



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.11.2002
KOM(2002) 632 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om anvendelsen af postdirektivet (direktiv 97/67/EF)

RESUMÉ

I henhold til direktiv 97/67/EF ("postdirektivet") skal Kommissionen forelægge "Europa-Parlamentet og Rådet en beretning om, hvordan direktivet er blevet anvendt, bl.a. med relevante oplysninger om udviklingen i sektoren, specielt i relation til de økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige og teknologiske aspekter, samt om posttjenesternes kvalitet". For at opfylde denne forpligtelse har Kommissionen foretaget en undersøgelse af gennemførelsen af postdirektivet i medlemsstaterne og gennemført en række undersøgelser, hvor der ses mere indgående på en hel række aspekter af gennemførelsen og anvendelsen af postdirektivet¹. Denne beretning er i høj grad baseret på resultaterne af disse undersøgelser, der nu ligger på Kommissionens websted².

Det skal bemærkes, at Kommissionen i henhold til det nyligt vedtagne direktiv 2002/39/EF³ om ændring af direktiv 97/67/EF regelmæssigt skal aflægge beretning for Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af postdirektivet. Da direktiv 2002/39/EF imidlertid endnu ikke er trådt i kraft i medlemsstaterne, behandles i denne beretning ikke anvendelsen af postdirektivet som ændret ved direktiv 2002/39/EF, men udelukkende anvendelsen af direktiv 97/67/EF.

Posttjenesternes betydning

Markedet for posttjenester er meget stort. I 2000 var indtægterne fra posttjenester omkring 85 mia. EUR, hvilket svarer til omkring 1 % af EU's BNP. Postsektoren giver beskæftigelse til et stort antal mennesker. I selve postsektoren er der over 1,6 mio. ansatte, og dertil kommer yderligere mindst 1 mio., hvis job indirekte er knyttet til posttjenester.⁴ Størstedelen af de direkte ansatte arbejder stadig hovedsagelig i de befordringspligtige virksomheder - omkring 1,2 mio. - mens næsten 500 000 er beskæftiget inden for kurer- og ekspresttjenester. Generelt skønner PLS RAMBØLL, at over 5 mio. job er direkte afhængige, nært tilknyttet eller foranlediget af postsektoren.

Posttjenester er også strategisk vigtige som del af det større kommunikations- og distributionsmarked. Mange vigtige sektorer, f.eks. e-handel, udgivelsesvirksomhed, postordrevirksomhed, forsikring, banker og reklamevirksomhed, er stærkt afhængige af

¹ Heriblandt skal nævnes CTcon-undersøgelsen "the conditions governing access to universal postal services and networks" og "the cost accounting systems of the providers of the universal postal service" og Omega Partners-undersøgelsen "the impact of certain aspects of the application of the Directive 97/67/EC on the postal sector". Kommissionen har også igangsat en undersøgelse af beskæftigelsesudviklingen i postsektoren; de foreløbige resultater heraf er for nylig blevet forelagt af konsulentvirksomheden PLS RAMBØLL.

² http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/postal/index.htm

³ 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 - EFT L 176 af 5.7.2002, s. 21.

⁴ Ifølge PLS RAMBØLL's resultater.

postinfrastrukturen, og befordringspligtjenesterne er et vigtigt element i den sociale samhørighed.

Baggrunden for postdirektivet

Før postdirektivet var der stor forskel på posttjenesterne i medlemsstaterne. De blev dog hovedsagelig leveret af tabsgivende og ofte ineffektive offentlige monopoler, der leverede standardydelse af stærkt varierende kvalitet og effektivitet. Denne spredning skabte forvriddinger i andre sektorer og en "grænsevirkning" de steder, hvor den nationale servicekvalitet var ringe⁵ Mængden af brevforsendelser havde været stigende i absolutte tal, men i en stigningstakt, der var betydelig lavere end stigningstakten for andre kommunikations- og distributionssektorer. Desuden var de befordringspligtige virksomheder sårbare over for mængdetab inden for deres traditionelle produkter. Traditionelle brev tjenester tegnede sig for over 80 % af deres indtægter, og de tabte markedsandele i andre markedssegmenter (f.eks. inden for pakketjenester).

Der var imidlertid også positive tegn. Mængden af adresserede reklameforsendelser lå ganske vist betydeligt under niveauet i USA, men voksede ret hurtigt, og der var ved at opstå nye globale kundebehov for posttjenester, som skabte en stabil vækst inden for pakke-, ekspres- og kurertjenester.

Postdirektivet

Hovedmålsætningen med EU's politik for posttjenester har været at forbedre servicekvaliteten og at gennemføre det indre marked for posttjenester. På baggrund af disse målsætninger og i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet blev der med postdirektivet indført en begrænset harmonisering af EU's posttjenester. Direktivet indeholder bestemmelser om fastsættelse af et minimumsniveau for befordringspligten, en øvre grænse for det område, der kan opnås eneret på, levering af tjenester uden for eneretsområdet og adgang til netværket, takstprincipper og gennemsigtighed i regnskaberne, servicekvalitetskrav og harmonisering af tekniske standarder. Disse bestemmelser, som hovedsagelig fokuserer på principper og grænser, dannede en fælles ramme for medlemsstaterne, som de skulle tilpasse deres egne nationale forhold.

Vurdering af anvendelsen af postdirektivet

Ved vurderingen af anvendelsen af postdirektivet ses der i denne beretning på, hvordan postdirektivet er blevet anvendt i medlemsstaterne, og der foretages en analyse af den relevante markedsudvikling siden vedtagelsen af postdirektivet. Desuden indeholder beretningen en vurdering af den overordnede virkning af postdirektivet⁶.

Gennemførelsen af postdirektivet

Inkorporeringen af postdirektivet i medlemsstaternes lovgivning har været en langstrakt proces. Inkorporeringen er imidlertid nu næsten afsluttet, og postdirektivet kan (generelt)

⁵ Jf. grønbogen om udvikling af det indre marked for posttjenester - KOM(91) 476 endelig udg. Vedtaget 11.6.1992.

⁶ Det skal bemærkes, at postdirektivet er et led i den proces, der blev sat i gang af Ministerrådet i 1992, og for at undgå en urealistisk og kunstig adskillelse er det virkningen af denne proces som helhed, der bør tages i betragtning.

betragtes som gennemført i medlemsstaterne. Enkelte overensstemmelsesspørgsmål er dog endnu ikke løst, f.eks. spørgsmålet vedrørende de nationale forvaltningsmyndigheders uafhængighed, og Kommissionen har indledt en række overtrædelsessager mod visse medlemsstater⁷.

Konsekvenser af postdirektivet

Postdirektivet har medført følgende ændringer:

- der er på EU-niveau i vidt omfang opnået ensartede befordringspligtjenester
- der er i EU blevet fastsat en fælles øvre grænse for eneretsområdet
- i de fleste medlemsstater er der blevet indført yderligere garantier for, at befordringspligten bliver opfyldt
- der er blevet fastsat nationale krav til en god og økonomisk rimelig adgang til nationale posttjenester
- de befordringspligtige virksomheder har indført gennemsigtige og klart adskilte regnskabssystemer
- der er blevet fastlagt servicekvalitetsmål for både indenlandsk og grænseoverskridende post
- behandlingen af klager fra kunder er blevet harmoniseret
- der sker en løbende fastlæggelse af europæiske tekniske standarder
- der er blevet oprettet uafhængige nationale forvaltningsmyndigheder.

Anvendelsen af postdirektivet har således medført, at der er sket en kodificering af reglerne og en harmonisering. Regelharmoniseringen har dog været begrænset af, at medlemsstaterne har anvendt EU-rammerne forskelligt. Dertil kommer, at postdirektivet ganske vist har skabt grundlag for yderligere skridt i retning af et indre marked for posttjenester, men at der stadig er tvivl om de nationale forvaltningsmyndigheders rolle, specielt efterhånden som markedet åbnes for konkurrence.

Befordringspligten og servicekvaliteten

Posttjenester har en vigtig social dimension, og for mange kunder er befordringspligtjenester af afgørende betydning⁸. Kommissionen har derfor været særlig opmærksom på befordringspligten og servicekvaliteten og iværksat to undersøgelser specielt om disse emner. Resultaterne af undersøgelse viste, at befordringspligten i medlemsstaterne opfyldes på et niveau, som er væsentligt højere end krævet i postdirektivet, og at den nuværende adgang til posttjenester er mere end tilfredsstillende for så vidt angår netværkstæthed og betingelserne for adgangen.

Postdirektivet har sammen med REIMS-aftalen om terminalafgifter givet væsentlige servicekvalitetsforbedringer. 92,3 % af de grænseoverskridende brevforsendelser inden for EU blev udbragt inden for D+3 i 2001 (sammenlignet med kun 69,1 % i 1996)⁹. Desuden har harmoniseringen af de befordringspligtige virksomheders resultater både hvad angår grænseoverskridende post og indenlandsk post begrænset "grænseeffekten". CEN er ved at udarbejde standarder for måling af servicekvaliteten, og dette vil yderligere forbedre overvågnings- og resultatmulighederne. Også den indenlandske servicekvalitet ser ud til at være blevet bedre.

⁷ Se fodnote 23.

⁸ I denne beretning er kunder alle brugere af posttjenester (d. v. s. private og erhvervsmæssige brugere – de fodnote 24 for definitionen af brugere).

⁹ Kilde: UNEX-resultater (International Post Corporation).

Den økonomiske udvikling på markedet

Gennemførelsen af postdirektivet har afspejlet sig i en hurtig markedsudvikling:

- Markedet for posttjenester har fortsat sin vækst i alle markedssegmenter.
- Der har kun været begrænset konkurrence i brevpostmarkedssegmentet, men inden for pakke- og ekspresttjenester er markedet voldsomt konkurrencepræget. De beforderingspligtige virksomheder dominerer stadig markedet inden for brevpost, der stadig i vidt omfang er beskyttet af eneret i de fleste medlemsstater, og nogle af de beforderingspligtige virksomheder har gennem fusioner og opkøb bevæget sig ind på tilstødende konkurrenceprægede markeder.
- Der har været en tendens til privatisering af de beforderingspligtige virksomheder, og dette har fået dem til at indføre nye virksomhedsstrategier, hvor der fokuseres på omkostningseffektivitet, lønsomhed, diversificering og ekspansion. Denne tendens har dog ikke været lige stærk i alle medlemsstater, og det er nok dem, der har bevæget sig længst i denne retning, der har fået den bedste udgangsposition. De fleste beforderingspligtige virksomheder er dog blevet kommercielle og lønsomme erhvervsvirksomheder, selv om produktivitetens niveau varierer.
- De beforderingspligtige virksomheders skift fra at være leverandører af en "standardvare" til at være leverandører af udbringningstjenester har ændret deres aktivitetsområder, og de er generelt blevet mindre afhængige af brevmarkedssegmentet.
- De traditionelle grænser i postsektoren er blevet mere udflydende på grund af ekspansion, produktinnovation og anvendelsen af outsourcing.

Disse udviklingstendenser indebærer en række store fordele, f.eks. større servicekvalitet, større effektivitet, større lønsomhed og større innovation i sektoren. Som et resultat heraf står de beforderingspligtige virksomheder nu langt stærkere, når det drejer sig om at klare udfordringerne på et mere konkurrencepræget marked.

Udviklingen har dog også medført omkostninger og risici. De beforderingspligtige virksomheders stærke stilling på brevmarkedet har bevirket at andre postoperatører må søge ud i nichemarkeder. At de beforderingspligtige virksomheder stadig både har et eneretsområde og overskudsorienterede aktiviteter, indebærer desuden, at der kan sås tvivl om, hvorvidt konkurrencen er fair, og om der gives statsstøtte, og det er værd at bemærke, at der allerede har været en række konkurrencesager i sektoren.

Teknologiske aspekter

Den hurtige teknologiske udvikling har skabt store muligheder og trusler for postvirksomhederne. På den ene side er de voksende muligheder for substitution af de traditionelle postprodukter en udfordring. På den anden side giver den teknologiske udvikling potentielle effektivitetsgevinster og mulighed for at levere nye posttjenester med ekstra fordele samt e-handelsrelaterede produkter.

Indtil for nylig har postmængden generelt i medlemsstaterne været stigende, og denne væksttendens i kombination med de beforderingspligtige virksomheders mindre afhængighed af indtægter fra traditionel brevpost kan gøre dem mindre sårbare over for substitutionseffekten. Det ser dog ud til, at truslen fra e-substitution er ved at blive større, og hvis denne trussel skal imødegås, må postvirksomhederne lægge større vægt på opfyldelse af brugernes behov og på omkostningseffektivitet.

Her har de teknologiske fremskridt givet muligheder inden for f.eks. automatisk sortering, men der er medlemsstaterne imellem stadig forskel på, i hvilket omfang de potentielle effektivitetsgevinster er blevet udnyttet. Postvirksomhederne anvender også i stigende grad informationsteknologi (IT) og ændrer i stadig større omfang deres normale virksomhedspraksis, f.eks. ved at gå væk fra traditionelle mærkevarer inden for IT eller intern udvikling af IT-løsning og i stedet anvende hyldewarer og outsourcing. Desuden har produktinnovationer i tilknytning til den teknologiske udvikling gjort, at der er opstået nye tjenester, som f.eks. hybridtjenester, internetteknologi og e-handelstjenester. I den forbindelse ser postvirksomhedernes erfaring og netværksadgang i deres egenskab af dør-til-dør-leverandører ud til at være et værdifuldt aktiv.

Den beskæftigelsesmæssige dimension af posttjenester

Posttjenester har også en vigtig intern social dimension. Leverandørerne af kurer- og ekspresttjenester og de alternative postvirksomheder har haft en stigning i den direkte beskæftigelse, men den direkte beskæftigelse i de befordringspligtige virksomheder har i de senere år været konstant faldende. I de befordringspligtige virksomheder er den positive virkning af nye tjenester og nye virksomhedsudviklingsstrategier hidtil blevet opvejet af større effektivitet gennem større automatisering og outsourcing. Også her er der store forskelle mellem de forskellige befordringspligtige virksomheder.¹⁰ Det er imidlertid også vigtigt at se på denne nedgang i et bredere perspektiv og også tage hensyn til den større stigning i beskæftigelsen hos de private operatører, udviklingen i den indirekte beskæftigelse og følgevirkningerne af ændringer i postsektoren, idet større effektivitet i postsektoren kan have givet større beskæftigelse generelt. Den uafhængige undersøgelse, som Kommissionen har fået foretaget, synes at vise, at disse udviklingstendenser har mere end opvejet faldet i beskæftigelsen i de befordringspligtige virksomheder.¹¹

Postdirektivets indvirkning på markedet

Det er vanskeligt i praksis at pege på de specifikke virkninger af postdirektivet på markedsudviklingen og at isolere den præcise årsagssammenhæng mellem de to. Det vil dog ikke være urimeligt at hævde, at postdirektivet som led i den overordnede EU-reguleringsproces, der begyndte i 1992, har været vigtigt for udviklingen af markedet for posttjenester.

