EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.10.2006
KOM(2006) 595 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

om tillämpningen av postdirektivet (direktiv 97/67/EG, ändrat genom direktiv 2002/39/EG)

{SEK(2006) 1293}

Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av postdirektivet

(direktiv 97/67/EG, ändrat genom direktiv 2002/39/EG)

(Text av betydelse för EES)

1. POSTTJÄNSTERNAS BETYDELSE OCH DERAS ÄNDRADE ROLL

Under 2004 omsatte posttjänsterna i EU omkring 90 miljarder euro eller 0,9 procent av BNP. Postsektorn är således av stor betydelse för EU:s ekonomi. Postsektorn är arbetskraftsintensiv och också en av de största offentliga arbetsgivarna i Europa. Sysselsättningen i sektorn är förhållandevis stabil. Enligt WIK-Consults senaste beräkning[1] var omkring 1,71 miljoner personer anställda av leverantörer av samhällsomfattande tjänster under 2004. Omkring fem miljoner sysselsättningstillfällen är knutna till postverksamhet, vilket innebär att de är direkt beroende av, hänger nära samman med eller genereras av postsektorn[2].

Posttjänster är ett viktigt verktyg för kommunikation och handel och av avgörande betydelse för många ekonomiska och samhälleliga verksamheter. För att den inre marknaden och den internationella handeln skall fungera måste det finnas bra kommunikationer och distributionskanaler. Många nyckelsektorer, såsom e-handel, förlagsverksamhet, postorder, försäkringar, banktjänster och reklam, är beroende av postinfrastruktur. Posttjänster kan också ge samhällsnytta vars ekonomiska värde inte alltid kan beräknas (t.ex. genom att bidra till regional och social sammanhållning). Dessutom har många av leverantörerna av samhällsomfattande tjänster en viktig roll att spela när det gäller att tillhandahålla EU:s medborgare andra tjänster (t.ex. finansiella tjänster).

Posttjänsterna förändras snabbt. Sektorn befinner sig i gränslandet mellan tre marknader som är väsentliga för den europeiska ekonomin: kommunikationer, reklam och transporter/logistik. Gränserna mellan sektorerna suddas ut och hänsyn måste tas till närliggande sektorer, som är fullständigt liberaliserade. Det finns flera faktorer som initierar förändringar inom postsektorn och de fem viktigaste är följande: förändrad efterfrågan från kunderna, organisatoriska förändringar, liberalisering av marknaden, automatisering/ny teknik och elektroniska tjänster som ersätter konventionella.

Posttjänster är en viktig del av den inre marknaden för tjänster[3] och har inom ramen för Lissabonstrategin (som gavs en nystart 2005[4]) pekats ut som en källa till ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Enligt Lissabonstrategin måste den inre marknaden göras fullt fungerande[5], samtidigt som den europeiska sociala modellen bibehålls, och ett led i detta är att det tillhandahålls effektiva och högkvalitativa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Detta är en central faktor i den europeiska välfärdsstaten. Posttjänster är väsentliga för att säkra

---

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 Kommissionens meddelande ”Strategin för den inre marknaden - Prioriteringar för 2003–2006” KOM(2003) 238 slutlig, s. 13.

4 Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Bryssel den 22–23 mars 2005.

5 Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Bryssel den 23–24 mars 2006.

social och territoriell sammanhållning och bidrar till konkurrenskraften[6]. «De moderna posttjänsterna fortsätter att visa att man hade fel då man för några år sedan antog att sektorn ofrånkomligen kommer att minska då det införs ny och alternativ kommunikationsteknik. Postleverantörerna har istället dragit nytta av innovativ teknik för att öka produktiviteten och erbjuda nya produkter. Vissa segment, såsom direktreklam och *home shopping*, har en betydande tillväxtpotential. Ersättande tjänster utvecklas dock inte i den takt som förutspåddes för några år sedan (gäller t.ex. administrativ post). Postsektorn är fortfarande betydelsefull, men för att den skall fortsätta att vara det krävs ytterligare åtgärder. Man måste liksom i andra sektorer jämföra reformernas vinster med kostnaderna för att inte anpassa sig eller inte vidta några åtgärder. Exempel på sådana kostnader kan vara fler ersättande tjänster, minskad användning av tekniska innovationer, minskad inriktning på kundernas behov och generellt sett en negativ marknadsdynamik.

