

31998Y0206(01)

6.2.1998

DZIENNIK URZĘDOWY WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

C 39/2

Obwieszczenie Komisji
w sprawie stosowania reguł konkurencji do sektora pocztowego i w sprawie oceny pewnych
środków publicznych odnoszących się do usług pocztowych

(98/C 39/02)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

PRZEDMOWA

W następstwie Zielonej Księgi w sprawie rozwoju jednolitego rynku dla usług pocztowych ⁽¹⁾ przedłożonej przez Komisję oraz komunikatu do Parlamentu Europejskiego i Rady, przedstawiającego wyniki konsultacji w sprawie Zielonej Księgi i środków popieranych przez Komisję ⁽²⁾, miała miejsce znacząca dyskusja w sprawie przyszłego otoczenia regulacyjnego dla sektora pocztowego we Wspólnocie. Rezolucją z dnia 7 lutego 1994 r. w sprawie rozwoju wspólnotowych usług pocztowych ⁽³⁾, Rada zaprosiła Komisję do zaproponowania środków określających zharmonizowane usługi powszechne i usługi pocztowe, które mogłyby być zastrzeżone. W lipcu 1995 r., Komisja zaproponowała pakiet środków w zakresie usług pocztowych, które składały się z propozycji ustanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych reguł dla rozwoju wspólnotowych usług pocztowych i ulepszenia jakości usługi ⁽⁴⁾ oraz projekt niniejszego obwieszczenia w sprawie stosowania reguł konkurencji ⁽⁵⁾.

Niniejsze obwieszczenie, uzupełniając harmonizację środków proponowanych przez Komisję, wykorzystuje wyniki tych dyskusji zgodnie z zasadami ustanowionymi w rezolucji z dnia 7 lutego 1994 r. Bierze ono pod uwagę komentarze otrzymane podczas publicznej konsultacji w sprawie projektu niniejszego obwieszczenia opublikowanego w grudniu 1995 r., rezolucję Parlamentu Europejskiego ⁽⁶⁾ dla tego projektu, przyjętą w dniu 12 grudnia 1996 r., jak również dyskusje, co do proponowanej dyrektywy w Parlamencie Europejskim i w Radzie.

Komisja uważa, że usługi pocztowe są istotne dla wszystkich działalności gospodarczych i społecznych, ponieważ stanowią one istotną platformę komunikacji i handlu. Pojawiają się nowe usługi pocztowe i pewność rynku jest potrzebna dla sprzyjania inwestycjom i tworzenia nowego zatrudnienia w sektorze. Jak uznaje Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, prawo

wspólnotowe a w szczególności reguły konkurencji Traktatu WE mają zastosowanie do sektora pocztowego ⁽⁷⁾. Trybunał stwierdził, że „w przypadku dotyczącym przedsiębiorstw publicznych, dla których Państwa Członkowskie przyznają specjalne albo wyłączne prawa, nie powinny one stanowić ani utrzymywać obowiązujących w mocy jakichkolwiek środków niezgodnych z regułami zawartymi w Traktacie odnośnie do konkurencji” i te reguły „muszą być czytane w połączeniu z art. 90 ust. 2, który stanowi, że przedsiębiorcy zobowiązani do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym muszą być poddani regułom konkurencji w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych.” Dlatego Komisja jest często pytana o stanowisko, jakie zamierza przyjąć w celu wykonania reguł konkurencji zawartych w Traktacie, odnośnie do zachowania operatorów pocztowych i odnośnie do środków publicznych związanych z przedsiębiorcami publicznymi i przedsiębiorcami, którym Państwa Członkowskie przyznają specjalne albo wyłączne prawa w sektorze pocztowym.

Niniejsze obwieszczenie przedstawia interpretację Komisji odnośnych postanowień Traktatu i zasad przewodnich, stosownie do których Komisja zamierza stosować reguły konkurencji Traktatu dla sektora pocztowego w indywidualnych przypadkach, zapewniając równocześnie niezbędne gwarancje dla dostarczenia usług powszechnych, i daje przedsiębiorcom i Państwom Członkowskim jasne wytyczne celem unikania naruszania Traktatu. Niniejsze obwieszczenie pozostaje bez uszczerbku dla jakiegokolwiek interpretacji wydanej przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Ponadto, niniejsze obwieszczenie określa podejście, które zamierza przyjąć Komisja w trakcie stosowania reguł konkurencji do zachowań operatorów pocztowych oraz w trakcie oceny zgodności środków publicznych ograniczających swobodę świadczenia usług i/lub konkurowaniu na rynkach pocztowych, z regułami konkurencji i innymi regułami Traktatu. W dodatku, zajmuje się ono kwestią niedyskryminacyjnego dostępu do sieci pocztowej i do gwarancji wymaganych dla zapewnienia uczciwej konkurencji w sektorze.

⁽¹⁾ KOM(91) 476 wersja ostateczna.

⁽²⁾ „Wytyczne dla rozwoju wspólnotowych usług pocztowych” [KOM(93) 247 z dnia 2 czerwca 1993 r.].

⁽³⁾ Dz.U. C 48 z 16.2.1994, str. 3.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 322 z 2.12.1995, str. 22.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 322 z 2.12.1995, str. 3.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 20 z 20.1.1997, str. 159.

⁽⁷⁾ W szczególności w sprawach połączonych C-48/90 i C-66/90, *Netherlands i Koninklijke PTT Nederland i PTT Post BV przeciwko Komisji* [1992] Zb.orz. str. I-565 i sprawie C-320/91 *Procureur du Roi przeciwko Paul Corbeau* [1993] Zb.orz. str. I-2533.

Niektóre Państwa Członkowskie zrewidowały lub rewidują swoje ustawodawstwo pocztowe, szczególnie uwzględniając rozwój nowych usług pocztowych przez prywatnych i publicznych operatorów, celem ograniczenia monopolu ich organizacji pocztowych do zakresu, jaki jest uważany za niezbędny dla realizacji celu interesu publicznego. Jednocześnie, Komisja stoi wobec rosnącej liczby skarg i przypadków na gruncie prawa ochrony konkurencji, do których musi ona przyjmować stanowisko. Dlatego na tym etapie, obwieszczenie jest właściwym instrumentem dostarczenia wytycznych Państwom Członkowskim i operatorom pocztowym, włącznie z tymi cieszącymi się specjalnymi albo wyłącznymi prawami, celem zapewnienia poprawnego wykonywania reguł konkurencji. Niniejsze obwieszczenie, chociaż nie może być wyczerpujące, ma na celu zapewnienie niezbędnych wytycznych dla poprawnej interpretacji, w szczególności, art. 59, 85, 86, 90, i 92 Traktatu w indywidualnych przypadkach. Poprzez wydanie obwieszczenia, Komisja podejmuje kroki dla zaprowadzenia przejrzystości i ułatwienia decyzji inwestycyjnych wszystkich operatorów pocztowych, w interesie użytkowników usług pocztowych w Unii Europejskiej.

Jak wyjaśniła Komisja w swoim komunikacie z dnia 11 września 1996 r. w sprawie „usług świadczonych w interesie ogólnym w Europie”⁽¹⁾, solidarność i równe traktowanie na rynku gospodarczym są zasadniczym celem Wspólnoty. Te cele są popierane przez usługi świadczone w interesie ogólnym. Europejczycy oczekują wysokiej jakości usługi po przystępnych cenach, i wielu z nich nawet postrzega usługi świadczone w interesie ogólnym jako prawo socjalne.

W szczególności w zakresie, sektora pocztowego konsumenci stają się coraz bardziej stanowczy w wykonywaniu swoich praw i życzeń. Ogólnoświatowa konkurencja zmusza spółki zapewniające takie usługi do poszukiwania lepszej oferty cenowej porównywalnej do tych zapewnionych przez ich konkurentów. Nowe technologie, takie jak faks albo poczta elektroniczna, wywierają ogromny nacisk na tradycyjne usługi pocztowe. Ten rozwój dał początek niepokoju o przyszłość tych usług wraz z towarzyszącym niepokojem o zatrudnienie oraz o spójność społeczną i gospodarczą. Gospodarcze znaczenie tych usług jest znaczne. Stąd znaczenie zmodernizowania i rozwijania usług użyteczności publicznej, jako że wpływają one na europejską konkurencyjność, solidarność społeczną i jakość życia.

Celem Wspólnoty jest wspieranie konkurencyjności europejskiej gospodarki w coraz bardziej konkurencyjnym świecie i dawanie

konsumentom większego wyboru, lepszej jakości i niższych cen, pomagając jednocześnie poprzez swoją politykę, wzmacniać spójność społeczną i gospodarczą pomiędzy Państwami Członkowskimi i zmniejszać pewne nierówności. Usługi pocztowe odgrywają tutaj kluczową rolę. Wspólnota jest zaangażowana w promowanie swoich funkcji ogólnego interesu gospodarczego, jak uroczyste potwierdzono w nowym art. 7d, wprowadzonym Traktatem Amsterdamskim, podczas podnoszenia ich skuteczności. Mechanizmy rynkowe wprowadzają lepszy podział zasobów i wyższą efektywność w dostarczaniu usług dla głównego beneficjanta, którym jest konsument, który otrzymuje lepszą jakość przy niższej cenie. Jednakże te mechanizmy mają czasami swoje granice; w wyniku czego potencjalne korzyści mogłyby nie rozszerzać się na całą populację, a co za tym idzie cel promowania spójności społecznej i terytorialnej w Unii może nie zostać osiągnięty. Władza publiczna musi wtedy zapewniać, że interes ogólny jest brany pod uwagę.

Tradycyjne struktury niektórych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które są zorganizowane na podstawie monopolu krajowych, stanowią wyzwanie dla europejskiej integracji gospodarczej. Dotyczy to również monopolu pocztowych, nawet jeżeli są one usprawiedliwione, co może utrudniać sprawne działanie rynku, w szczególności poprzez blokowanie szczególnego sektora rynku.

Prawdziwym wyzwaniem jest zapewnienie gładkiego wzajemnego oddziaływania pomiędzy wymaganiami jednolitego rynku w warunkach swobodnego przepływu, gospodarczej wydajności i dynamizmu, wolnej konkurencji oraz celów użyteczności publicznej. To wzajemne oddziaływanie musi przynosić korzyść indywidualnym obywatelom oraz społeczeństwu jako całości. Jest to trudne do wyważenia działanie, jako że cel stale się porusza: jednolity rynek stale się rozszerza, a usługi publiczne, dalekie od ustalenia, muszą dostosowywać się do nowych wymagań.

Podstawowe pojęcie usługi powszechnej, które zostało zapoczątkowane przez Komisję⁽²⁾, ma zapewniać dostarczanie wysokiej jakości usługi do wszystkich za cenę, której każdy może podołać. Usługa powszechna jest określana zgodnie z zasadami: równości, powszechności, ciągłości i zdolności przystosowania; oraz na warunkach rzetelnej praktyki: otwartości zarządzania, ustanawiania ceny i finansowania oraz badaniu przez organy niezależne od

(1) KOM(96) 443 wersja ostateczna.

