EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 8.11.2021.
COM(2021) 674 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par pasta pakalpojumu direktīvas piemērošanu (Direktīva 97/67/EK, kurā grozījumi izdarīti ar Direktīvu 2002/39/EK un Direktīvu 2008/6/EK)

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

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par pasta pakalpojumu direktīvas piemērošanu (Direktīva 97/67/EK, kurā grozījumi izdarīti ar Direktīvu 2002/39/EK un Direktīvu 2008/6/EK)

I. IEVADS

ES pasta pakalpojumu (vēstuļpasta un paku sūtījumu) nozare ir viens no galvenajiem ekonomikas un tirdzniecības posmiem, kas nodrošina citu nozaru darbību un veicina ES ekonomikas izaugsmi un izturētspēju. Gan lieli, gan mazi uzņēmumi pasta pakalpojumus izmanto, lai attīstītu uzņēmējdarbību, piegādātu preces un saņemtu maksājumus. Komunikācijai ar sabiedrību pasta pakalpojumus izmanto visos valsts pārvaldes līmeņos. Mazaizsargātiem lietotājiem un iedzīvotājiem attālos lauku reģionos pasta pakalpojumi ir vajadzīgi, lai nezaudētu saikni ar ārpasauli aizvien digitalizētākas ekonomikas apstākļos. Tādējādi pasta pakalpojumu nozare ir būtiska, lai nodrošinātu tiesības uz komunikāciju un veicinātu teritoriālo, sociālo un ekonomisko kohēziju. Covid-19 pandēmijas laikā daudzi ES pilsoņi daudz laika pavadīja mājās un pasta pakalpojumi izrādījušies svarīgāki nekā jebkad agrāk. Nozare nodrošināja pieejamus un kvalitatīvus pasta pakalpojumus, piegādāja preces medicīniskiem nolūkiem un cita starpā sniedza arī finanšu pakalpojumus iedzīvotājiem.

Tiesiskais regulējums, kas reglamentē pasta pakalpojumus, ir spēkā vairāk nekā 20 gadus. Direktīva 97/67/EK[1] (Pasta pakalpojumu direktīva) stājās spēkā 1997. gadā. Tās mērķis bija nodrošināt valsts universālā pakalpojuma saistību saskaņošanu, vienlaikus pakāpeniski ieviešot konkurenci pasta pakalpojumu nozarē, jo īpaši attiecībā uz vēstuļpasta pakalpojumiem, ko līdz šim tradicionāli nodrošināja valsts kapitālsabiedrības. Lai paplašinātu tirgu, 2002. gadā direktīva tika grozīta, bet 2008. gadā direktīvu atkārtoti grozīja. Izņemot šos divus grozījumus un 2018. gadā pieņemto regulu par pārrobežu paku piegādes pakalpojumiem[2], kuras nolūks bija nodrošināt lielāku pārredzamību un regulatīvo uzraudzību attiecībā uz paku piegādes pakalpojumiem, pasta pakalpojumu regulējums ES līmenī kopš 1997. gada ir palicis nemainīgs. Tomēr šajā periodā pasta pakalpojumu tirgi ir ievērojami mainījušies, ko lielā mērā veicina tehnoloģiju inovācijas, digitalizācija un e-komercija. Vēstuļpastu arvien vairāk aizstāj elektroniskā saziņa, īpaši aktuāli tas ir e-pārvaldes kontekstā. Turklāt daudzi tradicionālie lielapjoma sūtītāji (piemēram, bankas, komunālo pakalpojumu uzņēmumi) pēc finanšu krīzes pārorientējās uz elektronisko sakaru risinājumiem. Vienlaikus e-komercija ir ievērojami palielinājusi paku piegādes pakalpojuma apjomus. Izmaiņas īpaši veicināja Covid-19 pandēmija, ietekmējot gan pieprasījumu, gan piedāvājumu visās dalībvalstīs, lai gan katrā no tām citādā apmērā.

---

[1] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 97/67/EK (1997. gada 15. decembris) par kopīgiem noteikumiem Kopienas pasta pakalpojumu iekšējā tirgus attīstībai un pakalpojumu kvalitātes uzlabošanai, kurā grozījumi izdarīti ar Direktīvu 2002/39/EK un Direktīvu 2008/6/EK, OV L 15, 21.1.1998., 14.–25. lpp.

[2] Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2018/644 (2018. gada 18. aprīlis) par pārrobežu paku piegādes pakalpojumiem (OV L 112, 2.5.2018., 19.–28. lpp.).

Ņemot vērā būtiskās izmaiņas tirgū, Komisija veica *ex post* izvērtējumu, kura nolūks bija noteikt, vai Pasta pakalpojumu direktīva ir sasniegusi savus mērķus un vai tā joprojām atbilst pasta lietotāju un operatoru pašreizējām un nākotnes vajadzībām.

Ziņojumā, kas sagatavots saskaņā ar Pasta pakalpojumu direktīvas 23. pantu, ir atspoguļoti izvērtējuma galvenie konstatējumi. Ziņojumā izmantota informācija no Komisijas dienestu darba dokumenta par Pasta pakalpojumu direktīvas izvērtējumu ("Komisijas dienestu darba dokuments")[3], kas lasāms saistībā ar šo ziņojumu, kā arī ņemta vērā Komisijas atklātās sabiedriskās apspriešanas laikā gūtā informācija par direktīvas izvērtēšanu.

