ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.11.2021 г.
COM(2021) 674 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директивата за пощенските услуги (Директива 97/67/ЕО, изменена с директиви 2002/39/ЕО и 2008/6/ЕО)

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

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директивата за пощенските услуги (Директива 97/67/ЕО, изменена с директиви 2002/39/ЕО и 2008/6/ЕО)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Пощенските услуги в ЕС (писмовни и колетни пратки) са ключов фактор за икономиката и за търговията, тъй като те подкрепят други сектори и допринасят за растежа и устойчивостта на икономиката на ЕС. Дружества с всякакъв размер използват пощенските услуги, за да изградят своята стопанска дейност, да доставят стоки и да получават плащания. Всички управленски равнища и държавни администрации разчитат на пощенските услуги за обществена комуникация. Уязвими потребители и граждани в отдалечени селски райони се нуждаят от пощенските услуги, за да бъдат свързани с все по-цифровизираната икономика. Секторът на пощенските услуги следователно играе съществена роля за гарантиране на правото на комуникация и за насърчаване на териториалното, социалното и икономическото сближаване. Предвид големия брой граждани на ЕС, изолирани в домашни условия по време на пандемията от COVID-19, пощенските служби се оказаха по-важни от всякога. Те предоставяха качествени пощенски услуги на достъпна цена, доставяха продукти за медицински цели и осигуряваха други важни услуги като финансови услуги за гражданите.

Нормативната уредба, регулираща пощенските услуги, съществува вече повече от 20 години. Директива 97/67/ЕО[1] („Директивата за пощенските услуги“) влезе в сила през 1997 г. Целта ѝ бе да се осигури хармонизиране на националните задължения за предоставяне на универсална услуга, като същевременно постепенно се въвежда конкуренция в сектора на пощенските услуги, по-специално по отношение на услугите за писмовни пратки, които традиционно бяха запазени за националните пощенски оператори. Директивата бе изменена през 2002 г., за да се позволи по-нататъшното отваряне на пазара, и отново през 2008 г. с оглед на пълното отваряне на пазара. С изключение на тези две изменения и приетия през 2018 г. Регламент относно услугите за трансгранична доставка на колетни пратки[2] за осигуряване на по-голяма прозрачност и регулаторен надзор върху услугите за доставка на колетни пратки, уредбата относно пощенските услуги на равнище ЕС е непроменена от 1997 г. насам. През този период обаче пазарите за пощенски услуги претърпяха значителна промяна, до голяма степен продиктувана от технологичните иновации, цифровизацията и електронната търговия. Писмовните пратки все повече се заменят с електронни съобщения,

[1] Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 г. относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата, изменена с Директива 2002/39/ЕО и Директива 2008/6/ЕО, ОВ L 15, 21.1.1998 г., стр. 14 до 25.

[2] |Регламент (ЕС) 2018/644 на Европейския парламент и на Съвета от 18 април 2018 г. относно услугите за трансгранична доставка на колетни пратки, ОВ L 112, 2.5.2018 г., стр. 19—28.

особено в контекста на електронните административни услуги. Освен това много от традиционните податели на пощенски пратки на едро (напр. банки, оператори за комунални услуги) решиха да преминат към електронни съобщения след финансовата криза. Същевременно електронната търговия доведе до значително увеличение на услугите за доставка на колетни пратки. Тази трансформация, която стана още по-очевидна по време на пандемията от COVID-19, засегна както търсенето, така и предлагането във всички държави членки, макар и в различна степен.

Подтикната от фундаменталните промени в пазарния контекст, Комисията извърши последваща оценка, за да прецени дали залегналите в Директивата за пощенските услуги цели са постигнати и дали директивата все още изпълнява предназначението си и отговаря на настоящите и бъдещите нужди на потребителите и операторите на пощенски услуги.

В настоящия доклад, изготвен съгласно член 23 от Директивата за пощенските услуги, са представени основните констатации от оценката. Използвана е информацията от работния документ на службите на Комисията относно оценката на Директивата за пощенските услуги („работен документ на службите на Комисията“)[3], който следва да се чете заедно с настоящия доклад, както и от откритата обществена консултация на Комисията относно оценката на директивата.