(2) Patrz: przypis 8.

tych zapewniających usługi. Nie wszystkie te kryteria są zawsze spełniane na poziomie krajowym, ale gdzie zostały wprowadzane z użyciem pojęcia europejskiej usługi powszechnej, tam miały miejsce pozytywne skutki dla rozwoju usług użyteczności publicznej. Usługa powszechna jest w Europie wyrażeniem wymagań i specjalnych cech europejskiego modelu społeczeństwa w ramach polityki, która łączy dynamiczny rynek, spójność i solidarność.

Powszechne usługi pocztowe wysokiej jakości mają wielkie znaczenie zarówno dla klientów prywatnych jak i biznesowych. Ze względu na rozwój elektronicznego handlu ich znaczenie będzie nawet wzrastało w bardzo bliskiej przyszłości. Usługi pocztowe mają tutaj cenną rolę do odegrania.

Dyrektywa 97/67/WE została przyjęta przez Parlament Europejski i Radę (dalej zwana „dyrektywą pocztową”) w odniesieniu do sektora pocztowego. Ma ona na celu wprowadzenie wspólnych reguł dla rozwijania sektora pocztowego i poprawy jakości usługi, jak również stopniowe otwieranie rynków w sposób kontrolowany.

Celem dyrektywy pocztowej jest ochrona usługi pocztowej jako długoterminowej usługi powszechnej. Nakłada ona na Państwa Członkowskie minimalne zharmonizowane normy usług powszechnych włącznie z wysoką jakością usług ogólnokrajowych z regularnymi gwarantowanymi dostawami po cenach, którym każdy może poddać. Włącznie z przyjmowaniem, sortowaniem, przemieszczaniem i doręczaniem listów jak również katalogów i paczek w granicach pewnej ceny i wagi. Obejmuje to też rejestrowane i ubezpieczone (*valeur déclarée*) przesyłki i ma zastosowanie do zarówno krajowych jak i transgranicznych dostaw. Należy zwrócić należytą uwagę na rozważania dotyczące ciągłości, poufności, bezstronności i równego traktowania jak również zdolności przystosowania.

Dla zagwarantowania finansowania usługi powszechnej, sektor może zostać zastrzeżony dla operatorów tej usługi powszechnej. Zakres zastrzeżonego sektora został zharmonizowany w dyrektywie pocztowej. Zgodnie z dyrektywą pocztową Państwa Członkowskie mogą jedynie przyznawać wyłączne prawa dostarczania usług pocztowych w zakresie, który jest niezbędny dla zagwarantowania utrzymania usługi powszechnej. Ponadto, dyrektywa pocztowa ustanawia maksymalny zakres, który Państwa Członkowskie mogą zastrzec dla osiągnięcia tego celu. Jakikolwiek dodatkowe fundusze, które mogą być wymagane dla usługi powszechnej mogą być finansowane poprzez wpisanie pewnych obowiązków do przywilejów operatorów handlowych; na przykład, można od nich wymagać dokonywania finansowych wpłat do funduszu kompensacyjnego administrowanego przez organ niezależny od beneficjanta albo beneficjentów, jak przewidziano w art. 9 dyrektywy pocztowej.

Dyrektywa pocztowa ustanawia minimalne wspólnotowe normy usług powszechnych i ustala wspólnotowe reguły dotyczące zastrzeżonego obszaru. Z tego względu zwiększa ona pewność prawną odnośnie do legalności kilku wyłączeń i specjalnych

praw w sektorze pocztowym. Jednakże są tam środki publiczne, które nie są nią regulowane, i które mogą pozostawać w konflikcie z regułami Traktatu skierowanymi do Państw Członkowskich. Autonomiczne zachowanie operatorów pocztowych pozostaje również uzależnione od reguł konkurencji w Traktacie.

Artykuł 90 ust. 2 Traktatu stanowi, że dostawcy usług świadczonych w interesie publicznym mogą zostać zwolnieni z reguł zapisanych w Traktacie, w zakresie, w którym stosowania tych reguł mogłyby utrudniać wykonanie zadań interesu publicznego, za które są one odpowiedzialne. Jednakże to zwolnienie z reguł Traktatu jest uzależnione od zasady proporcjonalności. Zasada ta jest zaprojektowana dla zapewnienia najlepszego dopasowania pomiędzy obowiązkiem zapewnienia usługi użyteczności publicznej a sposobem, w którym usługi faktycznie są dostarczane tak, aby używane środki były proporcjonalne do oczekiwanego efektu. Zasada jest określona w sposób zapewniający elastyczną równowagę uwzględniającą formalne i budżetowe ograniczenia, które mogą różnić się w różnych sektorach. Tworzy ona także, najlepszą możliwą interakcję pomiędzy efektywnością rynku a wymaganiami interesu publicznego, poprzez zapewnianie, że środki użyte do zaspokojenia wymagań nie przeszkadzają nadmiernie w sprawnym działaniu jednolitego rynku europejskiego i nie naruszają handlu w zakresie, który byłby sprzeczny z interesem Wspólnoty (!).

Stosowanie reguł Traktatu, włącznie z możliwością zastosowania zwolnienia z art. 90 ust. 2 odnośnie do zarówno zachowania przedsiębiorców jak i środków publicznych, może być dokonywane jedynie na zasadzie indywidualnego podejścia do każdej sprawy. Jednakże celem zwiększenia pewności prawnej odnośnie do środków nieobjętych dyrektywą pocztową, wydaje się wysoko pożądane objaśnienie interpretacji Traktatu przez Komisję i podejście, które ma na celu podążanie za przyszłym stosowaniem tych reguł. Komisja w szczególności uważa, że z zastrzeżeniem postanowień art. 90 ust. 2 w odniesieniu do dostarczania usług powszechnych, stosowanie reguł Traktatu mogłoby promować konkurencyjność aktywnych przedsiębiorców w sektorze pocztowym, przynosić korzyści konsumentom oraz wspierać w pozytywny sposób cele użyteczności publicznej.

Sektor pocztowy w Unii Europejskiej jest charakteryzowany przez obszary, które Państwa Członkowskie zastrzegły celem zagwarantowania usługi powszechnej i które są aktualnie harmonizowane przez dyrektywę pocztową celem ograniczenia zniekształcających skutków pomiędzy Państwami Członkowskimi. Zgodnie z Traktatem, Komisja musi zapewnić, że, w celu zapewnienia maksymalnych korzyści oraz ograniczenia wszystkich

(!) Zobacz wyrok z dnia 23 października 1997 r. w sprawach C-157/94 do C-160/94 „Obowiązki Państwa Członkowskiego – Elektryczność”. Komisja przeciw Holandii (157/94), Włochom (158/94), Francji (154/94), Hiszpanii (160/94).

znieszczałających wpływów na konsumentów, monopole pocztowe stosują się do reguł Traktatu, a w szczególności do reguł konkurencji. Dążąc do tego celu, poprzez stosowanie reguł konkurencji do sektora na zasadzie indywidualnego podejścia do każdej sprawy, Komisja zapewni, że siła monopoli nie jest używana dla rozszerzania chronionej pozycji dominującej na zliberalizowane działalności albo dla nieuzasadnionej dyskryminacji z korzyścią dla dużych rachunków kosztem małych użytkowników. Komisja zapewni również, by monopole pocztowe przyznawane w obszarze usług transgranicznych nie były używane dla tworzenia albo podtrzymywania bezprawnych karteli cenowych szkodzących interesom spółek i konsumentów w Unii Europejskiej.

Niniejsze obwieszczenie wyjaśnia uczestnikom rynkowym praktyczne skutki przydatności reguł konkurencji dla sektora pocztowego oraz możliwe odstępstwa od tych zasad. Przedstawia podejście, które Komisja mogłaby przyjąć, w kontekście opartym na ciągłym istnieniu specjalnych i wyłącznych praw zharmonizowanych przez dyrektywę pocztową, w ocenie indywidualnych przypadków albo przed Trybunałem Sprawiedliwości w przypadkach przekazanych do Trybunału przez krajowe sądy na mocy art. 177 Traktatu.

1. DEFINICJE

W kontekście niniejszego obwieszczenia, stosuje się poniższe definicje ⁽¹⁾:

„usługi pocztowe”: usługi obejmujące przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych;

„publiczna sieć pocztowa”: system organizacji i wszelkiego rodzaju zasoby stosowane przez operatora/operatorów świadczącego/świadczących usługi powszechne, w szczególności w celu:

- przyjmowania przesyłek pocztowych objętych obowiązkiem świadczenia usług powszechnych z punktów dostępu na terenie całego kraju,
- kierowania i opracowywania przesyłek z punktu dostępu sieci pocztowej do centrum doręczeń,

— doręczania pod adresy podane na przesyłkach;

„punkty dostępu”: urządzenia fizyczne, obejmujące skrzynki pocztowe udostępnione ludności na publicznych drogach lub w obiektach operatora świadczącego usługi powszechne, w których przesyłki pocztowe mogą być nadawane przez klientów w publicznej sieci pocztowej;

„przyjmowanie”: czynność polegająca na wybieraniu przesyłek pocztowych nadanych w punktach dostępu;

„doręczanie”: proces od sortowania w centrum doręczeń do doręczenia przesyłek pocztowych do adresatów;

„przesyłka pocztowa”: przesyłka opatrzona adresem w ostatecznej formie, w której ma być przewieziona przez operatora świadczącego usługi powszechne; poza przesyłkami z korespondencją, przesyłki takie obejmują także na przykład książki, katalogi, gazety, czasopisma i paczki pocztowe zawierające towar posiadający wartość handlową lub nieposiadający jej;

„przesyłka z korespondencją”: przekaz informacji w formie pisemnej na dowolnym nośniku fizycznym, która ma być przekazana i doręczona pod adres podany przez nadawcę przesyłki na samej przesyłce lub na jej opakowaniu; książki, katalogi, gazety i czasopisma nie powinny być uznawane za przesyłki z korespondencją;

„direct mail”: przekaz informacji składającej się wyłącznie z materiałów reklamowych, marketingowych lub promocyjnych i zawierającej identyczny przekaz, poza imieniem i nazwiskiem adresata, adresem i numerem identyfikacyjnym oraz innymi modyfikacjami niezmiennymi charakteru przekazu, która wysyłana jest do znacznej liczby adresatów, przekazywana i doręczana pod adres wskazany przez nadawcę na samej przesyłce lub na jej opakowaniu; krajowy organ regulacyjny dokona interpretacji terminu „znaczna liczba adresatów” w każdym Państwie Członkowskim i opublikuje odpowiednie definicje; rachunki, faktury, sprawozdania finansowe i inne nieidentyczne przekazy informacji nie są uznawane za „direct mail”. Przekaz informacji łączącej „direct mail” z innymi przesyłkami w tym samym opakowaniu nie jest uznawany za „direct mail”; „direct mail” dotyczy zarówno obrotu zagranicznego, jak i krajowego;

„wymiana dokumentów”: oferowanie środków, łącznie z udostępnieniem pomieszczeń na zasadzie *ad-hoc*, jak również przewożenie przez stronę trzecią, umożliwiające doręczanie

⁽¹⁾ Definicje będą interpretowane w świetle dyrektywy pocztowej i jakichkolwiek zmian wynikających z przeglądu tej dyrektywy.

