EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 8. 11. 2021
COM(2021) 674 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o uplatňovaní smernice o poštových službách (smernica 97/67/ES zmenená smernicami 2002/39/ES a 2008/6/ES)

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

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o uplatňovaní smernice o poštových službách (smernica 97/67/ES zmenená smernicami 2002/39/ES a 2008/6/ES)

I. Úvod

Odvetvie poštových služieb EÚ (listové zásielky a balíky) je kľúčovým prvkom hospodárstva a obchodu, pričom je základom pre iné odvetvia a prispieva k rastu a odolnosti hospodárstva EÚ. Podniky všetkých veľkostí využívajú poštové služby na budovanie svojho podnikania, dodávanie tovaru a prijímanie platieb. Všetky úrovne vlády a orgány verejnej správy využívajú poštové služby na komunikáciu s verejnosťou. Pre zraniteľných používateľov a občanov vo vzdialených vidieckych oblastiach sú poštové služby potrebné na zaistenie spojenia s čoraz digitalizovanejším hospodárstvom. Odvetvie poštových služieb teda zohráva kľúčovú úlohu pri zabezpečovaní práva na informácie a podpore územnej, sociálnej a hospodárskej súdržnosti. Počas pandémie COVID-19, keď boli mnohí občania EÚ pripútaní k svojim domovom, sa význam poštových služieb preukázal viac ako kedykoľvek predtým. Poskytovali prístup k cenovo prijateľným a kvalitným poštovým službám, dodávali výrobky na lekárske účely a ponúkali aj ďalšie relevantné služby pre občanov, napríklad finančné služby.

Regulačný rámec upravujúci poštové služby je zavedený už vyše 20 rokov. Smernica 97/67/ES[1] (ďalej len „smernica o poštových službách“) nadobudla účinnosť v roku 1997. Jej cieľom bolo zabezpečiť harmonizáciu vnútroštátnych povinností univerzálnej služby a zároveň postupne zaviesť hospodársku súťaž v odvetví poštových služieb, najmä v súvislosti so službami listových zásielok, ktoré boli už tradične vyhradené pre etablovaných vnútroštátnych prevádzkovateľov poštových služieb. Smernica bola zmenená v roku 2002 s cieľom zabezpečiť väčšie otvorenie trhu a opäť v roku 2008, aby sa dokončilo úplné otvorenie trhu. S výnimkou týchto dvoch zmien a nariadenia o cezhraničnom dodávaní balíkov[2] prijatom v roku 2018 na zabezpečenie väčšej transparentnosti a regulačného dohľadu v súvislosti so službami dodávania balíkov sa rámec pre poštové služby na úrovni EÚ od roku 1997 nezmenil. Počas tohto obdobia však nastal na trhoch s poštovými službami významný posun, ktorý bol do veľkej miery spôsobený technologickými inováciami, digitalizáciou a elektronickým obchodom. Listové zásielky postupne nahrádza elektronická komunikácia, najmä v súvislosti s elektronickou verejnou správou. Okrem toho mnohí tradiční hromadní odosielatelia (napr. banky, verejnoprospešné podniky) prešli po finančnej kríze na riešenia elektronickej komunikácie. Zároveň elektronický obchod viedol k významnému rastu služieb dodávania balíkov. Táto transformácia, ktorá bola počas pandémie COVID-19 ešte zjavnejšia, ovplyvnila dopyt aj ponuku vo všetkých členských štátoch, hoci v odlišnej miere.

---

[1] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/67/ES z 15. decembra 1997 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb zmenená smernicami 2002/39/ES a 2008/6/ES (Ú. v. ES L 15, 21.1.1998, s. 14 – 25).

[2] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/644 z 18. apríla 2018 o službách cezhraničného dodávania balíkov (Ú. v. EÚ L 112, 2.5.2018, s. 19 – 28).

Vzhľadom na významné zmeny podmienok na trhu Komisia vykonala hodnotenie *ex-post* s cieľom posúdiť, či sa smernicou o poštových službách dosiahli jej ciele, či je stále vhodná na svoj účel a zodpovedá súčasným aj budúcim potrebám užívateľov a prevádzkovateľov poštových služieb.

V tejto správe vypracovanej v súlade s článkom 23 smernice o poštových službách sa uvádzajú hlavné zistenia tohto hodnotenia. Vychádza z informácií uvedených v pracovnom dokumente útvarov Komisie o hodnotení smernice o poštových službách (ďalej len „pracovný dokument útvarov Komisie“)[3], ktorý treba vykladať v spojení s touto správou, ako aj z otvorenej verejnej konzultácie Komisie o hodnotení smernice.

