EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.11.2021
COM(2021) 674 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi direktive o poštnih storitvah (Direktive 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z direktivama 2002/39/ES in 2008/6/ES)

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

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi direktive o poštnih storitvah (Direktive 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z direktivama 2002/39/ES in 2008/6/ES)

I. UVOD

Sektor poštnih storitev EU (pisemske pošiljke in paketi) je ključni dejavnik gospodarstva in trgovine, podpira druge sektorje ter prispeva k rasti in odpornosti gospodarstva EU. Družbe vseh velikosti uporabljajo poštne storitve za razvijanje svojega poslovanja, dobavo blaga in prejemanje plačil. Vse ravni upravljanja in javne uprave potrebujejo poštne storitve za komuniciranje z javnostjo. Ranljivi uporabniki in državljani s podeželskih oddaljenih območij potrebujejo poštne storitve, da bi ostali povezani s čedalje bolj digitaliziranim gospodarstvom. Sektor poštnih storitev ima torej bistveno vlogo pri zagotavljanju pravice do komuniciranja ter spodbujanju teritorialne, socialne in ekonomske kohezije. Kako pomemben je ta sektor, se je pokazalo med pandemijo COVID-19, ko so bili številni državljani EU omejeni na svoje domove. Izvajal je kakovostne storitve po dostopnih cenah, dostavljal proizvode za medicinske namene in zagotavljal druge ustrezne storitve, kot so finančne storitve za državljane.

Regulativni okvir, ki ureja poštne storitve, velja že več kot 20 let. Direktiva 97/67/ES [1] (v nadaljnjem besedilu: direktiva o poštnih storitvah) je začela veljati leta 1997. Njen cilj je bil uskladiti nacionalne obveznosti univerzalne storitve in hkrati postopno v sektor poštnih storitev vpeljati konkurenco, zlasti na področju dostave pisemskih pošiljk, ki so jo tradicionalno zagotavljali izključno prvotni nacionalni izvajalci poštnih storitev. Spremenjena je bila leta 2002, da bi se zagotovilo nadaljnje odprtje trga, nato pa še leta 2008 zaradi dokončnega odprtja trga. Z izjemo teh dveh sprememb in uredbe o čezmejni dostavi paketov[2], ki je bila sprejeta leta 2018 zaradi zagotovitve večje preglednosti in regulativnega nadzora na področju storitve dostave paketov, se okvir poštnih storitev na ravni EU od leta 1997 ni spreminjal. Vendar je v tem obdobju prišlo do velikih sprememb na trgu poštnih storitev, ki so bile predvsem rezultat tehnoloških inovacij, digitalizacije in e-trgovanja. Pisemske pošiljke čedalje bolj nadomeščajo elektronska sporočila, zlasti v okviru e-uprave. Poleg tega je veliko število pošiljateljev masovne pošte (npr. bank, javnih komunalnih podjetij) po finančni krizi začelo uporabljati elektronske komunikacijske rešitve. Hkrati se je zaradi e-trgovanja močno povečala uporaba storitev dostave pošiljk. To preoblikovanje, ki je postalo še očitnejše med pandemijo COVID-19, je vplivalo na ponudbo in povpraševanje v vseh državah članicah, čeprav v različnem obsegu.

---

[1] Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve, kakor je bila spremenjena z direktivama 2002/39/ES in 2008/6/ES (UL L 15, 21.1.1998, str. 14).

[2] Uredba (EU) 2018/644 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. aprila 2018 o storitvah čezmejne dostave paketov (UL L 112, 2.5.2018, str. 19).

Ker so se razmere na trgu temeljito spremenile, je Komisija opravila naknadno oceno, da bi ugotovila, ali direktiva o poštnih storitvah dosega svoje cilje, ali še vedno ustreza namenu ter ali lahko izpolnjuje sedanje in prihodnje potrebe uporabnikov in izvajalcev poštnih storitev.

V tem poročilu, pripravljenem v skladu s členom 23 direktive o poštnih storitvah, so predstavljene glavne ugotovitve ocene. Temelji na informacijah iz delovnega dokumenta služb Komisije o oceni direktive o poštnih storitvah (v nadaljnjem besedilu: delovni dokument služb Komisije)[3], ki ga je treba brati v povezavi s tem poročilom, in iz odprtega javnega posvetovanja Komisije o oceni Direktive.

