



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 23.03.2005  
KOM(2005) 102 končno

**POROČILO KOMISIJE  
SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU**

**o uporabi Poštne direktive  
(Direktiva 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39/ES)**

{SEC(2005) 388}

## **Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi Poštne direktive**

**(Direktiva 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39/ES)**

### **1. POMEN POŠTNIH STORITEV IN SPREMINJANJE NJIHOVE VLOGE**

V letu 2002 so poštni prihodki EU znašali približno 88 milijard EUR ali približno 0,9 % BDP EU. Ocenjuje se, da je od poštne sektorja neposredno odvisnih ali z njim tesno povezanih več kot 5 milijonov delovnih mest. Neposredno zaposlovanje je še vedno prisotno predvsem med izvajalci univerzalnih storitev (USP) in je na podlagi nedavne študije inštituta Wik-Consult<sup>1</sup> znašalo 1,85 milijona v letu 2002.

Poštne storitve zagotavljajo bistveno infrastrukturno podporo gospodarskim, vladnim, intelektualnim in socialnim dejavnostim Evropske unije. Poleg tega imajo mnogi USP pomembno vlogo pri zagotavljanju finančnih storitev (poštne banke).

Poštne storitve se hitro razvijajo. To je posledica pritiskov znotraj sektorja in vpliva z njim tesno povezanih sektorjev komunikacij, oglaševanja in prometa, ki so vsi odprti konkurenci in v procesu hitrega razvoja.

Poštne storitve so bistvene za komunikacije in trgovino ter imajo kot take pomembno vlogo v gospodarski in socialni koheziji EU. Poleg tega so strateško pomembne kot del širšega trga komunikacij in distribucij. Mnogi ključni sektorji kot so e-trgovanje, založništvo, kataloška prodaja, zavarovalništvo, bančništvo in oglaševanje so odvisni od poštne infrastrukture. Ključna vloga, ki jo ima poštni sektor, ga postavlja v središče lizbonskega načrta<sup>2</sup>.

Nedavno Kokovo poročilo<sup>3</sup> poudarja, da je za uporabnike in podjetja na notranjem trgu še vedno veliko prostora za nadaljnje tržno povezovanje in večje gospodarske koristi. Sporočilo Komisije o vmesnem pregledu Lizbonske strategije<sup>4</sup> priznava, da imajo javne storitve osrednjo vlogo na učinkovitem in dinamičnem enotnem trgu. Nujno je zagotoviti kakovostne storitve splošnega pomena po dostopnih cenah za vse državljane. Poštne storitve so dober primer zato kje se take koristi lahko pridobijo. Komisija bo v tesnem sodelovanju z državami članicami poiskala učinkovita in inovativna sredstva za odpravo ovir za konkurenco v poštnem sektorju, da bi okrepila inovativnost in učinkovitost, kar mora ob istočasni ohranitvi univerzalnih storitev, koristiti uporabnikom.

Ta prizadevanja so sedaj, ko se spreminja tradicionalna podoba poštne storitve, še pomembnejša. Izvajalci poštne storitve so se razvili v kompleksne moderne industrijske organizacije, ki v interesu gospodarskih odjemalcev in končnih uporabnikov uporabljajo tehnološki razvoj za inovativnejše bolj prilagojene storitve z dodano vrednostjo.

Primer te spremembe je ključna vloga, ki jo imajo poštni operaterji v hitro razvijajočem se nakupovanju od doma. Skupaj z drugimi komunikacijskimi mediji je pošta sedaj bistveni

---

<sup>1</sup> „Študija o glavnih razvojnih smernicah v evropskem poštnem sektorju“ inštituta WIK-Consult, julij 2004.

<sup>2</sup> Evropski svet v Lizboni, sklepi predsedstva, marec 2004

<sup>3</sup> Soočenje z izzivom, poročilo skupine na visoki ravni, ki ji predseduje Wim Kok, november 2004

<sup>4</sup> COM (2005) 24 –Delajmo skupaj za rast in delovna mesta – nov začetek Lizbonske strategije, str. 17

akter pri usmerjanju informacij in blaga do uporabnikov. Podoba poštne pošiljke kot medija, ki izumira, v tem novem okolju, kjer tržne sile in ureditvene pobude ustvarjajo pogoje za povečanje vrednosti in prihodnje obete poštnega medija, ne velja več.