Hlavným zistením správy je, že zachovanie určitej formy univerzálnej poštovej služby pre všetkých občanov EÚ je odôvodnené, ale s primeranou mierou flexibility členských štátov pri navrhovaní politík v oblasti poštových služieb na vnútroštátnej úrovni. Súčasne sa na základe dôkazov[4] zistili v rámci hodnotenia problémy, ktoré nie sú dostatočne zohľadnené v súčasnej smernici o poštových službách alebo v prípade ktorých smernica nepriniesla očakávané výsledky: i) prínosy univerzálnych poštových služieb pre spoločnosť klesajú, zatiaľ čo poskytovanie univerzálnej poštovnej služby je čoraz nákladnejšie; ii) vnútorný trh a podnetná efektívna hospodárska súťaž v segmente listových zásielok sa nedosiahli v plánovanom rozsahu; iii) normy sa uplatňujú nedostatočne; a tým sa znižuje právna istota a môže to viesť k problémom s interoperabilitou. Okrem toho, kým regulačné zásahy sa už tradične zameriavali na služby listových zásielok, digitalizácia spoločnosti a rast elektronického obchodu čoraz viac upriamujú pozornosť organizátorov trhu a tvorcov politiky na služby dodávania balíkov. V tejto súvislosti je vhodné venovať osobitnú pozornosť veľkým cenovým rozdielom medzi sadzbami za vnútroštátne a cezhraničné dodávanie balíkov, pretože môžu ohroziť fungovanie vnútorného trhu a rast cezhraničného elektronického obchodu.

II. VÝVOJ NA TRHU: VÝZNAMNÁ TRANSFORMÁCIA POHÁŇANÁ DIGITALIZÁCIOU A TECHNOLOGICKÝMI INOVÁCIAMI

Digitalizácia a technologický vývoj viedli k transformácií potrieb spotrebiteľov a podnikov, výsledkom čoho bolo vytvorenie nových výrobkov, služieb a obchodných modelov. Odvetvie poštových služieb nie je výnimkou. Od finančnej krízy v roku 2008 objemy listových zásielok prudko klesajú, keďže sa zrýchľuje nahrádzanie tradičných poštových služieb elektronickou poštou, pretože

[3] Pozri prílohu k pracovnému dokumentu útvarov Komisie *Hodnotenie smernice 97/67/ES o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb zmenenej smernicami 2002/39/ES a 2008/6/ES*.

[4] Konzultácie Komisie a ďalšie prieskumy vychádzali z obmedzeného počtu odpovedí. Platí to najmä pre verejnú konzultáciu. Úroveň kvantifikácie v rámci analýzy je preto limitovaná dostupnosťou príslušných údajov na úrovni EÚ. Má to vplyv najmä na oddiel týkajúci sa účinnosti a na stanovenie príčinnej súvislosti medzi vývojom na trhu a smernicou. Zároveň to ovplyvňuje spoľahlivosť niektorých záverov, ku ktorým sa v analýze dospelo, najmä pokiaľ ide o potreby a spokojnosť užívateľov, v prípade ktorých dôkazy v zásade vychádzajú z vnútroštátnych prieskumov, ale na úrovni EÚ sú niekedy stále nedostatočné.

vlády, podniky aj spotrebitelia čoraz viac využívajú elektronické procesy vo viacerých oblastiach. Päť hlavných poskytovateľov univerzálnej služby v EÚ[5] zaznamenalo pokles objemu listových zásielok počas pandémie COVID-19 v rozpätí od –10 % v Holandsku do –18 % vo Francúzsku.

Rast služieb dodávania balíkov sa naopak zrýchlil z dôvodu významného rastu elektronického obchodu. Pred pandémiou COVID-19 sa predpokladalo, že celosvetový predaj cez internet sa približne zdvojnásobí v období 2019 až 2024; súčasné trendy však naznačujú, že v dôsledku pandémie sa tento predpoklad naplní skôr. Rast objemov balíkov doručených poskytovateľmi univerzálnej služby sa v roku 2020 pohyboval na úrovni od 14 % v Dánsku a vo Švédsku až po 42 % v Taliansku a 49 % v Belgicku. Hlavní celosvetoví prevádzkovatelia expresných služieb zaznamenali rast objemu balíkov až do 23 %.

Tieto dva úplne protichodné trendy vývoja v oblasti listových zásielok a balíkov budú pravdepodobne pokračovať a zosilnejú v nasledujúcich rokoch. Ak sa tak stane, segment listových zásielok EÚ by do roku 2025 zaznamenal pokles o viac ako 12 % z hľadiska výnosov a 32 % z hľadiska objemu v porovnaní s rokom 2016. Výnosy segmentu balíkov EÚ by sa viac ako zdvojnásobili[6].

Keďže obchodný model v oblasti poštových služieb vychádza z úspor z rozsahu, jednotkové náklady na dodávanie sa zvyšujú v dôsledku poklesu objemov listových zásielok (v priemere –4,9 % každý rok od roku 2008). Mnohí prevádzkovatelia poštových služieb v celej EÚ inovovali svoje obchodné modely s cieľom kompenzovať zvýšenie nákladov. Poskytovatelia univerzálnej služby, ktorí majú etablované siete a štruktúru vysokých fixných nákladov, hľadali spôsoby, ako zvýšiť efektívnosť, zlepšiť riešenia orientované na zákazníka, diverzifikovať svoje služby a nájsť nové trhy, aby mohli rásť. Vďaka rozmachu elektronického obchodu mali možnosť rásť v oblasti distribúcie balíkov a mnohí poskytovatelia univerzálnej služby sú teraz silnou konkurenciou pre ostatných prevádzkovateľov služieb dodávania balíkov. Až na veľmi málo výnimiek[7] zostáva trhový podiel poskytovateľov univerzálnej služby v segmente balíkov relatívne malý v porovnaní so segmentom listových zásielok, v rámci ktorého vždy mali (a stále majú) veľmi významný podiel či dokonca zostali jediným relevantným účastníkom trhu.

