EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 8.11.2021
COM(2021) 674 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o uplatňování směrnice o poštovních službách (směrnice 97/67/ES ve znění směrnic 2002/39/ES a 2008/6/ES)

{SEC(2021) 388 final} - {SWD(2021) 309 final} - {SWD(2021) 310 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o uplatňování směrnice o poštovních službách (směrnice 97/67/ES ve znění směrnic 2002/39/ES a 2008/6/ES)

I. ÚVOD

Odvětví poštovních služeb EU (listovní zásilky a balíky) je klíčovým faktorem, který umožňuje hospodářství a obchod, podporuje ostatní odvětví a přispívá k růstu a odolnosti hospodářství EU. Podniky všech velikostí využívají poštovní služby k budování svého podnikání, dodávání zboží a přijímání plateb. Všechny úrovně státní správy a veřejné správy spoléhají na poštovní služby v oblasti veřejných komunikací. Zranitelní uživatelé a občané ve venkovských odlehlých oblastech potřebují poštovní služby, aby neztratili spojení s čím dál digitalizovanějším hospodářstvím. Odvětví poštovních služeb proto hraje zásadní úlohu při zajišťování práva na komunikaci a při podpoře územní, sociální a hospodářské soudržnosti. Vzhledem k tomu, že během pandemie COVID-19 bylo mnoho občanů EU uzavřeno ve svých domovech, získaly poštovní služby ještě více na významu. Poskytovaly cenově dostupné a kvalitní poštovní služby, dodávaly výrobky pro lékařské účely a nabízely občanům další důležité služby, například finanční.

Regulační rámec upravující poštovní služby je zaveden již déle než dvacet let. Směrnice 97/67/ES[1] (dále jen „směrnice o poštovních službách“) vstoupila v platnost v roce 1997. Jejím cílem bylo zajistit harmonizaci vnitrostátních povinností poskytovat všeobecné služby a zároveň postupně zavést hospodářskou soutěž v odvětví poštovních služeb, zejména pokud jde o služby listovních zásilek, které byly tradičně vyhrazeny pro zavedené vnitrostátní poskytovatele poštovních služeb. Byla pozměněna v roce 2002 s cílem zajistit další otevření trhu a znovu v roce 2008 s cílem dokončit úplné otevření trhu. S výjimkou těchto dvou změn a nařízení o přeshraničním dodávání balíků[2] přijatého v roce 2018 s cílem zajistit větší transparentnost a regulační dohled, pokud jde o služby dodávání balíků, zůstává rámec pro poštovní služby na úrovni EU od roku 1997 stejný. Během tohoto období však došlo na trzích poštovních služeb k významnému posunu, který byl z velké části způsoben technologickými inovacemi, digitalizací a elektronickým obchodem. Listovní zásilky jsou stále častěji nahrazovány elektronickou komunikací, zejména v souvislosti s elektronickou veřejnou správou. Kromě toho mnoho tradičních odesílatelů hromadné pošty (např. banky, podniky veřejných služeb) přešlo po finanční krizi na elektronická komunikační řešení. Elektronický obchod zároveň vedl k významnému nárůstu služeb dodávání balíků. Tato transformace, která je za pandemie COVID-19 stále zřetelnější, ovlivnila jak poptávku, tak nabídku ve všech členských státech, i když v různé míře.

---

[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, ve znění směrnic 2002/39/ES a 2008/6/ES (Úř. věst. L 15, 21.1.1998, s. 14).

[2] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/644 ze dne 18. dubna 2018 o službách přeshraničního dodávání balíků, Úř. věst. L 112, 2.5.2018, s. 19.

Vzhledem k zásadním změnám na trhu provedla Komise hodnocení *ex post* s cílem posoudit, zda směrnice o poštovních službách dosáhla svých cílů, zda je stále vhodná k danému účelu a zda odpovídá současným a budoucím potřebám uživatelů a provozovatelů poštovních služeb.

Tato zpráva, vypracovaná podle článku 23 směrnice o poštovních službách, uvádí hlavní zjištění tohoto hodnocení. Vychází z informací uvedených v pracovním dokumentu útvarů Komise o hodnocení směrnice o poštovních službách (dále jen „pracovní dokument útvarů Komise“),[3] který je třeba číst ve spojení s touto zprávou, jakož i z otevřené veřejné konzultace Komise o hodnocení směrnice.

