EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2021 11 08
COM(2021) 674 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl Pašto paslaugų direktyvos (Direktyvos 97/67/EB su pakeitimais, padarytais Direktyva 2002/39/EB ir Direktyva 2008/6/EB) taikymo

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

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl Pašto paslaugų direktyvos (Direktyvos 97/67/EB su pakeitimais, padarytais Direktyva 2002/39/EB ir Direktyva 2008/6/EB) taikymo

I. ĮVADAS

ES pašto paslaugų (pašto korespondencijos ir siuntinių pristatymo) sektorius yra viena iš pagrindinių ekonomikos ir prekybos varomųjų jėgų, palaikanti kituose sektoriuose vykdomą veiklą ir padedanti užtikrinti ES ekonomikos augimą ir atsparumą. Visų dydžių įmonės naudojasi pašto paslaugomis norėdamos kurti savo verslą, tiekti prekes ir gauti mokėjimus. Visais lygmenimis veikiančios valdžios ir viešojo administravimo institucijos naudojasi pašto paslaugomis palaikydamos viešuosius ryšius. Pažeidžiamiems naudotojams ir piliečiams atokiose kaimo vietovėse reikia pašto paslaugų, kad jie neatitrūktų nuo vis labiau skaitmenizuojamos ekonomikos. Taigi pašto paslaugų sektorius atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant teisę palaikyti ryšius ir skatinant teritorinę, socialinę ir ekonominę sanglaudą. Per COVID-19 pandemiją daugybei ES piliečių užsidarius namuose paaiškėjo, kad pašto paslaugos yra kaip niekada svarbios. Šiame sektoriuje buvo teikiamos prieinamos ir kokybiškos pašto paslaugos, pristatomi medicininės paskirties produktai ir siūlomos kitos svarbios paslaugos, pavyzdžiui, piliečiams skirtos finansinės paslaugos.

Pašto paslaugų reguliavimo sistema galioja jau daugiau kaip 20 metų. 1997 m. įsigaliojo Direktyva 97/67/EB [1] (toliau – Pašto paslaugų direktyva). Jos tikslas buvo užtikrinti nacionalinių universaliųjų paslaugų įsipareigojimų suderinimą, kartu laipsniškai sukuriant konkurenciją pašto paslaugų sektoriuje, visų pirma kalbant apie pašto korespondencijos pristatymo paslaugas, kurias paprastai teikė tik nacionaliniai pašto paslaugų teikėjai. 2002 m. ji buvo iš dalies pakeista, siekiant sudaryti sąlygas tolesniam rinkos atvėrimui, ir 2008 m. dar kartą iš dalies pakeista, siekiant užbaigti visišką rinkos atvėrimą. Išskyrus šiuos du pakeitimus ir Reglamentą dėl tarptautinių siuntinių pristatymo paslaugų[2], 2018 m. priimtą siekiant užtikrinti didesnį siuntinių pristatymo paslaugų skaidrumą ir geresnę jų teisės aktais nustatytą priežiūrą, ES lygmeniu nustatyta pašto paslaugų sistema nepasikeitė nuo 1997 m. Vis dėlto šiuo laikotarpiu pašto paslaugų rinkose įvyko didelių pokyčių, kuriuos daugiausia nulėmė technologinės inovacijos, skaitmenizacija ir e. prekyba. Siunčiama pašto korespondencija vis dažniau keičiama elektroniniais ryšiais, ypač naudojantis e. valdžios sistema. Be to, po finansų krizės daugelis tradicinių didžiųjų siuntėjų (pvz., bankai, komunalinių paslaugų įmonės) perėjo prie elektroniniais ryšiais grindžiamų sprendimų. Tuo pat metu dėl e. prekybos labai padaugėjo siuntinių pristatymo paslaugų. Šie pokyčiai, dar labiau

[1] 1997 m. gruodžio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 97/67/EB dėl Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos plėtros bendrųjų taisyklių ir paslaugų kokybės gerinimo su pakeitimais, padarytais Direktyva 2002/39/EB ir Direktyva 2008/6/EB, OL L 15, 1998 1 21, p. 14–25.

[2] 2018 m. balandžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2018/644 dėl tarptautinių siuntinių pristatymo paslaugų, OL L 112, 2018 5 2, p. 19–28.

išryškėję per COVID-19 pandemiją, turi įtakos paklausai ir pasiūlai visose valstybėse narėse, nors ir nevienodu mastu.

Paskatinta šių esminių rinkos aplinkybių pokyčių, Komisija atliko *ex post* vertinimą, kuriuo buvo siekiama įvertinti, ar pasiekti Pašto paslaugų direktyvos tikslai ir ar ji vis dar atitinka savo paskirtį, taip pat dabartinius bei būsimus pašto paslaugų naudotojų ir pašto paslaugų teikėjų poreikius.

Šioje ataskaitoje, kuri parengta pagal Pašto paslaugų direktyvos 23 straipsnį, pateikiamos pagrindinės šio vertinimo išvados. Ji grindžiama Komisijos tarnybų darbiniame dokumente dėl Pašto paslaugų direktyvos vertinimo (toliau – Komisijos tarnybų darbinis dokumentas)[3], kuris turi būti skaitomas kartu su šia ataskaita, taip pat per Komisijos surengtas atviras viešas konsultacijas dėl Direktyvos vertinimo pateikta informacija.