własnych przesyłek w drodze wzajemnej wymiany przesyłek pocztowych pomiędzy użytkownikami korzystającymi z tej usługi;

„ekspresowe usługi pocztowe”: usługa rozszerzona, jako dodatek do większej szybkości i pewności w przyjmowaniu, dystrybucji oraz doręczaniu przesyłek, wszystkich albo kilku z poniższych dodatkowych usług: gwarancja dostawy w ustalonym dniu; przyjęcie w pkt pochodzenia; osobiste doręczenie do adresata; możliwość zmiany przeznaczenia i adresu w trakcie tranzytu; potwierdzenie wysłania przesyłki na pokwitowaniu dla nadawcy; kontrola i śledzenie wysyłanych przesyłek; zpersonalizowana usługa dla klientów i dostarczenie usługi na zamówienie, jeżeli i kiedy jest wymagana. Klienci są z zasady przygotowani zapłacić wyższą cenę dla taką usługę;

„operator świadczący usługi powszechne”: podmiot publiczny lub prywatny świadczący powszechne usługi pocztowe lub wybrane powszechne usługi pocztowe w Państwie Członkowskim, o tożsamości którego Komisja została powiadomiona;

„wyłączne prawa”: prawa przyznane przez Państwo Członkowskie, które rezerwuje dostarczanie usług pocztowych dla jednego przedsiębiorstwa poprzez jakiegokolwiek ustawodawcze, regulacyjne albo administracyjne instrumenty i rezerwuje dla niego prawo do zapewniania usług pocztowych lub podejmowania działalności w zakresie przyznanego obszaru geograficznego;

„szczególne prawa”: prawa przyznane przez Państwo Członkowskie dla ograniczonej liczby przedsiębiorców poprzez jakiegokolwiek ustawodawcze, regulacyjne albo administracyjne instrumenty w zakresie przyznanego obszaru geograficznego, które:

- na uznaniowej podstawie ograniczają, do dwu albo więcej, liczbę takich przedsiębiorców upoważnionych do zapewniania usługi albo podejmowania działalności, inaczej niż zgodnie z obiektywnymi, proporcjonalnymi i niedyskryminacyjnymi kryteriami, lub
- wyznaczają, inaczej niż zgodnie z takimi kryteriami, kilku ubiegających się przedsiębiorców jak przedsiębiorców upoważnionych do zapewniania usług albo podejmowania działalności, lub
- nadają jakimkolwiek przedsiębiorcy albo przedsiębiorcom, inaczej niż zgodnie z takimi kryteriami, prawne albo regulacyjne korzyści, które znacząco wpływają na kompetencje jakiegokolwiek innego przedsiębiorcy dla zapewnienia tej samej usługi albo podejmowania tej samej działalności w tym sam obszarze geograficznym przy znacząco porównywalnych warunkach;

„koszty końcowe”: zapłata operatorów świadczących usługi powszechne za doręczenie przychodzących przesyłek zagranicznych obejmujących przesyłki z innego Państwa Członkowskiego lub z państwa trzeciego;

„pośrednictwo”: jakikolwiek podmiot gospodarczy, który działa pomiędzy nadawcą i dostawcą usługi powszechnej, przez przyjmowanie, wyznaczania trasy i/lub uprzedniego sortowania przesyłek pocztowych, przed wprowadzeniem ich do publicznej sieci pocztowej tego samego albo innego kraju;

„krajowy organ regulacyjny”: organ lub organy w każdym Państwie Członkowskim, którym Państwo Członkowskie powierza, między innymi, funkcję regulacyjną objętą zakresem dyrektywy pocztowej;

„wymagania podstawowe”: ogólne przyczyny nieekonomiczne, które mogą skłonić Państwo Członkowskie do narzucenia warunków dotyczących świadczenia usług pocztowych ⁽¹⁾; przyczyny te obejmują tajemnicę korespondencji, bezpieczeństwo sieci, w związku z przewozem niebezpiecznych towarów i, tam, gdzie jest to uzasadnione, ochronę danych, ochronę środowiska i planowanie regionalne.

Ochrona danych może obejmować ochronę danych osobowych, tajemnicę informacji przekazywanych lub gromadzonych oraz ochronę prywatności.

2. DEFINICJA RYNKU I POZYCJA NA RYNKU POCZTOWYM

a) Definicja rynku geograficznego i rynku asortymentowego

- 2.1. Artykuły 85 i 86 Traktatu zakazują jako niezgodne ze wspólnym rynkiem jakiegokolwiek zachowanie przez jednego albo więcej przedsiębiorców, które może negatywnie wpływać na handel pomiędzy Państwami Członkowskimi, które obejmuje zapobieganie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji i/lub nadużywanie pozycji dominującej na wspólnym rynku albo na znacznej jego części. Terytoria Państw Członkowskich tworzą rozdzielone geograficzne rynki

⁽¹⁾ Znaczenie tego ważnego zdania w kontekście wspólnotowego prawa konkurencji zostało wyjaśnione w pkt 5.3.

odnośnie do doręczania krajowych przesyłek pocztowych jak również odnośnie do krajowego doręczenia przychodzących zagranicznych przesyłek pocztowych, głównie dzięki wyłącznym prawom operatorów powołanych w pkt 4.2 oraz ograniczeniom nałożonym na dostarczanie usług pocztowych. Każdy z geograficznych rynków tworzy znaczącą część wspólnego rynku. Dla określenia „ryнку właściwego”, kraj pochodzenia zagranicznej przesyłki przychodzącej jest bez znaczenia.

2.2. Odnosząc się do rynków asortymentowych, różnice w praktykach pomiędzy Państwami Członkowskimi wskazują, że w niektórych przypadkach niezbędne jest uznawanie kilku odmiennych rynków. Separacja różnych rynków asortymentowych jest właściwa, pośród innych działań, ze specjalnymi albo wyłącznymi przyznanymi prawami. W ocenie ich indywidualnych przypadków na podstawie różnego rynku i sytuacji regulacyjnej w Państwach Członkowskich oraz na podstawie zharmonizowanego programu przewidzianego w dyrektywie pocztowej, Komisja będzie z zasady uważać, że pewna liczba odmiennych rynków asortymentowych istnieje, takich jak przyjmowanie, sortowanie, transport i doręczanie przesyłek pocztowych oraz na przykład „direct mail” i przesyłki zagraniczne. Komisja będzie brać pod uwagę fakt, że te rynki są całkowicie lub częściowo zliberalizowane w niektórych Państwach Członkowskich. Komisja będzie brać pod uwagę powyższe rynki oceniając przypadki indywidualne.

2.3. Ogólna usługa listowa dotyczy dostawy przesyłek z korespondencją na adresy umieszczone na przesyłkach.

Nie obejmuje ona samodosarczenia, które jest dostarczeniem usług pocztowych przez osobę fizyczną albo prawną (włączając bliźniaczą albo pomocniczą organizację), która jest twórcą przesyłki.

Zgodnie z praktyką wielu Państw Członkowskich, wyłączone są również takie przesyłki pocztowe, które nie są uważane za przesyłki z korespondencją, gdyż składają się z identycznych kopii tego samego pisanego komunikatu i nie zostały zmieniane przez dodatki, skreślenia albo wskazania inne niż nazwa adresata i jego adres. Takimi przesyłkami są magazyny, gazety, drukowane okresowe katalogi, jak również towary albo dokumenty towarzyszące i związane z takimi przesyłkami.

Przesyłki „direct mail” objęte są definicją przesyłek z korespondencją. Jednakże przesyłki „direct mail” nie zawierają spersonalizowanych wiadomości. Przesyłki „direct mail” są

ukierunkowane na potrzeby szczególnych operatorów dla handlowych usług komunikacyjnych, jako uzupełnienie do reklamy w środkach przekazu. Ponadto, nadawcy przesyłek „direct mail” nie koniecznie wymagają tych samych krótkich czasów dostawy, wycenianych na pierwszą klasę w taryfie listowej, wymagane przez klientów żądających usługi na rynku jak określono powyżej. Fakt, że obie usługi nie zawsze są bezpośrednio wymienne wskazuje na możliwość odrębnych rynków.

2.4. Inne odrębne rynki obejmują, na przykład, rynek poczty ekspresowej, rynek wymiany dokumentów, jak również rynek dla nowych usług (usługi całkiem odmienne od konwencjonalnych usług). Działalności łączące nowe technologie telekomunikacyjne i niektóre elementy usług pocztowych mogą być, ale niekoniecznie są, nowymi usługami w znaczeniu określonym w dyrektywie pocztowej. Dokładnie, mogą oni odzwierciedlać zdolności przystosowawcze tradycyjnych usług.

Wymiana dokumentów różni się od rynku, o którym mowa w pkt 2.3, jako że nie obejmuje ona przyjmowania i doręczania do adresata transportowanej przesyłki pocztowej. Obejmuje jedynie środki, włączając dostarczanie doraźnych części wstępnych jak również transport przez stronę trzecią, dopuszczając samodoręczenie przez wzajemną zamianę przesyłek pocztowych pomiędzy użytkownikami zapisanymi do tej usługi. Użytkownicy wymiany dokumentów są członkami zamkniętej grupy użytkowników.

Ekspresowe usługi pocztowe też różnią się od rynku, o którym mowa w pkt 2.3, z uwagi na wartość dodaną przez porównanie z podstawową usługą pocztową⁽¹⁾. Dodatkowo dla szybszego i bardziej godnego zaufania przyjmowania, kierowania i doręczania przesyłek pocztowych, ekspresowe usługi pocztowe charakteryzowane są przez dostarczanie niektórych albo wszystkich z poniższych usług dodatkowych: gwarancji dostawy w ustalonym dniu; przyjęcie z adresu wysyłającego; osobiste doręczenia na adres; możliwość zmiany przeznaczenia i adresu w trakcie tranzytu; potwierdzenie nadawcy o dostarczeniu; kontrola i śledzenie; spersonalizowane traktowanie klientów i dostarczenie usługi zgodnie z zamówieniem. Klienci są z zasady przygotowani zapłacić wyższą cenę za taką usługę. Jak zdefiniowano w dyrektywie pocztowej, usługi zastrzeżone mogą zawierać przyspieszoną dostawę przesyłek z korespondencją krajową wchodzących w zakres zapisanej ceny i limitów wagowych.

(1) Decyzje Komisji 90/16/EWG (Dz.U. L 10 z 12.1.1990, str. 47) i 90/456/EWG (Dz.U. L 233 z 28.8.1990, str. 19).