Hlavním východiskem zprávy je, že zachování určité formy všeobecných poštovních služeb pro všechny občany EU je odůvodněné, i když s odpovídající úrovní flexibility pro členské státy při navrhování poštovních politik na vnitrostátní úrovni. Zároveň hodnocení na základě dostupných důkazů[4] zjistilo problémy, které nejsou ve stávající směrnici o poštovních službách dostatečně zohledněny nebo u nichž směrnice nepřinesla očekávané výsledky: i) přínosy všeobecných poštovních služeb pro společnost klesají, zatímco poskytování všeobecných služeb je stále nákladnější; ii) v předpokládané oblasti působnosti nedošlo k dosažení vnitřního trhu a ke stimulaci účinné hospodářské soutěže v segmentu listovních zásilek a iii) normy nejsou dostatečně využívány, což snižuje právní jistotu a může vést k problémům s interoperabilitou. Zatímco se regulační zásah tradičně zaměřoval na listovní služby, digitalizace společnosti a růst elektronického obchodu postupně učinily ze služeb dodávání balíků střed pozornosti tržních subjektů a tvůrců politik. V této souvislosti zasluhují zvláštní pozornost velké cenové rozdíly mezi sazbami za vnitrostátní a přeshraniční dodávky balíků, neboť mohou ohrozit fungování vnitřního trhu a rozvoj přeshraničního elektronického obchodu.

II. VÝVOJ NA TRHU: ZÁSADNÍ TRANSFORMACE POHÁNĚNÁ DIGITALIZACÍ A TECHNOLOGICKÝMI INOVACEMI

Digitalizace a technologický vývoj změnily potřeby spotřebitelů a podniků a vedly k vytváření nových produktů, služeb a obchodních modelů. Ani poštovní odvětví není výjimkou. Od finanční krize v roce 2008 došlo k prudkému poklesu v oblasti listovních zásilek vzhledem k tomu, že se zrychluje nahrazování tradičních poštovních služeb elektronickými, jelikož vlády, podniky a spotřebitelé stále častěji zavádějí ve více oblastech elektronické postupy. Během pandemie

[3] Viz pracovní dokument útvarů Komise *Hodnocení směrnice 97/67/ES o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby ve znění směrnic 2002/39/ES a 2008/6/ES*.

[4] Konzultace Komise a další průzkumy vycházely z omezeného počtu odpovědí. To se týká zejména veřejné konzultace. Úroveň kvantifikace v analýze je proto omezena dostupností příslušných údajů na úrovni EU. To má vliv zejména na oddíl týkající se účinnosti a stanovení příčinné souvislosti mezi vývojem na trhu a směrnicí. Ovlivňuje to rovněž spolehlivost některých závěrů z analýzy, zejména pokud jde o potřeby uživatelů a jejich spokojenost, u nichž jsou důkazy v zásadě založeny na vnitrostátních průzkumech, ale na úrovni EU někdy zůstávají slabé.

COVID-19 pět hlavních poskytovatelů všeobecných služeb v EU[5] oznámilo pokles objemu listovních zásilek v rozsahu od –10 % v Nizozemsku po –18 % ve Francii.

Naproti tomu růst služeb dodávání balíků se zrychlil v důsledku významného nárůstu elektronického obchodu. Před pandemií COVID-19 se předpokládalo, že celosvětový prodej on-line se mezi lety 2019 a 2024 zhruba zdvojnásobí; současné trendy naznačují, že pandemie tento vývoj urychlí. V roce 2020 se růst objemu balíků dodávaných poskytovateli všeobecných služeb pohyboval od 14 % v Dánsku a Švédsku po 42 % v Itálii a 49 % v Belgii. Významní globální provozovatelé expresních kurýrních služeb zaznamenali zvýšení množství odbavených balíků až o 23 %.

Tato dvojice výrazně protichůdných trendů v oblasti listovních zásilek a balíků bude v nadcházejících letech pravděpodobně pokračovat a sílit. Pokud by tomu tak bylo, segment listovních zásilek v EU by do roku 2025 přišel o více než 12 % příjmů a 32 % objemu v porovnání s rokem 2016. Příjmy v segmentu balíků v EU by se více než zdvojnásobily[6].

Vzhledem k tomu, že obchodní model poštovních služeb závisí na úsporách z rozsahu, pokles objemu listovních zásilek (v průměru o 4,9 % ročně od roku 2008) zvyšuje jednotkové náklady na doručení. Mnozí provozovatelé poštovních služeb v celé EU inovují své obchodní modely, aby vykompenzovali zvýšení nákladů. Poskytovatelé všeobecných služeb se zavedenými sítěmi a strukturou vysokých fixních nákladů hledali způsoby, jak zvýšit účinnost, zlepšit řešení orientovaná na zákazníka, diverzifikovat své služby a nalézt nové trhy pro růst. Vzestup elektronického obchodu jim umožnil růst v oblasti distribuce balíků a mnozí poskytovatelé všeobecných služeb nyní výrazně konkurují jiným provozovatelům dodávání balíků. Až na několik málo výjimek[7] však tržní podíl poskytovatelů všeobecných služeb v oblasti balíků zůstává relativně malý ve srovnání s listovními zásilkami, u nichž vždy měli (a nadále mají) velmi významné tržní podíly, případně zde dokonce zůstávají jediným relevantním účastníkem trhu.