Pagrindinė šios ataskaitos išvada yra ta, kad tikslinga išlaikyti tam tikros formos universaliųjų pašto paslaugų teikimą visiems ES piliečiams, tačiau kartu valstybėms narėms reikėtų suteikti atitinkamo lankstumo formuoti pašto paslaugų politiką nacionaliniu lygmeniu. Kartu, remiantis turimais duomenimis[4], atlikus vertinimą nustatytos problemos, į kurias nepakankamai atsižvelgiama dabartinėje Pašto paslaugų direktyvoje arba kurias sprendžiant Direktyva neduoda numatytų rezultatų, t. y.: i) universaliųjų pašto paslaugų nauda visuomenei mažėja, o universaliųjų paslaugų teikimas vis labiau brangsta; ii) pašto korespondencijos pristatymo segmente nesukurta numatyto masto vidaus rinka ir neskatinama numatyto masto veiksminga konkurencija; iii) nepakankamai naudojamasi standartais, todėl mažėja teisinis tikrumas ir gali atsirasti su sąveikumu susijusių problemų. Be to, nors reguliavimo srities intervencinės priemonės įprastai buvo taikomos pašto korespondencijos pristatymo paslaugų srityje, vykstant visuomenės skaitmenizacijai ir didėjant e. prekybos mastui rinkos dalyviai ir politikos formuotojai vis dažniau ėmė atkreipti dėmesį į siuntinių pristatymo paslaugas. Atsižvelgiant į tai, ypatingą dėmesį verta skirti dideliems siuntinių pristatymo šalies viduje ir tarptautinių siuntinių pristatymo tarifų kainų skirtumams, nes jie gali daryti neigiamą poveikį vidaus rinkos veikimui ir tarpvalstybinės e. prekybos plėtrai.

II. RINKOS POKYČIAI. ESMINĖ SKAITMENIZACIJOS IR TECHNOLOGINIŲ INOVACIJŲ SKATINAMA PERTVARKA

Dėl skaitmenizacijos ir technologinių pokyčių keičiasi vartotojų ir verslo poreikiai, todėl kuriami nauji produktai, paslaugos ir verslo modeliai. Ne išimtis ir pašto sektorius. Nuo 2008 m. kilusios

[3] Žr. Komisijos tarnybų darbinį dokumentą *„Direktyvos 97/67/EB dėl Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos plėtros bendrųjų taisyklių ir paslaugų kokybės gerinimo su pakeitimais, padarytais Direktyva 2002/39/EB ir Direktyva 2008/6/EB, vertinimas“*.

[4] Komisijos konsultacijos ir kiti tyrimai buvo grindžiami ribotu atsakymų skaičiumi. Tai visų pirma pasakytina apie viešas konsultacijas. Todėl analizės kiekybinio įvertinimo lygis priklauso nuo atitinkamų ES lygmens duomenų prieinamumo. Ypač tai turi įtakos skyriui „Efektyvumas“ ir priežastinio ryšio tarp rinkos pokyčių ir Direktyvos nustatymui. Tai taip pat turi įtakos kai kurių atlikus analizę padarytų išvadų patikimumui, ypač kai kalbama apie naudotojų poreikius ir naudotojų pasitenkinimą, nes šių sričių duomenys iš esmės grindžiami nacionalinių apklausų rezultatais, tačiau kartais tebėra nepatikimi ES lygmeniu.

finansų krizės siunčiamos pašto korespondencijos kiekis staigiai sumažėjo, nes valdžios institucijoms, įmonėms ir vartotojams įvairiose srityse vis dažniau perimant elektroninius procesus įprastos pašto paslaugos sparčiau keičiamos elektroninėmis paslaugomis. Per COVID-19 pandemiją penki pagrindiniai ES universaliųjų paslaugų teikėjai[5] pranešė, kad siunčiamos pašto korespondencijos kiekis sumažėjo nuo –10 proc. Nyderlanduose iki –18 proc. Prancūzijoje.

Kita vertus, dėl labai išaugusios e. prekybos paspartėjo siuntinių pristatymo paslaugų sektoriaus augimas. Prieš prasidedant COVID-19 pandemijai buvo prognozuojama, kad laikotarpiu nuo 2019 iki 2024 m. pasaulinės prekybos internetu apimtis padidės maždaug du kartus, o iš dabartinių tendencijų matyti, kad dėl pandemijos tai įvyks anksčiau. 2020 m. universaliųjų paslaugų teikėjų pristatytų siuntinių kiekis padidėjo nuo 14 proc. Danijoje ir Švedijoje iki 42 proc. Italijoje ir 49 proc. Belgijoje. Didžiausių pasaulyje skubių siuntų pristatymo paslaugų teikėjų pristatytų siuntinių kiekis padidėjo iki 23 proc.

Ateinančiais metais šios dvi akivaizdžiai priešingos pašto korespondencijos ir siuntinių pristatymo tendencijos greičiausiai neišnyks ir stiprės. Jeigu taip, ES pašto korespondencijos pristatymo segmentas iki 2025 m., palyginti su 2016 m., netektų daugiau kaip 12 proc. pajamų ir 32 proc. siunčiamos korespondencijos kiekio. ES siuntinių pristatymo segmento pajamos padidėtų daugiau kaip du kartus[6].

Pašto verslo modelis grindžiamas masto ekonomija, todėl sumažėjus siunčiamos pašto korespondencijos kiekiui (vidutiniškai –4,9 proc. kiekvienais metais nuo 2008 m.) didėja vieneto pristatymo sąnaudos. Siekdami kompensuoti padidėjusias išlaidas, daugelis pašto paslaugų teikėjų visoje ES naujovina savo verslo modelius. Universaliųjų paslaugų teikėjai, kurie savo verslą grindžia sukurtais tinklais ir didelių pastoviųjų kaštų struktūra, ieško būdų, kaip didinti efektyvumą, tobulinti į klientus orientuotus sprendimus, įvairinti savo paslaugas ir rasti naujų rinkų, kuriose galėtų augti. Didėjant e. prekybos mastui jiems suteikiama galimybė plėsti veiklą siuntinių pristatymo srityje, taigi dabar daugelis universaliųjų paslaugų teikėjų aršiai konkuruoja su kitais siuntinių pristatymo paslaugų teikėjais. Vis dėlto, išskyrus vos kelias išimtis[7], siuntinių pristatymo segmente universaliųjų paslaugų teikėjai ir toliau užima gana nedidelę rinkos dalį, palyginti su pašto korespondencijos pristatymo segmentu, kuriame jie visada užėmė (ir toliau užima) labai didelę rinkos dalį arba netgi tebėra vieninteliai atitinkamos rinkos dalyviai.

