



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.10.2006
SEK(2006) 1292

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Följedokument till

förslag till

EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 97/67/EG om det fullständiga genomförandet av den inre marknaden för posttjänster

Sammanfattning av konsekvensanalysen

**{KOM(2006) 594 slutlig}
{SEK(2006) 1291}**

1. INLEDNING

Detta dokument rör punkt 2006/MARKT/006 om posttjänster i kommissionens arbetsprogram. **Syftet är att ge en sammanfattning av den fullständiga konsekvensbedömningen**, med fokus på de olika alternativ som beaktats för förslaget, konsekvenserna av dessa samt rekommendationer.

I dokumentet ingår följande:

- 1 - Inledning
- 2 - Samråd med berörda parter
- 3 - Lägesrapport och utmaningar
- 4 - Mål
- 5 - Alternativ och utvärdering
- 6 - Slutsats

Postdirektivet (97/67/EG) från 1997 innebar en första etapp i harmoniseringen av EU:s posttjänster. De ändringar av postdirektivet (2002/39/EG) som gjordes 2002 innebar minskningar av de monopoliserade delarna av marknaden 2003 och 2006, och därmed en gradvis konkurrensutsättning av marknaden för posttjänster, men under kontrollerade former. **Postdirektivet bekräftar implicit målet att helt öppna marknaden för konkurrens, och 2009 är det måldatum som anges för det fullständiga genomförandet av den inre marknaden för posttjänster eller ett alternativt steg mot detta mål (artikel 7.3 och skäl 24).**

Denna allmänna linje godkändes av Europaparlamentet 2006¹.

Det allmänna sammanhanget och utgångspunkten för förslaget är följande:

- Enligt det nuvarande postdirektivet (artikel 7) är kommissionen skyldig att lägga fram ett förslag som ”bekräftar att den inre marknaden för postsektorn genomförs fullt ut 2009 eller bestämmer andra åtgärder mot bakgrund av slutsatserna i [prognos]studien”.
- Enligt tidsfristklausulen i artikel 27 kommer postdirektivet att löpa ut den 31 december 2008, och om det inte antagits något nytt kommissionsförslag till det datumet kommer sektorn att i första hand omfattas av EG-fördragets bestämmelser (särskilt artikel 86 i EG-fördraget).
- I kommissionens tillämpningsrapport² (om det nuvarande direktivet) och prognosstudien³ (om vilka konsekvenserna blir för samhällsomfattande tjänster av att helt öppna marknaderna för konkurrens) dras slutsatsen att marknaderna helt skall kunna öppnas för konkurrens år 2009 i alla medlemsstater, förutsatt att det vidtas vissa säkerhetsåtgärder.
- I många medlemsstater går utvecklingen mot att helt öppna marknaden för konkurrens snabbt – en process som åtföljts av förbättringar av kvaliteten på tjänsterna och som inte har undergrävt de samhällsomfattande tjänsterna.

2. SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER

Kommissionen har arrangerat en rad samråd:

¹ Europaparlamentets resolution om tillämpningen av postdirektivet (2006(0040)).

² KOM (2006) 595.

³ KOM (2006) 596.

- Ett offentligt samråd där 2295 enkätsvar och 103 skriftliga inlagor inkom.
- Sex större studier som beställdes mellan 2004 och 2006 om frågor rörande den framtida politiken inom postsektorn³, tio offentliga seminarier samt 14 andra studier sedan 1997.
- En Eurobarometer-undersökning om konsumenttillfredsställelse i kombination med 25 fokusgrupper i hela EU i syfte att få kunskap om de enskilda postkundernas behov och önskemål.
- Diskussioner med medlemsstater, aktörer och alla övriga berörda parter, inklusive arbetsmarknadens parter och konsumentorganisationer.

3. RAPPORT OM LÄGET OCH UTMANINGAR INOM EU:S POSTSEKTOR

Lägesrapport

Under 2004 hade posttjänsteföretagen i EU inkomster på omkring 90 miljarder euro, och de fortsätter att bidra väsentligt till EU:s ekonomi. Det direkta bidraget till EU:s BNP uppskattas till 27 miljarder euro (0,4 %) och sektorn sysselsätter 1,7 miljoner människor. Ytterligare inkomster på cirka 150 miljarder euro och 3,5 miljoner jobb tillkommer från närstående sektorer eller sektorer som utvecklats från postsektorn. På kund- eller *användarnivå skickas* 12,5 % av all post av den enskilda användaren och 70 % av all post *tas emot* av denne. Användare inom näringslivet skickar 87,5 % och tar emot 30 % av all post. När det gäller tillämpningsområde, fokuserar det här förslaget huvudsakligen på samhällsomfattande posttjänster. Det täcker brevmarknaden (kort och brev, små paket etc.), delar av paketmarknaden och vissa försändelser som inte är postförsändelser (t.ex. tidningar).