2. BAKGRUNDEN TILL OCH SYFTET MED RAPPORTEN

Enligt artikel 23 i direktiv 2002/39/EG (nedan kallat ”postdirektivet”[7]) skall kommissionen vart annat år till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport om tillämpningen av postdirektivet.

Kommissionen lade fram sin första rapport om tillämpningen i november 2002[8] och sin andra rapport i mars 2005[9]. Liksom 2005 års rapport innehåller den här rapporten en omfattande bedömning av hur postdirektivet på det stora hela införlivats i medlemsstaterna. Bland annat behandlas tillämpningen av centrala delar av direktivet och den närmare utvecklingen på marknaden (inklusive ekonomiska, tekniska och samhälleliga aspekter samt de aspekter som rör sysselsättningen och tjänsternas kvalitet). En mer detaljerad bedömning görs i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar. Den här rapporten sammanfattar de viktigaste delarna och resultaten i kommissionens arbetsdokument.

Det har gått relativt kort tid sedan den senaste rapporten och det senaste arbetsdokumentet, men det har ändå gjorts stora framsteg och skett betydande förändringar inom postsektorn.

Kommissionen gjorde en rad förberedelser för det nya postdirektivet under 2005–2006 och dessa beskrivs i detalj i det bifogade arbetsdokumentet (se framför allt kapitel 1.3). Kommissionen har också utarbetat en prognosstudie och ett förslag till direktiv om ändring av det gällande postdirektivet. Alla dessa dokument läggs fram för lagstiftaren vid samma tidpunkt. Denna tredje rapport om tillämpningen och det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar måste därför läsas tillsammans med prognosstudien och lagstiftningsförslaget.

---

6 Meddelande från kommissionen ”Gemensamma insatser för tillväxt och sysselsättning: gemenskapens Lissabonprogram”, KOM(2005) 330 slutlig.

7 Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna; Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen.

8 Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av postdirektivet (Direktiv 97/67/EG), KOM(2002) 632 slutlig.

9 Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av postdirektivet (direktiv 97/67/EG, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2002/39/EG), KOM(2005) 102 slutlig och SEK(2005) 388.

Rapporten och det åtföljande arbetsdokumentet skiljer sig dock från prognosstudien och förslaget till nytt direktiv, eftersom man i rapporten gör en tillbakablick och en bedömning av postdirektivets konsekvenser under perioden 2004–2006 (”rapportperioden”). Utvärderingar i efterhand är motsvarigheten till konsekvensanalyser och genom sådana utvärderingar undersöks regelbundet om målen med EU:s politik och program har uppnåtts[10]. Detta är av särskild betydelse när det gäller ovan nämnda initiativ inom postsektorn som skulle genomföras 2006.

I rapporten konstateras att postreformen i EU utvecklas väl. Det har gjorts förbättringar framför allt när det gäller tjänsternas kvalitet, kundorienterad service, verksamhetseffektivitet och kravet på åtskillnad mellan tillsynsmyndigheter och operatörer. Kommissionen anser att det hittills har åstadkommits bra resultat, framför allt under de senaste fem åren. Resultaten beskrivs mer detaljerat i kommissionens arbetsdokument och de visar också att ytterligare vinster kan göras genom fortsatta reformer.

3. TILLÄMPNINGEN AV POSTDIREKTIVET OCH LAGSTIFTNINGENS UTVECKLING

I dagsläget har samtliga medlemsstater anmält åtgärder för införlivande av postdirektivet, även de länder som blev medlemmar i EU 2004. Kravet på en ytterligare inskränkning av det monopoliserade området senast den 1 januari 2006 (till 50 g) har också införlivats i samtliga medlemsstater.