Ziņojumā tiek uzsvērts, ka ir pamatoti nodrošināt noteikta veida universālos pasta pakalpojumus visiem ES pilsoņiem, bet dalībvalstis var izstrādāt pasta politiku atbilstoši savas valsts specifikai. Vienlaikus, pamatojoties uz pieejamajiem pierādījumiem[4], izvērtējumā ir konstatēti jautājumi, kas nav pietiekami atspoguļoti pašreizējā Pasta pakalpojumu direktīvā vai kuros direktīva nav devusi gaidītos rezultātus: i) universālo pasta pakalpojumu priekšrocības sabiedrībai ir samazinājušās, bet universālā pakalpojuma sniegšana ir kļuvusi dārgāka; ii) iekšējā tirgus izveide un pilnvērtīgas konkurences veicināšana vēstuļpasta sūtījumu segmentā nav notikusi paredzētajā apmērā; iii) standarti netiek pietiekami izmantoti; tādējādi samazinās juridiskā noteiktība un var rasties sadarbspējas problēmas. Turklāt, lai gan regulatīvo iestāžu uzmanības centrā tradicionāli bija vēstuļpasta pakalpojumi, sabiedrības digitalizācija un e-komercijas izaugsme arvien vairāk ir pievērsusi tirgus dalībnieku un politikas veidotāju uzmanību paku piegādes pakalpojumiem. Šajā kontekstā īpaša uzmanība jāpievērš lielajām cenu atšķirībām iekšzemes un pārrobežu paku piegādes tarifos, jo tās var apdraudēt iekšējā tirgus darbību un pārrobežu e-komercijas attīstību.

II. TIRGUS ATTĪSTĪBA: LIELAS PĀRMAIŅAS, KO VEICINA DIGITALIZĀCIJA UN TEHNOLOĢIJU INOVĀCIJAS

Digitalizācija un tehnoloģiju attīstība ir mainījusi patērētāju un uzņēmumu vajadzības, un tas ir licis radīt jaunus produktus, pakalpojumus un uzņēmējdarbības modeļus. Pasta nozare nav izņēmums. Kopš 2008. gada finanšu krīzes vērojams straujš vēstuļpasta noriets, jo tradicionālos pasta pakalpojumus arvien vairāk aizstāj elektroniskie sūtījumi, ņemot vērā, ka valsts un pašvaldību iestādes, uzņēmumi un patērētāji dažādās jomās arvien plašāk ievieš elektroniskos procesus. Covid-19 pandēmijas laikā pieci lielākie ES universālā pakalpojuma sniedzēji[5] ir ziņojuši par

[3] Sk. Komisijas dienestu darba dokumentu *Izvērtējums par Direktīvu 97/67/EK par kopīgiem noteikumiem Kopienas pasta pakalpojumu iekšējā tirgus attīstībai un pakalpojumu kvalitātes uzlabošanai, kurā grozījumi izdarīti ar Direktīvu 2002/39/EK un Direktīvu 2008/6/EK*.

[4] Komisijas sabiedriskajā apspriešanā un citās aptaujās piedalījās neliels skaits cilvēku, it īpaši sabiedriskajā apspriešanā. Tāpēc analīzes kvantitatīvo līmeni ietekmēja fakts, ka ES līmenī bija pieejams ierobežots daudzums datu. Tas sevišķi ietekmē secinājumus par darbības efektivitāti un cēloņsakarības noteikšanu starp tirgus attīstību un direktīvu. Tas arī ietekmē dažu analīzes secinājumu pamatotību, it īpaši attiecībā uz lietotāju vajadzībām un lietotāju apmierinātību, par ko datus galvenokārt iegūst no dalībvalstīs veiktajām aptaujām, bet dažkārt arī ES līmenī to ir maz.

[5] Beļģija, Dānija, Itālija, Nīderlande, Vācija un Zviedrija. *PostNord* darbojas Dānijā un Zviedrijā.

vēstuļu apjoma kritumu, kas svārstījās no 10 % samazinājuma Nīderlandē līdz pat 18 % samazinājumam Francijā.

Turpretim paku piegādes pakalpojumu apjoms ir pieaudzis, jo ievērojami palielinājusies e-komercija. Pirms Covid-19 pandēmijas tika prognozēts, ka tiešsaistes pārdošanas apjomi pasaulē laikposmā no 2019. līdz 2024. gadam aptuveni dubultosies; pašreizējās tendences liecina, ka pandēmijas dēļ tas notiks gan nedaudz agrāk. Universālā pakalpojuma sniedzēji ziņoja, ka piegādāto paku apjoms 2020. gadā pieauga, svārstoties no 14 % Dānijā un Zviedrijā un līdz pat 42 % Itālijā un 49 % Beļģijā. Lielākie pasaules kurjerpakalpojumu operatori reģistrēja paku piegādes apjomu pieaugumu pat par 23 %.

Turpmākajos gados vēstuļpasta un paku sūtījumu nepārprotami atšķirīgās tendences, visticamāk, turpināsies un pastiprināsies. Ja tas tā notiks, tad, salīdzinot ar 2016. gadu, ES vēstuļpasta segmentā līdz 2025. gadam paredzams ieņēmumu kritums par 12 %, bet apjoma kritums par 32 %. Ieņēmumi ES paku sūtīšanas segmentā pieaugtu vairāk nekā divas reizes[6].

Tā kā pasta darījumdarbības modelis balstās uz apjomradītiem ietaupījumiem, vēstuļpasta apjoma samazinājums (vidēji -4,9 % gadā kopš 2008. gada) palielina piegādes izmaksas par vienu vienību. Lai kompensētu izmaksu pieaugumu, daudzi pasta operatori visā ES ir ieviesuši izmaiņas savos uzņēmējdarbības modeļos. Tā kā universālā pakalpojuma sniedzējiem ir izveidots pakalpojumu tīkls un ir augstas fiksētās izmaksas, tie meklēja veidus, kā palielināt efektivitāti, uzlabot klientiem paredzētos risinājumus, dažādot savus pakalpojumus un atrast jaunus tirgus savas izaugsmes veicināšanai. E-komercijas pieaugums tiem ir devis iespēju palielināt paku sūtījumu apjomus, un daudzi universālā pakalpojuma sniedzēji tagad nopietni konkurē ar citiem paku piegādes operatoriem. Ar dažiem izņēmumiem[7] universālā pakalpojuma sniedzēju tirgus daļa paku segmentā joprojām ir visai neliela salīdzinājumā ar vēstuļpastu, kur tiem vienmēr ir piederējusi (un joprojām pieder) ļoti nozīmīga tirgus daļa vai pat ir īstenota vienīgā attiecīgā tirgus operatora loma.

