EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 18.10.2006
KOM(2006) 595 lõplik

# KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

## postidirektiivi (direktiiv 97/67/EÜ, muudetud direktiiviga 2002/39/EÜ) kohaldamise kohta

{SEK(2006) 1293}

**Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile**

**postidirektiivi (direktiiv 97/67/EÜ, muudetud direktiiviga 2002/39/EÜ) kohaldamise kohta**

**(EMPs kohaldatav tekst)**

## 1. POSTITEENUSTE TÄHTSUS JA NENDE MUUTUV ROLL

Aastal 2004 tõid postiteenused Euroopa Liidus sisse umbes 90 miljardit eurot ehk 0,9 protsenti sisemajanduse kogutoodangust (SKT). Seetõttu on postisektor Euroopa Liidu majandusele väga oluline. Postiteenused on tööjõumahukad ning nende osutajad on üheks suurimaks tööandjaks Euroopa avalikus sektoris. Tööhõive postiteenuste sektoris on suhteliselt stabiilne – WIK-Consulti viimase hinnangu kohaselt oli 2004. aastal universaalteenuse osutajate poolt hõivatuid umbes 1,71 miljonit inimest.[1] Postiteenustega on seotud kokku umbes viis miljonit töökohta, st need töökohad kas sõltuvad otseselt postisektorist, on selle sektoriga tihedalt seotud või sellest tulenevad.[2]

Postiteenused on oluline sidepidamise ja kaubanduse abivahend ning elutähtsad mitmeks majandus- ja sotsiaaltegevuseks. Siseturg ja rahvusvaheline kaubandus saavad toimida ainult heade side- ja jaotuskanalite olemasolul. Paljud olulised valdkonnad nagu näiteks e-kaubandus, kirjastamine, postimüük, kindlustus, pangandus ja reklaam sõltuvad posti infrastruktuurist. Samuti tuleb märkida, et postiteenused annavad sotsiaalseid hüvesid, mida ei saa alati hinnata majanduslikust vaatepunktist (nt kaasaaitamine piirkondliku ja sotsiaalse sidususe loomisele). Lisaks sellele mängivad paljud universaalteenuse osutajad EL kodanikele muude teenuste pakkumises (nt finantsteenused) olulist rolli.

Postiteenused on kiiresti muutumas. See sektor asub kolme Euroopa majandusele olulise turu, kommunikatsiooniturg, reklaamiturg ja transpordi/logistikaturg ristumisalal. Sektorite piirid on ähmastumas ning tuleb arvesse võtta ka täielikult konkurentsile avatud piirnevaid valdkondi. Muutusi postisektoris soodustavad mitmed tegurid, millest viis olulisemat on: klientide muutuvad nõudmised, organisatsioonilised muutused, turu avanemine, automatiseerimine/uued tehnoloogiad ja postiteenuste asendumine elektrooniliste sidevahenditega.

Postiteenused on teenuste siseturu[3] oluline element ning neid käsitletakse Lissaboni strateegia raamistikus (põhimõtteliselt taaskäivitatud aastal 2005[4]) kui majanduskasvu ja töökohtade loomise allikat. Lissaboni strateegia kohaselt tuleb siseturg muuta täielikult toimivaks,[5] säilitades Euroopa sotsiaalse mudeli, mille üheks elemendiks on tõhusate ja kõrgekvaliteediliste üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamine. See on Euroopa

---

1 WIK Consult, Postisektori peamised arengud (2002-2004), 2006.
2 Pls Rambøll, Tööhõivetrendid ELi postisektoris, oktoober 2002.
3 Komisjoni teatis, Siseturu strateegia – prioriteedid 2003-2006, KOM (2003) 238 lõplik, lk 13.
4 Eestistujariigi järeldused, Brüsseli Euroopa Ülemkogu, 22/23. märts 2005.
5 Eestistujariigi järeldused, Brüsseli Euroopa Ülemkogu, 23/24. märts 2006.

