KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.11.2021 r.
COM(2021) 674 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie stosowania dyrektywy o usługach pocztowych (dyrektywa 97/67/WE zmieniona dyrektywami 2002/39/WE i 2008/6/WE)

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

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie stosowania dyrektywy o usługach pocztowych (dyrektywa 97/67/WE zmieniona dyrektywami 2002/39/WE i 2008/6/WE)

I. WPROWADZENIE

Sektor usług pocztowych w UE (przesyłki listowe i paczki) jest kluczowym czynnikiem wspierającym gospodarkę i handel, stanowiącym podstawę dla innych sektorów i przyczyniającym się do wzrostu i odporności gospodarki UE. Przedsiębiorstwa każdej wielkości korzystają z usług pocztowych w celu rozwijania swojej działalności, dostarczania towarów i otrzymywania płatności. Wszystkie szczeble administracji rządowej i publicznej polegają na usługach pocztowych w zakresie komunikacji publicznej. Użytkownicy należący do słabszych grup społecznych i obywatele mieszkający na oddalonych obszarach wiejskich potrzebują usług pocztowych, aby zachować łączność z coraz bardziej zdigitalizowaną gospodarką. Sektor usług pocztowych odgrywa zatem zasadniczą rolę w zapewnieniu prawa do komunikacji oraz w promowaniu spójności terytorialnej, społecznej i gospodarczej. W sytuacji, gdy podczas pandemii COVID-19 wielu obywateli UE było zamkniętych w swoich domach, usługi pocztowe okazały się ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. Zapewniały one przystępne cenowo usługi pocztowe wysokiej jakości, dostarczały produkty do celów medycznych i oferowały obywatelom inne istotne usługi, takie jak usługi finansowe.

Ramy prawne regulujące usługi pocztowe obowiązują od ponad 20 lat. Dyrektywa 97/67/WE[1] („dyrektywa o usługach pocztowych") weszła w życie w 1997 r. Jej celem było zapewnienie harmonizacji obowiązków świadczenia krajowej usługi powszechnej przy jednoczesnym stopniowym wprowadzaniu konkurencji w sektorze usług pocztowych, w szczególności w odniesieniu do usług w zakresie przesyłek listowych, które tradycyjnie były zastrzeżone dla krajowych zasiedziałych operatorów pocztowych. Dyrektywę zmieniono w 2002 r., aby zapewnić dalsze otwarcie rynku, a następnie w 2008 r., aby zakończyć pełne otwarcie rynku. Z wyjątkiem tych dwóch zmian oraz rozporządzenia w sprawie transgranicznego doręczania paczek[2] przyjętego w 2018 r. w celu zapewnienia większej przejrzystości i nadzoru regulacyjnego w odniesieniu do usług doręczania paczek, ramy usług pocztowych na poziomie UE pozostają niezmienione od 1997 r. W tym okresie rynki usług pocztowych przeszły jednak poważną transformację, w dużej mierze napędzaną przez innowacje technologiczne, cyfryzację i handel elektroniczny. Przesyłki listowe są coraz częściej zastępowane komunikacją elektroniczną, zwłaszcza w kontekście administracji elektronicznej. Ponadto po kryzysie finansowym wielu tradycyjnych nadawców masowych (np.

[1] Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, zmieniona dyrektywą 2002/39/WE i dyrektywą 2008/6/WE, Dz.U. L 15 z 21.1.1998, s. 14.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/644 z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie transgranicznych usług doręczania paczek, Dz.U. L 112 z 2.5.2018, s. 19.

banki, zakłady użyteczności publicznej) przeszło na elektroniczne rozwiązania komunikacyjne. Jednocześnie handel elektroniczny doprowadził do znacznego wzrostu liczby usług doręczania paczek. Transformacja ta, która stała się coraz bardziej widoczna podczas pandemii COVID-19, wpłynęła zarówno na popyt, jak i podaż we wszystkich państwach członkowskich, choć w różnym stopniu.

W związku z zasadniczymi zmianami w kontekście rynkowym Komisja przeprowadziła ocenę *ex post*, aby stwierdzić, czy osiągnięto cele określone w dyrektywie o usługach pocztowych, czy nadal jest ona adekwatna i czy odpowiada obecnym i przyszłym potrzebom użytkowników i operatorów pocztowych.

W niniejszym sprawozdaniu, sporządzonym zgodnie z art. 23 dyrektywy o usługach pocztowych, przedstawiono główne ustalenia dokonane w trakcie tej oceny. Wykorzystano w nim informacje zawarte w dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym oceny dyrektywy o usługach pocztowych („dokument roboczy służb Komisji")[3], który należy czytać łącznie z niniejszym sprawozdaniem, jak również informacje pochodzące z otwartych konsultacji publicznych Komisji w sprawie oceny dyrektywy.

