KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.10.2006
KOM(2006) 595 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om anvendelsen af postdirektivet (direktiv 97/67/EF, ændret ved direktiv 2002/39/EF)

{SEK(2006) 1293}

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET
om anvendelsen af postdirektivet

(direktiv 97/67/EF, ændret ved direktiv 2002/39/EF)

(EØS–relevant tekst)

1. POSTTJENESTERNES ØKONOMISKE OMFANG OG DERES SKIFTENDE ROLLE

I 2004 indtjente postvirksomhederne i EU cirka 90 mia. EUR eller 0,9 % af bruttonationalproduktet (BNP). Postsektoren fylder således godt i EU's økonomi. Postvirksomhederne er arbejdskraftintensive og en af de største offentlige arbejdsgivere i Europa. Beskæftigelsen i sektoren ligger temmelig stabilt på omkring 1,71 millioner ansatte i 2004 hos de befordringspligtige virksomheder ifølge det seneste skøn fra WIK-Consult[1]. Men derudover er løseligt anslået 5 millioner arbejdspladser knyttet til aktiviteter i postsektoren, dvs. enten direkte afhængige af den, tæt forbundet med den eller afledt af den[2].

Posttjenesterne er et afgørende redskab for kommunikation og handel og livsvigtige for mange økonomiske og sociale aktiviteter. Det indre marked og den internationale handel kan kun fungere med gode kommunikations- og distributionskanaler. Mange vigtige sektorer, f.eks. e-handel, udgivelsesvirksomhed, postordrevirksomhed, forsikring, banker og reklamevirksomhed er afhængige af den postale infrastruktur. Det skal også noteres, at posttjenesterne rummer sociale goder, der ikke altid kan defineres økonomisk (f.eks. ved at bidrage til den regionale og sociale samhørighed). Dertil kommer, at mange af de befordringspligtige virksomheder spiller en vigtig rolle for EU-borgernes adgang til andre tjenesteydelser (f.eks. finansielle ydelser).

Posttjenesterne er under hastig forandring. Sektoren befinder sig i skæringsfeltet mellem tre markeder, der er livsvigtige for europæisk økonomi: kommunikation, reklame og transport/logistik. Sektorgrænserne sløres, og der må tages højde for de tilstødende sektorer, hvor konkurrencen hersker uindskrænket. Inden for postsektoren selv drives forandringerne frem af flere faktorer, hvoraf de fem vigtigste er: skiftende kundeefterspørgsel, organisatoriske omlægninger, åbning af markederne, automatisering og elektronisk substitution.

Posttjenesterne er et vigtigt led i det indre marked for tjenesteydelser[3] og er omfattet af Lissabon-strategien (der blev relanceret i en ny udgave i 2005[4]) som en kilde til økonomisk vækst og jobskabelse. Ifølge Lissabon-strategien skal det indre marked gøres fuldt funktionsdygtigt[5], samtidig med at den europæiske sociale model bevares, og i denne europæiske velfærdsstat indgår effektive og optimale tjenesteydelser af almen økonomisk interesse som et nøgleelement. Posttjenesterne har central betydning for opretholdelsen af den sociale og

---

1 WIK Consult, Main Developments in the Postal Sector (2002-2004), 2006.
2 Pls Rambøll, Employment trends in the EU postal sector, oktober 2002.
3 Meddelelse fra Kommissionen - Strategien for det indre marked - Prioriteringer 2003-2006, KOM(2003) 238 endelig, s. 13.
4 Formandskabets konklusioner på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles, den 22. og 23. marts 2005.
5 Formandskabets konklusioner på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles, den 23. og 24 marts 2006.

territoriale sammenhængskraft og bidrager til konkurrenceevnen[6]. Det moderne postvæsen trodser stadig den opfattelse, der var udbredt for nogle år siden, om at sektoren nødvendigvis måtte gå tilbage på grund af indførelsen af ny og alternativ kommunikationsteknik. I stedet har de postbefordrende virksomheder udnyttet den nye teknik til at øge deres produktivitet og tilbyde nye produkter. Nogle posttjenester, f.eks. adresseret reklamepost og "home shopping", rummer et stort vækstpotentiale. Samtidig finder substitutionen (f.eks. af forretningspost) ikke sted i det tempo, man troede for nogle år siden. Posten er relevant endnu, men skal den blive ved med at være det, må der gøres endnu mere. I postsektoren som i andre sektorer må gevinsterne ved en reform også sammenholdes med prisen for ikke at gøre noget for at tilpasse sig. Den kan f.eks. blive øget substitution, mindre udnyttelse af ny teknik, mindre lydhørhed over for kundernes behov og generelt en negativ markedsdynamik.