Universaliųjų paslaugų teikėjų veiklos pelningumas išlaikomas mažinant (daugiausia darbo) sąnaudas, diegiant technologines inovacijas (pavyzdžiui, automatizuotas rūšiavimo sistemas) ir taip didinant našumą, siūlant paprastesnius produktus ir paslaugas ir (arba) didinant kainas. Nuo 2008 m. universaliosioms paslaugoms priskiriamų pašto korespondencijos pristatymo šalies viduje paslaugų kainos nominaliai nuolat didėjo. Dažniausiai naudojamo pašto korespondencijos produkto, t. y. šalies viduje siunčiamo 20 gramų vienetinio laiško, pristatymo kaina per metus

[5] Belgija, Danija, Italija, Nyderlandai, Švedija ir Vokietija. Įmonė „PostNord“ vykdo veiklą Danijoje ir Švedijoje.
[6] Komisijos tarnybų darbinis dokumentas *„Direktyvos 97/67/EB vertinimas“*, p. 15.
[7] Komisijos tarnybų darbinis dokumentas *„Direktyvos 97/67/EB vertinimas“*, p. 15 ir 134.

nominaliai padidėja 7 proc. Kalbant apie universaliosioms paslaugoms priskiriamą siuntinių pristatymą, jo kaina, nepaisant padidėjusio siuntinių kiekio, tuo pačiu laikotarpiu taip pat šiek tiek padidėjo. 2014–2019 m. standartinio dviejų kilogramų siuntinio pristatymo šalies viduje kainos kasmet vidutiniškai didėjo 1 proc., o pristatymo į pigiausią ir brangiausią gavimo vietą kitoje šalyje nominalioji kaina padidėjo atitinkamai 2,6 proc. ir 0,3 proc.

Šis sektorius – vienas didžiausių šalių įmonių darbdavių ir 2018 m. jame ES piliečiams buvo sukurta apie 1,5 mln. darbo vietų[8]. Tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuje daugėja lankstaus užimtumo galimybių, įskaitant užsakomąsias paslaugas, kuriomis dabar naudojasi dauguma universaliųjų paslaugų teikėjų.

Nors sudėtinga nustatyti tiesioginį priežastinį ryšį tarp rinkos pokyčių ir Pašto paslaugų direktyvos, svarbu suprasti aplinkybes, kuriomis taikoma reguliavimo sistema, ir toliau pateiktas Komisijos vertinimo išvadas vertinti atsižvelgiant į pasikeitusius naudotojų poreikius.

III. PRAEITIS IR DABARTIS. PAŠTO PASLAUGŲ DIREKTYVOS VERTINIMO IŠVADOS

Pašto paslaugų direktyva siekiama trijų pagrindinių tikslų: 1) užtikrinti prieinamų ir aukštos kokybės universaliųjų pašto paslaugų teikimą visiems naudotojams; 2) sukurti tinkamai veikiančią ir konkurencingą pašto paslaugų vidaus rinką; 3) nustatyti pašto paslaugų reguliavimo suderinimo principus. Vertinimo išvadas galima suskirstyti į grupes pagal kiekvieno tikslo formuluotę.

1. Išvados, susijusios su prieinamų ir aukštos kokybės universaliųjų pašto paslaugų teikimu visiems naudotojams

Net ir pasikeitus rinkos aplinkybėms, įgyvendinant Pašto paslaugų direktyvą iš esmės pavyksta užtikrinti, kad piliečiai ir įmonės visoje ES galėtų naudotis pagrindinėmis pašto paslaugomis. Akivaizdu, kad universaliųjų paslaugų įsipareigojimu apsaugomos pagrindinės ryšių palaikymo ir dalyvavimo ekonominiame gyvenime visoje ES priemonės. Didelė dalis gyventojų visoje ES, ypač atokiuose ar kaimo regionuose gyvenantys asmenys, vis dar naudojasi universaliosiomis pašto paslaugomis ryšiams palaikyti ir greičiausiai toliau taip darys kitus penkerius ar dešimt metų. Daug įmonių ir valdžios institucijų, palaikydamos ryšius, vis dar siunčia laiškus. Be to, kadangi interneto plėtra dar nėra baigta ar vienoda visoje ES, kai kurie piliečiai dar yra visiškai priklausomi nuo siunčiamos pašto korespondencijos. Per COVID-19 pandemiją taikant fizinio atstumo laikymosi ir izoliavimo priemones tapo akivaizdu, kad pašto paslaugos atlieka labai svarbų vaidmenį užtikrinant, kad laiškai ir siuntiniai būtų pristatomi į namus ir įmones visoje šalyje.

Todėl tebėra tikslinga išlaikyti minimalų prieinamų universaliųjų pašto korespondencijos pristatymo paslaugų lygį. Vis dėlto tam tikros Pašto paslaugų direktyvos nuostatos nėra taip gerai

[8] Eurostato 2021 m. išsami metinė įmonių statistika apie paslaugas, kaip nurodyta *Komisijos tarnybų darbiniame dokumente „Direktyvos 97/67/EB vertinimas“*, p. 1.

pritaikytos, kad jomis būtų atsižvelgiama į rinkos aplinkybių ir naudotojų poreikių pokyčius, o tai reiškia, kad didėja tam tikros sąnaudos, susijusios su universaliųjų paslaugų teikimu, ir mažėja platesnio masto nauda visuomenei, taigi gali prireikti atlikti tam tikrus pakeitimus. Dauguma Komisijos surengtose atvirose viešose konsultacijose dalyvavusių respondentų taip pat pritaria šiai išvadai.