Bistvo poročila je, da je ohranitev neke oblike univerzalne poštne storitve za vse državljane EU upravičena, pri čemer pa je za države članice zagotovljena ustrezna raven prožnosti pri oblikovanju poštnih politik na nacionalni ravni. Hkrati so bile v oceni na podlagi razpoložljivih dokazov[4] ugotovljene težave, ki v veljavni direktivi o poštnih storitvah niso ustrezno prikazane ali v zvezi s katerimi Direktiva ni prinesla pričakovanih rezultatov: (i) koristi univerzalnih poštnih storitev za družbo se zmanjšujejo, izvajanje univerzalne storitve pa postaja vse dražje; (ii) do vzpostavitve notranjega trga in spodbujanja učinkovite konkurence v segmentu pisemskih pošiljk ni prišlo v predvidenem obsegu in (iii) standardi se premalo uporabljajo; to zmanjšuje pravno varnost in lahko povzroči težave na področju interoperabilnosti. Medtem ko je bilo regulativno posredovanje običajno osredotočeno na storitve pisemskih pošiljk, sta digitalizacija družbe in rast e-trgovanja prispevali k temu, da so udeleženci na trgu in oblikovalci politik namenjali čedalje več pozornosti storitvi dostave paketov. V tem okviru je treba poseben poudarek nameniti občutnim cenovnim razlikam med tarifami za domačo in čezmejno dostavo paketov, saj lahko ogrozijo delovanje notranjega trga in uporabo čezmejnega e-trgovanja.

II. RAZVOJ TRGA: VELIKO PREOBLIKOVANJE ZARADI DIGITALIZACIJE IN TEHNOLOŠKIH INOVACIJ

Digitalizacija in tehnološki razvoj sta preoblikovala potrebe potrošnikov in podjetij, kar je pripeljalo do oblikovanja novih proizvodov, storitev in poslovnih modelov. Poštni sektor ni izjema. Količina pisemskih pošiljk od finančne krize v letu 2008 močno upada: nadomeščanje tradicionalnih poštnih storitev z elektronskimi se hitro povečuje, saj vlade, podjetja in potrošniki vedno pogosteje izvajajo elektronske postopke na več področjih. Med pandemijo COVID-19 je pet

[3] Glej delovni dokument služb Komisije *Ocena Direktive 97/67/ES o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve, kakor je bila spremenjena z direktivama 2002/39/ES in 2008/6/ES*.

[4] Posvetovanja in druge raziskave Komisije so temeljile na omejenem številu odgovorov. To zlasti velja za javno posvetovanje. Raven količinske opredelitve v analizi je zato omejena z razpoložljivostjo ustreznih podatkov na ravni EU. To vpliva zlasti na učinkovitost in vzpostavitev vzročne zveze med razvojem trga in Direktivo. Vpliva tudi na zanesljivost nekaterih ugotovitev iz analize, zlasti v zvezi s potrebami in zadovoljstvom uporabnikov, za katere dokazi temeljijo predvsem na nacionalnih raziskavah, vendar so včasih na ravni EU še vedno šibki.

glavnih izvajalcev univerzalne storitve v EU[5] poročalo o upadu količine pisemskih pošiljk, in sicer od –10 % na Nizozemskem do –18 % v Franciji.

Nasprotno se rast storitev dostave paketov povečuje zaradi znatnega povečanja e-trgovanja. Pred pandemijo COVID-19 je bilo predvideno, da se bo svetovna spletna prodaja med letoma 2019 in 2024 približno podvojila; trenutni trendi kažejo, da bo pandemija ta časovni okvir pospešila. Leta 2020 se je količina paketov, ki so jih dostavili izvajalci univerzalne storitve, povečala od 14 odstotkov na Danskem in Švedskem do 42 odstotkov v Italiji in 49 odstotkov v Belgiji. Veliki svetovni izvajalci storitev hitre dostave so dosegli do 23-odstotno povečanje količine paketov.

Dva izrazito nasprotujoča si trenda na področju pisemskih pošiljk in paketov se bosta v prihodnjih letih verjetno nadaljevala in okrepila. V tem primeru bi segment pisemskih pošiljk v EU v primerjavi z letom 2016 do leta 2025 na koncu izgubil več kot 12 odstotkov prihodkov in 32 odstotkov obsega. Prihodki v segmentu paketov v EU bi se več kot podvojili[6].

Ker poslovni model poštnih storitev temelji na ekonomiji obsega, se z zmanjšanjem količine pisemskih pošiljk (povprečno za 4,9 odstotka vsako leto od leta 2008) povečajo stroški dostave na enoto. Zaradi izravnave višjih stroškov številni izvajalci poštnih storitev iz vse EU uvajajo inovacije v svoje poslovne modele. Izvajalci univerzalne storitve s svojimi vzpostavljenimi omrežji in strukturo visokih fiksnih stroškov so iskali načine za povečanje učinkovitosti, izboljšanje rešitev, usmerjenih k uporabnikom, diverzifikacijo svojih storitev in iskanje novih trgov za rast. Rast e-trgovanja jim je omogočila širjenje na področju distribucije paketov, številni izvajalci univerzalne storitve pa so danes močni konkurenti drugim izvajalcem storitev dostave paketov. Vendar tržni delež izvajalcev univerzalne storitve z zelo redkimi izjemami[7] ostaja razmeroma majhen v primerjavi s pisemskimi pošiljkami, kjer so vedno imeli (in še vedno imajo) zelo velike tržne deleže ali so celo še naprej edini pomemben udeleženec na trgu.

