

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.03.2005  
COM(2005) 102 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE  
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**over de toepassing van de postrichtlijn  
(Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG)**

**{SEC(2005) 388}**

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

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

## 1. HET BELANG VAN POSTDIENSTEN EN DE EVOLUERENDE ROL ERVAN

In 2002 bedroegen de postinkomsten in de EU circa 88 miljard euro of ruwweg 0,9% van het BBP van de EU. Naar schatting zijn ruim 5 miljoen banen direct afhankelijk van of nauw verbonden met de postsector. De directe werkgelegenheid is nog steeds voornamelijk bij de leveranciers van de universele dienst (LUD's) geconcentreerd en bedroeg, volgens een recente studie van WIK-Consult<sup>1</sup>, ongeveer 1,85 miljoen banen in 2002.

De postdiensten leveren vitale infrastructurele steun voor de commerciële, gouvernementele, intellectuele en sociale activiteiten van de Europese Unie. Bovendien spelen talrijke LUD's een belangrijke rol in het verlenen van financiële diensten (postbanken).

De postdiensten evolueren snel. Dit is toe te schrijven aan interne druk binnen de sector en aan de invloed van de nauw verwante communicatie-, reclame- en vervoersectoren die open staan voor concurrentie en een snelle evolutie doormaken.

De postdiensten zijn essentieel voor communicatie en handel en spelen als zodanig een belangrijke rol in de economische en sociale samenhang van de EU. Zij zijn ook van strategisch belang als onderdeel van de ruimere communicatie- en distributiemarkt. Veel sleutelsectoren zoals de elektronische handel, het uitgeversbedrijf, de postordersector en het verzekerings-, bank- en reclamewezen zijn afhankelijk van de postinfrastructuur. Door zijn essentiële rol neemt de postsector een centrale plaats in op de agenda van Lissabon<sup>2</sup>.

In het recente rapport-Kok<sup>3</sup> wordt onderstreept dat de interne markt nog aanzienlijke mogelijkheden biedt voor verdere marktintegratie en grotere economische voordelen voor zowel consumenten als ondernemingen. In haar mededeling over de tussentijdse evaluatie van Lissabon<sup>4</sup> erkent de Commissie dat de overheidsdiensten in een efficiënte en dynamische interne markt een centrale rol hebben. Ook dienen aan alle burgers tegen betaalbare prijzen hoge kwaliteitsdiensten van algemeen belang te worden verstrekt. De postdiensten zijn een goed voorbeeld van een sector die dergelijke voordelen kan bieden. De Commissie zal in nauwe samenwerking met de lidstaten doeltreffende en innovatieve middelen trachten te vinden om alle hinderpalen voor concurrentie in de postsector uit de weg te ruimen en zo de innovatie en efficiëntie te bevorderen, waarvan op hun beurt de consumenten profijt zullen trekken, zonder daarom de universele dienst in het gedrang te brengen.

---

<sup>1</sup> *Study of the Main Developments in the European Postal Sector*, WIK-Consult, juli 2004.

<sup>2</sup> Europese Raad van Lissabon, conclusies van het voorzitterschap, maart 2000.

<sup>3</sup> *Facing the challenge*, rapport van de groep op hoog niveau onder leiding van Wim Kok, november 2004.

<sup>4</sup> COM(2005) 24 – *Samen werken aan werkgelegenheid en groei – Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie*, blz.17.

Deze inspanningen zijn des te belangrijker omdat het imago van de traditionele postdiensten nu aan het veranderen is. De leveranciers van postdiensten zijn uitgegroeid tot complexe en moderne industriële organisaties die profiteren van technologische ontwikkelingen waardoor nieuwe mogelijkheden worden gecreëerd voor meer innovatieve en beter op de behoeften afgestemde diensten met toegevoegde waarde in het belang van zowel commerciële klanten als eindgebruikers.

Een voorbeeld van deze evolutie is de doorslaggevende rol van de exploitanten van postdiensten in de snelle groei van het thuiswinkelen. Samen met andere communicatiemediën is de post thans een vitale speler als het erom gaat informatie en goederen naar de consument door te sluisen. Het beeld van de post als stervend medium geldt niet meer in deze nieuwe omgeving waarin marktkrachten en via de regelgeving gegeven stimulansen de voorwaarden scheppen om de waarde en de toekomstperspectieven van de postmedia te verbeteren.