Med postdirektivet er der blevet fastlagt et harmoniseret minimumsområde for befordringspligten, og det har dermed sikret, at denne tjeneste ved den kommende udvikling af markedet vil blive bibeholdt til gavn for almenvellet. Postdirektivet har desuden ved at fremme og forbedre servicekvaliteten gennem foranstaltninger som f.eks. servicekvalitetsmål og fælles europæiske standarder bidraget til at sikre, at servicekvaliteten er blevet forbedret, og at der er blevet færre "grænsevirkninger".

Endelig har postdirektivet været med til at skabe forventning om yderligere markedsåbningsforanstaltninger, og denne forventning har både sat gang i medlemsstaternes postreformer og i omstruktureringen af postsektoren i retning af koncentration, effektivitet og lønsomhed.

Konklusion og anbefalinger

¹⁰ PLS RAMBØLL's Study of Employment Trends in the Postal Sector 1995-2000.

¹¹ PLS RAMBØLL.

Postdirektivet er stort set blevet gennemført i medlemsstaterne, og anvendelsen af det har haft stor lovgivningsmæssig og markedsmæssig betydning. Dermed er direktivets målsætning, nemlig at indføre en grundlæggende harmonisering af EU's marked for posttjenester og at forbedre servicekvaliteten, blevet opfyldt. Ved at fastsætte langsigtede mål for postsektoren har postdirektivet desuden som led i den bredere EU-lovgivningsmæssige proces, der begyndte i 1992, bidraget væsentligt til markedsudviklingen, ikke mindst som første skridt i den længere proces i retning af et indre marked.

På baggrund af den nuværende situation, garantien for at befordringspligten vil blive opfyldt i medlemsstaterne, fastslået i direktiv 2002/39/EF, anbefales det ikke at ændre EU's lovgivningsmæssige rammer i denne fase.

Harmoniseringsniveauet i EU inden for postdirektivets lovgivningsmæssige rammer er dog begrænset. De regulerende foranstaltninger er f.eks. meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, og dette kan have medført, at konkurrencen på EU's marked for posttjenester stadig er begrænset, og at de befordringspligtige virksomheders effektivitet kun i begrænset omfang er harmoniseret. Dette har så igen været en hindring for en forbedring af EU's konkurrenceevne.

Den fortsatte asymmetri i lovgivningen truer med at skævvride markedet, efterhånden som der tages yderligere skridt i retning af en fuldstændig gennemførelse af det indre marked, og der har allerede været en række overtrædelsessager om dette spørgsmål. At der parallelt har været et eneretsområde, forskelligartet regulering og konkurrenceprægede markedssegmenter, har skabt en række uensigtsmæssige incitament for markedsdeltagerne, og dette i kombination med privatiseringen af de befordringspligtige virksomheder har betydet, at der er opstået tydelige problemer for så vidt angår fair konkurrence.

På baggrund af ovenstående opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at "sikre, at konkurrence- og tilsynsmyndighederne er uafhængige og tilstrækkelige kompetente og effektive"¹², specielt i postsektoren.

Endelig anmoder Kommissionen medlemsstaterne om at forberede anvendelsen af de europæiske standarder, som CEN er ved at udarbejde, specielt med hensyn til metoder til måling af servicekvaliteten, hvilket vil bidrage til at sikre, at overvågningen af servicekvaliteten og resultaterne yderligere forbedres til gavn for alle forbrugere.

¹² Se Kommissionens henstilling i de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabernes økonomiske politikker for 2002. ECFIN/210/02.

INDHOLD

1.	Indledning og baggrund	10
1.1.	Formålet med beretningen.....	10
1.2.	Emnet for beretningen.....	10
1.3.	Metode for vurdering af anvendelsen af postdirektivet	11
1.4.	Bemærkninger vedrørende tidsfristerne	11
1.5.	Det europæiske postmarked før postdirektivet	12
1.6.	Lovgivningen før postdirektivet.....	13
2.	Postdirektivet	14
2.1.	Formålet med postdirektivet	14
2.2.	Kravene i postdirektivet	14
2.3.	Postdirektivet krævede en begrænset harmonisering.....	15
3.	Status over gennemførelsen i national ret	15
3.1.	En lang gennemførelsesproces.....	15
3.2.	Gennemførelsen er næsten afsluttet	15
3.3.	En række spørgsmål om den korrekte gennemførelse drøftes stadig.....	16
3.4.	Gennemførelse af postdirektivet i EFTA-landene	16
3.5.	Tiltrædelseslandenes gennemførelse af direktivet	16
4.	Anvendelse og lovgivningsmæssige konsekvenser af Postdirektivet	16
4.1.	Befordringspligten.....	16
4.2.	Eneretsområdet/særlige rettigheder.....	17
4.3.	Tilladelser og udligningsfonde.....	18
4.4.	Adgang til befordringspligtjenester og netværk	19
4.5.	Gennemsigtighed i regnskaberne og takstprincipper	20
4.6.	Servicekvalitet.....	20
4.7.	Klager og retsmidler.....	22
4.8.	Tekniske standarder	23
4.9.	De nationale forvaltningsmyndigheder	24
4.10.	Gennemførelsen af postdirektivet i EFTA-staterne	24
5.	Udviklingen i postsektoren	25
5.1.	Økonomiske aspekter	25

5.2.	Markedsvækst og -segmentering.....	25
5.3.	Teknologiske aspekter.....	35
5.4.	Sociale og beskæftigelsesmæssige aspekter.....	37
6.	Konklusioner og anbefalinger	40
6.1.	Den lange gennemførelsesproces er næsten afsluttet.....	40
6.2.	Den praktiske anvendelse og konsekvenserne af postdirektivet	40
6.3.	Postdirektivets indvirkning på markedet.....	41
6.4.	Anbefalinger.....	42
BILAG: FORKORTELSER.....		43

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

1.1. Formålet med beretningen

Formålet med denne beretning er at opfylde den forpligtelse, som fremgår af direktiv 97/67/EF¹³ ("postdirektivet"), nemlig at "Kommissionen tre år efter dette direktivs ikrafttræden, og under alle omstændigheder senest den 31. december 2000, [skal forelægge] Europa-Parlamentet og Rådet en beretning om, hvordan direktivet er blevet anvendt." At beretningen først er færdig nu, skyldes, at tidsfristen for gennemførelsen af postdirektivet er blevet forlænget.

1.2. Emnet for beretningen

I henhold til postdirektivet skal der udarbejdes en beretning om "*hvordan direktivet er blevet anvendt, blandt andet med relevante oplysninger om udviklingen i sektoren, specielt i relation til de økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige og teknologiske aspekter, samt om posttjenesternes kvalitet*". Kommissionen foretog derfor selv en undersøgelse af gennemførelsen af postdirektivet, og resultaterne heraf blev drøftet med medlemsstaterne i postdirektivudvalget¹⁴ den 16. maj 2001. Kommissionen igangsatte desuden en række undersøgelser, hvor der skulle ses mere indgående på forskellige aspekter af gennemførelsen og anvendelsen af postdirektivet¹⁵. Resultaterne af den seneste af disse vedrørende beskæftigelsen er ved at blive offentliggjort. Disse undersøgelser og resultaterne af Kommissionens tjenestegrenes egen undersøgelse af gennemførelsen har i høj grad dannet grundlag for udarbejdelsen af denne beretning. De øvrige anvendte kilder er nævnt i beretningen.

Det skal bemærkes, at Kommissionen i henhold til det nyligt vedtagne direktiv 2002/39/EF¹⁶ om ændring af direktiv 97/67/EF regelmæssigt skal aflægge beretning for Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af postdirektivet. Da direktiv 2002/39/EF imidlertid endnu ikke er trådt i kraft i medlemsstaterne, behandles i denne beretning ikke anvendelsen af postdirektivet som ændret ved direktiv 2002/39/EF, men udelukkende anvendelsen af direktiv 97/67/EF.

¹³ 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 - EFT L 15 af 21.2.1998, s. 14.

¹⁴ Forskriftsudvalg nedsat i henhold til postdirektivets artikel 21.

¹⁵ Undersøgelserne "the conditions governing access to universal postal services and networks" og "the cost accounting systems of the providers of the universal postal service" udført af CTcon og "the impact of certain aspects of the application of the Directive 97/67/EC on the postal sector" gennemført af Omega Partners. Resultaterne af disse undersøgelser kan ses på http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/postal/index.htm. Kommissionen har også iværksat en undersøgelse af beskæftigelsesudviklingen i postsektoren; de foreløbige resultater af undersøgelsen er for nylig af konsulentfirmaet PLS RAMBØLL blevet forelagt Kommissionen og de vigtigste berørte parter i sektoren.

¹⁶ 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 - EFT L 176 af 5.7.2002, s. 21.

1.3. Metode for vurdering af anvendelsen af postdirektivet

Den metode, der er anvendt i denne beretning, er at vurdere postdirektivet ud fra de målsætninger, som lå til grund for postdirektivet. I beretningen beskrives således direktivets retlige og faktiske gennemførelse og dets indvirkning på markedet. Markedsudviklingen vurderes ud fra dens økonomiske, teknologiske og sociale aspekter.

1.4. Bemærkninger vedrørende tidsfristerne

Postdirektivet er resultatet af en langvarig lovgivningsproces, der går tilbage til telekommunikationsministerrådet i maj 1992. I denne proces indgår grønbogen fra 1992 om udvikling af det indre marked for posttjenester¹⁷, Kommissionens meddelelse fra 1993¹⁸, Europa-Parlamentets beslutninger¹⁹ fra samme år og Rådets resolution²⁰ fra 1994 efterfulgt af Kommissionens forslag²¹ i 1995. En række vigtige principper i postdirektivet (gradvis og kontrolleret liberalisering af posttjenesterne) var allerede blevet fastlagt som EU-målsætninger før postdirektivet. Desuden blev der i postdirektivet fastsat et langsigtet perspektiv i retning af indførelsen af et indre marked for posttjenester, som ikke altid kan vurderes på kort sigt.

Markedet for posttjenester er stort. I 2000 udgjorde indtægterne fra posttjenester i EU omkring 85 mia. EUR svarende til omkring 1 % af EU's BNP. Selve postsektoren har et meget stort antal ansatte, idet den beskæftiger over 1,6 mio. mennesker, og mindst yderligere 1 mio. job antages at være tæt knyttet til eller afhængige af posttjenester²². Den direkte beskæftigelse ligger stadig hovedsagelig i de befordringspligtige virksomheder (omkring 1,2 mio.), mens kurer- og ekspresttjenester tjener sig for næsten 500 000 ansatte. Beskæftigelsen hos andre leverandører af posttjenester er stadig ret ubetydelig, selv om der har været en stigning i den senere tid. Det skønnes i den nyligt gennemførte undersøgelse af beskæftigelsen, at over 5 mio. job i EU er direkte afhængige, nært tilknyttet eller foranlediget af postsektoren.

Posttjenester er også strategisk vigtige for EU's økonomi. Som det fremgår af Figur 1 nedenfor, ligger de i skæringspunktet mellem 3 markeder af vital betydning: kommunikation, reklame og transport, logistik. Finansielle tjenesteydelser er også et vigtigt aktivitetsområde for mange af de befordringspligtige virksomheder.

¹⁷ KOM(91) 476 endelig udg. af 11.6.1992.

¹⁸ KOM(93) 247 endelig udg. af 2.6.1993.

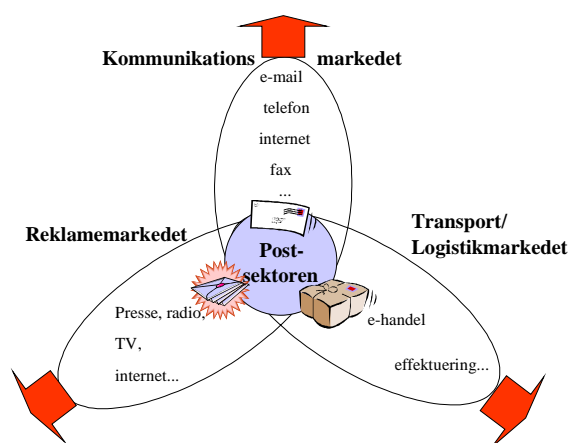
¹⁹ EFT C 42 af 15.2.1993, s. 240, EFT C 194 af 19.7.1993, s. 397, og EFT C 315 af 22.11.1993, s. 643.

²⁰ EFT C 48 af 16.2.1994, s. 22.

²¹ EFT C 322 af 2.12.1995, s. 3.

²² I henhold til de foreløbige resultater af PLS RAMBØLL-undersøgelsen.

Figur 1: Den strategiske placering af markedet for posttjenester



1.5. Det europæiske postmarked før postdirektivet

Før postdirektivet stod markedet imidlertid over for en række udfordringer:

Et voksende marked, men relativt set for nedadgående

Postmængden havde været voksende i absolutte tal, men i en stigningstakt, som var betydeligt lavere end i andre kommunikations- og distributionssektorer, hvilket betød, at fysisk post mistede markedsandele.

Figur 2: Kommunikationsmarkedet i Vesteuropa og Nordamerika og forventede ændringer indtil 2005

	1995	2005	Ændring af 1995 til 2005
Fysisk post	27,9 %	19,8 %	- 8,1 %
Fax	8,2 %	6,5 %	- 1,7 %
Telefon	51,7 %	49,4 %	- 2,3 %
E-mail	12,2 %	23,7 %	+ 11,5 %
Hybridtjenester	0,0 %	0,6 %	+ 0,6 %
	100 %	100 %	0 %

Kilde: Verdenspostforeningen (UPU) (1997)

Tabsgivende og til tider ineffektive offentlige virksomheder

De nationale postmarkeder i medlemsstaterne var i vidt omfang domineret af offentlige monopoler, som leverede standardtjenesteydelser af stærkt varierende kvalitet til kunderne. De fleste ansatte i postvæsenet arbejdede stadig i en tjenestemandslignende organisation, og mange af de befordringspligtige virksomheder var tabsgivende. 80 % af dem havde gentagne gange et underskud på gennemsnitligt 12 % af indtægterne. De havde en varierende grad af automatisering og kunne ikke alle leve op til kravet om omkostningseffektivitet og driftsmæssig effektivitet.

Varierende og utilstrækkeligt servicekvalitetsniveau

Servicekvaliteten for indenlandske og grænseoverskridende tjenester varierede betydeligt, og dette skabte markedsforvriddinger i andre sektorer og en "grænseeffekt", der hæmmede udviklingen af det indre marked²³. Desuden var det vanskeligt præcist at sammenligne medlemsstaternes resultater, da målesystemerne ikke var standardiseret.

De befordringspligtige virksomheder holdt sig til traditionelle produkter

Traditionelle brevposttjenester udgjorde mere end 80 % af de befordringspligtige virksomheders indtægter, og de befordringspligtige virksomheder tabte markedsandele i andre markedssegmenter (f.eks. pakketjenester).

Der var imidlertid også en række positive udviklingstendenser på markedet

Postvirksomhederne fik i stigende grad tilbudt det potentiale, som lå i de globale kundebehov. Innovation og hensyn til brugernes behov i det konkurrenceprægede pakke- og ekspressesegment skabte sund vækst og overskudsmuligheder. I nogle medlemsstater tog man desuden skridt til at privatisere postvirksomhederne og til at øge deres omkostningseffektivitet.