Dobičkonosnost izvajalcev univerzalne storitve se je ohranila z zmanjšanjem stroškov (predvsem stroškov dela), povečanjem produktivnosti s tehnološkimi inovacijami (npr. sistemi samodejnega sortiranja), zanašanjem na ponudbo bolj osnovnih proizvodov in storitev ter/ali z zvišanjem cen. Cene dostave pisemskih pošiljk v notranjem prometu v okviru univerzalne storitve se od leta 2008 nominalno stalno zvišujejo. Cena najpogosteje uporabljenega pisemskega izdelka, tj. enokosovna 20-gramska pisemska pošiljka v notranjem prometu, se nominalno poveča za 7 odstotkov na leto. Cene dostave paketov, ki spadajo v okvir univerzalne storitve, so se v istem obdobju zmerno povišale kljub povečanju količin. Med letoma 2014 in 2019 so se domače cene za standarden dvokilogramski paket v povprečju zvišale za 1 odstotek na leto, nominalna najnižja in najvišja cena dostave v čezmejni namembni kraj pa se je zvišala za 2,6 oziroma 0,3 odstotka.

[5] Belgija, Danska, Nemčija, Italija, Nizozemska in Švedska. Družba PostNord posluje na Danskem in Švedskem.
[6] Delovni dokument služb Komisije *Ocena Direktive 97/67/ES*, str. 15.
[7] Delovni dokument služb Komisije *Ocena Direktive 97/67/ES*, str. 15 in 134.

Ta sektor spada med največje notranje družbe delodajalce in je leta 2018 državljanom v EU zagotovil približno 1,5 milijona delovnih mest[8]. V javnem in zasebnem sektorju se je povečala prožnost zaposlovanja, vključno z zunanjim izvajanjem, ki ga zdaj uporablja večina izvajalcev univerzalne storitve.

Čeprav je težko opredeliti neposredno vzročno povezavo med razvojem trga in direktivo o poštnih storitvah, je pomembno razumeti okoliščine, v katerih se uporablja regulativni okvir, ter upoštevati naslednje ugotovitve ocene Komisije z vidika spremenjenih potreb uporabnikov.

III. PRETEKLOST IN SEDANJOST: UGOTOVITVE OCENE DIREKTIVE O POŠTNIH STORITVAH DIREKTIVE O POŠTNIH STORITVAH

Direktiva o poštnih storitvah ima tri glavne cilje: (1) izvajanje cenovno dostopnih, visokokakovostnih univerzalnih poštnih storitev za vse uporabnike; (2) vzpostavitev dobro delujočega in konkurenčnega notranjega trga poštnih storitev ter (3) določitev usklajenih načel za ureditev poštnih storitev. Ugotovitve ocene je mogoče razvrstiti pod naslov vsakega posameznega cilja.

1. Ugotovitve v zvezi z izvajanjem cenovno dostopnih, visokokakovostnih univerzalnih poštnih storitev za vse uporabnike

Čeprav so se razmere na trgu spremenile, direktiva o poštnih storitvah na splošno uspešno zagotavlja, da državljani in podjetja iz vse EU lahko koristijo osnovne poštne storitve. Jasno je, da se z obveznostjo univerzalne storitve ščitita temeljno komunikacijsko sredstvo in udeležba v gospodarstvu po vsej EU. Precejšen delež prebivalcev EU, zlasti tisti, ki živijo v oddaljenih ali podeželskih regijah, še vedno uporablja univerzalne poštne storitve, da bi ostali povezani, in bodo verjetno tako tudi nadaljevali v naslednjih petih do desetih letih. Številna podjetja in vladne institucije še vedno komunicirajo prek pisemskih pošiljk. Poleg tega so nekateri državljani še vedno popolnoma odvisni od pisemskih pošiljk, saj internet še ni v celoti niti enotno vpeljan v vsej EU. Ukrepi za omejevanje fizičnih stikov in omejitev gibanja med pandemijo COVID-19 kažejo, da imajo poštne storitve ključno vlogo pri zagotavljanju dostave pisem in paketov na domove in v podjetja po vsej državi.

Ohranitev minimalne ravni univerzalnih poštnih storitev po dostopni ceni za pisemske pošiljke je zato še vedno upravičena. Vendar so nekateri deli direktive o poštnih storitvah slabše prilagojeni, da bi lahko obravnavali spremembe, povezane z razmerami na trgu in potrebami uporabnikov, kar pomeni, da se nekateri stroški, povezani z izvajanjem univerzalne storitve, povečujejo, medtem ko se širše koristi za družbo zmanjšujejo, zato so prilagoditve lahko upravičene. To ugotovitev podpira tudi večina sodelujočih v odprtem javnem posvetovanju Komisije.