Universālā pakalpojuma sniedzēju rentabilitāte saglabājās, samazinot izmaksas (galvenokārt darbaspēka izmaksas), palielinot produktivitāti ar tehnoloģiju inovāciju palīdzību (piemēram, ar automatizētām šķirošanas sistēmām), piedāvājot vairāk pamatproduktu un pakalpojumu un/vai palielinot cenas. Kopš 2008. gada universālā pakalpojuma cenas par iekšzemes vēstuļpasta sūtījumiem nominālā izteiksmē ir pastāvīgi pieaugušas. Visbiežāk izmantotā vēstuļu produkta — vienas iekšzemes 20 gramu vēstules — cena nominālā izteiksmē ir pieaugusi par 7 % gadā. Savukārt universālā pakalpojuma cena par paku piegādi tajā pašā periodā ir augusi mēreni, lai gan to nosūtīšanas apjoms ir pieaudzis. Laikā no 2014. līdz 2019. gadam cena par standarta 2 kilogramu iekšzemes pakas sūtījumu palielinājās vidēji par 1 % gadā, savukārt nominālā cena par lētāko un dārgāko pārrobežu pakas sūtījumu attiecīgi palielinājās par 2,6 % un 0,3 %.

[6] Komisijas dienestu darba dokuments *Izvērtējums par Direktīvu 97/67/EK,* 15. lpp.
[7] Komisijas dienestu darba dokuments *Izvērtējums par Direktīvu 97/67/EK,* 15. un 134. lpp.

Šī nozare ir viens no lielākajiem iekšzemes korporatīvajiem darba devējiem, un 2018. gadā tajā visā ES bija nodarbināti aptuveni 1,5 miljoni iedzīvotāju[8]. Gan publiskajā, gan privātajā sektorā ir palielinājies nodarbinātības elastīgums, arī ārpakalpojumu izmantošana, ko šobrīd praktizē vairums universālā pakalpojuma sniedzēju.

Lai gan ir grūti noteikt tiešo cēloņsakarību starp tirgus attīstību un Pasta pakalpojumu direktīvu, ir svarīgi saprast kontekstu, kādā tiesiskais regulējums tiek piemērots, un Komisijas izvērtējuma konstatējumus skatīt no lietotāju mainījušos vajadzību viedokļa.

III. PAGĀTNE UN TAGADNE: PASTA PAKALPOJUMU DIREKTĪVAS IZVĒRTĒJUMA KONSTATĒJUMI

Pasta pakalpojumu direktīvā ir izvirzīti trīs galvenie mērķi: 1) visiem lietotājiem nodrošināt augstas kvalitātes universālā pasta pakalpojuma sniegšanu par pieņemamu cenu; 2) izveidot labi funkcionējošu un konkurencei atvērtu iekšējo tirgu pasta pakalpojumu jomā; 3) izstrādāt saskaņotus principus pasta pakalpojumu regulējumam. Novērtējuma konstatējumus var sagrupēt pa mērķiem.

1. Konstatējumi attiecībā uz mērķi visiem lietotājiem nodrošināt augstas kvalitātes universālā pasta pakalpojuma sniegšanu par pieņemamu cenu

Lai gan tirgus konteksts ir mainījies, Pasta pakalpojumu direktīva kopumā ir ar panākumiem ļāvusi iedzīvotājiem un uzņēmumiem visā ES baudīt pasta pamatpakalpojumu sniegtās priekšrocības. Ir skaidrs, ka universālā pakalpojuma sniegšanas saistības ir aizsargājušas būtisku saziņas un ekonomiskās līdzdalības līdzekli visā ES. Liela daļa ES iedzīvotāju, īpaši tie, kuri dzīvo attālos vai lauku reģionos, joprojām paļaujas uz universālo pasta pakalpojumu, kas tiem ļauj saglabāt saikni ar ārpasauli, un, iespējams, tas šādi turpināsies arī nākamos piecus līdz desmit gadus. Daudzi uzņēmumi un valsts iestādes joprojām komunikācijai izmanto vēstuļpastu. Turklāt, tā kā interneta pārklājums vēl nav pieejams visā Eiropas Savienībā, daži iedzīvotāji joprojām ir pilnībā atkarīgi no vēstuļpasta. Fiziskā distancēšanās un pārvietošanās ierobežojumi Covid-19 pandēmijas laikā izgaismoja pasta pakalpojumu izšķirīgo lomu vēstuļu un paku piegādāšanā gan iedzīvotājiem, gan uzņēmumiem visā valstī.

Tāpēc joprojām ir pamatoti saglabāt minimālo līmeni attiecībā uz universālo pasta pakalpojumu vēstuļpastam par pieņemamu cenu. Tomēr dažas Pasta pakalpojumu direktīvas daļas nav tik sekmīgi pielāgotas tirgus konteksta un lietotāju vajadzību izmaiņu risināšanai, un tas nozīmē, ka atsevišķas izmaksas saistībā ar universālā pakalpojuma sniegšanu palielinās, bet plašāki sabiedrības ieguvumi samazinās, un korekcijas var būt pamatotas. Lielākā daļa respondentu, kas piedalījās Komisijas rīkotajā atklātajā sabiedriskajā apspriešanā, arī piekrīt šim secinājumam.

