EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.11.2021.
COM(2021) 674 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o primjeni Direktive o poštanskim uslugama (Direktiva 97/67/EZ kako je izmijenjena direktivama 2002/39/EZ i 2008/6/EZ)

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

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o primjeni Direktive o poštanskim uslugama (Direktiva 97/67/EZ kako je izmijenjena direktivama 2002/39/EZ i 2008/6/EZ)

I. UVOD

Sektor poštanskih usluga (pismovne pošiljke i paketi) u EU-u ključni je pokretač gospodarstva i trgovine te je temelj za druge sektore i doprinosi razvoju i otpornosti gospodarstva EU-a. Poduzeća svih veličina služe se poštanskim uslugama radi razvoja poslovanja, opskrbe robom i primanja plaćanja. Sve razine vlada i javnih uprava koriste poštanske usluge kao sredstvo javne komunikacije. Ranjivim korisnicima i građanima u udaljenim ruralnim područjima trebaju poštanske usluge kako bi ostali povezani sa sve više digitaliziranim gospodarstvom. Sektor poštanskih usluga stoga igra neophodnu ulogu u osiguranju prava na komunikaciju i u promicanju teritorijalne, socijalne i gospodarske kohezije. S obzirom na to da su mnogi građani EU-a zatvoreni u svojim domovima tijekom pandemije bolesti COVID-19, sektor poštanskih usluga pokazao se izrazito važnim. Pruža pristupačne i kvalitetne poštanske usluge, dostavu proizvoda u medicinske svrhe i ponudu drugih bitnih usluga poput financijskih usluga za građane.

Regulatorni okvir kojim se uređuju poštanske usluge postoji već više od 20 godina. Direktiva 97/67/EZ[1] („Direktiva o poštanskim uslugama") stupila je na snagu 1997. Njome se nastojalo osigurati usklađivanje nacionalnih obveza pružanja univerzalne usluge te postupno uvođenje tržišnog natjecanja u sektor poštanskih usluga, posebice u pogledu usluga slanja pismovnih pošiljaka, koje su obično pružali samo pozicionirani pružatelji poštanskih usluga u državama članicama. Izmijenjena je 2002. kako bi se omogućilo daljnje otvaranje tržišta te potom 2008. radi potpunog otvaranja tržišta. Uz iznimku tih dviju izmjena i Uredbe o uslugama prekogranične dostave paketa[2] donesene 2018. radi poboljšanja transparentnosti i regulatornog nadzora usluga dostave paketa, okvir za poštanske usluge na razini EU-a isti je od 1997. Međutim, tehnološke inovacije, digitalizacija i e-trgovina potaknule su velike promjene na tržištima poštanskih usluga u tom razdoblju. Pismovne pošiljke sve više zamjenjuje elektronička komunikacija, osobito u kontekstu e-uprave. Usto, mnogi uobičajeni pošiljatelji masovne pošte (npr. banke, komunalna poduzeća) prešli su na rješenja za elektroničku komunikaciju nakon financijske krize. S druge strane, e-trgovina je dovela do znatnog povećanja obujma usluga dostave paketa. Ta preobrazba, koja je sve vidljivija tijekom pandemije bolesti COVID-19, utjecala je na potražnju i ponudu u svim državama članicama, premda u drukčijem opsegu.

---

[1] Direktiva 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga kako je izmijenjena direktivama 2002/39/EZ i 2008/6/EZ, SL L 15, 21.1.1998., str. 14.–25.

[2] Uredba (EU) 2018/644 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. travnja 2018. o uslugama prekogranične dostave paketa, SL L 112, 2.5.2018., str. 19.–28.

Komisija je, potaknuta temeljnim promjenama na tržištu, provela *ex post* evaluaciju kako bi procijenila jesu li postignuti ciljevi u okviru Direktive o poštanskim uslugama, je li Direktiva i dalje svrsishodna te može li se njome odgovoriti na sadašnje i buduće potrebe korisnika poštanskih usluga i poštanskih operatera.

