EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 23.03.2005
KOM(2005) 102 galutinis

KOMISIJOS ATASKAITA
TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

dėl Pašto direktyvos
(Direktyvos 97/67/EB su pakeitimais, padarytais Direktyva 2002/39/EB) taikymo

{SEK(2005) 388}

Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl Pašto direktyvos taikymo

(Direktyva 97/67/EB su pakeitimais, padarytais Direktyva 2002/39/EB)

1. PAŠTO PASLAUGŲ SVARBA IR JŲ BESIKEIČIANTIS VAIDMUO

2002 m. ES pašto pajamos siekė apie 88 milijardus eurų arba apytikriai sudarė 0,9 % ES BVP. Turimais duomenimis, nuo pašto sektoriaus tiesiogiai priklauso arba su juo glaudžiai susiję daugiau kaip 5 milijonai darbo vietų. Tiesioginis užimtumas tebėra daugiausia būdingas universaliųjų paslaugų teikėjams (UPT) ir, remiantis neseniai *Wik-Consult* atliktu tyrimu1, 2002 m. siekė apie 1,85 milijono žmonių.

Pašto paslaugos yra gyvybiškai svarbi infrastruktūrinė parama Europos Sąjungos komercinei, vyriausybinei, intelektinei ir socialinei veiklai. Be to, daugelis universaliųjų paslaugų teikėjų vaidina svarbų vaidmenį teikiant finansines paslaugas (pašto bankai).

Pašto paslaugos sparčiai vystosi. Šį vyksmą skatina vidaus jėgos pačiame sektoriuje ir glaudžiai susijusių ryšių, reklamos ir transporto sektorių, kurių kiekvienas yra atviras konkurencijai ir sparčiai plėtojasi, įtaka.

Pašto paslaugos yra būtinos ryšiams ir prekybai ir dėl to vaidina svarbų vaidmenį ES ekonominėje ir socialinėje sanglaudoje. Jos taip pat yra strategiškai svarbios kaip platesnės ryšių ir skirstymo rinkos dalis. Daugelis pagrindinių sektorių, tokie kaip elektroninė prekyba, leidyba, prekių užsakymas paštu, bankininkystė ir reklama priklauso nuo pašto infrastruktūros. Dėl svarbaus savo vaidmens pašto sektorius atsidūrė Lisabonos darbotvarkės2 centre.

Naujausioje W. Koko grupės ataskaitoje3 pabrėžiama, kad vidaus rinkoje išlieka didžiulė tolesnio rinkos integravimo ir didesnės ekonominės naudos klientams ir įmonėms galimybių sritis. Komisijos komunikate dėl Lisabonos strategijos laikotarpio vidurio peržiūros[4] pripažįstama, kad veiksmingoje ir dinamiškoje vienoje bendrojoje rinkoje viešosioms paslaugoms priklauso labai svarbus vaidmuo. Taip pat būtina, kad visuotinės svarbos aukštos kokybės paslaugos būtų teikiamos visiems piliečiams prieinamomis kainomis. Pašto paslaugos yra būtent viena iš tų sričių, kuriose galimi teigiami poslinkiai. Glaudžiai bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, Komisija ieškos veiksmingų ir naujoviškų priemonių pašalinti konkurencijos kliūtis pašto sektoriuje, kad būtų skatinamas novatoriškumas ir operatyvumas, kurie savo ruožtu būtų naudingi klientams, tuo pat metu išlaikant universaliąją paslaugą.