1.6. Lovgivningen før postdirektivet

Lovgivningen i medlemsstaterne var ikke harmoniseret og var karakteriseret ved:

Beskyttede postmonopoler side om side med konkurrenceprægede postmarkeder

De befordringspligtige virksomheder havde monopol på breve (generelt op til 1 eller 2 kg) side om side med konkurrenceprægede markedssegmenter, f.eks. på pakkeområdet, hvilket betød, at der kunne opstå en række konkurrencemæssige spørgsmål. Desuden var betalingen for grænseoverskridende post reguleret ved statslige foranstaltninger (terminalafgiftssystemet).

Nye nationale bestemmelser

I begyndelsen af 1990'erne begyndte der i nogle medlemsstater at ske en adskillelse mellem de regulerende og driftsmæssige funktioner. De nationale forvaltningsmyndigheder anvendte dog forskellige indfaldsvinkler og havde forskellige uafhængighedsgrader.

Intet reguleret indre marked for posttjenester

Markedet manglede harmonisering af bl.a. definitionen af befordringspligt, og normerne for servicekvalitetsmålingerne var meget forskellige. Denne manglende harmonisering var markedsforvriddende og kunne udgøre en væsentlig hindring for markedets fremtidige udvikling. Som eksempel kan nævnes:

²³ Jf. grønbogen om udvikling af det indre marked for posttjenester - 1992, KOM(91) 476 endelig udg. af 11.6.1992.

- at der ikke var et harmoniseret minimumsområde for befodringspligten, kunne betyde, at denne tjeneste af almen interesse i fremtiden måske ikke vil være til rådighed i alle medlemsstater
- de befodringspligtige virksomheders fortsatte monopol og offentlige karakter var ikke fremmende for effektivitetsforbedringer og innovation på markedet
- den varierende servicekvalitet for nationale og grænseoverskridende tjenester kunne skabe en "grænseeffekt", hvor nogle posttjenester i praksis blev standset ved visse medlemsstaters grænser på grund af deres ret ringe servicekvalitet eller anderledes bestemmelser
- opsplitningen mellem posttjenester inden for og uden for eneretsområde kunne skabe problemer med hensyn til fair konkurrence, når postvirksomheder med monopol også arbejdede i konkurrenceprægede markedssegmenter.

2. POSTDIREKTIVET

2.1. Formålet med postdirektivet

Hovedmålsætningerne var:

- at forbedre kvaliteten af posttjenesterne i Europa
- at gennemføre det indre marked for posttjenester.

Hovedprincipperne var:

- at gennemføre en gradvis og kontrolleret åbning af markedet for konkurrence
- at sikre, at der inden for EU er et minimumsområde, inden for hvilket befodringspligten opfyldes.

2.2. Kravene i postdirektivet

For at gøre det muligt at nå disse mål og overholde disse nøgleprincipper skulle medlemsstaterne i henhold til postdirektivet indføre en række EU-krav i deres nationale lovgivning.

Hovedkrav i postdirektivet:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Alle medlemsstater skulle sørge for, at befodringspligten blev opfyldt i et omfang, der sikrede, at alle brugere²⁴ havde adgang til mindst en udbringning og en afhentning fem dage om ugen. • Eneretsområdet for de befodringspligtige virksomheder i medlemsstaterne kunne højst omfatte brevforsendelser under 350 g eller fem gange standardtaksten for en forsendelse. • Medlemsstaterne kunne indføre godkendelsesprocedurer, som kan omfatte individuelle tilladelser og en udligningsfond på befodringspligtområdet. • Medlemsstaterne skulle sikre, at alle brugere har en økonomisk rimelig og god adgang til postnetværket, og at denne adgang er gennemsigtig og ikke-diskriminerende. • De befodringspligtige virksomheder skulle konsekvent anvende gennemsigtige og separate regnskabsprincipper og aflægge separate regnskaber for befodringspligtjenester (inden for og uden for eneretsområdet) og tjenester, der ikke er omfattet af befodringspligten. • Postdirektivet satte mål for servicekvaliteten for grænseoverskridende post (85 % for D+3, 97 % for D+5 for den hurtigste standardkategori), og medlemsstaterne skulle fastsætte kompatible nationale mål. • Medlemsstaterne skulle sikre, at der findes tilstrækkelige forbrugerbeskyttelsesforanstaltninger, specielt med hensyn til klager og afhjælpning. |
|---|

²⁴ Brugere: enhver fysisk eller juridisk person, der som afsender eller modtager benytter en tjenesteydelse, der er omfattet af befodringspligten (art. 2 i Direktiv 97/67/EF).

- Postdirektivet tog sigte på at fremme den tekniske sammenkobling mellem postnetværkerne gennem større teknisk standardisering.
- Medlemsstaterne skulle oprette nationale tilsynsmyndigheder, der er uafhængige af postvirksomhederne.

2.3. Postdirektivet krævede en begrænset harmonisering

Som første skridt i retning af det indre marked for posttjenester i EU krævede postdirektivet kun en begrænset harmonisering mellem medlemsstaterne. Bestemmelserne i postdirektivet, som hovedsagelig er koncentreret om principper og grænser, skabte en fælles ramme for medlemsstaterne, der skulle tilpasses de særlige nationale forhold i henhold til subsidiaritetsprincippet. F.eks. stod det medlemsstaterne frit for at fastlægge et befordringspligtområde over det minimum, som blev krævet i postdirektivet.

3. STATUS OVER GENNEMFØRELSEN I NATIONAL RET

3.1. En lang gennemførelsesproces

I henhold til postdirektivet skulle det være gennemført i medlemsstaternes nationale ret senest i februar 1999, men i praksis har gennemførelsen været langt mere tidskrævende end forudset i den oprindelige tidsplan.

3.2. Gennemførelsen er næsten afsluttet

Gennemførelsesprocessen er imidlertid nu næsten afsluttet. Alle medlemsstater har nu ændret deres primære lovgivning, så postdirektivets bestemmelser er blevet en del af den nationale ret (den sidste lov blev vedtaget i december 2000). Figur 3 nedenfor viser, hvor langt man er nået med gennemførelsen. Den sekundære lovgivning og detailbestemmelserne er stadig under udarbejdelse i nogle medlemsstater. En indgående vurdering af gennemførelsen kræver derfor yderligere oplysninger fra nogle medlemsstater. Hvis der har været særlige problemer, har Kommissionen indledt overtrædelsesprocedurer mod medlemsstaterne.²⁵

Figur 3: Status over gennemførelsen af postdirektivet

Medlemsstat	Status over gennemførelsen	
	Afsluttet	Korrekt gennemført
BE	Ja	*
DK	Ja	Ja
DE	Ja	Ja
EL	Ja	*
ES	Ja	*
FR	Ja	*
IR	Ja	Ja
IT	Ja	*
LU	Ja	Ja
NL	Ja	Ja
AT	Ja	Ja
PT	Ja	Ja
SF	Ja	Ja
SE	Ja	Ja
UK	Ja	Ja

* Det drøftes, om direktivet er gennemført korrekt

²⁵ For eksempel er der for nylig blevet indledt overtrædelsesprocedurer mod Frankrig og Belgien på grund af utilstrækkeligt uafhængig forvaltning.

3.3. En række spørgsmål om den korrekte gennemførelse drøftes stadig

Som det fremgår af ovenstående Figur 3, er der i fem medlemsstater opstået en række spørgsmål om den korrekte gennemførelse af postdirektivet. Spørgsmålene vedrører hovedsagelig den nationale forvaltningsmyndigheds uafhængighed, godkendelses- og tilladelsesordningen, udligningsfondene og monopolernes omfang.

3.4. Gennemførelse af postdirektivet i EFTA-landene

Postdirektivet blev indarbejdet i EØS-aftalen den 25. september 1998 ved afgørelse nr. 91/98 truffet af Det Blandede EØS-udvalg. Der henvises til postdirektivet i punkt 5d i bilag XI til EØS-aftalen. Efter at EFTA-staterne havde afsluttet de forfatningsmæssige procedurer, trådte afgørelsen i kraft den 1. maj 1999, som også var fristen for EFTA-staternes gennemførelse af den. EFTA-staterne har notificeret gennemførelsen af postdirektivet. EFTA-Tilsynsmyndigheden er ved at gennemgå de notificerede gennemførelsesforanstaltninger.

3.5. Tiltrædelseslandenes gennemførelse af direktivet

Generelt er gennemførelsen blevet sat i værk, og i nogle tilfælde er den ret langt fremme. Da den imidlertid kræver en række lovgivningsmæssige tiltag, er processen forsinket i nogle lande.

4. ANVENDELSE OG LOVGIVNINGSMÆSSIGE KONSEKVENSER AF POSTDIREKTIVET

4.1. Befordringspligten

En af hovedmålsætningerne med postdirektivet var at sikre, at befordringspligten blev opfyldt i EU under overholdelse af en række minimumskrav, der skulle overholdes i samtlige medlemsstater (f.eks. daglig indsamling og udbringning mindst fem dage om ugen af brevpost indtil 2 kg og pakker indtil 10 kg).

Figur 4: Befordringspligten i medlemsstaterne

Medlemsstat	Dage/ uge	Pakkevægt (kg)		Ensartet takst
		Indenlandsk	Indgående grænse- overskridende	
BE	5	10	20	Ja
DK	6	20	20	Ja
DE	6	20	20	Ja
EL	5	20	20	Ja
ES	5	10	20	Ja
FR	6	20	20	Ja
IR	5	20	20	Ja
IT	5	20	20	Ja
LU	5	10	20	Ja
NL	6	10	20	Ja
AT	5	20	20	Ja
PT	5	20	20	Ja
SF	5	10	20	Nej*
SE	5	20	20	Ja
UK	6	20	20	Ja

*Anvendes i praksis

Befordringspligten i medlemsstaterne opfyldes i et større omfang end krævet i postdirektivet

Figur 4 ovenfor viser, at befordringspligten i de fleste medlemsstater opfyldes i et større omfang end krævet som minimum i postdirektivet. F.eks. har 10 medlemsstater indført en maksimumgrænse på 20 kg for pakkeudbringning på befordringspligtområdet. Der er dog små undtagelser fra de minimumskrav for befordringspligten, som er fastsat i postdirektivet.

Postdirektivets krav om udbringning alle hverdage opfyldes i samtlige medlemsstater og mere end opfyldes i 5 medlemsstater, og i alle medlemsstater er indsamlingsniveauet som krævet i postdirektivet eller derover. Befordringspligtjenesterne er pålagt en enkelt virksomhed i samtlige medlemsstater, og det skal bemærkes, at den ensartede takst er en hjørnesteen i befordringspligten i samtlige medlemsstater (selv om den ikke er fastlagt ved lov i dem alle).

Befordringspligtige virksomheder anvender i alle medlemsstater geografisk ensartede gennemsnitstakster for befordringspligtjenester. En vurdering af prisudviklingen over den periode, der omfattes af denne beretning, begrænses af forskelle i udgangssituationerne (f. eks. servicekvalitet, serviceaspekter) der ville gøre en simpel sammenligning meningsløs og muligvis vildledende. Den igangværende harmonisering skulle gøre det muligt at råde over bedre anvendelige oplysninger i næste beretning om anvendelsen.

Det er lykkedes at sikre, at befordringspligten opfyldes i et fastlagt minimumsomfang i EU. Postdirektivets lovgivningsmæssige konsekvenser har været betydelige. Gennemførelsen af postdirektivet har indebåret, at en række væsentlige krav vedrørende opfyldelse af befordringspligten nu for første gang er fastlagt i lovgivningen i samtlige medlemsstater. Desuden er disse krav nu blevet harmoniseret i overensstemmelse med EU-kravene.

4.2. Eneretsområdet/særlige rettigheder

I henhold til postdirektivet kan medlemsstaterne højst lade eneretsområdet omfatte brevpost op til 350 g og 5 gange grundtaksten.

Alle medlemsstater har nu et eneretsområde, der svarer til eller ligger under det maksimum, som er fastsat i postdirektivet, og syv medlemsstater har et eneretsområde, der er mindre end dette. De har enten fastsat lavere vægt-/prisgrænser eller foretaget en yderligere åbning af særlige markedssegmenter (f.eks. adresserede reklameforsendelser og udgående grænseoverskridende post).

Figur 5: Eneretsområdet i medlemsstaterne

Medlemsstat	Brevforsendelser		Åbning af markedet for adresserede reklameforsendelser*	Åbning af markedet for udgående grænseoverskridende post
	Vægtgrænse	Prisgrænse (*grundtakst)		
BE	350 g	5		
DK	250 g	5		0 g
DE	200 g	5	50 g	
EL	350 g	5		
ES	350 g **	5	Åbne kuverter	
FR	350 g	5		
IR	350 g	5		
IT	350 g	5	10 000 forsendelser	
LU	350 g	5		
NL	100 g	3	0 g	0 g
AT	350 g	5		
PT	350 g	5		
SF	0 g	0	0 g	0 g
SE	0 g	0	0 g	0 g
UK	350 g	1 £		0 g

* Definitionen af adresserede reklameforsendelser er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat

**I Spanien er lokal post ikke omfattet af eneretsområdet

Den fastsatte målsætning, nemlig at harmonisere og begrænse det område, som postmonopolerne i medlemsstaterne har eneret på, til eller under et maksimum på 350 g/5 gange grundtaksten, er blevet opfyldt. Der har været en væsentlig lovgivningsmæssig konsekvens heraf, idet det i de fleste medlemsstater har været nødvendigt at vedtage en ny lovgivning.

4.3. Tilladelser og udligningsfonde

Postdirektivet gav medlemsstaterne mulighed for at indføre tilladelsesprocedurer, som kan omfatte individuelle tilladelser til tjenester og en udligningsfond på befordringspligtområdet.

Figur 6 viser, at der er tilladelsesordninger (uden for befordringspligtområdet) i 8 medlemsstater. De fleste af dem er blot erklæringsordninger (dvs. at der ikke kræves godkendelse). 7 medlemsstater har ikke nogen godkendelsesordning uden for befordringspligtområdet (dvs. fri markedsadgang). I 9 medlemsstater er der bestemmelser om godkendelsesordninger på befordringspligtområdet.

Figur 6: Tilladelsesordninger i medlemsstaterne

Medlemsstat	Generelt tilladelsessystem (uden for befordringspligtområdet)	Godkendelsesordning (på befordringspligtområdet)	Bestemmelser om udligningsfond (*=aktiv)
BE	Ja	Ja	Ja
DK	Ja	Nej	Nej
DE	Ja	Ja	Ja
EL	Ja	Ja	Ja
ES	Ja	Ja	Ja(*)
FR	Nej	Nej	Nej
IR	Nej	Nej	Nej
IT	Ja	Ja	Ja
LU	Ja	Nej	Nej
NL	Nej	Nej	Nej
AT	Nej	Nej	Nej
PT	Ja	Ja	Ja
SF	Nej	Ja	Nej**
SE	Nej	Ja	Nej
UK	No	Ja	No

**Skattemæssig foranstaltning

7 medlemsstater har indført bestemmelser om en udligningsfond i deres nationale lovgivning, men kun en medlemsstat har faste planer om at sætte en sådan fond i gang. Dette tyder på, at der ikke er behov for udligningsfonde i øjeblikket. Indtil nu har Kommissionen indledt overtrædelsesprocedurer mod to medlemsstater for ikke at have gennemført bestemmelserne i postdirektivet korrekt på dette område.

