KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 23.03.2005
COM(2005) 102 końcowy

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

na temat stosowania dyrektywy o usługach pocztowych (dyrektywa 97/67/WE zmieniona dyrektywą 2002/39/WE)

{SEC(2005) 388}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

na temat stosowania dyrektywy o usługach pocztowych
(dyrektywa 97/67/WE zmieniona dyrektywą 2002/39/WE)

1. ZNACZENIE USŁUG POCZTOWYCH ORAZ ICH ZMIENIAJĄCA SIĘ ROLA

W 2002 r. dochody z usług pocztowych w Unii Europejskiej wyniosły około 88 miliardów EUR, czyli około 0,9% PKB UE. Szacuje się, że ponad 5 mln miejsc pracy jest bezpośrednio zależnych od sektora pocztowego, lub blisko z nim związanych. Bezpośrednimi pracodawcami są nadal przede wszystkim operatorzy świadczący usługi powszechne. Według badań przeprowadzonych ostatnio przez firmę Wik-Consult1, w roku 2002 zatrudniali oni około 1 mln 85 tys. osób.

Usługi pocztowe stanowią niezbędne wsparcie infrastrukturalne dla działań Unii Europejskiej w sferze handlowej, rządowej, intelektualnej i społecznej. Ponadto wielu z operatorów świadczących usługi powszechne spełnia ważną rolę w zakresie usług finansowych (banki pocztowe).

Usługi pocztowe szybko się zmieniają. Jest to wynikiem wewnętrznych nacisków w samym sektorze oraz wpływu blisko spokrewnionych sektorów łączności, reklamy i transportu, z których każdy jest otwarty na konkurencję i szybko się rozwija.

Usługi pocztowe są niezbędne dla łączności i handlu i pod tym względem mają duże znaczenie dla ekonomicznej i społecznej spójności UE. Ponadto posiadają one strategiczne znaczenie jako element szerszego rynku łączności i dystrybucji. Funkcjonowanie wielu kluczowych działów gospodarki, takich jak handel elektroniczny, działalność wydawnicza, sprzedaż wysyłkowa, ubezpieczenia, bankowość oraz reklama zależy od infrastruktury pocztowej. Kluczowe znaczenie sektora pocztowego sprawiło, że stał się on ważnym punktem agendy lizbońskiej2.

W opublikowanym niedawno sprawozdaniu Koka3 podkreśla się, że wciąż jeszcze istnieją ogromne możliwości, jeśli chodzi o dalszą integrację rynku i większe korzyści gospodarcze zarówno dla konsumentów jak i dla przedsiębiorstw w ramach Rynku Wewnętrznego. Komunikat Komisji dotyczący śródokresowego przeglądu strategii lizbońskiej4 zawiera opinię, że służby użyteczności publicznej są podstawą dla efektywnego i dynamicznego jednolitego rynku. Niezbędne jest również dostarczanie ogółowi społeczeństwa wysokiej jakości usług użyteczności publicznej po przystępnych cenach. Usługi pocztowe są dobrym przykładem dziedziny, w której możliwe jest uzyskanie wspomnianych korzyści. Komisja, współpracując ściśle z Państwami Członkowskimi, rozważy skuteczne i nowatorskie środki, dzięki którym będzie można usunąć bariery stojące na drodze konkurencji w sektorze

---

1 „The Study of the Main Developments in the European Postal Sector", WIK-Consult, lipiec 2004 r.
2 Rada Europejska w Lizbonie, Konkluzje Prezydencji, marzec 2000 r.
3 Sprostać wyzwaniom, Sprawozdanie Grupy Wysokiego Szczebla pod przewodnictwem Wima Koka, listopad 2004 r.
4 COM (2005) 24 – Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej, str. 17

pocztowym i w ten sposób zwiększyć jego innowacyjność i wydajność. Powinno to przynieść korzyści konsumentom, przy równoczesnym zachowaniu powszechności usług.