Ziskovosť poskytovateľov univerzálnej služby sa zachovala znižovaním nákladov (najmä nákladov práce), zvyšovaním produktivity prostredníctvom technologických inovácií (napríklad systémami automatizovaného triedenia), opieraním sa o ponuku väčšieho počtu základných produktov a služieb a/alebo zvyšovaním cien. Ceny vnútroštátnych listových zásielok v rámci univerzálnej služby sa v nominálnom vyjadrení neustále zvyšujú od roku 2008. Cena najbežnejšie využívaného listového produktu, ktorým je vnútroštátna jednokusová listová zásielka s hmotnosťou 20 gramov, sa v nominálnom vyjadrení zvýšila o 7 % ročne. Pokiaľ ide o dodania balíkov v rámci univerzálnej služby, ich cena sa v rovnakom období mierne zvýšila aj napriek zvýšeniu objemov. V rokoch 2014 až 2019 sa vnútroštátne ceny za štandardný balík s hmotnosťou 2 kg zvýšili v priemere o 1 % ročne,

[5] Belgicko, Dánsko, Nemecko, Taliansko, Holandsko a Švédsko. PostNord pôsobí v Dánsku a vo Švédsku.
[6] Pracovný dokument útvarov Komisie *Hodnotenie smernice 97/67/ES*, s. 15.
[7] Pracovný dokument útvarov Komisie *Hodnotenie smernice 97/67/ES*, s. 15 a 134.

nominálna cena v prípade najlacnejšieho cezhraničného miesta určenia sa zvýšila o 2,6 % a v prípade najdrahšieho cezhraničného miesta určenia o 0,3 %.

Odvetvie poštových služieb patrí medzi najväčších zamestnávateľov na domácom trhu a v roku 2018 poskytlo občanom v celej EÚ približne 1,5 milióna pracovných miest[8]. Vo verejnom aj súkromnom sektore nastal nárast flexibilnejšieho zamestnávania vrátane outsourcingu, ktorý v súčasnosti využíva väčšina poskytovateľov univerzálnej služby.

Hoci je ťažké stanoviť priamy príčinný vzťah medzi vývojom na trhu a smernicou o poštových službách, je dôležité pochopiť súvislosti, v rámci ktorých sa regulačný právny rámec uplatňoval, a posúdiť zistenia hodnotenia Komisie z pohľadu zmenených potrieb užívateľov.

III. MINULOSŤ A SÚČASNOSŤ: ZISTENIA HODNOTENIA smernice o poštových službách

Smernica o poštových službách sleduje tri hlavné ciele: 1. zaručiť poskytovanie cenovo prijateľnej a vysokokvalitnej univerzálnej poštovej služby pre všetkých užívateľov; 2. vytvoriť dobre fungujúci a konkurencieschopný vnútorný trh poštových služieb a 3. stanoviť harmonizované zásady regulácie poštových služieb. Zistenia hodnotenia možno rozdeliť podľa jednotlivých cieľov.

1. Zistenia týkajúce sa poskytovania cenovo prijateľnej a vysoko kvalitnej univerzálnej poštovej služby všetkým užívateľom

Aj napriek tomu, že sa podmienky na trhu zmenili, smernica o poštových službách bola vo všeobecnosti úspešná v zaistení toho, aby občania a podniky v rámci celej EÚ mohli využívať základné poštové služby. Je zrejmé, že vďaka povinnosti univerzálnej služby sa v rámci celej EÚ zaistila ochrana základných prostriedkov komunikácie a hospodárskej účasti. Veľká časť obyvateľov v celej EÚ, najmä obyvatelia žijúci vo vzdialených alebo vidieckych regiónoch, sa pri kontakte stále spolieha na univerzálne poštové služby a pravdepodobne v tom bude pokračovať aj v nasledujúcich piatich až desiatich rokoch. Viaceré podniky a štátne inštitúcie stále využívajú na komunikáciu listové zásielky. Okrem toho, keďže internetové pokrytie nie je ešte úplné ani nie je jednotné v rámci EÚ, niektorí občania sú stále v plnej miere závislí od listových zásielok. Vzhľadom na opatrenia na obmedzenie fyzického kontaktu a pohybu počas pandémie COVID-19 sa potvrdilo, že poštové služby zohrávajú dôležitú úlohu pri zaistení doručovania listov a balíkov do domácností a podnikov v celej krajine.

Zachovanie minimálnej úrovne cenovo prijateľnej univerzálnej poštovej služby pre listové zásielky je preto naďalej opodstatnené. Určité časti smernice o poštových službách sú však menej dobre prispôsobené na riešenie zmien v súvislosti s podmienkami na trhu a potrebami užívateľov, čo znamená, že niektoré náklady súvisiace s poskytovaním univerzálnej služby rastú, zatiaľ čo širšie

[8] Eurostat (2021), ročné podrobné štatistiky podnikov v sektore služieb, ako sa cituje v *pracovnom dokumente útvarov Komisie Hodnotenie smernice 97/67/ES,* s. 1.

prínosy pre spoločnosť klesajú, a preto možno budú potrebné úpravy. Tento záver podporuje aj väčšina respondentov v otvorenej verejnej konzultácii Komisie.

