

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till
Europaparlamentets och rådets direktiv (ändring av
postdirektivet)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen Europeiska gemen-
skapernas kommissions förslag av den 18 ok-
tober 2006 till Europaparlamentets och rådets

direktiv om ändring av direktiv 97/67/EG be-
träffande fullständigt genomförande av ge-
menskapens inre marknad för posttjänster
samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 23 november 2006

Kommunikationsminister *Susanna Huovinen*

Konsultativ tjänsteman Asta Virtaniemi

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

PROMEMORIA

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING
AV DIREKTIV 97/67/EG BETRÄFFANDE FULLSTÄNDIGT GENOMFÖRANDE AV
GEMENSKAPENS INRE MARKNAD FÖR POSTTJÄNSTER**

1. Allmänt

Den 18 oktober 2006 lade kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster. Ändringen gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen, nedan postdirektivet.

Det nuvarande postdirektivet har varit i kraft sedan 1997. Det huvudsakliga målet med direktivet har varit att garantera tillgången till posttjänster av god kvalitet inom hela gemenskapsområdet. Postdirektivet från 1997 var det första steget i en harmonisering av regleringen. Direktivet ändrades 2002 så att konkurrensen öppnades stegvis. Konkurrensen främjades genom att området för monopoliserade tjänster minskades steg för steg. Enligt gällande direktiv kan medlemsstaterna bevilja tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster vissa tjänster med exklusiva rättigheter, såsom brevfrösendelser som väger högst 50 gram.

Postdirektivet har införlivats med den finska lagstiftningen genom lagen om posttjänster (313/2001).

Förslaget grundar sig på artikel 47.2 och artiklarna 55 och 95 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Syftet med kommissionens förslag är att åstadkomma en inre marknad för posttjänster. Detta skall innebära att särskilda eller

exklusiva rättigheter avskaffas inom postsektorn, att alla användare i alla EU-länder garanteras samhällsomfattande tjänster på samma nivå och att harmoniserade principer uppställs för regleringen av posttjänster på en öppen marknad, för att undanröja andra hinder för den inre marknadens funktion.

Medlemsstaterna kan inte i tillräcklig utsträckning uppnå dessa mål på egen hand. Det bästa exemplet på detta är, enligt kommissionen, att flera medlemsstater, för att finansiera samhällsomfattande tjänster, har behållit monopol av olika omfattning när det gäller tillhandahållandet av vissa posttjänster. Samtidigt har andra helt eller delvis avskaffat tjänstemonopol.

Med tanke på att målet, till följd av den föreslagna åtgärdens omfattning och effekter, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen så som den anges i artikel 5 i fördraget.

Förslaget har även uppgjorts i enlighet med den proportionalitetsprincip som fastställs i artikel 5 i EG-fördraget. Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen. Avsikten är inte att utfärda en uppsättning detaljerade regler för tillsynen över sektorn utan fortsätta utveckla ett allmännare regelverk. Proportionalitetsprincipen är anledningen till att förslaget innehåller flera alternativ, som medlemsstaterna kan välja mellan för att på bästa sätt uppnå de föreslagna målen.

2. Det huvudsakliga innehållet

Kommissionens förslag omfattar sammanlagt fyra artiklar, av vilka artikel 1 innehåller alla ändringsförslag som gäller bestämmelserna i det gällande postdirektivet. Artiklarna

2–4 skall gälla direktivets ikraftträdande och införlivande i nationell lagstiftning. Innehållet i ändringsförslagen klargörs ämnesområdesvis.

Definitioner (artikel 2)

Artikel 2 i gällande postdirektiv innehåller definitioner. Enligt förslaget stryks definitionen på direktreklam i artikeln (punkt 8). Definitionen stryks för att begreppet endast har använts i fråga om monopoliserade tjänster.

Enligt förslaget skall till artikeln fogas en ny punkt 20 med definition av tjänster som tillhandahålls till enhetspris. Med dem avses posttjänster vars avgifter tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster anger i sina allmänna villkor för transporten av enskilda postförsändelser. Avsikten är att begreppet skall ingå i artikel 12 i direktivet.

Samhällsomfattande tjänster (artiklarna 3–6)

Enligt förslaget skall inte området för och definitionen av samhällsomfattande tjänster ändras. Samhällsomfattande tjänster skall även i fortsättningen tillhandahållas objektivt, icke-diskriminerande och utan avbrott.