Införlivandet är dock endast det första steget i arbetet med att genomföra gemenskapens regelverk. Genomförandet har utan tvivel haft positiva effekter framför allt när det gäller att uppnå direktivets viktigaste syften, såsom en betydande och mätbar förbättring av posttjänsternas kvalitet, upprättandet av en harmoniserad miniminivå för samhällsomfattande tjänster och en successiv och kontrollerad liberalisering av postmarknaden. Det bör till exempel framhållas att tjänsternas kvalitet hos postoperatörer i Europa – mätt i befordringstid – under den här rapportperioden fortsatte att ligga på en hög nivå och överskred EU:s resultatmål, dvs. att 85 % av posten inom EU skall nå adressaten inom tre dagar och 97 % inom fem dagar. En annan viktig del i postdirektivet är att de nationella tillsynsmyndigheterna skall vara oberoende från operatörerna, och de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende (i bredare bemärkelse) stärktes ytterligare under rapportperioden. När det gäller mer komplicerade bestämmelser i postdirektivet, såsom licenser, tillstånd, priskontroll och redovisning, har genomförandet varit mycket varierande i medlemsstaterna. Eftersom en eventuell feltolkning av villkoren skulle kunna skapa hinder för marknadstillträdet bör man diskutera en översyn av nationell praxis tillsammans med behöriga myndigheter i medlemsstaterna. Administrativt samarbete när det gäller prissättning och redovisning som är öppen för insyn verkar vara särskilt viktigt.

Lagstiftningen har också utvecklats betydligt i flera medlemsstater, som gått längre än vad som krävs av EU:s regelverk. Den 1 januari 2006 liberaliserades postmarknaden helt i en medlemsstat (Förenade kungariket, som således anslöt sig till de två andra medlemsstater som redan fullt ut liberaliserat sin postsektor: Sverige och Finland). Även Tyskland och Nederländerna har bekräftat sina planer på att gå snabbare fram än vad som föreskrivs i postdirektivet. Sett mot bakgrund av den här utvecklingen och tidigare utveckling kommer omkring 60 % av EU:s postförsändelser att vara helt konkurrensutsatta i slutet av 2007. Det

[10] Kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram 2006, KOM(2005) 531 slutlig.

faktum att det monopoliserade området avskaffats i vissa medlemsstater och betydligt inskränkts i andra samt att planerna konkretiseras i ytterligare andra skickar kraftiga signaler till de medlemsstater som fortfarande har ett monopoliserat område att påskynda liberaliseringen.

4. MARKNADSUTVECKLING

Under rapportperioden har postmarknaden fortsatt att utvecklas från en mer traditionell modell för tvåvägskommunikation i riktning mot en marknad för envägsdistribution. I dag skickas mer än 87,5 % av postförsändelserna i EU av företag och organisationer (och inte av enskilda personer). Segmentet för postförsändelser från företag till kunder (B2C) svarar nu ensam för 62 % av den totala volymen, vilket är en ökning från 60,5 % 2004. Denna trend väntas fortsätta eftersom tillväxttakten för besläktade produkter (oadresserad och adresserad direktreklam) är betydligt högre än för traditionella postförsändelser. Detta är en viktig orsak till optimismen i sektorn som helhet, men det förutsätter att postreformens takt upprätthålls. Jämfört med andra världsekonomier, t.ex. Förenta staterna, verkar det finnas en betydande tillväxtpotential på marknaden (framför allt i vissa medlemsstater i EU-10). Sektorns hela potential kan dock bara förverkligas på en modern och dynamisk postmarknad. Denna potential måste också ses mot bakgrund av den bredare kommunikationsmarknaden där det finns många nya produkter och tjänster (t.ex. *home shopping*, e-handel, hybridpost[11] och mervärdestjänster).

Postsektorn har genomgått en anmärkningsvärd omvandling under det senaste årtiondet. Flera europeiska postföretag har antagit utmaningen. Tillväxtorienterade strategier och utsikterna till successiv liberalisering har bland annat lett till att postoperatörer börjat verka i närliggande sektorer. De politiska besluten under 1990-talet inledde en process som nu intensifierats. Den utveckling som skett inom postsektorn är inte unik. Lika stora förändringar har skett i andra sektorer. Postmarknadens utveckling väntas fortsätta och förändringstakten öka.