Starania te nabierają obecnie szczególnego znaczenia, ze względu na zmieniający się wizerunek tradycyjnych usług pocztowych. Dostawcy usług pocztowych są obecnie kompleksowymi i nowoczesnymi organizacjami przemysłowymi. Korzystają oni z rozwoju technologii, który otwiera nowe możliwości w zakresie innowacyjnych, dostosowanych do potrzeb klienta usług o wysokiej wartości dodanej, co leży w interesie zarówno klientów komercyjnych, jak i odbiorców końcowych.

Jednym z przykładów wspomnianej zmiany jest kluczowa rola, jaką odgrywają operatorzy pocztowi na szybko rosnącym rynku zakupów na odległość. Poczta wraz z innymi środkami przekazu jest obecnie niezbędna, jeśli chodzi o dostarczanie konsumentowi informacji i towarów. Wizerunek poczty jako medium odchodzącego w przeszłość zdezaktualizował się w nowych warunkach, w których mechanizmy rynku i działania zmierzające w kierunku jego uregulowania stwarzają możliwości wzrostu wartości i rozwoju perspektyw poczty w przyszłości.

2. CEL NINIEJSZEGO SPRAWOZDANIA

Wspólnotowe przepisy ramowe dotyczące usług pocztowych zostały ustalone w dyrektywie 97/67/WE zmienionej dyrektywą 2002/39/WE (dalej zwaną „dyrektywą pocztową”)5. Zgodnie z art. 23 dyrektywy 2002/39/WE Komisja jest zobowiązana do przedkładania sprawozdania na temat stosowania dyrektywy pocztowej Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie „co dwa lata”. Zgodnie z tym samym artykułem, sprawozdanie powinno zawierać „odpowiednie informacje” o rozwoju rynku, włączając w to aspekt techniczny, społeczny, zatrudnienia i jakości usług.

Niniejsze sprawozdanie jest kontynuacją pierwszego sprawozdania Komisji na temat stosowania dyrektywy pocztowej 97/67/WE, który został przedłożony pod koniec roku 20026. Sprawozdanie zawiera podsumowanie najważniejszych wniosków, które wypłynęły z analizy zawartej w Dokumencie Roboczym Służb Komisji [SEC(2005) 388]. Dokument ten zawiera szczegółową ocenę transpozycji dyrektywy pocztowej w Państwach Członkowskich, zastosowania kluczowych elementów dyrektywy oraz ogólnych trendów na rynku (włączając w to aspekt gospodarczy, techniczny, społeczny, zatrudnienia oraz jakości usług). Ponadto sprawozdanie zawiera zarys perspektyw oraz zalecenia dotyczące przyszłego rozwoju polityki.

Ważnym zadaniem niniejszego sprawozdania jest również ocena stopnia osiągnięcia celów dyrektywy i pod tym względem służy ono jako ogólna ocena dyrektywy. Regularna ocena działań i rezultatów, jeśli chodzi o osiąganie celów polityki, jest niezbędnym elementem nowego, opartego na polityce mechanizmu podejmowania decyzji.

---

5 Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług; Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych

6 Sprawozdanie na temat stosowania dyrektywy pocztowej (Dyrektywa 97/67/WE), COM (2002) 632 wersja ostateczna z 25.11.2002 r.

Sprawozdanie potwierdza, że, ogólnie rzecz ujmując, reforma sektora pocztowego w UE jest zaawansowana. Chociaż nie można jeszcze uznać jej za zakończoną, umożliwiła już pewną liczbę znaczących zmian, szczególnie jeśli chodzi o poprawę jakości usług, większą efektywność przedsiębiorstw oraz oddzielenie organów regulacyjnych od operatorów. Usługi pocztowe są nadal niezastąpione, jeśli chodzi o umożliwienie obywatelom, konsumentom i przedsiębiorstwom korzystania z dobrodziejstw Rynku Wewnętrznego.