Regleringen av samhällsomfattande tjänster föreslås dock bli ändrad så att medlemsländerna skall få möjlighet att fastställa mera flexibelt hur tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster garanteras inom olika områden och för olika tjänster. Enligt gällande direktiv garanteras tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom att den eller de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster utses.

Enligt förslaget skall artiklarna 3 och 4 ändras så att medlemsländerna kan välja olika sätt att trygga de samhällsomfattande tjänsterna. Ett medlemsland kan bl.a. utse ett eller flera företag för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i hela landet eller i delar därav. Olika delar av de samhällsomfattande tjänsterna kunde även fastställas som olika tjänsteleverantörers skyldigheter. Enligt förslagets motivering skall ett medlemsland, om så önskas, garantera tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna eller delar därav även t.ex. genom offentlig upphandling.

Enligt förslaget skall det ställas mera detaljerade villkor än hittills på det förfarande genom vilket tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna utses. Tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster skall för det första utses för en begränsad tid. Dessutom skall villkoren för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster vara objektiva, icke-diskriminerande och proportionella och leda till minsta möjliga snedvridning av marknaden.

Monopoliserade tjänster

Området för monopoliserade tjänster skall enligt förslaget avskaffas och posttjänsterna öppnas för konkurrens. Enligt gällande direktiv ges medlemsstaterna möjlighet att bevilja vissa tjänster med exklusiva rättigheter för tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster. Till de viktigaste av de monopoliserade tjänsterna hör brevörsändelser som väger högst 50 gram.

Artikel 7 om monopoliserade tjänster föreslås bli ersatt av en ny artikel i vilken det finns bestämmelser om finansiering av samhällsomfattande tjänster.

Finansiering av samhällsomfattande tjänster (artikel 7)

I den nya artikel 7 om finansiering av samhällsomfattande tjänster skall det enligt förslaget föreskrivas att medlemsstaterna fr.o.m. ingången av 2009 inte får bevilja eller behålla exklusiva eller särskilda rättigheter för tillhandahållarna av posttjänster. Genom den föreslagna bestämmelsen öppnas posttjänsterna för konkurrens fullt ut.

I den föreslagna artikeln bestäms det hur medlemsstaterna kan finansiera de samhällsomfattande tjänsterna. Utöver de finansieringssätt som uttryckligen nämns i artikeln skall medlemsstaterna få finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster även på andra sätt som är förenliga med EGFördraget.

Enligt den föreslagna artikeln kan medlemsstaten ofta garantera finansieringen av de samhällsomfattande tjänsterna på flera olika sätt. För det första skall tillhandahåll-

landet av posttjänster kunna garanteras genom upphandling i enlighet med gällande bestämmelser för offentlig upphandling. För det andra kan kostnader som föranleds av tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster ersättas i situationer där skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster innebär en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren. Då skall tillhandahållaren eller tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster kunna kompenseras med offentliga medel. Nettokostnaderna för skyldigheten att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna skall även kunna fördelas mellan tillhandahållare och/eller användare. För fördelning av nettokostnaderna får en kompensationsfond inrättas enligt förslaget.

Villkor som styr tillhandahållandet av tjänster (artikel 9)

Principerna för beviljande av tillstånd skall enligt kommissionens förslag i regel motsvara gällande direktiv. En medlemsstat skall för tjänsterna kunna införa tillståndsförfaranden, även inbegripet enskilda tillstånd.

Förslaget omfattar en reglering om hurdana villkor som kan ställas genom tillståndsförfarandena. Sådana villkor skall naturligt inbegripa skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Tillståndet skall även kunna innebära villkor med krav på tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och utförande. Tillhandahållaren av tjänsterna skall även kunna åläggas skyldighet att delta i kostnaderna för de samhällsomfattande tjänsterna genom att betala ett ekonomiskt bidrag till fördelningssystemet. Tillhandahållaren kan inte förväntas ha skyldigheter både i fråga om att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och betala bidrag till ett fördelningssystem i samband med samma krav på tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och utförande. Tillstånden får inte begränsas till antalet, enligt förslaget.

Förfarandena, skyldigheterna och kraven skall enligt förslaget vara öppna för insyn, tillgängliga, icke-diskriminerande, proportionella, noggranna och otvetydiga. De skall grundas på objektiva kriterier och de skall offentliggöras på förhand.