Głównym wnioskiem płynącym ze sprawozdania jest stwierdzenie, że utrzymanie pewnej formy powszechnej usługi pocztowej dla wszystkich obywateli UE jest uzasadnione, jednak przy zachowaniu odpowiedniego poziomu elastyczności dla państw członkowskich w zakresie kształtowania polityki pocztowej na szczeblu krajowym. Jednocześnie, na podstawie dostępnych dowodów[4], w ocenie wskazano kwestie, które nie zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione w obecnej dyrektywie o usługach pocztowych lub w przypadku których dyrektywa nie przyniosła oczekiwanych rezultatów: (i) korzyści dla społeczeństwa wynikające z powszechnych usług pocztowych maleją, podczas gdy świadczenie usługi powszechnej staje się coraz bardziej kosztowne; (ii) osiągnięcie rynku wewnętrznego i stymulowanie efektywnej konkurencji w segmencie przesyłek listowych nie nastąpiło w przewidywanym zakresie; oraz (iii) normy są stosowane w niewystarczającym stopniu; zmniejsza to pewność prawa i może prowadzić do problemów z interoperacyjnością. Ponadto, podczas gdy interwencja regulacyjna tradycyjnie koncentrowała się na usługach doręczania listów, cyfryzacja społeczeństwa i rozwój handlu elektronicznego sprawiły, że usługi doręczania paczek w coraz większym stopniu znajdują się w centrum uwagi podmiotów rynkowych i decydentów. W tym kontekście na szczególną uwagę

[3] Zob. dokument roboczy służb Komisji *Ocena dyrektywy 97/67/WE w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, zmienionej dyrektywą 2002/39/WE i dyrektywą 2008/6/WE*.

[4] Konsultacje Komisji i inne badania przyniosły ograniczoną liczbę odpowiedzi. Dotyczy to w szczególności konsultacji publicznych. Poziom kwantyfikacji w analizie jest zatem ograniczony dostępnością odpowiednich danych na szczeblu UE. Ma to wpływ zwłaszcza na część dotyczącą efektywności oraz na ustalenie związku przyczynowego między rozwojem sytuacji na rynku a dyrektywą. Wpływa to również na solidność niektórych wniosków wyciągniętych z analizy, zwłaszcza jeśli chodzi o potrzeby użytkowników i ich zadowolenie, w przypadku których dowody opierają się zasadniczo na badaniach krajowych, ale czasami są niewystarczające na szczeblu UE.

zasługują duże różnice cenowe między stawkami opłat za krajowe i transgraniczne usługi doręczania paczek, ponieważ mogą one utrudniać funkcjonowanie rynku wewnętrznego i upowszechnianie transgranicznego handlu elektronicznego.

II. ROZWÓJ SYTUACJI RYNKOWEJ: POWAŻNA TRANSFORMACJA NAPĘDZANA PRZEZ CYFRYZACJĘ I INNOWACJE TECHNOLOGICZNE

Cyfryzacja i rozwój technologiczny zmieniły potrzeby konsumentów i przedsiębiorstw, prowadząc do powstania nowych produktów, usług i modeli biznesowych. Sektor pocztowy nie jest tu wyjątkiem. Od czasu kryzysu finansowego w 2008 r. nastąpił gwałtowny spadek liczby przesyłek listowych, ponieważ zastępowanie tradycyjnych usług pocztowych przez kanały elektroniczne jest coraz szybsze, gdyż rządy, przedsiębiorstwa i konsumenci coraz częściej stosują procesy elektroniczne w wielu dziedzinach. Podczas pandemii COVID-19 pięciu głównych operatorów świadczących usługę powszechną[5] w UE zgłosiło spadek ilości przesyłek listowych, sięgający od -10 % w Niderlandach do -18 % we Francji.

Z kolei wzrost usług doręczania paczek nabrał tempa ze względu na znaczny wzrost handlu elektronicznego. Przed pandemią COVID-19 przewidywano, że globalna sprzedaż przez internet wzrośnie mniej więcej dwukrotnie w latach 2019–2024; obecne tendencje wskazują, że pandemia spowoduje przesunięcie tego terminu w czasie. W 2020 r. wzrost liczby paczek doręczanych przez operatorów świadczących usługę powszechną wynosił od 14 % w Danii i Szwecji do 42 % we Włoszech i 49 % w Belgii. Najwięksi globalni operatorzy w sektorze przesyłek ekspresowych odnotowali wzrost liczby przesyłek nawet o 23 %.

Te dwa wyraźnie kontrastujące ze sobą trendy w zakresie przesyłek listowych i paczek będą się prawdopodobnie utrzymywać i nasilać w nadchodzących latach. W takim przypadku, w porównaniu z rokiem 2016, segment przesyłek listowych w UE straciłby do 2025 r. ponad 12 % przychodów i 32 % wolumenu. Przychody w segmencie paczek w UE wzrosłyby ponad dwukrotnie[6].

Ponieważ pocztowy model biznesowy opiera się na korzyściach skali, spadek liczby przesyłek listowych (średnio o -4,9 % rocznie od 2008 r.) powoduje wzrost jednostkowego kosztu doręczenia. Aby zrównoważyć wzrost kosztów, wielu operatorów pocztowych w całej UE wprowadza innowacje do swoich modeli biznesowych. Operatorzy świadczący usługę powszechną, posiadający ugruntowane sieci i wysokie koszty stałe, szukali sposobów na zwiększenie wydajności, udoskonalenie rozwiązań zorientowanych na klienta, zróżnicowanie usług i znalezienie nowych rynków rozwoju. Rozwój handlu elektronicznego dał im możliwość rozwoju w zakresie dystrybucji paczek i wielu operatorów świadczących usługę powszechną ostro konkuruje obecnie z innymi operatorami zajmującymi się doręczaniem paczek. Z bardzo

[5] Belgia, Dania, Niemcy, Włochy, Niderlandy i Szwecja. PostNord prowadzi działalność w Danii i Szwecji.
[6] Dokument roboczy służb Komisji, *Ocena dyrektywy 97/67/WE,* s. 15.

nielicznymi wyjątkami [7] udział w rynku operatorów świadczących usługę powszechną w segmencie paczek pozostaje jednak stosunkowo niewielki w porównaniu z segmentem przesyłek listowych, w którym zawsze posiadali oni (i nadal posiadają) bardzo znaczące udziały w rynku lub nawet pozostają jedynym znaczącym operatorem rynkowym.