Sprawozdanie jest przedkładane w momencie, kiedy w sektorze pocztowym dokonują się ciągłe, dynamiczne zmiany zarówno jeśli chodzi o jego regulację jak i rynek. Jego tło stanowi harmonogram wyznaczony w dyrektywie pocztowej, zgodnie z którym Komisja ma do końca 2006 r. złożyć propozycję „potwierdzającą, stosownie do potrzeb, datę 2009 r. jako termin pełnego zakończenia transformacji pocztowego rynku wewnętrznego lub określającą inne kroki".

3. ZASTOSOWANIE DYREKTYWY POCZTOWEJ

Transpozycja wspólnotowych przepisów ramowych jest obecnie w dużej mierze zakończona, chociaż niektóre problemy, dotyczące szczególnie kilku nowych Państw Członkowskich, nadal pozostają nierozwiązane.

Jednakże transpozycja jest zaledwie pierwszym krokiem w procesie pełnego wdrożenia wspólnotowych przepisów ramowych. Praktyczne wdrożenie niektórych bardziej skomplikowanych wymogów regulacyjnych dyrektywy pocztowej (kontrola taryf, przejrzystość rachunków, zezwolenia oraz wydawanie koncesji) wymaga dalszych starań oraz uwagi ze strony Państw Członkowskich oraz Komisji.

W szczególności istnieje wyraźna potrzeba, aby Państwa Członkowskie a właściwie krajowe organy regulacyjne bardziej zaangażowały się w sprawdzanie rozdzielenia rachunkowości, rozdzielenia kosztów oraz w monitorowanie cen usług powszechnych, poprzez badania głównych działów polityki taryfowej, włączając w to taryfy specjalne, koszty końcowe oraz wzajemne subsydiowanie.

Ponadto znaczące zmiany, przekraczające transpozycję oraz zastosowanie unijnych ram regulacyjnych, pojawiły się na terenie UE w dziedzinie uregulowań prawnych. Niektóre krajowe organy regulacyjne przejęły inicjatywę, wprowadzając nowe podejście do kluczowych dziedzin, takich, jak kontrola cen, określanie cen dostępu i wydawanie koncesji. Jak z tego wynika, dyrektywa, której rola polega na harmonizacji ram prawnych, umożliwiła Państwom Członkowskim podążenie w różnych kierunkach.

W sprawozdaniu dotyczącym zastosowania dyrektywy z roku 2002 wyrażono obawę, że brak skutecznych uregulowań prawnych w niektórych Państwach Członkowskich i pojawiająca się w ten sposób asymetria w zakresie regulacji może w konsekwencji sprzyjać asymetrii rynków poszczególnych Państw Członkowskich. Pomimo iż nastąpił znaczny postęp, jeśli chodzi o większą niezależność krajowych organów regulacyjnych oraz skuteczną regulację na poziomie krajowym i wspólnotowym, nadal istnieje duże ryzyko, iż nieodpowiednie uregulowania w niektórych Państwach Członkowskich uniemożliwią powstanie jednolitego rynku usług pocztowych.

Wreszcie ogólny rozwój sektora może obecnie wymagać wprowadzenia bardziej precyzyjnych definicji tak, aby prawo lepiej odpowiadało realiom rynku.

4. TENDENCJE RYNKOWE

Mówiąc najogólniej, rynek pocztowy nadal ewoluuje w stronę rynku jednokierunkowej dystrybucji, oddalając się od bardziej tradycyjnego modelu łączności dwukierunkowej. Jeżeli ten trend utrzyma się również w przyszłości, być może pojawi się potrzeba przeglądu zasad, które dotyczą obecnych obowiązków świadczenia usług powszechnych tak, aby umożliwić pewną dodatkową elastyczność, utrzymując równocześnie ochronę praw konsumenta. Wspomniany trend uwydatnia możliwości rozwoju dynamicznego rynku pocztowego, który w interesie wszystkich klientów może wykorzystać szanse istniejące na szerzej pojętym rynku łączności (zakupy na odległość, handel elektroniczny, poczta hybrydowa oraz usługi o wartości dodanej).

