, bättre kundorientering och anpassning av de anställda). Steg två går ut på att tillförsäkra postkunderna ytterligare skydd av de samhällsomfattande tjänsterna genom regelverk på EU-nivå eller nationell nivå. Slutligen bör det – om det behövs och är motiverat – finnas möjlighet att begära finansiering av de samhällsomfattande tjänsterna.

Tagna i den här ordningsföljden erbjuder dessa åtgärder ett brett spektrum av lösningar där beslutsfattarna kan välja dem som bäst tillgodoser de speciella behoven i respektive medlemsstat. En mängd forskningsrapporter och fallstudier styrker att åtgärderna kan genomföras med erforderlig medverkan av aktörerna.[21]

5.2. Marknadens reaktioner: dynamiska effektivitetsvinster

Ökande postmängder

Eftersom stordriftsfördelarna är av central betydelse för tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna, är postmängderna en viktig faktor för att dämpa eventuella negativa effekter av en marknadsliberalisering. Man räknar med stora ökningar av postmängden på marknader som nu har låga mängder per capita.[22] Det gäller särskilt de marknader där en marknadsliberalisering förväntas få störst effekter.[23] Slutligen kan ett utvidgat affärssamarbete med företag som sköter brevsändningar (massutskick) i hög grad förbättra möjligheterna att öka volymerna ytterligare. Genom att stimulera användningen av post som medium – däribland med direktreklam som ett viktigt inslag – kommer dessa faktorer att direkt och indirekt bidra till tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster.

Diversifiering av intäkterna

Om postföretagen ges viss kommersiell frihet, kan marknaden erbjuda möjligheter att diversifiera intäkterna och dra nytta av synergieffekter. Med hjälp av interna korssubventioner kan leverantörer av samhällsomfattande tjänster vid behov indirekt säkerställa sin förmåga att tillhandahålla dessa tjänster. Det finns gott om möjligheter för postföretagen att med framgång utvidga värdekedjan med ytterligare verksamheter och bygga upp ett bredare utbud av tjänster. Många postföretag med olika storlek och ambitionsnivåer har redan med framgång börjat med banktjänster, uppbyggnad av detaljhandelsverksamhet samt logistiktjänster och

---

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

22 Wik 2006, s. 202.

23 PWC 2006, s. 119.

expresspost, utvidgning av verksamheten regionalt eller internationellt samt utbyggnad av affärssamarbetet med logistikbranschen.[24]

Omstrukturering av leverantörerna av samhällsomfattande tjänster

En omstrukturering av de tidigare monopolisternas verksamhet är en viktig förutsättning för att de skall kunna anpassa sig till de nya förhållanden som uppstår genom en fullständig marknadsliberalisering. Omstruktureringen skall ge dem möjlighet att klara konkurrensen och samtidigt upprätthålla nivån på de samhällsomfattande tjänsterna. Strävan är att alla kunder skall få bättre service. Flera jämförande analyser visar att det finns gott om utrymme för kostnadssänkningar och pekar på möjligheter att göra omstruktureringar inom olika tidsramar och enligt olika modeller.[25]

Eftersom en stor del av de anställda närmar sig pensionsåldern bör det vara möjligt att successivt tillpassa sysselsättningsnivån, om det skulle bli nödvändigt för anpassningen till den nya marknadssituationen.

5.3. Regleringsåtgärder

Det existerar ingen patentlösning för hur man skall förbereda sig för en liberalisering av marknaden. Genom en kombination av olika framåtriktade åtgärder på marknadsnivå och ett fast åtagande att reformera kommer leverantörerna av samhällsomfattande tjänster att kunna klara marknadsliberaliseringen och dra nytta av den. Som komplettering kan det vara på sin plats med vissa regleringsåtgärder för att säkerställa de samhällsomfattande tjänsterna.

Åtgärder för att säkerställa de samhällsomfattande tjänsterna

Postdirektivet innehåller rambestämmelser för hur medlemsstaterna skall säkerställa tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster (se t.ex. artiklarna 4 och 22). Här ingår också konsumentskydd. De nationella tillsynsmyndigheter som inrättats genom postdirektivet är bäst lämpade att bevaka tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster och vidta åtgärder om de skulle löpa risk att försämras. Tillsynsmyndigheterna kan avgöra vilka medel som på effektivaste och lämpligaste sätt säkerställer tillgången till de aktuella tjänsterna. Myndigheterna skall därvid följa principerna om objektivitet, öppenhet, icke-diskriminering, proportionalitet och minsta möjliga snedvridning av marknaden.

Tillgång till infrastruktur som ägs av en leverantör av samhällsomfattande tjänster

Som det svenska exemplet visar kan tillgången till den infrastruktur som ägs av en leverantör av samhällsomfattande tjänster på en marknad med flera postföretag mycket väl säkerställas genom avtal mellan företagen. Men de nationella tillsynsmyndigheterna kan i detta sammanhang också ikläda sig en övervakande roll.

Välfungerande regelsystem för tillgång till olika ingångspunkter av den tidigare monopolistens distributionsnät kan bidra till finansieringen av posttjänster i glesbygd och

---

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

[25] PWC 2006, s. 177; BCG 2006, s. 52.

högkostnadsområden.[26] Den frågan löses bäst på nationell nivå så att det kan ske smidigt och med beaktande av de speciella förhållanden som råder i de olika medlemsstaterna.