U ovom Izvješću, sastavljenom na temelju članka 23. Direktive o poštanskim uslugama, predstavljeni su glavni zaključci evaluacije. Ono se temelji na podacima iz Radnog dokumenta službi Komisije o evaluaciji Direktive o poštanskim uslugama („Radni dokument službi Komisije")[3], koji se treba tumačiti zajedno s ovim Izvješćem, i podacima u okviru otvorenog javnog savjetovanja Komisije o evaluaciji Direktive.

Glavni je zaključak Izvješća da je održavanje nekog oblika univerzalne poštanske usluge za sve građane EU-a opravdano, no uz odgovarajuću razinu fleksibilnosti kako bi države članice mogle oblikovati poštanske politike na nacionalnoj razini. S druge strane, na temelju dostupnih dokaza[4] u evaluaciji su utvrđeni problemi koji nisu dovoljno obuhvaćeni sadašnjom Direktivom o poštanskim uslugama ili slučajevi u kojima Direktivom nisu postignuti očekivani rezultati: i. prednosti univerzalnih poštanskih usluga za društvo smanjuju se, a pružanje univerzalne usluge postaje sve skuplje; ii. razvoj unutarnjeg tržišta i poticanje učinkovitog tržišnog natjecanja u segmentu pismovnih pošiljaka nisu postignuti u predviđenom opsegu i iii. norme se nedovoljno upotrebljavaju. Time se smanjuje pravna sigurnost i može doći do problema povezanih s interoperabilnošću. Usto, premda je regulatorna intervencija obično bila usmjerena na usluge pismovnih pošiljaka, zbog digitalizacije društva i razvoja e-trgovine tržišni operateri i oblikovatelji politika sve više usmjeravaju pozornost na usluge dostave paketa. U tom je kontekstu potrebno pridati posebnu pozornost velikim cjenovnim razlikama u tarifama za domaće i prekogranične dostave paketa jer one mogu ugroziti funkcioniranje unutarnjeg tržišta i rast prekogranične e-trgovine.

II. PROMJENE NA TRŽIŠTU: VELIKA PREOBRAZBA POTAKNUTA DIGITALIZACIJOM I TEHNOLOŠKIM INOVACIJAMA

Digitalizacija i tehnološki razvoj preobrazili su potrošačke i poslovne potrebe, što je dovelo do stvaranja novih proizvoda, usluga i poslovnih modela. To se odnosi i na sektor poštanskih usluga.

---

[3] Vidjeti Radni dokument službi Komisije Evaluacija Direktive 97/67/EZ o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga kako je izmijenjena direktivama 2002/39/EZ i 2008/6/EZ (*Evaluation of Directive 97/67/EC on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service amended by Directives 2002/39/EC and 2008/6/EC*).

[4] Savjetovanja Komisije i druge ankete temeljili su se na ograničenom broju odgovora. To pogotovo vrijedi za javna savjetovanja. Razina kvantifikacije u analizi stoga je ograničena dostupnošću odgovarajućih podataka na razini EU-a. To posebno utječe na odjeljak o učinkovitosti i uspostavu uzročno-posljedične veze između tržišnih kretanja i Direktive. Utječe i na pouzdanost nekih zaključaka donesenih u analizi, osobito kad je riječ o potrebama i zadovoljstvu korisnika. Dokazi o tome u pravilu se temelje na nacionalnim anketama, no katkad su slabi na razini EU-a.

Od financijske krize 2008. bilježi se velik pad u količini pismovnih pošiljaka i ubrzava se elektronička zamjena tradicionalnih poštanskih usluga jer vlade, poduzeća i potrošači sve više usvajaju elektroničke postupke u različitim domenama. Tijekom pandemije bolesti COVID-19 pet je velikih pružatelja univerzalne usluge u EU-u[5] izvijestilo da je došlo do pada u količini pismovnih pošiljaka, a brojke se kreću od –10 % u Nizozemskoj do –18 % u Francuskoj.

S druge strane, rast u području usluga dostave paketa pospješen je zbog velikog porasta e-trgovine. Prije pandemije bolesti COVID-19 predviđalo se da će se internetska prodaja na globalnoj razini udvostručiti između 2019. i 2024. Sadašnji trendovi upućuju na to da će se zbog pandemije taj vremenski okvir smanjiti. Rast količine paketa koje su dostavili pružatelji univerzalne usluge kretao se 2020. od 14 % u Danskoj i Švedskoj do 42 % u Italiji i 49 % u Belgiji. Glavni globalni pružatelji hitnih usluga zabilježili su rast u količini paketa i do 23 %.