För närvarande genomgår EU:s postsektor betydande förändringar, bland annat gradvis konkurrensutsättning, snabb tillväxt och sjunkande kostnader för ersättande elektroniska medier, ny automatiserad teknik och nya ägarskapsstrukturer. Dessa förändringar ökar trycket på sektorn att bli mer konkurrenskraftig och effektiv för att undvika negativa konsekvenser för sysselsättningen och möjligheterna att fortsätta att erbjuda tjänsterna. Olika rättsliga förhållanden och marknadsförhållanden för EU:s postoperatörer leder till snedvridning av konkurrensen och är till förfång för vidare reformer. Det finns dessutom ett flertal hinder för effektiv konkurrens på marknaden för posttjänster, t.ex. kvarvarande monopol eller varierande tillstånds- och licenssystem. Skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster kan innebära olönsam drift i vissa områden i vissa länder, men det är av avgörande betydelse för EU:s medborgare och företag att det finns tillgång till samhällsomfattande tjänster i alla geografiska områden.

Vid utformningen av de återstående stegen i EU:s postreform gäller det därför att garantera en effektiv och konkurrenskraftig postsektor inom EU, som också i fortsättningen står för tjänster av hög kvalitet till rimliga priser för EU:s medborgare och företag. Viktigaste frågor:

1. **Innehållet i samhällsomfattande tjänster:** Här avses det minimiutbud av produkter som ständigt bör ingå i samhällsomfattande tjänster. Ju större tillämpningsområde desto större blir risken att kommersiella aktörer/marknadskrafterna inte ensamma kan tillhandahålla alla tjänster när monopollet avskaffats. *Frågan för gemenskapen är om omfattningen av de*

samhällsomfattande tjänsterna bör harmoniseras i en snävare riktning för alla medlemsstater.

2. Normer för samhällsomfattande tjänster: Genom postdirektivet anges särskilda normer för medlemsstaterna om krav på insamling och expedition under minst fem arbetsdagar i veckan på alla expeditions- och insamlingsställen i en medlemsstat. Priserna skall vara rimliga, alla användare skall ha tillgång till tjänsterna och medlemsstaterna har rätt att tillämpa enhetliga taxor. *Frågan för gemenskapen är om dessa normer bör ändras, framför allt tillämpningen av enhetliga taxor.*

3. Monopolområdet: Detta är det största hindret för genomförandet av den inre marknaden eftersom brev på upp till 50 g (dvs. majoriteten av alla postförsändelser) fortfarande får omfattas av monopol. Hittills har FI, SE och UK redan avskaffat monopol och DE och NE planerar att helt avskaffa sina monopol till 2008. Flera andra medlemsstater har öppnat sin direktpostmarknad och andra delar av postkedjan före måldatumet 2009. *Frågan för gemenskapen är om måldatumet 2009 som satts av EU:s lagstiftare för avskaffande av monopolområdet bör bekräftas.*

4. Alternativa finansieringsmodeller: När monopollet avskaffas är *frågan för gemenskapen om det behövs alternativa åtgärder för att finansiera samhällsomfattande tjänster, och i så fall vilka. Frågan är också om direktivet bör erbjuda olika alternativ med avseende på detta.*

5. Tillgång till vissa funktioner/hjälpmiddel inom postinfrastrukturen: På nationell nivå finns det många rättsliga restriktioner för utnyttjandet av (eller tillgången till) postinfrastruktur som brevlådor och postboxar samt databaser för postnummer och adressändring. Dessa restriktioner kan begränsa konkurrensen och kan också undergräva användarnas förtroende om kvalitetsnormerna för post skulle försämrats. *I ett sammanhang med många operatörer blir frågan för gemenskapen om man bör stärka medlemsstaternas eller de nationella tillsynsmyndigheternas roll när det gäller övervakningen av sådana funktioner och/eller beordra om tillträde till dem. Man måste också fastställa om de bör ha en mer framträdande roll i införandet av förfaranden som garanterar integritet och användarnas förtroende för postdistributionen.*

6. Tillträde i efterföljande led: Detta rör tredje parters tillgång till den ansvariga operatörens infrastruktur, framför allt dess sorterings- och leveransfunktioner. Detta regleras för närvarande inte tydligt i postdirektivet. Frågan är om två förhållanden, dvs. den naturliga utvecklingen av olika konkurrensmodeller och, i de fall medlemsstaten bedömer att så är nödvändigt, valet att främja eller införa en modell, kan fortsätta att samexistera eller om det krävs att gemenskapen ingriper i förväg. Om så är fallet blir följdfrågan *om gemenskapen bör harmonisera och/eller stärka medlemsstaternas föregripande roll inom övervakningen och genomdrivandet av tillträde i efterföljande led.*