2.5. Bez uszczerbku dla definicji usługi zastrzeżonej określonej w dyrektywie pocztowej, różne działalności mogą być rozpoznawane, w zakresie ogólnych usług listowych, które spełniają odmienne potrzeby i powinny z zasady być uważane za odrębne rynki; rynki przyjmowania przesyłek i sortowania przesyłek pocztowych, rynek transportu przesyłek pocztowych i, ostatecznie, dostawy przesyłek pocztowych (krajowych albo przychodzących zza granicy). W tym względzie, muszą zostać dostrzeżone różne kategorie klientów. Prywatni klienci żądają odmiennych produktów albo usług jako jedną zintegrowaną usługę. Klienci biznesowi, którzy dostarczają większość dochodów operatorów, o których mowa w pkt 4.2, czynnie śledzą możliwości zamiany na odmienne, alternatywne składniki rozwiązań usług końcowych (odnośnie do poziomów jakości usług i/lub ponoszonych kosztów), które są w niektórych przypadkach dostarczane albo zakontraktowane przez innych operatorów. Klienci biznesowi chcą równoważyć korzyści i niedogodności samodostarczeniowych wersji dostarczeń przez operatora pocztowego. Istniejące monopole ograniczają zewnętrzne dostarczanie tych indywidualnych usług, ale w innym przypadku ograniczałyby one zewnętrzne dostarczanie tych indywidualnych usług, stosownie do warunków rynkowych. Rzeczywistość rynkowa wspiera opinię, że przyjmowanie, sortowanie, transport i doręczanie przesyłek pocztowych tworzą różne rynki ⁽¹⁾. Z punktu widzenia prawa konkurencji, rozróżnienie pomiędzy czterema rynkami może być stosowne.

W przypadku zagranicznej przesyłki, przyjmowanie przesyłek i przewóz zostanie dokonane przez operatora pocztowego innego niż ten, który zapewnia dystrybucję. Jest to także przypadek, który dotyczy przesyłek krajowych odkąd większość operatorów pocztowych pozwala większym klientom podejmować sortowanie ruchu masowego w zamian za upusty, oparte na ich taryfach publicznych. Przechowywanie i przyjmowanie przesyłek pocztowych oraz metody płatności także zmieniają się w tych okolicznościach. Pomieszczenia pocztowe większych spółek są teraz często obsługiwane przez pośredników, którzy przygotowują i wstępnie sortują przesyłki pocztowe przed przekazaniem ich operatorowi pocztowemu do końcowej dystrybucji. Ponadto, wszyscy operatorzy pocztowi umożliwili pewien rodzaj wcześniejszego dostępu do dystrybucji. Ponadto, wszyscy operatorzy pocztowi pozwalają na jakiś rodzaj wcześniejszego dostępu do ich sieci pocztowej, na przykład poprzez pozwolenie albo nawet żądanie (posortowanego) deponowania przesyłek w centrum ekspedycyjnym albo sortującym. To pozwala w wielu przypadkach na wyższą pewność (jakość usługi) poprzez pomijanie źródła jakiegokolwiek niepowodzeń w późniejszej sieci pocztowej.

⁽¹⁾ Zobacz obwieszczenie Komisji w sprawie definicji dotyczącej rynku właściwego w celu stosowania wspólnotowego prawa ochrony konkurencji (Dz.U. C 372 z 9.12.1997, str. 5).

b) **Pozycja dominująca**

2.6. Jako że w większości Państw Członkowskich operator, o którym mowa w pkt 4.2, jest na podstawie wyłącznych praw jemu przyznanych, jedynym operatorem kontrolującym publiczną sieć pocztową pokrywającą całe terytorium Państwa Członkowskiego, taki operator posiada na krajowym rynku pozycję dominującą w znaczeniu art. 86 Traktatu w dystrybucji przesyłek z korespondencją. Dystrybucja stanowi usługę dla użytkowników, która umożliwia oszczędności na istotną skalę, a operator zapewniający tę usługę jest w większości przypadków również dominujący na rynkach przyjmowania, sortowania i transportu przesyłek pocztowych. Dodatkowo, przedsiębiorstwo, które zapewnia dystrybucję, szczególnie jeżeli także prowadzi ono lokale urzędów pocztowych, ma ważną korzyść bycia postrzeganym przez użytkowników jako główne przedsiębiorstwo pocztowe, ponieważ jest on jednym z najbardziej widocznych, i dlatego jest naturalnym pierwszym wyborem. Ponadto, w większości Państw Członkowskich ta dominująca pozycja dotyczy również usług takich jak przesyłki polecane albo usługi specjalnego dostarczenia, i/lub niektóre sektory rynku paczek.

c) **Obowiązki dominujących operatorów pocztowych**

2.7. Zgodnie z art. 86 ust. 2 lit. b) Traktatu, nadużywanie może polegać na ograniczaniu wykonywania usługi ze szkodą dla konsumentów. Jeżeli Państwo Członkowskie przyznaje wyłączne prawa operatorowi, o którym mowa w pkt 4.2 na usługi, których on nie świadczy lub świadczy na warunkach niezaspokajających potrzeb klientów w ten sam sposób jak usługi, które mogłyby zaoferować konkurencyjni operatorzy handlowi, to wtedy Państwo Członkowskie skłania tych operatorów, poprzez proste skorzystanie z wyłącznych praw im udzielonych, do ograniczenia dostarczania danej usługi, ponieważ w tym przypadku, niemożliwe jest efektywne wykonywanie tych działalności przez spółki prywatne. Szczególnie jest to przypadek, gdy środki przyjęte dla ochrony usług pocztowych ograniczają dostarczanie innych odrębnych usług na odrębnych albo sąsiadujących rynkach takich jak ekspresowe usługi pocztowe. Komisja zażądała odkilku Państw Członkowskich uchylenia ograniczeń wynikających z wyłącznych praw odnośnie do dostarczania ekspresowych usług pocztowych przez międzynarodowych kurierów ⁽²⁾.

⁽²⁾ Patrz: przypis 13.

Inny rodzaj możliwego nadużywania obejmuje dostarczanie poważnie nieskutecznej usługi i nieumiejętność wykorzystania rozwoju technologicznego. Szkodzi to klientom, którym uniemożliwiono wybór pomiędzy alternatywnymi dostawcami. Na przykład, sprawozdanie przygotowane dla Komisji ⁽¹⁾ w 1994 r. pokazało, że publiczni operatorzy pocztowi w Państwach Członkowskich, gdy nie byli poddani konkurencji, nie dokonali żadnego znaczącego postępu w normalizacji rozmiarów i wag od 1990 r. Sprawozdanie pokazało też, że kilku operatorów pocztowych stosowało ukryte subsydiowanie krzyżowe pomiędzy zastrzeżonymi i niezastrzeżonymi usługami (patrz: pkt 3.1 i 3.4), które stosownie do tamtego badania, objaśniało większość różnic cenowych pomiędzy Państwami Członkowskimi w 1994 r., szczególnie karząc lokalnych użytkowników, którzy nie kwalifikują się do jakichkolwiek programów dyskontowych, jako że używają oni usług zastrzeżonych, wycenionych na poziomie wyższym niż niezbędny.

Podane przykłady ilustrują możliwość, że tam gdzie przyznawane są specjalne albo wyłączne prawa, tam operatorzy pocztowi mogą dopuścić do obniżenia jakości usług ⁽²⁾ i pomijając podejmowanie niezbędnych kroków do poprawy jakości usługi. W takich przypadkach, Komisja może być skłonna do działania biorąc pod uwagę warunki wyjaśnione w pkt 8.3.

W odniesieniu do transgranicznych usług pocztowych, badania, o których mowa powyżej pokazały, że jakość tych usług powinna być znacząco poprawiona celem spełnienia potrzeb klientów a w szczególności lokalnych klientów, którzy nie mogą pozwolić sobie na korzystanie z usług spółek kurierskich lub przesyłania faksowego. Niezależne środki podjęte w 1995 r. i 1996 r. pokazują poprawę jakości usług od 1994 r. Jednakże te środki mogą jedynie dotyczyć przesyłek pocztowych pierwszej klasy, a najbardziej aktualne pomiary pokazują, że jakość ponownie nieznacznie spadła.

⁽¹⁾ UFC – Que Choisir, Usługi pocztowe w Unii Europejskiej, kwiecień 1994 r.

⁽²⁾ W wielu Państwach Członkowskich użytkownicy mogli, kilka dekad wcześniej, ciągle polegać na tej usłudze otrzymywania po południu zwykłych listów wysłanych rano. Od tego czasu, był obserwowany ciągły spadek jakości usług, i w szczególności liczby dziennych obchodów listonoszy, które zostały zmniejszane z pięciu do jednego (albo dwóch w kilku miastach Unii Europejskiej). Wyłączne prawa organizacji pocztowych, odkąd uniemożliwiły one innym spółkom wejście na rynek, sprzyjały spadkowi jakości. Jako skutek organizacji pocztowe nie zdołały przez wprowadzanie nowoczesnej technologii zrekompensować wzrostu zarobków i redukcji godzin pracy, jak zostało to zrobione przez przedsiębiorstwa w przemysłach otwartych na konkurencję.

Większość pocztowych operatorów publicznych Wspólnoty zgłosiła Komisji porozumienie, co do końcowych opłat za oszacowania zgodne z traktatowymi regułami konkurencji. Strony porozumienia wyjaśniły, że ich celem jest ustanowienie uczciwego wynagrodzenia za dostawy transgranicznych przesyłek pocztowych dokładnie odzwierciedlającego poniesione rzeczywiste koszty oraz ulepszenie jakości transgranicznych usług pocztowych.

2.8. Nieuzasadniona odmowa dostawy jest także nadużywaniem zakazanym przez art. 86 Traktatu. Takie zachowanie prowadzi do ograniczenia usług w znaczeniu art. 86, ust. 2, lit. b) i, jeżeli stosowane jedynie do kilku użytkowników, kończy się dyskryminacją niezgodną z art. 86, ust. 2 lit. c), który wymaga by nierówne warunki nie były stosowane do równoważnych transakcji. W większości Państw Członkowskich, operatorzy, o których mowa w pkt 4.2, dostarczają pośrednikom dostęp na różnych punktach dostępu do swojej sieci pocztowej. Jednakże warunki dostępu, a w szczególności stosowane taryfy, są często poufne i mogą ułatwiać stosowanie dyskryminacyjnych warunków. Państwa Członkowskie powinny zapewniać, by ich ustawodawstwo pocztowe nie zachęcało operatorów pocztowych do niesłusznego rozróżniania stosowanych warunków albo wyłączenia pewnych spółek.

2.9. Podczas gdy dominująca firma może bronić swojej pozycji poprzez konkurowanie z rywalami, to jednakże ma specjalny obowiązek, by dalej nie zmniejszać stopnia konkurencji pozostającej na rynku. Praktyki wyłączeniowe mogą być skierowana przeciw istniejącym konkurentom na rynku albo ukierunkowana na utrudnienie dostępu do rynku nowym uczestnikom. Przykładami takiego nielegalnego zachowania są: odmowa handlu w celu wyeliminowania konkurenta przez firmę, która jest jedynym albo dominującym źródłem zaopatrzenia w produkt albo kontroluje dostęp do istotnej technologii albo infrastruktury; grabieżcza wycena i selektywne zmniejszanie cen (patrz: sekcja 3); wyłączeniowe umowy handlowe; dyskryminacja jako część szerszego wzoru monopolizacyjnego zachowania zaprojektowanego na wyłączenie konkurentów; i wyłączeniowe programy rabatowe.