[8] Eurostat (2021), letna podrobna statistika podjetij za storitve, kot je navedena v *delovnem dokumentu služb Komisije Ocena Direktive 97/67/ES*, str. 1.

Države članice so zaradi višjih stroškov izvajanja univerzalne storitve prilagodile univerzalno storitev

Zaradi razvoja trga so se spremenile potrebe uporabnikov poštnih storitev in podjetij, zaradi čedalje manjšega povpraševanja po pisemskih pošiljkah pa so se povečali stroški izvajanja univerzalne storitve. Da bi se 11 držav članic spopadlo s temi pojavi in našlo cenejše načine izvajanja storitev, so izkoristile odstopanja, ki jih omogoča direktiva o poštnih storitvah, da bi omejila značilnosti in obseg obveznosti univerzalne storitve. Minimalna pogostost dostave poštnih pošiljk se je včasih zmanjšala. Države članice so omejile tudi zadevne pisemske pošiljke in pakete ter storitve, ki so predmet univerzalne storitve. Pomembno je poudariti, da so številne države članice zmanjšale nočne izmene in uvedle kopenski promet namesto letov, zaradi česar se je poslabšala kakovost storitve (daljši tranzitni čas). Zato se zmanjšujejo tudi koristi zahtev glede kakovosti storitev. Ta razvoj kaže, da minimalne zahteve glede obsega proizvodov/storitev, petdnevne dostave in kakovosti storitve iz Direktive niso v celoti usklajene s trenutnimi pričakovanji trga in povpraševanjem ter pomenijo izziv za imenovane izvajalce. V oceni je zato poudarjeno, da je morda treba ponovno oceniti, katere proizvode, storitve in povezane značilnosti je treba vključiti v obveznost univerzalne storitve in kako bi jih bilo treba regulirati. To bi vključevalo ponovno oceno ravni prožnosti, ki jo države članice potrebujejo za prilagoditev svoje nacionalne ureditve univerzalnih storitev notranjim razmeram.

Zaradi razmer na področju storitev dostave paketov se postavljajo vprašanja o tem, koliko bi morale biti storitve dostave paketov del obveznosti univerzalne storitve

Zaradi prisotnosti več izvajalcev in možnosti dostave, ki so na voljo na trgu dostave paketov, se postavljajo vprašanja o nujnosti dostave paketov v okviru univerzalne storitve in o tem, ali bi bilo mogoče poštnim uporabnikom zagotoviti storitev po enaki (ali nižji) ceni brez obveznosti univerzalne storitve. Za dostavo paketov med podjetji in od podjetij do potrošnikov lahko obstoj alternativnih ponudb, ki so na voljo uporabnikom po enakih ali nižjih cenah od tistih, ki jih ponujajo izvajalci univerzalne storitve, podpre ugotovitev, da taki paketi ne bi smeli biti del univerzalne storitve. Številne države članice take pakete dejansko že izključujejo iz obsega univerzalne storitve. Vendar to ne izključuje potrebe po spremljanju dinamike teh tržnih segmentov.

Nasprotno je v oceni poudarjeno, da v nekaterih državah članicah ali delih držav članic posamezni potrošniki za pakete, ki jih pošiljajo potrošniki, morda nimajo veliko izbire med izvajalci storitev dostave paketov na svojem območju ali pa preprosto ne vedo, da je na voljo več izvajalcev. Zato dostavo paketov zaupajo izvajalcu univerzalne storitve. To lahko velja zlasti za ranljive uporabnike na podeželskih in oddaljenih območjih. Nekateri potrošniki zaupajo dostavo izvajalcu univerzalne storitve tudi zaradi priročnosti, saj je to najbolj znana in zato enostavnejša ter dostopnejša možnost pošiljanja in vračanja pošiljk. Ocena v zvezi s temi potrošniki kaže, da bi bilo upravičeno v okviru obveznosti univerzalne storitve zagotoviti vsaj dostavo paketov, ki jih pošiljajo potrošniki. V okviru univerzalne storitve so se tudi večinoma ohranile dostopne cene (razen v omejenem številu primerov za nekatere posebne čezmejne dostave paketov, za katere so bile tarife nerazumno

visoke[9]), saj so bili paketi v okviru obveznosti univerzalne storitve upravičeni do oprostitve plačila DDV in so bili predmet nadzora cen v skladu s tarifnimi pravili iz direktive o poštnih storitvah.

Tarifna načela iz direktive o poštnih storitvah so prispevala k ohranitvi cen za univerzalne storitve, ki so dostopne ne glede na zvišanja cen. Pomanjkanje preglednosti v zvezi z uporabo teh načel lahko med izvajalci univerzalne storitve povzroči težave v smislu neenakih konkurenčnih pogojev pri čezmejnih transakcijah

Cilj tarifnih načel iz direktive o poštnih storitvah je zagotoviti, da cena za univerzalne storitve ostane stroškovno naravnana in dostopna. Čeprav so se cene univerzalne storitve za dostavo pisemskih pošiljk in paketov zvišale, so tarifna načela, ki se uporabljajo za regulacijo cen, verjetno prispevala k preprečevanju še večjih zvišanj cen, zlasti v segmentih, kjer se je obseg zmanjšal in so se povečali stroški na enoto, kot so pisemske pošiljke. Po drugi strani Komisija na podlagi zbranih informacij in dokazov na tej točki ne more ugotoviti, zakaj se kljub čedalje večjim količinam tarife za dostavo paketov povečujejo, čeprav samo neznatno.