Členské štáty upravili univerzálnu službu v súvislosti so zvýšenými nákladmi na jej poskytovanie

Potreby užívateľov poštových služieb a podnikov sa zmenili v reakcii na vývoj na trhu, pričom náklady na poskytovanie univerzálnej služby sa zvýšili v dôsledku klesajúceho dopytu po listových zásielkach. S cieľom riešiť tieto javy a nájsť menej nákladné spôsoby prevádzky využilo 11 členských štátov výnimky, ktoré povoľuje smernica o poštových službách, na zúženie charakteristík a rozsahu povinnosti univerzálnej služby. V niektorých prípadoch sa znížila minimálna frekvencia dodávania poštových zásielok. Členské štáty takisto zúžili príslušné produkty a služby v oblasti listových zásielok a balíkov, ktoré sú predmetom univerzálnej služby. Dôležité je, že členské štáty skrátili nočné zmeny a zaviedli pozemnú prepravu namiesto leteckej, čo naopak viedlo k nižšej kvalite služby (dlhší čas tranzitu). Z toho dôvodu klesajú aj prínosy požiadaviek na kvalitu služieb. Tento vývoj naznačuje, že minimálne požiadavky smernice týkajúce sa rozsahu produktov/služieb, doručovania počas piatich pracovných dní a kvality služby nie sú plne zosúladené so súčasnými očakávaniami trhu a dopytom a predstavujú výzvy pre určených poskytovateľov. V hodnotení sa preto zdôrazňuje, že môže existovať dôvod na opätovné posúdenie toho, ktoré produkty, služby a súvisiace charakteristiky treba zahrnúť do povinnosti univerzálnej služby, a ako by mali byť regulované. To by zahŕňalo opätovné posúdenie úrovne potrebnej flexibility, aby členské štáty mohli prispôsobiť svoje vnútroštátne právne predpisy v oblasti univerzálnych služieb svojim vnútroštátnym podmienkam.

Stav služieb dodávania balíkov vyvoláva otázky, pokiaľ ide o rozsah, v akom by služby dodávania balíkov mali byť súčasťou povinnosti univerzálnej služby

Prítomnosť viacerých prevádzkovateľov a možnosti dodávania, ktoré sú dostupné na trhu dodávania balíkov, vyvolávajú otázky, pokiaľ ide o nevyhnutnosť poskytovať dodávanie balíkov v rámci rozsahu univerzálnej služby, a či by mohli byť užívatelia poštových služieb obslúžení rovnako a za rovnakú (alebo nižšiu) cenu bez povinnosti univerzálnej služby. V prípade balíkov medzi podnikateľskými subjektmi a balíkov medzi podnikateľskými subjektmi a spotrebiteľmi môže existencia alternatívnych ponúk pre užívateľov za rovnaké alebo nižšie ceny ako ceny ponúkané poskytovateľmi univerzálnej služby skutočne hovoriť v prospech záveru, že takéto balíky by nemali byť súčasťou univerzálnej služby. Mnohé členské štáty už dokonca vylúčili takéto balíky z rozsahu univerzálnej služby. Tým sa však nevylučuje potreba monitorovať vývoj týchto trhových segmentov.

V súvislosti s balíkmi odosielanými spotrebiteľmi sa v hodnotení naopak poukazuje na to, že individuálni spotrebitelia v niektorých členských štátoch alebo častiach členských štátov možno nemajú veľa možností výberu prevádzkovateľa služieb dodávania balíkov poskytujúceho služby v ich oblasti alebo len nevedia o dostupných možnostiach výberu prevádzkovateľa. Preto sa pri dodávaní balíkov spoliehajú na poskytovateľa univerzálnej služby. To sa môže týkať najmä zraniteľných užívateľov vo vidieckych a vzdialených oblastiach. Niektorí spotrebitelia sa spoliehajú na

poskytovateľa univerzálnej služby aj preto, že je to jednoduchšie, keďže je to najznámejšia, a teda aj najjednoduchšia dostupná možnosť posielania a vracania zásielok. Pokiaľ ide o týchto spotrebiteľov, z hodnotenia vyplýva, že by mohlo byť opodstatnené zahrnúť do povinnosti univerzálnej služby aspoň balíky posielané spotrebiteľmi. Vďaka univerzálnej službe zostali ceny do veľkej miery prijateľné (s výnimkou obmedzeného počtu prípadov niektorých osobitných spôsobov cezhraničného dodávania balíkov, ktorých sadzby boli neprimerane vysoké[9]), keďže pri balíkoch patriacich do povinnosti univerzálnej služby sa využíva oslobodenie od DPH a tieto balíky podliehajú cenovej kontrole na základe sadzobných pravidiel podľa smernice o poštových službách.