Ziskovost poskytovatelů všeobecných služeb byla zachována snížením nákladů (zejména nákladů na pracovní sílu), zvýšením produktivity prostřednictvím technologických inovací (například automatizovaných třídicích systémů), využitím nabídky základních výrobků a služeb a/nebo zvýšením cen. Ceny vnitrostátních listovních zásilek v rámci všeobecných služeb se od roku 2008 v nominálním vyjádření neustále zvyšují. Cena nejpoužívanější listovní zásilky, samostatného vnitrostátního dopisu o hmotnosti 20 gramů, vzrostla v nominálním vyjádření o 7 % ročně. U dodávek balíků spadajících pod všeobecné služby došlo během téhož období k mírnému nárůstu cen navzdory nárůstu objemu. V letech 2014 až 2019 vzrostly vnitrostátní ceny za standardní

[5] Belgie, Dánsko, Německo, Itálie, Nizozemsko a Švédsko. Společnost PostNord působí v Dánsku a Švédsku.
[6] Pracovní dokument útvarů Komise *Hodnocení směrnice 97/67/ES*, s. 15.
[7] Pracovní dokument útvarů Komise *Hodnocení směrnice 97/67/ES*, s. 15 a 134.

dvoukilogramový balík v průměru o 1 % ročně, zatímco nominální cena nejlevnější přeshraniční destinace vzrostla o 2,6 % a cena nejdražší přeshraniční destinace o 0,3 %.

Toto odvětví patří mezi největší vnitrostátní podnikové zaměstnavatele a v roce 2018 v něm v celé EU pracovalo přibližně 1,5 milionu osob[8]. Jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru došlo k nárůstu pružnějších forem zaměstnání, včetně externího zajišťování služeb nebo činností, které nyní využívá většina poskytovatelů všeobecných služeb.

I když je obtížné určit přímou příčinnou souvislost mezi vývojem trhu a směrnicí o poštovních službách, je důležité porozumět kontextu, v němž se regulační rámec uplatňuje, a nahlížet na níže uvedená zjištění v hodnocení Komise z hlediska změněných potřeb uživatelů.

III. MINULOST A PŘÍTOMNOST: ZJIŠTĚNÍ HODNOCENÍ SMĚRNICE O POŠTOVNÍCH SLUŽBÁCH

Směrnice o poštovních službách sleduje tři hlavní cíle: 1) zaručit všem uživatelům cenově dostupné a vysoce kvalitní všeobecné poštovní služby; 2) vytvořit dobře fungující a konkurenceschopný vnitřní trh poštovních služeb a 3) stanovit harmonizační zásady pro regulaci poštovních služeb. Zjištění, která vyplynula z hodnocení, lze seskupit pod hlavičkou jednotlivých cílů.

1. Zjištění související s poskytováním cenově dostupných a vysoce kvalitních všeobecných poštovních služeb všem uživatelům

Přestože se situace na trhu změnila, směrnice o poštovních službách v zásadě úspěšně zajišťuje, aby občané a podniky v celé EU mohli využívat základních poštovních služeb. Je zřejmé, že povinnost poskytovat všeobecné služby chránila základní komunikační prostředky a hospodářskou účast v celé EU. Značná část obyvatelstva v celé EU, zejména lidé, kteří žijí ve vzdálených nebo venkovských regionech, stále spoléhá na všeobecné poštovní služby s cílem zůstat ve spojení, a je pravděpodobné, že tomu tak bude i v příštích pěti až deseti letech. Řada podniků a vládních institucí stále používá ke komunikaci listovní zásilky. Vzhledem k tomu, že rozšíření internetu není v celé EU dosud úplné ani jednotné, jsou navíc někteří občané na listovních zásilkách stále zcela závislí. Omezení fyzického kontaktu a opatření omezující volný pohyb osob během pandemie COVID-19 ukázaly, že poštovní služby hrály zásadní úlohu při zajišťování toho, aby dopisy a balíky dorazily do domovů a podniků po celé zemi.

Zachování minimální úrovně cenově dostupných poštovních všeobecných služeb v oblasti listovních zásilek má proto i nadále své opodstatnění. Některé části směrnice o poštovních službách jsou však hůře přizpůsobeny s ohledem na řešení změn souvisejících s tržními podmínkami a potřebami uživatelů, což znamená, že se některé náklady spojené s poskytováním všeobecných

[8] Eurostat (2021), Podrobná roční statistika podnikání ve službách, citovaná v *pracovním dokumentu útvarů Komise: Hodnocení směrnice 97/67/ES*, s. 1.

služeb zvyšují, zatímco širší přínosy pro společnost klesají, a úpravy tak mohou být namístě. Většina respondentů v rámci otevřené veřejné konzultace Komise tento závěr rovněž podporuje.