heaoluriigi põhikomponent Postiteenused on sotsiaalse ja piirkondliku sidususe tagamise oluline element ning nende kasutamine aitab kaasa konkurentsivõime tugevdamisele.[6] Tänapäevaste postiteenuste olemasolu lükkab jätkuvalt ümber mõned aastad tagasi tehtud laialt levinud oletuse, et postisektoril seisab ees allakäik uute ja alternatiivsete sidetehnoloogiate kasutuselevõtmise tõttu. Tootlikkuse suurendamiseks ning uute toodete pakkumiseks on postiteenuste osutajad aga kasutanud innovatiivseid tehnoloogiaid. Postiteenuste teatud sektorid, nagu näiteks otsepostitus ja kaugostmine omavad suurt kasvupotentsiaali. Samas ei asendata olemasolevaid teenuseid (nt ärialane post) elektrooniliste sidevahenditega mõned aastad tagasi ennustatud kiirusega. Kirjateenus on endiselt oluline, kuid selle olukorra jätkumiseks on vaja edasisi meetmeid. Postisektoris nagu muudeski sektorites tuleb reformidest saadud kasu võrrelda mittekohanemise või mitte millegi tegemise eest makstava hinnaga. Selle hinna näiteks võiksid olla olemasolevate teenuste üha suurenev asendamine, tehnoloogiliste uuenduste väiksem kasutus, väiksem keskendumine klientide vajadustele ning üldine negatiivne turudünaamika.

## 2. KÄESOLEVA ARUANDE TAUST JA EESMÄRK

Direktiivi 2002/39 (edaspidi "postidirektiiv"[7]) artikli 23 kohaselt peab komisjon iga kahe aasta tagant Euroopa Parlamendile ja nõukogule postidirektiivi kohaldamise kohta aru andma .

Komisjon esitas oma esimese rakendusaruande 2002. aasta novembris[8] ning teise 2005. aasta märtsis.[9] Nagu 2005. aasta rakendusaruande puhul, antakse ka käesolevas aruandes igakülgne hinnang postidirektiivi üldisele ülevõtmisele liikmesriikides, sealhulgas direktiivi põhielementide kohaldamisele ja üksikasjalikele turusuundumustele (sealhulgas majanduslikele, tehnilistele, sotsiaalsetele, tööhõivet ja teenuste kvaliteeti puudutavatele aspektidele). Üksikasjalikum hinnang on ära toodud komisjoni personali töödokumendis. Komisjoni käesolev aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile postidirektiivi kohaldamise kohta võtab kokku komisjoni personali töödokumendi põhielemendid ja tähelepanekud.

Hoolimata suhteliselt lühikesest ajast, mis on möödunud viimasest rakendusaruandest/personali töödokumendist, on postisektoril ette näidata olulisi saavutusi ja muudatusi.

Aastatel 2005–2006 võttis komisjon mitmeid meetmeid uue postidirektiivi ettevalmistuseks; neid on üksikasjalikumalt kirjeldatud lisatud personali töödokumendis (vt eriti punkt 1.3). Lisaks sellele on komisjon kavandanud tuleviku-uuringu ja ettepaneku kehtivat postidirektiivi muutva direktiivi kohta. Kõik need dokumendid esitatakse seadusandjale ühel ajal. Käesolevat kolmandat rakendusaruannet ja sellega kaasnevat komisjoni personali

---

6 Komisjoni teatis, Ühismeetmed majanduskasvu kiirendamiseks ja tööhõive tõstmiseks: ühenduse Lissaboni kava, KOM (2005) 330 lõplik.

7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiv 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. juuni 2002. aasta direktiiv 2002/39/EÜ, millega muudetakse direktiivi 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste konkurentsile avamise jätkamise osas.

8 Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule postidirektiivi (97/67/EÜ) kohaldamise kohta, KOM (2002) 632 lõplik.

9 Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule postidirektiivi (97/67/EÜ, muudetud direktiiviga 2002/39/EÜ) kohaldamise kohta, KOM (2005) 102 lõplik ja SEK (2005) 388.

töödokumenti tuleb seetõttu lugeda tuleviku-uuringut ja seadusandlikku ettepanekut silmas pidades.