Susidūrusios su padidėjusiomis universaliųjų paslaugų teikimo sąnaudomis, valstybės narės atitinkamai pritaikė universaliąsias paslaugas

Reaguojant į rinkos pokyčius keičiasi pašto paslaugų naudotojų ir įmonių poreikiai, o dėl mažėjančios pašto korespondencijos pristatymo paklausos didėja universaliųjų paslaugų teikimo sąnaudos. Siekdamos imtis veiksmų dėl šių reiškinių ir rasti pigesnių veiklos vykdymo būdų, 11 valstybių narių pasinaudojo Pašto paslaugų direktyvoje numatytomis nukrypti leidžiančiomis nuostatomis, kad sumažintų universaliųjų paslaugų įsipareigojimo ypatumus ir taikymo sritį. Tam tikrais atvejais buvo sumažintas minimalus pašto siuntų pristatymo dažnumas. Valstybės narės taip pat susiaurino atitinkamų pašto korespondencijos ir siuntinių produktų bei paslaugų, kuriems taikomas universaliųjų paslaugų įsipareigojimas, ratą. Svarbu tai, kad daugelyje valstybių narių buvo sumažintas naktinių pamainų skaičius ir vietoj oro transporto imta naudotis sausumos transportu, o dėl to pablogėjo paslaugų kokybė (pailgėjo pervežimo laikas). Todėl taip pat sumažėjo paslaugų kokybės reikalavimų teikiama nauda. Iš šių pokyčių matyti, kad Direktyvoje nustatyti minimalūs reikalavimai, susiję su produkto ir (arba) paslaugos aprėptimi, penkių dienų pristatymo terminu ir paslaugų kokybe, nevisiškai suderinti su dabartiniais rinkos lūkesčiais ir paklausa ir kad paskirtiesiems paslaugų teikėjams kyla su jų vykdymu susijusių sunkumų. Todėl vertinime pabrėžiama, kad gali prireikti iš naujo įvertinti, kokiems produktams, paslaugoms ir susijusiems ypatumams turi būti taikomas universaliųjų paslaugų įsipareigojimas ir kaip jie turėtų būti reguliuojami. Taip pat reikėtų iš naujo įvertinti, kiek lankstumo reikia suteikti valstybėms narėms, kad jos galėtų nacionalinę universaliųjų paslaugų reguliavimo sistemą pritaikyti prie šalies vidaus aplinkybių.

Kalbant apie siuntinių pristatymo paslaugų padėtį, kyla klausimų, kokiu mastu siuntinių pristatymo paslaugoms turėtų būti taikomas universaliųjų paslaugų įsipareigojimas

Siuntinių pristatymo rinkoje veiklą vykdo daug įvairių paslaugų teikėjų ir yra įvairių pristatymo galimybių, todėl kyla klausimų, ar būtina siuntinių pristatymą priskirti universaliosioms paslaugoms ir ar pašto paslaugų naudotojai galėtų būti taip pat aptarnaujami už tą pačią (arba mažesnę) kainą, jeigu nebūtų taikomas universaliųjų paslaugų įsipareigojimas. Iš tikrųjų, kai įmonės siunčia siuntinius kitoms įmonėms arba vartotojams, naudotojai gali rinktis alternatyvius pasiūlymus siųsti siuntinius už tokią pat kainą, kokią siūlo universaliųjų paslaugų teikėjai, arba mažesnę, todėl galima daryti išvadą, kad tokių siuntinių pristatymas neturėtų būti laikomas universaliąja paslauga. Iš tiesų daugelis valstybių narių tokių siuntinių pristatymo jau nebepriskiria universaliosioms paslaugoms. Tačiau dėl to neatmetama būtinybė stebėti šių rinkos segmentų dinamiką.

Kita vertus, vertinime pabrėžiama, kad, kalbant apie vartotojų siunčiamus siuntinius, kai kuriose valstybėse narėse ar valstybių narių regionuose pavieniai vartotojai gali neturėti didelio siuntinių pristatymo paslaugas jų vietovėje teikiančių teikėjų pasirinkimo arba gali tiesiog nežinoti apie tokių paslaugų teikėjų įvairovę. Todėl siuntiniams pristatyti jie naudojasi universaliųjų paslaugų teikėjų paslaugomis. Tai gali būti ypač aktualu pažeidžiamiems naudotojams kaimo ir atokiose vietovėse. Kai kurie vartotojai universaliųjų paslaugų teikėjų paslaugomis naudojasi ir dėl patogumo, nes tai laikoma geriausiai pažįstama, taigi ir lengviau prieinama siuntų siuntimo ir grąžinimo galimybe. Vertinime pažymėta, kad dėl tokių vartotojų galėtų būti tikslinga universaliųjų paslaugų įsipareigojimą taikyti bent vartotojų siunčiamiems siuntiniams. Universaliosios paslaugos taip pat padeda iš esmės išlaikyti prieinamas kainas (išskyrus tam tikrus atvejus, susijusius su tam tikrų konkrečių tarptautinių siuntinių pristatymu, kurio tarifai buvo nepagrįstai dideli[9]), nes siuntiniai, kuriems taikomas universaliųjų paslaugų įsipareigojimas, neapmokestinami PVM ir jiems pagal Pašto paslaugų direktyvos tarifų taisykles taikoma kainų kontrolė.

Pašto paslaugų direktyvoje nustatyti tarifų principai, nepaisant kainų didėjimo, padeda išlaikyti prieinamą universaliųjų paslaugų kainą. Dėl nepakankamo šių principų taikymo skaidrumo gali atsirasti su nevienodomis sąlygomis universaliųjų paslaugų teikėjams vykdant tarptautines operacijas susijusių problemų

Pašto paslaugų direktyvoje įtvirtintais tarifų principais siekiama užtikrinti, kad universaliųjų paslaugų kaina išliktų orientuota į sąnaudas ir prieinama. Nors universaliųjų paslaugų kainos tiek už pašto korespondencijos, tiek už siuntinių pristatymą didėjo, kainoms reguliuoti taikomi tarifų principai greičiausiai padėjo išvengti dar staigesnio kainų padidėjimo, ypač tokiuose segmentuose kaip pašto korespondencijos pristatymo sektorius, kuriuose sumažėjo siuntų kiekis ir padidėjo vieneto kaina. Kita vertus, šiuo metu Komisija, remdamasi surinkta informacija ir duomenimis, negali padaryti išvados, kodėl siuntinių pristatymo tarifai, nepaisant didėjančios siuntimo apimties, net ir nežymiai didėja.