Tváří v tvář zvýšeným nákladům na poskytování všeobecných služeb členské státy upravily poskytování všeobecných služeb.

Potřeby uživatelů poštovních služeb a podniků se změnily v reakci na vývoj na trhu a klesající poptávka po listovních zásilkách zvýšila náklady na poskytování všeobecných služeb. V zájmu řešení těchto jevů a nalezení méně nákladných způsobů fungování se jedenáct členských států spolehlo na odchylky povolené směrnicí o poštovních službách pro účely omezení charakteristik a rozsahu povinnosti poskytovat všeobecné služby. V některých případech byla snížena minimální četnost dodávání poštovních zásilek. Členské státy rovněž omezily příslušné listovní a balíkové zásilky a služby podléhající všeobecným službám. Mnoho členských států snížilo počet nočních směn a zavedlo pozemní dopravu namísto letů, což vedlo k nižší kvalitě služeb (delší doba přepravy). Přínosy požadavků na kvalitu služeb proto také klesají. Tento vývoj naznačuje, že minimální požadavky týkající se rozsahu produktu/služby, doručování pět dní v týdnu a kvality služby uvedené ve směrnici, nejsou plně v souladu se stávajícími tržními očekáváními a poptávkou a představují pro určené poskytovatele problémy. Hodnocení tudíž zdůrazňuje, že může existovat důvod k přehodnocení toho, které produkty, služby a související prvky mají být součástí povinnosti poskytovat všeobecné služby a jak by měly být regulovány. To by zahrnovalo přehodnocení úrovně flexibility, kterou členské státy potřebují k tomu, aby přizpůsobily vnitrostátní regulaci všeobecných služeb vnitrostátním podmínkám.

Stav služeb dodávání balíků vyvolává otázky, do jaké míry by služby dodávání balíků měly být součástí povinnosti poskytovat všeobecné služby.

Přítomnost více provozovatelů a možností doručení, které jsou k dispozici na trhu s dodáváním balíků, vyvolává otázku, zda je nutné, aby dodávání balíků bylo součástí všeobecných služeb, a zda by uživatelům poštovních služeb mohla být poskytnuta rovnocenná služba za stejnou (nebo nižší) cenu bez povinnosti poskytovat všeobecné služby. Pokud jde o balíky zasílané mezi podniky a mezi podniky a spotřebiteli, může existence alternativních nabídek, které jsou k dispozici uživatelům za rovnocenné nebo nižší ceny, než jaké nabízejí poskytovatelé všeobecných služeb, vést k závěru, že by tyto balíky neměly být součástí všeobecných služeb. Mnoho členských států již tyto balíky z oblasti působnosti všeobecných služeb vylučuje. To však nevylučuje nutnost sledovat dynamiku těchto tržních segmentů.

Hodnocení naopak zdůrazňuje, že v případě balíků odesílaných spotřebiteli v některých členských státech nebo v některých částech členských států nemusí mít jednotliví spotřebitelé velký výběr doručovatelů balíků, kteří poskytují služby v jejich oblasti, nebo si jednoduše nemusí být rozmanitosti dostupných provozovatelů vědomi. Proto se ohledně dodávání balíků spoléhají na poskytovatele všeobecných služeb. To se může týkat zejména zranitelných uživatelů ve venkovských a odlehlých oblastech. Někteří spotřebitelé se rovněž spoléhají na poskytovatele

všeobecných služeb z praktických důvodů, neboť se jedná o nejznámější, a tudíž i nejpřístupnější možnost odesílání a vracení zásilek. Pokud jde o tyto spotřebitele, z hodnocení vyplývá, že by mohlo být odůvodněné, aby do povinnosti poskytovat všeobecné služby spadaly alespoň balíky zasílané spotřebiteli. Všeobecné služby rovněž do značné míry udržely ceny na přijatelné úrovni (s výjimkou omezeného počtu případů některých přeshraničních dodávek balíků, u nichž byly sazby nepřiměřeně vysoké[9]), neboť se na balíky v rámci povinnosti poskytovat všeobecné služby vztahovalo osvobození od DPH a podléhaly cenové kontrole podle sazebních pravidel směrnice o poštovních službách.

Zásady tvorby sazeb stanovené směrnicí o poštovních službách pomohly udržet ceny všeobecných služeb na přijatelné úrovni bez ohledu na zvýšení cen. Nedostatečná transparentnost, pokud jde o používání těchto zásad, může vést k nerovným podmínkám v oblasti přeshraničních transakcí mezi poskytovateli všeobecných služeb.