Samas võib käesoleva aruande ja kaasneva komisjoni personali töödokumendi tuleviku-uuringust ja uue direktiivi ettepanekust eraldada, kuna käesolev rakendusaruanne annab tagasiulatuva hinnangu postidirektiivi mõjule aastatel 2004–2006 (edaspidi "võrdlusperiood"). Järelhindamine on vasteks mõjuhindamisele ning selle abil uuritakse regulaarselt, kas ELi poliitikad ja programmid on oma eesmärgid saavutanud.[10] See on eriti oluline eespool mainitud, 2006. aastaks planeeritud postisektori algatuste kontekstis.

Käesolev aruanne kinnitab, et postireform Euroopa Liidus on hästi edenemas. Edusamme on tehtud eriti seoses teenuste kvaliteedi, kliendile orienteerituse, äriefektiivsuse ja seadusandjate eraldamisega operaatoritest. Komisjon usub, et seni on saavutatud häid tulemusi, eriti viimase viie aasta jooksul. Neid saavutusi on üksikasjalikult kirjeldatud komisjoni personali töödokumendis ning need näitavad selgelt, et reformi jätkamise abil võib saavutada veelgi enam kasu.

## 3. POSTIDIREKTIIVI KOHALDAMINE JA REGULATIIVSED ARENGUD

Praegu on kõik liikmesriigid, sealhulgas ka need, kes liitusid ühendusega 2004. aastal, teavitanud postidirektiivi ülevõtmisest. Samuti on kõikides liikmesriikides üle võetud 1. jaanuarist 2006 reserveeritud ala (saadetised kuni 50 g) edasise vähendamise säte.

Kuid ülevõtmine on ainult esimeseks sammuks ühenduse raamistiku täielikul rakendamisel. Seadusandlikul rakendamisel on olnud selgelt positiivne mõju, eriti direktiivi põhieesmärkide saavutamisel, milleks on postiteenuste kvaliteedi oluline ja mõõdetav parandamine, universaalteenuse ühtlustatud miinimumtaseme kehtestamine ja postituru järk-järguline ja kontrollitud avamine konkurentsile. Näiteks tuleks rõhutada, et kogu käesoleva aruande võrdlusperioodi jooksul oli Euroopa postiteenuste osutajate teenusekvaliteet, mida mõõdeti kättetoimetamise ajana, jätkuvalt kõrge ning ületas ELi jõudluse eesmärke – 85% ELi-siseseid kirju toimetati kohale kolme päeva jooksul ning 97% viie päeva jooksul. Teine postidirektiivist tõuke saanud oluline element on riigi reguleerivate asutuste sõltumatus operaatoritest; riigi reguleerivate asutuste sõltumatus (mida tuleb mõista laiemas tähenduses) tugevnes võrdlusperioodil veelgi. Kuid mis puutub postidirektiivi keerukamate elementide − nagu seda on litsentseerimis-/volitamisskeemid, hinnakontroll ja raamatupidamine − edukasse rakendamisse, siis võib liikmesriikide lõikes täheldada erinevaid rakendusi. Kuna selliste tingimuste võimalik vääriti mõistmine võib kujutada endast takistust turule sisenemisele, tuleks arutada riikide tavade ülevaatamist koos liikmesriikide pädevate asutustega. Eriline tähtsus näib olevat hinnakujunduse ja aruandluse läbipaistvusega seotud halduskoostööl.