4. POLITISKA MÅL

Kommissionen har ringat in följande politiska mål för förslaget:

Att uppnå en inre marknad för posttjänster där alla medborgare och företag gynnas av reformen

– att bibehålla kvalitativa samhällsomfattande tjänster till rimliga priser för alla

- att skapa en marknad som är helt öppen för konkurrens
- att minska snedvridningen av handeln och handelshindren på den inre marknaden

Mer konkret bör man göra följande:

- fortsätta att sträva efter att minska och eventuellt avskaffa monopolområdet
- säkerställa att alternativa säkerhetsåtgärder eller finansieringsmodeller utnyttjas proportionerligt för att garantera samhällsomfattande tjänster
- garantera lika tillträde till postinfrastruktur

5. POLITISKA HANDLINGSALTERNATIV

Två nivåer av politiska alternativ har beaktats i konsekvensbedömningen:

- **fyra alternativ på ”hög nivå”** som svarar mot de breda politiska vägval som gemenskapen ställs inför, och
- **16 konkreta policyalternativ** som detaljerat beskriver hur man skall gå tillväga för vart och ett av de områden som ringats in. I tabell 2 i avsnitt 5.3 i den fullständiga konsekvensanalysen anges vilket av de konkreta alternativen som är genomförbart under vilket alternativ på ”hög nivå”.

5.1. Politiska alternativ på hög nivå

Följande fyra politiska alternativ på hög nivå har ringats in:

Alternativ A: Ingen åtgärd (dvs. inget lagstiftningsförslag) skulle, med tanke på att det nuvarande postdirektivet löper ut den 31 december 2008, innebära att postsektorn huvudsakligen kommer att regleras av EG-fördraget (nämligen artikel 86). Dessa regler kräver att medlemsstaterna motiverar eventuell förekomst av tjänster som undantas från konkurrens, underställer utnyttjande av monopol gemenskapens intresse av utvecklingen av handeln och som ger kommissionen rätt att utfärda lämpliga beslut och direktiv till medlemsstaterna. Medlemsstaterna skulle vidare kunna enskilt besluta om samhällsomfattande tjänster och anknutna kvalitetsnormer inom sina gränser, i enlighet med internationella avtal och fördrag som t.ex. Världspostunionens bestämmelser (mer allmänna, mindre restriktiva).

Bedömning: En mer skiljaktig rättslig ram och mer skiljaktiga normer för samhällsomfattande tjänster skulle kunna inverka negativt på den sociala sammanhållningen och leda till olikvärdiga konkurrensvillkor och ökade hinder för en inre marknad i posttjänster.

Alternativ B: Ett i grunden nytt och vittomfattande postdirektiv inriktat på en helt konkurrensutsatt postmarknad 2009 och som tillhandahåller en fullt harmoniserad metod för alla frågor inom sektorn.

Bedömning: Trots att det fortfarande råder vissa tvivel om huruvida alla postdirektivets bestämmelser tillämpas lika strikt i hela gemenskapen, finns det inga bevis för att den nuvarande gemenskapsramen skulle vara i grunden otillräcklig. Nationella särdrag och

skiftande användarbehov kommer sannolikt också att stå i vägen för en allmängiltig, proportionell och godtagbar lösning för medlemsstaterna.

Alternativ C: Förlängning av det nuvarande postdirektivet efter 2009 – enligt detta alternativ skulle tidsfristklausulen i artikel 27 utgå, men allt övrigt förbli oförändrat.

Bedömning: Att på detta sätt ta bort impulsen från gemenskapen att öppna marknaden för konkurrens kommer sannolikt att innebära förseningar av viktig omstrukturering inom sektorn, hämma dynamisk effektivitet, begränsa utvecklingen av valmöjligheter och innovation, och på kan på lång sikt undergräva postsektorns relativa konkurrenskraft. En relativ tillbakagång skulle få följder för den totala efterfrågan (minskad postvolym) – och därmed också för sysselsättningen och möjligheten att ge medborgarna tillgång till posttjänster till rimlig kostnad.

Alternativ D: Anpassning av det nuvarande postdirektivet i den utsträckning som behövs för en liberaliserad postmarknad – enligt detta alternativ anses det vara möjligt att förena upprätthållandet av samhällsomfattande tjänster av hög kvalitet med en fullständig liberalisering, och detta alternativ gör det också möjligt att komma mycket nära gemenskapens mål för sektorn.