Основният извод от доклада е, че поддържането на някаква форма на универсална пощенска услуга за всички граждани на ЕС е оправдано, но с подходяща степен на гъвкавост от страна на държавите членки, които да разработят политики в областта на пощенските услуги на национално равнище. В същото време, въз основа на наличните данни[4], оценката идентифицира проблеми, които не са отразени в достатъчна степен в действащата Директива за пощенските услуги или по отношение на които тя не е довела до очакваните резултати: i) ползите от универсалната пощенска услуга за обществото намаляват, d предоставянето на универсална услуга става все по-скъпо; ii) постигането на вътрешен пазар и стимулирането на ефективна конкуренция в сегмента на писмовните пратки не е осъществено в предвидения обхват; и iii) стандартите не се използват в достатъчна степен. Това намалява правната сигурност и може да доведе до проблеми с оперативната съвместимост. Освен това, макар че регулаторната намеса традиционно беше насочена към услугите за писмовни пратки, цифровизацията на обществото и разрастването на

[3] Вж. Работния документ на службите на Комисията *Оценка на Директива 97/67/ЕО относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата, изменена с директиви 2002/39/ЕО и 2008/6/ЕО*.

[4] Консултациите на Комисията и други проучвания са основани на ограничен брой отговори. Това важи особено за обществената консултация. Следователно степента на количественото определяне в анализа е ограничена от наличността на съответните данни на равнище ЕС. Това се отразява най-вече върху раздела за ефективността и при установяването на причинно-следствена връзка между развитието на пазара и директивата. Освен това влияе върху надеждността на някои от заключенията в анализа, особено когато става въпрос за нуждите на потребителите и тяхната удовлетвореност, по отношение на които данните по същество се основават на национални проучвания, но понякога са неубедителни на равнище ЕС.

електронната търговия поставят услугите за доставка на колетни пратки все повече в центъра на вниманието на пазарните участници и създателите на политики. В този контекст големите разлики в цените на тарифите за вътрешнодържавни и трансгранични доставки на колетни пратки заслужават специално внимание, тъй като те може да подкопаят функционирането на вътрешния пазар и разпространяването на трансграничната електронна търговия.

II. РАЗВИТИЕ НА ПАЗАРА: СЪЩЕСТВЕНА ТРАНСФОРМАЦИЯ, ДЪЛЖАЩА СЕ НА ЦИФРОВИЗАЦИЯТА И ТЕХНОЛОГИЧНИТЕ ИНОВАЦИИ

Цифровизацията и технологичното развитие трансформираха нуждите на потребителите и на бизнеса, което доведе до създаването на нови продукти, услуги и бизнес модели. Секторът на пощенските услуги не е изключение. След финансовата криза през 2008 г. се наблюдава рязък спад в писмовните пратки, тъй като замяната на традиционните пощенски услуги с електронни услуги се ускорява, когато правителства, предприятия и потребители все повече възприемат електронните процеси в множество области. По време на пандемията от COVID-19 пет големи доставчика на универсална услуга в ЕС[5] отчитат спад в обема на писмовните пратки, вариращ от -10 % в Нидерландия до -18 % във Франция.

За разлика от това ръстът при услугите за доставка на колетни пратки се е увеличил поради значителното нарастване на електронната търговия. Преди пандемията от COVID-19 прогнозите бяха за приблизително удвояване на глобалните онлайн продажби между 2019 г. и 2024 г. Актуалните тенденции сочат, че поради пандемията този времеви период ще се измести напред. През 2020 г. ръстът в обема на доставените колетни пратки от доставчици на универсална услуга варира от 14 % в Дания и Швеция до 42 % в Италия и 49 % в Белгия. Големите световни оператори за експресни услуги регистрират ръст в обемите на колетните пратки до 23 %.

През следващите години тези две силно контрастиращи тенденции при писмовните и колетните пратки вероятно ще се задържат и ще се засилят. Ако това се окаже така, сегментът на писмовните пратки в ЕС вероятно ще загуби повече от 12 % от приходите и 32 % от обема до 2025 г. в сравнение с 2016 г. Приходите в сегмента на колетните пратки в ЕС биха се увеличили повече от два пъти[6].

Тъй като при бизнес модела на пощенските услуги се разчита на икономии от мащаба, намаляването на обема на писмовните пратки (средно с -4,9 % всяка година от 2008 г. насам) увеличава разходите за доставка на единица пратка. С цел да компенсират увеличенията на разходите, много пощенски оператори в ЕС въвеждат иновации в своите бизнес модели. Доставчиците на универсална услуга със своите утвърдени мрежи и структура на високи постоянни разходи търсят начини за повишаване на ефективността, подобряване на

[5] Белгия, Дания, Германия, Италия, Нидерландия и Швеция. PostNord извършва дейност в Дания и Швеция.
[6] Работен документ на службите на Комисията *„Оценка на Директива 97/67/ЕО“*, стр. 15.