Tillgång till infrastrukturen inom postsektorn (artikel 11a)

Enligt förslaget skall i direktivet införas en ny artikel 11a som gäller användarnas och de konkurrerande operatörernas tillgång till delar av postsektorns infrastruktur eller postsektorns tjänster. Behöver användarnas intressen skyddas och/eller effektiv konkurrens främjas, skall medlemsstaterna se till att öppna och icke-diskriminerande villkor gäller för tillgången till vissa delar av postens infrastruktur eller tjänster. Behovet av reglering skall beaktas med hänsyn till nationella förhållanden. Här avsedda delar av infrastrukturen skulle vara postnummersystem, adressdatabaser, postboxar, brevlådor, uppgifter om adressförändringar, eftersändningsservice, returservice. Artikel 11a skall därmed inte gälla tillträdet till senare led i sorterings- och utdelningskedjan i postnätet.

Avgiftsprinciper och insyn i redovisningen (artiklarna 12 och 14)

Enligt förslaget skall de olika strecksatserna i artikel 12 om prissättningen av posttjänster ändras.

I den första strecksatsen i artikeln fastställs att medlemsstaterna kan behålla eller införa kostnadsfria tjänster för blinda eller synskadade personer.

Andra strecksatsen i artikeln föreslås bli ändrad så att användningen av en enhetlig taxa begränsas. Priserna skall vara kostnadsrelaterade och bidra till effektivitetsvinster. Ett undantag från detta är den enhetliga taxan. Användningen av den skall begränsas att gälla sådana inrikesförsändelser och försändelser som är adresserade till andra länder i EU och på vilka enhetspris tillämpas. Som exempel på dylika försändelser nämns försändelser som är frankerade med frimärken.

Enligt förslaget skall sjätte strecksatsen i artikeln utgå, eftersom den sektor som omfattas av monopol avskaffas. I strecksatsen bestäms att korssubventionering av samhällsomfattande tjänster utanför den sektor som omfattas av monopol som sker med inkomster från tjänster innanför den sektor som omfattas av monopol skall vara förbjuden med vissa angivna undantag. Strykningen av strecksatsen ger medlemsstaterna möjlighet

att själva besluta om hur de bäst kan se till att tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster verkar på ett sätt som inte snedvrider konkurrensen.

Bestämmelserna om kostnadsredovisning i artikel 14 skall bibehållas på nuvarande nivå. Enligt kommissionen är det inte nödvändigt att i direktivet införa mer detaljerade och bindande bestämmelser. I artikeln föreslås ändringar som avspeglar avskaffandet av de monopoliserade tjänsterna.

Övriga ändringar

Utöver de nämnda bestämmelserna omfattar kommissionens förslag reglering av bl.a. klagomålsförfarande, nationella tillsynsmyndigheter och marknadsaktörernas skyldighet att lämna uppgifter till myndigheterna samt kommissionens skyldighet att lämna rapport om tillämpningen av direktivet. Dessutom har det i artiklarna 1, 2, 9, 10 – 12 och 26 gjorts ändringar av teknisk natur. De föranleds bl.a. av att sektorn för monopoliserade tjänster föreslås bli avskaffad.

Ikraftträdande och införlivande i nationell lagstiftning

Artikel 2 i förslaget omfattar en ikraftträdandebestämmelse. Enligt den skall medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31 december 2008.

Enligt artikel 3 i förslaget träder direktivet i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning.

Enligt artikel 4 i förslaget riktar sig direktivet till medlemsstaterna.

3. Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Postdirektivet har införlivats med den finska lagstiftningen genom lagen om posttjänster. Till posttjänsterna hänför sig även lagen om avgift för tryggnad av postförmedling i glesbygden (708/1997). Kommissionens förslag kan föranleda behov av vissa ändringar i den lagstiftning som gäller postverksamhet. De slutliga behoven av ändringar klarläggs först då rådet och parlamentet har behandlat kommissionens förslag.

Centralt i förslaget är att posttjänsterna öppnas för konkurrens och att de monopoliserade tjänsterna avskaffas. Detta skulle inte medföra några ändringar i lagstiftningen i Finland. Tillhandahållandet av posttjänster är redan öppet för konkurrens i finsk lagstiftning. Enligt lagen om posttjänster kan postverksamhet utövas med stöd av en koncession som beviljats av statsrådet. I lagen om posttjänster eller koncessionen behålls inte heller några tjänster med exklusiva rättigheter för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster.