Šiuo metu keičiantis tradicinių pašto paslaugų įvaizdžiui šios pastangos tampa dar svarbesnės. Pašto paslaugų teikėjai palaipsniui tampa sudėtingomis šiuolaikinėmis pramonės organizacijomis, besinaudojančiomis technologijos naujovėmis, kurios sukuria naujas

---

1 *WIK-Consult* atliktas „Pagrindinių pokyčių Europos pašto sektoriuje tyrimas“, 2004 m. liepa.
2 Lisabonos Europos Vadovų Taryba, Pirmininkaujančios valstybės narės išvados, 2000 m. kovas.
3 Priimant iššūkį. Wim Kok pirmininkaujamos aukšto lygio grupės ataskaita, 2004 m. lapkritis.
4 KOM (2005) 24 – Dirbti kartu augimo ir darbo vietų labui – Nauja Lisabonos strategijos pradžia, p.17

palankias galimybes naujoviškoms, individualius reikalavimus atitinkančioms, pridėtinės vertės paslaugoms tiek komercinių klientų, tiek galutinių naudotojų labui.

Vienas iš šios raidos pavyzdžių yra pagrindinis vaidmuo, kurį pašto operatoriai vaidina sparčiai augančiame apsipirkimo namie versle. Paštas kartu kitais komunikacijos būdais šiuo metu yra nepaprastai svarbus veiksnys orientuojant informaciją ir prekes į vartotoją. Pašto kaip nykstančios žiniasklaidos priemonės įvaizdis jau nepateisinamas šioje naujoje aplinkoje, kurioje rinkos jėgos ir reguliavimo paskatos sudaro sąlygas plėtoti pašto vertę ir kurti ateities perspektyvas.

2. ŠIOS ATASKAITOS TIKSLAS

Bendrijos teisiniai pagrindai ES pašto paslaugoms nustatyti Direktyvoje 97/67/EB su pakeitimais, padarytais Direktyva 2002/39/EB (toliau – Pašto direktyva)5. Direktyvos 2002/39 23 straipsnyje reikalaujama, kad Komisija „kas dveji metai“ Europos Parlamentui ir Tarybai pateiktų ataskaitą apie Pašto direktyvos taikymą. Jame taip pat reikalaujama, kad į šią ataskaitą būtų įtraukta „atitinkama informacija“ apie rinkos pokyčius, įskaitant techninius, socialinius, užimtumo ir paslaugų kokybės aspektus.

Ši ataskaita yra pirmosios Komisijos ataskaitos dėl Pašto direktyvos 97/67 taikymo, kuri buvo pateikta 2002 m. pabaigoje6, tęsinys. Ataskaitoje glaustai išdėstomos pagrindinės išvados, paimtos iš Komisijos personalo darbo dokumente [SEK(2005) 388] pateiktos analizės, kurioje išsamiai įvertinamas visapusis Pašto direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę valstybėse narėse, pagrindinių direktyvos elementų taikymas, taip pat bendros rinkos tendencijos (įskaitant ekonominius, techninius, socialinius, užimtumo ir paslaugų kokybės aspektus). Be to, joje bendrais bruožais aptariama perspektyva ir pateikiamos rekomendacijos būsimos politikos formavimui.

Dar viena svarbi šios ataskaitos paskirtis – įvertinti tai, kas pasiekta įgyvendinant direktyvos tikslus, ir kartu pateikti bendrą direktyvos įvertinimą. Reguliarus veiklos ir rezultatų įgyvendinant politikos tikslus įvertinimas yra neatskiriama naujo politikos varomo sprendimų priėmimo mechanizmo dalis.

Ataskaita patvirtina, kad apskritai pašto paslaugų reforma ES jau įsibėgėjo. Nors dar ir nebaigta, ją vykdant atsirado reikšmingų teigiamų poslinkių gerinant paslaugų kokybę, didinant verslo efektyvumą ir atskiriant reguliuotojus nuo operatorių. Pašto paslaugų vaidmuo išlieka nepaprastai svarbus teikiant vidaus rinkos naudą piliečiams, vartotojams ir verslui.

Ataskaita pateikiama atsižvelgiant į nenutrūkstamą dinamišką reguliavimo ir rinkos raidą pašto sektoriuje ir Pašto direktyvoje nustatytą tvarkaraštį, pagal kurį 2006 m. pabaigoje Komisija turi pateikti pasiūlymą, „patvirtinantį, jei priimtina, 2009 m. kaip visiško pašto paslaugų vidaus rinkos suformavimo datą arba nustatantį kokį nors kitą veiksmą”.