Valstybės narės šiuos principus taiko ir aiškina labai nevienodai, o kartais netaiko jų visų. Dėl to gali sumažėti su šių principų taikymu susijęs aiškumas, teisinis tikrumas ir skaidrumas. Be to, daugumai nacionalinių reguliavimo institucijų, o gal net joms visoms, taip pat trūksta būtinų priemonių, kad jos galėtų patikrinti, ar ir kaip universaliųjų paslaugų teikėjai šiuos tarifų principus taiko kainai, kurią jie vieni kitiems nustato už tarptautinių pašto siuntų pristatymą (vadinamosios galutinės išlaidos). Tai gali daryti neigiamą poveikį pašto paslaugų rinkai ir e. prekybos sektoriui. Toliau didėjant siuntinių pristatymo apimčiai tarpvalstybinės e. prekybos sektoriuje būtinybė turėti informacijos apie siuntinių pristatymo tarifus ir užtikrinti jų skaidrumą gali tapti vis aktualesnė.

Trūksta pažangos skundų nagrinėjimo srityje

[9] Žr. Komisijos ataskaitą Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui dėl Reglamento (ES) 2018/644 dėl tarptautinių siuntinių pristatymo paslaugų taikymo ir įgyvendinimo, COM(2021) 675.

Europos pašto paslaugų reguliuotojų grupė taip pat yra nustačiusi kokybės rodiklį, grindžiamą paskelbtu gautų ir išnagrinėtų ir (arba) neišnagrinėtų skundų dėl laiškų ir siuntinių skaičiumi.

Pastaraisiais metais universaliųjų paslaugų teikėjai ėmė geriau nagrinėti skundus. Dabar dauguma nacionalinių reguliavimo institucijų yra kompetentingos nagrinėti skundus. Dauguma valstybių narių reikalauja, kad paslaugų teikėjai skelbtų informaciją apie skundų nagrinėjimo procedūras, kompensavimo sistemas ir ginčų sprendimo mechanizmus. Europos pašto paslaugų reguliuotojų grupė taip pat yra nustačiusi kokybės rodiklį, grindžiamą paskelbtu gautų ir išnagrinėtų ir (arba) neišnagrinėtų skundų (dėl laiškų ir siuntinių) skaičiumi. Iš jo matyti, kad vis dar yra valstybių narių, kurios neseka, kiek pateikiama skundų ir kaip jie buvo išnagrinėti, taip pat neskelbia skundų nagrinėjimo procedūros rezultatų (t. y. ar skundas buvo išnagrinėtas skundo pateikėjo naudai). Taip pat tik maždaug pusė valstybių narių taiko privalomą skundų nagrinėjimo techninį standartą, be to, jo neprivaloma taikyti siuntinių pristatymo srityje. Taip neskatinamas vartotojų pasitikėjimas pašto paslaugomis.

Universaliųjų paslaugų finansavimo galimybės ne visada yra efektyvios

Teikiant universaliąsias paslaugas atsiranda grynųjų sąnaudų. Universaliųjų paslaugų įsipareigojimo grynosios sąnaudos yra paskirtojo universaliųjų paslaugų teikėjo sąnaudų, kai jis dirba vykdydamas universaliųjų paslaugų įsipareigojimą, ir to paties pašto paslaugų teikėjo sąnaudų, kai jis dirba nevykdydamas universaliųjų paslaugų įsipareigojimo, skirtumas. Universaliųjų paslaugų teikimo grynosios sąnaudos gali būti didelės. Jei universaliųjų paslaugų teikėjas pats turėtų padengti tokias sąnaudas, jo padėtis, palyginti su konkurentų padėtimi, būtų nepalanki. Todėl valstybės narės, skirdamos valstybės pagalbą, universaliųjų paslaugų teikėjui gali kompensuoti grynąsias sąnaudas. Valstybės narės taip pat gali steigti vadinamuosius kompensavimo fondus grynosioms sąnaudoms finansuoti. Tokie fondai veikia taip, kad universaliųjų paslaugų teikėjai ir kiti pagrindiniai pašto paslaugų teikėjai konkrečioje valstybėje narėje turi prisidėti prie grynųjų sąnaudų finansavimo, jeigu dėl jų universaliųjų paslaugų teikėjui užkraunama pernelyg didelė našta.

Yra trūkumų, susijusių su kompensavimo fondų veikimu. Paslaugų teikėjų įnašo į šį fondą dažnai nepakanka visoms sąnaudoms padengti, ypač todėl, kad mažėjančioje pašto korespondencijos pristatymo rinkoje sąnaudos didėja, o universaliųjų paslaugų teikėjai joje užima tvirtą padėtį. Tokiais atvejais sąnaudoms padengti taip pat reikalingas finansavimas valstybės pagalbos lėšomis. Taip pat panašu, kad dalijimosi mechanizmo administracinės išlaidos, palyginti su įnašo įmokomis, yra gana didelės. Be to, pašto paslaugų teikėjams dalijantis našta universaliųjų paslaugų teikėjai iš esmės neskatinami didinti savo veiklos efektyvumo ir gali būti atgrasoma nuo patekimo į rinką. Dabartinė Direktyvos nuostata dėl kompensavimo fondo neveikia taip, kad būtų galima optimaliai finansuoti universaliąsias paslaugas. Tuo taip pat galima paaiškinti, kodėl valstybės narės labai retai naudojasi šiuo universaliųjų paslaugų teikimo grynųjų sąnaudų finansavimo metodu.