Ta dva izrazito različita trenda u području dostave pismovnih pošiljaka i paketa vjerojatno će se nastaviti i ojačati u nadolazećim godinama. Ako zaista bude tako, do 2025. segment pismovnih pošiljaka u EU-u izgubio bi više od 12 % prihoda i došlo bi do pada od 32 % u količini pismovnih pošiljaka u usporedbi s 2016. Prihodi u segmentu dostave paketa u EU-u više bi se nego udvostručili[6].

Budući da poslovni model pružanja poštanskih usluga ovisi o ekonomiji razmjera, zbog smanjenja količine pismovnih pošiljaka (prosječno –4,9 % svake godine od 2008.) dolazi do povećanja troškova dostave po jedinici. Kako bi otklonili učinak povećanja troškova, mnogi poštanski operateri u EU-u mijenjaju svoj poslovni model. Pružatelji univerzalne usluge uz svoje su postojeće mreže i strukturu visokih fiksnih troškova istraživali načine povećanja učinkovitosti, poboljšanja rješenja usmjerenih prema kupcu, diversifikacije usluga i pronalaska novih tržišta na kojima mogu rasti. Rast e-trgovine dao im je mogućnost razvoja u području dostave paketa i mnogi se pružatelji univerzalne usluge sad žestoko nadmeću s drugim pružateljima usluga dostave paketa. Osim nekoliko iznimaka[7] tržišni udio pružatelja univerzalne usluge u segmentu dostave paketa i dalje je prilično malen u usporedbi sa segmentom pismovnih pošiljaka, gdje oduvijek imaju jako velik tržišni udio ili su čak i dalje jedini relevantan tržišni operater.

Pružatelji univerzalne usluge održavaju profitabilnost smanjenjem troškova (uglavnom troškova rada), povećanjem produktivnosti tehnološkim inovacijama (npr. automatiziranim sustavima za razvrstavanje), ponudom više osnovnih proizvoda i usluga i/ili povećanjem cijena. Cijene pružatelja univerzalne usluge za domaću dostavu pismovnih pošiljaka stalno se povećavaju od 2008. u nominalnim vrijednostima. Cijena za najčešću vrstu pismovne pošiljke, pojedinačno pismo od 20 g za domaću dostavu, povećava se za 7 % godišnje u nominalnim vrijednostima. Cijene pružatelja univerzalne usluge za dostavu paketa umjereno su se povećale u istom razdoblju, unatoč povećanju količine. Između 2014. i 2019. cijene za domaću dostavu standardnog paketa mase 2 kg

[5] Belgija, Danska, Njemačka, Italija, Nizozemska i Švedska. PostNord posluje u Danskoj i Švedskoj.
[6] Radni dokument službi Komisije „Evaluacija Direktive 97/67/EZ”, str. 15.
[7] Radni dokument službi Komisije „Evaluacija Direktive 97/67/EZ”, str. 15. i 134.

povećale su se prosječno za 1 % godišnje, a nominalna cijena za najjeftinije prekogranično odredište povećala se za 2,6 % te za 0,3 % za najskuplje prekogranično odredište.

Sektor je među najvećim domaćim korporativnim poslodavcima te je 2018. zapošljavao otprilike 1,5 milijuna građana u EU-u[8]. I u javnom i u privatnom sektoru došlo je do porasta fleksibilnijeg zapošljavanja, uključujući eksternalizaciju, kojom se sada služi većina pružatelja univerzalne usluge.

Premda je teško utvrditi izravnu uzročno-posljedičnu vezu između tržišnih kretanja i Direktive o poštanskim uslugama, bitno je razumjeti okolnosti u kojima se regulatorni okvir primjenjuje i promotriti zaključke evaluacije Komisije u kontekstu promijenjenih potreba korisnika.