Sadzobné zásady podľa smernice o poštových službách prispeli k udržaniu prijateľnej ceny univerzálnych služieb bez ohľadu na zvýšenie cien. Nedostatočná transparentnosť, pokiaľ ide o používanie týchto zásad, môže vytvárať problémy nerovnakých podmienok pri cezhraničných transakciách medzi poskytovateľmi univerzálnej služby

Cieľom sadzobných zásad zakotvených v smernici o poštových službách je zabezpečiť, aby cena univerzálnych služieb naďalej zohľadňovala náklady a bola prijateľná. Hoci sa ceny univerzálnej služby dodávania listových zásielok aj balíkov zvýšili, sadzobné zásady používané na reguláciu cien pravdepodobne prispeli k tomu, že nedošlo k ešte prudšiemu nárastu cien, najmä v segmentoch, v ktorých klesli objemy a vzrástli jednotkové náklady, ako je segment listových zásielok. Na druhej strane na základe získaných informácií a dôkazov Komisia nemôže v tomto momente dospieť k záveru, prečo sa sadzby za dodávanie balíkov napriek rastúcim objemom zvyšujú, aj keď nepatrne.

Členské štáty uplatňujú a vykladajú tieto zásady veľmi odlišne alebo ich niekedy neuplatňujú všetky. Môže sa tým znižovať zrozumiteľnosť, právna istota a transparentnosť, pokiaľ ide o používanie týchto zásad. Okrem toho väčšine národných regulačných orgánov (ak nie všetkým) chýbajú potrebné nástroje na overenie, či a ako poskytovatelia univerzálnej služby uplatňujú tieto sadzobné zásady na cenu, ktorú si navzájom účtujú za dodávanie cezhraničných poštových zásielok (tzv. terminálne poplatky). Môže to mať nepriaznivý vplyv na trh poštových služieb a odvetvie elektronického obchodu. Keďže objemy cezhraničného dodávania v rámci elektronického obchodu naďalej rastú, potreba informácií a transparentnosti, pokiaľ ide o sadzby za dodávanie balíkov, môže mať čoraz väčší význam.

Vybavovanie sťažností zaostáva

Skupina európskych regulačných orgánov pre poštové služby zároveň vytvorila ukazovateľ kvality na základe zverejnenia počtu prijatých sťažností a počtu vyriešených/nevyriešených sťažností v prípade listov a balíkov.

Vybavovanie sťažností poskytovateľmi univerzálnej služby sa v posledných rokoch zlepšilo. Väčšina národných regulačných orgánov má teraz príslušnosť na vybavovanie sťažností. Vo väčšine členských štátov sa od poskytovateľov vyžaduje, aby zverejňovali informácie týkajúce sa

[9] Pozri Správu Komisie Európskemu parlamentu, Rade a Hospodárskemu a sociálnemu výboru o uplatňovaní a vykonávaní nariadenia (EÚ) 2018/644 o cezhraničných službách dodávania balíkov.

postupov vybavovania sťažností, systém náhrad a riešenia sporov. Skupina európskych regulačných orgánov pre poštové služby zároveň vytvorila ukazovateľ kvality na základe zverejnenia počtu prijatých sťažností a počtu vyriešených/nevyriešených sťažností (v prípade listov a balíkov). Ukazuje sa, že stále sú členské štáty, ktoré nesledujú počet sťažností a spôsob ich riešenia, ani nezverejňujú výsledok postupu vybavovania sťažnosti (t. j. či bola sťažnosť vyriešená k spokojnosti sťažovateľa alebo nie). Okrem toho len asi polovica členských štátov uplatňuje povinnú technickú normu týkajúcu sa vybavovania sťažností, ktorá navyše nie je povinná v prípade dodávania balíkov. Tento stav nepodporuje dôveru spotrebiteľov v poštové služby.

Možnosti financovania univerzálnej služby nie sú vždy efektívne

Poskytovanie univerzálnych služieb spôsobuje čisté náklady. Čisté náklady na povinnosť univerzálnej služby predstavujú rozdiel medzi nákladmi určeného poskytovateľa univerzálnej služby, ktorý plní povinnosť univerzálnej služby, a nákladmi toho istého poskytovateľa poštových služieb, ktorý neplní povinnosť univerzálnej služby. Čisté náklady na poskytovanie univerzálnej služby môžu byť značné. Ak by poskytovateľ univerzálnej služby musel znášať tieto náklady sám, bol by v znevýhodnenom postavení voči svojim konkurentom. Členské štáty môžu preto poskytovateľovi univerzálnej služby nahradiť čisté náklady prostredníctvom štátnej pomoci. Členské štáty môžu vytvoriť aj tzv. kompenzačné fondy na financovanie čistých nákladov. Takéto fondy fungujú tak, že poskytovatelia univerzálnej služby a iní významní poskytovatelia poštových služieb v danom členskom štáte musia prispievať na financovanie čistých nákladov, ak predstavujú neúmerné finančné zaťaženie pre poskytovateľa univerzálnej služby.

Vo fungovaní kompenzačných fondov sa vyskytujú nedostatky. Príspevok poskytovateľov do fondu je často nedostatočný na krytie celých nákladov, najmä preto, že tieto náklady na upadajúcom trhu listových zásielok rastú a poskytovatelia univerzálnej služby majú silné postavenie. V týchto situáciách sa financovanie vo forme štátnej pomoci vyžaduje aj na financovanie nákladov. Takisto sa zdá, že administratívne náklady na mechanizmus na spoločné znášanie nákladov sú relatívne vysoké v porovnaní s príspevkami. Okrem toho spoločné znášanie zaťaženia medzi prevádzkovateľmi poštových služieb je spojené s nízkou motiváciou poskytovateľa univerzálnej služby zlepšovať svoju efektívnosť a môže odrádzať od vstupu na trhu. Ustanovenie smernice o kompenzačnom fonde vo svojej aktuálnej forme nefunguje optimálnym spôsobom na účely financovania univerzálnej služby. To môže byť takisto dôvodom, prečo členské štáty veľmi zriedkavo využívajú tento spôsob financovania čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej služby.