Under rapportperioden har både intäkter och vinstmarginaler ökat. Enligt den information som finns tillgänglig har vinstnivåerna i sektorn för postförsändelser varit betydligt högre än i det mer konkurrensutsatta segmentet för paket och expresstjänster. I segmentet för postförsändelser kan vinstmarginalerna variera mellan 10 procent och 20 procent, medan vinstmarginalerna i segmentet för paket och expresstjänster kan ligga mellan 2,5 procent och 10 procent[12].

Det måste utvecklas en fungerande konkurrens på marknaden för postförsändelser. Både objektiva analyser av marknadsandelar för konkurrenter och subjektiva bedömningar av etablerade aktörer bekräftar att framväxten av verklig konkurrens bara är i sin linda även där monopolet helt har avskaffats eller inskränkts kraftigt. Detta gäller framför allt brevförsändelser liksom – med vissa betydande undantag – direktreklam. Mellan år 2000 och 2005 verkar inte konkurrensen ha ökat i någon större utsträckning i detta segment, vilket måste anses vara oroväckande.

---

[11] Detta inbegriper överföring av en elektronisk bild av ett dokument eller dess konvertering till digitalt format och överföring till en annan plats där bilden skrivs ut, läggs i kuvert och skickas till adressaten, KOM(1991) 476 slutlig, s. 46.

[12] Se framför allt figur 4.2.19 i Main Developments, WIK, 2006.

Utsikterna till liberalisering har dock satt fart på utvecklingen i postsektorn och kommer förmodligen att fortsätta att leda till förändringar (t.ex. verksamhetsmässigt och när det gäller kundorientering). Det verkar råda bred enighet om att posttjänsterna inte utgör naturliga monopol. Konkurrens är inte ett mål i sig utan ett medel för att främja innovation, investeringar och fördelar för kunderna. En ökad konkurrens kan ge både statiska fördelar, dvs. en effektiv användning av resurser och kapitalvaror vid en viss tidpunkt, och dynamiska fördelar, dvs. möjligheterna till nya och mer effektiva sätt att använda resurser och kapitalvaror med tiden.

Liberaliseringen av nätverksuppbyggda branscher, bland annat postsektorn, nämndes uttryckligen i Kok-rapporten[13] som en viktig del av Lissabonagendan. För att en fungerande inre marknad för posttjänster skall kunna upprättas måste olika aktörer på gemenskapsnivå och nationell nivå vidta många slags åtgärder. Detta är i överensstämmelse med uppfattningen att medlemsstaterna har en avgörande roll att spela och att de måste ta sitt fulla ansvar för den inre marknaden[14].

5. POSTDIREKTIVETS MARKNADSKONSEKVENSER

Rapportperioden visar tydligt postdirektivets positiva resultat. Dess genomförande och tillämpning har haft stora effekter på lagstiftning och marknad. Under rapportperioden har inskränkningen av det monopoliserade området till 50 g (för brev) den 1 januari 2006 lett till att ytterligare 7 % av volymen öppnats för konkurrens. Den planerade successiva liberaliseringen och framtidsutsikterna till följd av målet att marknaden skall ha liberaliserats helt 2009 har föranlett en dynamisk reformprocess, ökad effektivitet och framväxten av en mycket mer kundorienterad marknad.

Liberaliseringen av marknaden är bara ett av postdirektivets resultat. Man kunde under rapportperioden också konstatera att en lång rad samhällsomfattande tjänster av hög kvalitet tillhandahålls i hela gemenskapen. Kraven i postdirektivet, som är minimikrav, har varit en viktig referenspunkt för alla berörda parter.

Allmänt sett finns det belägg för att postreformen bland annat haft positiva effekter i form av mer kundorienterade tjänster. Kunderna betygsätter posttjänsterna högt[15] jämfört med andra tjänster av allmänt intresse.

Postsektorn, som svarar för central kommunikationsinfrastruktur med stor ekonomisk och samhällelig betydelse, måste också utvecklas i överensstämmelse med de stora förändringarna på marknaderna för kommunikation, reklam och transport/logistik för att inte hamna på efterkälken. Postdirektivet har hittills varit en garanti för att sektorn kunnat hänga med, men förändringstakten på den bredare kommunikationsmarknaden måste följas.