## 2. NAMEN TEGA POROČILA

Okvir Skupnosti je za poštne storitve EU določil z Direktivo 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39/ES (v nadaljnjem besedilu „Poštna direktiva“)<sup>5</sup>. Člen 23 Direktive 2002/39 zahteva, da Komisija „vsaki dve leti“ poroča Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi Poštne direktive. Zahteva tudi, da to poročilo vsebuje „ustrezne podatke“ o razvoju trga vključno s tehnološkimi, socialnimi in zaposlitvenimi vidiki ter glede kakovosti storitev.

To poročilo sledi prvemu Poročilu Komisije o uporabi Poštne direktive 97/67, predloženim ob koncu leta 2002. Poročilo predstavlja povzetek glavnih sklepov analize iz delovnega dokumenta osebja Komisije [SEC(2005) 388], ki podrobno ocenjuje celoten prenos Poštne direktive v državah članicah, uporabo ključnih elementov Direktive ter splošna tržna gibanja (vključno z gospodarskimi, tehnološkimi, socialnimi in zaposlitvenimi vidiki ter glede kakovosti storitev). Poleg tega zagotavlja osnutek perspektive in daje priporočila za prihodnji razvoj poštne politike.

Ocena doseženih ciljev direktive ima v zadevnem poročilu pomembno vlogo in se kot taka uporablja za splošno ovrednotenje Direktive. Redno ovrednotenje dejavnosti in rezultatov pri doseganju ciljev politike je bistveni element novega načina sprejemanja odločitev na osnovi politik.

Poročilo potrjuje, da reforma poštne sektorja v EU dobro napreduje. Čeprav še ni dokončana, je že privedla do številnih bistvenih izboljšav, predvsem glede kakovosti storitev, izboljšanja poslovne učinkovitosti in ločitve regulativnih organov od izvajalcev. Vloga poštne storitve ostaja ključna za omogočanje uporabe koristi notranjega trga za državljane, uporabnike in podjetja.

Poročilo je bilo predstavljeno glede na nadaljevanje dinamičnega regulativnega in tržnega razvoja poštne sektorja in časovni raspored iz Poštne direktive, po katerem Komisija do konca 2006 pripravi predlog, „ki bo potrjeval, če bo to primerno, leto 2009 kot rok za dokončno oblikovanje notranjega trga poštne storitve, ali določal kakršen koli drugačen ukrep“.

## 3. UPORABA POŠTNE DIREKTIVE

Prenos okvira Skupnosti je sedaj v glavnem dokončan, čeprav ostaja zlasti v številnih novih državah članicah še nekaj problemov.

---

<sup>5</sup> Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštne storitve v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve; Direktiva 2002/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. junija 2002 o spremembah Direktive 97/67/ES glede nadaljnjega odpiranja trgov poštne storitve v Skupnosti konkurenci.

<sup>6</sup> Poročilo o uporabi Poštne direktive (Direktiva 97/67/ES), COM (2002) 632 konč. z dne 25.11.2002.

Vendar je prenos šele prvi korak v postopku polnega izvajanja okvira Skupnosti. Praktično izvajanje nekaterih bolj kompleksnih regulativnih zahtev Poštne direktive (tarifni nadzor, transparentnost računovodskih izkazov, avtorizacija in izdajanje dovoljenj) še vedno zahteva nadaljnje prizadevanje in pozornost držav članic in Komisije.

Nedvomno morajo države članice in posebej nacionalni regulativni organi (v nadaljnjem besedilu NRO) postati aktivnejši pri pregledovanju ločevanja računovodskih izkazov, porazdelitve stroškov in spremljanja cen univerzalnih storitev, s tem da pregledujejo glavna področja tarifne politike, vključno s posebnimi tarifami, terminalnimi stroški in navzkrižnim subvencioniranjem.