Države članice uporabljajo in razlagajo ta načela zelo različno, včasih pa jih sploh ne uporabljajo. Zaradi tega se lahko zmanjšajo jasnost, pravna varnost in preglednost v zvezi z uporabo teh načel. Poleg tega večina nacionalnih regulativnih organov, če ne vse, tudi nima potrebnih orodij za preverjanje, ali in kako izvajalci univerzalne storitve uporabljajo ta tarifna načela pri ceni, ki jo drug drugemu zaračunajo za dostavo čezmejnih poštnih pošiljk (t. i. „terminalni stroški“). To lahko negativno vpliva na trg poštnih storitev in sektor e-trgovanja. Ker se obseg čezmejnih dostav v okviru e-trgovanja še naprej povečuje, se lahko še poveča pomen potrebe po informacijah in preglednost tarif za dostavo paketov.

Zaostanki na področju obravnave pritožb

Evropska skupina regulativnih organov za poštne storitve je pripravila tudi kazalnik kakovosti, ki temelji na objavi števila prejetih pritožb in števila rešenih/nerešenih pritožb v zvezi s pismi in paketi.

Obravnava pritožb s strani izvajalcev univerzalne storitve se je v zadnjih letih izboljšala. Za obravnavo pritožb je zdaj usposobljena večina nacionalnih regulativnih organov. Večina držav članic od izvajalcev zahteva, da objavijo informacije o pritožbenih postopkih, odškodninskih shemah in reševanju sporov. Evropska skupina regulativnih organov za poštne storitve je razvila tudi kazalnik kakovosti, ki temelji na objavi števila prejetih pritožb in števila rešenih/nerešenih pritožb (v zvezi s pismi in paketi). Iz njega je razvidno, da številne države članice še vedno ne dokumentirajo števila pritožb in načina njihove obravnave niti ne objavijo rezultata pritožbenega postopka (tj. ali je bil rešen v prid pritožnika ali ne). Poleg tega le približno polovica držav članic uporablja obvezni tehnični standard za obravnavo pritožb, ki poleg tega ni obvezen za dostavo paketov. S tem se ne spodbuja zaupanje potrošnikov v poštne storitve.

[9] *Glej* Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Ekonomsko-socialnemu odboru o uporabi in izvajanju Uredbe (EU) 2018/644 o storitvah čezmejne dostave paketov, COM(2021) 675.

Možnosti financiranja univerzalne storitve niso vedno učinkovite

Zagotavljanje univerzalnih storitev pomeni neto strošek. Neto strošek obveznosti univerzalne storitve je razlika med stroškom imenovanega izvajalca univerzalne storitve, ki posluje z obveznostjo univerzalne storitve, in stroškom istega izvajalca poštnih storitev, ki posluje brez obveznosti univerzalne storitve. Neto strošek izvajanja univerzalne storitve je lahko precejšen. Če bi moral izvajalec univerzalne storitve sam nositi take stroške, bi bil v manj ugodnem položaju v primerjavi s konkurenti. Države članice lahko torej izvajalcu univerzalne storitve nadomestijo neto stroške z državno pomočjo. Države članice lahko ustanovijo tudi t. i. kompenzacijske sklade za financiranje neto stroškov. Taki skladi delujejo tako, da morajo izvajalci univerzalne storitve in drugi večji izvajalci poštnih storitev v določeni državi članici prispevati k financiranju neto stroška, če ta pomeni nepravično breme za izvajalca univerzalne storitve.

Pri delovanju kompenzacijskih skladov pa so tudi slabosti. Prispevek izvajalcev v sklad pogosto ne zadostuje za kritje celotnega stroška, zlasti zaradi naraščanja tega stroška na nazadujočem trgu pisemskih pošiljk in močnega položaja izvajalcev univerzalne storitve. V teh primerih so za financiranje stroškov potrebna tudi sredstva državne pomoči. Zdi se tudi, da so upravni stroški mehanizma delitve sorazmerno visoki glede na prispevke. Poleg tega je delitev bremena med izvajalce poštnih storitev šibka spodbuda za izvajalca univerzalne storitve, da izboljša svojo učinkovitost, in lahko odvrne vstop na trg. V sedanji obliki določba Direktive o kompenzacijskem skladu ni najbolj učinkovita za financiranje univerzalne storitve. S tem je mogoče tudi pojasniti, zakaj države članice zelo redko uporabljajo ta način financiranja neto stroškov izvajanja univerzalne storitve.