Jednakże konkurencja w segmencie przesyłek adresowanych poza usługami niszowymi musi się dopiero rozwinąć, co wskazuje na to, że ograniczone początkowe otwarcie rynku, połączone z czasami niską zdolnością regulacji i pewnością dotyczącą ustawodawstwa, przywilejami wybranych operatorów oraz regulacyjną asymetrią, wspólnie powstrzymały wejście konkurencji na rynek.

Jeśli chodzi o wspomnianą asymetrię uregulowań prawnych, szczególnym powodem do niepokoju są różnice między obowiązkami podatkowymi odnośnie podatku VAT, nakładanymi na uprzywilejowanych operatorów i nowych uczestników rynku. W większości Państw Członkowskich7 jeśli nie wszystkie, to w każdym razie większość usług wykonywanych przez krajowych operatorów świadczących usługi powszechne jest zwolniona z podatku VAT, podczas gdy usługi wykonywane przez konkurencyjne firmy podlegają standardowej stawce opodatkowania VAT. W praktyce prowadzi to do powiększania zakresu usług poza te wymienione w art. 7 dyrektywy pocztowej tam, gdzie konkurencja jest de facto niemożliwa, tak aby uwzględnić wszystkie usługi wykonywane na rzecz klientów, którzy nie mogą odliczać podatku VAT, takich jak instytucje finansowe oraz sektor publiczny. W 2003 r. Komisja zaproponowała zmianę dyrektywy dotyczącej podatku VAT8 w celu przywrócenia neutralności podatkowej. Jednak Rada nie osiągnęła jeszcze porozumienia w tej sprawie.

Istnieją dowody na to, że brak konkurencji wpłynął również na tempo modernizacji sektora. Należą do nich zróżnicowane koszty infrastruktury w Państwach Członkowskich.

Asymetria uregulowań prawnych oraz utrzymująca się ochrona operatorów uprzywilejowanych na rynku w podobny sposób wpłynęły na rozwój rynku przesyłek. Był on różny w poszczególnych Państwach Członkowskich. W niektórych z nich operatorzy świadczący usługi powszechne nadal korzystają z wysokiej marży zysku i mogą czerpać korzyści z rozwoju rynku w kluczowych sektorach. W innych Państwach Członkowskich operatorzy świadczący usługi powszechne działają w trudniejszych warunkach. Różnice te w dużej mierze wytłumaczyć można różnymi rodzajami interwencji na rynku, inną strukturą własności i systemami zachęt oraz innym poziomem cen, ustalonym dla usług należących do rynku o niskiej elastyczności cenowej, którego klienci dotychczas nie mieli prawa wyboru wykonawcy usług.

Na charakteryzującym się dużą konkurencyjnością rynku paczek i usług ekspresowych marże są nadal niskie, jednak postępuje tu proces konsolidacji, ponieważ niektórzy bardziej rentowni

---

7 Wyjątkiem są Szwecja, Finlandia i Słowenia.

8 COM (2003) 234 później zmieniona przez COM (2004) 465.

operatorzy świadczący usługi powszechne zdobywają dominującą pozycję w tym segmencie rynku a także coraz częściej zaczynają działać na rynkach pomocniczych, w celu przejęcia kontroli nad całym łańcuchem usług. Fakt ten wskazuje na to, że utrzymanie rynku przesyłek jako obszaru zastrzeżonego, opartego na zniekształconych zasadach, może mieć wpływ na rynki pomocnicze. Równocześnie rosną obawy dotyczące możliwego naruszania prawa konkurencji przez usługodawców dominujących na rynku.

Powyższe obserwacje wskazują na potrzebę rozważenia sposobu ulepszenia i zwiększenia skuteczności regulacji oraz utworzenia Wewnętrznego Rynku usług pocztowych tak, aby zapewnić lepsze usługi zarówno dla klientów komercyjnych, jak i końcowych użytkowników (większy wybór, dostęp, innowacyjność, lepsza jakość, opcje cenowe itd.)