Mitmes liikmesriigis on aset leidnud olulised seadusandlikud arengud. Need ületavad ELi seadusandliku raamistiku poolt nõutava. Nimelt avas 1. jaanuarist 2006 üks liikmesriik – Ühendkuningriik – täielikult oma postituru (liitudes kahe teise liikmesriigiga, kes *de jure* on oma postiturud konkurentsile juba avanud: Rootsi ja Soome). Samuti on Saksamaa ja Madalmaad kinnitanud oma plaane tegutseda kiiremini, kui postidirektiivis ette nähtud. Võttes neid arenguid arvesse ning kombineerides need eelnevatega, avatakse 60% ELi kirjateenuse turust tõhusalt 2007. aasta lõpuks. Reserveeritud ala täielik tühistamine teatud

[10] Komisjoni õigusloome- ja tööprogramm 2006, KOM (2005) 531 lõplik.

liikmesriikides, selle oluline vähendamine teistes ning plaanide täpsustumine mitmetes teistes annab reserveeritud ala ikka veel kohaldavatele liikmesriikidele tugeva impulsi samas suunas liikumiseks.

## 4. TURUSUUNDUMUSED

Võrdlusperioodil on postiturg jätkuvalt arenenud ühesuunalise jaotusturu suunas ning eemale traditsioonilisemast kahesuunalisest kommunikatsioonimudelist. Tänapäeval saadetakse enam kui 87,5% kirjasaadetistest (ELis) ettevõtete ja organisatsioonide ning mitte üksikisikute poolt; ainuüksi kirjasaadetiste valdkond „ettevõttelt tarbijale" (B2C) moodustab 62% kogumahust, kasvades võrreldes 2004. aasta tasemega (60,5%). Eeldatakse, et see suundumus jätkub kuna seotud toodete (adressaadita ja adressaadiga otsepostitustooted) kasvutrend on oluliselt suurem kui traditsioonilistel kirjadel. See on ka üks oluline põhjus optimismiks sektoris tervikuna, kuid ainult postireformi tempot säilitades. Võrreldes maailmamajanduse teiste osade nagu näiteks Ameerika Ühendriikidega, võib turul täheldada olulist kasvupotentsiaali (eriti mõnes EL 10 liikmesriigis). Kuid vaid tänapäevane ja dünaamiline postiturg on võimeline vallandama sektori täieliku potentsiaali. Seda potentsiaali tuleb samuti vaadata laiemas sideturu kontekstis, mis sisaldab mitmeid uusi tooteid ja teenuseid (kodusostmine, e-kaubandus, hübriidpost[11] ja lisandväärtusega teenused).

Viimase kümne aasta jooksul on postisektor läbi teinud silmapaistva muutuse. Mitmed Euroopa postiettevõtted on väljakutse vastu võtnud. Kasvule orienteeritud strateegiad ja turu järkjärgulise avamise väljavaade on muu hulgas andnud tulemuseks selle, et postiteenuste osutajad on sisenenud piirnevatesse sektoritesse. 1990. aastatel tehtud poliitilised otsused algatasid protsessi, mis on nüüd iseseisvalt hoo sisse saanud. Postisektoris nähtavad arengud ei ole unikaalsed. Muud valdkonnad on juba läbi teinud sarnaselt laiaulatuslikud muutused. Eeldatavasti postituru areng jätkub ning muutuste tempo kasvab.

Võrdlusperioodil on suurenenud ka kasv nii sissetulekute kui ka kasumimarginaalide alal. Olemasoleva teabe kohaselt on kirjade valdkonnas saavutatud kasumimäärad oluliselt kõrgemad kui tunduvalt kõrgema konkurentsiga saadetiste ja ekspressteenuste valdkonnas. Kirjade sektoris võivad kasumimarginaalid kõikuda 10%–20% vahel, samas kui saadetiste ja ekspressteenuste valdkonnas võivad kasumimarginaalid jääda 2,5%–10% vahele.[12]

Sisuline konkurents kirjaturul peab veel arenema. Konkurentide turuosade objektiivne analüüs ning põhiosalejate subjektiivne hindamine kinnitavad mõlemad, et isegi juhul, kui monopol on täielikult kaotatud või seda on oluliselt vähendatud, on tõeline konkurents alles tekkimas. See puudutab eriti kirjaturgu, kirjasaadetisi ja ka, märkimisväärsete eranditega, otsepostitust. Tundub, et ajavahemikul 2000–2005 ei leidnud selles postiteenuste valdkonnas aset olulist konkurentsi kasvu ning seda võib pidada murettekitavaks.