---

5 1997 m. gruodžio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 97/67/EB dėl Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos plėtros bendrų taisyklių ir paslaugų kokybės gerinimo; 2002 m. birželio 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/39/EB, iš dalies keičianti Direktyvą 97/67/EB dėl Bendrijos pašto paslaugų rinkos tolesnio atvėrimo konkurencijai

6 Ataskaita dėl Pašto direktyvos (Direktyvos 97/67/ EB) taikymo, KOM (2002) 632 galutinis, 2002 11 25.

3. PAŠTO DIREKTYVOS TAIKYMAS

Bendrijos teisinių pagrindų perkėlimas į nacionalinę teisę dabar jau yra beveik baigtas, nors ir išlieka kai kurių problemų, su kuriomis susiduriama ypač daugelyje naujųjų valstybių narių.

Tačiau perkėlimas į nacionalinę teisę tėra pirmas visiško Bendrijos teisinių pagrindų įtvirtinimo žingsnis. Dar didesnių valstybių narių ir Komisijos pastangų ir dėmesio reikia skirti kai kuriems sudėtingesniems Pašto direktyvoje iškeltiems reguliavimo reikalavimams (tarifų kontrolė, apskaitos skaidrumas, leidimų ir licencijų išdavimas).

Visų pirma aišku, jog reikia, kad valstybės narės ir būtent – nacionalinės reguliavimo institucijos (toliau – NRI) taptų aktyvesnės peržiūrint universaliųjų paslaugų apskaitos atskyrimą, sąnaudų paskirstymą ir kainų stebėseną atlikdamos svarbiausių tarifų politikos sričių, įskaitant specialius tarifus, galutines išlaidas ir kryžminį subsidijavimą, tyrimus.

Be to, Europos Sąjungoje įvyko reikšmingi reguliavimo poslinkiai, kurie nutolsta nuo ES reguliavimo teisinių pagrindų perkėlimo į nacionalinę teisę ir jų taikymo, kai kurioms NRI imantis iniciatyvos diegti naujus požiūrius svarbiausiais klausimais, tokiais kaip kainų kontrolė, prieigos kainos nustatymas ir licencijavimas. Taigi direktyvos teisinių pagrindų derinimo pobūdis suteikė valstybėms narėms galimybių ieškoti savitų kelių.

2002 m. taikymo ataskaitoje buvo pareikštas susirūpinimas dėl veiksmingo reguliavimo stokos kai kuriose valstybėse narėse ir atsirandančios reguliavimo asimetrijos, kuri savo ruožtu galėtų skatinti rinkos asimetriją valstybėse narėse. Net jei ir buvo padaryta tam tikra pažanga siekiant didesnio NRI nepriklausomumo ir veiksmingo reguliavimo nacionaliniu ir Bendrijos lygmeniu, vis tik išlieka didelė rizika, kad netinkamas reguliavimas kai kuriose valstybėse narėse galėtų užkirsti kelią vienos bendros pašto paslaugų rinkos atsiradimui.

Galiausiai bendrai sektoriaus raidai dabar gali prireikti nustatyti tikslesnius apibrėžimus, kad teisės aktai geriau atspindėtų sektoriaus tikrąją padėtį.

4. RINKOS TENDENCIJOS

Kalbant plačiai, pašto rinka ir toliau artėjo prie vienos krypties skirstymo rinkos ir tolo nuo labiau tradiciško dviejų krypčių ryšių modelio. Jei ši tendencija tęsis ir ateityje, galbūt reikės peržiūrėti esamas universaliosios paslaugos prievolių sąlygas, numatant paisyti kiek didesnio lankstumo, kartu ir toliau siekiant garantuoti paslaugų naudotojo teises. Ši tendencija taip pat išryškina potencialą plėtoti dinamišką pašto paslaugų rinką, kuri gali naudotis palankiomis platesnės komunikacijos rinkos galimybėmis (apsipirkimas namie, elektroninė prekyba, hibridinis paštas ir pridėtinės vertės paslaugos) visų klientų labui.