Rentowność operatorów świadczących usługę powszechną utrzymywana jest poprzez obniżanie kosztów (głównie kosztów pracy), zwiększanie wydajności poprzez innowacje technologiczne (np. zautomatyzowane systemy sortowania), poleganie na ofercie bardziej podstawowych produktów i usług lub podnoszenie cen. Ceny krajowych przesyłek listowych w ramach usługi powszechnej od 2008 r. stale rosły w ujęciu nominalnym. Cena najczęściej wykorzystywanego produktu listowego, tj. pojedynczego listu krajowego o masie 20 gramów, rosła o 7 % rocznie w ujęciu nominalnym. W przypadku paczek wchodzących w zakres usługi powszechnej w tym samym okresie odnotowano umiarkowany wzrost cen, pomimo wzrostu liczby przesyłek. W latach 2014–2019 ceny za doręczenie krajowe standardowej 2-kilogramowej paczki rosły średnio o 1 % rocznie, a cena nominalna najtańszej i najdroższej przesyłki zagranicznej wzrosła odpowiednio o 2,6 % i 0,3 %.

Sektor ten znajduje się wśród największych krajowych pracodawców korporacyjnych i zapewnił obywatelom w całej UE około 1,5 mln miejsc pracy w 2018 r.[8] Zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym nastąpił wzrost bardziej elastycznego zatrudnienia, w tym outsourcingu, stosowanego obecnie przez większość operatorów świadczących usługę powszechną.

Chociaż trudno jest określić bezpośredni związek przyczynowy między zmianami na rynku a dyrektywą o usługach pocztowych, ważne jest zrozumienie kontekstu, w którym ramy regulacyjne miały zastosowanie, oraz spojrzenie na poniższe ustalenia oceny Komisji z perspektywy zmienionych potrzeb użytkowników.

III. PRZESZŁOŚĆ I TERAŹNIEJSZOŚĆ: USTALENIA ZAWARTE W OCENIE DYREKTYWY O USŁUGACH POCZTOWYCH

Za pomocą dyrektywy o usługach pocztowych realizowane są trzy główne cele: 1) zagwarantowanie świadczenia wszystkim użytkownikom powszechnej usługi pocztowej wysokiej jakości po przystępnej cenie; 2) ustanowienie dobrze funkcjonującego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego usług pocztowych; oraz 3) harmonizacja zasad regulacji usług pocztowych. Ustalenia zawarte w ocenie można pogrupować pod nagłówkami każdego z celów.

[7] Dokument roboczy służb Komisji, *Ocena dyrektywy 97/67/WE,* s. 15 i 134.
[8] Eurostat (2021), roczne szczegółowe statystyki przedsiębiorstw dotyczące usług, cytowane w dokumencie roboczym służb Komisji *Ocena dyrektywy 97/67/WE,* s. 1.

1. Ustalenia dotyczące świadczenia wszystkim użytkownikom powszechnej usługi pocztowej wysokiej jakości po przystępnej cenie

Mimo zmiany kontekstu rynkowego, dyrektywa o usługach pocztowych zasadniczo skutecznie zapewniła obywatelom i przedsiębiorstwom w całej UE możliwość korzystania z podstawowych usług pocztowych. Jest oczywiste, że obowiązek świadczenia usługi powszechnej zapewnił ochronę podstawowego środka komunikacji i uczestnictwa w życiu gospodarczym w całej UE. Znaczna część ludności w całej UE, zwłaszcza mieszkająca w regionach oddalonych lub na obszarach wiejskich, nadal polega na powszechnych usługach pocztowych, aby pozostać w kontakcie, i prawdopodobnie będzie tak czynić przez najbliższe pięć do dziesięciu lat. Liczne przedsiębiorstwa i instytucje rządowe nadal wykorzystują przesyłki listowe do komunikacji. Ponadto w związku z tym, że internet nie jest jeszcze w pełni i jednolicie rozpowszechniony w całej UE, niektórzy obywatele są nadal całkowicie uzależnieni od przesyłek listowych. Utrzymywanie dystansu fizycznego i ograniczenia w przemieszczaniu się podczas pandemii COVID-19 pokazały, że usługi pocztowe odegrały istotną rolę w zapewnieniu, aby listy i paczki docierały do domów i przedsiębiorstw na terenie całego kraju.

Utrzymanie minimalnego poziomu przystępnej cenowo powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłek listowych pozostaje zatem uzasadnione. Niektóre części dyrektywy o usługach pocztowych są jednak gorzej dostosowane do zmian związanych z kontekstem rynkowym i potrzebami użytkowników, co oznacza, że niektóre koszty związane ze świadczeniem usługi powszechnej rosną, podczas gdy szersze korzyści dla społeczeństwa maleją, w związku z czym uzasadnione mogą być korekty. Większość respondentów biorących udział w otwartych konsultacjach publicznych Komisji również popiera ten wniosek.