2. Išvados, susijusios su tinkamai veikiančios ir konkurencingos pašto paslaugų vidaus rinkos sukūrimu

Pašto paslaugų direktyva tik nedideliu mastu veiksmingai padeda kurti vidaus rinką ir skatinti veiksmingą konkurenciją pašto korespondencijos pristatymo segmente. Rinka visiškai atverta, kaip reikalaujama Pašto paslaugų direktyvoje, tačiau visose valstybėse narėse pašto korespondencijos pristatymo segmente vyksta labai nedidelė konkurencija, o visiškai atvėrus rinką neatsirado pašto korespondencijos pristatymo paslaugų teikėjų, kurie vykdytų veiklą Europos mastu. Pašto paslaugų naudotojams, įmonėms ir darbuotojams, ypač tose valstybėse narėse ar regionuose, kuriuose siunčiamos pašto korespondencijos kiekis mažėja ne taip smarkiai, tebėra aktualu ir svarbu, kad būtų skatinamas tinkamas vidaus rinkos veikimas ir konkurencingumas. Duomenys rodo, kad tais atvejais, kai užtikrinama tam tikra konkurencija, mažėja kainos, gerėja kokybė ir diegiama daugiau inovacijų. Komisijos surengtose atvirose viešose konsultacijose dalyvavę respondentai patvirtino, kad tebėra svarbu skatinti konkurenciją.

Neišplėtotos nuostatos dėl galimybių naudotis pašto tinklu, ir tai galėjo nulemti nedidelę konkurenciją pašto korespondencijos pristatymo segmente

Pagrindinės priežastys, dėl kurių pašto korespondencijos pristatymo segmentas yra labai koncentruotas, – tai, be kita ko, didelės alternatyvių pašto paslaugų teikėjų patekimo į rinką išlaidos ir būtinybė užtikrinti didelę masto ir įvairovės ekonomiją, kai rinkoje siunčiamos pašto korespondencijos kiekis nuolat mažėja. Vis dėlto nedidelę konkurenciją pašto korespondencijos pristatymo segmente taip pat galėjo nulemti tai, kad nėra suderintų taisyklių, kuriomis remdamosi nacionalinės reguliavimo institucijos galėtų nustatyti naudojimosi pašto tinklu sąlygas (numatant galimybę užtikrinti *ex ante* konkurenciją), taip pat procedūrinių naudojimosi šiuo tinklu taisyklių (pvz., nacionalinių reguliavimo institucijų įgaliojimų spręsti ginčus).

Iš turimų duomenų matyti, kad valstybėse narėse, kuriose vyksta tam tikra konkurencija, tai padeda skatinti paklausą ir pasiūlą ir mažinti kainas

Kai kurie universaliųjų paslaugų teikėjai tvirtina, kad, atsižvelgiant į šiuo metu mažėjančią pašto korespondencijos pristatymo paklausą, reikėtų iš naujo įvertinti būtinybę užtikrinti konkurencingą pašto paslaugų vidaus rinką. Šis argumentas grindžiamas susirūpinimu, kad, sudarant sąlygas konkuruojantiems paslaugų teikėjams selektyviai patekti į pelningiausias pašto korespondencijos pristatymo segmento dalis, taptų dar sudėtingiau išlaikyti universaliąsias paslaugas, kurias jau ir taip sudėtinga teikti dėl mažėjančio siunčiamos pašto korespondencijos kiekio. Nors tai yra svarbus argumentas, kurį reikia apsvarstyti, toks susirūpinimas nėra pagrįstas remiantis turimais duomenimis. Priešingai, iš turimų duomenų taip pat matyti, kad valstybėse narėse, kuriose vyksta tam tikra konkurencija, tai padeda skatinti paklausą ir pasiūlą ir sudaryti sąlygas pašto korespondencijos pristatymo rinkai plėstis. Be to, taip universaliųjų paslaugų teikėjai skatinami didinti veiklos efektyvumą ir atitinkamai padėti užtikrinti universaliųjų paslaugų teikimą. Svarbu tai, kad iš turimų duomenų matyti, jog tais atvejais, kai įvairių rūšių paslaugų teikėjams ir

konsolidatoriams skaidriomis ir nediskriminacinėmis sąlygomis buvo suteikta galimybė naudotis esamu tinklu, pašto paslaugų naudotojams, ypač įmonėms, buvo taikomos mažesnės kainos.

Kitaip negu universaliųjų paslaugų teikėjai, Europos pašto paslaugų reguliuotojų grupė mano, kad tebėra pagrįsta ir svarbu skatinti konkurenciją pašto korespondencijos pristatymo rinkose. Taip yra todėl, kad dėl konkurencijos arba net galimos konkurencijos trūkumo naudotojai netenka galimybių naudotis tokiais privalumais kaip paslaugų teikėjų pasirinkimas, mažesnės kainos, geresnė kokybė ir produktų inovacijos. Skatinti konkurenciją ypač svarbu tose valstybėse narėse ir rinkose, kuriose pašto korespondencijos siuntimo apimtis tebėra arba gali išlikti didelė, pavyzdžiui, kalbant apie stambių verslo siuntėjų ir viešojo administravimo įstaigų korespondencijos siuntimą dideliais kiekiais. Todėl gali prireikti peržiūrėti su patekimu į rinką ir kainų skaidrumu susijusias nuostatas.