3. SUBSYDIOWANIE KRZYŻOWE

b) Skutki

a) Podstawowe zasady

- 3.1. Subsydiowanie krzyżowe oznacza, że przedsiębiorcy ponoszą albo przenoszą wszystkie albo część kosztów swojej działalności z jednego rynku geograficznego albo asortymentowego do swojej działalności na innym rynku geograficznym albo asortymentowym. W pewnych okolicznościach, subsydiowanie krzyżowe w sektorze pocztowym, gdzie prawie wszyscy operatorzy dostarczają usługi zastrzeżone i niezastrzeżone, mogą zniekształcać konkurencję i prowadzić do pobicia konkurentów przez oferty, które są możliwe do wypełnienia nie dzięki skuteczności (włączając cel handlowy) i wydajności, ale dzięki subsydiowaniu krzyżowemu. Unikanie subsydiowania krzyżowego prowadzącego do nieuczciwej konkurencji jest decydujące dla rozwoju sektora pocztowego.
- 3.2. Subsydiowanie krzyżowe nie zniekształca konkurencji, kiedy koszty zastrzeżonych działalności są subsydiowane przez dochód wygenerowany przez inne zastrzeżone usługi, ponieważ żadna konkurencja nie jest możliwa w odniesieniu do tych usług. Ta forma subsydiowania może być czasami niezbędna, dla umożliwienia operatorom, o których mowa w pkt 4.2 wykonywania ich obowiązku zapewniania usługi powszechnej, i dla każdego na tych samych warunkach⁽¹⁾. Na przykład, nieopłacalna dostawa przesyłek pocztowych w obszarach wiejskich jest subsydiowana przez dochody od zyskownych dostaw przesyłek pocztowych w obszarach miejskich. To samo może być też powiedziane o subsydiowaniu dostarczania usług zastrzeżonych przez dochody generowane przez działalności otwarte na konkurencję. Ponadto, subsydiowanie krzyżowe pomiędzy niezastrzeżonymi działalnościami nie jest samo w sobie niewłaściwe.
- 3.3. Odwrotnie, subsydiowanie działalności otwartej na konkurencję poprzez przydzielanie ich kosztów do zastrzeżonych usług powoduje możliwość zniekształcania konkurencji na gruncie art. 86. Może stać się nadużyciem przez przedsiębiorstwo utrzymujące pozycję dominującą we Wspólnocie. Ponadto, użytkownicy działalności objętych przez monopol musieliby ponosić koszty, które są niezwiązane z tymi działalnościami. Mimo wszystko, spółki dominujące również dużo konkurują, co do ceny, lub zwiększają przepływ swojej gotówki i otrzymują jedynie częściowy zwrot ze swoich ustalonych kosztów, chyba że ceny są grabieżcze albo stoją w sprzeczności z odnośnym przepisem krajowym albo Wspólnotowym.
- 3.4. Odniesienie do subsydiów krzyżowych zostało dokonane w pkt 2.7; obowiązki dominujących operatorów pocztowych. Operatorzy, o których mowa w pkt 4.2, nie powinni używać dochodów z zastrzeżonego obszaru do subsydiowania krzyżowego działalności w obszarach otwartych na konkurencję. Taka praktyka może przeszkadzać, ograniczać lub zniekształcać konkurencję w niezastrzeżonym obszarze. Jednakże w niektórych usprawiedliwianych przypadkach, z zastrzeżeniem przepisów art. 90 ust. 2, subsydiowanie krzyżowe może być uważane za legalne, na przykład dla przesyłek kultury⁽²⁾, tak długo jak jest ona stosowana w niedyskryminacyjny sposób albo dla szczególnych usług dla upośledzonych społecznie, medycznie i gospodarczo. Kiedy niezbędne, Komisja będzie wskazywać na jakie inne zwolnienia pozwala Traktat. We wszystkich pozostałych przypadkach, biorąc pod uwagę wskazania pkt 3.3, cena konkurencyjnych usług ofiarowanych przez operatora, o którym mowa w pkt 4.2 powinna, z uwagi na trudności w alokacji wspólnych kosztów, w zasadzie być równa średniemu całkowitemu kosztowi dostarczenia. Oznacza to pokrycie bezpośrednich kosztów wraz z stosowną częścią wspólnych i globalnych kosztów operatora. Obiektywne kryterium, takie jak rozmiar, zużyty czas (pracy), lub intensywność zużycia, powinni być używane dla określenia stosownej proporcji. Używając obrotu wygenerowanego przez zaangażowane usługi jako kryterium w przypadku subsydiowania krzyżowego, należy mieć świadomość, że obroty danej działalności są sztucznie utrzymywane na niskim poziomie. Czynniki wpływające na popyt, takie jak przychody albo zyski, są same w sobie dotknięte przez techniki mające na celu wyeliminowanie konkurencji. Jeżeli usługi były ofiarowywane systematycznie i selektywnie za cenę poniżej przeciętnego kosztu całkowitego, Komisja powinna, na zasadzie indywidualnych przypadków, zbadać sprawę na mocy art. 86, lub na mocy art. 86 i art. 90 ust. 1 lub na mocy art. 92.

4. PRZEDSIĘBIORSTWA PUBLICZNE A PRAWA SPECJALNE LUB WYŁĄCZNE

- 4.1. Traktat zobowiązuje Państwa Członkowskie, w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw, którym przyznają prawa specjalne albo wyłączne, do niewprowadzania ani utrzymywania jakichkolwiek środków

⁽¹⁾ Patrz: dyrektywa pocztowa, akapity 16 i 28 oraz rozdział 5.

⁽²⁾ Określony przez UPU jako „praca umysłowa”, zawierająca książki, gazety, periodyki i czasopisma.

sprzecznych z normami Traktatu (art. 90 ust. 1). Wyrażenie „przedsiębiorstwo” dotyczy każdej osoby albo prawnej jednostki wykonującej działalność gospodarczą, niezależnie od jej statusu prawnego oraz sposobu, w jaki jest ona finansowana. Przyjmowanie, sortowanie, przewóz i dystrybucja przesyłek pocztowych tworzą gospodarcze działalności i te usługi są normalnie dostarczane za wynagrodzeniem.

Termin „przedsiębiorstwo publiczne” dotyczy każdego przedsiębiorstwa, na które władze publiczne mogą mieć bezpośredni albo pośredni dominujący wpływ na podstawie prawa własności, swojego finansowego udziału w nim albo reguł, które nią rządzą⁽¹⁾. Dominujący wpływ ze strony władz publicznych może być w szczególności przypuszczalny, gdy władze publiczne są w posiadaniu, bezpośrednio albo pośrednio, większości subskrybowanego kapitału przedsiębiorstwa, kontrolują większość prawa głosu związanego z akcjami wyemitowanymi przez przedsiębiorstwo albo mogą mianować więcej niż połowę z członków zarządu, kierownictwa albo rady nadzorczej. Organy, które są częścią administracji Państwa Członkowskiego i które dostarczają w zorganizowany sposób usługi pocztowe dla stron trzecich w zamian za wynagrodzenie będą uważane za takie przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa, którym przyznano specjalne albo wyłączne prawa mogą, zgodnie z art. 90 ust. 1, być zarówno publiczne jak i prywatne.

4.2. Przepisy krajowe dotyczące operatorów pocztowych, dla których Państwa Członkowskie przyznały specjalne albo wyłączne prawa do zapewniania pewnych usług pocztowych są „środkami” w znaczeniu art. 90 ust. 1 Traktatu i muszą być oceniane zgodnie z przepisami Traktatu, do których ten artykuł się odnosi.

Dodatkowo do obowiązków Państw Członkowskich z art. 90 ust. 1, przedsiębiorstwa publiczne oraz przedsiębiorstwa, którym zostały przyznane specjalne albo wyłączne prawa są również poddane przepisom art. 85 i 86.

4.3. W większości Państw Członkowskich, specjalne i wyłączne prawa mają zastosowanie do usług takich jak przyjmowanie, przewóz i dystrybucja pewnych przesyłek pocztowych, jak również do sposobu, w jaki te usługi są dostarczane, takie jak wyłącznie prawo do umieszczania skrzynek pocztowych wzdłuż dróg publicznych albo wydawania znaczków noszących nazwę danego kraju.

⁽¹⁾ Dyrektywa Komisji 80/723/WE w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, Dz.U. L 195 z 29.7.1980, str. 35.

5. SWOBODA ŚWIADCZENIA USŁUG

a) Zasady podstawowe

5.1. Przyznawanie specjalnych albo wyłącznych praw jednemu albo więcej operatorowi, o których mowa w pkt 4.2, do wykonywania przyjmowania, włącznie z publicznym poborem, transportu i dystrybucji pewnych kategorii przesyłek pocztowych, niechybnie ogranicza dostarczanie takich usług, zarówno przez spółki założone w innych Państwach Członkowskich oraz przez przedsiębiorstwa działające w danym Państwie Członkowskim. To ograniczenie ma transgraniczny charakter w przypadku gdy adresaci albo nadawcy przesyłek pocztowych obsługiwanych przez tych przedsiębiorców mają swoją siedzibę w innych Państwach Członkowskich. W praktyce, ograniczenia w dostarczaniu usług pocztowych, w znaczeniu art. 59 Traktatu⁽²⁾, zawierają zakaz transportu pewnych kategorii przesyłek pocztowych do innych Państw Członkowskich, także przez pośredników, jak również zakaz dostarczania przesyłek transgranicznych. Dyrektywa pocztowa ustanawia uzasadnione ograniczenia na dostarczanie usług pocztowych.

5.2. Artykuł 66, czytany w połączeniu z art. 55 i 56 Traktatu, określa wyjątki od art. 59. Jako że są one wyjątkami od podstawowej zasady, muszą być one restrykcyjnie interpretowane. W odniesieniu do usług pocztowych, wyjątek na mocy art. 55 ma zastosowanie jedynie do transportu i dystrybucji specjalnego rodzaju przesyłek pocztowych, które stanowią przesyłki pocztowe zbierane w toku procedury sądowej albo administracyjnej, związane, nawet okazjnie, z wykonywaniem urzędowej władzy, w szczególności zawiadomienia zgodnie z jakimikolwiek procedurami sądowymi albo administracyjnymi. Dlatego też, transport i dystrybucja takich przesyłek na terytorium Państwa Członkowskiego może zostać podporządkowywana wymogom licencyjnym (patrz pkt 5.5) w celu ochrony interesu publicznego. Warunki innych odstępstw od postanowień Traktatu wymienione w tych przepisach nie będą normalnie spełniane w stosunku do usług pocztowych. A zatem usługi nie mogą same w sobie zagrażać polityce publicznej i nie mogą wpływać na zdrowie publiczne.