## 2. DOEL VAN DIT VERSLAG

Het gemeenschappelijke kader voor postdiensten in de EU is vastgesteld bij Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG (hierna ‘de postrichtlijn’ genoemd)<sup>5</sup>. Artikel 23 van Richtlijn 2002/39/EG bepaalt dat de Commissie om de twee jaar aan het Europees Parlement en de Raad een verslag over de toepassing van deze richtlijn voorlegt. Dit verslag dient ‘*nuttige informatie*’ te bevatten over de ontwikkelingen van de sector, in het bijzonder wat de technische, sociale, werkgelegenheids- en kwaliteitsaspecten van de dienst betreft.

Dit verslag is een follow-up van het eerste verslag dat de Commissie eind 2002 over de toepassing van Postrichtlijn 97/67/EG heeft ingediend<sup>6</sup>. Het geeft een samenvatting van de belangrijkste conclusies van de analyse in het werkdocument van de diensten van de Commissie [SEC(2005) 388], waarin de omzetting van de postrichtlijn in de lidstaten, de toepassing van de kernelementen van de richtlijn en ook de algemene marktrends (onder meer de economische, technische, sociale, werkgelegenheids- en kwaliteitsaspecten van de diensten) grondig worden geëvalueerd. Voorts schetst het de vooruitzichten en aanbevelingen voor de ontwikkeling van het toekomstige beleid.

Dit verslag is ook een belangrijk instrument om na te gaan of de doelstellingen van de richtlijn zijn bereikt en als zodanig dient het als algemene evaluatie van de richtlijn zelf. De geregelde evaluatie van activiteiten en resultaten bij het nastreven van beleidsdoelstellingen is een essentieel element van het nieuwe beleidsgestuurde besluitvormingsmechanisme.

Het verslag bevestigt dat de hervorming van de postsector in de EU al goed is gevorderd. Ook al is die hervorming nog niet voltooid, toch heeft zij al een aantal significante verbeteringen opgeleverd, vooral wat de kwaliteit en de efficiëntie van de diensten en de scheiding tussen regelgevers en exploitanten betreft. Postdiensten blijven van essentieel belang om burgers, consumenten en bedrijven van de voordelen van de interne markt te laten profiteren.

---

<sup>5</sup> Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst; Richtlijn 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging.

<sup>6</sup> Verslag over de toepassing van de postrichtlijn (Richtlijn 97/67/EG), COM(2002) 632 definitief van 25.11.2002.

Het verslag wordt ingediend in het kader van een aanhoudende dynamische ontwikkeling van de regelgeving en de markt in de postsector en van het in de postrichtlijn aan de Commissie opgelegde tijdschema om vóór eind 2006 een voorstel in te dienen *“waarin, in voorkomend geval, het jaar 2009 wordt bevestigd voor de voltooiing van de interne postmarkt of een andere maatregel wordt vastgesteld”*.

### **3. DE TOEPASSING VAN DE POSTRICHTLIJN**

De omzetting van het communautaire kader is thans nagenoeg voltooid, ook al resten er nog enkele problemen waarmee vooral een aantal van de nieuwe lidstaten wordt geconfronteerd.

De omzetting is echter maar de eerste stap naar de volledige totstandbrenging van het communautaire kader. De praktische toepassing van enkele van de complexere voorschriften van de postrichtlijn (toezicht op de tarieven, doorzichtigheid van de rekeningen, machtiging en licentieverlening) vergt nog extra inspanningen en aandacht van de lidstaten en de Commissie.

De lidstaten en met name de nationale regelgevende instanties (hierna NRI's genoemd) moeten vaart zetten achter de herziening van de scheiding van de rekeningen, de toerekening van de kosten en het toezicht op de prijzen van universele diensten, door onderzoek te doen naar de belangrijkste gebieden van het tariefbeleid, zoals speciale tarieven, eindkosten en kruissubsidies.