W obliczu rosnących kosztów świadczenia usługi powszechnej państwa członkowskie dostosowały usługę powszechną do swoich potrzeb

Potrzeby użytkowników poczty i przedsiębiorstw zmieniły się w odpowiedzi na rozwój sytuacji rynkowej, a malejące zapotrzebowanie na przesyłki listowe zwiększyło koszty świadczenia usługi powszechnej. Aby zaradzić tym zjawiskom i znaleźć mniej kosztowne sposoby działania, 11 państw członkowskich skorzystało z odstępstw dopuszczonych dyrektywą o usługach pocztowych w celu ograniczenia cech i zakresu obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Niekiedy zmniejszono minimalną częstotliwość doręczania przesyłek pocztowych. Państwa członkowskie zawęziły również zakres odnośnych produktów i usług w zakresie przesyłek listowych i paczek pocztowych podlegających usłudze powszechnej. Co ważne, wiele państw członkowskich ograniczyło nocne zmiany i wprowadziło transport naziemny zamiast lotów, co z kolei doprowadziło do obniżenia jakości usług (dłuższe czasy tranzytu). Zmniejszyły się zatem korzyści wynikające z wymogów dotyczących jakości usług. Zmiany te pozwalają przypuszczać, że minimalne wymogi dotyczące zakresu produktu/usługi, pięciodniowej dostawy i jakości usług zawarte w dyrektywie nie są w pełni zgodne z obecnymi oczekiwaniami rynku i obecnym popytem oraz stanowią wyzwanie dla wyznaczonych operatorów. W ocenie podkreśla się zatem, że może

istnieć potrzeba ponownej oceny tego, jakie produkty, usługi i powiązane cechy powinny być objęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i jak powinny być regulowane. Obejmowałoby to ponowną ocenę poziomu elastyczności potrzebnej państwom członkowskim do dostosowania krajowych regulacji dotyczących usługi powszechnej do warunków krajowych.

Sytuacja na rynku usług doręczania paczek nasuwa pytania dotyczące zakresu, w jakim usługi doręczania paczek powinny być objęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej

Obecność wielu operatorów i dostępnych opcji dostawy na rynku usług doręczania paczek nasuwa pytania o konieczność włączenia doręczania paczek do zakresu usługi powszechnej oraz o to, czy użytkownicy poczty mogliby być równie dobrze obsługiwani po tej samej (lub niższej) cenie bez obowiązku świadczenia usługi powszechnej. W przypadku paczek doręczanych między przedsiębiorcami oraz paczek doręczanych między przedsiębiorcami i konsumentami istnienie alternatywnych ofert dostępnych dla użytkowników po równoważnych lub niższych cenach niż te oferowane przez operatorów świadczących usługę powszechną może przemawiać za stwierdzeniem, że takie paczki nie powinny wchodzić w zakres usługi powszechnej. W rzeczywistości wiele państw członkowskich już wyłącza takie przesyłki z zakresu usługi powszechnej. Nie wyklucza to jednak potrzeby monitorowania dynamiki rozwoju tych segmentów rynku.

Z drugiej strony w ocenie podkreślono, że w przypadku paczek wysyłanych przez konsumentów w niektórych państwach członkowskich lub częściach państw członkowskich konsumenci indywidualni mogą nie mieć dużego wyboru operatorów świadczących usługi doręczania paczek na ich obszarze lub mogą po prostu nie być świadomi różnorodności dostępnych operatorów. W związku z tym w zakresie doręczania paczek polegają oni na operatorze świadczącym usługę powszechną. Może to dotyczyć zwłaszcza użytkowników należących do słabszych grup społecznych na obszarach wiejskich i w regionach oddalonych. Niektórzy konsumenci polegają na operatorze świadczącym usługę powszechną również ze względu na wygodę, ponieważ jest to najbardziej znana, a zatem łatwiej dostępna opcja wysyłania i zwracania przesyłek. W przypadku tych konsumentów z oceny wynika, że uzasadnione mogłoby być objęcie przynajmniej paczek wysyłanych przez konsumentów obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej. Usługa powszechna pozwoliła również w znacznym stopniu utrzymać ceny na przystępnym poziomie (z wyjątkiem ograniczonej liczby przypadków pewnych szczególnych transgranicznych przesyłek, dla których stawki opłat były nadmiernie wysokie[9]), ponieważ paczki wysyłane w ramach obowiązku świadczenia usługi powszechnej objęte były zwolnieniem z VAT i podlegały kontroli cen zgodnie z zasadami taryfowymi określonymi w dyrektywie o usługach pocztowych.

Zasady taryfowe określone w dyrektywie o usługach pocztowych pomogły utrzymać ceny usług powszechnych na przystępnym poziomie niezależnie od wzrostu cen. Brak przejrzystości w zakresie

[9] Zob. sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczące stosowania i wdrażania rozporządzenia (UE) 2018/644 w sprawie transgranicznych usług doręczania paczek, COM(2021) 675.

stosowania tych zasad może powodować problemy związane z nierównymi warunkami konkurencji w transakcjach transgranicznych między operatorami świadczącymi usługę powszechną

Zasady taryfowe zapisane w dyrektywie o usługach pocztowych mają na celu zapewnienie, aby ceny usług powszechnych pozostawały zorientowane na koszty i przystępne. Mimo że ceny usług powszechnych, zarówno w przypadku przesyłek listowych, jak i paczek, wzrosły, zasady taryfowe stosowane do regulacji cen prawdopodobnie przyczyniły się do uniknięcia jeszcze większych podwyżek cen, w szczególności w segmentach, w których liczba przesyłek spadła, a koszty jednostkowe wzrosły, takich jak przesyłki listowe. Z drugiej strony na podstawie zebranych informacji i dowodów Komisja nie jest w stanie stwierdzić w tym momencie, dlaczego pomimo wzrostu liczby przesyłek opłaty za doręczanie paczek rosną, nawet w niewielkim stopniu.