Cílem zásad tvorby sazeb zakotvených ve směrnici o poštovních službách je zajistit, aby ceny za všeobecné služby zůstaly nákladově orientované a přijatelné. I když se ceny všeobecných služeb u doručování listovních zásilek i balíků zvýšily, zásady tvorby sazeb používané k regulaci cen pravděpodobně přispěly k tomu, že se podařilo zabránit ještě prudšímu růstu cen, zejména v oblastech, jako jsou listovní zásilky, kde objemy klesly a jednotkové náklady vzrostly. Na druhé straně shromážděné informace a důkazy neumožňují Komisi v tomto okamžiku dospět k závěru, proč se sazby za doručování balíků navzdory rostoucím objemům zvyšují, i když jen okrajově.

Členské státy uplatňují a vykládají tyto zásady velmi odlišně, případně je někdy neuplatňují všechny. To může omezit srozumitelnost, právní jistotu a transparentnost v oblasti používání těchto zásad. Většina národních regulačních orgánů, ne-li všechny, navíc postrádá nezbytné nástroje, aby mohly ověřit, zda a jak poskytovatelé všeobecných služeb uplatňují tyto zásady tvorby sazeb při stanovování ceny, kterou si účtují za dodávání přeshraničních poštovních zásilek (tzv. „konečné poplatky“). To může mít negativní dopady na poštovní trh a na odvětví elektronického obchodu. Vzhledem k tomu, že objem přeshraničních dodávek v rámci elektronického obchodu stále roste, může být potřeba informací a transparentnosti v oblasti sazeb za doručování balíků stále důležitější.

Vyřizování stížností zaostává.

Skupina evropských regulačních orgánů pro poštovní služby (ERGP) rovněž navrhla ukazatel kvality založený na zveřejňování počtu přijatých stížností a počtu vyřízených/nevyřešených stížností týkajících se listovních zásilek a balíků.

Vyřizování stížností ze strany poskytovatelů všeobecných služeb se v posledních letech zlepšilo. Většina národních regulačních orgánů má nyní pravomoc vyřizovat stížnosti. Většina členských států vyžaduje, aby poskytovatelé zveřejňovali informace o postupech vyřizování stížností, systémech odškodnění a řešení sporů. Skupina ERGP rovněž vypracovala ukazatel kvality

[9] Viz zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o uplatňování a provádění nařízení (EU) 2018/644 o službách přeshraničního dodávání balíků, COM(2021) 675.

založený na zveřejňování počtu přijatých stížností a počtu vyřešených/nevyřešených stížností (u dopisů a balíků). Ukazuje se, že stále existuje řada členských států, které nevedou záznamy o počtu stížností a způsobu jejich vyřízení, ani nezveřejňují výsledek postupu vyřizování stížností (tj. zda stížnost byla či nebyla vyřešena ke spokojenosti stěžovatele). Kromě toho pouze přibližně polovina členských států uplatňuje povinnou technickou normu pro vyřizování stížností, která navíc není povinná u dodávání balíků. To nepodporuje důvěru spotřebitelů v poštovní služby.

Možnosti financování všeobecných služeb nejsou vždy efektivní.

Poskytování všeobecných služeb s sebou nese čisté náklady. Čisté náklady na povinnost poskytovat všeobecné služby představují rozdíl mezi náklady určeného poskytovatele všeobecných služeb, který vykonává povinnost všeobecných služeb, a náklady téhož poskytovatele poštovních služeb, který povinnost všeobecných služeb nevykonává. Čisté náklady na poskytování všeobecných služeb mohou být výrazné. Pokud by poskytovatel všeobecných služeb musel nést tyto náklady sám, dostal by se do znevýhodněné pozice vůči konkurenci. Členské státy proto mohou poskytovateli všeobecných služeb nahradit čisté náklady prostřednictvím státní podpory. Členské státy mohou za účelem financování čistých nákladů rovněž zřídit takzvané vyrovnávací fondy. Tyto fondy fungují tak, že poskytovatelé všeobecných služeb a další významní poskytovatelé poštovních služeb v daném členském státě musí přispívat na financování čistých nákladů, pokud pro poskytovatele všeobecných služeb představují nespravedlivou zátěž.

Ve fungování vyrovnávacích fondů existují nedostatky. Příspěvek poskytovatelů do fondu často nepostačuje k pokrytí všech nákladů, zejména proto, že náklady na trhu listovních zásilek rostou a poskytovatelé všeobecných služeb mají silné postavení. V těchto situacích je k financování nákladů rovněž zapotřebí financování ze státní podpory. Rovněž se zdá, že administrativní náklady mechanismu sdílení jsou v poměru k příspěvkům poměrně vysoké. Kromě toho sdílení zátěže mezi provozovateli poštovních služeb vytváří pro poskytovatele všeobecných služeb nízké pobídky ke zlepšení jeho účinnosti a může odrazovat od vstupu na trh. Ve své současné podobě ustanovení směrnice o vyrovnávacím fondu nefunguje optimálním způsobem pro financování všeobecných služeb. Tím lze rovněž vysvětlit, proč členské státy velmi zřídka využívají tento způsob financování čistých nákladů na poskytování všeobecných služeb.