Sellest hoolimata on ainuüksi turu avamise väljavaade loonud postisektoris olulise stiimuli ning tõenäoliselt loob edaspidigi muutusi (nt tegevuse mõttes ja klientidele orienteeritud). Saavutatud näib olevat laiapõhjaline kokkulepe selles osas, et postiteenused ei kujuta endast loomulikku monopoli. Konkurents ei ole eesmärk omaette, vaid vahend, mille abil edendada

---

11 "[See] hõlmab dokumendi elektroonilise kujutise edastamist või selle konverteerimist digitaalsesse formaati ning edastamist kaugesse punkti, kus kujutis välja trükitakse, ümbrikusse pannakse ning adressaadile saadetakse." – KOM (91)476 lõplik, lk 46.

12 Vt eelkõige WIKi joonis 4.2.19, põhilised arengud, 2006.

innovatsiooni ja tarbijate heaolu. Seega võib nii staatilisi hüvesid (st ressursside ja tootmisvahendite tõhus kasutamine antud ajal) ja dünaamilisi hüvesid (st ressursside ja tootmisvahendite uus ja tõhusam kasutamisvõimalust aja jooksul) tekitada konkurentsi suurendades.

Võrgutööstuste, sealhulgas postivaldkonna turu avamist peeti Wim Koki aruandes[13] Lissaboni tegevuskava oluliseks osaks. Toimiva postiteenuste siseturu saavutamiseks on vajalik erinevate osalejate tegevuste mitmekülgsus nii ühenduse kui ka riikide tasandil. See on kooskõlas arusaamaga, et liikmesriigid mängivad olulist rolli ning nad peavad siseturu täielikult enda „omandusse" võtma.[14]

## 5. POSTIDIREKTIIVI MÕJU TURULE

Võrdlusperiood illustreerib eriti hästi postidirektiivi positiivseid saavutusi; selle rakendamine ja kohaldamine on olnud olulise õigusliku mõjuga ja see on mõjutanud ka turgu. Võrdlusperioodil on reserveeritud ala edasine vähendamine kaaluni 50 g (kirjade puhul) 1. jaanuariks 2006 avanud konkurentsile lisaks 7% mahust. Planeeritud ja järkjärguline turu täielik avanemine ja väljavaade, mille annab täielikult avatud turu saavutamise tähtaeg 2009, on käivitanud dünaamilise reformide protsessi, suurema tõhususe ja palju rohkem klientidele orienteeritud turu arengu.

Turu avamine on vaid üks postidirektiivi resultaatidest. Samas on võrdlusperioodil kinnitatud laia valiku kõrgekvaliteediliste universaalteenuste kättesaadavust kogu ühenduses. Kuigi postidirektiivi nõuded on minimaalsed, on need olnud oluliseks lähtepunktiks kõikidele huvirühmadele.

Üldiselt võib täheldada seda, et postireformi positiivsed mõjud hõlmavad endas rohkem kliendile suunatud teenuseid. Klientide rahulolu postiteenustega on võrreldes teiste üldhuviteenustega kõrge.[15]

Postisektor, mis pakub kõrge majandusliku ja sotsiaalse tähtsusega põhilist sideinfrastruktuuri, peab samuti arenema kooskõlas side-, reklaami ja transpordi-/logistikaturul aset leidvate põhiliste muutustega, et neist mitte maha jääda. Siiani on postidirektiiv taganud, et seda ei juhtuks, kuid järgida tuleks muutuste kiirust laiemal sideturul.

Postidirektiiv on olnud üks mitmest jõust, mis on andnud panuse Euroopa postireformi. Võttes aluseks senised positiivsed tulemused, mida on üksikasjalikult kirjeldatud lisatud komisjoni personali töödokumendis, oleks praegusel otsustaval arenguetapil tarvis teha edasisi samme.