[8] *Eurostat* (2021), ikgadējā detalizētā uzņēmumu statistika par pakalpojumiem, citāts no Komisijas dienestu darba dokumenta *Novērtējums par Direktīvu 97/67/EK,* 1. lpp.

Universālā pakalpojuma sniegšanas izmaksām pieaugot, dalībvalstis ir pielāgojušas universālo pakalpojumu

Tirgus attīstības rezultātā ir mainījušās pasta lietotāju un uzņēmumu vajadzības, un samazinātais pieprasījums pēc vēstuļpasta ir palielinājis universālā pakalpojuma sniegšanas izmaksas. Reaģējot uz šīm izmaiņām un meklējot lētākus darbības veidus, 11 dalībvalstis Pasta pakalpojumu direktīvā paredzētās atkāpes ir izmantojušas, lai samazinātu universālā pakalpojuma sniegšanas saistību funkcijas un piemērošanas jomu. Atsevišķos gadījumos ir samazināts minimālais slieksnis, cik bieži jānodrošina pasta sūtījumu piegādes. Dalībvalstis ir arī samazinājušas to vēstuļpasta un paku produktu un pakalpojumu klāstu, uz kuriem attiecas universālais pakalpojums. Būtiski, ka daudzas dalībvalstis ir saīsinājušas nakts maiņas un aviopastu aizstājušas ar sauszemes pasta pārvadājumiem, kā dēļ savukārt ir kritusies pakalpojumu kvalitāte (ilgāks laiks tranzītā). Attiecīgi ir kritušās arī pakalpojumu kvalitātes prasību priekšrocības. Minētais liecina, ka minimālās prasības attiecībā uz produktu/pakalpojumu darbības jomu, piecu dienu piegādi un pakalpojumu kvalitāti direktīvā nav pilnībā pielāgotas pašreizējām tirgus vēlmēm un pieprasījumam un rada problēmas izraudzītajiem pakalpojumu sniedzējiem. Tāpēc izvērtējumā uzsvērts, ka varētu būt nepieciešams atkārtoti novērtēt, kādi produkti, pakalpojumi un ar tiem saistītās funkcijas jāiekļauj universālā pakalpojuma saistībās un kā tie būtu jāregulē. Būtu atkārtoti jāizvērtē arī tas, kāds elastīguma līmenis dalībvalstīm vajadzīgs, lai valsts regulējumu universālā pakalpojuma jomā pielāgotu savai situācijai.

Paku piegādes pakalpojumu stāvoklis rada jautājumus par to, kādā apmērā paku piegādes pakalpojumiem vajadzētu būt universālā pakalpojuma saistību sastāvdaļai

Tā kā tirgū darbojas vairāki operatori un ir pieejamas dažādas paku piegādes iespējas, rodas jautājums, vai paku piegāde jānodrošina universālā pakalpojuma ietvaros un vai pasta lietotājus var līdzvērtīgi apkalpot par tādu pašu (vai zemāku) cenu bez universālā pakalpojuma saistībām. Par to, ka šis pakalpojums būtu jāizņem no universālā pakalpojuma klāsta, liecina fakts, ka lietotājiem pieejamas alternatīvas paku piegādes iespējas paku sūtījumiem starp uzņēmumiem un pakām, ko uzņēmumi sūta patērētājiem, turklāt par tādu pašu vai zemāku cenu, nekā piedāvā universālā pakalpojuma sniedzēji. Faktiski daudzas dalībvalstis jau ir izslēgušas šādu paku piegādi no universālā pakalpojuma tvēruma. Tomēr tas neizslēdz vajadzību uzraudzīt šo tirgus segmentu dinamiku.

Tajā pašā laikā izvērtējumā uzsvērts, ka attiecībā uz patērētāju sūtītām pakām dažās dalībvalstīs vai atsevišķos dalībvalstu reģionos privātpersonām nav lielas iespējas izvēlēties paku piegādes operatorus, kas sniedz pakalpojumus viņu teritorijā, vai arī viņi nav informēti par pieejamajiem pakalpojumu sniedzējiem. Tāpēc paku piegādi tie uztic universālā pakalpojuma sniedzējam. Tas jo īpaši var attiekties uz mazaizsargātiem lietotājiem lauku un attālos reģionos. Daži patērētāji arī izmanto universālā pakalpojuma sniedzēja sniegtos pakalpojumus ērtības dēļ, jo tā ir labi zināma un līdz ar to arī vieglāk pieejama iespēja nosūtīt un atgriezt preces. Attiecībā uz šiem patērētājiem izvērtējumā norādīts, ka universālā pakalpojuma saistību apjomā būtu pamatoti atstāt vismaz

patērētāju sūtītās pakas. Universālā pakalpojuma sniedzēji lielā mērā ir arī saglabājuši pieņemamas cenas (izņemot dažus gadījumus attiecībā uz konkrētām pārrobežu paku piegādēm, kuru tarifi ir nepamatoti augsti[9]), jo pakām, kas tiek nosūtītas universālā pakalpojuma saistību ietvaros, nepiemēro PVN un to cenas regulē saskaņā ar Pasta pakalpojumu direktīvas tarifu noteikumiem.