Sektorn för och definitionen av samhällsomfattande tjänster föreslås inte bli ändrade, varför förslaget inte skulle påverka de samhällsomfattande tjänsterna enligt lagen om posttjänster. Hur tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster utses skulle dock regleras mera detaljerat än hittills i direktivet. Detta kunde förutsätta precisering av bestämmelserna i lagen om posttjänster om hur den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster utses. De villkor som gäller andra än tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster kräver eventuellt förnyad översyn av villkoren, om deras betalningsskyldighet förblir på samma nivå.

I syfte att finansiera samhällsomfattande tjänster föreslår kommissionen många alternativ, bl.a. införande av avgift som uttas av konkurrenter eller konsumenter och tillförs en kompensationsfond och ersättning ur offentliga medel. Tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster kunde finansieras även på andra sätt som är förenliga med EG-fördraget. Förslaget skulle ge medlemsstaterna rätt mycket prövningsrätt.

I lagen om posttjänster regleras inte tillgången till de delar av postsektorns infrastruktur som avses i direktivförslaget. Finland bör i enlighet med förslaget bedöma huruvida det är nödvändigt att reglera tillgången till infrastrukturen i syfte att skydda användarnas intressen och/eller för att främja effektiv konkurrens och beakta nationella förhållanden. Om dylika bestämmelser anses vara nödvändiga bör lagen om posttjänster ändras.

De ändringsförslag som gäller klagomålsförfaranden och nationella myndigheter samt andra bestämmelser av motsvarande typ torde inte föranleda något större behov av änd-

ringar i den finska lagstiftningen. Konsekvenserna av dem är beroende av vilka resultat behandlingen av förslaget leder till.

4. Ålands behörighet

Enligt 18 § 20 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om postväsendet inom landskapet med de begränsningar som följer av 27 § 4 punkten. Åland har med stöd av nämnda punkt i självstyrelselagen haft ett självständigt postföretag sedan ingången av år 1993. Åland har även en gällande egen postlagstiftning, landskapslag om Posten på Åland (Ålands författningssamling 39/1992), som utfärdades den 13 augusti 1992.

5. Ekonomiska konsekvenser

Kommissionen har innan förslaget lades fram låtit göra en undersökning om vilka konsekvenser ett fullskaligt genomförande av den inre marknaden för posttjänsterna år 2009 har för de samhällsomfattande tjänsterna. Undersökningsresultaten visar att det år 2009 fastställs som tidpunkt då konkurrensen öppnas innebär större konkurrens och i takt med nyttan därav förbättras tjänsternas kvalitet samt prissättningen och utbudet av tjänster. Undersökningsresultaten visar att en större konkurrens också skulle snabba upp tillväxt- och sysselsättningspotentialen inom postsektorn.

Kommissionen har i samband med förslaget även överlämnat en rapport om tillämpningen av gällande direktiv. I rapporten har kommissionen konstaterat att redan genomförandet av gällande direktiv har medfört betydande resultat. Även om reformerna inte ännu slutförts har de enligt kommissionen redan lett till många betydelsefulla förbättringar. Förbättring har främst skett i kvaliteten på tjänsterna, affärsverksamhetens effektivitet och avskiljande av den reglerande instansen från aktörerna.

I kommissionens undersökning övervägs även att posttjänsterna inte skulle öppnas för konkurrens. Enligt undersökningen skulle tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster på lång sikt äventyras i en dylik situation. Den föränderliga kommunikationsmiljön och de nya kommunikationsmedlen ska-

par ett behov att investera i sektorn. För att aktörerna skall vara redo att investera behöver de få garantier för att lagstiftningen utvecklas och konkurrensen öppnas.

Förslaget har inte några direkta konsekvenser för statsfinanserna i Finland. I detta skede är det svårt att förutspå vilka konsekvenserna på lång sikt är. När det gäller statsfinanserna beror det främst på om de samhällsomfattande tjänsterna fortfarande kan finansieras på nuvarande sätt.

Förslaget har inte några direkta konsekvenser för företagsekonomin i Finland. Posttjänsterna har redan öppnats för konkurrens i den finska lagstiftningen. Konkurrensutsättning kunde emellertid ge finska företag nya möjligheter att erbjuda tjänster utomlands.