5. WPŁYW DYREKTYWY POCZTOWEJ NA RYNEK

Wdrożenie oraz zastosowanie dyrektywy pocztowej przez Państwa Członkowskie miało duży wpływ na regulację i rynek. Ustawodawstwo stało się znaczącym bodźcem, jeśli chodzi o poprawę jakości usług i osiągnęło swój ogólny cel, którym było zapewnienie powszechności usług przy równoczesnym stopniowym otwieraniu rynku. Ustawodawstwo to, tworząc fundamenty Wewnętrznego Rynku usług pocztowych, przyczyniło się do dynamicznego procesu reform, większej efektywności i rozwoju rynku w interesie wszystkich klientów.

Spowodowało to z kolei rozwój konkurencji, dzięki której działania operatorów świadczących usługi powszechne stały się bardziej elastyczne i zwiększyła się ich zdolność do zaspokojenia potrzeb klientów, co pozytywnie wpłynęło na usługi powszechne. Na tempo reform miały również wpływ czynniki zewnętrzne. Rezultaty coraz większego wykorzystania komunikacji elektronicznej w ramach powszechnych usług pocztowych wydają się działać jak bodziec zbliżony do skutków otwarcia rynku.

Jeśli chodzi o stronę popytu, niedawne badania Eurobarometru9 wykazały, że usługi pocztowe znajdują się na pierwszym miejscu wśród innych usług użyteczności publicznej pod względem zadowolenia klientów. Ogólnie rzecz biorąc, większość (74 %) konsumentów w Europie jest zadowolona z usług pocztowych, z których korzysta. Jednak końcowi odbiorcy w niektórych Państwach Członkowskich wyrażają zaniepokojenie i słusznie lub nie, postrzegają obecną ewolucję usług pocztowych w dość negatywnym świetle.

Dyrektywa pocztowa sprawiła, że pojawiło się oczekiwanie dalszego otwarcia rynku, co miałoby na niego pozytywny wpływ. Jak wynika z powyższej analizy, rynek pocztowy znajduje się w kluczowym momencie swojego rozwoju. Potrzebne są dalsze działania w celu wspierania rzeczywistej konkurencji na rynku, odpowiedź na obawy odbiorców końcowych oraz innowacje, które pozwolą wspierać nieprzerwany rozwój sektora pocztowego w ramach szybko zmieniającego się rynku łączności.

---

9 Jeśli chodzi o UE, patrz Eurobarometr (2002 r.) uwzględniający 15 państw UE, Eurobarometr (2003 r.) w nowych Państwach Członkowskich oraz Qualitative study on European consumers and services of general interest (EU-25) (Optem – 2003 r.).

6. PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ

Stworzyć warunki dla przyszłej modernizacji

Rynek pocztowy szybko się zmienia. Jasno rysującym się wyzwaniem dla organów regulacyjnych oraz operatorów jest wykorzystanie szans. Organizacje pocztowe są coraz bardziej elastyczne, jeśli chodzi o dostarczanie usług dostosowanych do potrzeb klienta. Niektórzy z publicznych operatorów pocztowych wykorzystali stopniowe otwieranie się rynku, które umożliwiła dyrektywa, reorganizując i modernizując swoją działalność. Inni być może nie przygotowali się na tyle starannie, aby móc zmierzyć się ze stojącymi przed nimi wyzwaniami. Na tych, którzy nie wykorzystali możliwości ostatnich kilku lat i nie zobowiązali się do rozpoczęcia reform, rynek zaczyna obecnie wywierać presję, aby je przeprowadzili. Dalsze inicjatywy regulacyjne mogą być potrzebne, aby zapewnić, że wszyscy klienci skorzystają z zalet wewnętrznego rynku pocztowego.