2. Zistenia týkajúce sa vytvorenia dobre fungujúceho a konkurencieschopného vnútorného trhu poštových služieb

Smernica o poštových službách účinne prispela k vytvoreniu vnútorného trhu a stimulovaniu efektívnej hospodárskej súťaže v segmente listových zásielok len okrajovo. Úplné otvorenie trhu sa uskutočnilo v súlade s požiadavkami smernice o poštových službách, ale v segmente listových zásielok je vo všetkých členských štátoch len veľmi slabá hospodárska súťaž a úplné otvorenie trhu neviedlo

k objaveniu sa celoeurópskych poskytovateľov služieb listových zásielok. Podpora dobre fungujúceho a konkurencieschopného vnútorného trhu zostáva platná a podstatná pre užívateľov poštových služieb, podniky, ako aj zamestnancov, najmä v členských štátoch alebo v regiónoch, v ktorých segment listových zásielok poklesol menej. Z dôkazov vyplýva, že tam, kde nejaká hospodárska súťaž existovala, to viedlo k nižším cenám, lepšej kvalite a väčšej inovácii. Respondenti v otvorenej verejnej konzultácii Komisie potvrdzujú, že podpora hospodárskej súťaže je naďalej dôležitá.

Neexistencia rozpracovanejších ustanovení o prístupe na trh poštových služieb mohla prispieť k nízkej miere zavádzania hospodárskej súťaže v segmente listových zásielok

Medzi hlavné dôvody veľmi koncentrovaného segmentu listových zásielok patria vysoké vstupné náklady alternatívnych poskytovateľov poštových služieb a potreba značných úspor z množstva a rozsahu vzhľadom na to, že trh čelil a neustále čelí klesajúcim objemom. Neexistencia harmonizovaných pravidiel umožňujúcich národným regulačným orgánom stanoviť podmienky prístupu k sieti (čo by umožnilo zaviesť hospodársku súťaž *ex ante*), ako aj neexistencia procesných pravidiel týkajúcich sa prístupu (napr. právomoci národných regulačných orgánov riešiť spory) však takisto mohli prispieť k nízkej miere zavádzania hospodárskej súťaže v segmente listových zásielok.

Dostupné dôkazy naznačujú, že v členských štátoch, v ktorých nejaká hospodárska súťaž existovala, to pomohlo stimulovať dopyt a ponuku a viedlo k nižším cenám

Niektorí poskytovatelia univerzálnej služby argumentujú, že potreba konkurencieschopného vnútorného trhu poštových služieb by sa mala prehodnotiť v súčasnom kontexte klesajúceho dopytu po listových zásielkach. Tento argument vychádza z obáv, že selektívny vstup do najlukratívnejších častí segmentu listových zásielok konkurenčnými prevádzkovateľmi by ešte viac sťažil zachovanie univerzálnej služby, ktorá je už aj tak obmedzovaná z dôvodu poklesu objemov listových zásielok. Hoci je dôležité tento argument preskúmať, dostupné dôkazy nepodporujú takéto obavy. Dôkazy naopak naznačujú, že v členských štátoch, v ktorých nejaká hospodárska súťaž existovala, to pomohlo stimulovať dopyt a ponuku a umožnilo rozšírenie trhu s listovými zásielkami. Zároveň to podnietilo poskytovateľov univerzálnej služby, aby boli efektívnejší, a tým prispeli k zaručeniu univerzálnej služby. Z dostupných dôkazov vyplýva dôležité zistenie, že ak sa rôznym typom prevádzkovateľov a subjektom, ktoré zhromažďujú poštové zásielky, poskytol prístup k sieti etablovaného prevádzkovateľa za transparentných a nediskriminačných podmienok, užívateľom poštových služieb, najmä podnikom, to prinieslo zníženie cien.

Skupina európskych regulačných orgánov pre poštové služby sa na rozdiel od poskytovateľov univerzálnej služby domnieva, že podpora hospodárskej súťaže na trhoch listových zásielok je naďalej relevantná a dôležitá. Dôvodom je skutočnosť, že nedostatočná hospodárska súťaž oberá užívateľov o prípadné výhody z hľadiska výberu poskytovateľov, nízkych cien, lepšej kvality a inovácie produktov. Podpora hospodárskej súťaže je osobitne dôležitá v členských štátoch a na trhoch, kde objemy listových zásielok stále sú a pravdepodobne zostanú významné, napríklad hromadné listové zásielky odosielané veľkými podnikmi a verejnou správou. Z toho dôvodu môže byť opodstatnené preskúmať ustanovenia v oblasti prístupu a transparentnosti cien.