Bedömning: Detta alternativ behåller och bygger på ramen för det nuvarande postdirektivet. De enda ändringar som kommer att göras är ändringar som är nödvändiga med tanke på den senaste eller den förväntade marknadsutvecklingen, inklusive avskaffandet av monopolet. Detta alternativ föranleder inte någon grundläggande översyn av gemenskapens mål.

Verkningar för konsumenterna Alternativen A och B, och (med tanke på risken för minskad konkurrenskraft för sektorn) på medellång sikt även alternativ C, kan leda till att normerna för samhällsomfattande tjänster blir mindre strikta än de normer som fastställts på EU-nivå. Detta kan i sin tur få negativa konsekvenser för konsumenterna och för den territoriella och sociala sammanhållningen. Enligt alternativ D behålls de nuvarande normer för samhällsomfattande tjänster som rör tjänster till rimliga priser och möjligheten att införa enhetliga taxor. Eftersom liberaliseringen av marknaden även kommer att medföra att priserna i högre grad anpassas till kostnaderna, kommer det eventuellt att uppstå vissa prishöjningar för enskilda försändelser.

Alternativen A/B/C/D på ”hög nivå” har bedömts utifrån i vilken grad de bidrar till målen för postsektorn. Alternativ A och B förkastades redan vid den inledande granskningen. Slutsatser om alternativen på hög nivå C och D drogs mot bakgrund av en mer utförlig analys av effekterna av de specifika policyalternativ som behållits.

5.2. Specifika policyalternativ

Det har tagits fram tio specifika policyalternativ som täcker följande politikområden: i. innehållet i samhällsomfattande tjänster, ii. normer för samhällsomfattande tjänster, iii. monopolområdet och finansieringsmodeller för samhällsomfattande tjänster, iv. tillgång till grundläggande funktioner/hjälpmedel, v. tillträdet i efterföljande led. I tabellen nedan presenteras en sammanfattning av effekterna och till vilket alternativ ”på hög nivå” varje särskilt alternativ hör. För en beskrivning och mer utförlig analys av samtliga alternativ, se avsnitt 5 och 6 i den fullständiga konsekvensanalysen.

Fråga	Alternativ	Verkningar för användarna	Verkningar för sysselsättningen	Ekonomiska verkningar
Innehållet i samhällsomfattande tjänster	Alternativ 1 (alternativ B/C/D) ingen förändring: nuvarande flexibilitet	😊😊	😊	😊
	Alternativ 2 (alternativ D) – inriktning på konsumentprodukter/produkter för små och medelstora företag	😊	😊	😊
Normer för samhällsomfattande tjänster	Alternativ 4 (alternativ C/D) - ingen förändring: nuvarande normer förblir gemenskapen minimikrav	😊 till 😊	😊	😊 till 😞
	Alternativ 5 (alternativ C/D) – ingen förändring: nuvarande normer förblir gemenskapens minimikrav, men en enhetlig taxa kommer endast att vara tillåten för enskilda försändelser	😊😊	😊😊	😊😊😊
Monopolområdet och finansieringsmekanismer för samhällsomfattande tjänster	Alternativ 8 (alternativ C) - det nuvarande direktivet fortsätter att gälla genom avskaffande av artikel 27 - monopolområden, skyldigheter som åläggs nya aktörer på marknaden och kompensationsfonder behålls	😊 till 😞	😊 till 😊	😊 till 😞😞
	Alternativ 9 (alternativ D) – en uttömmande förteckning över finansieringsmodeller när monopolområdet avskaffas, som dock inkluderar statliga stöd, förfaranden för offentlig upphandling, intern korssubventionering, kostnadsfördelnings- eller kompensationsfonder, samt enhetliga avgifter för marknadsaktörerna inom samhällsomfattande tjänster	😊😊	😊 till 😊	😊 till 😊😊
Tillgång till grundläggande funktioner/hjälpmedel	Alternativ 11 (alternativ C) – ingen förändring: tillträdesfrågor löses av marknaden och regleras av konkurrensbestämmelser	😊 till 😞	😊	😊
	Alternativ 12 (alternativ D) - ålägger den nationella tillsynsmyndigheten att identifiera grundläggande hjälpmedel, att ta ställning till om det behövs tillgång till postnummerdatabasen, brevlådor, information om adressändring och eftersändning, samt att garantera insyn och icke-diskriminering i fråga om tillträde	😊😊	😊	😊