ориентираните към клиента решения, разнообразяване на услугите и намиране на нови пазари за постигане на растеж. Възходът на електронната търговия им предостави възможност да се разрастват по отношение на доставките на колетни пратки и много доставчици на универсална услуга сега се конкурират ожесточено с други оператори за доставка на колетни пратки. Само с много малки изключения [7] пазарният дял на доставчиците на универсална услуга в сегмента на колетните пратки остава сравнително малък в сравнение с този при писмовните пратки, където те винаги са заемали (и продължават да заемат) наистина значими пазарни дялове или дори остават единствен важен оператор на пазара.

Доходността на доставчиците на универсална услуга се поддържа чрез намаляване на разходите (основно за труд), повишаване на производителността чрез технологични иновации (например автоматизирани системи за сортиране), предлагане на по-базови продукти и услуги и/или увеличаване на цените. Цените на вътрешнодържавните писмовни пратки при универсалната услуга растат постоянно в номинално изражение от 2008 г. насам. Цената на най-често използваната писмовна пратка — писмо от/за страната от 20 грама, се е увеличила със 7 % годишно в номинално изражение. При доставките на колетни пратки в рамките на универсалната услуга се наблюдава умерено увеличение на цените за същия период, въпреки ръста в обемите. Между 2014 г. и 2019 г. цените за стандартен колет от/за страната от 2 килограма са се увеличили средно с 1 % годишно, а номиналната цена за най-евтината и най-скъпата трансгранична дестинация се е увеличила съответно с 2,6 % и 0,3 %.

Секторът е сред най-големите вътрешнодържавни корпоративни работодатели и е осигурил около 1,5 милиона работни места за гражданите в ЕС през 2018 г.[8] Както в публичния, така и в частния сектор се наблюдава възходяща тенденция на по-гъвкава заетост, включително възлагане на дейности на външни изпълнители, което се използва към момента от повечето доставчици на универсална услуга.

Макар да е трудно да се установи пряката причинно-следствена връзка между развитието на пазара и Директивата за пощенските услуги, важно е да се разбере контекстът, в който е приложима нормативната уредба, а следващите констатации от оценката на Комисията да се разглеждат от гледна точка на променените нужди на потребителите.

III. МИНАЛОТО И НАСТОЯЩЕТО: КОНСТАТАЦИИ ОТ ОЦЕНКАТА НА ДИРЕКТИВАТА ЗА ПОЩЕНСКИТЕ УСЛУГИ

Директивата за пощенските услуги следва три принципни цели: (1) да се гарантира предоставянето на висококачествена универсална пощенска услуга на достъпна цена за всички потребители; (2) да се създаде добре функциониращ и конкурентен вътрешен пазар

[7] Работен документ на службите на Комисията *„Оценка на Директива 97/67/ЕО“*, стр. 15 и 134.
[8] Евростат (2021 г.), годишна подробна статистика за предприятията в сектора на услугите, съгласно цитираното в *работен документ на службите на Комисията „Оценка на Директива 97/67/ЕО“*, стр. 1.

за пощенските услуги; и (3) да се утвърдят хармонизиращи принципи за регулиране на пощенските услуги. Резултатите от оценката може да бъдат групирани по всяка от целите.

1. Констатации, свързани с предоставянето на висококачествена универсална пощенска услуга на достъпна цена за всички потребители

Въпреки че пазарният контекст се е променил, Директивата за пощенските услуги като цяло е успяла да осигури на гражданите и предприятията в ЕС възможност да се възползват от основни пощенски услуги. Ясно е, че със задължението за предоставяне на универсална услуга е защитено основно средство за комуникация и икономическо участие навсякъде в ЕС. Значителна част от населението в ЕС и особено хора, които живеят в отдалечени или селски райони, все още разчитат на универсалните пощенски услуги, за да бъдат свързани, и вероятно ще продължат да го правят през следващите пет до десет години. Много предприятия и държавни институции все още използват писмовните пратки за комуникация. Освен това, тъй като навлизането на интернет все още не е пълно или равномерно в целия ЕС, някои граждани все още са изцяло зависими от писмовните пратки. Мерките за физическа дистанция и изолация в домашни условия по време на пандемията от Covid-19 показаха, че пощенските услуги имат основна роля, гарантирайки пристигането на писма и колети по домовете и в предприятията в цялата страна.

Следователно поддържането на минимално ниво на финансово достъпна универсална пощенска услуга за писмовни пратки остава оправдано. Въпреки това определени части от Директивата за пощенските услуги не са толкова добре адаптирани към промените, свързани с пазарния контекст и нуждите на потребителите, което означава, че някои разходи за предоставяне на универсална услуга се увеличават, докато по-широките ползи за обществото намаляват, и изменението ѝ вероятно би било оправдано. Мнозинството от респондентите в рамките на откритата обществена консултация на Комисията също подкрепят това заключение.

Изправени пред по-високи разходи за предоставяне на универсална услуга, държавите членки са адаптирали универсалната услуга.

Нуждите на потребителите на пощенски услуги и на предприятията са се променили в отговор на развитието на пазара, а намаляването на търсенето при писмовните пратки е увеличило разходите за предоставяне на универсална услуга. С цел да се справят с тези явления и да намерят по-евтини начини за извършване на дейност, 11 държави членки разчитат на дерогации, които Директивата за пощенските услуги позволява с оглед ограничаване на характеристиките и обхвата на задължението за предоставяне на универсална услуга. Понякога се намалява минималната честота на доставка на пощенски пратки. Държавите членки също така са ограничили съответните продукти и услуги за писмовни и колетни пратки, които са предмет на универсална услуга. Важен е фактът, че много държави членки са намалили нощните смени и са въвели наземен транспорт вместо

въздушен, което от своя страна води до по-ниско качество на услугата (по-дълъг период на транзитен превоз). Следователно ползите от изискванията за качество на услугите също намаляват. Тези явления предполагат, че минималните изисквания за обхвата на услугата/продукта, петдневната доставка и качеството на услугата съгласно директивата не са напълно съобразени с актуалните пазарни очаквания и търсене и представляват предизвикателство за определените доставчици. Затова в оценката се подчертава, че може да има основание за преоценка на това какви продукти, услуги и свързани характеристики е необходимо да бъдат включени в задължението за предоставяне на универсална услуга и как същите следва да бъдат регулирани. Това би включвало преоценка на нивото на гъвкавост, необходима на държавите членки, за да адаптират националното регламентиране на универсалната услуга спрямо местните условия.

Ситуацията с услугите за доставка на колетни пратки поражда въпроси относно степента, в която услугите за доставка на колетни пратки следва да бъдат част от задължението за предоставяне на универсална услуга.

Наличието на множество оператори и възможности за доставка на колетни пратки на пазара повдига въпроса за необходимостта доставката на колетни пратки да попада в обхвата на универсалната услуга и дали потребителите на пощенски услуги биха могли да бъдат обслужвани в еднаква степен и на същата (или по-ниска) цена без задължение за предоставяне на универсална услуга. В действителност наличието на алтернативно предлагане при колетните пратки между предприятия и между предприятия и потребители, от което потребителите може да се възползват на еквивалентни или по-ниски цени от тези на доставчиците на универсална услуга, може да подкрепи заключението, че такива колетни пратки не би следвало да са част от универсалната услуга. Много държави членки всъщност вече изключват такива колетни пратки от обхвата на универсалната услуга. Това обаче не отхвърля необходимостта от наблюдение на динамиката на тези пазарни сегменти.

Напротив, в оценката се подчертава, че по отношение на изпращани от потребители колетни пратки в някои държави членки или в части от територията на държави членки отделните потребители може да не разполагат с голям избор на оператори за доставка на колетни пратки, които обслужват техния район, или просто не са запознати с разнообразието от оператори на тяхно разположение. Следователно те разчитат на доставчика на универсална услуга за доставка на колетни пратки. Това може да се отнася в особена степен за уязвими потребители в селски и отдалечени райони. Някои потребители също разчитат на доставчика на универсална услуга от гледна точка на удобството, тъй като той е най-познатият и следователно по-лесният, достъпен вариант за изпращане и връщане на пратки. За тези потребители в оценката се отбелязва, че би могло да бъде оправдано поне изпращаните от потребители колетни пратки да попадат в рамките на задължението за предоставяне на универсална услуга. При универсалната услуга също така се поддържат достъпни до голяма степен цени (с изключение на ограничен брой случаи при определени специфични трансгранични доставки на колетни пратки, за които тарифите са неоправдано

високи[9]), тъй като колетните пратки в рамките на задължението за предоставяне на универсална услуга са освободени от ДДС и са предмет на контрол на цените съгласно тарифните правила на Директивата за пощенските услуги.

Тарифните принципи на Директивата за пощенските услуги са спомогнали за поддържане на цената на универсалните услуги на достъпни нива, независимо от увеличението на цените. Липсата на прозрачност по отношение на използването на тези принципи може да породи проблеми, свързани с неравнопоставените условия на конкуренция, при трансгранични сделки между доставчиците на универсална услуга.

Целта на тарифните принципи, залегнали в Директивата за пощенските услуги, е да се гарантира, че цената на универсалните услуги остава ориентирана към разходите и финансово достъпна. Въпреки че цените на универсалната услуга както за доставката на писмовни, така и на колетни пратки са се увеличили, тарифните принципи, използвани за регулиране на цените, вероятно са допринесли за избягване на още по-рязкото им покачване, по-специално в сегментите, където обемите са намалели и разходите на единица пратка са се увеличили, какъвто е случаят при писмовните пратки. От друга страна, събраната информация и данни не позволяват на Комисията да заключи на този етап защо, въпреки увеличаването на обемите, тарифите за доставка на колетни пратки се покачват, дори и незначително.

Държавите членки прилагат и тълкуват тези принципи много различно, а понякога не прилагат всички принципи. Това може да намали яснотата, правната сигурност и прозрачността при използването на тези принципи. Освен това повечето, ако не всички национални регулаторни органи не разполагат с необходимите инструменти, за да проверят дали и как доставчиците на универсална услуга прилагат тези тарифни принципи спрямо цената, която начисляват един на друг за доставка на трансгранични пощенски пратки (т.нар. „крайни разходи“). Това може да има неблагоприятно въздействие върху пазара на пощенските услуги и сектора на електронната търговия. Предвид това, че обемите на доставки в трансгранична електронна търговия продължават да нарастват, необходимостта от информация и прозрачност относно тарифите за доставка на колетни пратки би могла да придобие още по-голямо значение.

Обработката на жалби изостава.

Групата на европейските регулатори на пощенски услуги също така е разработила показател за качество въз основа на публикуването на броя получени жалби и броя разрешени/неразрешени жалби за писмовни и колетни пратки.

[9] *Вж.* Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно прилагането и изпълнението на Регламент (ЕС) 2018/644 относно услугите за трансгранична доставка на колетни пратки, COM(2021) 675.

Обработката на жалби от страна на доставчиците на универсална услуга се е подобрила през последните години. Повечето национални регулаторни органи вече са компетентни да обработват жалби. Повечето държави членки изискват от доставчиците да публикуват информация относно процедурите за подаване на жалби, схемите за обезщетение и уреждането на спорове. Групата на европейските регулатори на пощенски услуги също така е разработила показател за качество въз основа на публикуването на броя получени жалби и броя разрешени/неразрешени жалби (за писмовни и колетни пратки). Той показва, че все още има редица държави членки, които нито следят броя на жалбите и начина, по който те са били обработени, нито публикуват резултатите от процедурата за подаване на жалби (т.е. дали са разрешени по задоволителен за жалбоподателя начин или не). Освен това само около половината от държавите членки прилагат задължителния технически стандарт за обработка на жалби, който при това не е задължителен за доставката на колетни пратки. Това не стимулира доверието на потребителите в пощенските услуги.

Вариантите за финансиране на универсалната услуга невинаги са ефикасни.

Предоставянето на универсални услуги е свързано с нетен разход. Нетният разход за задължението за предоставяне на универсална услуга представлява разликата между разходите на определения доставчик на универсална услуга при работа със задължение за предоставяне на универсалната услуга и разходите на същия доставчик на пощенска услуга при работа без задължение за предоставяне на универсална услуга. Нетният разход за предоставянето на универсална услуга може да бъде значителен. Ако доставчикът на универсална услуга трябва сам да покрие тези разходи, това би го поставило в неблагоприятно положение спрямо неговите конкуренти. Затова държавите членки могат да обезщетят доставчика на универсална услуга за нетния разход чрез държавна помощ. Държавите членки могат също така да създадат т. нар. компенсационни фондове за финансиране на нетните разходи. Такива фондове работят по начин, при който доставчиците на универсална услуга и други големи доставчици на пощенски услуги в дадена държава членка трябва да допринесат за финансирането на нетния разход, ако той представлява несправедлива финансова тежест за доставчика на универсалната услуга.

Има слабости във връзка с начина, по който работят компенсационните фондове. Приносът на доставчиците към фонда често е недостатъчен да покрие целия разход, особено предвид това, че този разход расте в условията на спадащ пазар на писмовните пратки, а доставчиците на универсална услуга държат силна позиция. За покриване на разходите в подобни ситуации е необходимо и финансиране чрез държавна помощ. Изглежда също така, че административните разходи на механизма за поделяне са относително високи, разгледани пропорционално на вноските. Освен това разпределянето на тежестта между пощенските оператори не стимулира особено доставчика на универсална услуга да подобрява своята ефективност и може да възпре навлизането на пазара. В сегашния си вид разпоредбата на директивата относно компенсационния фонд не работи по оптимален начин с оглед финансирането на универсалната услуга. Това може също да обяснява защо държавите

членки толкова рядко използват този начин на финансиране на нетните разходи за предоставяне на универсална услуга.