Tačiau konkurencija dar tik turi atsirasti adresuotų siuntų rinkos dalyje, nesusijusioje su paslaugų niša, o tai reiškia, kad ribotas pradinis rinkos atvėrimas, atsižvelgiant dar į kartais ribotą reguliavimo pajėgumą arba tikrumą, esamų rinkos dalyvių turimus pranašumus ir reguliavimo asimetrijas, kartu sudėjus gali tik atbaidyti naujus rinkos dalyvius.

Tarp šių reguliavimo asimetrijų ypatingą susirūpinimą kelia skirtinga esamų ir naujų rinkos dalyvių padėtis PVM atžvilgiu. Daugumoje valstybių narių7 beveik visos nacionalinio

---

[7] Išskyrus tik Švediją, Suomiją ir Slovėniją.

universaliųjų paslaugų teikėjo teikiamos paslaugos yra neapmokestinamos PVM, o jų konkurentų teikiamoms paslaugoms taikomas standartinio dydžio PVM. Dėl to realiai didėja Pašto direktyvos 7 straipsnyje nepaminėtų paslaugų sritis, kurioje konkurencija *de facto* negalima, nes joje aprėpiamos visos paslaugos, teikiamos klientams, kurie negali išskaičiuoti PVM, tokiems kaip finansinės įstaigos ir viešasis sektorius. 2003 m. Komisija pasiūlė iš dalies keisti PVM direktyvą8, kad būtų atkurtas mokesčio neutralumas. Tačiau Taryba kol kas nesutaria dėl šio pasiūlymo.

Yra požymių, kad konkurencijos nebuvimas taip pat paveikė sektoriaus modernizavimo spartą. Vienas iš tokių požymių yra skirtingos infrastruktūros sąnaudos valstybėse narėse.

Panašiai reguliavimo asimetrija ir nenutrūkstama esamų rinkos dalyvių apsauga paveikė pašto rinkos kūrimąsi. Padėtis valstybėse narėse šiuo atžvilgiu įvairuoja. Kai kuriose iš jų universaliųjų paslaugų teikėjų (UPT) pelningumo rodikliai išlieka dideli, ir šie teikėjai gali pasinaudoti svarbiausiais rinkos poslinkiais. Kitose valstybėse narėse universaliųjų paslaugų teikėjams sąlygos sunkesnės. Daugiausia šį įvairavimą gali paaiškinti tuo, kad yra skirtingi kišimosi į rinką tipai, skirtingos nuosavybės formos bei paskatų struktūros ir skirtingi kainų lygiai, nustatyti už paslaugas nedideliu kainų lankstumu ir tradiciniais klientais per prievartą pasižyminčioje rinkoje.

Konkurencingose siuntų ir pasiuntinių pašto paslaugų rinkose pelningumo rodikliai nedideli, bet padėtis toliau tvirtėjo, kai kuriems pelningesniems UPT įgyjant dominuojančią padėtį šioje rinkos dalyje ir taip pat vis labiau pasistumiant į šalutines rinkas, kad galėtų kontroliuoti visą vertės grandinę. Tai reiškia, kad nenutrūkstamas privilegijų taikymas ir pašto rinkos iškraipymas gali daryti poveikį šalutinėms rinkoms, ir didina susirūpinimą dėl dominuojančių teikėjų galimų konkurencijos teisės pažeidimų.

Visa tai sustiprina būtinumą svarstyti, kaip žengti toliau siekiant geresnio ir veiksmingesnio reguliavimo ir kuriant pašto paslaugų vidaus rinką, kad būtų užtikrintos geresnės paslaugos visiems paslaugų naudotojams, įskaitant komercinius klientus ir galutinius naudotojus (didesnis pasirinkimas, prieinamumas, naujoviškumas, kokybė, kainų pasirinkimo galimybės ir pan.).