Państwa członkowskie stosują i interpretują te zasady w bardzo różny sposób, a czasami nie stosują wszystkich z nich. Może to zmniejszyć jasność, pewność prawa i przejrzystość w kontekście stosowania tych zasad. Ponadto większości krajowych organów regulacyjnych (a być może nawet wszystkim z nich) brakuje również narzędzi niezbędnych do sprawdzenia, czy i w jaki sposób operatorzy świadczący usługę powszechną stosują te zasady taryfowe do cen, które naliczają sobie nawzajem za doręczanie transgranicznych przesyłek pocztowych (tzw. „koszty końcowe"). Może to mieć negatywne skutki dla rynku pocztowego i sektora handlu elektronicznego. W miarę dalszego wzrostu wolumenu transgranicznych dostaw w ramach handlu elektronicznego potrzeba informacji i przejrzystości w zakresie stawek opłat za doręczanie paczek może stać się coraz bardziej istotna.

Opóźnienia w rozpatrywaniu reklamacji

Europejska Grupa Regulacji Rynku Usług Pocztowych opracowała również wskaźnik jakości oparty na publikacji liczby otrzymanych reklamacji oraz liczby reklamacji rozpatrzonych/nierozpatrzonych w odniesieniu do listów i paczek.

W ostatnich latach nastąpiła poprawa w zakresie rozpatrywania reklamacji przez operatorów świadczących usługę powszechną. Większość krajowych organów regulacyjnych jest obecnie uprawniona do rozpatrywania reklamacji. Większość państw członkowskich wymaga od operatorów publikowania informacji dotyczących procedur reklamacyjnych, systemów rekompensat i rozstrzygania sporów. Europejska Grupa Regulacji Rynku Usług Pocztowych opracowała również wskaźnik jakości oparty na publikacji liczby otrzymanych reklamacji oraz liczby reklamacji rozpatrzonych/nierozpatrzonych (w odniesieniu do listów i paczek). Wynika z niego, że nadal istnieje szereg państw członkowskich, które nie rejestrują liczby reklamacji i sposobu ich rozpatrzenia, ani nie publikują wyników procedury rozpatrywania reklamacji (tj. czy zostały one rozwiązane w sposób satysfakcjonujący skarżącego, czy też nie). Ponadto tylko około połowa państw członkowskich stosuje obowiązkową normę techniczną dotyczącą rozpatrywania reklamacji, która dodatkowo nie jest obowiązkowa w przypadku doręczania paczek. Nie sprzyja to zaufaniu konsumentów do usług pocztowych.

Możliwości finansowania usługi powszechnej nie zawsze są efektywne

Świadczenie usług powszechnych wiąże się z kosztem netto. Koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej stanowi różnicę między kosztem działalności wyznaczonego operatora świadczącego usługę powszechną, objętego obowiązkiem świadczenia tej usługi, a kosztem działalności tego samego operatora świadczącego usługi pocztowe, lecz nieobjętego obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej. Koszt netto świadczenia usługi powszechnej może być znaczny. Gdyby operator świadczący usługę powszechną musiał ponosić takie koszty samodzielnie, postawiłoby to go w niekorzystnej sytuacji w stosunku do jego konkurentów. Państwa członkowskie mogą zatem rekompensować operatorowi świadczącemu usługę powszechną koszt netto poprzez pomoc państwa. Państwa członkowskie mogą również ustanowić tzw. fundusze kompensacyjne w celu finansowania kosztów netto. Tego rodzaju fundusze działają w taki sposób, że operatorzy świadczący usługę powszechną i inni główni operatorzy świadczący usługi pocztowe w danym państwie członkowskim muszą wnieść wkład w finansowanie kosztu netto, jeżeli stanowi on niesprawiedliwe obciążenie dla operatora świadczącego usługę powszechną.

Istnieją niedociągnięcia w odniesieniu do sposobu funkcjonowania funduszy kompensacyjnych. Wkład operatorów do funduszu często nie wystarcza na pokrycie całego kosztu, zwłaszcza że koszt rośnie na malejącym rynku przesyłek listowych, a operatorzy świadczący usługę powszechną mają silną pozycję. W takich sytuacjach do sfinansowania kosztów wymagane jest również finansowanie z pomocy państwa. Wydaje się również, że koszty administracyjne mechanizmu współdzielenia kosztów są dość wysokie w stosunku do opłat z tytułu składek. Ponadto podział obciążenia między operatorów pocztowych stanowi niewielką zachętę dla operatora świadczącego usługę powszechną do poprawy swojej efektywności i może zniechęcać do wejścia na rynek. W swojej obecnej formie przepis dyrektywy dotyczący funduszu kompensacyjnego nie działa w sposób optymalny w odniesieniu do finansowania usługi powszechnej. Może to również wyjaśniać, dlaczego państwa członkowskie bardzo rzadko korzystają z tego sposobu finansowania kosztu netto świadczenia usługi powszechnej.