Poleg tega je prišlo do bistvenega napredka v regulativnem razvoju v EU, ki sega preko prenosa in uporabe regulativnega okvira EU, kjer so nekateri NRO prevzeli vodilno vlogo pri uvajanju novih pristopov glede ključnih vprašanj, kot so cenovni nadzor, cena dostopa do interneta in izdajanje dovoljenj. Uskladitveni značaj okvira Direktive je tako zagotovil državam članicam možnost prilagajanja lastnim potrebam.

V Poročilu o uporabi iz leta 2002 je bilo izpostavljeno vprašanje v zvezi s pomanjkanjem učinkovite regulacije v nekaterih državah članicah in nastajanjem regulativne asimetrije, ki bi lahko spodbudila tržno asimetrijo v državah članicah.

Čeprav je bil dosežen dober napredek k večji neodvisnosti NRO in učinkoviti regulaciji na ravni držav in Skupnosti, še vedno obstaja znatno tveganje, da bi nezadostna regulacija v nekaterih državah članicah lahko preprečila nastanek enotnega trga poštnih storitev.

Končno, splošni razvoj sektorja lahko sedaj zahteva uvedbo natančnejših opredelitev, s katerimi bi zakonodaja odražala dejansko stanje sektorja.

#### **4. TRŽNA GIBANJA**

V širšem smislu poštni trg nadaljuje premik od tradicionalnega dvosmernega modela komuniciranja k enosmernemu distribucijskemu trgu. Če se bo ta trend nadaljeval, bo morda treba pregledati modalitete obveznosti iz trenutne univerzalne storitve, na način, ki bi omogočil dodatno prožnost ob istočasnem nadaljevanju zagotavljanja pravic uporabnikov. Zadevni trend tudi poudarja možnost razvoja dinamičnega poštnega trga, ki lahko v interesu vseh uporabnikov izkorišča priložnosti na širšem trgu komunikacij (nakupovanje od doma, e-trgovanje, hibridna pošta in storitve z dodano vrednostjo).

Vendar se mora na segmentu trga naslovljene pošte, izven storitvene niše, konkurenca šele razviti, kar kaže, da je omejena začetna odprtost trga skupaj z včasih omejenimi zmožnostmi reguliranja ali poslovne gotovosti, prednostmi, ki jih uživajo tradicionalni izvajalci, ter regulativno asimetrijo vplivala na odvratanje vstopa na trg.

Med temi regulativnimi asimetrijami so še posebno zaskrbljujoče različne davčne obveznosti v zvezi z DDV, s katerimi se soočajo tradicionalni izvajalci in novodošleci na trgu. V večini držav članic<sup>7</sup> je večina, če ne vse storitve, ki jih zagotavlja nacionalni izvajalec univerzalnih storitev, oproščenih DDV, medtem ko so storitve konkurentov obdavčene po splošni stopnji DDV. V praksi to vodi k povečanju obsega storitev, prek tistih, omenjenih v členu 7 Poštne direktive, kjer konkurenca de facto ni mogoča, tako da to vključijo vse storitve za uporabnike,

---

<sup>7</sup> Izjeme so Švedska, Finska in Slovenija.

ki ne morejo odbiti DDV, kot so finančne institucije in javni sektor. Leta 2003 je Komisija predlagala spremembo direktive o DDV<sup>8</sup>, da bi obnovila davčno nevtralnost. Vendar Svet o tem predlogu še ni dosegel sporazuma.

Obstajajo pokazatelji, ki kažejo, da je odsotnost konkurence prizadela hitrost modernizacije sektorja. Eden od takih pokazateljev so različni infrastrukturni stroški med državami članicami.

Podobno je regulativna asimetrija in nadaljevanje zaščite tradicionalnih izvajalcev prizadela razvoj poštne trga. To se spreminja med državami članicami. V nekaterih izvajalci univerzalnih storitev (USP) še naprej koristijo visoke stopnje dobičkovnih marž in lahko izkoriščajo ključni razvoj trga. V drugih državah članicah se USP soočajo s težjimi pogoji. V pretežni meri se te razlike lahko razložijo z različnimi oblikami tržnih intervencij, različnim lastništvom in oblikami pomoči, različnimi ravnmi cen, določenimi za storitve na trgu z nizko cenovno prožnostjo, in uporabniki, tradicionalno brez možnosti izbire.