Przestrzegać harmonogramu wyznaczonego w dyrektywie

Aby zagwarantować, że konsumenci będą mogli nadal korzystać z dobrodziejstw Rynku Wewnętrznego, należy utrzymać tempo reformy uregulowań prawnych i przestrzegać harmonogramu dotyczącego utworzenia Rynku Wewnętrznego usług pocztowych, wyznaczonego w dyrektywie. Dotychczasowy rozwój wypadków nie przyniósł żadnych dowodów na to, że należałoby zmienić terminy ustalone w dyrektywie pocztowej.

Starannie monitorować rozwój uregulowań prawnych

Potrzebna jest większa kontrola regulacyjna ze strony Państw Członkowskich oraz Komisji w celu utrzymania dążenia do przyjęcia odpowiednich modeli regulacyjnych. Komisja będzie starannie obserwować rozwój w kluczowych dziedzinach, takich jak otwieranie rynku, usługi powszechne (jakość usług, ceny, dostępność z punktu widzenia różnych kategorii zainteresowanych stron) oraz, tam gdzie uzna to za właściwe, podejmie niezbędne działania pozwalające Państwom Członkowskim spełnić wymagania ustalone w dyrektywie pocztowej.

Wzmocnić współpracę w dziedzinie uregulowań prawnych

W celu rozwiązania bardziej złożonych kwestii technicznych (takich, jak wydawanie koncesji, dostęp, regulowana rachunkowość lub dane rynkowe), Komisja zamierza wspomagać krajowe organy regulacyjne działając na dwóch poziomach:

– poprzez prowadzenie dwustronnej współpracy pomiędzy służbami Komisji oraz krajowymi organami regulacyjnymi, a szczególnie nowymi Państwami Członkowskimi

– poprzez techniczną współpraca na poziomie europejskim w ramach Komitetu ds. dyrektywy pocztowej w celu udzielenia Komisji pomocy w ustaleniu wraz z krajowymi organami regulacyjnymi odpowiednich punktów odniesienia.

Wspierać dogłębną debatę na temat przyszłości polityki pocztowej

Wobec szybkich zmian globalnego rynku łączności i pamiętając o wyznaczonym terminie 2006 r. należy jak najszybciej rozpocząć debatę o przyszłości polityki dotyczącej poczty, włączając w nią wszystkie zainteresowane strony (operatorów publicznych i prywatnych,

klientów, stowarzyszenia konsumentów, partnerów społecznych, krajowe organy regulacyjne, ministerstwa, ekspertów, środowisko uniwersyteckie oraz przemysł) na poziomie krajowym oraz na poziomie UE.

Oprócz rozważenia zalet utrzymania lub usunięcia obszaru zastrzeżonego, tematem tej debaty powinny być kluczowe kwestie, np. jak najlepiej promować sektor pocztowy, jak zagwarantować finansowanie usług powszechnych oraz jaki rodzaj powszechnych usług pocztowych będzie potrzebny w przyszłości. Konieczna będzie również ocena sytuacji w Państwach Członkowskich, w których zastrzeżone usługi zostały usunięte, włączając w to ocenę z punktu widzenia końcowego odbiorcy.

Z myślą o tym Komisja rozpoczyna realizację dwóch prac badawczych na temat rozwoju konkurencji oraz ewolucji modelu uregulowań prawnych dotyczących europejskich służb pocztowych. Zainteresowane strony mogą uczestniczyć w dwóch spotkaniach warsztatowych na temat postępu obu prac badawczych oraz przedstawić Komisji swoje zdanie w odpowiedzi na wnioski konsultantów. Pod koniec 2005 r. Komisja rozpocznie realizację prac badawczych na temat wpływu utworzenia Rynku Wewnętrznego na usługi powszechne. Konsultacje z zainteresowanymi stronami będą przebiegać w sposób opisany wyżej. Szeroko zakrojona debata utoruje drogę rozwoju przyszłej polityki dotyczącej sektora pocztowego.