III. PROŠLOST I SADAŠNJOST: ZAKLJUČCI EVALUACIJE DIREKTIVE O POŠTANSKIM USLUGAMA

Direktivom o poštanskim uslugama nastoje se ostvariti tri glavna cilja: 1. zajamčiti pružanje pristupačne i visokokvalitetne univerzalne poštanske usluge svim korisnicima; 2. uspostaviti učinkovito i konkurentno unutarnje tržište za poštanske usluge i 3. uspostaviti usklađena načela za reguliranje poštanskih usluga. Zaključci evaluacije mogu se svrstati u skupine prema pojedinim ciljevima.

1. Zaključci povezani s pružanjem pristupačne i visokokvalitetne univerzalne poštanske usluge svim korisnicima

Premda se stanje na tržištu promijenilo, Direktivom o poštanskim uslugama općenito se uspjelo osigurati da građani i poduzeća u EU-u imaju korist od osnovnih poštanskih usluga. Jasno je da se obvezom pružanja univerzalne usluge zaštitilo temeljno sredstvo komunikacije i gospodarskog sudjelovanja u cijelom EU-u. Velik dio stanovnika u EU-u, osobito oni koji žive u udaljenim ili ruralnim regijama, i dalje ovisi o univerzalnim poštanskim uslugama kako bi ostali povezani i vjerojatno je da će tako ostati u idućih pet do deset godina. Mnoga poduzeća i državne ustanove još uvijek upotrebljavaju pismovne pošiljke za komunikaciju. Nadalje, pokrivenost internetom još nije na predviđenoj razini u EU-u niti je ujednačena. Neki građani i dalje potpuno ovise o pismovnim pošiljkama. Mjere fizičkog razmaka i ograničenja kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 pokazale su da su poštanske usluge bile neophodne za dostavu pismovnih pošiljaka i paketa domovima i poduzećima u cijeloj zemlji.

Stoga je održavanje minimalne razine pristupačne univerzalne poštanske usluge za pismovne pošiljke opravdano. Međutim, određeni dijelovi Direktive o poštanskim uslugama manje su prilagođeni za pronalaženje rješenja za promjene povezane sa stanjem na tržištu i potrebama korisnika, a to znači da se neki troškovi povezani s pružanjem univerzalne usluge povećavaju, dok

[8] Eurostat (2021.), detaljna godišnja poslovna statistika za usluge, kao što je navedeno u Radnom dokumentu službi Komisije „Evaluacija Direktive 97/67/EZ”, str. 1.

se opća korist za društvo smanjuje, stoga prilagodbe Direktive mogu biti opravdane. I većina sudionika u otvorenim javnim savjetovanjima Komisije potvrđuje taj zaključak.

Suočivši se s povećanim troškovima pružanja univerzalne usluge, države članice prilagodile su univerzalnu uslugu

Potrebe korisnika poštanskih usluga i poduzeća promijenile su se zbog tržišnih kretanja, a zbog sve manje potražnje za dostavom pismovnih pošiljaka povećali su se troškovi pružanja univerzalne usluge. Kako bi pronašle rješenje za te pojave i otkrile povoljnije načine rada, 11 država članica oslanja se na odstupanja dopuštena u okviru Direktive o poštanskim uslugama radi smanjenja značajki i opsega obveze pružanja univerzalne usluge. Minimalna učestalost dostave poštanskih pošiljaka ponekad je smanjena. Države članice smanjile su i broj odgovarajućih proizvoda i usluga pismovnih pošiljaka i paketa koji podliježu obvezama pružanja univerzalne usluge. Bitno je i to da su mnoge države članice smanjile noćne smjene i uvele kopneni prijevoz umjesto letova, što je dovelo do smanjenja kvalitete usluge (dulje vrijeme prijevoza). Stoga se i prednosti zahtjeva povezanih s kvalitetom usluga smanjuju. Te promjene ukazuju na to da minimalni zahtjevi povezani s opsegom proizvoda/usluga, petodnevnom dostavom i kvalitetom usluge u okviru Direktive nisu potpuno usklađeni s trenutačnim tržišnim očekivanjima i potražnjom te da predstavljaju izazov za imenovane pružatelje. U evaluaciji se stoga ističe da bi mogao postojati temelj za ponovnu procjenu proizvoda, usluga i povezanih značajki koji trebaju biti uključeni u obvezu pružanja univerzalne usluge, kao i načina na koji ih se regulira. To podrazumijeva ponovnu procjenu razine fleksibilnosti koja je potrebna državama članicama kako bi prilagodile reguliranje univerzalnih usluga nacionalnim okolnostima.