2. Závěry týkající se vytvoření dobře fungujícího a konkurenceschopného vnitřního trhu poštovních služeb

Směrnice o poštovních službách pouze okrajově přispívá k dosažení vnitřního trhu a ke stimulaci účinné hospodářské soutěže v segmentu listovních zásilek. V souladu se směrnicí o poštovních službách došlo k úplnému otevření trhu, v segmentu listovních zásilek však ve všech členských státech existuje jen velmi malá konkurence a úplné otevření trhu nevedlo k celoevropskému výskytu poskytovatelů služeb listovních zásilek. Podpora dobře fungujícího a konkurenceschopného vnitřního trhu zůstává platná a relevantní pro uživatele poštovních služeb, podniky i zaměstnance, zejména v členských státech nebo regionech, kde došlo k menšímu poklesu

v oblasti listovních zásilek. Z důkazů vyplývá, že určitá konkurence v oblastech vedla k nižším cenám, lepší kvalitě a větší inovaci. Respondenti v rámci otevřené veřejné konzultace Komise potvrzují, že podpora hospodářské soutěže je i nadále důležitá.

Neexistence propracovanějších ustanovení o přístupu k poštovní síti mohla přispět k nízkému rozšíření hospodářské soutěže v segmentu listovních zásilek.

Mezi hlavní důvody velké koncentrace v segmentu listovních zásilek patří vysoké vstupní náklady pro alternativní provozovatele poštovních služeb a potřeba značných úspor z rozsahu a sortimentu, přičemž trh čelil a stále čelí klesajícím objemům. K nízkému využívání hospodářské soutěže v segmentu listovních zásilek však mohla přispět také neexistence harmonizovaných pravidel, která by národním regulačním orgánům umožňovala stanovit podmínky přístupu k síti (umožňující zavedení hospodářské soutěže *ex ante*), jakož i neexistence procesních pravidel přístupu (např. pravomoci národních regulačních orgánů k řešení sporů).

Dostupné důkazy naznačují, že určitá konkurence v členských státech pomohla stimulovat poptávku a nabídku a vedla k nižším cenám.

Někteří poskytovatelé všeobecných služeb tvrdí, že potřeba konkurenčního vnitřního trhu poštovních služeb by měla být přehodnocena v současném kontextu klesající poptávky po listovních zásilkách. Argument spočívá v obavách, že selektivní vstup konkurenčních provozovatelů do nejlukrativnějších částí segmentu listovních zásilek by ještě více ztížil zachování všeobecných služeb, které jsou již omezeny poklesem objemu listovních zásilek. Ačkoli se jedná o důležitý argument, který je třeba zvážit, dostupné důkazy tyto obavy nepodporují. Naopak důkazy také naznačují, že určitá konkurence v členských státech pomohla stimulovat poptávku a nabídku a umožnila rozšíření trhu listovních zásilek. Přinesla rovněž pobídky pro poskytovatele všeobecných služeb, aby zvýšili svou účinnost, a přispěli tak k zaručení všeobecných služeb. Dostupné důkazy naznačují, že v případech, kdy byl přístup k síti zavedeného provozovatele poskytnut za transparentních a nediskriminačních podmínek různým typům provozovatelů a konsolidátorů, měli uživatelé poštovních služeb, zejména podniky, prospěch z nižších cen.

Na rozdíl od poskytovatelů všeobecných služeb se skupina evropských regulačních orgánů pro poštovní služby domnívá, že podpora hospodářské soutěže na trzích listovních zásilek je i nadále platná a důležitá. Důvodem je, že nedostatek konkurence, nebo dokonce potenciální konkurence, připravuje uživatele o případné výhody, pokud jde o výběr poskytovatelů, nižší ceny, lepší kvalitu a inovace produktů. Podpora hospodářské soutěže je obzvláště důležitá v členských státech a na trzích, kde objem listovních zásilek stále zůstává nebo pravděpodobně zůstane významný, jako je například hromadná pošta od velkých obchodních odesílatelů a orgánů veřejné správy. Proto by mohlo být vhodné přezkoumat ustanovení o přístupu a transparentnosti cen.

Využívání veřejných zakázek pro určení poskytovatele všeobecných služeb mohlo přispět k větší hospodářské soutěži a vést k vyšší kvalitě a cenově dostupnějším všeobecným službám.