2. Ustalenia dotyczące ustanowienia dobrze funkcjonującego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego usług pocztowych

Dyrektywa o usługach pocztowych była tylko w niewielkim stopniu skuteczna w przyczynianiu się do osiągnięcia rynku wewnętrznego i stymulowaniu efektywnej konkurencji w segmencie przesyłek listowych. Nastąpiło pełne otwarcie rynku zgodnie z wymogami dyrektywy o usługach pocztowych, ale we wszystkich państwach członkowskich istnieje bardzo mała konkurencja w segmencie przesyłek listowych, a pełne otwarcie rynku nie doprowadziło do pojawienia się ogólnoeuropejskich operatorów świadczących usługi w zakresie przesyłek listowych. Promowanie dobrze funkcjonującego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego pozostaje ważne i istotne zarówno dla użytkowników poczty, przedsiębiorstw, jak i pracowników, zwłaszcza w państwach członkowskich lub regionach, gdzie nastąpił mniejszy spadek znaczenia przesyłek listowych. Istnieją dowody na to, że tam, gdzie istnieje pewna konkurencja, skutkuje ona niższymi cenami,

lepszą jakością i większą innowacyjnością. Respondenci biorący udział w otwartych konsultacjach publicznych Komisji potwierdzają, że wspieranie konkurencji jest nadal ważne.

Brak bardziej rozwiniętych przepisów dotyczących dostępu do sieci pocztowej mógł przyczynić się do niskiego poziomu konkurencji w segmencie przesyłek listowych

Do głównych przyczyn wysokiej koncentracji w segmencie przesyłek listowych należą wysokie koszty wejścia na rynek dla alternatywnych operatorów pocztowych oraz potrzeba osiągnięcia znacznych korzyści skali i zakresu, podczas gdy rynek doświadczał i nadal doświadcza spadku wolumenu. Brak zharmonizowanych zasad pozwalających krajowym organom regulacyjnym na ustalanie warunków dostępu do sieci (dających możliwość wprowadzenia konkurencji *ex ante*), jak również brak proceduralnych zasad dostępu (np. uprawnień krajowych organów regulacyjnych w zakresie rozstrzygania sporów) mógł również przyczynić się do niskiego poziomu konkurencji w segmencie przesyłek listowych.

Z dostępnych dowodów wynika, że w państwach członkowskich, w których istnieje pewna konkurencja, pomogła ona stymulować popyt i podaż oraz doprowadziła do obniżenia cen

Niektórzy operatorzy świadczący usługę powszechną twierdzą, że potrzebę istnienia konkurencyjnego rynku wewnętrznego usług pocztowych należy poddać ponownej ocenie w obecnym kontekście malejącego popytu na przesyłki listowe. Argument ten opiera się na obawach, że selektywne wejście konkurencyjnych operatorów do najbardziej lukratywnych części segmentu przesyłek listowych jeszcze bardziej utrudniłoby utrzymanie usługi powszechnej, która już teraz jest ograniczana przez spadki ilości przesyłek listowych. Chociaż jest to ważny argument, który należy rozważyć, dostępne dowody nie potwierdzają takich obaw. Przeciwnie, z dowodów wynika również, że w państwach członkowskich, w których istnieje pewna konkurencja, pomogła ona stymulować popyt i podaż oraz umożliwiła rozwój rynku przesyłek listowych. Stanowiło to również zachętę dla operatorów świadczących usługę powszechną do zwiększania efektywności, a tym samym przyczyniało się do zagwarantowania usługi powszechnej. Co ważne, dostępne dowody pozwalają przypuszczać, że tam, gdzie dostęp do sieci operatora zasiedziałego został przyznany na przejrzystych i niedyskryminujących warunkach różnym rodzajom operatorów oraz przedsiębiorstw zbierających pocztę od różnych użytkowników, użytkownicy poczty, zwłaszcza przedsiębiorstwa, skorzystali z niższych cen.

W przeciwieństwie do operatorów świadczących usługę powszechną Europejska Grupa Regulacji Rynku Usług Pocztowych uważa, że promowanie konkurencji na rynkach przesyłek listowych pozostaje aktualne i ważne. Wynika to z faktu, że brak konkurencji, a nawet potencjalnej konkurencji, pozbawia użytkowników potencjalnych korzyści w postaci wyboru operatorów, niższych cen, lepszej jakości i innowacyjnych produktów. Promowanie konkurencji jest szczególnie ważne w państwach członkowskich i na rynkach, gdzie ilość przesyłek listowych jest nadal lub prawdopodobnie pozostanie znacząca, jak np. przesyłki masowe od dużych nadawców

biznesowych i administracji publicznej. W związku z tym może istnieć potrzeba dokonania przeglądu przepisów dotyczących dostępu i przejrzystości cen.