Zbog stanja u području usluga dostave paketa postavlja se pitanje o mjeri u kojoj bi usluge dostave paketa trebale biti uključene u obvezu pružanja univerzalne usluge

Zbog prisutnosti više operatera i opcija dostave na tržištu dostave paketa postavlja se pitanje o nužnosti obuhvaćanja dostave paketa univerzalnom uslugom i o mogućnosti da korisnici poštanskih usluga dobiju istovjetnu uslugu po istoj (ili nižoj) cijeni bez obveze pružanja univerzalne usluge. Doista, kad je riječ o paketima koje poduzeća šalju drugim poduzećima i potrošačima, postojanje alternativnih ponuda dostupnih kupcima po istim ili nižim cijenama od onih koje nude pružatelji univerzalne usluge može ići u prilog zaključku da ti paketi ne trebaju biti obuhvaćeni univerzalnom uslugom. U mnogim državama članicama takvi paketi zapravo više nisu obuhvaćeni univerzalnom uslugom. Međutim, to ne znači da ne postoji potreba za nadzorom dinamike tih tržišnih segmenata.

S druge strane, u evaluaciji se ističe da, kad je riječ o paketima koje šalju potrošači, u nekim državama članicama ili njihovim dijelovima pojedinačni potrošači možda nemaju mnogo izbora kad je riječ o pružateljima usluga dostave paketa koji djeluju na tom području ili možda samo nisu upoznati sa svim dostupnim pružateljima. Stoga se pouzdaju u pružatelja univerzalne usluge kad je riječ o dostavi paketa. To se može posebno ticati ranjivih korisnika u ruralnim i udaljenim

područjima. Neki potrošači pouzdaju se u pružatelje univerzalne usluge i zbog jednostavnosti, odnosno jer im je to najpoznatija dostupna opcija za slanje i vraćanje pošiljaka, pa zato i lakša. U evaluaciji se ističe da bi zbog tih potrošača moglo biti opravdano da barem paketi koje šalju potrošači budu obuhvaćeni obvezom pružanja univerzalne usluge. Univerzalnom uslugom većinom se održala i prihvatljiva razina cijena (osim u ograničenom broju slučajeva za određene prekogranične dostave paketa za koje su tarife bile nerazumno visoke[9]) jer za pakete u okviru obveze pružanja univerzalne usluge postoji izuzeće od plaćanja PDV-a i ti su paketi podložni nadzoru cijena na temelju pravila o tarifama u okviru Direktive o poštanskim uslugama.

Zahvaljujući tarifnim načelima Direktive o poštanskim uslugama cijena za univerzalne usluge ostala je pristupačna unatoč poskupljenjima. Zbog nedostatka transparentnosti u vezi s upotrebom tih načela može doći do problema povezanih s nejednakim uvjetima prekograničnih transakcija među pružateljima univerzalne usluge

Tarifnim načelima utvrđenima u Direktivi o poštanskim uslugama nastoji se osigurati pristupačna i troškovno usmjerena cijena za univerzalne usluge. Premda su se cijene univerzalne usluge povećale i za dostavu pismovnih pošiljaka i za dostavu paketa, tarifna načela za reguliranje cijena vjerojatno su doprinijela sprečavanju još većih povećanja cijena, osobito u segmentima u kojima se količina pošiljaka smanjila, a trošak po jedinici povećao, kao što je to slučaj s pismovnim pošiljkama. S druge strane, prikupljene informacije i dokazi nisu dovoljni da Komisija u ovom trenutku zaključi zašto se cijene dostave paketa povećavaju, premda neznatno, unatoč povećanju količine pošiljaka.

Države članice primjenjuju i tumače ta načela na vrlo različite načine, a katkad ih ni ne primjenjuju sva. Zbog toga u upotrebi tih načela može doći do manjka jasnoće, pravne sigurnosti i transparentnosti. Nadalje, većina nacionalnih regulatornih tijela, ako ne i sva, ujedno nema potrebne alate kako bi provjerili primjenjuju li (i kako) pružatelji univerzalne usluge ta tarifna načela na cijene koje si međusobno naplaćuju za dostavu prekograničnih poštanskih pošiljaka (tzv. terminalne pristojbe). To bi moglo negativno utjecati na tržište poštanskih usluga i sektor e-trgovine. Broj prekograničnih dostava u okviru e-trgovine nastavlja rasti, pa potreba za informacijama i transparentnošću u vezi s tarifama za dostavu paketa može postati sve važnija.