Rengiant viešuosius pirkimus universaliųjų paslaugų teikėjams paskirti galėjo būti prisidėta prie konkurencijos didinimo ir aukštesnės kokybės bei prieinamesnių universaliųjų paslaugų užtikrinimo

Nors viešieji pirkimai gali padėti skatinti konkurenciją, nei visoje kokios nors valstybės narės teritorijoje, nei kuriose nors jos dalyse universaliųjų paslaugų teikimui užtikrinti iki šiol nebuvo naudojamasi viešųjų pirkimų procedūromis (išskyrus retus laikraščių platinimo atvejus). Valstybės narės ir toliau visai šalies teritorijai paskiria vieną universaliųjų paslaugų teikėją. Remiantis turima informacija nebuvo galima tinkamai įvertinti, kodėl valstybės narės nesinaudoja viešųjų pirkimų procedūromis. Nors siunčiamos pašto korespondencijos kiekis mažėja, negalima atmesti galimybės, kad viešieji pirkimai vis dėlto galėtų būti tinkama konkurencijos skatinimo priemonė, ypač tose valstybėse narėse ir tuose rinkos segmentuose, kuriuose vis dar svarbu siųsti pašto korespondenciją. Šį klausimą verta išsamiau apsvarstyti.

Kitaip negu pašto korespondencijos pristatymo segmentas, siuntinių pristatymo segmentas yra labai konkurencingas

Pokyčiai siuntinių pristatymo segmente yra visiškai kitokie negu pokyčiai pašto korespondencijos pristatymo segmente. Kitaip negu pašto korespondencijos pristatymo segmente, kuriame, 2008 m. iš dalies pakeitus Pašto paslaugų direktyvą, buvo panaikintas teisės aktais nustatytas monopolis, siuntinių pristatymo segmente tokio monopolio niekada nebuvo. Daugelyje valstybių narių siuntinių pristatymo segmente vyksta konkurencija, todėl įdiegti novatoriški pristatymo paslaugų patobulinimai. Paklausa nuolat didėja – daugiausia dėl vykdomos e. prekybos, ir, priešingai pašto korespondencijos pristatymo segmente stebimai tendencijai, tą patį galima pasakyti ir apie siuntinių pristatymo galimybes. Kartu lėtai didėja siuntinių pristatymo paslaugų viešieji tarifai, nors esant veiksmingai konkurencinei aplinkai ir didėjant siunčiamų siuntinių kiekiui būtų galima tikėtis priešingos tendencijos. Remiantis šio vertinimo tikslais surinkta informacija ir duomenimis, negalima daryti tvirtų išvadų dėl šios tendencijos priežasčių.

Reglamento dėl tarptautinių siuntinių pristatymo paslaugų ir Pašto paslaugų direktyvos tarpusavio ryšys

Siekdama didinti ES siuntinių pristatymo rinkos skaidrumą, 2018 m. Komisija kaip atskirą teisės aktą, nepriklausomą nuo Pašto paslaugų direktyvos, priėmė Reglamentą dėl tarptautinių siuntinių pristatymo paslaugų. Šis reglamentas – tai tikslinis teisės aktas, kuriame daugiausia dėmesio skiriama tokiems klausimams kaip teisės aktais nustatyta siuntinių pristatymo paslaugų priežiūra, vienetinių tarptautinių siuntinių pristatymo paslaugų tarifų skaidrumas ir vertinimas ir informacijos apie tarptautinių siuntinių pristatymo paslaugas teikimas vartotojams.

Šiuo reglamentu visų pirma didinamas viešai skelbiamų tam tikrų vienetinių siuntinių tarifų skaidrumas, jame taip pat numatyta vertinimo procedūra, skirta nepagrįstai dideliems tarifams nustatyti. Jame taip pat reikalaujama, kad siuntinių pristatymo paslaugų teikėjai šalies, kurioje yra įsisteigę, nacionalinei reguliavimo institucijai teiktų tam tikrą pagrindinę informaciją apie savo veiklą, įskaitant apyvartą, kiekius ir darbuotojų skaičių. Todėl šiuo reglamentu išplečiama nacionalinių reguliavimo institucijų vykdoma teisės aktais nustatyta priežiūra ir vartotojams užtikrinamas didesnis vienetinių, nesutartinių siuntinių pristatymo paslaugų skaidrumas. Tuo pat metu veikiančioms tarptautinių siuntinių rinkoms, kuriose siunčiama didžioji dalis e. prekybos sektoriaus siuntinių, t. y. sutartiniams tarifams, netaikomi konkretūs skaidrumo mechanizmai, įskaitant principus, kuriais grindžiamos tarptautinių ir šalies viduje teikiamų paslaugų tarifų struktūros.

3. Išvados, susijusios su pašto paslaugų reguliavimo suderinimo principais

Nustatant pašto paslaugų sektoriaus suderintus principus buvo siekiama pašto paslaugų teikėjams visoje ES sukurti panašias konkurencines sąlygas. Buvo siekiama palengvinti pašto paslaugų teikėjų steigimąsi ir užtikrinti, kad pašto paslaugų naudotojai visoje ES galėtų naudotis vienodo lygio pašto paslaugomis. Vis dėlto, kadangi Pašto paslaugų direktyva yra minimalaus suderinimo direktyva ir grindžiama principais, atsirado jos įgyvendinimo ir taikymo nacionaliniu lygmeniu skirtumų. Pašto paslaugų rinkos ir toliau yra labai įvairios ir vystosi skirtingai, o daugelyje valstybių narių universaliųjų paslaugų teikėjus vis dar kontroliuoja valstybė, todėl tiek bendrajai rinkai, tiek tarptautinės prekybos sektoriui tebėra svarbu, kad ES lygmeniu būtų nustatyti suderinti ir nešališki pašto paslaugų sektoriaus reguliavimo principai.