Na konkurenčnem trgu paketov in ekspresne pošte ostajajo marže nizke, vendar se je konsolidacija nadaljevala in nekateri donosnejši USP so si zagotovili prevladujoč položaj na tem tržnem segmentu ter se, da bi nadzorovali celotno vrednostno verigo, pospešeno vključujejo v trg pomožnih dejavnosti. Zdi se, da bi nadaljevanje rezerviranih storitev in izkrivljanje razmer na poštnem trgu lahko prizadelo trg pomožnih dejavnosti ter okrepilo vprašanje možnih kršitev konkurenčnega prava s strani ponudnikov s prevladujočim tržnim položajem.

Vse to krepi potrebo po premisleku, kako vzpostaviti učinkovitejšo in boljšo regulacijo ter notranji trg poštne storitev, da bi zagotovili boljše storitve za vse uporabnike vključno z gospodarskimi odjemalci in končnimi uporabniki (večjo izbiro, možnost dostopa, inovativnost, kvaliteto, opcijske cene itd.).

## **5. VPLIV POŠTNE DIREKTIVE NA TRG**

Uveljavljanje Poštne direktive v državah članicah in njena uporaba sta imeli bistven regulativni in tržni vpliv. Zakonodaja je bila glavni dejavnik za izboljšanje kakovosti storitev in je dosegla svoj širši cilj zagotovitve univerzalne storitve ob istočasnem postopnem odpiranju trga. Zakonodaja je z določanjem ciljev pri oblikovanju notranjega trga za poštne storitve prispevala k dinamičnem procesu reforme, večji učinkovitosti in razvoju trga v interesu uporabnikov.

To je privedlo do razvoja konkurence, ki je ustvarila nadaljnjo prilagodljivost v delovanju izvajalcev univerzalnih storitev in povečala njihovo sposobnost prilagajanja potrebam uporabnikov ter je tako imela pozitiven učinek na univerzalne storitve. K hitrosti reform so prispevale tudi zunanje sile. Zdi se, da učinki povečanega elektronskega nadomeščanja na univerzalno poštne storitve delujejo kot spodbuda, ki je delno podobna učinkom odpiranja trga.

Na strani povpraševanja je zadovoljstvo uporabnikov s poštnimi storitvami po zadnjih Eurobarometrih raziskavah<sup>9</sup> na prvem mestu v primerjavi z drugimi storitvami splošnega

---

<sup>8</sup> COM (2003) 234, kasneje spremenjena s COM (2004) 465.

pomena. Na splošno je večina uporabnikov v Evropi (74 %) zadovoljna z zagotovljenimi poštnimi storitvami. Vendar končni uporabniki v nekaterih državah članicah izražajo zaskrbljenost in, prav ali narobe, zaznavajo trenutni razvoj poštne storitve precej negativno.

Poštna direktiva je ustvarila pričakovanje nadaljnjega odpiranja trga, ki bi imel pozitiven vpliv na trg. Iz zgornje analize je razvidno, da je poštni trg v kritični fazi razvoja. Da bi spodbudili nadaljnji razvoj trga v poštnem sektorju v širši in hitro razvijajoči se trg komunikacij, so potrebni nadaljnji koraki za spodbujanje dejanske konkurence na trgu ob istočasnem upoštevanju skrbi končnih uporabnikov ter nujnih inovacij.