Pasta pakalpojumu direktīvas tarifu principi ir palīdzējuši nodrošināt pieņemamu cenu par universālo pakalpojumu neatkarīgi no cenu pieauguma. Pārredzamības trūkums attiecībā uz šo principu izmantošanu var radīt nevienlīdzīgus konkurences apstākļus pārrobežu darījumos starp universālā pakalpojuma sniedzējiem

Pasta pakalpojumu direktīvā noteikto tarifu principu mērķis ir nodrošināt, ka universālo pakalpojumu cena arī turpmāk ir piesaistīta izmaksām un ir pieņemama. Lai gan universālā pakalpojuma cenas gan vēstuļpasta, gan paku piegādes pakalpojumiem ir palielinājušās, tarifu principi, ko izmanto cenu regulēšanai, visticamāk, ir veicinājuši izvairīšanos no vēl straujāka cenu kāpuma, jo īpaši segmentos, kuros apjomi samazinājās, bet vienības pašizmaksa palielinājās, piemēram, vēstuļpasta segmentā. No otras puses, apkopotā informācija un pierādījumi neļauj Komisijai šajā brīdī secināt, kāpēc, neraugoties uz pieaugošo apjomu, paku piegādes tarifi pat nedaudz pieaug.

Dalībvalstis piemēro un interpretē šos principus ļoti atšķirīgi, vai dažkārt nepiemēro tos visus. Šāda pieeja var mazināt skaidrību, juridisko noteiktību un pārredzamību saistībā ar minēto principu izmantošanu. Turklāt lielākajā daļā valstu (iespējams, visās) valsts regulatīvajām iestādēm trūkst arī vajadzīgo instrumentu, lai pārbaudītu, vai un kā universālā pakalpojuma sniedzēji piemēro tarifu principus cenai, ko tie nosaka viens otram par pārrobežu pasta sūtījumu piegādi (tā sauktās "galamaksas"). Tas var negatīvi ietekmēt pasta tirgu un e-komercijas nozari. Tā kā pārrobežu e-komercijas piegāžu apjomi turpina pieaugt, palielinās arī vajadzība pēc informācijas un pārredzamības par paku piegādes tarifiem.

Lēna sūdzību izskatīšana

Eiropas Regulatoru grupa pasta pakalpojumu jomā ir izstrādājusi arī kvalitātes rādītāju, kas balstīts uz publikāciju par saņemto sūdzību un atrisināto/neatrisināto sūdzību skaitu par vēstulēm un pakām.

Pēdējos gados universālā pakalpojuma sniedzēji ir uzlabojuši sūdzību izskatīšanu. Lielākā daļa valsts regulatīvo iestāžu tagad ir kompetentas izskatīt sūdzības. Vairums dalībvalstu pieprasa, lai pakalpojumu sniedzēji publicētu informāciju par kārtību, kādā tiek izskatītas sūdzības, nodrošinātas kompensācijas sistēmas un kā notiek strīdu izšķiršana. Eiropas Regulatoru grupa pasta pakalpojumu jomā ir izstrādājusi arī kvalitātes rādītāju, kas balstīts uz publikāciju par saņemto sūdzību un atrisināto/neatrisināto sūdzību skaitu (par vēstulēm un pakām). No tā izriet, ka joprojām ir vairākas dalībvalstis, kas neseko līdzi nedz sūdzību skaitam un to izskatīšanai, nedz publicē sūdzību procedūras rezultātus (t. i., vai sūdzība tika atrisināta par labu sūdzības

[9] Sk. Komisijas ziņojumu Eiropas Parlamentam, Padomei un Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai par Regulas (ES) 2018/644 par pārrobežu paku piegādes pakalpojumiem piemērošanu un īstenošanu, COM(2021) 675.

iesniedzējam vai ne). Turklāt tikai aptuveni puse dalībvalstu piemēro obligāto tehnisko standartu sūdzību izskatīšanai, kas turklāt nav obligāts attiecībā uz paku piegādi. Tas neveicina patērētāju uzticēšanos pasta pakalpojumiem.

Universālā pakalpojuma finansēšanas iespējas ne vienmēr ir efektīvas

Universālā pakalpojuma sniegšana rada tīrās izmaksas. Universālā pakalpojuma saistību tīrās izmaksas veido starpība starp norādītā universālā pakalpojuma sniedzēja, kam ir universālā pakalpojuma saistības, izmaksām un tā paša pasta pakalpojumu sniedzēja izmaksām bez universālā pakalpojuma saistībām. Universālā pakalpojuma sniegšanas tīrās izmaksas var būt vērā ņemamas. Ja universālā pakalpojuma sniedzējam būtu jāsedz šādas izmaksas pašam, tas nostādītu pakalpojuma sniedzēju neizdevīgā stāvoklī attiecībā pret tā konkurentiem. Tāpēc dalībvalstis var universālā pakalpojuma sniedzējam kompensēt tīrās izmaksas, izmantojot valsts atbalstu. Tīro izmaksu segšanai dalībvalstis var arī izveidot tā sauktos kompensācijas fondus. Šādi fondi darbojas pēc principa, ka universālā pakalpojuma sniedzēji un citi lielākie attiecīgās dalībvalsts pasta pakalpojumu sniedzēji fondā veic iemaksas, no kurām tiek segtas tīrās izmaksas, ja tās rada netaisnīgu slogu universālā pakalpojuma sniedzējam.

Kompensāciju fondu darbībā gan vērojami trūkumi. Pakalpojumu sniedzēju iemaksas fondā bieži vien nav pietiekamas, lai segtu visas izmaksas, īpaši tāpēc, ka izmaksas pieaug, savukārt vēstuļpasta tirgus sarūk, un universālā pakalpojuma sniedzējiem ir spēcīga pozīcija. Šādos gadījumos izmaksu segšanai ir nepieciešams arī valsts atbalsts. Turklāt šķiet, ka sadales mehānisma administratīvās izmaksas ir relatīvi augstas, salīdzinot ar iemaksu apmēru. Turklāt, sadalot slogu starp pasta operatoriem, universālā pakalpojuma sniedzēji netiek motivēti uzlabot savas darbības efektivitāti, kā arī var tikt kavēta jaunu dalībnieku ienākšana tirgū. Pašreizējā veidā direktīvas noteikumi par kompensācijas fondu nedarbojas optimāli, lai finansētu universālo pakalpojumu. Ar to arī varētu izskaidrot, kāpēc dalībvalstis ļoti reti piekopj šādu universālā pakalpojuma tīro izmaksu finansēšanas praksi.