2. Ugotovitve v zvezi z vzpostavitvijo dobro delujočega in konkurenčnega notranjega trga poštnih storitev

Učinkovitost direktive o poštnih storitvah pri prispevanju k vzpostavitvi notranjega trga in spodbujanju učinkovite konkurence v segmentu pisemskih pošiljk je bila le neznatna. V skladu z zahtevami direktive o poštnih storitvah je popolno odprtje trga sicer doseženo, vendar je konkurenca v segmentu pisemskih pošiljk v vseh državah članicah zelo majhna, popolno odprtje trga pa tudi ni prispevalo k temu, da bi se pojavili vseevropski izvajalci storitev dostave pisemskih pošiljk. Spodbujanje dobro delujočega in konkurenčnega notranjega trga je še naprej veljavno in pomembno za uporabnike poštnih storitev in podjetja ter zaposlene, zlasti v državah članicah ali regijah, kjer je bil upad pisemskih pošiljk manjši. Dokazi kažejo, da določena stopnja konkurence povzroči znižanje cen, izboljšanje kakovosti in več inovacij. Sodelujoči v odprtem javnem posvetovanju Komisije potrjujejo, da je spodbujanje konkurence še naprej pomembno.

Ker ni bolje izoblikovanih določb o dostopu do poštnega omrežja, je to morda prispevalo k majhni konkurenci v segmentu pisemskih pošiljk

Glavni razlogi za zelo koncentriran segment pisemskih pošiljk so visoki vstopni stroški za alternativne izvajalce poštnih storitev ter potreba po znatni ekonomiji obsega in povezanosti,

medtem ko se količine na trgu nenehno zmanjšujejo. Vendar je lahko k nizki konkurenci v segmentu pisemskih pošiljk prispevalo tudi dejstvo, da ni usklajenih pravil, ki bi nacionalnim regulativnim organom omogočala, da določijo pogoje za dostop do omrežja (z možnostjo uvedbe predhodne konkurence), in da ni postopkovnih pravil o dostopu (npr. pooblastila nacionalnih regulativnih organov za reševanje sporov).

Razpoložljivi dokazi kažejo, da v državah članicah z določeno stopnjo konkurence to pomaga spodbuditi povpraševanje in ponudbo ter pripelje do zniževanja cen

Nekateri izvajalci univerzalne storitve trdijo, da bi bilo treba potrebo po konkurenčnem notranjem trgu poštnih storitev ponovno oceniti v sedanjih razmerah, za katere je značilen upad povpraševanja po pisemskih pošiljkah. Argument temelji na pomislekih, da bi selektiven vstop konkurenčnih izvajalcev storitve v najdonosnejše dele segmenta pisemskih pošiljk še bolj otežila ohranitev univerzalne storitve, ki jo že ovira zmanjšanje količin pisemskih pošiljk. Čeprav je to pomemben argument, ki ga je treba preučiti, razpoložljivi dokazi takih pomislekov ne podpirajo. Nasprotno, dokazi kažejo tudi, da je v državah članicah z določeno stopnjo konkurence to prispevalo k spodbujanju povpraševanja in ponudbe ter omogočilo širitev trga pisemskih pošiljk. Zagotovljene so bile tudi spodbude za izvajalce univerzalne storitve, da postanejo učinkovitejši in tako prispevajo k zagotavljanju univerzalne storitve. Predvsem je pomembno, da razpoložljivi dokazi kažejo, da so nižje cene koristile uporabnikom poštnih storitev, zlasti podjetjem, kadar je bil dostop do omrežja prvotnega izvajalca storitev pod preglednimi in nediskriminatornimi pogoji odobren različnim vrstam izvajalcev storitev in združevalcev.

V nasprotju z izvajalci univerzalne storitve Evropska skupina regulativnih organov za poštne storitve meni, da je spodbujanje konkurence na trgih pisemskih pošiljk še naprej veljavno in pomembno. Razlog za to je, da pomanjkanje konkurence ali celo potencialna konkurenca uporabnike prikrajša za potencialne koristi v smislu izbire izvajalcev, nižjih cen, boljše kakovosti in inovacij proizvodov. Spodbujanje konkurence je zlasti pomembno v državah članicah in na trgih, kjer količine pisemskih pošiljk še vedno obstajajo ali bodo verjetno ostale velike, na primer masovna pošta velikih poslovnih pošiljateljev in javnih uprav. Zato je morda treba pregledati določbe o dostopu in preglednosti cen.