Využívanie verejného obstarávania na určenie poskytovateľa univerzálnej služby by mohlo prispieť k zvýšeniu hospodárskej súťaže a viesť ku kvalitnejším a cenovo prijateľnejším univerzálnym službám

Postupy verejného obstarávania sa doteraz nevyužili na zaistenie poskytovania univerzálnej služby (s výnimkou obmedzeného počtu prípadov, keď boli využité na distribúciu novín), a to ani na celom území členského štátu, ani na jeho častiach, hoci verejné obstarávanie môže podporiť hospodársku súťaž. Členské štáty naďalej určujú jediného poskytovateľa univerzálnej služby pre celé vnútroštátne územie. Na základe dostupných informácií nebolo možné riadne posúdiť, prečo členské štáty nepoužívajú postupy verejného obstarávania. Napriek skutočnosti, že objem listových zásielok klesá, nedá sa vylúčiť, že verejné obstarávanie by stále mohlo byť relevantným nástrojom na podporenie hospodárskej súťaže, najmä v členských štátoch a v prípade trhových segmentov, v ktorých sú listové zásielky stále dôležité. Táto otázka si zasluhuje dôkladnejšiu pozornosť.

Na rozdiel od segmentu listových zásielok je segment dodávania balíkov vysoko konkurencieschopný

Vývoj v segmente dodávania balíkov je v ostrom kontraste s vývojom v segmente listových zásielok. Na rozdiel od segmentu listových zásielok, v ktorom bol zákonný monopol zrušený zmenou smernice o poštových službách z roku 2008, v segmente dodávania balíkov takýto monopol nikdy neexistoval. Vo väčšine členských štátov je v segmente dodávania balíkov hospodárska súťaž, ktorá viedla k inovačným zlepšeniam služieb dodávania. Na rozdiel od trendu pozorovaného v oblasti listových zásielok sa dopyt neustále zvyšuje najmä vďaka elektronickému obchodu a možnosti dodávania balíkov nasledujú tento príklad. Napriek tomu, čo by sa dalo očakávať od prostredia efektívnej hospodárskej súťaže s rastúcimi objemami, verejné sadzby za služby dodávania balíkov rastú pomaly. Na základe zozbieraných informácií a dôkazov nemožno vyvodiť závery, pokiaľ ide o dôvody tohto trendu.

Vzťah medzi nariadením o cezhraničných službách dodávania balíkov a smernicou o poštových službách

S cieľom zvýšiť transparentnosť trhu EÚ so službami dodávania balíkov Komisia prijala v roku 2018 nariadenie o cezhraničných službách dodávania balíkov ako samostatný právny akt, ktorý je nezávislý od smernice o poštových službách. Nariadenie je cielený právny akt, ktorý sa zameriava na regulačný dohľad v súvislosti so službami dodávania balíkov, na transparentnosť a posúdenie sadzieb za kusové zásielky v rámci cezhraničných služieb dodávania balíkov, a na informácie pre spotrebiteľov týkajúce sa cezhraničných služieb dodávania balíkov.

Týmto nariadením sa najmä zvyšuje transparentnosť zverejnených sadzieb za kusové zásielky a poskytuje postup posudzovania na určenie sadzieb, ktoré sú neprimerane vysoké. V nariadení sa takisto vyžaduje, aby poskytovatelia služieb dodávania balíkov poskytovali určité kľúčové informácie o svojich činnostiach vrátane obratu, objemov a zamestnancov národnému regulačnému orgánu členského štátu, v ktorom sú usadení. Nariadením sa teda rozširuje regulačný dohľad národných regulačných orgánov a zvyšuje transparentnosť pre užívateľov služieb dodávania kusových zásielok, ktorých sadzby neboli dohodnuté individuálne. Zároveň fungovanie trhov cezhraničného hromadného dodávania balíkov v rámci elektronického obchodu,

t. j. dohodnuté sadzby, nepodlieha osobitným mechanizmom transparentnosti ani zásadám, na ktorých sú založené štruktúry sadzieb za cezhraničné a vnútroštátne služby.

3. Zistenia týkajúce sa harmonizovaných zásad regulácie poštových služieb

Účelom stanovenia harmonizovaných zásad pre odvetvie poštových služieb bolo vytvoriť podobné podmienky hospodárskej súťaže pre prevádzkovateľov poštových služieb v celej EÚ. Cieľom bolo uľahčiť zakladanie poskytovateľov poštových služieb a zabezpečiť, aby užívatelia poštových služieb v celej EÚ mohli využívať poštové služby na rovnakej úrovni. Keďže však smernica o poštových službách je smernicou s minimálnou harmonizáciou a je založená na uplatňovaní zásad, vyskytli sa rozdiely vo vykonávaní a v uplatňovaní na vnútroštátnej úrovni. Vzhľadom na to, že trhy poštových služieb sú naďalej veľmi rozdielne a vyvíjajú sa odlišne, pričom v mnohých členských štátoch sú poskytovatelia univerzálnej služby stále kontrolovaní štátom, stanovenie súboru harmonizovaných a nestranných zásad na úrovni EÚ na účely regulácie odvetvia poštových služieb je z hľadiska jednotného trhu aj medzinárodného obchodu stále relevantné.