5.3. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości pozwala z zasady, na dalsze odstępstwa na podstawie wymagań obowiązkowych, pod warunkiem że spełniają one niegospodarcze istotne wymagania w ogólnym interesie, są stosowane bez dyskryminacji oraz są właściwe i proporcjonalne do celu,

⁽²⁾ Dla ogólnego objaśnienia zasad wynikających z art. 59, zobacz komunikat interpretacyjny Komisji dotyczący swobodnego przepływu usług przez granice (Dz.U. C 334 z 9.12.1993, str. 3).

który ma być osiągnięty. W odniesieniu do usług pocztowych, istotnymi wymaganiami, które Komisja uważałaby za usprawiedliwione ograniczenia w swobodzie świadczenia usług pocztowych, są ochrona danych uzależniona od środków zbliżeniowych podjętych w tym zakresie, poufność korespondencji, bezpieczeństwo sieci w odniesieniu do transportu niebezpiecznych towarów, jak również, tam gdzie uzasadnione na mocy postanowień Traktatu, ochrona środowiska i regionalne planowanie. W przeciwnym razie, Komisja nie uważałaby za usprawiedliwione nałożenie ograniczeń w swobodzie świadczenia usług pocztowych z powodu ochrony konsumenta, ponieważ te wymagania interesu publicznego mogą zostać spełnione poprzez ogólne prawodawstwo w sprawie praktyk uczciwego handlu i ochrony konsumenta. Korzyści dla konsumentów są wzmacnione poprzez swobodę świadczenia usług pocztowych, pod warunkiem że obowiązek świadczenia usług powszechnych jest dobrze zdefiniowany na podstawie dyrektywy pocztowej i może być wypełniony.

5.4. Dlatego Komisja uważa, że utrzymanie jakichkolwiek specjalnych lub wyłącznych praw, które ograniczają transgraniczne dostarczanie usług pocztowych musi być usprawiedliwione w świetle art. 90 i 59 Traktatu. Obecnie, specjalne albo wyłączne prawa, których zakres nie wykracza poza zastrzeżone usługi jak określono w dyrektywie pocztowej są objęte domniemanym uzasadnieniem na mocy art. 90 ust. 2. Zewnętrzne transgraniczne przesyłki pocztowe są z mocy prawa i faktycznie zliberalizowane w kilku Państwach Członkowskich, takich jak Dania, Niemcy, Finlandia, Szwecja i Zjednoczony Królestwo.

b) Skutki

5.5. Przyjęcie środków zawartych w dyrektywie pocztowej wymaga od Państw Członkowskich uregulowania usług pocztowych. Jeżeli Państwa Członkowskie ograniczają usługi pocztowe dla zapewnienia osiągnięcia usług powszechnych i istotnych wymagań, zawartość takiego przepisu musi odpowiadać oczekiwanemu celowi. Jako ogólna zasada, obowiązki powinny być wprowadzane w życie w ramach systemu licencji i procedur zawiadamiania, poprzez które operatorzy usług pocztowych dostarczają swoją nazwę, formę prawną, tytuł i adresy jak również krótki opis usług, jakie oferują społeczeństwu. Indywidualne licencje powinny być stosowane jedynie dla szczególnych usług pocztowych, w przypadku których zostało wykazane, że mniej restrykcyjne procedury nie zapewnią osiągnięcia celów. Państwa Członkowskie mogą zostać poproszone, na zasadzie indywidualnych przypadków, o powiadamianie Komisji o środkach przez nieprzyjętych, w celu umożliwienia oceny ich proporcjonalności.

6. ŚRODKI PRZYJĘTE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

a) Zasady podstawowe

6.1. Państwa Członkowskie mają swobodę w definiowaniu usług użyteczności publicznej, w przyznawaniu specjalnych albo wyłącznych praw, które są niezbędne dla ich dostarczenia, w regulacji ich zarządzania i, gdzie właściwe, do ich finansowania. Jednakże na mocy art. 90 ust. 1 Traktatu, Państwa Członkowskie muszą, w przypadkach dotyczących przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorców, którym przyznały one specjalne albo wyłączne prawa, nie ustanawiać ani utrzymywać w mocy jakichkolwiek środków sprzecznych z regułami Traktatu, a w szczególności z jego regułami konkurencji.

b) Skutki

6.2. Prowadzenie powszechnego przyjmowania przesyłek i sieci dystrybucji przyznaje znaczące korzyści operatorowi, o którym mowa w pkt 4.2 w oferowaniu nie tylko zastrzeżonych lub zliberalizowanych usług wchodzących w zakres definicji usługi powszechnej, ale też innych usług (niepowszechnych usług pocztowych). Zakaz na mocy art. 90 ust. 1, czytany w połączeniu z art. 86 lit. b), ma zastosowanie bez obiektywnego uzasadnienia, do korzystania z pozycji dominującej na jednym rynku celem pozyskania siły rynkowej na związanych albo sąsiadujących rynkach, które są odrębne od poprzedniego, przy uwzględnieniu ryzyka wyeliminowania konkurencji na tych rynkach. W krajach gdzie lokalne doręczanie przesyłek z korespondencją jest zliberalizowane, takich jak Hiszpania, i monopol jest ograniczony do miejskiego transportu i doręczenia, użycie pozycji dominującej w celu rozszerzenia monopolu z jednego rynku na drugi byłoby niezgodne z postanowieniami Traktatu, w przypadku braku wyraźnego uzasadnienia, jeżeli działanie usług ogólnego interesu gospodarczego nie było poprzednio zagrożone. Komisja uważa, że byłoby właściwe gdyby Państwa Członkowskie zgłaszały Komisji jakiegokolwiek rozszerzenia specjalnych albo wyłącznych praw i ich uzasadnienie.

6.3. Istnieje potencjalny wpływ na handel pomiędzy Państwami Członkowskimi związany z ograniczeniami na dostarczanie usług pocztowych, ponieważ usługi pocztowe oferowane

przez operatorów innych niż operatorzy, o których mowa w pkt 4.2 mogą obejmować usługi pocztowe z i od innych Państw Członkowskich, i ograniczenia mogą hamować transgraniczną działalność operatorów w innych Państwach Członkowskich.

6.4. Jak wyjaśniono w pkt 8 lit. b) vii), Państwa Członkowskie muszą monitorować warunki dostępu oraz wykonywanie specjalnych i wyłącznych praw. Nie muszą konieczne ustanawiać w tym celu nowych organów, ale nie powinny przyznawać swojemu operatorowi ⁽¹⁾, o którym mowa w pkt 4.2, albo organowi, który jest związany (prawnie, administracyjnie i strukturalnie) z tym operatorem, władzy do nadzorowania przyznanego wyłącznych praw i ogólnych działalności operatorów pocztowych. Przedsiębiorstwo w pozycji dominującej nie może posiadać takiej władzy nad swoimi konkurentami. Zarówno w teorii jak i w praktyce, istotna jest niezależność władzy nadzorującej od wszystkich przedsiębiorstw nadzorowanych. System niezakłóconej konkurencji wymagany przez Traktat może zostać zapewniany jedynie wtedy, gdy zagwarantowane są równe możliwości dla różnych operatorów gospodarczych, włączając w to poufność sensytywnych informacji biznesowych. Umożliwienie operatorowi kontrolowania deklaracji jego konkurentów lub przyznanie przedsiębiorcy władzy do nadzorowania działalności jego konkurentów lub umożliwienie współdziałania w przyznawaniu licencji oznacza, że takiemu przedsiębiorcy przekazano informację handlową o jego konkurentach i ma on zatem możliwość wpływania na działalność tych konkurentów.

7. OPERATORZY POCZTOWI A POMOC PUBLICZNA

a) Zasady

Podczas gdy kilku operatorów, których mowa w pkt 4.2 jest wysoko dochodowych, większość ukazuje się jako działające czy to w finansowym deficycie czy też bliskie przerwania działalności pocztowej, chociaż informacja w sprawie finansowej wydajności jest ograniczona, jako że względnie niewielu operatorów publikuje regularnie stosowną informację opartą na standardach rachunkowych. Jednakże bezpośrednio wsparcie finansowe w formie subwencji albo pośrednie wsparcia takie jak zwolnienie podatkowe są przyznawane celem finansowania niektórych usług pocztowych, nawet jeżeli faktyczne ich ilości są często nieprzejrzyste.

Traktat nałożył na Komisję obowiązek wprowadzenia w życie art. 92, który deklaruje pomoc publiczną, która dotyczy handlu pomiędzy Państwami Członkowskimi Wspólnoty jako niezgodną ze wspólnym rynkiem z wyjątkiem pewnych

okoliczności, w których jest lub może zostać przyznane zwolnienie. Nie naruszając art. 90 ust. 2, art. 92 i 93 stosuje się do usług pocztowych ⁽²⁾.

Zgodnie z art. 93 ust. 3, Państwa Członkowskie są zobowiązane do powiadomienia Komisji, w celu zatwierdzenia, o wszystkich planach przyznania pomocy albo zmieniania istniejących uzgodnień w sprawie pomocy. Ponadto, Komisja jest zobowiązana do monitorowania pomocy, która była uprzednio zatwierdzona lub, które weszła w życie przed dniem wejścia w życie Traktatu albo przed przystąpieniem danego Państwa Członkowskiego.

Wszyscy dostawcy usług powszechnych wchodzą aktualnie w zakres dyrektywy Komisji 80/723/EWG z dnia 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi i przedsiębiorstwami publicznymi ⁽³⁾, ostatnio zmienionej dyrektywą 93/84/EWG ⁽⁴⁾. Dodatkowo więc, do wymagań ogólnych przejrzystości dla rachunków operatorów, o których mowa w pkt 4.2, co omówiono w pkt 8 lit. b) vi), Państwa Członkowskie muszą zapewnić, że stosunki finansowe między nimi a tymi operatorami są przejrzyste zgodnie z wymaganiami zawartymi w dyrektywie, tak by poniższe warunki były jasno wskazane:

- a) fundusze publiczne są udostępnione bezpośrednio, włączając zwolnienia podatkowe lub zmniejszenia ich;
- b) fundusze publiczne są udostępnione przez inne przedsiębiorstwa publiczne albo instytucje finansowe;
- c) wykorzystanie, na jaki są przeznaczone te fundusze publiczne.

Komisja traktuje, w szczególności poniższe, jako udostępnienie funduszy publicznych:

- a) kompensacje strat operacyjnych;
- b) dostarczenia kapitału;

⁽¹⁾ Zobacz w szczególności, Sprawa C-18/88 RTT przeciw GB-Inno-BM [1991] Zb.Orz. str. I-5981, ust. 25 do 28.

⁽²⁾ Sprawa C-387/92 *Banco de Credito Industrial* przeciw *Ayuntamiento Valencia* [1994] Zb.Orz. str. I-877.

⁽³⁾ Dz.U. L 195 z 29.7.1980, str. 35.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 254 z 12.10.1993, str. 16.

- c) bezzwrotne dotacje albo pożyczki na uprzywilejowanych warunkach
- d) przyznanie finansowych korzyści poprzez zrzeczenie się zysków albo odzyskania sumy należności;
- e) zrzekanie się normalnego zysku za używanie funduszy publicznych;
- f) wynagrodzenia za finansowe ciężary narzucane przez władze publiczne.

b) **Stosowanie art. 90 i 92**

Komisja została wezwana do zbadania pewnych podatkowych korzyści przyznawanych operatorom pocztowym na podstawie art. 92 w związku z art. 90 Traktatu. Komisja starała się sprawdzić czy te preferencyjne traktowanie podatkowe może być używane do subsydiowania krzyżowego działań tego operatora w sektorach otwartych na konkurencję. W tym czasie, operatorzy pocztowi nie posiadali porównawczego systemu rozliczania kosztów służącego dla umożliwienia Komisji rozróżniania pomiędzy działalnościami zastrzeżonymi i konkurencyjnymi. Odpowiednio, na podstawie ustaleń dokonanych w tym obszarze badań, Komisja oszacowała dodatkowe koszty związane z obowiązkami usług powszechnych poniesione przez tego operatora pocztowego i porównała te koszty z korzyściami podatkowymi. Komisja wywnioskowała, że koszty przewyższają te korzyści i dlatego zdecydowała, że badany system podatkowy nie może prowadzić do subsydiowania krzyżowego działań tego operatora w obszarach konkurencyjnych ⁽¹⁾.