2. Konstatējumi par to, kā izveidot labi funkcionējošu un konkurencei atvērtu iekšējo tirgu pasta pakalpojumu jomā

Pasta pakalpojumu direktīva tikai nelielā apmērā ir veicinājusi iekšējā tirgus izveidi un sekmīgu konkurenci vēstuļpasta sūtījumu segmentā. Ir notikusi Pasta pakalpojumu direktīvā noteiktā pilnīga tirgus atvēršana, bet vēstuļpasta sūtījumu segmentā visās dalībvalstīs ir ļoti maza konkurence, un pilnīga tirgus atvēršana nav veicinājusi Eiropas mēroga vēstuļpasta pakalpojumu sniedzēju ienākšanu tirgū. Labi funkcionējoša un konkurencei atvērta iekšējā tirgus veicināšana joprojām ir aktuāls jautājums un vienlīdz attiecas gan uz pasta lietotājiem, gan uzņēmumiem, gan darbiniekiem, jo īpaši dalībvalstīs vai reģionos, kur vēstuļpasta apjoms ir samazinājies mazāk. Pierādījumi liecina, ka gadījumā, ja ir bijusi neliela konkurence, tika piedāvātas zemākas cenas, labāka kvalitāte un ieviests vairāk inovāciju. Komisijas rīkotās atklātās sabiedriskās apspriešanas respondenti apstiprina, ka konkurences veicināšana joprojām ir svarīga.

Tas, ka nav izstrādāti noteikumi par piekļuvi pasta tīklam, varētu būt veicinājis zemo konkurenci vēstuļpasta segmentā

Galvenie iemesli, kāpēc vēstuļpasta segmentā nav parādījušies jauni pakalpojumu sniedzēji, ir augstas izmaksas par ienākšanu tirgū alternatīvajiem pasta operatoriem un nepieciešamība pēc būtiskiem apjomradītiem un diversifikācijas radītiem ietaupījumiem, ņemot vērā, ka tirgus apjomi mazinās un turpinās kristies. Tomēr arī fakts, ka nav vienotu noteikumu, kas ļautu valsts regulatīvajām iestādēm izstrādāt nosacījumus par piekļuvi tīklam (paredzot iespēju ieviest *ex ante* konkurenci), kā arī tas, ka nav izstrādātas kārtības, kas nosaka piekļuvi (piemēram, valsts regulatīvo iestāžu pilnvaras strīdu izšķiršanā), iespējams, nav veicinājis konkurenci vēstuļpasta segmentā.

Pieejamie pierādījumi liecina, ka dalībvalstīs, kurās ir bijusi zināma konkurence, tas ir palīdzējis vairot pieprasījumu un piedāvājumu un radījis zemākas cenas

Daži universālā pakalpojuma sniedzēji apgalvo, ka vajadzība pēc konkurencē balstīta pasta pakalpojumu iekšējā tirgus būtu atkārtoti jāizvērtē, ņemot vērā, ka pašreizējais pieprasījums pēc vēstuļpasta turpina samazināties. Bažu pamatā ir fakts, ka konkurējošu operatoru selektīva ienākšana vēstuļu segmenta visienesīgākajās daļās vēl vairāk apgrūtinātu iespēju nodrošināt universālo pakalpojumu, ko jau ietekmē vēstuļpasta apjoma samazināšanās. Lai gan tas ir svarīgs arguments, kas jāņem vērā, pieejamie pierādījumi neliecina par tā pamatotību. Gluži pretēji — pierādījumi arī liecina, ka dalībvalstīs, kurās ir bijusi zināma konkurence, tas ir palīdzējis stimulēt pieprasījumu un piedāvājumu un ļāvis vēstuļpasta tirgum paplašināties. Universālā pakalpojuma sniedzējiem tas arī deva stimulu kļūt efektīvākiem un tādējādi veicināt universālā pakalpojuma nodrošināšanu. Svarīgi, ka pieejamie pierādījumi liecina, ka gadījumos, kad piekļuve līdzšinējā pakalpojumu sniedzēja tīklam saskaņā ar pārredzamiem un nediskriminējošiem nosacījumiem tika piešķirta dažādiem pakalpojumu sniedzējiem un to apvienībām, pasta lietotāji, jo īpaši uzņēmumi, varēja baudīt zemākas cenas.

Pretēji universālā pakalpojuma sniedzēju viedoklim Eiropas Regulatoru grupa pasta pakalpojumu jomā uzskata, ka konkurences veicināšana vēstuļpasta pakalpojumu tirgos joprojām ir aktuāla un svarīga. Tas ir tāpēc, ka konkurences trūkums vai pat iespējamās konkurences trūkums liedz lietotājiem iespēju saņemt potenciālos ieguvumus, kā pakalpojumu sniedzēja izvēle, zemākas cenas, labāka kvalitāte un produktu inovācijas. Konkurences veicināšana ir īpaši svarīga dalībvalstīs un tirgos, kur vēstuļpasta sūtījumu apjoms joprojām ir ievērojams vai varētu tāds palikt, piemēram, pateicoties lielo uzņēmumu un valsts pārvaldes iestāžu masveida vēstuļu sūtījumiem. Tādēļ var būt nepieciešams pārskatīt piekļuves un cenu pārredzamības noteikumus.