Z uporabo javnih naročil za imenovanje izvajalca univerzalne storitve bi bilo mogoče prispevati k večji konkurenci in zagotavljanju kakovostnejših univerzalnih storitev po dostopnejših cenah

Postopki javnega naročanja se do zdaj niso uporabljali za zagotavljanje izvajanja univerzalne storitve (razen v omejenih primerih za distribucijo časopisov), ne za celotno ozemlje države članice ne za njene dele, čeprav lahko javna naročila spodbudijo konkurenco. Države članice še naprej imenujejo enega samega izvajalca univerzalne storitve za celotno nacionalno ozemlje. Na podlagi razpoložljivih informacij ni bilo mogoče ustrezno oceniti, zakaj države članice ne uporabljajo postopkov javnega naročanja. Čeprav količina pisemskih pošiljk upada, ni mogoče izključiti, da bi bila lahko javna naročila še vedno pomembno sredstvo za spodbujanje konkurence, zlasti v državah

članicah in v tržnih segmentih, kjer so pisemske pošiljke še vedno pomembne. To vprašanje je treba dodatno preučiti.

V nasprotju s segmentom pisemskih pošiljk je segment dostave paketov zelo konkurenčen

Razvoj v segmentu dostave paketov je popolnoma nasproten razvoju segmenta pisemskih pošiljk. V nasprotju s pisemskimi pošiljkami, v zvezi s katero je bil zakonski monopol odpravljen s spremembo direktive o poštnih storitvah iz leta 2008, na področju dostave paketov tak monopol nikoli ni obstajal. V večini držav članic obstaja konkurenca na področju dostave paketov, kar je pripeljalo do inovativnih izboljšav storitev dostave. Povpraševanje se nenehno povečuje predvsem zaradi e-trgovanja, temu cilju pa sledijo možnosti dostave paketov, kar je v nasprotju s trendom na področju pisemskih pošiljk. Hkrati se počasi višajo javne tarife storitev dostave paketov kljub temu, kar je mogoče pričakovati od učinkovitega konkurenčnega okolja z naraščajočimi količinami. Na podlagi informacij in dokazov, zbranih za pripravo te ocene, ni mogoče oblikovati trdnih ugotovitev glede razlogov za ta trend.

Razmerje med uredbo o storitvah čezmejne dostave paketov in direktivo o poštnih storitvah

Da bi Komisija povečala preglednost trga dostave paketov v EU, je leta 2018 sprejela uredbo o storitvah čezmejne dostave paketov kot samostojen pravni akt, neodvisen od direktive o poštnih storitvah. Uredba je ciljno usmerjen pravni akt, osredotočen na regulativni nadzor v zvezi s storitvami dostave paketov, preglednost in oceno enokosovnih tarif za storitve čezmejne dostave paketov ter obveščanje potrošnikov o storitvah čezmejne dostave paketov.

Uredba zlasti povečuje preglednost tarif na javnem seznamu za nekatere enokosovne pakete in določa postopek ocenjevanja za opredelitev tarif, ki so nerazumno visoke. Od izvajalcev storitev dostave paketov zahteva tudi, da nacionalnemu regulativnemu organu države, v kateri imajo sedež, predložijo nekatere ključne informacije o svojih dejavnostih, vključno s prometom, obsegom in osebjem. Uredba torej razširja regulativni nadzor nacionalnih regulativnih organov in povečuje preglednost za uporabnike storitev dostave enokosovnih paketov, ki niso bile dogovorjene. Hkrati se za delovanje trgov čezmejne dostave paketov za pretežni del obsega e-trgovanja, tj. dogovorjene tarife, ne uporabljajo posebni mehanizmi preglednosti, vključno z načeli, na katerih temeljijo tarifne strukture za čezmejne in notranje storitve.

3. Ugotovitve v zvezi z usklajenimi načeli za ureditev poštnih storitev

Namen vzpostavitve usklajenih načel za sektor poštnih storitev je bil vzpostaviti podobne konkurenčne pogoje za izvajalce poštnih storitev po vsej EU. Cilj je bil olajšati ustanavljanje podjetij, ki izvajajo poštne storitve, in zagotoviti, da uporabniki poštnih storitev v vsej EU prejemajo enako raven poštnih storitev. Ker je direktiva o poštnih storitvah direktiva o minimalnem usklajevanju in temelji na načelih, so se pri izvajanju in uporabi na nacionalni ravni pojavile razlike. Ker so trgi poštnih storitev še vedno zelo raznoliki in se različno razvijajo ter so izvajalci univerzalnih storitev v številnih državah članicah še vedno pod nadzorom države, je oblikovanje

sklopa usklajenih in nepristranskih načel na ravni EU za ureditev poštnega sektorja še vedno pomembno za enotni trg in mednarodno trgovino.