Fråga	Alternativ	Verkningar för användarna	Verkningar för sysselsättningen	Ekonomiska verkningar
Tillträde i efterföljande led	Alternativ 15 (alternativ D) – skyldighet för den dominerande operatören som använder det tidigare offentliga nätverket att inte hindra tillträde i senare led av distributionskedjan på lämpliga villkor	☺	☺	☺
	Alternativ 16 (alternativ C/D) - ingen förändring: icke-diskriminerande tillträde där kostnader som undviks beaktas	☺☺	☺ till ☺	☺

För dessa specifika policyalternativ rekommenderas följande val:

Innehållet i samhällsomfattande tjänster – Det är i detta skede inte möjligt att harmonisera begränsningen av tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster till postprodukter som inte kommer att tillhandahållas av marknadskrafterna, eftersom konkurrensen inte kommer att uppstå i samma takt över hela EU och de nationella marknadernas och användarnas behov varierar. *Alternativ 1 rekommenderas – dvs. att gemenskapens viktigaste skyldigheter avseende det allmänna innehållet i obligatoriska posttjänster förblir oförändrade.*

Normer för samhällsomfattande tjänster – Det finns inga större önskemål om en harmoniserad sänkning av kraven eller om en begränsning av medlemsstaternas handlingsutrymme när det gäller att tillämpa kvalitets- och servicenormer som går längre än minimikraven på gemenskapsnivå. Vid en liberalisering skulle enhetliga taxor på konkurrerande postprodukter kunna skapa ett incitament till ineffektiva nya aktörer på marknaden, vilket i sin tur skulle kunna undergräva de etablerade operatörernas möjligheter att finansiera samhällsomfattande tjänster. Enskilda användare sätter dock värde på den enhetliga taxan och dess bidrag till den sociala sammanhållningen. *Alternativ 5 rekommenderas – dvs. ett minimum av ändringar som innebär att medlemsstaternas frihet att tillämpa enhetliga taxor inskränks till enbart enskilda försändelser och vissa andra försändelser. Det gör också det möjligt att ta hänsyn till en av de viktigaste underliggande drivkrafterna för de berörda parter som förespråkar ett smalare innehåll för samhällsomfattande tjänster, så att de snarare kommer att fungera som ett ”säkerhetsnät” för konsumenterna.*

Monopolområdet och finansieringsmodeller – Ett upprätthållande av monopolområdet skulle innebära fortsatt snedvridning av konkurrensen, men om de samhällsomfattande tjänsterna skall kunna finansieras utan monopol, krävs en rad alternativa möjligheter att ta till i exceptionella fall. *Alternativ 9 rekommenderas, dvs. att monopolområdet avskaffas och medlemsstaterna får möjlighet att välja finansieringsalternativ: offentlig upphandling av tjänster (som en indirekt källa för offentlig finansiering), statligt stöd, en branschavgift och en fond för kostnadsfördelning som alternativ till monopolområdet.*

Tillträde till grundläggande funktioner/hjälpmiddel inom postinfrastrukturen – Det är förmånligt för användare samt etablerade och potentiella marknadsaktörer att konkurrensfördelarna inte urvattnas på grund av att marknadsaktörerna inte kan komma

överens om villkoren för tillträdet till dessa medel. *Alternativ 12 ger uttryckligen den nationella tillsynsmyndigheten mandat att ingripa (om så krävs) för att undvika detta, och rekommenderas därför.*

Tillträde till sorterings- och leveransnätverk i efterföljande led – Eftersom få (eller inga) delar av baspostnätverket utgör en "grundläggande funktion" förefaller det inte motiverat att på gemenskapsnivå stärka bestämmelserna om tillträdet i efterföljande led eller göra detta tillträde obligatoriskt. Det verkar dock inte heller lämpligt att EU:s lagstiftare begränsar konkurrensutvecklingen när det gäller tillträde. *Alternativ 16 rekommenderas, vilket innebär att beslut om obligatoriskt tillträde i efterföljande led fortfarande fattas på medlemsstatsnivå, men att hänsyn tas till ekonomiska faktorer och konkurrensfaktorer. Tillträdet kan bedömas som lämpligt på vissa nationella marknader men inte på andra, men det föreslås inga ändringar av postdirektivet i detta hänseende.*

6. SLUTSATS

Mot bakgrund av verkningar och rekommendationer när det gäller särskilda frågor, föreslås alternativ D: **anpassning av det nuvarande direktivet i den utsträckning som behövs för en liberaliserad postmarknad⁴.**

⁴ Alternativ D bekräftades också indirekt genom kommissionens prognosstudie i och med slutsatsen att det inte finns några skäl att låta liberaliseringen av marknaden ske senare än 2009, förutsatt att det införs ytterligare skyddsåtgärder.