Należy nadmienić, że w swojej decyzji Komisja poprosiła zainteresowane Państwa Członkowskie o zapewnienie, że operatorzy pocztowi przyjmą porównawczy system rozliczania kosztów i zażądała rocznych sprawozdań, który umożliwiłyby kontrolę zgodności z prawem wspólnotowym.

Sąd pierwszej instancji potwierdził decyzję Komisji i orzekł, że korzyści podatkowe dla tego operatora pocztowego

stanowią pomoc publiczną, która korzysta ze zwolnienia spod zakazu przedstawionego w art. 92 ust. 1 na podstawie art. 90 ust. 2 ⁽²⁾.

8. **USŁUGA ŚWIADCZONA W OGÓLNYM INTERESIE GOSPODARCZYM**

a) **Zasady podstawowe**

8.1. Artykuł 90 ust. 2 Traktatu zezwala na wyjątki od stosowania reguł Traktatu, w przypadkach, gdy stosowanie tych reguł utrudnia, w prawie albo faktycznie, wykonywanie szczególnych zadań wyznaczonych operatorom, o których mowa w pkt 4.2 w zakresie dostarczenia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym. Bez uszczerbku dla praw Państw Członkowskich do określania szczególnych wymagań usługi świadczonych w interesie publicznym, zadanie to składa się głównie z dostarczania i utrzymania powszechnej pocztowej usługi publicznej, gwarantującej po przystępnych, wydajnych i przejrzystych taryfach, ogólnokrajowy dostęp do publicznej sieci pocztowej na rozsądne odległości i podczas odpowiednich godzin otwarcia, włączając w to przyjmowanie przesyłek pocztowych z dostępnych skrzynek pocztowych albo punktów poboru na całym obszarze oraz czasowe dostawy takich przesyłek pod wskazany adres, jak również powiązanych usług powierzonych tym operatorom przez środki natury regulacyjnej dla dostaw powszechnych przy wyszczególnionej jakości. Usługa powszechna ma rozwijać się w odpowiedzi na społeczne, gospodarcze i techniczne oczekiwania oraz na żądania użytkowników.

Interes publiczny wymaga dostępności we Wspólnocie do prawdziwie zintegrowanej publicznej sieci pocztowej, pozwalającej na skuteczny obieg informacji poprzez, z jednej strony, sprzyjanie konkurencyjności przemysłu europejskiego i rozwoju handlu oraz większej spójności pomiędzy regionami i Państwami Członkowskimi, a z drugiej strony, poprawy społecznych kontaktów pomiędzy obywatelami Unii. Definicja zastrzeżonych obszarów musi brać pod uwagę finansowe zasoby niezbędne dla dostarczenia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym.

8.2. Finansowe zasoby dla utrzymania i poprawy tej sieci publicznej ciągle pochodzą głównie z działalności, o których mowa w pkt 2.3. Aktualnie, w związku z brakiem harmonizacji na poziomie wspólnotowym, większość Państw

⁽¹⁾ Sprawa NN 135/92, Dz.U. C 262 z 7.10.1995, str. 11.

⁽²⁾ Sprawa T 106/95 FFSA przeciwko Komisji [1997] Zb.Orz. str. II-229.

Członkowskich posiada ustalone limity monopolu poprzez odniesienie do wagi przesyłek. Kilka Państw Członkowskich stosuje kombinację limitów wagi i ceny, podczas gdy jednego Państwo Członkowskie stosuje jedynie limit cenowy. Informacje zbierane przez Komisję o dochodach uzyskiwanych z przepływu przesyłek pocztowych w Państwach Członkowskich zdają się wskazywać, że utrzymanie specjalnych albo wyłącznych praw odnośnie do tego rynku mogłoby, przy braku wyjątkowych okoliczności, być wystarczające do zagwarantowania poprawy utrzymania publicznej sieci pocztowej.

Usługa, dla której Państwa Członkowskie mogą zastrzec prawa wyłączne albo specjalne, w zakresie niezbędnym dla zapewnienia utrzymania usługi powszechnej, jest zharmonizowana w dyrektywie pocztowej. W zakresie, w którym Państwa Członkowskie przyznają specjalne albo wyłączne prawa dla tej usługi, usługę należy uważać za odrębny rynek asortymentowy w ocenie indywidualnych przypadków dotyczących w szczególności przesyłek „direct mail”, dystrybucji przychodzących zagranicznych przesyłek pocztowych, wychodzących zagranicę przesyłek pocztowych, jak również odnośnie do poboru, sortowania i transportu przesyłek pocztowych. Komisja uwzględni fakt, że te rynki są całkowicie lub częściowo zliberalizowane w wielu Państwach Członkowskich.

8.3. Komisja, stosując reguły konkurencji oraz inne odnośnie do sektora pocztowego reguły Traktatu, działając na podstawie skargi albo ze swojej własnej inicjatywy, oceniając czy zakres zastrzeżonego obszaru może być uzasadniony na mocy art. 90 ust. 2 uwzględnia zharmonizowaną definicję przedstawioną w dyrektywie pocztowej. Punktem wyjścia będzie domniemanie, że w zakresie, w którym wchodzi one w zastrzeżony obszar określony w dyrektywie pocztowej, specjalne albo wyłączne prawa będą objęte domniemaniem na mocy art. 90 ust. 2. Jednakże to domniemanie może być obalone, jeżeli w tym przypadku fakty będą wskazywać, że ograniczenie nie spełnia warunków art. 90 ust. 2⁽¹⁾.

8.4. Rynek „direct mail” rozwija się w różnym tempie w poszczególnych Państwach Członkowskich, co na obecnym etapie utrudnia Komisji ogólne określenie obowiązków Państw

Członkowskich dotyczących tej usługi. Istnieją dwa główne problemy związane z przesyłkami „direct mail”, to jest potencjalne nadużywanie przez klientów ich taryfikacji oraz ich liberalizacja (zastrzeżone przesyłki dostarczane przez alternatywnych operatorów jak gdyby nie były one niezastrzeżonymi przesyłkami „direct mail”), co prowadzi do obchodzenia zastrzeżonych usług, o których mowa w pkt 8.2. Dowody pochodzące z Państw Członkowskich, które nie ograniczają usług przesyłek „direct mail”, takich jak Hiszpania, Włochy, Niemcy, Austria, Szwecja i Finlandia, są ciągle nieprzekonujące i nie pozwalają jeszcze na ostateczną ogólną ocenę. Ze uwagi na tę niepewność, należy chwilowo uznać za stosowne postępowanie oparte na zasadzie jednostkowych przypadków. Państwa Członkowskie mogą utrzymywać pewne istniejące ograniczenia usług przesyłek „direct mail” lub wprowadzać licencje celem uniknięcia sztucznych zniekształceń w wymianie i znacznej destabilizacji dochodów, jeżeli szczególne okoliczności powodują ich niezbędność oraz bez uszczerbku dla pkt 8.3.

8.5. W odniesieniu do dystrybucji przychodzących przesyłek zagranicznych, system opłat końcowych otrzymywanych za dostawę przesyłek zagranicznych przez operatora pocztowego docelowego Państwa Członkowskiego od operatora Państwa Członkowskiego pochodzenia, jest aktualnie w trakcie przeglądu w zakresie dostosowania opłat końcowych, które w wielu są obecnie przypadkach zbyt niskie w stosunku do faktycznych kosztów dostawy.

Bez uszczerbku dla pkt 8.3, Państwa Członkowskie mogą utrzymywać pewne istniejące ograniczenia w dystrybucji przychodzących przesyłek zagranicznych⁽²⁾, celem uniknięcia sztucznych zniekształceń w wymianie, które mogłyby zwiększyć udział przesyłek zagranicznych we wspólnotowej wymianie. Takie ograniczenia mogą tylko dotyczyć przesyłek wchodzących w zakres usług z zastrzeżonych obszarów. Oceniając sytuację w programie przypadków indywidualnych, Komisja będzie brać pod uwagę istotne, specyficzne okoliczności w Państwach Członkowskich.

8.6. Przyjmowanie, sortowanie i transport przesyłek pocztowych w pewnych Państwach Członkowskich były lub są coraz bardziej otwarte dla operatorów pocztowych stron trzecich. Zakładając, że dochodowe skutki takiego otwarcia mogą się

⁽¹⁾ Odnośnie do limitów w sprawie stosowania wyjątku określonego w art. 90 ust. 2, zobacz stanowisko przyjęte przez Trybunał Sprawiedliwości w następujących sprawach: Sprawa C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova* przeciwko *Siderurgica Gabrielli* [1991] Zb.orz. str. I-1979; Sprawa C-41/90 *Klaus Hofner i Fritz Elser* przeciwko *Macrotton* [1991] Zb.Orz. str. I-5889.

⁽²⁾ Może to w szczególności dotyczyć listów z jednego państwa, który został przewieziony przez spółki handlowe do drugiego państwa celem wprowadzania do publicznej sieci pocztowej przez operatora pocztowego tego drugiego państwa.

zmieniać stosownie do sytuacji w różnych Państwach Członkowskich, niektóre Państwa Członkowskie mogą utrzymać, jeżeli szczególne okoliczności powodują ich konieczność i bez uszczerbku dla pkt 8.3, pewne istniejące ograniczenia dla przyjmowania, sortowania i transportu przesyłek pocztowych przez pośredników ⁽¹⁾, celem umożliwienia niezbędnej restrukturyzacji operatora, o którym mowa w pkt 4.2. Jednakże takie ograniczenia powinny być w zasadzie stosowane tylko do przesyłek pocztowych objętych istniejącymi monopolami, nie powinny ograniczać tego, co już zostało zaakceptowane w danym Państwie Członkowskim, i powinno być zgodne z zasadami niedyskryminacyjnego dostępu do sieci pocztowej, jak postanowiono w pkt 8 lit. b) vii).

b) Warunki stosowania art. 90 ust. 2 do sektora pocztowego

W odniesieniu do wyjątku na mocy art. 90 ust. 2, powinno stosować się następujące warunki:

i) Liberalizacja innych usług pocztowych

Z wyłączeniem tych usług, dla których konieczne jest zastrzeżenie, i które dyrektywa pocztowa dopuszcza do możliwości zastrzeżenia, Państwa Członkowskie powinny wycofać wszystkie specjalne albo wyłączne prawa dotyczące dostarczania usług pocztowych w zakresie, w którym wykonywanie szczególnych zadań wyznaczonych operatorom, o których mowa w pkt 4.2 dla dostarczania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody, z wyjątkiem przesyłek pocztowych związanych z wykonywaniem władzy publicznej. Powinny one podejmować wszystkie środki niezbędne dla zagwarantowania praw wszystkich operatorów gospodarczych do świadczenia usług pocztowych.