Det fastsatte mål, nemlig yderligere at sikre, at befordringspligten bliver opfyldt, er blevet nået, da de fleste medlemsstater har gennemført i det mindste nogle af de foranstaltninger, der er til rådighed. På baggrund af medlemsstaternes gennemførelse af lovgivningen, er der ikke tegn på, at befordringspligten er i fare for ikke at blive opfyldt. De lovgivningsmæssige konsekvenser har været betydelige, da de fleste medlemsstater har ændret deres lovgivning.

4.4. Adgang til befordringspligtjenester og netværk

Postdirektivet havde til formål at sikre, at alle kunder skulle have en økonomisk rimelig og god adgang til postnetværket, og at sikre, at denne adgang var gennemsigtig og ikke diskriminerende. I en undersøgelse om dette spørgsmål²⁶ konkluderes det, at den overvejende del af postdirektivets krav er blevet inkorporeret i medlemsstaternes nationale lovgivning, men det fremhæves også i undersøgelsen, at der er mulighed for diskriminering og et behov for gennemsigtighed i adgangsordningerne. Postdirektivet overlader det til de nationale forvaltningsmyndigheder at behandle eventuelle problemer, der måtte opstå i denne sammenhæng. Det fastsatte mål, nemlig at sikre en økonomisk rimelig og god adgang, er blevet nået, og de lovgivningsmæssige konsekvenser har været betydelige, da de fleste medlemsstater har ændret deres lovgivning (nærmere oplysninger findes i afsnit 5.4.1).

²⁶ Undersøgelsen "The conditions governing access to universal postal services and networks" – CTcon, 2001.

4.5. Gennemsigtighed i regnskaberne og takstprincipper

Postdirektivet havde til formål at skabe gennemsigtige og klart adskilte regnskaber som grundlag for prisreguleringen og fair konkurrence. I henhold til postdirektivets artikel 14 skal de befordringspligtige virksomheder udarbejde adskilte opgørelser for tjenester på og uden for eneretsområdet og for tjenester uden for befordringspligtområdet.

Kommissionen har gennemført en undersøgelse²⁷ herom og konkluderer, at alle medlemsstater enten har eller snart vil have opfyldt postdirektivets krav. 14 ud af de 15 befordringspligtige virksomheder anvender et regnskabssystem, som er i overensstemmelse med hovedlinjerne i artikel 14.

Postdirektivets målsætning er overvejende blevet opfyldt i medlemsstaterne. De lovgivningsmæssige konsekvenser har været betydelige. Gennemførelsen af bestemmelserne har forskellig form, men alle medlemsstater har (eller vil snart have) opfyldt kravene som anført i artikel 14.

4.6. Servicekvalitet

Postdirektivet havde til formål at forbedre posttjenesternes kvalitet. Med henblik herpå blev der i direktivet fastsat servicekvalitetsmål for grænseoverskridende post (85 % for D+3 og 97 % for D+5 for hurtigste standardkategori), og medlemsstaterne skulle fastsætte nationale mål, der var i overensstemmelse med EU's mål for grænseoverskridende post.

Medlemsstaterne har meddelt servicekvalitetsstandarderne for både grænseoverskridende post og indenlandsk post. Servicekvalitetsstandarderne for grænseoverskridende post er i overensstemmelse med kravene i postdirektivet i samtlige medlemsstater undtagen Grækenland. Med hensyn til indenlandsk post er udbringningsresultatet for den hurtigste standardkategori D+1 for over 80 % af forsendelsernes vedkommende i alle de medlemsstater, hvor der er fastsat servicekvalitetsmål, undtagen tre.

Servicekvaliteten for grænseoverskridende post har været konstant stigende

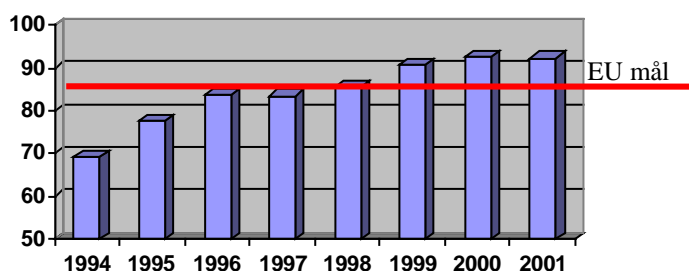
Anvendelsen af postdirektivet og den dertil knyttede REIMS-aftale har medført væsentlige forbedringer i servicekvaliteten for grænseoverskridende post.

Den måling af de befordringspligtige virksomheders servicekvalitet for grænseoverskridende enkeltforsendelser uden for økonomiklassen, som løbende gennemføres af International Post Corporation som led i UNEX-måleprogrammet, viser, at resultaterne er blevet konstant bedre i de seneste fem år og nu i gennemsnit ligger over de EU-mål, der er fastsat i postdirektivet²⁸.

²⁷ Undersøgelsen "The cost accounting systems of providers of the universal postal services" – CTcon, 2001.

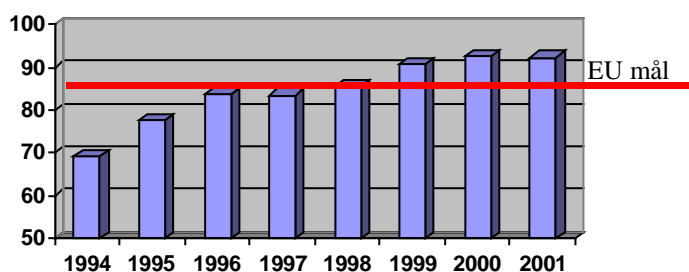
²⁸ UNEX-resultater for 2001, International Post Corporation (IPC).

Figur 7: Servicekvalitet for grænseoverskridende post (D+3)



I 2001 blev 92,3 % af den grænseoverskridende post (eksklusive økonomibreve) udbragt inden for D+3 (hastighedsindikator) sammenlignet med kun 69,1 % i 1994. Desuden blev 98,7 % udbragt i D+5 (pålidelighedsindikator), sammenlignet med 92,4 % i 1994. Det gennemsnitlige antal dage for strækningen afsender til modtager var 2,3 i 2001.

Figur 8: Servicekvalitet for grænseoverskridende post



Denne konstante forbedring er et resultat af de mål, der blev sat i postdirektivet, og af, at alle de befordringspligtige virksomheder i EU (undtagen en) har gennemført REIMS-terminalafgiftsaftalen (ved hvilken der som krævet i postdirektivet blev indført en direkte kobling mellem de befordringspligtige virksomheders afregning for udbringning af grænseoverskridende post og den opnåede servicekvalitet). Det skal også bemærkes, at det gennemsnitlige D+2-udbringningsresultat nåede op på 74,3 % i 2001. Det betyder, at der nu er mere grænseoverskridende post (eksklusive økonomibreve), der udbringes inden for D+2, end der blev udbragt inden for D+3 i 1994.

Desuden har harmoniseringen af de befordringspligtige virksomheders resultater inden for grænseoverskridende post (og inden for indenlandsk post) og redueringen af forskellen mellem transporttiden for grænseoverskridende post og indenlandsk post mindsket "grænseeffekten". Det skal dog pointeres, at der stadig er behov for en indsats for at forbedre servicekvaliteten for en række grænseoverskridende ruter.

Servicekvaliteten for indenlandsk post er også blevet forbedret

Parallelt med serviceforbedringerne inden for grænseoverskridende post er også servicekvaliteten for indenlandsk post blevet bedre²⁹:

- Forbedringerne inden for grænseoverskridende post har påvirket den indenlandske servicekvalitet, da posten i det indenlandske system behandles på samme måde, uanset om der er tale om indenlandsk eller udenlandsk post.
- Forbedringerne inden for den indenlandske servicekvalitet er blevet yderligere fremmet af postdirektivets krav om, at der skal indføres uafhængig resultatovervågning.
- Forbedringerne i den indenlandske servicekvalitet blev også lettet af, at der som krævet i postdirektivet blev indført nationale kvalitetsstandarder.

Postvirksomhedernes servicekvalitetsforbedringer er sket til priser, som generelt ikke er steget i takt med inflationen.³⁰ De største forbedringer er sket i de medlemsstater, hvor servicekvaliteten ikke har været så høj, og der er dermed opnået en harmoniseret servicekvalitet på et tilfredsstillende niveau i hele EU. Det er dog stadig et problem, at der ikke findes en harmoniseret metode til måling af servicekvaliteten i medlemsstaterne, men dette problem er ved at blive løst, eftersom Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN) har vedtaget en standard for måling af servicekvaliteten for postbesørgelse fra afsender til modtager af postforsendelser (uden for økonomiklassen). Det er vigtigt, at medlemsstaterne indfører CEN's standarder, således at alle kunder kan nyde godt af en stigende servicekvalitet, også ud over grænseoverskridende post.

Postdirektivets formål er overvejende blevet opfyldt, og de lovgivningsmæssige konsekvenser har været betydelige, da de fleste medlemsstater har ændret deres lovgivning.

4.7. Klager og retsmidler

Ifølge postdirektivet skulle medlemsstaterne sikre, at der var indført passende forbrugerbeskyttelsesforanstaltninger.

En nylig gennemført undersøgelse³¹ viser, at gennemførelsen af postdirektivets forbrugerbeskyttelsesbestemmelser varierer, men at forbrugerne³² er beskyttet i tilstrækkelig grad.

De lovgivningsmæssige konsekvenser af dette aspekt af postdirektivet har været betydelige, da lovgivningen i medlemsstaterne i vidt omfang har gjort postforvaltningsmyndighederne ansvarlige for behandling af klager. I mange medlemsstater er bestemmelserne om forbrugerbeskyttelse dog forankret i den eksisterende lovgivning, som ikke er specifik for postsektoren.

²⁹ Der er generel enighed om, at dette er tilfældet, selv om resultatdataene ikke er sammenlignelige, idet der ikke blev foretaget uafhængige undersøgelser af servicekvaliteten i medlemsstaterne før 1992. Eurobarometer 53 – Europeans and the services of general interests (INRA, October 2000, disponible på http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/index_en.html) fandt for eksempel en høj grad af tilfredshed med kvaliteten af indenlandske posttjenester.

³⁰ Der er dog store forskelle mellem medlemsstaterne imellem, bl.a. på grund af de forskellige momsforhold.

³¹ Study on the impact of certain aspects of the application of the 97/67/EC – Omega Partners, 2001.

³² I denne beretning er forbrugere private brugere.

4.8. Tekniske standarder

Det var hensigten med postdirektivet at forbedre sammenkoblingen mellem EU's postnetværk, delvis gennem større teknisk standardisering. Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN) har til opgave at udarbejde tekniske standarder, hvor der tages hensyn til de harmoniseringsforanstaltninger, der er blevet indført på internationalt plan, specielt i Verdenspostforeningen (UPU). Ifølge postdirektivet skal postdirektivudvalget desuden bistå Kommissionen ved udarbejdelse af foranstaltninger med hensyn til teknisk standardisering.

Kommissionen havde i 1996 givet CEN til opgave at udarbejde europæiske standarder for postsektoren på grundlag af Kommissionens mandat M/240, som oprindeligt indeholdt 15 arbejdsområder. Dette arbejde udføres af en teknisk komité under CEN (CEN/TC331). Standardisering er en langvarig proces, men arbejdet i TC331 skrider godt frem. Der findes nu udkast til standarder for de fleste opgaver under M/240-mandateret, og to tredjedele af dem er formelt vedtaget eller ved at blive vedtaget. Den første europæiske standard for posttjenester blev vedtaget i 2000³³, og yderligere tre er blevet vedtaget siden da³⁴.

Figur 9: Status over CEN's mandat

Standarder formelt vedtaget	4	16 %
Udkast til standarder under formel behandling	12	48 %
Udkast til standarder til rådighed	2	8 %
Udkast til standard under udarbejdelse	7	28 %
I alt	25³⁵	100 %

De fleste af arbejdsopgaverne skal efter planen afsluttes med europæiske standarder ved udgangen af 2003. På grundlag af resultaterne under det eksisterende mandat igangsatte CEN/TC331 med støtte fra Kommissionen en høringsprocedure med henblik på forslag til kommende europæiske standardiseringsaktiviteter. Der er blevet udarbejdet et udkast til CEN-mandat på grundlag af forslagene fra CEN/TC331. Disse forslag er blevet godkendt af postdirektivudvalget og det udvalg, der er nedsat i henhold til direktiv 98/34/EF³⁶. På grundlag af udvalgenes godkendelse har Kommissionen givet CEN et nyt mandat inden for posttjenester (M/312). Desuden blev der i 2001 undertegnet et aftalememorandum mellem CEN og UPU for at forbedre det eksisterende samarbejde.

Endelig vil vedtagelsen af de første officielle europæiske standarder indebære en ny runde lovgivningsarbejde og teknisk gennemførelse i medlemsstaterne. Denne gennemførelsesfase igangsættes af Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne under inddragelse af postdirektivudvalget. Det er nu af afgørende betydning, at medlemsstaterne forbereder gennemførelsen af de standarder for posttjenester, der er under udarbejdelse af CEN.

³³ TS13712 – Postal Services – forms – harmonisation of vocabulary.

³⁴ TS14014 – Postal services - Hybrid mail - Document type definitions for customer to operator: a common set of default tags, EN13850 – Postal services – measurement of transit time of end to end services for single piece priority and first class mail og EN13724 - Postal Services - Aperture of private letter boxes and letter plates -Requirements and test methods.

³⁵ Arbejdsopgaverne er blevet ændret ved beslutninger vedtaget på plenarmøder (CEN/TC331) på grundlag af tekniske og praktiske forhold (f.eks. opdeling og sammenlægning af arbejdsopgaver, nye arbejdsopgaver).

³⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, EFT L 204 af 21.7.1998, s. 37.

Lovgivningsmæssigt har postdirektivet haft væsentlige konsekvenser, da de officielle europæiske standarder for posttjenester bliver nationale standarder, og da en række af de standarder, der udspringer af postdirektivet, bliver obligatoriske for de befordringspligtige virksomheder, hvorved der sker en vis driftsmæssig harmonisering.

4.9. De nationale forvaltningsmyndigheder

I henhold til postdirektivet skulle medlemsstaterne adskille de forvaltningsmæssige og driftsmæssige funktioner.

Alle medlemsstater har udpeget en national forvaltningsmyndighed, der er retligt uafhængig af postvirksomhederne, herunder de befordringspligtige virksomheder.

Det fremgår imidlertid af notifikationerne og de supplerende undersøgelser, at forvaltningsmyndighederne ikke i alle medlemsstater er helt uafhængige af de befordringspligtige virksomheder, da der ikke altid er en klar skelnen mellem ejerforhold og postforvaltningsbeføjelser.

Figur 10: Nationale forvaltningsmyndigheder

	National forvaltningsmyndighed	Helt uafhængig
BE	Telekommunikationsministeriet og Institut Belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)	Nej
DK	Trafikministeriet og Posttilsynet	Ja
DE	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP)	Ja
EL	Transport- og Kommunikationsministeriet (EETT)	Nej
ES	Ministerio de Fomento	Ja
FR	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'industrie Direction Générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes	Nej
IR	Office of the Director of Telecommunications Regulations	Ja
IT	Ministero delle Comunicazioni	Ja
LU	Institut Luxembourgeois de Régulation	Ja
NL	Ministeriet for Transport og Offentlige Arbejder og OPTA	Ja
AT	Forbundsministeriet for Transport, Innovation og Teknologi	Ja
PT	Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)	Ja
SF	Transport- og Kommunikationsministeriet og Telekommunikationsadministrationscentret	Ja
SE	Post- och Telestyrelsen (PTS)	Ja
UK	Postal Services Commission (Postcomm)	Ja

De lovgivningsmæssige konsekvenser har været betydelige. Alle medlemsstater har udpeget nationale forvaltningsmyndigheder, der er retligt uafhængige af de befordringspligtige virksomheder.

Der er imidlertid store forskelle mellem forvaltningsmyndighedernes kompetence og ressourcer, og generelt er forvaltningsmyndighedernes rolle problematisk, ligesom der muligvis kan opstå en lovgivningsmæssig asymmetri, specielt i fremtiden, efterhånden som markedet åbnes for konkurrence.

4.10. Gennemførelsen af postdirektivet i EFTA-staterne

EFTA-Tilsynsmyndigheden er ved at undersøge de notificerede gennemførelsesforanstaltninger. Tilsynsmyndigheden har fået det førstehåndsindtryk, at postdirektivet er blevet korrekt gennemført, men der mangler endnu at blive foretaget en grundig analyse. Tilsynsmyndigheden vil undersøge EFTA-staternes overensstemmelsestabeller til efteråret.

5. UDVIKLINGEN I POSTSEKTOREN

5.1. Økonomiske aspekter

Figur 11: Nøgleindikatorer for markedet

Indtægter fra posttjenester i EU: omkring 85 mia. EUR svarende til omkring 1 % af EU's BNP.
Beskæftigelsen i EU's postsektor: Der er omkring 1,2 mio. ansatte i de befordringspligtige virksomheder. I de private ekspres- og kurervirksomheder skønnes der at være omkring 440 000 ansatte. Yderligere over 1 mio. job skønnes at være nært knyttet til eller afhængige af posttjenester.
De befordringspligtige virksomheders omsætning udgøres af brevpost (64 %) og pakker og eksprestjenester (36 %).
Et voksende marked **Brevpost** + 4 % i indtægt, + 3 % i mængde (pr. år 1995-2000).
Adresserede reklameforsendelser: + 5 % i indtægt (pr. år 1995-2000).
Pakker- over + 8 % indtægtsstigning (pr. år 1995-2000).
Et lønsomt marked De fleste befordringspligtige virksomheder er nu overskudsgivende. De største befordringspligtige virksomheder er Deutsche Post World Net (32,7 mia. EUR), La Poste i Frankrig (16 mia. EUR) og Consignia (13,2 mia. EUR) fulgt af TPG (9,9 mia. EUR). Disse tegner sig for 78 % af de samlede indtægter i de befordringspligtige virksomheder.

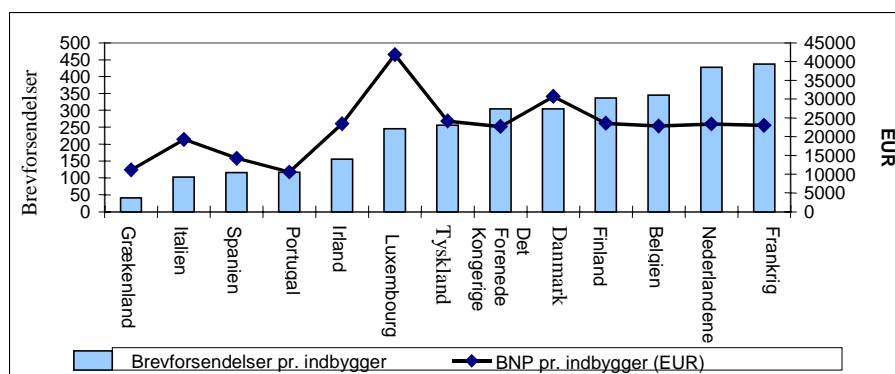
5.2. Markedsvækst og -segmentering

Fortsat vækst i alle markedssegmenter

Markedet for posttjenester³⁷ er vokset støt i alle markedssegmenter.

De befordringspligtige virksomheders indtægter fra brevpost er vokset med i gennemsnit 4 % fra 1995 til 2000 (3 % mængdemæssigt). Inden for dette brevpostsegment er de adresserede reklameforsendelser med 5 % om året vokset hurtigere end de traditionelle forsendelser. Som det fremgår af Figur 12 nedenfor for 10 medlemsstater, er der generelt i vidt omfang en sammenhæng mellem væksten i brevpostmængden og BNP.

Figur 12: BNP pr. indbygger (markedspriser) og postmængde pr. indbygger, 1999



Kilde: Eurostat Årbog (2001) og Verdenspostforeningen (2002). Tallene vedrører kun indenlandsk post og omfatter breve, postkort, aviser, småpakker, blindforsendelser, reklameforsendelser, vareprøver, "fonopost" og postpakker.

³⁷

Posttjenester: tjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser (adresseret forsendelse i den endelige form, hvori den skal befordres af den befordringspligtige virksomhed. Ud over brevforsendelser omfatter sådanne forsendelser bl.a. bøger, kataloger, aviser og tidsskrifter samt postpakker indeholdende varer med eller uden kommerciel værdi), artikel 1, stk. 1 og 6, i postdirektivet.

I de seneste måneder er postmængden dog faldet lidt i nogle medlemsstater (delvis på grund af e-substituering, og Verdenspostforeningen antager, at stigningen i postmængden indtil 2005 vil falde til omkring 2 til 3 % om året.

På pakkemarkedet har der i de sidste fem år været en vækst på over 8 % om året. Den samlede værdi af EU's kurer- og eksprespakkemarked var i 2000 omkring 31 mia. EUR sammenlignet med 21 mia. EUR i 1995. Det svarer til en stigning på ca. 48 %. Det er business to business-markedsandelen, der er den vigtigste, den hurtigst voksende og den mest lønsomme, men de øvrige markedssegmenter, B2C (business to consumer) og C2B/C (consumer to business or consumer) er også vigtige og af potentiel strategisk betydning, f.eks. med hensyn til e-handel.

5.2.1. Markedsandele og strukturer

Varierende konkurrence

Figur 13: Konkurrencen i forskellige markedssegmenter

Markedssegment	Grad af konkurrence	Kort beskrivelse af konkurrencen
Indenlandsk post	Begyndende	Konkurrencen er stadig begrænset, da der i de fleste medlemsstater stadig er store eneretsområder. Konkurrenterne er hovedsagelig aktører på nichemarkeder, konkurrence inden for adresserede reklameforsendelser og lokale markeder.
Grænseoverskridende post	Væsentlig (kontrolleret af de befordringspligtige virksomheder)	Selv om der efter reglerne stadig er eneretsområder i ti medlemsstater, er der stadig en betydelig konkurrence med deltagelse af de befordringspligtige virksomheder, firmaer, der indsamler post hos forskellige kunder, og massepostafsendere.
Pakketjenester	Intens (konsolidering anført af de befordringspligtige virksomheder)	De befordringspligtige virksomheder konsoliderer og udvider deres (meget ofte førende) markedsposition gennem alliancer og opkøb af private virksomheder. Dette sætter gang i markedskoncentrationen og har givet anledning til tværeuropæiske og nogle gange internationale, private/offentlige netværk. De befordringspligtige virksomheder styrker også deres tilstedeværelse inden for logistik.
Ekspres-tjenester	Intens (fusioner og opkøb anført af de befordringspligtige virksomheder)	I dette markedssegment, hvor der er mange private virksomheder, er der ved at finde en koncentration sted anført af de befordringspligtige virksomheder, som indgår partnerskaber og foretager opkøb.
Nye tjenester	Begyndende	Dette nye markedssegment er stadig kendetegnet ved spredt konkurrence og afgrænsningsspørgsmål over for tjenester med merværdi.

De befordringspligtige virksomheder, der stadig i vidt omfang er beskyttet af eneretten, har bibeholdt deres markedsdominans på postmarkedet og overført den til tilstødende markeder, f.eks. pakke-, ekspres- og kurertjenester

På brevpostmarkedet havde de befordringspligtige virksomheder i 2000 en markedsandel på ca. 84 %, hvilket afspejler eneretsniveauet i medlemsstaterne. Selv der, hvor markedet er blevet åbnet, har de befordringspligtige virksomheder fastholdt deres dominans.

Eksempel 1: I Tyskland har 25 % af det samlede brevpostmarked været åbent for konkurrence siden 1998. Efter tre år har de 1070 indehavere af tilladelser erobret 9 % af det åbne markedssegment, dvs. 2 % af det samlede brevpostmarked³⁸.

Eksempel 2: I Spanien blev 62 % af brevpostmarkedet åbnet for konkurrence for flere årtier siden. Omkring 2000 konkurrenter til Correos har erobret 13 % af det åbne markedssegment, dvs. 8 % af det samlede brevpostmarked³⁹.

Eksempel 3: I Sverige blev 100 % af brevpostmarkedet åbnet for konkurrence i 1993. Efter syv år har de omkring 50 konkurrenter til det svenske postvæsen kun en markedsandel på 5,2 %.

³⁸ Årsberetning 2001, RegTP.

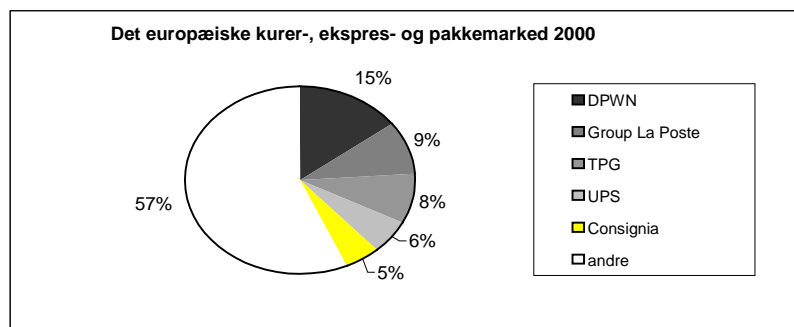
³⁹ KEP Meldungen, 3/5/2001.

I de fleste medlemsstater kan de private virksomheder kun tilbyde nichetjenester, f.eks. dokumentudveksling eller distributionstjenester for breve over 200 g, men de spiller sommetider en vigtig rolle i undersegmenter.

Eksempel: CityMail i Sverige har en markedsandel på 4,8 % af det svenske postmarked, men har nået 25 % i segmentet edb-støttet erhvervskorrespondance⁴⁰.

På kurer- og ekspresmarkedet har de befordringspligtige virksomheder i høj grad øget deres markedsandel, som nu er oppe på ca. 40 %. Samtlige fem virksomheder i spidsen er befordringspligtige virksomheder, bortset fra United Parcel Service (UPS).

Figur 14: Det europæiske kurer- og ekspresmarked 2000



På pakkemarkedet har de befordringspligtige virksomheder historisk set været dominerende for så vidt angår indenlandsk udbringning til forbrugere og små erhvervskunder. Samtidig har der dog været stor konkurrence fra private firmaer, der har udviklet nationale og sommetider tværeuropæiske netværk inden for erhvervspakketjenester. I den forbindelse har de befordringspligtige virksomheder konsolideret deres markedsposition i løbet af de sidste år og har udviklet tværeuropæiske strategier gennem alliancer og opkøb. Dette har sat yderligere gang i markedskoncentrationen og givet nogle af de befordringspligtige virksomheder en position som europæiske pakkeoperatører.

Eksempel 1: I Tyskland konsoliderede den befordringspligtige virksomhed sin førende markedsposition med en markedsandel på 22 % (over dobbelt så meget som den nærmeste konkurrent) på et marked under stadig koncentration, hvor tre andre befordringspligtige virksomheder (La Poste, Consignia og TPG) nu er blandt de fem førende aktører.

Eksempel 2: I Sverige styrkede den befordringspligtige virksomhed sin førende markedsposition gennem opkøb og alliancer, mens udenlandske befordringspligtige virksomheder (Deutsche Post, Consignia, La Poste, Post Danmark, Norway Post) øgede deres aktivitet.

Eksempel 3: I Spanien arbejder Correos, som kun havde en markedsandel på 6 %, på at blive førende på markedet ved mere end at fordoble sin markedsandel inden 2004 på et marked, som stadig mest er i hænderne på nationale private virksomheder.

5.2.2. Udviklingen inden for de befordringspligtige virksomheder

De befordringspligtige virksomheder er i stigende grad blevet private selskaber med begrænset ansvar frem for offentlige organer

⁴⁰ Uniform tariffs and prices geared to costs? Rapport fra Post- och Telestyrelsen, 1. juli 2001.

Figur 15: De beforderingspligtige virksomheders ejerforhold i 1991 og 2002

	Offentlig virksomhed	Statsejet virksomhed	Statsejet selskab med begrænset ansvar	Statskontrolleret privat selskab med begrænset ansvar	Privatkontrolleret selskab med begrænset ansvar	Privatejet selskab med begrænset ansvar
Ejerforhold	100 % ejet af staten	100 % ejet af staten	100 % ejet af staten (ejer alle aktier)	Staten ejer hovedparten af aktierne. Private er mindretalsaktionærer	Staten er mindretalsaktionær. Private er flertalsaktionærer	Privatejer alle aktier
1991	AT, DK, EL, IT, LU	BE, DE, EL, FR, PT, SE, SF, UK	IR, NL	-	-	-
2002	-	DK, EL, LU, FR, ES	UK, SE, SF, BE, AT, IT, PT	DE, IR*	NL	-

Kilde: Grønbogen og PLS RAMBØLL's foreløbige resultater baseret på årsberetninger.

*An Post er ved at overdrage over 14,9 % af aktierne til de ansatte. An Post er ikke børsnoteret.

Figur 15 ovenfor viser, at der har været en betydelig udvikling i retning af private selskaber med begrænset ansvar, og det er værd at notere, at Danmark, Grækenland og Italien for nylig har lagt op til en yderligere udvikling væk fra statsejerskab. Denne privatisering har haft mange vigtige konsekvenser, som er skitseret nedenfor. At der har været en vis variation i medlemsstaternes ændring af ejerforholdene, kan have givet dem, der var først med privatiseringen, særlige markedsfordele (fordelen ved at være først på markedet).

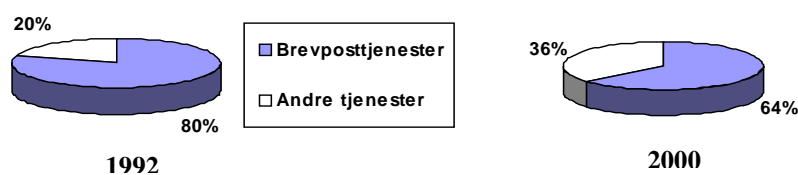
De beforderingspligtige virksomheder har været aktivt inddraget i bølgen af fusioner og opkøb på markedet, hvorved der er blevet skabt europadækkende pakkenetværk.

Mange af de førende beforderingspligtige virksomheder har opkøbt private pakkevirksomheder for at konsolidere og udvide deres tilstedeværelse på markedet nationalt og i andre medlemsstater. Deutsche Post (DPWN), TPG, La Poste i Frankrig og Consignia har alle opbygget Europadækkende pakkeleveringstjenester for erhvervspakker.

De beforderingspligtige virksomheders indtægter er steget, og indtægterne er blevet mindre afhængige af post

De beforderingspligtige virksomheders samlede indtægter er steget med 66 % fra 1995 til 2000. Denne store stigning er en direkte følge af privatiseringen. Der har været en større stigning i pakke-, kurer- og ekspresmarkedssegmenterne kombineret med ekstern stigning gennem fusioner og opkøb, som har sat yderligere gang i de beforderingspligtige virksomheders samlede indtægter, og de beforderingspligtige virksomheder har fulgt nye aggressive virksomhedsstrategier, idet de har bevæget sig ind på nye markeder som f.eks. logistik. I 2000 udgjorde logistik 10 % af de beforderingspligtige virksomheders indtægter.

Figur 16: Traditionel brevposts andel af de beforderingspligtige virksomheders samlede indtægter

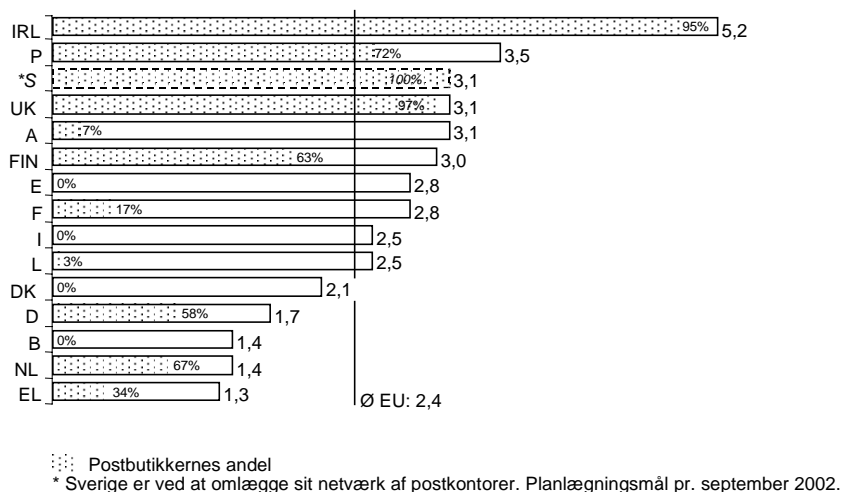


Som det fremgår af Figur 16, har denne udvikling medført, at de befordringspligtige virksomheder nu får en væsentlig mindre del af deres indtægter fra traditionelle postprodukter.

De befordringspligtige virksomheder fokuserer ledelsesmæssigt set i højere grad på omkostninger og kundebehov

Privatiseringen af de befordringspligtige virksomheder har i sagens natur medført, at de i deres ledelse i højere grad fokuserer på omkostningseffektivitet, lønsomhed og kundebehov. Nogle af de befordringspligtige virksomheder har bevæget sig væk fra en struktur med faste omkostninger i retning af en struktur med variable omkostninger under anvendelse af udlicitering af aktiviteter uden for kerneområdet. De har også fokuseret på organisatoriske forbedringer og lagt større vægt på at opfylde kundernes behov. Et naturligt indsatsområde har været filialnetværket, og Figur 17 nedenfor viser, at der i stigende grad gøres brug af franchising og agenturer, som nu udgør 34 % af det samlede antal postekspeditionssteder.

Figur 17: Antal postekspeditionssteder (postkontorer og postbutikker) pr. 10 000 indbyggere, CTcon-2001



Nogle befordringspligtige virksomheder har også i særlig grad gjort brug af de muligheder, som automatiseringen giver

En anden vigtig måde at forbedre både omkostningseffektivitet og servicekvalitet på er automatisering. Den teknologiske udvikling behandles mere detaljeret senere i dette kapitel, men det skal allerede her bemærkes, at flere af de befordringspligtige virksomheder i særlig grad har udnyttet de muligheder, som automatisering giver, for at begrænse deres omkostninger, jf. Figur 18 nedenfor (markedets størrelse og ændringerne inden 1995 skal dog tages i betragtning, når man sammenligner medlemsstaterne).

Figur 18: Antal sorteringsmaskiner med automatisk adresselæsning

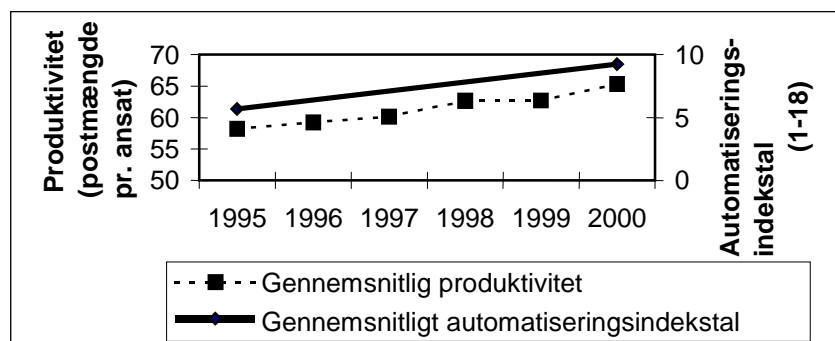
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ændring 1995 - 2000
Østrig	3	-	8	8	12	12	+ 300 %
Belgien	10	10	12	19	19	19	+ 90 %
Danmark	26	26	26	26	26	26	0 %
Finland	11	-	14	20	-	-	-
Frankrig	113	-	150	192	199	209	+ 85 %
Tyskland	82	285	-	-	-	-	-
Storbritannien	-	-	191	191	273	273	-
Grækenland	0	0	0	0	0	0	0 %
Irland	2	3	3	5	7	7	+ 250 %
Italien	-	-	-	-	22	22	-
Luxembourg	3	3	3	3	4	4	+ 25 %
Nederlandene	14	-	113	113	126	122	+ 771 %
Portugal	3	5	5	6	8	8	+ 167 %
Spanien	4	4	4	4	6	6	+ 50 %
Sverige	29	45	-	-	-	-	-

Kilde: Verdenspostforeningen (2002)

Der er plads til yderligere udvikling i de befordringspligtige virksomheders produktivitet

Den stigende anvendelse af automatisering har givet en støt stigende produktivitet:

Figur 19: Udvikling i produktivitet og automatisering 1995 – 2000



Figur 19 viser imidlertid også, at ikke hele produktivetsgevinsten er blevet udnyttet af de befordringspligtige virksomheder, og der ser derfor ud til stadig at være en vis ineffektivitet.

Dette bekræftes af Figur 20 nedenfor, som viser, at der er store forskelle mellem de befordringspligtige virksomheder (fra 49 % til 82 %) med hensyn til lønnens andel af de samlede omkostninger.

Figur 20: Lønnens andel af de samlede omkostninger 1995-2000.

	1995	2000
Irland	71,6	68,9
Grækenland	84	82
Østrig	-	75,3
Danmark	63,8	62,3
Finland	53	49
Frankrig	68,3	64,5
Italien ⁴¹	79	73
Luxembourg ⁴²	73	70
Nederlandene	-	62
Portugal	72,9	68,7
Sverige	61,1	52,1

Kilde: PLS RAMBØLL-undersøgelsen (2002)

De stigende indtægter og den større omkostningsfokusering har gjort de befdringspligtige virksomheder mere lønsomme

Figur 21: De befdringspligtige virksomheders økonomiske resultater

	1988 overskud/(underskud) (mio. EUR)	2000 overskud/(underskud) (mio. EUR)
Belgien	(249)	100
Danmark	(35)	66
Tyskland	(1210)	2038
Grækenland	(23)	13
Spanien	(308)	2
Frankrig	(498)	-
Irland	(1)	44
Italien	(1058)	(51)
Luxembourg	(3)	-
Nederlandene	47	803
Portugal	(36)	10
Det Forenede Kongerige	160	80
Østrig	-	39
Finland	-	92
Sverige	-	162

I 1992 kørte de fleste befdringspligtige virksomheder med underskud, idet 80 % af dem gentagne gange havde et underskud på omkring 12 % af deres indtægter. Figur 21 viser, at de fleste befdringspligtige virksomheder i 2000 gav overskud.

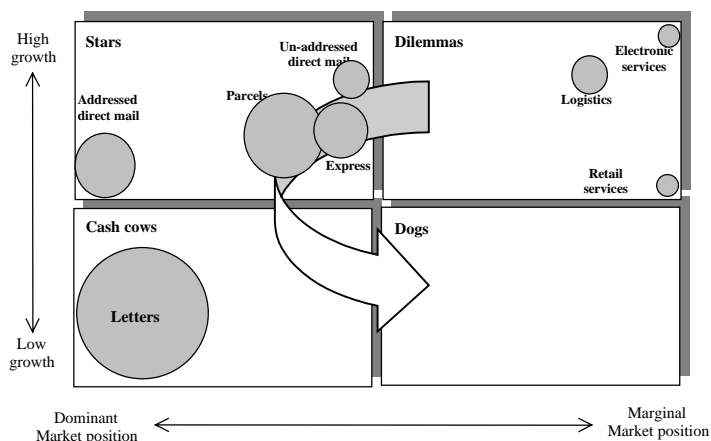
⁴¹ Italien: 1999-tal.

⁴² Luxembourg: 1999-tal.

Generelt er de beforderingspligtige virksomheder blevet stærkere, ligesom de er klar til at drage fordel af nye markedsmuligheder

Den større kommercielle frihed har medført en mere effektiv kontrol med omkostningerne og givet anledning til udvikling af tværeuropæiske pakke- og ekspresnetværk. De beforderingspligtige virksomheders aktivitetsporteføljer er på denne måde blevet mindre afhængige af brevposttjenester og mere afbalanceret, hvilket også fremgår af nedenstående BCG-analyse⁴³.

Figur 22: BCG-analyse af de beforderingspligtige virksomheder



Der er imidlertid både farer og muligheder

Generelt er de beforderingspligtige virksomheders stilling blevet forbedret, i takt med at de har konverteret deres tidligere svage sider til stærke sider (f.eks. forbedret servicekvalitet, større kundefokus, forbedret effektivitet og lønsomhed), hvilket har styrket deres traditionelle stærke sider som f.eks. branding, allestedsnærværelse og stordriftsfordele. Der er dog forskel på produktiviteten; nogle af de beforderingspligtige virksomheder har svært ved at styre omkostningerne, der er stadig en vis afhængighed af indtægten fra monopolerne, og der er en risiko for, at kunderne vælger andre produkter end post.

⁴³ BCG-matrixen, der er opkaldt efter Boston Consulting Group, viser grafiske forskelle i aktiviteter udtrykt i relativ markedsposition og industriel vækstrate. *Cash cows* er aktiviteter, hvor en virksomhed har en stor markedsandel, men hvor markedet er mættet, langsomt voksende eller aftagende; i princippet bør disse aktiviteter "malkes" for at give penge til investeringer i kommende produktområder. *Stars* er de aktiviteter, hvor selskabet har en stor markedsandel på et voksende marked; i princippet bør der investeres yderligere i disse for at fastholde væksten (de kan nemlig blive morgendagens cash cows). *Dilemmas* er de aktiviteter, hvor et selskab har en lille markedsandel, men hvor der er ved at komme gang i markedet, eller hvor det har et stort vækspotentiale. De skal iagttages nøje og forvaltes fornuftigt, da de enten kan blive morgendagens stars eller gå hen og blive dogs. *Dogs* absorberer penge uden noget perspektiv, der berettiger en fortsættelse; i princippet bør der gives afkald på dem for at frigive midler til investering i mere attraktive muligheder.

Figur 23: SWOT-analyse (befordringspligtige virksomheder)

<p>MULIGHEDER:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Positiv vækst for breve for de fleste befordringspligtige virksomheder • Stort vækstpotentiale for adresserede reklameforsendelser og pakker • Stort vækstpotentiale i ekspressektoren • E-handelspotentiale • Forretningspotentiale for logistik 	<p>TRUSLER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fare for, at kunderne vælger andre produkter • Voksende konkurrence
<p>STYRKE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Branding • Allestedsnærværende udbringningsnetværk • Stordriftsfordele • Status som erhvervsvirksomhed • Kommerciel orientering • Lønsomhed • Faste omkostninger ændres til variable omkostninger • Større markedsandel for pakker • Servicekvalitet • Indtægtsspredning • Førrest i den verdensomspændende postreform • Kommende tværeuropæiske netværk (pakker og ekspres) 	<p>SVAGHEDER:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Produktivitet • Afhængighed af overskud fra eneretsområdet • Beskæftigelsesfleksibilitet • Statslige myndigheder • Begrænset kommerciel orientering • Ikke-lønsomme organisationer • Manglende netværksfleksibilitet • Faldende markedsandel for pakker • Servicekvalitet • Indtægter afhængige af eneret • Faldende postmængder fra forbrugere • Begrænset fleksibilitet til forvaltning af de befordringspligtige virksomheder • Ingen tværeuropæiske netværk (breve)

NB: Andre postvirksomheder har lignende muligheder og står over for de samme trusler. Den væsentlige styrkelse af de befordringspligtige virksomheder vil imidlertid højst sandsynligt gøre deres indtræden på markedet og deres udvikling vanskeligere.

5.2.3. Sammenhæng med den globale udvikling

Også uden for Europa er verdenspostmarkedet i hurtig udvikling påvirket af globaliseringen, den stigende konkurrence, den hurtige teknologiske udvikling og de ændrede kundebehov. Postreformer er en verdensomspændende tendens, der støttes af internationale organisationer som f.eks. Verdenspostforeningen og Verdensbanken. Verdenspostforeningens kongres⁴⁴ har allerede anmodet regeringerne, postmyndighederne og Verdenspostforeningens organer om at ændre posttjenesterne fra at være offentlige myndigheder til erhvervsvirksomheder, der har ledelsesmæssig autonomi og er selvfinansierende. Postreformer er også et led i globaliseringen af handelen. Der er allerede indgået WTO-aftaler, og i nogle myndigheder er der forhandlinger i gang eller på trapperne om åbning af adgangen til postmarkedet, ligesom globaliseringen af tjenesteydelser er i gang inden for rammerne af den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS).

I den forbindelse har markedsudviklingen bragt Europa allerførrest i den verdensomspændende reform af posttjenesterne. I et arbejdspapir fra Verdenspostforeningen hedder det, at den mest bemærkelsesværdige udvikling inden for postvirksomhederne i de sidste fem år har været ændringen af de fire tidligere nationale postvæsener til post-, ekspres- og logistikvirksomheder. Der er tale om Deutsche Post, TPG, Consignia og La Poste i Frankrig, der sommetider benævnes "superpostvirksomheder". De indtager nu en plads parallelt med større private virksomheder i sektoren som f.eks. IPS og FedEx.⁴⁵

⁴⁴ Poststrategi-henstillinger fra Verdenspostforeningens kongres i Seoul, 1994.

⁴⁵ Environmental Developments and Postal Responses at 2001, arbejdspapir, udkast af 5. april 2001, Verdenspostforeningens internationale kontor, Bern.

5.2.4. *De traditionelle sektorgrænser flyder ud*

Markedsudviklingen medfører en væsentlig ændring af postsektorens struktur, hvorved de tidligere grænser mellem f.eks. private og offentlige aktører flyder ud. Dette skyldes:

- Privatiseringen af de beforderingspligtige virksomheder.
- De væsentlige ændringer i de beforderingspligtige virksomheders stilling (fra myndigheder, der leverer en standardtjeneste til erhvervsorganisationer, der leverer udbringningstjenester.
- De beforderingspligtige virksomheders skifte fra ud over kun at levere traditionelle posttjenester til også at levere f.eks. kurer- og ekspresttjenester, transport, logistik, detailhandel, e-handel.
- Opkøb og alliancer, der involverer samtlige aktører på markedet.

De beforderingspligtige virksomheders voksende brug af outsourcing inden for komponenter, der tilhører den traditionelle postkæde, gør også de traditionelle grænser, der en gang blev betragtet som helt faste, mere udflydende.

5.2.5. *Markedsudviklingen indebærer store fordele, men også omkostninger og risici*

Markedsudviklingen indebærer store fordele: forbedret servicekvalitet, større effektivitet, større lønsomhed og mindre afhængighed af postindtægter. Forretningsudsigterne på mellemlang og lang sigt for de beforderingspligtige virksomheder, som kan forvalte deres virksomheder på kommerciel vis, bliver derfor stadig bedre.

Den igangværende udvikling indebærer imidlertid også ulemper og risici. De beforderingspligtige virksomheders stadig mere kommercielle holdning (f.eks. individuelle kontrakter med store postafsendere) medfører en fare for mindre gennemsigtighed og potentiel diskriminering. De styrkede beforderingspligtige virksomheders dominans på postmarkedet fastholder andre aktører på nichemarkeder og kan gøre det vanskeligt for nye aktører på markedet at drage fordel af den fremtidige markedsåbning.

Desuden skaber den nye udvikling inden for de beforderingspligtige virksomheder et behov for nøje overvågning, da de "cash cows", som de beforderingspligtige virksomheder har i deres produktportefølje, har en dominerende position på markederne, der stadig er beskyttet af store eneretsområder. I den forbindelse er det vigtigt at have passende retlige rammer og retlige mekanismer (f.eks. priskontrol), selv om de sandsynligvis ikke i sig selv vil være tilstrækkelige. At de beforderingspligtige virksomheder stadig har store eneretsområder og samtidig bevæger sig ind på kommercielt orienterede tilstødende markeder, har klart givet problemer med hensyn til potentielt misbrug af monopolstillingen, og der har allerede været en række konkurrencesager herom, jf. Figur 24, og været rejst spørgsmål om uberettiget statsstøtte til de beforderingspligtige virksomheder.

Figur 24: Nylige konkurrencesager⁴⁶

Type	Nylige sager	Kommentarer
Kartellogivning	DPAG I	Misbrug af dominerende stilling ved ydelse af loyalitetsrabatter og anvendelse af underbydning for forretningspakketjenester.
	DPAG II	(EF-Domstolen) Misbrug af dominerende stilling på det tyske brevpostmarked gennem standsning, for høj prisfastsættelse og forsinkelse af indgående international post.
	Hays / La Poste (B)	Misbrug af dominerende stilling ved at gøre fordelagtige takster på brevpostmarkedet betinget af en supplerende kontakt om en ny B2B-tjeneste.
	Hybrid Mail	Udvidelse af monopollet ved at indføre eneret på tjenester med merværdi, der adskiller sig fra traditionelle udbringningstjenester.
	SNELPD	Manglende uafhængige nationale bestemmelser om adgangsbetainger.
	UPS vs. DPAG (DHL)	(EF-Domstolen) Retten i Første Instans bekræftede Kommissionens godkendelse af DPAG's køb af DHL. Eneretstjenester forhindrer ikke de befordringspligtige virksomheder i at skabe overskud og foretage opkøb. De midler, der anvendes hertil, må dog ikke fremkomme ved for høj prisfastsættelse eller anden illoyal praksis på eneretsområdet.

5.3. Teknologiske aspekter

Teknologi spiller en stadig større rolle i postsektoren

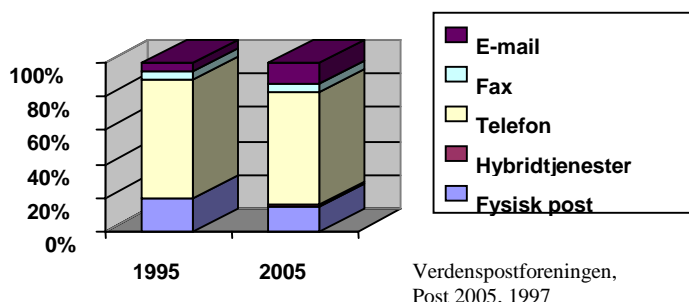
Den teknologiske udvikling giver kunderne større valgmuligheder både på og uden for posttjenestemarkedet, og den giver postvirksomhederne mulighed for større produktivitet og nye indtægter. Postvirksomhedernes evne til at følge den teknologiske udvikling er efterhånden afgørende for deres succes.

5.3.1. Alternativer til post

Kunderne har nu stadig større muligheder for at vælge alternativer til almindelig post. Dette skyldes, at der er stadig flere omkostningseffektive kommunikationsmidler til rådighed, og at der er opstået en ny kommunikationsinfrastruktur gennem f.eks. øget anvendelse af pc og Internet.

Figur 25 Kommunikationsmarkedet

Som følge heraf falder traditionel posts markedsandel på det overordnede kommunikationsmarked fortsat (fra 20 % i 1995 til 15 % i 2005⁴⁷). Det er imidlertid ikke alle markedssegmenter på postmarkedet, der er lige udsat



⁴⁶ Disse sager har følgende referencer:

DPAG I: C147/97 og C148/97

DPAG II: COMP/36.915

Hays/la Poste (B): COMP/37.859

Hybrid Mail-sagen: COMP/37.721

SNELPD: COMP/37.133

UPS vs. DPAG (DHL): COMP 35.141

⁴⁷ Verdenspostforeningen, "Post 2005", 1996.

for denne substitutionseffekt. Mens de finansielle tjenester er sårbare, ser andre segmenter (f.eks. adresserede reklameforsendelser) stadig ud til at have et betydeligt vækstpotentiale på lidt længere sigt.

Selv om det er dokumenteret, at der har været en substitueringseffekt, har virkningen på den traditionelle postmængde generelt set dog været begrænset. Hidtil har den faktiske vækst i mængden af traditionel post som følge af det stigende BNP kombineret med de nye mængder, der er opstået ved tjenester som f.eks. adresserede reklameforsendelser, givet positive vækstrater for postmængden i de fleste medlemsstater. Kombineret med den faldende afhængighed af indtægterne fra traditionel brevpost gør denne basale væksttendens de befordringspligtige virksomheder mindre sårbare over for substituering.

Nogle af de befordringspligtige virksomheder har dog været ude for negative vækstrater i nogle postmarkedssegmenter, og de tilskriver dette substitueringseffekten (f.eks. USA, Sverige). Hvilken virkning alternativerne til traditionel post vil have på postmængden i fremtiden, er uforudsigeligt i øjeblikket.

5.3.2. *Automatisering af forsendelser og procedurer*

Postvirksomhederne tilskyndes til at anvende ny teknologi for at forbedre produktiviteten

En befordringspligtig virksomhed, der har en nettofortjeneste på 5 %, ville kunne fordoble sit overskud ved at skære 5 % af sine omkostninger. Hvis den skulle opnå samme resultat ved at forøge sin omsætning, vil det kræve en fordobling af dens indtægter. Dette er et kraftigt incitament til større produktivitet og forklarer den betydelige udvikling, der er i gang.

Automatiseringen af brevpostgangen

I 1980'erne arbejdede samtlige befordringspligtige virksomheder på at automatisere postterminalerne, og allerede for ti år siden fandt der automatisk sortering sted af standardbreve (undtagen breve med håndskrevet adresse) hos alle de befordringspligtige virksomheder.

Siden da har indsatsen især taget sigte på:

- At øge den andel af breve med håndskrevet adresse og flade forsendelser, som kan behandles automatisk (f.eks. ved at forbedre OCR-systemet⁴⁸ eller anvende videokodning).
- At udvide den automatiske sortering til også at omfatte sortering på udbringningscentre, hvor der er store omkostninger (sortering til de enkelte ruter og delruter).

Det skønnes, at over 90 % af de befordringspligtige virksomheders brevforsendelser i dag behandles automatisk, hvoraf omkring 20 % sorteres til delruter. En anden igangværende udvikling er ID-mærkningsteknologi, som betyder, at alle brevforsendelser kan identificeres individuelt, dvs. at de kan spores under hele processen. Ved udgangen af sidste årti kunne næsten alle de befordringspligtige virksomheders brevpost sorteres automatisk helt ned til delruteniveau og ID-mærkes.

⁴⁸ Optical Character Recognition (Optisk læsning).

Pakkepostautomatisering

Teknologien til automatisering af sorteringen af små og mellemstore pakker er allerede tilgængelig. På grund af de store investeringer, det kræver, er denne teknologi dog blevet koncentreret om de steder, hvor store pakkemængder behandles. Det skønnes, at omkring halvdelen af de beforderingspligtige virksomheders små og mellemstore pakker behandles automatisk. Stordriftseffekten inden for automatisering kan yderligere fremskynde den igangværende koncentrationstendens. Større og tungere pakker behandles stadig hovedsagelig manuelt. Samtlige de beforderingspligtige virksomheder arbejder nu på at indføre sporingstjenester for deres pakketjenester gennem strekkodning og laserteknologi.

Andre former for automatisering

Her skal nævnes ledelsessoftwareløsninger og skrankeautomatisering. De beforderingspligtige virksomheder har gennemført skrankeautomatisering og er ved at erstatte interne IT-systemer med hyldesoftware.

Eksempler: 7 beforderingspligtige virksomheder i EU indførte en hyldeløsning for skrankeautomatiseringen. Et stigende antal beforderingspligtige virksomheder er ved at indføre standard-ERP-systemer (Enterprise Resource Planning) til ledelsesformål, f.eks. regnskab og finansiering.

Når man anvender sådanne åbne standardsystemer, nedsætter det ikke blot risikoen og omkostningerne, men det spiller også en afgørende rolle, når det gælder om at konsolidere transaktionerne fra forskellige virksomheder, der hører ind under den samme beforderingspligtige virksomhed.

5.3.3. Andre teknologiske udviklingstendenser

e-handel og forsyningskæden:

E-handel skaber forretningsmuligheder for postvirksomhederne:

- Transport- og logistiktjenester: Udviklingen inden for e-handel sætter gang i fjernsalg.
- Opbygning af kunderelationer: De beforderingspligtige virksomheder kan lægge en merværdi i tjenesterne (sporing) eller omlægge traditionelle processer for at forbedre effektiviteten, omkostningsniveauet og kundevenligheden (f.eks. digital frankering).
- Ny forretningsmuligheder på grundlag af tjenester baseret på ny teknologi: Dette indebærer, at postvirksomheders traditionelle stilling anvendes i den nye økonomi, f.eks. som betroet tredjepart.
- Muligheder for at omlægge back office-processer Her kan de beforderingspligtige virksomheder forbedre effektiviteten og produktiviteten (f.eks. indførelse af e-handelsteknologi i underentrepriseraftaler).

5.4. Sociale og beskæftigelsesmæssige aspekter

5.4.1. Adgang til beforderingspligtigtjenester

En infrastruktur med bred adgang

CTcon har for nylig for Kommissionen undersøgt betingelserne for adgang til beforderingspligtigtjenester og postnetværk. Det fremgår af undersøgelsen, at der muligvis er et overudbud i Europa med hensyn til adgang til postinfrastruktur. Hver dag behandles der

postforsendelser på over 750 000 adgangssteder, og 165 mio. udbringningssteder betjenes hver dag i hele EU. CTcon påpegede, at Europa har 40 % flere adgangssteder pr. indbygger end USA og 5 gange flere adgangssteder pr. kvadratmeter. Denne anvendelse af postnetværket viser imidlertid, at der er et potentielt adgangspå problem:

- de fleste adgangspunkter er indrettet til forbrugere, der er spredt geografisk
- de største mængder opstår hos erhvervskunder, der er geografisk koncentreret (0,1 % af adgangspunkterne behandler 68 % af postforsendelserne).

Dette kan betyde, at der opstår problemer for de befordringspligtige virksomheder, som skal opfylde befordringspligten og give deres erhvervskunder, der hovedsagelig er koncentreret i byerne, en tilstrækkelig service.

Adgangsinfrastrukturen tilpasses

De befordringspligtige virksomheder tilpasser adgangsinfrastrukturen for at imødekomme de ændrede kundebehov og for at forbedre effektiviteten (som tidligere skitseret i afsnit 4.4 - 4.4. Adgang til befordringspligtjenester og netværk). De befordringspligtige virksomheder har imidlertid begrænsede tilpasningsmuligheder (f.eks. betragtes posthuse på landet ofte som politisk følsomme), og samtidig er de befordringspligtige virksomheders tilladte fleksibilitet med hensyn til at forvalte deres adgangsinfrastruktur helt klart vigtig, hvis de skal klare adgangsproblemerne på lang sigt.

5.4.2. Beskæftigelsesaspekter i postsektoren

De befordringspligtige virksomheder har omkring 1,2 mio. ansatte⁴⁹. Andre virksomheder (hovedsagelig leverandører af kurer- og posttjenester) beskæftiger næsten 0,5 mio. ansatte. Som følge af outsourcing og franchising er der imidlertid nu store områder uden for de traditionelle sektorgrænser, hvor beskæftigelsen er direkte postafhængig.

De foreløbige tal fra den kommende beskæftigelsesundersøgelse tyder på, at den direkte beskæftigelse inden for posttjenester er på mindst 1,57 mio., mens den indirekte beskæftigelse⁵⁰ skønnes at være på mindst 1,77 mio. Det skønnes i undersøgelsen endvidere, at effekten af beskæftigelsen i postsektoren på beskæftigelsen som helhed er omkring 1,98 mio. Det vil sige, at over 5 mio. job i EU er afhængige, nært tilknyttet eller foranlediget af postsektoren.

F.eks. er der i den europæiske postordre- og fjernsalgsbranche over 150 000 faste stillinger, som er tæt knyttet til postsektoren⁵¹.