---

13 Rapport från den högnivågrupp som leddes av Wim Kok, ”Facing the Challenge”, 2004, s. 23.

14 Kommissionsledamot Charlie McCreevys tal den 2 februari 2005 i Europaparlamentets utskott för rättsliga frågor. Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén ”Andra lägesrapporten om strategin för den inre marknaden 2003–2006, KOM(2005) 11 slutlig”.

15 Special Eurobarometer, Services of General Interest, 2006.

Postdirektivet har varit en av flera faktorer som bidragit till reformen av postsektorn i Europa. På grundval av de positiva resultaten hittills, som beskrivs närmare i kommissionens bifogade arbetsdokument, måste det vidtas ytterligare åtgärder i detta kritiska skede av utvecklingen.

6. SLUTSATSER

Tidtabellen håller

Alla postdirektivets delmål har nu uppnåtts. För det första har monopolen successivt inskränkts antingen genom att tidsplanen för successiv liberalisering enligt postdirektivet genomförts (t.ex. inskränkningen av det monopoliserade området till 50 g den 1 januari 2006) eller genom att ytterligare viktiga segment (såsom direktreklam) eller hela postmarknaden liberaliserats (Förenade kungariket, Sverige och Finland). För det andra har konkurrensen ökat. I de medlemsstater där utvecklingen kommit längst har de etablerade aktörernas marknadsandelar minskat till omkring 90 % och konkurrensen upplevs ha ökat mellan år 2000 och 2005[16]. Konkurrensen har dock inte ökat så mycket som man hoppats. För det tredje har leverantörerna av samhällsomfattande tjänster omstrukturerats och lyckats anpassa sig till lagstiftningens och marknadens utveckling. Detta bekräftas av den generellt sett positiva trenden för en ökning av intäkter och lönsamhet[17]. För det fjärde har, vilket redan belysts, tjänsternas kvalitet förbättrats. Dessutom är kunderna nöjda och de samhällsomfattande tjänsterna har upprätthållits.

Utvecklingen hittills har inte givit anledning att förlänga den tidsfrist som fastställs i postdirektivet (2009). Tvärtom är den betydelsefulla förändringen av lagstiftningen under rapportperioden ett kraftigt incitament för de medlemsstater som ännu inte helt har liberaliserat sina postmarknader att följa efter. Dessutom är marknadsvillkoren gynnsamma och de möjligheter som de medför bör utnyttjas.

Fokus: Prioritering av samhällsomfattande tjänster och kundernas behov

Det nuvarande postdirektivet grundas på principen om minimiharmonisering. Direktivet har redan gett medlemsstaterna många möjligheter att anpassa de samhällsomfattande tjänsterna till respektive lands specifika behov. Under rapportperioden har det funnits vissa exempel på företagsinriktade produkter – som är kommersiellt intressanta – som inte längre behöver räknas till samhällsomfattande tjänster eftersom marknaden garanterar att de tillhandahålls.

Det ifrågasätts dock i allmänhet inte att man måste garantera kunders och små företags rätt till samhällsomfattande tjänster. Enskilda kunder (bland annat små och medelstora företag) och hushåll måste ha rätt till tjänster av minst samma kvalitet efter det att marknaden liberaliserats. Deras behov, även framtida, måste utgöra rättesnöret. Det innebär också att man bör stärka deras rättigheter när det gäller hantering av klagomål, t.ex. genom att överklagandeförfarandet utvidgas till att omfatta alla operatörer. Dessutom kan ett intensivare samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter leda till att bästa praxis förbättras. Detta kan gälla benchmarking och informationsutbyte när det gäller kundernas klagomål (dvs. att man drar nytta av praxis i medlemsstater som har mer erfarenhet av att hantera klagomål) eller i samband med tillståndsförfaranden och redovisning.

---

16 Se kapitlen 4.1 och 4.6 i kommissionens arbetsdokument.

17 Se kapitel 4.4 i kommissionens arbetsdokument.