Publiskā iepirkuma izmantošana, lai izraudzītos universālā pakalpojuma sniedzēju, varētu veicināt lielāku konkurenci un radīt augstāku kvalitāti un cenas ziņā pieejamāku universālo pakalpojumu

Universālā pakalpojumu sniedzēja izvēlei iepirkuma procedūras līdz šim nav izmantotas (izņemot atsevišķos gadījumos laikrakstu piegādei) nedz visā vienas dalībvalsts teritorijā, nedz kādā tās daļā,

lai gan publiskais iepirkums var veicināt konkurenci. Dalībvalstis turpina izraudzīties vienu universālā pakalpojuma sniedzēju visā valsts teritorijā. Pieejamā informācija neļāva pienācīgi novērtēt, kāpēc dalībvalstis neizmanto publiskā iepirkuma procedūras. Lai gan vēstuļu apjoms samazinās, nevar izslēgt, ka publiskais iepirkums joprojām varētu būt nozīmīgs konkurences veicināšanas līdzeklis, jo īpaši dalībvalstīs un tirgus segmentos, kuros vēstuļpasts joprojām ir svarīgs. Šis jautājums ir jāizpēta sīkāk.

Pretēji vēstuļpasta segmentam paku piegādes segmentā valda liela konkurence

Paku piegādes segmenta attīstība ir krasā pretstatā vēstuļpasta segmenta attīstībai. Pretēji vēstuļpasta segmentam, kurā ar Pasta pakalpojumu direktīvas 2008. gada grozījumu tika atcelts monopols, paku piegādes segmentā monopols nekad nav pastāvējis. Lielākajā daļā dalībvalstu paku piegādes segmentā pastāv konkurence, kas ļāvusi inovatīvi uzlabot piegādes pakalpojumus. Pretēji vēstuļpasta segmentā notiekošajam pieprasījums pēc paku piegādes pakalpojumiem nepārtraukti pieaug galvenokārt e-komercijas dēļ, un pakalpojumu sniedzēji tam pielāgojas. Tomēr, lai gan sekmīgas konkurences apstākļos segmentā ar pieaugošu apjomu varētu sagaidīt cenu kritumu, sabiedrisko pakalpojumu tarifi par paku piegādēm lēnām pieaug. Šā izvērtējuma vajadzībām apkopotā informācija un pierādījumi neļauj izdarīt viennozīmīgus secinājumus par šīs tendences iemesliem.

Saistība starp Regulu par pārrobežu paku piegādes pakalpojumiem un Pasta pakalpojumu direktīvu

Lai palielinātu pārredzamību ES paku piegādes tirgū, Komisija kā patstāvīgu tiesību aktu, kas ir neatkarīgs no Pasta pakalpojumu direktīvas, 2018. gadā pieņēma Regulu par pārrobežu paku piegādes pakalpojumiem. Regula ir mērķtiecīgs tiesību akts, kurā galvenā uzmanība ir pievērsta paku piegādes pakalpojumu regulatīvajai uzraudzībai, pārrobežu paku piegādes pakalpojumu tarifu par vienu vienību pārredzamībai un novērtēšanai, kā arī informācijai patērētājiem par pārrobežu paku piegādes pakalpojumiem.

Regula jo īpaši palielina pārredzamību attiecībā uz publiskotajiem tarifiem, ko piemēro noteiktiem vienas vienības paku sūtījumiem, un paredz novērtēšanas procedūru, kas palīdz noteikt, kuri tarifi ir nepamatoti augsti. Tajā arī prasīts, lai paku piegādes pakalpojumu sniedzēji sniegtu tās valsts regulatīvajai iestādei, kurā tie veic uzņēmējdarbību, noteiktu svarīgu informāciju par savu darbību, t. sk. apgrozījumu, apjomiem un personālu. Tādējādi Regula paplašina valsts regulatīvo iestāžu regulatīvo uzraudzību un palielina pārredzamību neatrunātu vienas vienības paku sūtīšanas pakalpojumu lietotājiem. Tajā pašā laikā uz pārrobežu paku tirgu darbību saistībā ar e-komercijas lielo paku sūtīšanas apjomu, t. i., atrunātiem tarifiem, neattiecas īpaši pārredzamības mehānismi, tostarp principi, kas ir pamatā pārrobežu un iekšzemes pakalpojumu tarifu struktūrām.

3. Konstatējumi par saskaņotu principu izstrādi pasta pakalpojumu regulējumam

Pasta pakalpojumu nozarē saskaņotu principu izstrādes nolūks bija radīt pasta operatoriem līdzīgus konkurences apstākļus visā ES. Mērķis bija atvieglot pasta pakalpojumu sniedzēju izveidi un nodrošināt, ka pasta pakalpojumu lietotāji visā ES saņem vienādu pasta pakalpojumu līmeni. Tomēr, tā kā Pasta pakalpojumu direktīva ir minimālas saskaņošanas direktīva un ir balstīta uz principiem, valstis to ieviesušas un piemērojušas atšķirīgi. Tā kā pasta tirgi joprojām ir ļoti dažādi un attīstās atšķirīgi un daudzās dalībvalstīs universālā pakalpojuma sniedzējus joprojām kontrolē valsts, pasta nozares regulēšanai piemērojamu saskaņotu un objektīvu principu kopuma noteikšana ES līmenī būtu noderīga gan vienotā tirgus, gan starptautiskās tirdzniecības vajadzībām.