Udviklingen inden for beskæftigelsen i postsektoren er tæt knyttet til markedsudviklingen og den teknologiske udvikling som beskrevet i afsnit 5.1 - 5.1. Økonomiske aspekter og 5.3- 5.3 Teknologiske aspekter.

⁴⁹ Omregnet til fuldtidsækvivalenter (kilde: Verdenspostforeningen)..

⁵⁰ Indirekte beskæftigelse omfatter beskæftigelse på områder, der er afhængige af eller tæt knyttet til posttjenester.

⁵¹ Kilde: European Mail Order and Distance Selling Trade Association (EMOTA).

Et strukturelt betinget fald i beskæftigelsen

Udviklingen i det samlede antal ansatte i de befodringspligtige virksomheder er et resultat af samspillet mellem positive tendenser (f.eks. udvikling af nye tjenester, stigning i postmængden) og negative faktorer (f.eks. automatisering).

Figur 26 viser udviklingen i beskæftigelsen i de befodringspligtige virksomheder⁵². Faldet i de samlede tal tyder på, at de faktorer, der påvirker beskæftigelsen, tilsammen medfører et generelt fald i beskæftigelsen i de befodringspligtige virksomheder, men også, at der er betydelige forskelle mellem disse indbyrdes. De vigtigste årsager til den samlede udvikling i beskæftigelsen i de befodringspligtige virksomheder er kort beskrevet nedenfor.

Figur 26: Udviklingen i beskæftigelsen i de befodringspligtige virksomheder

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	ændring 1995-2000 i %
Østrig	34003	34599	37562	38271	33536	33421	-1,71
Belgien	44462	44292	43399	41637	41182	39933	-10,19
Danmark*	25030	25478	25981	25485	25700	24867	-0,65
Finland	24600	23221	24184	26448	25347	24763	0,66
Frankrig	289250	286793	286914	287348	287479	291812	0,89
Tyskland	308459	292027	269530	263342	304265	319988	3,74
Storbritannien	208810	209079	213259	212500	213414	210267	0,70
Grækenland	11572	10834	11643	11135	10931	11438	-1,16
Irland	8062	8063	9309	8647	8952	9391	16,48
Italien	190404	181379	181262	178649	173722	166102	-12,76
Luxembourg	1697	1698	1696	1696	1707	1714	1,00
Nederlandene	55263	54427	57260	58209	60285	63255	14,46
Portugal	15527	16041	15962	16348	16861	17160	10,52
Spanien	65140	64855	65127	64896	64515	58817	-9,71
Sverige**	55722	53178	51804	51793	50174	49986	-10,29
EU i alt	1338001	1305964	1294892	1286404	1318070	1322914	-1,13

Verdenspostforeningen (2002). *Tidsseriedata omregnet til fuldtidsækvivalenter. **Tidsseriedata baseret på årsberetninger (indsat af PLS RAMBØLL).

NB: I afsnittene nedenfor skitseres de vigtigste årsager til udviklingen i den samlede beskæftigelse i de befodringspligtige virksomheder. Mere detaljerede oplysninger er ved at blive indsamlet som led i den igangværende undersøgelse af beskæftigelsesudviklingen i den europæiske postsektor, som PLS RAMBØLL udarbejder for Kommissionen.

Efterspørgslen efter postarbejdskraft

En voksende efterspørgsel efter posttjenester er den vigtigste positive beskæftigelsesfaktor (den skønnes at være 2 til 3 % om året). Fusioner og opkøb giver ny beskæftigelse i sektoren, men denne effekt er ret kunstig, da den deraf følgende stigning i beskæftigelsen ikke afspejler ægte jobskabelse. Markedsåbningen har også skabt job. F.eks. skønner den tyske nationale forvaltningsmyndighed, at de private virksomheder skabte over 16 000 fuldtids- eller deltidsjob efter den delvise åbning, og også udviklingen af nye tjenester har skabt beskæftigelse.

⁵² Disse tal adskiller sig en smule fra PLS RAMBØLL's, da PLS har anvendt fuldtidsækvivalenter og ikke antal personer.

Øget automatisering

Det voksende automatiseringspotentiale (jf. afsnit 5.3), har gjort det muligt for postvirksomhederne at forbedre deres produktivitet og effektivitet, idet de har kunnet opfylde behovet for større postmængder, samtidig med at de har nedskåret arbejdsstyrken. Der er dog stor forskel på, hvordan medlemsstaterne har udnyttet de effektivitetsgevinster, der er til rådighed.

Forretningsudviklingsstrategier.

De nye virksomhedsstrukturer har fået de beforderingspligtige virksomheder til at indføre nye og forskelligartede strategier. At disse nye strategier er af forskellig natur og bunder i et forskelligt ambitionsniveau, forklarer i et vist omfang forskellene mellem beskæftigelsesudviklingen i de beforderingspligtige virksomheder (f.eks. er det den del af de beforderingspligtige virksomheder, der var mest aggressive med hensyn til omkostningsnedskæring, automatisering og outsourcing, der har begrænset antallet af ansatte mest). Med hensyn til den fremtidige udvikling i beskæftigelsen inden for de beforderingspligtige virksomheder vil det være rimeligt at antage, at forretningsudviklingsstrategierne vil spille en afgørende rolle, og at der derfor vil opstå større forskelle blandt de beforderingspligtige virksomheder i udviklingsmæssig henseende. PLS RAMBØLL er dog af den opfattelse, at den generelle beskæftigelse i postsektoren fortsat vil stige.

6. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

6.1. Den lange gennemførelsesproces er næsten afsluttet

Samtlige medlemsstater har ændret deres primære lovgivning, og den sekundære lovgivning og detailbestemmelserne er så godt som færdige. Generelt kan det siges, at bortset fra en række overensstemmelsesspørgsmål i nogle medlemsstater er de retlige rammer, som er fastsat i postdirektivet, gennemført i medlemsstaterne.

6.2. Den praktiske anvendelse og konsekvenserne af postdirektivet

Medlemsstaterne har i vidt omfang tilpasset EU-rammerne til de nationale krav, og dette har haft en række positive konsekvenser.

- **En betydelig lovgivningsmæssig virkning:** Postdirektivet havde en betydelig indvirkning, da medlemsstaterne var nødt til at ændre deres lovgivning.
- **Bedre EU-harmonisering:** Postdirektivet har givet en begrænset EU-harmonisering, f.eks. med hensyn til eneret.
- **Forbedret servicekvalitet:** Postdirektivet har bidraget til at forbedre servicekvaliteten både for indenlandsk og grænseoverskridende post. Dette har givet et harmoniseret serviceniveau i EU. Desuden bidrog postdirektivet til den igangværende udarbejdelse af europæiske standarder for posttjenester, herunder en række metoder til måling af servicekvaliteten.
- **Fremskyndelse af postreformen:** Postdirektivet øgede regeringernes fokus på postsektoren og hastigheden i postreformen.
- **Postvirksomhederne fik større tilskyndelse til at fremme effektiviteten og fokusere på kunderne:** Postdirektivet tilskyndede de befordringspligtige virksomheder til at indføre nye forretningsstrategier og forbedre omkostningseffektiviteten.
- **Et yderligere skridt i retning af et indre marked for posttjenester:** Den begrænsede markedsåbning, som blev krævet i postdirektivet, gav en større markedsåbning i nogle medlemsstater.
- **Medlemsstaterne oprettede uafhængige nationale forvaltningsmyndigheder:** At der blev oprettet uafhængige nationale forvaltningsmyndigheder i medlemsstaterne, har skabt et nyt niveau af stringent lovgivning under EU's lovgivningsmæssige rammer.

Der er dog nogle områder, hvor postdirektivet har haft ringe eller ingen indvirkning. Medlemsstaternes gennemførelse af postdirektivet har f.eks. ikke så meget skærpet befordringspligten som forankret de eksisterende forpligtelser, og de eksisterende bestemmelser om forbrugerbeskyttelse var allerede ofte i overensstemmelse med principperne i postdirektivet.

Desuden har man med postdirektivet måske ikke bevæget sig så hurtigt mod det indre marked, som man med sindsro kunne have gjort, og dette kan have haft en række negative konsekvenser. F.eks. satte postdirektivet ikke gang i effektivitetsforbedringer f.eks. ved benchmarking eller udbudsprocedurer, og EU er stadig ret ineffektivt sammenlignet med USA. Der blev med postdirektivet kun indført en begrænset konkurrence, og det forhindrede ikke, at der opstod konkurrenceproblemer.

6.3. Postdirektivets indvirkning på markedet

Postdirektivet har tydeligvis været vigtigt for markedsudviklingen.

Før 1992 var postsektoren bagud i forhold til andre forsynings-, kommunikations- og distributionssektorer, og det var klart, at den var nødt til at gå i gang med en moderniseringsproces for at sikre produktiviteten i EU og opretholdelsen af befordringspligtjenester. Denne modernisering måtte nødvendigvis være en kombination af markedsændringer og lovmæssige ændringer. Hvis de retlige rammer ikke gav mulighed for en passende markedsudvikling, ville det ikke blot forvride sektoren og skabe forkerte incitamenter for markedsaktørerne, men også sprede forvriddningen til andre sektorer. På denne baggrund var postdirektivet helt nødvendigt for at fjerne hindringerne for markedsudvikling. Postdirektivets resultater, nemlig en grundlæggende harmonisering af EU's lovbestemmelser og en begrænset markedsåbning, var afgørende forudsætninger for den eksisterende og kommende markedsudvikling. At postdirektivet så klart peger i retning af en fuldstændig gennemførelse af det indre marked, var også et signal om organisatoriske ændringer i postsektoren.

Endelig har anvendelsen af postdirektivet vist, at der ikke var nogen konflikt mellem den markedsåbning, man havde fastsat, og befordringsforpligtelserne. Flere medlemsstater har

åbnet deres markeder yderligere, og på den baggrund kan man argumentere for, at man med postdirektivet sagtens kunne være gået videre i retning af gennemførelse af det indre marked.

6.4. anbefalinger

Som situationen er nu - det er sikret, at befordringspligten opfyldes i medlemsstaterne på kort sigt, og de nye bestemmelser i det nye postdirektiv 2002/39/EF udvider denne sikkerhed - anbefales det ikke yderligere at ajourføre EU's lovgivningsmæssige rammer i denne fase.

Det betyder imidlertid ikke, at der med postdirektivet er blevet etableret en retlig ramme, der helt og holdent opfylder behovene på markedet med de udviklingstendenser, der er nu. Der findes stadig markedsforvridninger, idet udnyttelse af eneret fører til misbrug af dominerende stilling. Denne adfærd har ført til en række konkurrencesager. Desuden er der stadig tvivl om den forvaltningsmæssige uafhængighed i nogle medlemsstater, og man kan sige, at de forskellige nationale lovgivninger ikke har tilskyndet alle de befordringspligtige virksomheder til at blive effektive. Under alle omstændigheder er det tydeligt, at effektiviteten af posttjenesterne er forskellig.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at "sikre, at konkurrence- og tilsynsmyndighederne er uafhængige og tilstrækkeligt kompetente og effektive"⁵³, specielt i postsektoren.

Endelig opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at forberede gennemførelsen af de europæiske standarder, der er under udvikling hos CEN, specielt med hensyn til metoder til måling af servicekvalitet, som vil bidrage til at sikre, at overvågningen af servicekvaliteten og resultaterne yderligere forbedres til gavn for samtlige kunder.

⁵³ Se Kommissionens henstilling i de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker for 2002. ECFIN/210/02.

BILAG

Forkortelser

AT	Østrig
B2B	Business to Business
B2C	Business to Consumers
BE	Belgien
C2B	Consumers to Business
CEN	Den Europæiske Standardiseringsorganisation
Kommissionen	Europa-Kommissionen
DE	Tyskland
DK	Danmark
D+n	Udbringning n dage efter afsendelse
EEA	Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde
Ecu	European Currency Unit
EL	Grækenland
EN	Europæisk standard
ES	Spanien
EU	Den Europæiske Union
FR	Frankrig
GATS	General Agreement on Trade in Services
BNP	Bruttonationalprodukt
IR	Irland
IT	Italien
IT	Informationsteknologi
LU	Luxembourg
NL	Nederlandene
OCR	Optical Character Recognition (optisk læsning)
EFT	De Europæiske Fællesskabers Tidende
PT	Portugal
REIMS	Terminalafgiftsaftale mellem en række europæiske befordringspligtige virksomheder
SE	Sverige
SF	Finland
TC	Technical Committee
UK	Det Forenede Kongerige
UNEX	Unipost External Monitoring System
UPU	Verdenspostforeningen
WTO	Verdenshandelsorganisationen

FINANSIERINGSOVERSIGT				
		DATO:		
1.	KONTO: BF-3001	BEVILLINGER:		
2.	FORANSTALTNINGENS BETEGNELSE: Beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af postdirektivet (direktiv 97/67/EF)			
3.	RETSGRUNDLAG: Artikel 23 i direktiv 97/67/EF			
4.	FORANSTALTNINGENS FORMÅL: At holde Europa-Parlamentet og Rådet orienteret om udviklingen i det indre marked for posttjenester			
5.	FINANSIELLE VIRKNINGER Ikke relevant (jf. bemærkningerne nedenfor)	PERIODE PÅ 12 MÅNEDER (mio. euro)	LØBENDE REGNSKABSÅR [n] (mio. euro)	FØLGENDE REGNSKABSÅR [n+1] (mio. euro)
5.0	UDGIFTER OVER EF-BUDGETTET (RESTITUTIONER/INTERVENTIONER) - NATIONALE BUDGETTER - ANDRE SEKTORER			
5.1	INDTÆGTER - EGNE EF-INDTÆGTER (AFGIFTER/TOLD) - NATIONALE			
		[n+2]	[n+3]	[n+4]
5.0.1	UDGIFTSOVERSLAG			[n+5]
5.1.1	INDTÆGTSOVERSLAG			
5.2	BEREGNINGSMÅDE: Ikke relevant			
6.0	FINANSIERING MULIG OVER DE BEVILLINGER, DER PÅ DET LØBENDE BUDGET ER OPFØRT UNDER DET RELEVANTE KAPITEL			JA NEJ
6.1	FINANSIERING MULIG VED OVERFØRSEL MELLEM KAPITLER PÅ LØBENDE BUDGET			JA NEJ
6.2	TILLÆGSBUDGET NØDVENDIGT			JA NEJ
6.3	BEVILLINGER TIL OPFØRSEL PÅ KOMMENDE BUDGETTER			JA NEJ
BEMÆRKNINGER: Denne beretning, der forelægges i henhold til artikel 23 i direktiv 97/67/EF, er en gennemgang af anvendelsen af direktivet. På grundlag af de indsamlede oplysninger fremsættes der i beretningen ikke anbefalinger vedrørende en yderligere ajourføring af EU-lovgivningen i denne fase eller andre aktiviteter, der involverer Kommissionen. De eneste anbefalinger, der fremsættes i beretningen, der møntet på medlemsstaterne. Beretningen har derfor ikke nogen finansielle konsekvenser for Kommissionen.				