2. BERETNINGENS BAGGRUND OG FORMÅL

I henhold til artikel 23 i direktiv 2002/39 (herefter: "postdirektivet"[7]) skal Kommissionen "hvert andet år" forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en beretning om anvendelsen af postdirektivet.

Den første beretning om anvendelsen forelagde Kommissionen i november 2002[8] og den anden i marts 2005[9]. Ligesom 2005-beretningen fremlægger denne beretning en omfattende vurdering af den samlede gennemførelse af postdirektivet i medlemsstaterne, herunder af anvendelsen af centrale dele af direktivet og af markedsudviklingen i detaljer (både økonomiske, tekniske, sociale, beskæftigelsesmæssige og servicekvalitetsmæssige forhold vurderes). En mere detaljeret vurdering er at finde i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene. Denne beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelsen af postdirektivet sammenfatter og sammenholder hovedelementerne i arbejdsdokumentets resultater.

Selvom der ikke er gået særlig lang tid siden den sidste beretning og dens arbejdsdokument, er der sket væsentlige fremskridt og ændringer i postsektoren.

I 2005-2006 iværksatte Kommissionen en række forberedelser til det nye postdirektiv. De er beskrevet nærmere i vedlagte arbejdsdokument fra tjenestegrenene (se særlig kapitel 1.3). Dertil kommer den "fremadrettede undersøgelse" og et forslag til ændringsdirektiv til det nuværende postdirektiv. Alle disse dokumenter forelægges de lovgivende instanser samtidig. Den tredje beretning om anvendelsen og det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene skal læses i sammenhæng med den fremadrettede undersøgelse og direktivforslaget.

Denne beretning og det ledsagende arbejdsdokument kan dog skelnes fra den fremadrettede undersøgelse og direktivforslaget, i og med at denne beretning ser bagud og vurderer post-

---

6 Meddelelse fra Kommissionen, En fælles indsats for vækst og beskæftigelse: Fællesskabets Lissabon-program, KOM(2005) 330 endelig.

7 Europa-parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF af 10. juni 2002 om ændring af direktiv 97/67/EF for så vidt angår yderligere åbning af Fællesskabets marked for posttjenester.

8 Beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af postdirektivet (97/67/EF) KOM (2002) 632 endelig.

9 Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-parlamentet om anvendelsen af postdirektivet (direktiv 97/67/EF, ændret ved direktiv 2002/39/EF), KOM (2005) 102 endelig og SEK(2005) 388.

direktivets virkninger i årene 2004-2006 (herefter: "referenceperioden"). Den efterfølgende evaluering er konsekvensanalysens pendant: den undersøger med jævne mellemrum, om målene for EU's politikker og programmer er nået[10]. Det har ikke mindst betydning i en situation, hvor ovennævnte initiativer i postsektoren står for døren i 2006.

Denne beretning bekræfter, at postreformen i EU skrider tilfredsstillende frem. Der er særlig kommet forbedringer hvad angår tjenesternes kvalitet, lydhørheden over for kunderne, forretningsdriftens effektivitet og adskillelsen af myndigheder fra virksomheder. Det er Kommissionens opfattelse, at der i den forløbne tid - særlig i de sidste fem år - er opnået gode resultater. Resultaterne illustreres nærmere i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som også tydeligt viser, at der er flere gevinster at hente ved at føre reform videre.

3. POSTDIREKTIVETS ANVENDELSE OG UDVIKLINGEN PÅ REGULERINGSOMRÅDET

Alle medlemsstater har nu givet meddelelse om at postdirektivet er gennemført, inklusive dem, der blev medlemmer i 2004. Også den yderligere indskrænkning af eneretsområdet per 1. januar 2006 (til 50 g) er gennemført i alle medlemsstater.