Zadávací řízení dosud nebyla použita k zajištění poskytování všeobecných služeb (s výjimkou omezených případů týkajících se distribuce novin), a to ani pro celé území členského státu, ani pro jeho části, přestože zadávání veřejných zakázek může podpořit hospodářskou soutěž. Členské státy nadále určují jediného poskytovatele všeobecných služeb pro celé území daného státu. Dostupné informace neumožnily náležitě posoudit, proč členské státy nevyužívají zadávací řízení. Navzdory skutečnosti, že objem listovních zásilek klesá, nelze vyloučit, že by veřejné zakázky mohly být i nadále vhodným prostředkem k podpoře hospodářské soutěže, zejména v členských státech a v segmentech trhu, kde jsou listovní zásilky stále důležité. Tato problematika si zasluhuje další zvážení.

Na rozdíl od segmentu listovních zásilek je segment dodávání balíků vysoce konkurenční.

Vývoj v segmentu dodávání balíků ostře kontrastuje s vývojem v segmentu listovních zásilek. Na rozdíl od listovních zásilek, u nichž byl zákonný monopol zrušen změnou směrnice o poštovních službách z roku 2008, takový monopol v segmentu dodávání balíků nikdy neexistoval. Ve většině členských států existuje v oblasti dodávání balíků hospodářská soutěž, která vedla k inovativním zlepšením v oblasti doručovacích služeb. Poptávka neustále roste především kvůli elektronickému obchodu a možnosti dodávání balíků tento příklad následují, na rozdíl od trendu zaznamenaného v oblasti listovních zásilek. V rozporu s tím, co by se dalo očekávat od účinného konkurenčního prostředí s rostoucími objemy, zároveň pomalu rostou veřejné sazby za služby dodávání balíků. Informace a důkazy shromážděné pro účely tohoto hodnocení neumožňují jednoznačné závěry o důvodech tohoto trendu.

Vztah mezi nařízením o službách přeshraničního dodávání balíků a směrnicí o poštovních službách

S cílem zvýšit transparentnost na trhu dodávání balíků v EU přijala Komise v roce 2018 nařízení o službách přeshraničního dodávání balíků jako samostatný právní akt, který je nezávislý na směrnici o poštovních službách. Nařízení je cíleným právním aktem, který se zaměřuje na regulační dohled v souvislosti se službami dodávání balíků, na transparentnost a posuzování jednotných sazeb za služby přeshraničního dodávání balíků a na informování spotřebitelů o službách přeshraničního dodávání balíků.

Nařízení zejména zvyšuje transparentnost veřejně kótovaných sazeb pro některé kusové balíky a stanoví postup pro posouzení toho, které sazby jsou nepřiměřeně vysoké. Rovněž vyžaduje, aby poskytovatelé služeb dodávání balíků oznamovali určité klíčové informace o svých činnostech, včetně obratu, objemů a počtu zaměstnanců, národnímu regulačnímu orgánu ve státě, v němž jsou usazeni. Nařízení proto rozšiřuje regulační dohled nad národními regulačními orgány a zvyšuje transparentnost pro uživatele nesjednaných služeb dodání jednotlivých balíků. Fungování přeshraničních trhů s balíky pro převážnou část objemů elektronického obchodu, tj. sjednané sazby, zároveň nepodléhá zvláštním mechanismům transparentnosti, včetně zásad, na nichž jsou založeny struktury sazeb pro přeshraniční a vnitrostátní služby.

3. Zjištění týkající se harmonizovaných zásad pro regulaci poštovních služeb

Účelem stanovení harmonizovaných zásad pro odvětví poštovních služeb bylo vytvořit provozovatelům poštovních služeb v celé EU podobné podmínky hospodářské soutěže. Cílem bylo usnadnit usazování poskytovatelů poštovních služeb a zajistit, aby měli uživatelé v celé EU zajištěnu stejnou úroveň poštovních služeb. Jelikož je však směrnice o poštovních službách směrnicí s minimální harmonizací a je založena na zásadách, vyskytly se rozdíly v provádění a uplatňování na vnitrostátní úrovni. Vzhledem k tomu, že poštovní trhy jsou i nadále velmi rozmanité a vyvíjejí se různě a v mnoha členských státech jsou poskytovatelé všeobecných služeb stále pod kontrolou státu, je stanovení souboru harmonizovaných a nestranných zásad na úrovni EU pro regulaci poštovního odvětví relevantní jak pro jednotný trh, tak pro mezinárodní obchod.

Opakovaně se objevují tvrzení, že stávající koncepce neumožňují řádné vymezení trhu a jsou prováděny různými způsoby, což vede k právní nejistotě a nejednotnosti.