6. Samråd med berörda parter

Statsrådet har begärt utlåtande om förslaget av 32 myndigheter, organisationer och sammanslutningar. De instanser som inkommit med utlåtande (15 st.) stödde utan undantag tanken på att öppna posttjänsterna för konkurrens. I utlåtandena framlades även flera mera detaljerade iakttagelser om direktivförslaget och dess införlivande i nationell lagstiftning. De synpunkter som framlagts i utlåtandena har i mån av möjlighet beaktats i skrivelsen.

7. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder kommissionens förslag om konkurrensutsättande av posttjänsterna fr.o.m. ingången av 2009. Konkurrensen öppnas i och med att möjligheten att behålla vissa tjänster med exklusiva rättigheter för en tillhandahållare av tjänster stryks i direktivet. Finland är ett av de få länder som redan har konkurrensutsatt postverksamheten genom lagstiftningen.

I finsk lagstiftning ges inga möjligheter att behålla några posttjänster med exklusiva rättigheter för någon aktör. Posten Finland Abp har därmed med stöd av varken lag eller koncession monopol på något slag av utbud av posttjänster utan postverksamheten kan i Finland utövas i enlighet med koncession beviljad av statsrådet. Ändringen av direktivet skulle medföra större jämställdhet mellan oss och de övriga medlemsländerna. Monopoli-

serade tjänster leder i sig till snedvridning av konkurrensen inom sektorn. Då kan utövare av postverksamhet som drar nytta av exklusiva rättigheter använda inkomster som de skaffat p.g.a. sitt monopol till annan verksamhet.

Med stöd av vad som anförts ovan understöder statsrådet kommissionens förslag att monopoliserade tjänster avskaffas.

Finland har alltid understött konkurrensutläggning då postdirektivet har behandlats. Denna ståndpunkt har tagits i samband med en behörig behandling i riksdagen. Konkurrensen har öppnats genom ändringar i direktivet som steg för steg minskat området för de tjänster som är monopoliserade. Redan i gällande direktiv har år 2009 uppställts som tidpunkt för att konkurrensutsätta posttjänsterna fullt ut. Statsrådet anser det vara bra att man nu önskar bekräfta denna tidpunkt.

I definitionen på samhällsomfattande tjänster föreslås inga ändringar. I Finland har det hittills inte förekommit svårigheter att tillämpa den nuvarande definitionen på samhällsomfattande tjänster. Statsrådet anser det vara bra att medlemsstaterna i och med förslaget flexibla skall kunna överväga hur tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster bäst kan garanteras. Det är viktigt att även se till att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och eventuella övriga skyldigheter inte tillsammans blir för betungande för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster.

För finansiering av samhällsomfattande tjänster föreslår kommissionen flera alternativa modeller. Enligt statsrådet är det bra att kommissionen föreslår möjlighet att finansie-

ra samhällsomfattande tjänster flexibelt på olika sätt. Bland finansieringssätten finns offentlig upphandling, offentligfinansierad kompensation och kompensationsfond. Statsrådet anser det vara viktigt att vi fortfarande kan garantera tillgången till samhällsomfattande tjänster i glesbygden.

Tillgången till delar av postsektorns infrastruktur föreslås bli reglerad i en ny artikel. Artikelns skall dock inte gälla tillgången till senare led av sorterings- och utdelningsfunktioner, utan på den skall gällande bestämmelser tillämpas. Den föreslagna regleringen torde vara nödvändig att införa i direktivet nu när fullständig liberalisering föreslås. Utgångsläget för kommissionens förslag förefaller vara rätt balanserat och ger medlemsstaterna prövningsrätt. Vid granskning av behovet av reglering skall användarnas intressen och främjandet av konkurrensen beaktas i ljuset av nationella förhållanden. Statsrådet anser det vara viktigt att regleringen är tillräckligt flexibel. Statsrådet anser det även vara viktigt att artikeln inte gäller senare led av sorterings- och utdelningsfunktionerna utan att de skall regleras med hjälp av gällande bestämmelser i direktivet.

Enligt statsrådets uppfattning skall prissättningen av posttjänster regleras så entydigt som möjligt. Därför är det nödvändigt att reda ut vad som avses med kravet att priserna skall vara kostnadsrelaterade och bidra till effektivitetsvinster.

Även förändringar i kommunikationsmiljön inverkar på marknaden för posttjänster. Särskilt essentiell är utvecklingen av de elektroniska tjänster som delvis ersätter konventionella posttjänster.