Kommersiell frihet för företagspost

Om man avskaffar begränsningarna i form av enhetliga priser för företagspost och erbjuder leverantörerna av samhällsomfattande tjänster ett visst spelrum i prissättningen, kommer de att få det betydligt lättare att anpassa sig till liberaliseringen av marknaden.[27]

Gemensamma uppgifter för tillsynsmyndigheter och konkurrensmyndigheter

Det finns risk för att konkurrensen inte kommer att utvecklas som förväntat och att den nytta som den enligt föregående avsnitt skulle medföra därför inte blir verklighet. I det inledande skedet är konkurrensen skör, och därför kommer tillsyns- och konkurrensmyndigheter att behöva bevaka marknaderna ordentligt.[28]

Införande av tillståndssystem vid exceptionella omständigheter

Om det är lämpligt och står i proportion till syftet, kan tillståndssystem bibehållas så att det blir möjligt att ställa bestämda krav på nya postföretag rörande kvalitet, tillgänglighet och effektivitet hos aktuella tjänster i syfte att säkerställa de samhällsomfattande tjänsterna.

Pristak

De nationella tillsynsmyndigheterna har möjlighet att genom prisreglering styra omfattningen och takten för eventuella prishöjningar och att hålla priserna på en skälig nivå.

5.4. Att säkerställa finansieringen av de samhällsomfattande tjänsterna

Även efter det att medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som krävs för att underlätta övergången till reglerings- och marknadsförhållanden med större konkurrens[29], kan det inte uteslutas att det i en del medlemsstater även i fortsättningen blir nödvändigt att finansiera resterande nettokostnader för de samhällsomfattande tjänsterna. I stället för finansiering via monopol finns det alternativa lösningar för att kompensera dem som tillhandahåller de aktuella tjänsterna, t.ex. genom statligt stöd, avgifter från alla postföretag eller kompensationsfonder. Det finns också andra lösningar för att ordna tillhandahållandet av tjänsterna (genom offentlig upphandling eller genom att förplikta andra postföretag att tillhandahålla dem). Dessa lösningar kan, eventuellt i kombination, tillämpas på nationell nivå i den utsträckning de behövs och går att berättiga. Att kostnaderna står i proportion till syftet måste visas i förväg. Det innebär att de här lösningarna skulle fungera mer ”disciplinerande” på kostnaderna än vad ett monopolområde skulle göra. (Ett monopolområde skulle innebära en obestämd kompensation för kostnaderna, som inte behöver prövas på förhand.)

---

[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* (”Effekterna av införandet av konkurrens på den svenska postmarknaden”), R. Cohen m.fl. 2006; Wik 2005; Ecorys 2005; Wik 2006, bilaga A2.

[29] Se t.ex. kommissionens förslag om mervärdesskatt på post [KOM(2003) 234, ändrat genom KOM(2004) 468]. Förslaget är fortfarande under behandling i rådet.

6. SLUTSATSER

De samhällsomfattande tjänsterna kan säkerställas även vid en fullständig liberalisering av marknaden 2009

På det hela taget förefaller det som att det mål som rådet och Europaparlamentet valde för 15 år sedan, nämligen ett genomförande fullt ut av den inre marknaden för post, med hög kvalitet på de samhällsomfattande tjänsterna, fortfarande håller och kan uppnås i alla medlemsstater senast vid utgången av 2009. Däremot skulle en försening av processen innebära allvarliga risker eftersom marknaden är stadd i snabb utveckling och behöver reformeras ytterligare. För de samhällsomfattande posttjänsterna, kunderna (inklusive hushållen) och sysselsättningen vore det bäst om utvecklingen mot en fri marknad åtföljs av en ordentlig myndighetstillsyn, som ger möjlighet till bättre samspel mellan aktörerna på en konkurrensutsatt marknad.

Om man inte lyckas med att anpassa EU:s regelverk för postsektorn till marknadsutvecklingen, kan den långsiktiga bärkraften hos de samhällsomfattande tjänsterna äventyras eftersom marknadskrafterna inte får de riktiga impulserna.

Stödåtgärder och alternativa finansieringssätt står redan till förfogande

Om det skulle behövas står redan en rad stödåtgärder till förfogande, eller kan ställas till förfogande. Dessa åtgärder skall tjäna som stöd eller ”skyddsnät” för de samhällsomfattande tjänsterna under loppet av marknadsutvecklingen och på så sätt garantera hushåll och företag i EU en effektiv och tillförlitlig postservice. Sådana åtgärder kan också fungera som stöd på marknader där leverantörerna av de samhällsomfattande tjänsterna ännu inte är tillräckligt förberedda.

Man har tagit fram alternativa sätt för att – om det befinns vara nödvändigt och står i proportion till syftet – kompensera för kostnader för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. För EU:s postlagstiftning tillämpas subsidiaritetsprincipen, vilket innebär att den bäst lämpade kombinationen av olika åtgärder kan genomföras för att säkerställa de samhällsomfattande tjänsterna.

Den fortsatta utvecklingen

En fullständig liberalisering av marknaden är bara det första ledet i processen mot målet – en effektiv konkurrensutsatt marknad som skall säkerställa den långsiktiga bärkraften hos de samhällsomfattande tjänsterna. Under en övergångsperiod kommer marknadskrafterna att anpassa sig till den nya situationen. När postmarknaden väl har stabiliserat sig, kan behovet av regleringsåtgärder försvinna och/eller det kan behövas nya åtgärder. Under övergångsperioden måste marknadsaktörerna anpassa sig, och tillsynsmyndigheterna måste noggrant följa utvecklingen så att hushållen och företagen i EU kan dra full nytta av en hög nivå på de samhällsomfattande tjänsterna och den förbättrade kundorienteringen hos alla aktörer på postmarknaden.