Wykorzystanie zamówień publicznych do wyznaczenia operatora świadczącego usługę powszechną mogłoby przyczynić się do zwiększenia konkurencji i doprowadzić do wyższej jakości i bardziej przystępnych cenowo usług powszechnych

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych nie były dotychczas stosowane w celu zapewnienia świadczenia usługi powszechnej (z wyjątkiem ograniczonych przypadków dystrybucji gazet) ani na całym terytorium państwa członkowskiego, ani na jego części, mimo że zamówienia publiczne mogą wspierać konkurencję. Państwa członkowskie nadal wyznaczają jednego operatora świadczącego usługę powszechną na całym terytorium państwa. Na podstawie dostępnych informacji nie było możliwe przeprowadzenie właściwej oceny, dlaczego państwa członkowskie nie stosują postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Pomimo faktu, że ilość przesyłek listowych maleje, nie można wykluczyć, że zamówienia publiczne mogłyby nadal stanowić istotny środek wspierania konkurencji, zwłaszcza w państwach członkowskich i w segmentach rynku, w których przesyłki listowe są nadal ważne. Kwestia ta zasługuje na dalsze rozważenie.

W przeciwieństwie do segmentu przesyłek listowych, w segmencie doręczania paczek panuje duża konkurencja

Rozwój sytuacji w segmencie doręczania paczek stanowi wyraźny kontrast w stosunku do rozwoju sytuacji w segmencie przesyłek listowych. W przeciwieństwie do przesyłek listowych, w przypadku których ustawowy monopol został zniesiony wraz z wprowadzoną w 2008 r. zmianą dyrektywy o usługach pocztowych, w przypadku doręczania paczek taki monopol nigdy nie istniał. W większości państw członkowskich w segmencie doręczania paczek istnieje konkurencja, która doprowadziła do innowacyjnych udoskonaleń usług doręczania. Popyt stale rośnie, głównie za sprawą handlu elektronicznego, a wraz z nim rosną możliwości doręczania paczek, w przeciwieństwie do tendencji obserwowanej w przypadku przesyłek listowych. Jednocześnie, pomimo tego, czego można by się spodziewać po skutecznym konkurencyjnym środowisku z rosnącymi wolumenami, stawki publiczne za usługi doręczania paczek powoli rosną. Informacje i dowody zebrane do celów niniejszej oceny nie pozwalają na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków co do przyczyn tej tendencji.

Związek między rozporządzeniem w sprawie transgranicznych usług doręczania paczek a dyrektywą o usługach pocztowych

Aby zwiększyć przejrzystość unijnego rynku usług doręczania paczek, Parlament i Rada przyjęły w 2018 r. rozporządzenie w sprawie transgranicznych usług doręczania paczek jako samodzielny akt prawny, niezależny od dyrektywy o usługach pocztowych. Rozporządzenie to jest ukierunkowanym aktem prawnym skupiającym się na nadzorze regulacyjnym w odniesieniu do usług doręczania paczek, na przejrzystości i ocenie cen jednostkowych transgranicznych usług

doręczania paczek oraz na informowaniu konsumentów o transgranicznych usługach doręczania paczek.

Rozporządzenie w szczególności zwiększa przejrzystość podawanych do wiadomości publicznej stawek opłat za określone pojedyncze paczki i przewiduje procedurę oceny w celu zidentyfikowania stawek, które są nadmiernie wysokie. Rozporządzenie nakłada również na operatorów świadczących usługi doręczania paczek obowiązek zgłaszania krajowym organom regulacyjnym w państwie, w którym mają siedzibę, pewnych kluczowych informacji na temat ich działalności, w tym na temat obrotów, ilości doręczanych paczek oraz personelu. Rozporządzenie to rozszerza zatem zakres nadzoru regulacyjnego krajowych organów regulacyjnych i zwiększa dla użytkowników przejrzystość nienegocjowanych usług doręczania pojedynczych paczek. Jednocześnie funkcjonowanie transgranicznych rynków paczek w odniesieniu do większości wolumenu handlu elektronicznego, tj. stawek negocjowanych, nie podlega szczególnym mechanizmom przejrzystości, w tym zasadom leżącym u podstaw struktur taryfowych dla usług transgranicznych i krajowych.

3. Ustalenia dotyczące harmonizacji zasad regulacji usług pocztowych

Celem ustanowienia zharmonizowanych zasad dla sektora usług pocztowych było stworzenie podobnych warunków konkurencji dla operatorów pocztowych w całej UE. Miało to ułatwić tworzenie operatorów świadczących usługi pocztowe oraz zagwarantować, że użytkownicy poczty w całej UE będą korzystać z tego samego poziomu usług pocztowych. Ponieważ jednak dyrektywa o usługach pocztowych jest dyrektywą przewidującą minimalną harmonizację i opierającą się na zasadach, wystąpiły różnice w jej wdrażaniu i stosowaniu na szczeblu krajowym. W związku z tym, że rynki pocztowe są nadal bardzo zróżnicowane i rozwijają się w różny sposób, a w wielu państwach członkowskich operatorzy świadczący usługę powszechną są nadal kontrolowani przez państwo, ustanowienie na szczeblu UE zbioru zharmonizowanych i bezstronnych zasad regulacji sektora pocztowego pozostaje istotne zarówno dla jednolitego rynku, jak i dla handlu międzynarodowego.