2. Констатации, свързани със създаването на добре функциониращ и конкурентен вътрешен пазар за пощенски услуги

Директивата за пощенските услуги не е била особено ефективна в своя принос за постигането на вътрешен пазар и за стимулиране на практически осъществима конкуренция в сегмента на писмовните пратки. Пълното отваряне на пазара съгласно изискванията на Директивата за пощенските услуги е настъпило, но конкуренцията в сегмента на писмовните пратки е много слаба във всички държави членки и пълното отваряне на пазара не е довело до появата на доставчици на писмовни пощенски услуги за цяла Европа. Насърчаването на добре функциониращ и конкурентен вътрешен пазар остава актуална и важна тема както за потребителите на пощенски услуги, така и за предприятията и служителите, особено в държавите членки или регионите, в които има по-малък спад в писмовните пратки. Данните сочат, че там, където има известна конкуренция, това е довело до по-ниски цени, по-високо качество и повече иновации. Респондентите в откритата обществена консултация на Комисията потвърждават, че насърчаването на конкуренция е важно.

Липсата на по-развити разпоредби относно достъпа до пощенската мрежа може да е допринесло за недостатъчното навлизане на конкуренцията в сегмента на писмовните пратки.

Основните причини за силно концентрирания сегмент на писмовните пратки са високите разходи за навлизане на алтернативни пощенски оператори на пазара и необходимостта от значителни икономии от мащаба и обхвата, докато пазарът продължава да отчита спад в обемите. Липсата на хармонизирани правила, позволяващи на националните регулаторни органи да определят условия за достъп до мрежата (предвиждащи възможност за навлизане на ex ante регулиране на конкуренцията), както и липсата на процедурни правила за достъп (напр. правомощия на националните регулаторни органи за уреждане на спорове) може също да са допринесли за недостатъчното навлизане на конкуренцията в сегмента на писмовните пратки.

Наличните данни сочат, че в държави членки, където има известна конкуренция, това е спомогнало за стимулиране на търсенето и предлагането и е довело до по-ниски цени.

Някои доставчици на универсална услуга считат, че необходимостта от конкурентен вътрешен пазар на пощенските услуги следва да бъде преосмислена в настоящия контекст на намаляващо търсене при писмовните пратки. Техният аргумент се основава на опасения, че избирателното навлизане на конкурентни оператори в най-доходоносните направления на сегмента на писмовните пратки би затруднило още повече поддържането на универсалната услуга, която вече е ограничена от намаляването на обемите на писмовните

пратки. Макар това да е важен аргумент, който следва да се вземе предвид, наличните данни не подкрепят подобни опасения. Напротив, данните дори сочат, че в държави членки, където има известна конкуренция, това е спомогнало за стимулиране на търсенето и предлагането и е позволило пазарът на услугите за доставка на писмовни пратки да бъде разширен. Освен това е стимулирало доставчиците на универсална услуга да бъдат по-ефективни и така да допринесат за гарантиране на универсалната услуга. Важно е да се отбележи, че съгласно наличните данни, когато на различни видове оператори и посредници, които обединяват пощенските пратки, се предоставя достъп до мрежата на определения доставчик при прозрачни и недискриминационни условия, пощенските потребители, и особено предприятията, са били облагодетелствани от по-ниски цени.

За разлика от доставчиците на универсална услуга Групата на европейските регулатори на пощенски услуги счита, че насърчаването на конкуренция в пазарите на услугите за писмовни пратки остава актуална и важна тема. Това е така, защото липсата на конкуренция или дори на потенциална конкуренция лишава потребителите от евентуални ползи с оглед на избора на доставчик, по-ниски цени, по-добро качество и продуктови иновации. Насърчаването на конкуренция е особено важно в държави членки и пазари, където обемите на писмовните пратки все още са или е вероятно да останат значителни, като например масови пратки на големи фирми-изпращачи и държавни администрации. Следователно може да има основание за преразглеждане на разпоредбите за достъп и прозрачност на цените.

Използването на обществени поръчки за определяне на доставчика на универсалната услуга би могло да допринесе за по-голяма конкуренция и да доведе до по-високо качество на универсалните услуги на по-достъпна цена.