Voorts hebben er zich in de EU op regelgevingsgebied significante ontwikkelingen voorgedaan die verder reiken dan de omzetting en toepassing van het regelgevingskader, waarbij bepaalde NRI's het goede voorbeeld hebben gegeven met de invoering van nieuwe benaderingen ten aanzien van essentiële kwesties zoals toezicht op de prijzen, prijsstelling voor toegang en licentieverlening. Als kader voor harmonisatie heeft de richtlijn de lidstaten dus de mogelijkheid geboden verschillende wegen in te slaan.

In het verslag van 2002 was er bezorgdheid gerezen over het gebrek aan effectieve regelgeving in sommige lidstaten en over een asymmetrie in de regelgeving die op haar beurt de marktasymmetrie in de lidstaten dreigde te vergroten. Ook al is er veel vooruitgang geboekt naar meer onafhankelijkheid voor de NRI's en effectieve regelgeving op nationaal en communautair niveau, toch bestaat er nog een significant risico dat inadequate regelgeving in sommige lidstaten de totstandbrenging van een interne markt voor postdiensten in de weg zou kunnen staan.

Ten slotte vergt de algemene evolutie van de sector nu misschien de invoering van nauwkeuriger definities om de wetgeving de realiteiten van de sector beter te doen weerspiegelen.

### **4. MARKTTENDENSEN**

In het algemeen is de postmarkt blijven evolueren naar een eenrichtingsdistributiemarkt toe en is hij steeds verder gaan afwijken van het traditionele communicatiemodel in twee richtingen. Als deze tendens in de toekomst aanhoudt, zullen de modaliteiten van de huidige universele dienstverplichtingen misschien moeten worden herzien om ze flexibeler te maken en tegelijkertijd de rechten van de consument te blijven waarborgen. Deze tendens onderstreept ook het potentieel voor het ontwikkelen van een dynamische postmarkt die, in het belang van

alle consumenten, mogelijkheden op de ruimere communicatiemarkt kan benutten (thuiswinkelen, elektronische handel, hybride post en diensten met toegevoegde waarde).

Door de concurrentie te laten spelen moeten er binnen het marktsegment voor geadresseerde post echter nog externe nichediensten worden ontwikkeld, wat het vermoeden wekt dat de aanvankelijk eerder schuchtere openstelling van de markt, gecombineerd met soms beperkte regelgevingscapaciteit of rechtszekerheid, voordelen waarvan alleen overheidsbedrijven genieten en asymmetrieën in de regelgeving de start hebben bemoeilijkt.

Van deze asymmetrieën moeten vooral de verschillende BTW-verplichtingen van overheidsbedrijven en nieuwkomers in de sector worden vermeld. In het merendeel van de lidstaten<sup>7</sup> zijn de meeste, zo niet alle door de nationale leverancier van de universele dienst verstrekte diensten vrijgesteld van BTW, terwijl voor dienstverlening door hun concurrenten het normale BTW-tarief geldt. In de praktijk resulteert dit in een uitbreiding van het dienstenpakket tot andere dan de in artikel 7 van de postrichtlijn vastgestelde diensten, waarbij concurrentie in feite niet mogelijk is, zodat het ook alle diensten omvat die worden verleend aan klanten die de BTW niet kunnen aftrekken, zoals financiële instellingen en de overheidssector. In 2003 heeft de Commissie voorgesteld de BTW-richtlijn te wijzigen<sup>8</sup> om de belastingneutraliteit te herstellen. Over dat voorstel heeft de Raad echter nog geen overeenstemming bereikt.

Er zijn aanwijzingen dat het gebrek aan concurrentie ook het moderniseringstempo van de sector heeft afgeremd. Een van die aanwijzingen zijn de verschillen qua infrastructuurkosten tussen de lidstaten.

Zo hebben ook de asymmetrie in de regelgeving en de aanhoudende bescherming van overheidsbedrijven een nadelige invloed gehad op de ontwikkeling van de postmarkt. Dit verschilt van lidstaat tot lidstaat. In sommige lidstaten hebben de leveranciers van de universele dienst (LUD's) nog steeds hoge winstmarges en kunnen ze van de belangrijkste marktontwikkelingen profijt trekken. In andere lidstaten hebben de LUD's het niet zo makkelijk. Dit onderscheid is grotendeels toe te schrijven aan verschillende vormen van marktinterventie, verschillende eigendoms- en stimuleringsstructuren en verschillende prijsniveaus voor diensten op een markt met geringe prijselasticiteit en traditioneel monopolistische klanten.