Powtarzają się twierdzenia, że istniejące koncepcje nie pozwalają na właściwe wyodrębnienie rynku i są wdrażane na różne sposoby, co prowadzi do niepewności prawa i niespójności

Obecne definicje pozostały niezmienione od czasu przyjęcia dyrektywy o usługach pocztowych w 1997 r. Wielokrotnie podnoszono, że brak harmonizacji terminów i definicji produktów i usług pocztowych doprowadził nie tylko do rozdrobnienia prawnego i niepewności prawa, lecz także do niespójności z innymi ramami regulacyjnymi UE, w których stosuje się te same terminy, lecz o innym znaczeniu. W niedawnym sprawozdaniu Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Pocztowych również wskazano na te kwestie, podkreślając, że w kontekście zmieniającego się rynku pocztowego niektóre definicje mogą nie ujmować w sposób właściwy usług, które powinny być ujmowane ze względu na ich podobieństwo do usług pocztowych.

Żaden z powyższych faktów nie spowodował wymiernych problemów z punktu widzenia operatorów świadczących usługi pocztowe. Ponadto zainteresowane strony nie były w stanie wykazać rzeczywistego negatywnego wpływu na operatorów pocztowych i użytkowników. Z dostępnych dowodów nie wynika, że brak jasności spowodował jakiekolwiek istotne problemy na rynku wewnętrznym lub bariery wejścia na rynek dla operatorów świadczących usługi pocztowe. Wręcz przeciwnie, sytuacja ta czasami zapewniała państwom członkowskim bardzo pożądaną elastyczność w określaniu zakresu ich własnych regulacji dotyczących usług pocztowych.

Jednocześnie uznaje się, że zmiany strukturalne i technologiczne w sektorze pocztowym mogą w nieunikniony sposób poddać w wątpliwość ich dalszą przydatność i adekwatność. W odpowiedziach udzielonych w ramach otwartych konsultacji publicznych Komisji operatorzy pocztowi opowiedzieli się za utrzymaniem obecnych definicji, natomiast większość krajowych organów regulacyjnych opowiedziała się za przeglądem niektórych definicji.

Normy techniczne nie są stosowane w wystarczającym stopniu, co może negatywnie wpływać na interoperacyjność

Jeśli chodzi o normy techniczne, w ocenie stwierdza się, że normalizacja usług pocztowych nie doprowadziła do wystarczającej harmonizacji i interoperacyjności. Wzajemne połączenie sieci pocztowych staje się coraz bardziej istotne dla promowania jakości usług, innowacyjnych usług i europejskiej interoperacyjności operacji doręczania listów i paczek. Z wyjątkiem normy dotyczącej pomiaru jakości poczty transgranicznej oraz normy dotyczącej rozpatrywania reklamacji, normy opracowane przez Europejski Komitet Normalizacyjny mają charakter dobrowolny. Tam, gdzie normy są obowiązkowe, nadal nie zawsze są one stosowane. Oznacza to, że operatorzy świadczący usługę powszechną stosują czasami różne normy techniczne lub ewentualnie nie stosują żadnych norm. Nie ma wystarczających informacji na temat skutecznego wdrażania i stosowania dobrowolnych norm przez operatorów pocztowych. Sytuacja ta zmniejsza przejrzystość i pewność prawa oraz może prowadzić do niepotrzebnych kosztów i problemów z interoperacyjnością. Dlatego też istnieje potrzeba oceny stosowania norm przez operatorów pocztowych.

Usprawniony nadzór ze strony krajowych organów regulacyjnych

Dostosowanie dyrektywy do surowych przepisów dotyczących niezależności, takich jak przepisy zawarte w Europejskim kodeksie łączności elektronicznej, wydaje się być skutecznym sposobem zagwarantowania, że krajowy organ regulacyjny, wykonując swoje zadania, jest chroniony przed interwencją zewnętrzną lub naciskami politycznymi, które mogłyby zagrozić niezależnej ocenie przedstawianych mu spraw. W okresie, którego dotyczy niniejsze sprawozdanie, krajowe organy regulacyjne otrzymywały coraz więcej dokładniejszych informacji potrzebnych do wykonywania ich zadań, a nadzór regulacyjny w konsekwencji znacznie się rozszerzył i usprawnił, z wyjątkiem informacji dotyczących opłat końcowych, jak zauważono powyżej. Ponieważ coraz więcej kwestii transgranicznych staje się integralną częścią działalności regulacyjnej, ścisła współpraca

krajowych organów regulacyjnych przyczynia się do bardziej spójnego i zharmonizowanego podejścia krajowych organów regulacyjnych do egzekwowania przepisów dyrektywy.

IV. PRZYSZŁOŚĆ: WNIOSKI I PROGNOZA

Aby zapewnić, by operatorzy pocztowi i użytkownicy mogli w pełni korzystać z rozwoju technologicznego, innowacji i handlu elektronicznego, a jednocześnie zapewnić ciągłość świadczenia przystępnej cenowo i wysokiej jakości usługi powszechnej, pożądane jest – w oparciu o dokonaną ocenę i doświadczenia zebrane w trakcie ponad 20 lat stosowania dyrektywy o usługach pocztowych – dalsze badanie potencjalnych przyszłych dostosowań ram regulacyjnych w sposób, który zapewni również warunki niezbędne do tego, by usługi pocztowe w UE nadal skutecznie odgrywały swoją rolę w gospodarce. Wszelkie takie kroki muszą być również spójne z działaniami horyzontalnymi na szczeblu UE podejmowanymi w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu i Europejskiej agendy cyfrowej oraz wspierać te działania. W tym kontekście Komisja będzie kontynuować swoje działania na rzecz współpracy z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami.