COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.10.2006
COM(2006) 595 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

over de toepassing van de Postrichtlijn (Richtlijn 97/67/EG als gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG)

{SEC(2006) 1293}

Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van de Postrichtlijn

(Richtlijn 97/67/EG als gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG)

(Voor de EER relevante tekst)

1. BELANG VAN POSTDIENSTEN EN DE VERANDERENDE ROL ERVAN

In 2004 leverden de postdiensten in de EU ongeveer 90 miljard euro aan inkomsten op oftewel 0,9% van het bruto binnenlands product (BBP). De postsector is daarom voor de economie van de Europese Unie van groot belang. Postdiensten zijn arbeidsintensief en zijn in Europa ook een van de voornaamste bronnen van werkgelegenheid bij de overheid. De werkgelegenheid in de sector is redelijk stabiel; volgens de meest recente raming van WIK-Consult waren in 2004 ongeveer 1,71 miljoen mensen in dienst bij een leverancier van de universele dienst (LUC)[1]. In totaal zijn met postactiviteiten echter ruwweg vijf miljoen banen gemoeid. Daarbij gaat het om alle banen die rechtstreeks afhankelijk zijn van, nauw verbonden zijn met of afgeleid zijn van de postsector[2].

Postdiensten vormen een essentieel instrument voor communicatie en handel en zijn voor tal van economische en sociale activiteiten van vitaal belang. Goede communicatie- en distributiekanalen zijn voor een soepele werking van de interne markt en de internationale handel en commercie onmisbaar. Veel sleutelsectoren, zoals de elektronische handel, het uitgeversbedrijf, de postordersector en het verzekerings-, bank- en reclamewezen zijn afhankelijk van de postinfrastructuur. Ook leveren postdiensten (bijvoorbeeld doordat ze bijdragen aan de regionale en sociale cohesie) sociale voordelen op die niet altijd economisch kwalificeerbaar zijn. Voorts spelen tal van LUD´s een belangrijke rol bij andere diensten (bijv. financiële diensten) aan EU-burgers.

Postdiensten zijn momenteel aan snelle veranderingen onderhevig. De sector bevindt zich op het snijvlak van drie markten die voor de Europese economie van vitaal belang zijn: communicatie, reclame en vervoer/logistiek. De grenzen van de sector vervagen en er moet rekening worden gehouden met aangrenzende sectoren die wel geheel zijn opengesteld voor concurrentie. Er kan een aantal factoren worden aangewezen die als drijvende kracht achter verandering in de postsector fungeren. De voornaamste vijf factoren zijn: de veranderende vraag van de klant, organisatorische veranderingen, de openstelling van de markt, automatisering/nieuwe technologieën en elektronische substitutie.

Postdiensten vormen een belangrijk onderdeel van de interne markt voor diensten[3] en zijn als bron van economisch groei en werkgelegenheid opgenomen in de (in 2005 grondig gereactiveerde[4]) Lissabonstrategie. Overeenkomstig de Lissabon-strategie moet de interne

---

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 Mededeling van de Commissie, Internemarktstrategie - Prioriteiten 2003-2006, COM(2003) 238 definitief van 7 mei 2003, blz. 13.

4 Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Brussel op 22/23 maart 2005.

markt voor diensten volledig operationeel worden gemaakt[5], terwijl het Europees sociaal model, waarin efficiënte en hoogwaardige diensten van algemeen economisch belang een belangrijke factor vormen, behouden moet blijven. Dit is een belangrijk onderdeel van de Europese welvaartsstaat. Postdiensten zijn essentieel voor de sociale en territoriale samenhang en bevorderen het concurrentievermogen[6]. Met de moderne postdiensten worden de algemene verwachtingen van enkele jaren geleden dat de sector door de invoering van nieuwe en alternatieve communicatietechnologieën zou wegkwijnen, nog steeds gelogenstraft. Aanbieders van postdiensten hebben juist geprofiteerd van innovatieve technologie om de productiviteit te verhogen en met nieuwe producten te komen. Enkele segmenten van de postmarkt, zoals direct mail en thuiswinkelen, hebben een aanmerkelijk groeipotentieel. Tegelijk komt de enkele jaren voorspelde groei van substitutie (van bijv. transactiemail) niet uit. Post is nog steeds van belang, maar dit blijft alleen het geval als er verdere actie wordt ondernomen. Evenals in andere sectoren moeten in de postsector de baten die hervormingen opleveren, worden afgezet tegen de kosten wanneer er geen aanpassingen plaatsvinden of niets wordt gedaan. Bij dergelijke kosten kan worden gedacht aan een toenemende substitutie, minder gebruik van technologische innovaties, minder oog voor de wensen van de klant en in het algemeen een ongunstige marktdynamiek.

2. ACHTERGROND EN DOEL VAN DIT VERSLAG

In artikel 23 van Richtlijn 2002/39/EG (hierna de "Postrichtlijn" genoemd"[7]) wordt de Commissie verzocht "om de twee jaar" aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voor te leggen over de toepassing van deze richtlijn.

In november 2002 is de Commissie met haar eerste verslag[8] en in maart 2005 met haar tweede verslag[9] gekomen. Evenals in het toepassingsverslag uit 2005 bevat dit verslag een brede analyse van de omzetting van de Postrichtlijn in de lidstaten, waaronder de toepassing van de kernelementen van de richtlijn en concrete markttrends (onder meer de economische, technische, sociale, werkgelegenheids- en kwaliteitsaspecten van de diensten). Een gedetailleerdere analyse is te vinden in een werkdocument van de diensten van de Commissie. In dit verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van de Postrichtlijn worden de voornaamste elementen en bevindingen uit het werkdocument van de diensten van de Commissie samengevat.

Ondanks de relatief korte periode die sinds het laatste toepassingsverslag/werkdocument is verstreken, zijn er enkele belangrijke successen geboekt en hebben veranderingen van betekenis plaatsgevonden in de postsector.

---

5 Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Brussel op 23/24 maart 2006.

6 Mededeling van de Commissie - Gemeenschappelijke acties voor groei en werkgelegenheid: het communautair Lissabon-programma, COM(2005) 330 definitief.

7 Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst. Richtlijn 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging.

8 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de postrichtlijn (Richtlijn 97/67/EG), COM(2002) 632 definitief.

9 Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van de postrichtlijn (Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG), COM(2005) 102 definitief en SEC(2005) 388.

In 2005 en 2006 heeft de Commissie een reeks voorbereidende werkzaamheden voor de Postrichtlijn verricht, die gedetailleerd worden beschreven in het bijgevoegde werkdocument van de diensten (zie met name hoofdstuk 1.3). Voorts heeft de Commissie een verkennende studie en een voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de huidige Postrichtlijn opgesteld. Al deze stukken worden tegelijkertijd bij de wetgever ingediend. Dit derde toepassingsverslag en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie moeten derhalve in samenhang worden gezien met de verkennende studie en het wetgevingsvoorstel.

Tegelijk verschillen dit verslag en het begeleidende werkdocument in die zin van de verkennende studie en het voorstel voor een nieuwe richtlijn dat in het verslag wordt teruggeblikt en de gevolgen van de Postrichtlijn in de jaren 2004-2006 (hierna de "referentieperiode" genoemd) tegen het licht worden gehouden. Een evaluatie achteraf is de tegenhanger van een effectbeoordeling. Met zo´n evaluatie wordt op gezette tijden onderzocht of EU-beleid en EU-programma's hun doel wel hebben bereikt[10]. Dit is met name van belang in het kader van de bovengenoemde initiatieven in de postsector die voor 2006 op stapel staan.

In dit verslag wordt bevestigd dat de hervormingen in de postsector van de EU goed verlopen. Met name is de situatie verbeterd wat de kwaliteit en efficiëntie van de diensten, de aandacht voor de klant en de scheiding tussen regelgevers en exploitanten betreft. De Commissie is van oordeel dat tot dusver, en met name in de afgelopen vijf jaar, goede resultaten zijn geboekt. Het werkdocument bevat een gedetailleerde weergave van deze resultaten, die onmiskenbaar duidelijk maken dat via verdere hervormingen nog meer verbetering mogelijk is.

3. TOEPASSING VAN DE POSTRICHTLIJN EN ONTWIKKELINGEN OP RGELGEVINGSGEBIED

Momenteel hebben alle lidstaten, ook die welke in 2004 tot de Gemeenschap zijn toegetreden, gemeld dat ze de Postrichtlijn hebben omgezet. Ook is de voorbehouden sector vanaf 1 januari 2006 (tot 50 gr.) in alle lidstaten verder ingeperkt.