Gennemførelsen i national ret er imidlertid kun det første skridt på vejen til fuld implementering af Fællesskabets rammebestemmelser. Det er tydeligt, at den lovgivningsmæssige gennemførelse har haft positive virkninger, særlig hvad angår centrale mål for direktivet, såsom en kraftig og målbar forbedring af posttjenesternes kvalitet, gennemførelsen af et harmoniseret mindstemål af universel betjening (befordringspligt) og den gradvise og kontrollerede åbning af postmarkedet for konkurrence. Det bør f.eks. fremhæves, at servicekvaliteten målt i leveringstid for postbefordrende virksomheder i Europa i hele beretningens referenceperiode holdt sig på et højt niveau og overskred EU's præstationsmål for levering i EU, hvorefter 85 % skal leveres på højst tre dage, og 97 % på højst fem dage. Et andet vigtigt resultat af postdirektivet er de nationale forvaltningsmyndigheders uafhængighed af postvirksomhederne; denne uafhængighed (bredere forstået) blev yderligere styrket i referenceperioden. Derimod tegner der sig et broget billede af medlemsstaternes gennemførelse af de mere komplekse dele af postdirektivet, som f.eks. tilladelsesordninger, priskontrol og bogføring. Da mulige fejltolkninger af disse vilkår kan blive til hindringer for adgangen til markedet, bør de nationale praksisser gennemgås og drøftes med medlemsstaternes myndigheder. Administrativt samarbejde om prissætning og gennemskuelige regnskaber synes at være særlig vigtige punkter.

I flere medlemsstater er der også sket væsentlige udviklinger på reguleringsområdet. Der er man gået længere, end EU-reglerne kræver. Den 1. januar 2006 åbnede Det Forenede Kongerige sit postale marked helt for konkurrence (og tilsluttede sig dermed de to andre medlemsstater, der *de jure* allerede har åbnet deres postmarkeder: Sverige og Finland). På tilsvarende måde har Tyskland og Nederlandene bekræftet deres planer om at gå hurtigere frem end foreskrevet i postdirektivet. Disse og tidligere udviklinger betyder tilsammen at omkring 60 % af brevposten i EU i praksis vil være åbnet for konkurrence ved udgangen af 2007. Den fuldstændige afskaffelse af eneretsområdet i nogle medlemsstater, den betydelige indskrænkning af det i andre og stadfæstelsen af planer om åbning i endnu andre giver de medlemsstater, der stadig fastholder et eneretsområde, et kraftigt incitament til hurtigt at gå i samme retning.

---

[10] Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram for 2006, KOM(2005) 531 endelig.

4. MARKEDSUDVIKLING

I referenceperioden har postmarkedet fortsat udviklet sig i retning af et envejsdistributionsmarked og bort fra den mere traditionelle tovejskommunikationsmodel. Over 87,5 % af brevposten (i hele EU) sendes af forretninger og organisationer og ikke af enkeltpersoner. Af brevposten står alene forsendelser fra forretninger til forbrugere nu for 62 % af det samlede volumen, en stigning fra 60,5 % i 2004. Denne udvikling forventes at fortsætte, da produkterne i dette segment (husstandsomdelt og adresseret reklamepost) vokser meget hurtigere end den traditionelle brevpost. Denne udvikling udgør også en væsentlig del af grundlaget for sektorens optimisme som helhed, men kun hvis tempoet i postreformen fastholdes. I sammenligning med andre økonomier i verden, f.eks. USA, synes markedet at rumme et stort vækstpotentiale (især i nogle af de nye medlemsstater). Men kun et moderne og dynamisk postmarked kan frigøre hele sektorens potentiale. Og det potentiale skal også ses i sammenhæng med det større kommunikationsmarked med de mange nye produkter og tjenester ("home shopping", e-handel, hybridpost[11] og værdiforøgende tjenester).

Postsektoren har gennemgået en bemærkelsesværdig forandring i de sidste ti år. Flere europæiske postvirksomheder har taget udfordringen op. Vækstorienterede strategier og udsigten til gradvis åbning af markedet har bl.a. foranlediget postvirksomheder til at gå ind i nabosektorer. I 1990'erne blev der truffet politiske beslutninger, der satte en proces i gang, som nu har sin egen interti. Men den udvikling, der er sket i postsektoren, er ikke enestående. Andre sektorer har allerede gennemgået lige så vidtrækkende forandringer. Det forventes, at udviklingen på postmarkedet vil fortsætte og accelerere.

I referenceperioden har der været stigende vækst i både indtægter og forrentning. Ifølge de foreliggende oplysninger har fortjenesten på brevpost været væsentlig højere end i de mere konkurrenceudsatte pakke- og ekspréspostsegmenter. For brevpost kan fortjenesten variere mellem 10 og 20 %, mens den for pakke- og ekspréspost ligger mellem 2,5 og 10 %[12].

Endnu er der ikke konkurrence af betydning på brevpostmarkedet. Både en objektiv analyse af konkurrenternes markedsandele og centrale markedsaktørers subjektive indtryk bekræfter, at selv der hvor monopolet er helt afskaffet eller kraftigt beskåret, er den reelle konkurrence kun i sin vorden. Dette gælder især postforsendelser, brevforsendelser og - med nogle bemærkelsesværdige undtagelser - adresserede reklameforsendelser. Mellem 2000 og 2005 synes konkurrencen inden for denne del af posttjenesterne ikke at være øget i nævneværdig grad, og det må siges at give anledning til visse betænkeligheder.

Ikke desto mindre har den blotte udsigt til en markedsåbning skabt en betydelig fremdrift i postsektoren, og det er sandsynligt at den vil fremkalde endnu flere ændringer (f.eks. i driften og i lydhørheden over for kunderne). Der synes at være bred enighed om, at postvirksomhederne ikke er naturlige monopoler. Konkurrence er ikke et mål i sig selv, men et middel til at fremme innovation, investering og forbrugervelfærd. Derfor kan øget konkurrence både medføre statiske gevinster, dvs. effektiv udnyttelse af resurser og kapitalgoder på et givet tidspunkt, og dynamisk udbytte, dvs. muligheden af nye og mere effektive måder at udnytte resurser og kapitalgoder på med tiden.

---

[11] Elektronisk affotografering eller digitalisering af et dokument, hvorpå billedet transmitteres til et fjerntliggende punkt, printes, lægges i konvolut og sendes til modtageren. KOM(91) 476 endelig udg., s. 46.

[12] Bl.a. figur 4.2.19 in WIK, Main Developments, 2006.

Kok-rapporten[13] nævnte udtrykkelig markedsåbning i netværksindustrier, herunder postsektoren, som en vigtig del af Lissabon-dagsordenen. Hvis det skal lykkes at etablere et velfungerende indre marked for posttjenester, må der træffes en række forskellige foranstaltninger af forskellige aktører i EU og medlemsstaterne. Det er i overensstemmelse med den forståelse, at medlemsstaterne har en afgørende rolle at spille og bliver nødt til at forstå det indre marked som deres eget[14].

5. POSTDIREKTIVETS INDVIRKNING PÅ MARKEDET

Referenceperioden er særlig illustrativ for de positive resultater af postdirektivet. Gennemførelsen og anvendelsen af det har haft betydelige virkninger for reguleringsforholdene og for markedet. I referenceperioden har den yderligere indskrænkning af eneretsområdet til 50 g (for breve) per 1. januar 2006 åbnet en yderligere aktivitetsmængde på 7 % for konkurrence. Den planlagte, gradvise fuldstændige åbning af markedet og de udsigter, der blev åbnet ved at sætte målstregen for fuld markedsåbning til 2009, har udløst en dynamisk reformproces med større effektivitet og udviklingen af et langt mere kundelydhørt marked til følge.

Men markedsåbningen er kun et af postdirektivets resultater. Samtidig er adgangen til et bredt spektrum af tjenester, som der gælder befordringspligt for, og som holder et højt kvalitetsniveau, blevet befæstet i referenceperioden over hele EU. Postdirektivets krav udgør et minimum, som har været et vigtigt referencepunkt for alle parter.

Som helhed er der grundlag for at mene, at de positive virkninger af postreformen indbefatter større lydhørhed over for kundekrav. Forbrugernes tilfredshed med posten er høj[15] sammenlignet med andre tjenesteydelser af samfundsmæssig interesse.

Postsektoren, som råder over en central kommunikationsinfrastruktur med stor økonomisk og social betydning, bliver også nødt til at udvikle sig i harmoni med de store ændringer, der finder sted inden for kommunikations-, reklame- og transport/logistikmarkederne, hvis ikke den skal sakke agterud. Postdirektivet har foreløbig sikret, at dette ikke er sket, men det gælder om at følge forandringstempoet på det bredere kommunikationsmarked.

Postdirektivet har været en af flere drivkræfter for postreformen i Europa. På grundlag af de hidtidige positive resultater - der er beskrevet nærmere i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene - er der i denne kritiske fase i udviklingen brug for at gå videre.

6. KONKLUSION

Tidsplanen holder

Alle postdirektivets mellemliggende politiske mål er nået: For det første er monopolerne efterhånden blevet trængt tilbage, enten ved en gradvis åbning af markedet efter direktivets tidsplan (f.eks. indskrænkningen af eneretsområdet til breve på højst 50 gram per 1. januar

---

13 Rapport fra højniveaugruppen under Wim Koks formandskab, "Facing the challenge", 2004, s. 23.

14 Tale af kommissær McCreevy den 2. februar 2005 i Europa-Parlamentets Retsudvalg; Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "Anden rapport om gennemførelsen af strategien for det indre marked (2003-2006)", KOM (2005) 11 endelig.

15 Special Eurobarometer, Services of General Interest, 2006.

2006), ved supplerende åbning af vigtige markedssegmenter (f.eks. adresserede reklameforsendelser) eller ved fuldstændig åbning af postmarkedet (UK, SV og FI). For det andet er konkurrencen øget, og i de mest fremskredne medlemsstater er de etablerede selskabers markedsandele faldet til omkring 90 %; desuden er det subjektive indtryk af konkurrence generelt blevet stærkere mellem 2000 og 2005[16]. Konkurrencen er dog ikke blevet så stærk, som man havde håbet. For det tredje har de befordringspligtige virksomheder gennemført strukturomlægninger og med held tilpasset sig til udviklingen i reguleringssystemet og på markedet. Dette bekræftes af de generelt positive udviklinger med hensyn til samlede indtægter og vækst i rentabiliteten[17]. Og for det fjerde er tjenesternes kvalitet - som tidligere illustreret - blevet bedre, forbrugertilfredsheden er høj og tjenesterne med befordringspligt holdt i live.

Udviklingen frem til i dag tyder ikke på, at der er behov for at ændre postdirektivets frist for fuld liberalisering i 2009. Tværtimod, de omfattende ændringer i reguleringsforholdene, der er sket i denne beretnings referenceperiode, giver de medlemsstater, der endnu ikke helt har åbnet deres postmarkeder, et stærkt incitament til at følge trop. Desuden er markedsforholdene gunstige, og de muligheder, dette åbner for en stund, bør gribes.

Fokus: En stærk heldækkende postservice og forbrugernes behov

Det nuværende postdirektiv bygger på princippet om minimumsharmonisering. Det har allerede givet medlemsstaterne en række muligheder for at tilpasse befordringspligten til de enkelte lands særlige behov. Referenceperioden har budt på eksempler på, at virksomhedsorienterede produkter - som er forretningsmæssigt attraktive - ikke længere behøver at være omfattet af befordringspligt, da markedet fuldt ud sørger for dem.

På den anden side er der et i almindelighed ubestridt behov for at sikre forbrugernes og de små og mellemstore virksomheders ret til at blive betjent med postydelser for alle. De enkelte forbrugere (inklusive små og mellemstore virksomheder) og borgere skal nyde godt af den samme - om ikke en bedre - tjenestekvalitet efter den fuldstændige markedsåbning. Ledetråden må være deres behov, også de fremtidige. Det forudsætter også, at deres rettigheder, når det kommer til behandling af deres klager, bør styrkes (f.eks. ved at udvide klageprocedurerne til alle postbefordrende virksomheder). Desuden kan mere samarbejde mellem de nationale forvaltningsmyndigheder formidle og videreudvikle den bedste praksis. Der kan være tale om etablering af referenceniveauer og udveksling af informationer om forbrugerklager (dvs. udnytte arbejdsmetoderne i de medlemsstater, der har mere erfaring med at behandle klager) eller om tilladelsesprocedurer og bogføring.

---

16 Se kapitel 4.1 og 4.6 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

17 Se kapitel 4.4 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.