5. PAŠTO DIREKTYVOS POVEIKIS RINKAI

Pašto direktyvos įgyvendinimas valstybėse narėse ir jos taikymas turėjo didelį poveikį reguliavimui ir rinkai. Teisės aktai buvo svarbi varomoji jėga gerinant paslaugų kokybę ir pasiekė savo platesnio pobūdžio tikslą užtikrinti universaliąsias paslaugas, kartu laipsniškai atveriant rinką. Nustatydami pašto paslaugų vidaus rinkos kūrimo gaires, teisės aktai sudarė palankias sąlygas dinamiškam reformos procesui, didesniam efektyvumui ir rinkos kūrimui klientų labui.

Tai savo ruožtu leido atsirasti konkurencijai, kuri universaliųjų paslaugų teikėjų veiklai suteikė daugiau lankstumo, padidino gebėjimą tenkinti klientų poreikius ir turėjo teigiamos įtakos universaliosioms paslaugoms. Išorės jėgos taip pat padėjo spartinti reformas. Atrodo, kad didėjančio elektroninių priemonių naudojimo universaliųjų pašto paslaugų srityje padariniai veikia kaip paskata, kuri iš dalies panaši į rinkos atvėrimo padarinius.

---

8 KOM (2003) 234, vėliau su pakeitimais, padarytais KOM (2004) 465.

Paklausos srityje, remiantis naujausiais Eurobarometro tyrimais9, klientų pasitenkinimas pašto paslaugomis yra didžiausias, palyginti su kitomis visuotinės svarbos paslaugomis. Apskritai dauguma Europos naudotojų (74 %) yra patenkinti jiems teikiamomis pašto paslaugomis. Tačiau galutiniai naudotojai kai kuriose valstybėse narėse reiškia susirūpinimą ir, teisėtai ar neteisėtai, veikiau nepalankiai žiūri į šiuo metu vykstančią pašto paslaugų evoliuciją.

Pašto direktyva sukūrė tolesnio rinkos atvėrimo lūkestį, kuris turėtų teigiamą poveikį rinkai. Kaip buvo pažymėta pirmesnėje analizės dalyje, pašto paslaugų rinka pasiekė lemiamą savo raidos stadiją. Reikia žengti toliau, kad šioje rinkoje būtų skatinama tikra konkurencija, kartu paisant galutinių naudotojų interesų, taip pat labai reikalingos inovacijos, kad būtų skatinami nenutrūkstami pašto sektoriaus rinkos poslinkiai platesnėje ir sparčiai besiplėtojančioje ryšių rinkoje.

6. ATEITIES PERSPEKTYVOS

Sudaryti palankias sąlygas tolesniam modernizavimui

Pašto rinka sparčiai vystosi. Reguliuotojams ir operatoriams iškyla aiškus iššūkis pasinaudoti šiomis palankiomis aplinkybėmis. Pašto organizacijos vis labiau tampa lankstesnės teikiant klientams jų individualius reikalavimus atitinkančias paslaugas. Kai kurie viešieji pašto operatoriai pasinaudojo direktyvoje numatytu laipsnišku rinkos atvėrimu reorganizuotis ir modernizuotis. Kai kurie kiti galbūt nebuvo kruopščiai pasiruošę ateities iššūkiams. Tie, kurie nepasinaudojo pastarųjų kelerių metų palankiomis galimybėmis ir nesiryžo vykdyti reformų, dabar jaučia rinkos spaudimą tai daryti. Gali prireikti naujų reguliavimo iniciatyvų, kad būtų užtikrinta pašto vidaus rinkos nauda visiems klientams.