Opakovane sa tvrdí, že existujúce pojmy neumožňujú riadne vymedzenie trhu a sú vykonávané odlišne, čo vedie k právnej neistote a nesúladu

Súčasné vymedzenie pojmov sa od prijatia smernice o poštových službách v roku 1997 nezmenilo. Opakujú sa tvrdenia, že nedostatočná harmonizácia pojmov a vymedzenia poštových produktov a služieb viedla nielen k právnej fragmentácii a právnej neistote, ale aj k nesúladu s inými právnymi rámcami EÚ, v ktorých sa používajú rovnaké pojmy, ale s odlišným významom. Aj v nedávnej správe Skupiny európskych regulačných orgánov pre poštové služby sa poukazuje na tieto problémy, pričom sa zdôrazňuje, že v súvislosti s meniacim sa trhom poštových služieb nemusí vymedzenie niektorých pojmov náležite zachytávať služby, ktoré by sa mali zachytiť z dôvodu ich podobnosti s poštovými službami.

Ani jedna z uvedených skutočností neviedla k žiadnym znateľným problémom z hľadiska poskytovateľov poštových služieb. Okrem toho zainteresované strany neboli schopné preukázať skutočný negatívny vplyv na poskytovateľov a užívateľov poštových služieb. Z dostupných dôkazov nevyplynulo, že by nedostatočná zrozumiteľnosť spôsobila nejaké relevantné problémy vnútorného trhu alebo prekážky vstupu na trh pre poskytovateľov poštových služieb. Naopak, táto situácia niekedy poskytovala členským štátom veľmi vítanú flexibilitu v určovaní rozsahu pôsobnosti ich vlastných predpisov v oblasti poštových služieb.

Zároveň sa uznáva, že štrukturálne a technologické zmeny v odvetví poštových služieb môžu nevyhnutne spochybniť ich pokračujúcu relevantnosť a vhodnosť. Prevádzkovatelia poštových služieb uprednostňovali v odpovedi na otvorenú verejnú konzultáciu Komisie zachovanie súčasného vymedzenia pojmov, zatiaľ čo väčšina národných regulačných orgánov uprednostňovala preskúmanie vymedzenia určitých pojmov.

Technické normy nie sú dostatočne využívané, čo môže mať negatívny vplyv na interoperabilitu

Pokiaľ ide o technické normy, v hodnotení sa dospelo k záveru, že normalizácia poštových služieb neviedla k dostatočnej harmonizácii a interoperabilite. Prepojenie poštových sietí sa stáva čoraz dôležitejšie pre podporenie kvality služieb, inovačných služieb a európskej interoperability činností v oblasti dodávania listových zásielok a balíkov. S výnimkou normy, ktorá sa týka merania kvality cezhraničného dodávania listových zásielok, a normy o vybavovaní sťažností majú normy vypracované Európskym výborom pre normalizáciu dobrovoľnú povahu. Aj keď sú normy povinné, nie vždy sa uplatňujú. Znamená to, že poskytovatelia univerzálnej služby niekedy používajú odlišné technické normy, prípadne ich nepoužívajú vôbec. Informácie o účinnom vykonávaní a uplatňovaní dobrovoľných noriem prevádzkovateľmi poštových služieb sú nedostatočné. Znižuje sa tým zrozumiteľnosť a právna istota a môže to viesť k zbytočným nákladom a problémom s interoperabilitou. Existujú preto pádne dôvody pre posúdenie používania noriem prevádzkovateľmi poštových služieb.

Zlepšil sa dohľad národných regulačných orgánov

Zosúladenie smernice s prísnymi ustanoveniami o nezávislosti, ako sú ustanovenia európskeho kódexu elektronických komunikácií, sa zdá byť účinným spôsobom, ako zaistiť, aby bol národný regulačný orgán pri vykonávaní svojich úloh chránený pred vonkajšími zásahmi alebo politickými tlakmi, ktoré by mohli ohroziť jeho nezávislosť pri posudzovaní predložených podnetov. Počas referenčného obdobia dostali národné regulačné orgány viac kvalitnejších informácií na vykonávanie svojich úloh, v dôsledku čoho sa regulačný dohľad výrazne rozšíril a zlepšil, s výnimkou informácií o terminálnych poplatkoch, ako už bolo uvedené. Keďže čoraz viac cezhraničných otázok sa stáva neoddeliteľnou súčasťou regulačnej činnosti, úzka spolupráca národných regulačných orgánov prispieva k jednotnejšiemu a harmonizovanejšiemu prístupu národných regulačných orgánov k presadzovaniu smernice.

IV. BUDÚCNOSŤ: ZÁVERY A VÝHĽAD

S cieľom zabezpečiť, aby mohli prevádzkovatelia poštových služieb a užívatelia v plnej miere využívať výhody technologického vývoja, inovácie a elektronického obchodu, a zároveň zaistiť pokračujúce poskytovanie cenovo prijateľnej a vysokokvalitnej univerzálnej služby, je potrebné, aby sa v nadväznosti na hodnotenie a viac ako 20-ročné skúsenosti s uplatňovaním smernice o poštových službách v budúcnosti podrobnejšie preskúmala možnosť prispôsobenia regulačného rámca tak, aby poštové služby EÚ naďalej účinne plnili svoju úlohu v hospodárstve. Všetky takéto kroky musia byť aj v súlade s horizontálnymi opatreniami na úrovni EÚ prijatými v súvislosti s Európskou zelenou dohodou a digitálnou agendou EÚ a podporovať ich. Komisia pritom bude pokračovať vo svojom úsilí o zapojenie členských štátov a zainteresovaných strán.