Процедури за възлагане на обществена поръчка не са използвани до момента за осигуряване на предоставянето на универсална услуга (освен в ограничени случаи за разпространение на вестници) нито по отношение на цялата територия на дадена държава членка, нито за части от нея, въпреки че обществените поръчки могат да насърчат конкуренцията. Държавите членки продължават да определят един-единствен доставчик на универсална услуга за цялата национална територия. Наличната информация не позволи адекватна оценка на въпроса защо държавите членки не използват процедури за възлагане на обществена поръчка. Въпреки факта, че обемът на писмовните пратки намалява, не може да се изключи, че обществените поръчки все още биха могли да бъдат подходящо средство за насърчаване на конкуренцията, особено в държави членки и пазарни сегменти, където писмовните пратки все още са важни. Въпросът заслужава допълнително разглеждане.

За разлика от сегмента на писмовните пратки, доставката на колетни пратки е много конкурентен пазар.

Промените в сегмента на колетните пратки са в рязък контраст със случващото се в сегмента на писмовните пратки. За разлика от писмовните пратки, при които законовият монопол бе премахнат с изменението на Директивата за пощенските услуги през 2008 г., по отношение на доставките на колетни пратки такъв монопол никога не е съществувал. В повечето държави членки в сегмента на колетните пратки има конкуренция, което е довело до иновативни подобрения в услугите за доставка. Търсенето непрекъснато се увеличава, главно поради електронната търговия, и опциите за доставка на колетни пратки следват примера, противно на тенденцията, наблюдавана при писмовните пратки. Същевременно въпреки това, което може да се очаква от една ефективна конкурентна среда с увеличаващи се обеми, публичните тарифи на услугите за доставка на колетни пратки бавно нарастват. Събраната информация и данните за целите на настоящата оценка не позволяват категорични заключения относно причините за тази тенденция.

Връзката между Регламента относно услугите за трансгранична доставка на колетни пратки и Директивата за пощенските услуги

С цел да увеличи прозрачността на пазара за доставка на колетни пратки в ЕС, през 2018 г. Комисията прие Регламента относно услугите за трансгранична доставка на колетни пратки като самостоятелен правен акт, независим от Директивата за пощенските услуги. Регламентът е целенасочен правен акт, насочен към регулаторния надзор при услугите за доставка на колетни пратки, към прозрачността и оценката на тарифите за единични пратки на трансграничните услуги за доставка на колетни пратки и към предоставянето на информация за потребителите относно услугите за трансгранична доставка на колетни пратки.

В регламента по-специално се набляга на по-голямата прозрачност на публично обявените тарифи за определени единични колетни пратки и се предвижда процедура за оценка с цел идентифициране на неоправдано високи тарифи. Съгласно регламента доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки също така трябва да докладват определена ключова информация относно своите дейности, включително оборот, обеми и персонал, пред националния регулаторен орган на държавата, където са установени. Следователно с регламента се разширява регулаторния надзор на националните регулаторни органи и се увеличава прозрачността за потребителите на услуги за доставка на единични колетни пратки, които не са предмет на договаряне. В същото време функционирането на трансграничните пазари на услугите за доставка на колетни пратки за по-голямата част от обемите на електронната търговия, т.е. договорените тарифи, не подлежи на специфични механизми за прозрачност, включително основополагащите принципи на тарифните структури за трансгранични и вътрешнодържавни услуги.

3. Констатации, свързани с хармонизиращите принципи за регулиране на пощенските услуги

Утвърждаването на хармонизирани принципи за сектора на пощенските услуги бе предназначено да създаде подобни конкурентни условия за пощенските оператори в целия ЕС. Целта бе да се улесни създаването на доставчици на пощенски услуги и да се гарантира, че потребителите на пощенски услуги в ЕС се ползват от едно и също ниво на пощенски услуги. Тъй като обаче в Директивата за пощенските услуги е заложено минимално ниво на хармонизиране и тя е основана на принципи, нейното прилагане и изпълнение на национално ниво се различава. Тъй като пазарите на пощенските услуги продължават да бъдат много разнообразни и да се развиват по различен начин и поради това, че в много държави членки доставчиците на универсална услуга все още се контролират от държавата, утвърждаването на пакет от хармонизирани и безпристрастни принципи на равнище ЕС с цел регулиране на сектора на пощенските услуги остава важен аспект както за единния пазар, така и за международната търговия.

Често се твърди, че съществуващите концепции не позволяват правилно определяне на пазарните граници и се прилагат по различни начини, което води до правна несигурност и непоследователност.