Stávající definice se od přijetí směrnice o poštovních službách v roce 1997 nezměnily. Opakovaně se objevují tvrzení, že nedostatečná harmonizace pojmů a definic poštovních produktů a služeb vedla nejen k právní roztříštěnosti a právní nejistotě, ale také k nesouladu s jinými regulačními rámci EU, které používají stejné pojmy, ale mají odlišný význam. Nedávná zpráva skupiny evropských regulačních orgánů pro poštovní služby rovněž poukazuje na tyto otázky a zdůrazňuje, že v kontextu měnícího se poštovního trhu nemusí některé definice náležitě zachycovat služby, které by měly být zachyceny z důvodu své podobnosti s poštovními službami.

Žádné z výše uvedených opatření nevedlo k žádným měřitelným problémům z hlediska poskytovatelů poštovních služeb. Zúčastněné strany navíc nebyly schopny prokázat skutečný negativní dopad na poskytovatele poštovních služeb a uživatele. Dostupné důkazy nenaznačují, že by nedostatečná srozumitelnost působila poskytovatelům poštovních služeb výraznější problémy na vnitřním trhu nebo kladla překážky při vstupu na trh. Situace členským státům naopak někdy poskytla velmi vítanou flexibilitu při určování oblasti působnosti jejich vlastního právního předpisu o poštovních službách.

Zároveň se uznává, že strukturální a technologické změny v poštovním odvětví mohou nevyhnutelně zpochybnit jejich trvalý význam a adekvátnost. V reakci na otevřenou veřejnou konzultaci Komise provozovatelé poštovních služeb upřednostňovali zachování stávajících definic, zatímco většina národních regulačních orgánů upřednostňovala přezkum některých definic.

Technické normy nejsou dostatečně využívány, což může mít nepříznivý dopad na interoperabilitu.

Pokud jde o technické normy, dospělo hodnocení k závěru, že normalizace v poštovní oblasti nevedla k dostatečné harmonizaci a interoperabilitě. Propojení poštovních sítí má stále větší význam pro podporu kvality služeb, inovativních služeb a evropské interoperability doručování

listovních a balíkových zásilek. S výjimkou normy týkající se měření kvality přeshraničních zásilek a normy pro vyřizování stížností mají normy vypracované Evropským výborem pro normalizaci nezávaznou povahu. I pokud jsou normy závazné, nejsou vždy uplatňovány. To znamená, že poskytovatelé všeobecných služeb někdy využívají různé technické normy, případně vůbec žádné. Informace o účinném provádění a uplatňování dobrovolných norem ze strany provozovatelů poštovních služeb jsou nedostatečné. Situace snižuje jasnost a právní jistotu a může vést ke zbytečným nákladům a problémům s interoperabilitou. Proto je třeba posoudit využívání norem provozovateli poštovních služeb.

Zlepšil se dohled ze strany národních regulačních orgánů.

Sladění směrnice se silnými ustanoveními o nezávislosti, jako jsou ustanovení evropského kodexu elektronických komunikací, se zdá být účinným způsobem, jak zajistit, aby byl národní regulační orgán při plnění svých úkolů chráněn před vnějšími zásahy nebo politickým tlakem, které by mohly ohrozit jeho nezávislost při posuzování záležitostí, které jsou mu předkládány. Během referenčního období dostávaly národní regulační orgány k plnění svých úkolů stále více kvalitnějších informací a regulační dohled se v důsledku toho výrazně rozšířil a zlepšil, s výjimkou informací týkajících se konečných poplatků, jak bylo uvedeno výše. Vzhledem k tomu, že se nedílnou součástí regulační činnosti stává stále více přeshraničních otázek, přispívá úzká spolupráce národních regulačních orgánů k jednotnějšímu a harmonizovanějšímu přístupu národních regulačních orgánů při prosazování směrnice.

IV. BUDOUCNOST: ZÁVĚRY A VÝHLED DO BUDOUCNA

Aby bylo provozovatelům a uživatelům poštovních služeb možné zajistit, že budou moci plně využívat technologického vývoje, inovací a elektronického obchodu, a aby bylo zároveň zabezpečeno nepřetržité poskytování cenově dostupných a vysoce kvalitních všeobecných služeb, je vhodné, na základě hodnocení a zkušeností s více než dvacetiletým uplatňováním směrnice o poštovních službách, dále prozkoumat, zda regulační rámec do budoucna případně nepřizpůsobit tak, aby rovněž zajišťoval nezbytné podmínky k tomu, aby poštovní služby v EU mohly i nadále účinně plnit svou úlohu v hospodářství. Všechny tyto kroky musí být rovněž v souladu s horizontálními opatřeními na úrovni EU přijatými v rámci Zelené dohody pro Evropu a Digitální agendy EU a musí je podporovat. Komise přitom bude pokračovat ve svém úsilí o spolupráci s členskými státy a dalšími zúčastněnými stranami.