## **6. PERSPEKTIVE ZA PRIHODNOST**

### **Omogočiti pogoje za nadaljnjo modernizacijo**

Poštni trg se hitro razvija. Regulativni organi in izvajalci morajo izkoristiti priložnosti. Poštne organizacije postajajo vedno bolj prilagodljive pri zagotavljanju strankam prilagojenih storitev. Nekateri javni poštne operaterji so izkoristili postopno odpiranje trga, ki ga je zagotovila Poštna direktiva, za reorganizacijo in posodobitev. Drugi pa se na prihodnje izzive morda niso tako dobro pripravili. Pritiski trga silijo tiste, ki v zadnjih letih niso izkoristili priložnosti in se posvetili reformam, da jih izvedejo. Verjetno bodo potrebne nadaljnje regulativne pobude, da bi zaščitili koristi poštnega notranjega trga za vse uporabnike.

### **Spoštovati časovni raspored, določen v Direktivi**

Da bi uporabnikom zagotovili nadaljnje izkoriščanje koristi notranjega trga, je pomembno obdržati (vzporedno) hitrost regulativne reforme in spoštovati časovni raspored, določen v Direktivi za dokončanje notranjega trga poštne storitve. Dosedanji razvoj ne nudi nobenih dokazov, ki bi kazali na potrebo po spremembi rokov, določenih v Poštne direktivi.

### **Pazljivo spremljati regulativni razvoj**

Države članice in Komisija morajo za ohranitev smeri sprejemanja primernih regulativnih modelov izvesti natančnejši pregled regulative. Komisija bo pazljivo spremljala razvoj kritičnih vprašanj, kot so odpiranje trga, univerzalne storitve (kakovost storitev, cene, možnost dostopa z vidika različnih kategorij zainteresiranih strani), in, kjer bo to primerno, s potrebnimi ukrepi zagotovila, da države članice izpolnjujejo zahteve, določene v Poštne direktivi.

### **Okrepiti sodelovanje v zvezi z regulativnimi vprašanji**

Da bi rešili bolj zapletena tehnološka vprašanja (kot so izdajanje dovoljenj, možnost dostopa, ureditve računovodstva ali podatkov o trgu), namerava Komisija pomagati NRO z delovanjem na dveh ravneh:

- bilateralno sodelovanje med službami Komisije in NRO, zlasti z novimi državami članicami;

---

<sup>9</sup> Na ravni EU, glej Eurobarometer (2002) v EU 15, Eurobarometer (2003) v zadnjih državah članicah in Kvalitativno študijo o uporabnikih v Evropi in storitvah splošnega pomena (EU-25) (Optem - 2003).

- tehnološko sodelovanje na evropski ravni v okviru komiteja za Poštno direktivo, da bi pomagali Komisiji pri razvijanju primernih primerjalnih analiz, skupaj z nacionalnimi regulativnimi organi.

### **Spodbujati poglobljeno razpravo o prihodnji poštni politiki**

Z vidika hitrega razvoja globalnega trga komunikacij in glede na rok, določen za leto 2006, je nujno čim prej začeti z razpravo o prihodnosti poštnih politik, ki naj vključuje širok del javnosti, vključno z vsemi zainteresiranimi stranmi (javnimi in zasebnimi poštni operaterji, uporabniki, uporabniškimi združenji, socialnimi partnerji, DRO, ministrstvi, strokovnjaki, akademiki in industrijo) na ravni držav in EU.

Poleg analize koristi ohranitve ali odstranitve rezerviranih storitev bo razprava morala zajeti ključna vprašanja, na primer kako najbolje spodbujati poštni sektor, zagotoviti financiranje univerzalnih storitev in kakšne poštno univerzalne storitve so potrebne v prihodnosti. Treba bo tudi oceniti položaj v državah članicah, ki niso ohranile rezerviranih storitev, tudi z vidika končnega uporabnika.

Ob upoštevanju tega Komisija začne dve študiji, o razvoju konkurence in razvoju regulativnega modela za evropske poštno storitve. Zainteresirane strani so vabljeni, da na dveh delavnicah izrazijo predložijo svoje pripombe o napredku študij in zagotovijo Komisiji povratne informacije o sklepih, ki so jih sprejeli svetovalci. Komisija bo proti koncu 2005 začela študijo o učinku dokončnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev na univerzalne storitve; zainteresirane strani bodo vključene na zgoraj naveden način. Široka razprava bo pokazala pot za razvoj prihodnje politike poštnega sektorja.