Atkārtoti tiek apgalvots, ka spēkā esošie jēdzieni neļauj pareizi noteikt tirgus robežas un ka tie tiek atšķirīgi īstenoti, tādējādi radot juridisku nenoteiktību un nekonsekvenci

Kopš Pasta pakalpojumu direktīvas pieņemšanas 1997. gadā definīcijas nav mainītas. Vairākkārt izskanēja apgalvojumi, ka nesaskaņotie pasta produktu un pakalpojumu termini un definīcijas ir radījuši ne tikai tiesisko sadrumstalotību un juridisko nenoteiktību, bet arī nekonsekvenci salīdzinājumā ar citiem ES tiesību aktiem, kuros tie paši termini lietoti citā nozīmē. Eiropas Regulatoru grupas pasta pakalpojumu jomā nesen sniegtajā ziņojumā arī norādīts uz šo problēmu, uzsverot, ka saistībā ar pasta tirgus izmaiņām dažas definīcijas nevar pienācīgi aptvert pakalpojumus, kas būtu jāaptver, ņemot vērā to līdzību ar pasta pakalpojumiem.

Pasta pakalpojumu sniedzēju skatījumā neviena no iepriekš minētajām problēmām nav radījusi nekādas izmērāmas problēmas. Turklāt ieinteresētās personas nav spējušas pierādīt, ka tas būtu atstājis reālu negatīvu iespaidu uz pasta pakalpojumu sniedzējiem un lietotājiem. Pieejamā informācija neliecina, ka skaidrības trūkums būtu radījis jebkādas būtiskas iekšējā tirgus problēmas vai ka tas būtu apgrūtinājis pasta pakalpojumu sniedzēju piekļuvi tirgum. Gluži pretēji — situācija dažkārt ir devusi dalībvalstīm tik ļoti nepieciešamo elastīgumu pasta pakalpojumu regulējuma darbības jomas noteikšanā.

Tajā pašā laikā ir atzīts, ka strukturālas un tehnoloģiskas pārmaiņas pasta nozarē var neizbēgami likt apšaubīt regulējumā lietoto jēdzienu turpmāko atbilstību un piemērotību. Komisijas rīkotajā atklātajā sabiedriskajā apspriešanā pasta operatori atbalstīja pašreizējo definīciju saglabāšanu, savukārt lielākā daļa valstu regulatīvo iestāžu atbalstīja dažu definīciju pārskatīšanu.

Tehniskie standarti netiek pietiekami izmantoti, un tas var negatīvi ietekmēt sadarbspēju

Attiecībā uz tehniskajiem standartiem izvērtējumā secināts, ka pasta standartizācijā nav panākts pietiekams saskaņotības un sadarbspējas līmenis. Pasta tīklu savstarpējā savienojamība kļūst arvien nozīmīgāka, lai veicinātu pakalpojumu kvalitāti, inovatīvus pakalpojumus un vēstuļu un paku piegādes darbību sadarbspēju Eiropas mērogā. Izņemot standartu attiecībā uz pārrobežu pasta

kvalitātes mērīšanu un sūdzību izskatīšanas standartu, pārējie Eiropas Standartizācijas komitejas sagatavotie standarti ir brīvprātīgi. Tomēr arī obligātie standarti ne vienmēr tiek piemēroti. Tas nozīmē, ka universālā pakalpojuma sniedzēji dažkārt izmanto atšķirīgus tehniskos standartus, bet citreiz tie neizmanto vispār nekādus standartus. Nav pietiekamas informācijas par pasta operatoru brīvprātīgo standartu sekmīgu īstenošanu un piemērošanu. Situācija mazina skaidrību un juridisko noteiktību un var radīt nevajadzīgas izmaksas un sadarbspējas problēmas. Tāpēc ir jāizvērtē, kā pasta operatori izmanto standartus.

Valsts regulatīvās iestādes nodrošina labāku uzraudzību

Direktīvas teksta papildināšana ar stingriem noteikumiem par iestāžu neatkarību, kādi ir noteikti, piemēram, Eiropas Elektronisko sakaru kodeksā, šķiet iedarbīgs veids, kā nodrošināt, ka, pildot savus uzdevumus, valsts regulatīvā iestāde ir aizsargāta pret ārēju iejaukšanos vai politisku spiedienu, kas var apdraudēt tās neatkarīgu novērtējumu ikdienas jautājumu risināšanā. Pārskata periodā valsts regulatīvās iestādes ir saņēmušas vairāk un labāku informāciju savu uzdevumu veikšanai un tādējādi ir ievērojami paplašinājušas un uzlabojušas to īstenoto regulatīvo uzraudzību, izņemot informāciju par galamaksām, kā minēts iepriekš. Tā kā arvien vairāk pārrobežu jautājumu ir kļuvuši par regulatīvo iestāžu neatņemamu darba sastāvdaļu, cieša valsts regulatīvo iestāžu sadarbība veicina konsekventāku un saskaņotāku valsts regulatīvo iestāžu pieeju direktīvas prasību izpildē.

IV. SECINĀJUMI UN NĀKOTNES PERSPEKTĪVAS

Lai nodrošinātu, ka pasta pakalpojumu sniedzēji un lietotāji var pilnībā baudīt tehnoloģiju attīstības, inovācijas un e-komercijas sniegtās priekšrocības, un vienlaikus garantētu arī nepārtraukti pieejamu augstas kvalitātes universālā pakalpojuma sniegšanu par pieņemamām cenām, ir vēlams, pamatojoties uz izvērtējumu un uz Pasta pakalpojumu direktīvas piemērošanas pieredzi vairāk nekā 20 gadu garumā, pētīt iespējamo tiesiskā regulējuma pielāgošanu nākotnē tā, lai nodrošinātu arī nosacījumus, kuri vajadzīgi, lai ES pasta pakalpojumu nozare tautsaimniecībā varētu sekmīgi darboties arī turpmāk. Ikvienam šādam pasākumam jāatbalsta un jābūt saskaņā ar ES līmeņa horizontālajām darbībām, kas veiktas saistībā ar ES zaļo kursu un ES digitālo programmu. Šādi rīkojoties, Komisija arī turpmāk centīsies sadarboties ar dalībvalstīm un citām ieinteresētajām personām.