Vis pasigirsta tvirtinimų, kad dėl esamų sąvokų apibrėžčių negalima tinkamai apibrėžti rinkos ir kad jos taikomos skirtingai, todėl atsiranda teisinis netikrumas ir nenuoseklumas

Dabartinės apibrėžtys išliko nepakitusios nuo 1997 m., kai buvo priimta Pašto paslaugų direktyva. Ne kartą buvo teigiama, kad dėl nepakankamo pašto produktų ir paslaugų terminų ir apibrėžčių suderinimo ne tik atsirado teisinis susiskaidymas ir teisinis netikrumas, bet ir trūksta suderinamumo su kitomis ES reguliavimo sistemomis, kuriose vartojami tie patys terminai, tačiau jų reikšmė yra kitokia. Neseniai paskelbtoje Europos pašto paslaugų reguliuotojų grupės ataskaitoje taip pat atkreipiamas dėmesys į šiuos klausimus ir pabrėžiama, kad keičiantis pašto paslaugų rinkai kai

kurios apibrėžtys galbūt tinkamai nebeaprėpia paslaugų, kurios turėtų būti įtrauktos dėl jų panašumo į pašto paslaugas.

Pašto paslaugų teikėjams dėl nė vieno iš pirmiau nurodytų dalykų nekyla jokių išmatuojamų problemų. Be to, suinteresuotieji subjektai negalėjo įrodyti jokio faktinio neigiamo poveikio pašto paslaugų teikėjams ir naudotojams. Iš turimų įrodymų nematyti, kad dėl aiškumo trūkumo kokioje nors srityje pašto paslaugų teikėjams kiltų kokių nors didelių su vidaus rinka susijusių problemų arba kliūčių patekti į rinką. Priešingai, tokiomis sąlygomis valstybėms narėms kartais suteikiama taip reikiamo lankstumo nustatyti savo pašto paslaugų reguliavimo aprėptį.

Tuo pat metu pripažįstama, kad dėl struktūrinių ir technologinių pokyčių pašto paslaugų sektoriuje gali neišvengiamai kilti klausimų dėl tolesnio jų aktualumo ir tinkamumo. Komisijos surengtose atvirose viešose konsultacijose dalyvavę pašto paslaugų teikėjai pirmenybę teikė dabartinių apibrėžčių išsaugojimui, o dauguma nacionalinių reguliavimo institucijų – tam tikrų apibrėžčių peržiūrai.

Nepakankamai naudojamasi techniniais standartais, o tai gali daryti neigiamą poveikį sąveikumui

Kalbant apie techninius standartus, atlikus vertinimą padaryta išvada, kad pašto paslaugų standartizavimas nepadėjo užtikrinti pakankamo suderinimo ir sąveikumo. Siekiant skatinti paslaugų kokybę, novatoriškas paslaugas ir pašto korespondencijos bei siuntinių pristatymo operacijų sąveikumą Europos lygmeniu, tampa vis svarbiau užtikrinti pašto tinklų tarpusavio sujungimą. Išskyrus tarptautinio pašto paslaugų kokybės vertinimo ir skundų nagrinėjimo standartus, Europos standartizacijos komiteto parengti standartai yra savanoriško pobūdžio. Tais atvejais, kai standartai yra privalomi, jie vis dar ne visada taikomi. Tai reiškia, kad universaliųjų paslaugų teikėjai kartais taiko skirtingus techninius standartus arba galbūt netaiko jokių standartų. Neturima pakankamai informacijos apie tai, kaip pašto paslaugų teikėjai veiksmingai įgyvendina ir taiko savanoriškus standartus. Esant tokiai padėčiai mažėja aiškumas ir teisinis tikrumas ir gali atsirasti nereikalingų sąnaudų bei sąveikumo problemų. Todėl reikia įvertinti, kaip pašto paslaugų teikėjai taiko standartus.

Pagerėjo nacionalinių reguliavimo institucijų vykdoma priežiūra

Panašu, kad Direktyvos suderinimas su griežtomis nepriklausomumo nuostatomis, pavyzdžiui, įtrauktomis į Europos elektroninių ryšių kodeksą, yra veiksmingas būdas užtikrinti, kad nacionalinė reguliavimo institucija, vykdydama savo užduotis, būtų apsaugota nuo išorės kišimosi arba politinio spaudimo, galinčių pakenkti šios institucijos atliekamam nepriklausomam jai pateikiamų klausimų vertinimui. Ataskaitiniu laikotarpiu nacionalinės reguliavimo institucijos gavo daugiau ir geresnės informacijos (išskyrus informaciją apie galutines išlaidas, kaip nurodyta pirmiau), kad galėtų atlikti savo užduotis, todėl teisės aktais nustatyta priežiūra buvo gerokai išplėsta ir patobulinta. Kadangi vis daugiau tarptautinių klausimų tampa neatsiejama reguliavimo veiklos

dalimi, glaudus nacionalinių reguliavimo institucijų bendradarbiavimas padeda užtikrinti nuoseklesnį ir labiau suderintą nacionalinių reguliavimo institucijų požiūrį įgyvendinant Direktyvą.

IV. ATEITIS. IŠVADOS IR PERSPEKTYVOS

Siekiant užtikrinti, kad pašto paslaugų teikėjai ir pašto paslaugų naudotojai galėtų visapusiškai naudotis technologiniais laimėjimais, inovacijomis ir e. prekyba, ir kartu užtikrinti nuolatinį prieinamų ir aukštos kokybės universaliųjų paslaugų tiekimą, pageidautina, remiantis vertinimo rezultatais ir daugiau kaip 20 metų Pašto paslaugų direktyvos taikymo patirtimi, toliau nagrinėti galimybę ateityje reguliavimo sistemą pritaikyti taip, kad ES pašto tarnybai taip pat būtų sudarytos būtinos sąlygos toliau veiksmingai atlikti savo vaidmenį ekonomikos sistemoje. Visi tokie veiksmai taip pat turi būti suderinti su horizontaliaisiais veiksmais, kurių ES lygmeniu imamasi įgyvendinant ES žaliojo kurso iniciatyvą ir ES skaitmeninę darbotvarkę, ir turi padėti juos remti. Tai darydama Komisija toliau stengsis bendradarbiauti su valstybėmis narėmis ir kitais suinteresuotaisiais subjektais.