Powyższe nie stanowi przeszkody dla Państw Członkowskich, gdzie niezbędne, uzależnienia dostarczania takich usług od procedur deklaracyjnych lub licencji grupowych oraz gdy niezbędne, od indywidualnych procedur licencyjnych mających na celu wykonanie istotnych wymagań i ochronę usług powszechnej. W takim wypadku, Państwa Członkowskie

powinny zapewniać, że warunki określone w tych procedurach są przejrzyste, obiektywne i bez dyskryminacyjnych skutków oraz że istnieje skuteczna procedura odwoławcza do sądów przeciw jakiegokolwiek odmowie.

ii) Brak mniej ograniczających środków umożliwiających zapewnienie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym

Wyłącznie prawa mogą być przyznawane lub utrzymywane jedynie tam, gdzie są one niezbędne dla zapewniania funkcjonowania zadań ogólnego interesu gospodarczego. W wielu obszarach wejście nowych spółek na rynek, dzięki ich szczególnym umiejętnościom i specjalistycznej wiedzy, mogłoby współdziałać w realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Gdy operator, o którym mowa w pkt 4.2, nie zdoła w sposób satysfakcjonujący zapewnić wszystkich elementów usługi powszechnej wymaganych przez dyrektywę pocztową (takich jak umożliwienie każdemu obywatelowi w tym Państwie Członkowskim, a w szczególności tym żyjącym w odległych obszarach, posiadania dostępu do gazet, magazynów i książek), nawet z korzyścią dla powszechnej sieci pocztowej i specjalnych albo wyłącznych praw, dane Państwo Członkowskie musi podjąć działania ⁽²⁾. Zamiast rozszerzania praw już przyznanych, Państwa Członkowskie powinny tworzyć konkurentów i w tym celu mogą nakładać, dodatkowo do wymagań istotnych, obowiązki na tych konkurentów. Wszystkie te obowiązki powinny być obiektywne, niedyskryminujące i przejrzyste.

iii) Proporcjonalność

Państwa Członkowskie powinny przede wszystkim zapewniać, że zakres jakiegokolwiek przyznanych specjalnych i wyłącznych praw jest proporcjonalny do ogólnego interesu gospodarczego, który jest spełniany poprzez te prawa. Zakazywanie samodostarczania, które jest dostarczaniem usług pocztowych przez osobę fizyczną albo prawną (włączając bliźniaczą albo pomocniczą organizację), która jest wysyłającą przesyłki pocztowe, lub pobór i transport takich

⁽¹⁾ Nawet w sytuacji monopolu, nadawcy będą posiadać swobodę użytku konkretnych usług dostarczanych przez pośrednika, takich jak wcześniejsze sortowanie przed zdeponowaniem u operatora pocztowego.

⁽²⁾ Zgodnie z art. 3 dyrektywy pocztowej, Państwa Członkowskie mają zapewniać, że użytkownicy będą posiadać prawo do usług powszechnych.

przesyłek przez stronę trzecia działającą jedynie w swoim imieniu, byłoby na przykład nieproporcjonalne do celu zagwarantowania odpowiednich zasobów dla publicznej sieci pocztowej. Państwa Członkowskie muszą też dostosować zakres tych specjalnych albo wyłącznych praw, zgodnie ze zmianami potrzeb i warunków, na jakich usługi pocztowe są dostarczane i uwzględniają każdą pomoc publiczną przyznaną operatorowi, o którym mowa w pkt 4.2.

iv) *Kontrola przez niezależny organ regulacyjny*

Kontrola wykonywania zadań publicznych przez operatorów, o których mowa w pkt 4.2 i otwartego dostępu do publicznej sieci pocztowej oraz gdzie stosowne, przyznania licencji albo kontrola deklaracji jak również przestrzeganie przez operatorów gospodarczych, specjalnych albo wyłącznych praw operatorów powołanych w pkt 4.2, powinny być zapewnione przez organ albo organy niezależne od tych operatorów ⁽¹⁾.

Organ powinny w szczególności zapewniać: że kontrakty na dostarczanie usług zastrzeżonych są w pełni przejrzyste, oddzielnie fakturowane i odróżniane od niezastrzeżonych usług, takich jak drukowanie, etykietowanie i owijanie; że warunki i zastrzeżenia dotyczące usług które są częściowo zastrzeżone i częściowo zliberalizowane, są od siebie odseparowane; oraz że zastrzeżony element jest otwarty dla wszystkich użytkowników pocztowych, niezależnie czy niezastrzeżony składnik jest nabywany czy też nie.

v) *Efektywna kontrola usług zastrzeżonych*

Zadania wyłączane z zakresu konkurencji powinny być skutecznie monitorowane przez Państwo Członkowskie stosownie do opublikowanych celów usługi i poziomów wydajności oraz powinny istnieć regularne i publiczne sprawozdania co do ich wypełniania.

vi) *Przejrzystość rachunkowości*

Każdy operator, o którym mowa w pkt 4.2 używa pojedynczej sieci pocztowej do konkutowania na różnorodnych rynkach.

Dyskryminacja cenowa i usługowa pomiędzy albo w klasach klientów może być łatwo praktykowana przez operatorów prowadzących powszechną sieć pocztową, dając znaczące koszty ogólne, które nie mogą być w pełni i dokładnie przypisane do jakiegokolwiek szczególnej usługi. Dlatego niezmiernie trudne jest ustalenie w nich subsydiów krzyżowych, zarówno pomiędzy różnymi stadiami obsługi przesyłek pocztowych w publicznej sieci pocztowej oraz między zastrzeżonymi usługami i usługami dostarczonymi w warunkach konkurencji. Ponadto, pewna liczba operatorów oferuje stawki preferencyjne dla przesyłek kulturalnych, które nie pokrywają jasno przeciętnych kosztów całkowitych. Państwa Członkowskie są zobowiązane poprzez art. 5 i 90 do zapewnienia, że prawo wspólnotowe jest w pełni jest stosowana. Komisja uważa, że najbardziej stosownym sposobem wypełnienia tego obowiązku przez Państwa Członkowskie byłoby wymaganie od operatorów, o których mowa w pkt 4.2 utrzymywania osobnej dokumentacji finansowej, określając oddzielnie, między innymi, koszty i dochody towarzyszące dostarczaniu usługi zapewnionej ramach ich praw wyłącznych i tych dostarczanych na konkurencyjnych warunkach, oraz umożliwiając pełną ocenę warunków stosowanych w różnych punktach dostępu do publicznej sieci pocztowej. Usługi łączące elementy wchodzące w zakres usług zastrzeżonych i poddanych konkurencji powinny również rozgraniczać koszty każdego z elementów. Systemy rachunkowości wewnętrznej powinny funkcjonować na podstawie konsekwentnie stosowanych i obiektywnie uzasadnionych zasadach rachunkowości kosztowej. Rachunki finansowe powinny być prowadzone i sprawdzane przez niezależnego biegłego rewidenta, który może być wyznaczony przez krajowy organ regulacyjny, oraz być publikowane zgodnie ze stosownym prawodawstwem wspólnotowym i krajowym stosowanym do organizacji handlowych.

vii) *Niedyskryminujący dostęp do sieci pocztowej*

Operatorzy powinni zapewnić powszechne usługi pocztowe poprzez dostarczanie niedyskryminującego dostępu dla klientów albo pośredników we właściwych publicznych punktach dostępu, zgodnie z potrzebami tych użytkowników. Warunki dostępu, włącznie z umowami (jeśli oferowane) powinny być przejrzyste, publikowane w stosowny sposób i oferowane na zasadzie niedyskryminacji.

Stawki preferencyjne oferowane przez kilku operatorów do szczególnych grup klientów wydają się być nieprzejrzystego kształtu. Państwa Członkowskie powinny

⁽¹⁾ Patrz: w szczególności art. 9 i 22 dyrektywy pocztowej.

monitorować warunki dostępu do sieci z zamiarem zapewnienia, że nie istnieje żadna dyskryminacja czy to co do warunków korzystania czy opłat. W szczególności należy zapewnić, aby pośrednicy, włączając operatorów innych Państw Członkowskich, mogli wybierać pomiędzy dostępnymi punktami dostępu do publicznej sieci pocztowej i otrzymywać dostęp w rozsądnym okresie na warunkach cenowych opartych na kosztach, które biorą pod uwagę faktyczne wymagania usługi.

Obowiązek zapewnienia niedyskryminującego dostępu do publicznej sieci pocztowej nie oznacza, że wymaga się od Państw Członkowskich zapewnienia dostępu dla przesyłek z korespondencją z ich terytorium, które zostały przetransportowane przez spółki handlowe do innego państwa, z naruszeniem pocztowego monopolu, celem wprowadzania do publicznej sieci pocztowej przez operatora pocztowego tego innego państwa, jedynie w celu skorzystania z niższych taryf pocztowych. Inne przyczyny ekonomiczne, takie jak koszty i urządzenia produkcyjne, wartości dodane albo poziom usług oferowanych w innych Państw Członkowskich nie są uważane za niewłaściwe. Oszustwo może podlegać karom nakładanym przez niezależny organ regulacyjny.

Obecny transgraniczny dostęp do sieci pocztowych jest czasami odrzucany, lub dopuszczany tylko pod pewnymi warunkami, dla przesyłek pocztowych, których proces produkcyjny dotyczy transgranicznej transmisji danych zanim tym przesyłkom pocztowym nadana zostanie forma fizyczna. Te przypadki są zwykle nazywane zwrotnymi przesyłkami niefizycz-

nymi. W obecnych okolicznościach może tam faktycznie występować problem gospodarczy dotyczący operatora pocztowego, który dostarcza przesyłki pocztowe, związane z poziomem opłat końcowych stosowanych pomiędzy operatorami pocztowymi. Operatorzy poszukają rozwiązań tego problemu poprzez wprowadzenie odpowiedniego końcowego systemu opłat.

Komisja może zażądać od Państw Członkowskich, zgodnie z pierwszym akapitem art. 5 Traktatu, zgłaszania Komisja warunków stosowanego dostępu i ich przyczyn. Komisja nie może ujawniać informacji nabytych w wyniku takich żądań w zakresie, który jest objęty obowiązkiem tajemnicy zawodowej.

9. PRZEGLĄD

Niniejsze obwieszczenie jest przyjęte na poziomie wspólnotowym w celu ułatwienia oceny pewnych zachowań przedsiębiorców i pewnych środków publicznych odnoszących się do usług pocztowych. Wskazane jest, aby po pewnym okresie rozwoju i możliwie przed 2000 r., Komisja dokonała oceny sektora pocztowego w odniesieniu do reguł Traktatu, celem ustalenia czy zmiany podejść przedstawionych w tym obwieszczeniu są wymagane na podstawie społecznych, gospodarczych albo technologicznych okoliczności i na podstawie doświadczeń w sektorze pocztowym. We właściwym czasie Komisja dokona całościowej oceny sytuacji w sektorze pocztowym w świetle celów niniejszego obwieszczenia