Ponavljajo se trditve, da obstoječi okviri ne omogočajo ustrezne razmejitve trga in da se različno izvajajo, kar povzroča pravno negotovost in nedoslednost

Sedanje opredelitve se od leta 1997, ko je bila sprejeta direktiva o poštnih storitvah, niso spremenile. Ponavljajo se trditve, da neusklajenost pojmov in opredelitev poštnih proizvodov in storitev ni povzročila le pravne razdrobljenosti in negotovosti, temveč tudi neskladnost z drugimi regulativnimi okviri EU, ki uporabljajo enake pojme, vendar z drugačnim pomenom. Na ta vprašanja opozarja tudi nedavno poročilo Evropske skupine regulativnih organov za poštne storitve, v katerem je poudarjeno, da nekatere opredelitve v okviru spreminjajočega se trga poštnih storitev morda ne vključujejo ustreznih storitev, ki bi jih bilo treba zajeti zaradi podobnosti s poštnimi storitvami.

Nič od navedenega ni povzročilo nobenih merljivih težav z vidika izvajalcev poštnih storitev. Poleg tega deležniki niso mogli dokazati dejanskega negativnega vpliva na izvajalce in uporabnike poštnih storitev. Razpoložljivi dokazi niso pokazali, da je pomanjkanje jasnosti povzročilo kakršne koli pomembne težave na notranjem trgu ali ovire za vstop izvajalcev poštnih storitev. Nasprotno, razmere so državam članicam včasih zagotovile zelo dobrodošlo prožnost pri določanju področja uporabe njihovih predpisov o poštnih storitvah.

Hkrati se priznava, da lahko strukturne in tehnološke spremembe v poštnem sektorju neizogibno ogrozijo njihovo nadaljnjo ustreznost in primernost. V odzivu na odprto javno posvetovanje Komisije so se izvajalci poštnih storitev zavzeli za ohranitev sedanjih opredelitev, medtem ko se je večina nacionalnih regulativnih organov zavzela za pregled nekaterih opredelitev.

Tehnični standardi se uporabljajo premalo, kar lahko negativno vpliva na interoperabilnost

V zvezi s tehničnimi standardi je bilo v oceni ugotovljeno, da standardizacija poštnih storitev ni povzročila zadostne usklajenosti in interoperabilnosti. Medsebojna povezanost poštnih omrežij postaja čedalje pomembnejša za spodbujanje kakovosti storitev, inovativnih storitev in evropske interoperabilnosti pri izvajanju storitev dostave pisem in paketov. Razen standarda za merjenje kakovosti čezmejne dostave pošte in standarda za obravnavo pritožb so standardi, ki jih je pripravil Evropski odbor za standardizacijo, prostovoljni. Pri tem pa se, tudi kadar so obvezni, vseeno ne uporabljajo vedno. To pomeni, da izvajalci univerzalne storitve včasih uporabljajo različne tehnične standarde ali standardov morda sploh ne uporabljajo. Ni dovolj informacij o tem, kako učinkovito izvajalci poštnih storitev izvajajo in uporabljajo prostovoljne standarde. Zaradi teh razmer se zmanjšujeta jasnost in pravna varnost, nastanejo pa lahko tudi nepotrebni stroški in težave v zvezi z interoperabilnostjo. Zato je treba oceniti, kako izvajalci poštnih storitev uporabljajo standarde.

Nadzor, ki ga izvajajo nacionalni regulativni organi, se je izboljšal

Zdi se, da je uskladitev direktive z določbami o močni neodvisnosti, kot so določbe, navedene v Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah, učinkovit način, ki nacionalnemu regulativnemu organu pri opravljanju njegovih nalog zagotavlja zaščito pred zunanjim posredovanjem ali političnim pritiskom, ki bi lahko ogrozil njegovo neodvisno presojo zadev, ki jih obravnava. V referenčnem obdobju so nacionalni regulativni organi za opravljanje nalog prejeli več in boljše informacije, zaradi česar se je regulativni nadzor močno razširil in izboljšal; izjema so le informacije o terminalnih stroških, kot je navedeno zgoraj. Ker je čedalje več čezmejnih težav postalo sestavni del regulativne dejavnosti, tesno sodelovanje nacionalnih regulativnih organov prispeva k doslednejšemu in bolj usklajenemu pristopu nacionalnih regulativnih organov k izvrševanju Direktive.

IV. PRIHODNOST: UGOTOVITVE IN OBETI

Da bi lahko izvajalci in uporabniki poštnih storitev v celoti izkoristili tehnološki razvoj, inovacije in e-trgovanje, hkrati pa zagotovili neprekinjeno izvajanje visokokakovostne univerzalne storitve po dostopnih cenah, je zaželeno, da se v prihodnosti na osnovi ocene in izkušenj, pridobljenih v 20-letni uporabi direktive o poštnih storitvah, nadalje preuči možnost prilagoditve regulativnega okvira na način, ki bi določil tudi potrebne pogoje, da bi poštna storitev EU lahko še naprej učinkovito opravljala svojo vlogo v gospodarstvu. Vsi taki ukrepi morajo biti skladni s horizontalnimi ukrepi na ravni EU, sprejetimi v okviru evropskega zelenega dogovora in evropske digitalne agende, ter jih podpirati. Pri tem si bo še naprej prizadevala za sodelovanje z državami članicami in drugimi deležniki.