De omzetting is echter slechts de eerste stap op weg naar een volledige totstandbrenging van het communautaire kader. De invoering van wetgeving heeft onmiskenbaar gunstige gevolgen gehad, met name voor de verwezenlijking van de voornaamste doelstellingen van de richtlijn, zoals een aanmerkelijke, meetbare verbetering van de kwaliteit van postdiensten, een geharmoniseerd minimumniveau van universele diensten en een geleidelijke en gecontroleerde openstelling van de markt voor concurrentie. Zo is de aan de hand van de bezorgtijd gemeten kwaliteit van de diensten van postexploitanten in Europa in de gehele referentieperiode op een hoog peil gebleven en is zelfs de EU-doelstelling dat 85% van alle post in de EU binnen drie dagen en 97% binnen vijf dagen moet zijn bezorgd, overtroffen. Een ander belangrijk element waartoe de Postrichtlijn de aanzet heeft gegeven, is dat NRI´s (nationale regelgevende instanties) onafhankelijk zijn van exploitanten. In de referentieperiode is de onafhankelijkheid (in bredere zin opgevat) van de NRI´s verder versterkt. Bij de invoering van een aantal complexere elementen van de Postrichtlijn, zoals vergunnings- en machtigingsstelsels, prijstoezicht en administratie, kan echter een praktijk worden waargenomen die van lidstaat tot lidstaat sterk uiteenloopt. Aangezien een mogelijke misinterpretatie van deze voorwaarden ertoe kan leiden dat markttoegang wordt belemmerd,

[10] Wetgevings- en werkprogramma van de Commissie voor 2006, COM(2005) 531 definitief.

moet worden bekeken of een evaluatie van de nationale praktijken in samenspraak met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten nodig is. Administratieve samenwerking op het gebied van de prijsstelling en de transparantie van de rekeningen lijkt van zeer groot belang.

In diverse lidstaten hebben zich op regelgevingsgebied belangrijke ontwikkelingen voorgedaan die verder gaan dan op grond van het EU-regelgevingskader vereist is. Zo heeft een lidstaat - het Verenigd Koninkrijk – op 1 januari 2006 zijn postmarkt volledig opengesteld (en heeft het zich daarmee gevoegd bij de twee andere lidstaten die hun postsector de jure al voor concurrentie hadden opengesteld: Zweden en Finland). Ook hebben Duitsland en Nederland bevestigd dat ze snellere stappen willen zetten dan de Postrichtlijn voorschrijft. Gelet op deze ontwikkelingen en gecombineerd met eerdere ontwikkelingen is eind 2007 ongeveer 60% van de EU-brievenpost feitelijk opengesteld voor concurrentie. De volledige afschaffing van de voorbehouden sector in sommige lidstaten, de forse inperking ervan in andere lidstaten en de ambitieuzere plannen in weer andere lidstaten vormen voor lidstaten die nog steeds een voorbehouden sector hebben, een sterke stimulans om sneller stappen in dezelfde richting te zetten.

4. MARKTTRENDS

In de referentieperiode is de postmarkt blijven evolueren naar een eenrichtingsdistributiemarkt toe en is hij steeds verder gaan afwijken van het traditionele communicatiemodel in twee richtingen. Tegenwoordig wordt meer dan 87,5% van alle brievenpost (in de EU) niet door individuen, maar door bedrijven en organisaties verzonden. Het B2C-segment van de brievenpost (van bedrijven naar consumenten) is nu alleen al goed voor 62% van het totale volume, tegen 60,5% in 2004. Deze trend zet naar verwachting door aangezien de groeicijfers bij de verwante producten (ongeadresseerde en geadresseerde direct mail) fors hoger liggen dan die bij de traditionele brievenpost als zodanig. Dit is ook een belangrijke reden tot optimisme over de toekomst van de sector als geheel. Alleen moet het tempo van de hervormingen in de sector wel worden volgehouden. In vergelijking met andere wereldeconomieën, zoals de VS, lijkt de markt (met name die van enkele EU10-lidstaten) over een aanzienlijk groeipotentieel te beschikken. Alleen een moderne, dynamische postmarkt zal echter in staat zijn om zijn potentieel volledig te benutten. Dit potentieel moet in een breder verband worden gezien, namelijk binnen het kader van de grotere communicatiemarkt met tal van nieuwe producten en diensten (thuiswinkelen, elektronische post, hybride post[11] en diensten met toegevoegde waarde).

In de afgelopen tien jaar heeft de postsector een opmerkelijke transformatie ondergaan. Een aantal Europese postbedrijven heeft de handschoen opgenomen. Groeistrategieën en het vooruitzicht op een geleidelijke openstelling van de markt hebben onder meer ertoe geleid dat postexploitanten zich in aangrenzende sectoren begeven. Dankzij bepaalde politieke besluiten in de jaren negentig is een proces op gang gebracht dat nu een eigen dynamiek heeft ontwikkeld. De ontwikkelingen in de postsector zijn op zich niet uniek. Andere sectoren hebben al even vergaande veranderingen doorgemaakt. Naar verwachting zullen de ontwikkelingen op de postmarkt gewoon doorgaan en zullen deze zelfs nog meer vaart krijgen.

---

[11] Zie: COM(91) 476, blz. 46: Dit houdt in dat een elektronische kopie van een document of de conversie ervan in een digitaal formaat wordt gezonden naar een ander punt, waar de kopie wordt geprint, de print in een enveloppe wordt gedaan en naar de geadresseerde wordt gestuurd.

In de referentieperiode is de groei van de inkomsten en de winstmarges toegenomen. Voor zover bekend zijn bij de brievenpostactiviteiten aanzienlijk hogere winsten gerealiseerd dan in het meer competitieve pakket- en expressegment. In het brievenpostsegment lopen de winstmarges uiteen van 10% tot 20%, maar in het pakket- en expressegment liggen deze tussen 2,5% en 10%[12].

Toch moet een echte concurrentie op de brievenpostmarkt nog tot ontwikkeling komen. Een objectieve analyse van de marktaandelen van concurrenten, maar ook de subjectieve waarneming van de voornaamste spelers bevestigen beide dat zelfs wanneer het monopolie volledig is afgeschaft of aanmerkelijk is ingeperkt, er nog nauwelijks sprake is van een echte concurrentie. Dit geldt met name voor brievenpost, maar ook, op enkele opvallende uitzonderingen na, voor direct mail. Tussen 2000 en 2005 lijkt de concurrentie in dit postsegment niet sterk te zijn toegenomen. Dit moet aanleiding tot enige zorg geven.

Niettemin is alleen al dankzij het vooruitzicht op openstelling van de markt in de postsector een aanzienlijke dynamiek ontstaan, die waarschijnlijk weer tot verdere (bijv. operationele en klantgerichte) veranderingen zal leiden. Algemeen lijkt nu te worden geaccepteerd dat postdiensten geen natuurlijke monopolies vormen. Concurrentie is geen doel op zich, maar een middel om innovatie, investeringen en de tevredenheid van de consument te bevorderen. Daarom kan een sterkere concurrentie zowel statische voordelen, ofwel een efficiënt gebruik van middelen en kapitaalgoederen op een bepaald moment, als dynamische voordelen, ofwel mettertijd gecreëerde nieuwe of efficiëntere gebruiksmogelijkheden voor middelen en kapitaalgoederen, meebrengen.

Openstelling van de markt bij netwerkindustrieën, waaronder de postsector, is in het verslag-Kok[13] uitdrukkelijk genoemd als een belangrijk onderdeel van de Lissabon-agenda. Voor de verwezenlijking van een goed werkende interne markt voor postdiensten is op communautair en nationaal niveau een scala aan maatregelen van verschillende actoren nodig. Daarin is de lidstaten een cruciale rol toebedacht en worden zij geacht hun verantwoordelijkheid voor de interne markt te nemen[14].

5. GEVOLGEN VAN DE POSTRICHTLIJN VOOR DE MARKT

De referentieperiode is tekenend voor de gunstige resultaten van de Postrichtlijn. De invoering en toepassing van de richtlijn hebben voor de regelgeving en de markt grote gevolgen gehad. In de referentieperiode is dankzij de verdere beperking van de voorbehouden sector tot 50 gram (voor brieven) op uiterlijk 1 januari 2006 nog eens 7% van het volume voor concurrentie opengesteld. Het gecontroleerde en geleidelijke proces om de markt volledig open te stellen, en het vooruitzicht op voltooiing ervan in 2009 hebben geleid tot een dynamisch hervormingsproces, een grotere efficiëntie en de ontwikkeling van een klantgerichtere markt.

---

12 Zie met name tabel 4.2.19 in WIK, Main Developments, 2006.

13 Facing the challenge, verslag van de groep op hoog niveau onder leiding van Wim Kok, november 2004, blz. 23.

14 Toespraak van Commissaris McCreevy op 2 februari 2005 voor de commissie Juridische zaken van het Europees Parlement en mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Tweede verslag over de implementatie van de internemarktstrategie 2003-2006, COM(2005) 0011 definitief.

Openstelling van de markt is echter maar een van de gevolgen van de Postrichtlijn. Tegelijk is in de referentieperiode in de gehele Gemeenschap een breed scala aan hoogwaardige universele diensten beschikbaar gebleven. Ook al zijn in de Postrichtlijn slechts minimumvereisten neergelegd, toch zijn deze voor alle belanghebbenden een belangrijk referentiepunt geweest.

Over het algemeen lijken de hervormingen in de postsector ook gunstig uit te pakken voor de klantgerichtheid. In vergelijking met andere diensten van algemeen belang scoren postdiensten hoog op tevredenheid van de consument[15].

De postsector, die vooral op economisch en sociaal vlak een belangrijke infrastructuur op communicatiegebied biedt, moet zich naar de belangrijkste veranderingen op de communicatie- reclame- en vervoer- en logistiekmarkten richten, omdat hij anders achterop zal raken. De Postrichtlijn heeft er tot dusver voor gezorgd dat dit niet is gebeurd, maar het tempo van de veranderingen op de grotere communicatiemarkten moet wel worden bijgehouden.

De Postrichtlijn is in Europa een van de drijvende krachten achter de hervormingen in de sector geweest. In het licht van de gunstige resultaten tot dusver, die uitvoerig worden beschreven in het bijgevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie, zijn in deze cruciale ontwikkelingsfase verdere stappen nodig.

6. CONCLUSIE

Bevestiging van het tijdschema in de Postrichtlijn: de laatste fase

Alle tussentijdse beleidsdoelstellingen van de Postrichtlijn zijn tot op heden gerealiseerd. Ten eerste zijn namelijk de monopolies geleidelijk teruggedrongen, hetzij door een geleidelijke openstelling van de markt volgens het tijdschema van de Postrichtlijn (bijv. inperking van de voorbehouden sector tot 50 gram op 1 januari 2006), hetzij door daarnaast belangrijke segmenten open te stellen (zoals direct mail), hetzij door een volledige openstelling van de postmarkt (Verenigd Koninkrijk, Zweden en Finland). Ten tweede is de concurrentie toegenomen en is in de verst gevorderde lidstaten het marktaandeel van de gevestigde exploitanten teruggelopen tot ongeveer 90%. Ook wordt de concurrentie in de periode 2000-2005 over het algemeen sterker gevoeld[16]. Toch is deze niet zo sterk toegenomen als gehoopt. Ten derde hebben de LUD´s herstructureringen doorgevoerd en zijn ze erin geslaagd om zich aan te passen aan de regelgevings- en marktontwikkelingen. Dit blijkt ook uit de doorgaans positieve ontwikkeling van de totale inkomsten en de groei van de winstgevendheid[17]. Ten vierde is, zoals al aangegeven, de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd, steekt de tevredenheid van de consument gunstig af en is de universele dienst gehandhaafd.

De ontwikkelingen tot dusver leveren geen enkel bewijs dat de in de postrichtlijn gestelde termijn van 2009 moet worden gewijzigd. Integendeel, de belangrijkste ontwikkelingen op regelgevingsgebied in de referentieperiode vormen voor de lidstaten die hun postmarkt nog niet volledig hebben opengesteld, juist een sterke stimulans om het voorbeeld te volgen. Daarnaast zijn de marktomstandigheden gunstig en moet daarvan worden geprofiteerd.

---

15 Zie de speciale Eurobarometer over diensten van algemeen belang, 2006

16 Zie de hoofdstukken 4.1 en 4.6 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

17 Zie hoofdstuk 4.4 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

Voornaamste aandachtspunt: hoogwaardige universele dienst en wensen van de consument

De huidige richtlijn berust op het beginsel van een minimale harmonisatie en heeft de lidstaten al een reeks mogelijkheden geboden om de universele dienst aan te passen aan de specifieke behoeften van het land in kwestie. De referentieperiode heeft enkele voorbeelden te zien gegeven van gevallen waarin zakelijke producten (die commercieel aantrekkelijk zijn) niet meer onder de universele dienst hoefden te vallen aangezien de markt de levering ervan volledig waarborgde.

Daarentegen is de noodzaak om het recht van de consument en KMO´s (het MKB) op een universele dienst volledig te waarborgen, doorgaans onomstreden. Na een volledige openstelling van de markt moeten de burger en de individuele consument (met inbegrip van KMO´s) kunnen rekenen op dezelfde – zo niet een betere – dienstverleningskwaliteit. Hun huidige en toekomstige wensen moeten de leidraad zijn. Daartoe moeten ook hun rechten bij de behandeling van hun klachten worden versterkt (door bijv. beroepsprocedures tot alle exploitanten uit te breiden). Voorts kunnen de meest deugdelijke werkwijzen worden versterkt via nauwere samenwerking tussen NRI´s. Daarbij kan worden gedacht aan benchmarking en informatie-uitwisseling met betrekking tot consumentenklachten (waarbij profijt wordt getrokken van de werkwijzen van lidstaten die al meer ervaring in de behandeling van klachten hebben) of met betrekking tot vergunningsprocedures en administratie.