In de sector pakket- en exprespost blijven de marges krap, maar is de consolidering voortgezet waarbij enkele van de meer rendabele LUD's in dit segment een dominante positie hebben verworven en zich steeds meer op nevenmarkten begeven om de hele waardeketen te controleren. Dit wekt het vermoeden dat het voortbestaan van een voorbehouden sector en van distorsies op de postmarkt nadelige gevolgen kan hebben op de nevenmarkten en leidt tot een groeiende bezorgdheid over potentiële inbreuken van dominante leveranciers op de concurrentiewetgeving.

Vandaar dat dringend moet worden nagegaan hoe efficiëntere en betere regelgeving en een interne markt voor postdiensten tot stand kunnen worden gebracht om alle consumenten, dat wil zeggen zowel commerciële klanten als eindgebruikers, betere diensten (meer keuze, toegang, innovatie, kwaliteit, prijsopties enz.) te kunnen aanbieden.

---

<sup>7</sup> Zweden, Finland en Slovenië zijn de enige uitzonderingen.

<sup>8</sup> COM(2003) 234, gewijzigd door COM (2004) 465.

## 5. DE EFFECTEN VAN DE POSTRICHTLIJN OP DE MARKT

De toepassing van de postrichtlijn door de lidstaten heeft significante effecten gehad op de regelgeving en de markt. De wetgeving is een belangrijke stimulans geweest om de kwaliteit van de dienst te verbeteren en heeft haar algemeen doel bereikt, namelijk de universele dienst waarborgen terwijl de markt geleidelijk aan wordt opengesteld. Door de mijlpalen naar de voltooiing van de interne markt voor postdiensten vast te stellen, heeft de wetgeving bijgedragen aan een dynamisch hervormingsproces, meer efficiëntie en de ontwikkeling van de markt in het belang van de klanten.

Dit heeft op zijn beurt de concurrentie op gang gebracht, met als gevolg meer flexibiliteit bij de leveranciers van de universele dienst en een groter potentieel om in de behoeften van de klant te voorzien, en heeft zo een positief effect gesorteerd op de universele dienst zelf. Ook externe krachten hebben aan het ritme van de hervormingen bijgedragen. De toenemende vervanging van de universele postdienst door elektronische media heeft blijkbaar bijna dezelfde stimulerende effecten als de openstelling van de markt.

Aan vraagzijde staat volgens de recente Eurobarometer-enquêtes<sup>9</sup> de klanttevredenheid met betrekking tot postdiensten in vergelijking met andere diensten van algemeen belang op de eerste plaats. In het algemeen zijn de meeste Europese consumenten (74%) tevreden met de postdiensten die hun worden verleend. In sommige lidstaten spreken eindgebruikers echter hun bezorgdheid uit en zien ze, terecht of onterecht, de huidige evolutie van de postdiensten eerder negatief.

De postrichtlijn heeft de verwachting van een verdere openstelling van de markt gewekt, wat een positief effect kan hebben op de markt. Zoals uit bovenstaande analyse blijkt, bevindt de postmarkt zich in een cruciale ontwikkelingsfase. Er moeten nog meer maatregelen worden genomen om de huidige concurrentie op de markt te stimuleren en tegelijkertijd de problemen van de eindgebruiker op te lossen; voorts is er ook dringend behoefte aan innovatie om continue ontwikkelingen van de postsector op de ruimere en snel evoluerende communicatiemarkt te bevorderen.

## 6. TOEKOMSPERSPECTIEVEN

### De voorwaarden creëren voor verdere modernisering

De postmarkt evolueert snel. Voor regelgevers en exploitanten is het duidelijk zaak de geboden mogelijkheden aan te grijpen. De postorganisaties worden steeds flexibeler in het verlenen van op klanten toegesneden diensten. Sommige openbare postexploitanten hebben van de geleidelijke openstelling van de markt als gevolg van de richtlijn, geprofiteerd om te reorganiseren en te moderniseren. Anderen hebben zich wellicht niet goed genoeg voorbereid om aan de toekomstige uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Degenen die de kansen van de afgelopen jaren niet hebben benut en geen hervormingen hebben doorgevoerd, worden daar nu onder druk van de markt toe gedwongen. Er zijn wellicht nog meer regelgevingsinitiatieven nodig om alle klanten van de voordelen van een interne postmarkt te laten profiteren.