Настоящите дефиниции са непроменени от приемането на Директивата за пощенските услуги през 1997 г. Често се твърди, че липсата на хармонизация в терминологията и дефинициите на пощенските продукти и услуги е довела не само до правна фрагментация и правна несигурност, но и до несъгласуваност с други регулаторни рамки на ЕС, които използват същите термини, но с различно значение. В неотдавнашен доклад на Групата на европейските регулатори на пощенски услуги също се посочват тези проблеми, като се подчертава, че в контекста на променящия се пазар на пощенските услуги някои дефиниции може да не обхващат адекватно услуги, които следва да попадат в обхвата им поради тяхното сходство с пощенските услуги.

Никое от горепосочените обстоятелства не е довело до измерими проблеми от гледната точка на доставчиците на пощенски услуги. Още повече че заинтересованите страни до момента не са успели да докажат действително отрицателно въздействие върху доставчиците и потребителите на пощенски услуги. Наличните данни не сочат, че липсата на яснота е причинила някакви значими проблеми за вътрешния пазар или е породила бариери за навлизане на пазара на доставчици на пощенски услуги. Напротив, тази ситуация понякога осигурява на държавите членки желаната гъвкавост при определяне на обхвата на тяхното собствено регулиране на пощенските услуги.

Същевременно се осъзнава, че структурните и технологичните промени в сектора на пощенските услуги могат неизбежно да поставят под въпрос тяхната продължаваща значимост и пригодност. В отговор на откритата обществена консултация на Комисията

пощенските оператори подкрепиха запазването на настоящите дефиниции, докато мнозинството от националните регулаторни органи предпочитат преразглеждането на определени дефиниции.

Техническите стандарти не се използват в достатъчна степен, което може да повлияе отрицателно на оперативната съвместимост.

По отношение на техническите стандарти оценката води до заключението, че стандартизацията на пощенските услуги не е довела до достатъчна степен на хармонизация и оперативна съвместимост. Взаимосвързаността на пощенските мрежи става все по-важна за насърчаване на качеството на услугата, иновативните услуги и европейската оперативна съвместимост на дейностите по доставка на писмовни и колетни пратки. С изключение на стандарта за оценка на качеството на трансграничните пратки и стандарта за обработка на жалби, изготвените от Европейския комитет по стандартизация стандарти са от доброволен характер. Дори когато стандартите са задължителни, те все още невинаги се прилагат. Това означава, че доставчиците на универсална услуга понякога използват различни технически стандарти или дори изобщо нямат такива. Няма достатъчно информация за ефективното внедряване и прилагане на доброволните стандарти от страна на пощенските оператори. В тази ситуация яснотата и правната сигурност намаляват и това може да доведе до ненужни разходи и проблеми с оперативната съвместимост. Следователно има основание да се оцени използването на стандарти от страна на пощенските оператори.

Надзорът от страна на националните регулаторни органи се е подобрил.

Привеждането на директивата в съответствие със строги разпоредби за независимост, като тези в Европейския кодекс за електронни съобщения, изглежда е ефективен начин да се гарантира, че при изпълнението на задачите си даден национален регулаторен орган е защитен срещу външна намеса или политически натиск, които могат да нарушат неговата независима оценка на въпросите, пред които е изправен. През референтния период националните регулаторни органи са получили повече и по-добра информация за изпълнение на своите задължения, в резултат на което регулаторният надзор се е подобрил и разширил значително, с изключение на информацията относно крайните разходи, както е отбелязано по-горе. Тъй като все повече трансгранични въпроси се превръщат в неразделна част от регулаторната дейност, тясното сътрудничество на националните регулаторни органи допринася за по-последователен и хармонизиран подход помежду им при прилагането на директивата.

IV. БЪДЕЩЕТО: ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ

С цел да се гарантира, че операторите и потребителите на пощенски услуги могат да се възползват изцяло от технологичното развитие, иновациите и електронната търговия, като

същевременно се осигури по-нататъшното предоставяне на финансово достъпна и висококачествена универсална услуга, е желателно, въз основа на оценката и над 20-годишния опит в прилагането на Директивата за пощенските услуги, да се проучи допълнително потенциалната бъдеща адаптация на нормативната уредба по начин, който също така би осигурил необходимите условия пощенските услуги в ЕС да продължат да изпълняват ефективно своята роля в икономиката. Всякакви подобни стъпки също така трябва да бъдат съгласувани и да подкрепят хоризонталните действия на ниво ЕС, предприети в контекста на Зеления пакт на ЕС и Програмата на ЕС в областта на цифровите технологии. По този начин Комисията ще продължи своите усилия да си сътрудничи с държавите членки и други заинтересовани страни.