Laikytis direktyvoje nustatyto tvarkaraščio

Siekiant užtikrinti, kad klientai ir toliau naudotųsi vidaus rinkos nauda, svarbu išlaikyti (lygiagrečiai) reguliavimo reformos spartą ir laikytis direktyvoje nustatyto pašto paslaugų vidaus rinkos sukūrimo tvarkaraščio. Raidos aplinkybės kol kas rodo, jog nėra pagrindo manyti, kad Pašto direktyvoje nustatytus galutinius terminus reikia keisti.

Atidžiai stebėti reguliavimo poslinkius

Siekiant nuolat palaikyti siekimą pasirinkti tinkamus reguliavimo modelius, valstybėms narėms ir Komisijai reikia kruopščiau analizuoti reguliavimą. Tokiais svarbiais klausimais, kaip rinkos atvėrimas, universaliosios paslaugos (paslaugų kokybė, kainos, prieinamumas įvairių kategorijų suinteresuotųjų šalių požiūriu) Komisija atidžiai stebės poslinkius ir prireikus imsis reikiamų veiksmų siekiant užtikrinti, kad valstybės narės laikytųsi Pašto direktyvoje nustatytų reikalavimų.

Stiprinti bendradarbiavimą reguliavimo klausimais

---

9 ES lygmeniu žr. Eurobarometrą (2002) 15-oje valstybių narių ES, Eurobarometrą (2003) naujosiose valstybėse narėse ir Europos naudotojų ir visuotinės svarbos paslaugų kokybinis tyrimas (ES-25) (Optem – 2003).

Siekdama spręsti sudėtingesnius techninius klausimus (tokius kaip licencijavimas, prieinamumas, reguliuojamoji apskaita ar rinkos duomenys), Komisija ketina padėti NRI veikdama dviem lygmenimis:

– dvišalio bendradarbiavimo tarp Komisijos tarnybų ir NRI, o ypač su naujosiomis valstybės narėmis;

– techninio bendradarbiavimo Europos lygmeniu Pašto direktyvos komitete siekiant padėti Komisijai kartu su nacionaliniais reguliuotojais parengti atitinkamą lyginamąją analizę.

Skatinti nuodugnų būsimos pašto paslaugų politikos svarstymą

Atsižvelgiant į spartų globalinės ryšių rinkos vystymąsi ir galutinį 2006 m. terminą, reikia kuo greičiau plačioje auditorijoje, aprėpiančioje visas suinteresuotąsias šalis (viešuosius ir privačius operatorius, klientus, naudotojų asociacijas, socialinius partnerius, NRI, ministerijas, ekspertus, akademinių sluoksnių ir pramonės atstovus), nacionaliniu ir ES lygmeniu pradėti svarstyti pašto politikos ateitį.

Be to, reikia ne tik analizuoti rezervuotosios srities išlaikymo ar panaikinimo privalumus, bet ir svarstyti pagrindinius klausimus, būtent – kaip geriausia skatinti pašto sektorių, kaip užtikrinti universaliųjų paslaugų finansavimą ir kokios pašto universaliosios paslaugos bus reikalingos ateityje. Taip pat reikės įvertinti padėtį valstybėse narėse, kuriose rezervuotosios paslaugos buvo panaikintos, be kita ko, ir galutinio naudotojo požiūriu.

Atsižvelgdama į visa tai, Komisija pradeda du tyrimus, skirtus Europos pašto paslaugų konkurencijos plėtojimui ir jų reguliavimo modelio raidai. Suinteresuotosios šalys kviečiamos dalyvauti dviejuose seminaruose, komentuoti šių tyrimų eigą ir teikti Komisijai savo nuomones dėl konsultantų išvadų. 2005 m. pabaigoje Komisija pradės pašto paslaugų vidaus rinkos visiško sukūrimo poveikio universaliosioms paslaugos tyrimą. Su suinteresuotomis šalimis bus konsultuojamasi tuo pačiu pirmiau apibūdintu būdu. Plataus masto svarstymai sudarys palankias sąlygas kurti pašto sektoriaus politikos ateitį.