---

13 Wim Koki poolt juhitud kõrgetasemelise töörühma aruanne, Väljakutsega silmitsi, 2004, lk 23.

14 Volinik McCreevy, 2. veebruaril 2005 Euroopa Parlamendi õigusasjade komitees peetud kõne; komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele – Siseturu strateegia 2003–2006 teine rakendusaruanne, KOM (2005)0011 lõplik.

15 Eurobaromeetri eriuuring, Üldhuvi pakkuvad teenused, 2006.

## 6. JÄRELDUS

### Postidirektiivis sisalduva ajakava kinnitamine: reformi elluviimine

Kõik postidirektiivi poliitilised vahetulemused on tänaseks saavutatud: esiteks, monopole on üha enam vähendatud postidirektiivis sätestatud järkjärgulise turu avamise kalendrit kohaldades (nt vähendades reserveeritud ala kaaluni 50 g 1. jaanuarist 2006) või avades lisaks olulisi sektoreid (näiteks otsepostitus) või postiturgu täielikult avades (Ühendkuningriik, Rootsi, Soome). Teiseks, konkurents on kasvanud ning kõige arenenumates liikmesriikides on turgu valitsevate operaatorite turuosa vähendatud umbes 90%ni ning ajavahemikus 2000–2005 on hinnanguline konkurentsitase järk-järgult kasvanud[16]. Samas ei ole konkurents kasvanud nii, nagu loodeti. Kolmandaks, universaalteenuse osutajad on oma tegevuse ümber korraldanud ning edukalt kohanenud regulatiivse arengu ja turuarengutega. Seda toetab ka üldiselt positiivne suundumus, mis puudutab üldist tulu ja kasumlikkuse kasvu.[17] Neljandaks, nagu juba selgitatud, on teenuse kvaliteet paranenud, tarbija rahulolu on kõrge ning universaalteenus on säilitatud.

Seni toimunud arengud ei anna tunnistust vajadusest muuta postidirektiivis 2009. aastaks seatud tähtaega. Vastupidi, käesoleva aruande võrdlusperioodil aset leidnud olulised regulatiivsed arengud annavad tugeva tõuke eeskuju järgimiseks nendele liikmesriikidele, kes veel ei ole oma postiturge täielikult avanud. Lisaks sellele on turutingimused soodsad ning nende pakutud võimalust tuleks ära kasutada.

### Põhirõhk: universaalteenuse kõrge tase ja tarbijate vajadused

Käesoleva postidirektiivi aluseks on minimaalse ühtlustamise põhimõte. See on juba andnud liikmesriikidele rea võimalusi kohandada universaalteenus kõnealuse riigi erivajadustega. Võrdlusperiood on andnud mõned näited sellest, kuidas ettevõtetele suunatud tooteid, mis on kaubanduslikult huvipakkuvad, ei pea enam lugema osaks universaalteenusest, kuna turg tagab nende osutamise täielikult.

Teisalt ei vaidlustata üldiselt vajadust tagada tarbijatele ja väikeettevõtetele universaalteenuse õigused. Üksikisikust tarbijad (sealhulgas väiksed ja keskmise suurusega ettevõtted) ja kodanikud peavad peale turu täielikku avamist saama sama kvaliteediga teenust, kui mitte paremat. Nende vajadused, sealhulgas tulevased, peavad olema juhisteks. Sellega seatakse ka nõudmine, et nende poolt esitatud kaebustega seotud õigusi tuleks samuti tugevdada (nt laiendades edasikaebamise protseduure kõikidele operaatoritele). Samuti võiks häid tavasid tugevdada ka suurem koostöö riigi reguleerivate asutuste vahel. See võiks olla seotud tarbijakaebuseid või loa andmise korda ja raamatupidamisarvestust käsitlevate võrdlusuuringute ning teabevahetusega (nt saades kasu nende liikmesriikide kogemustest, kellel on kaebustega tegelemisel rohkem kogemusi).

---

16 Vt komisjoni personali töödokumendi punkt 4.1. ja 4.6.

17 Vt komisjoni personali töödokumendi punkt 4.4.