---

<sup>9</sup> Voor de EU: zie *Eurobarometer (2002) in EU 15*, *Eurobarometer (2003) in de meest recente lidstaten* en de *Qualitative study on European consumers and services of general interest (EU 25)* (Optem - 2003).

## **Het in de richtlijn vastgestelde tijdschema respecteren**

Om ervoor te zorgen dat de consumenten van de voordelen van de interne markt kunnen blijven genieten, is het van essentieel belang tegelijkertijd het ritme van de regelgevingshervorming en het in de richtlijn vastgestelde tijdschema voor de voltooiing van de interne markt voor postdiensten aan te houden. De ontwikkelingen tot dusver leveren geen enkel bewijs dat de in de postrichtlijn gestelde termijnen moeten worden gewijzigd.

## **De ontwikkelingen in de regelgeving op de voet volgen**

De lidstaten en de Commissie moeten de regelgeving aan een strenger onderzoek onderwerpen om het streven naar toepassing van geschikte regelgevingsmodellen kracht bij te zetten. Wat kritieke kwesties betreft, zoals de openstelling van de markt en de universele dienst (kwaliteit van de diensten, prijzen, toegankelijkheid uit het oogpunt van de diverse categorieën belanghebbenden), zal de Commissie de ontwikkelingen op de voet volgen en zo nodig maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de lidstaten de voorschriften van de postrichtlijn naleven.

## **De samenwerking op het gebied van regelgeving versterken**

Om de complexere technische kwesties (zoals licentieverlening, toegang, boekhouding volgens de regels of marktgegevens) aan te pakken, is de Commissie voornemens de NRI's bij te staan op de volgende twee niveaus:

- bilaterale samenwerking tussen de diensten van de Commissie en de NRI's, met name die van de nieuwe lidstaten;
- technische samenwerking op Europees niveau in het kader van het comité van de postrichtlijn om de Commissie bij het opzetten van een adequate benchmarking samen met de nationale regelgevers bij te staan.

## **Een uitvoerig debat over het toekomstige postbeleid bevorderen**

Gezien de snelle evolutie van de internationale communicatiemarkt en met het oog op de termijn van 2006 moet het debat over de toekomst van het postbeleid zo snel mogelijk worden opengesteld voor een breed publiek, dat alle belanghebbenden (particuliere en overheidsexploitanten, klanten, consumentenverenigingen, sociale partners, NRI's, ministeries, deskundigen, academici en het bedrijfsleven) op zowel nationaal als EU-niveau omvat.

Behalve de analyse van de voordelen van het al dan niet handhaven van de voorbehouden sector, moeten tijdens het debat ook essentiële vragen worden beantwoord, zoals bijvoorbeeld hoe de postsector het best kan worden gestimuleerd, hoe in de financiering van de universele dienst kan worden voorzien en welk soort universele postdienst in de toekomst nodig zal zijn. Tevens moet de situatie worden bestudeerd in de lidstaten waar de voorbehouden diensten zijn afgeschaft, ook uit het oogpunt van de eindgebruiker.

Vandaar dat de Commissie twee studies verricht, de ene over de ontwikkeling van de concurrentie en de andere over de evolutie van het regelgevingsmodel voor Europese postdiensten. Belanghebbenden wordt verzocht deel te nemen aan twee workshops om de vorderingen van de twee studies toe te lichten en aan de Commissie feedback te geven over de conclusies van de adviseurs. Tegen eind 2005 zal de Commissie beginnen met de studie naar



het effect van de volledige voltooiing van de interne postmarkt op de universele dienst. De belanghebbenden zullen op dezelfde wijze worden geraadpleegd als hierboven is aangegeven. Met een breed debat zal het pad voor de ontwikkeling van het toekomstige postsectorbeleid worden geëffend.