Zaostajanje u rješavanju pritužbi

Skupina europskih regulatora za poštanske usluge osmislila je i pokazatelj kvalitete na temelju objave broja primljenih pritužbi i broja riješenih/neriješenih pritužbi povezanih s pismovnim pošiljkama i paketima.

Pružatelji univerzalne usluge posljednjih godina bolje rješavaju pritužbe. Većina nacionalnih regulatornih tijela sad je nadležna za rješavanje pritužbi. Većina država članica zahtijeva da pružatelji objave informacije o postupcima za podnošenje pritužbi, programima naknade i

[9] Vidjeti Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Gospodarskom i socijalnom odboru o primjeni i provedbi Uredbe (EU) 2018/644 o uslugama prekogranične dostave paketa, COM(2021) 675.

rješavanju sporova. Skupina europskih regulatora za poštanske usluge osmislila je i pokazatelj kvalitete na temelju objave broja primljenih pritužbi i broja riješenih/neriješenih pritužbi (povezanih s pismovnim pošiljkama i paketima). On pokazuje da i dalje postoji veći broj država članica koje ne vode evidenciju o broju pritužbi i načinu njihova rješavanja te koje ne objavljuju ishod postupka za podnošenje pritužbi (tj. je li riješen na zadovoljstvo podnositelja). Nadalje, samo otprilike polovina država članica primjenjuje obveznu tehničku normu za rješavanje pritužbi, koja usto nije obvezna za dostavu paketa. Time se ne potiče povjerenje potrošača u poštanske usluge.

Opcije za financiranje univerzalne usluge nisu uvijek učinkovite

Pružanje univerzalnih usluga podrazumijeva neto trošak. Neto trošak obveze pružanja univerzalne usluge izračunava se kao razlika između troška za imenovanog pružatelja univerzalne usluge koji posluje s obvezom pružanja univerzalne usluge i troška istog pružatelja poštanske usluge koji posluje bez obveze pružanja univerzalne usluge. Neto trošak pružanja univerzalne usluge može biti velik. Kad bi pružatelj univerzalne usluge morao sam snositi te troškove, to bi ga stavilo u nepovoljan položaj u odnosu na konkurente. Stoga države članice mogu iz državnih potpora isplaćivati naknadu pružatelju univerzalne usluge za neto trošak. Države članice mogu uspostaviti i takozvane kompenzacijske fondove kako bi financirale neto troškove. Takvi fondovi funkcioniraju tako da pružatelji univerzalne usluge i drugi veći pružatelji poštanskih usluga u određenoj državi članici moraju sudjelovati u financiranju neto troška ako je on nepravedan teret za pružatelja univerzalne usluge.

Postoje nedostaci u vezi s načinom funkcioniranja kompenzacijskih fondova. Doprinos pružatelja fondu često nije dovoljan za pokrivanje cjelokupnog troška, osobito s obzirom na to da se trošak povećava na tržištu pismovnih pošiljaka koje je u padu i to da pružatelji univerzalne usluge imaju jak položaj. U tim su situacijama potrebne i državne potpore kako bi se financirali troškovi. Čini se i da su administrativni troškovi mehanizma dijeljenja relativno visoki u odnosu na naknade. Nadalje, zbog dijeljenja tereta troška među poštanskim operaterima pružatelj univerzalne usluge nema velik poticaj da postane učinkovitiji te može doći do odvraćanja od ulaska na tržište. Odredba Direktive o kompenzacijskom fondu u sadašnjem obliku nema optimalan učinak u smislu financiranja univerzalne usluge. To bi ujedno moglo objasniti zašto države članice vrlo rijetko upotrebljavaju taj način financiranja neto troškova pružanja univerzalne usluge.

2. Zaključci povezani s uspostavom učinkovitog i konkurentnog unutarnjeg tržišta za poštanske usluge

Direktivom o poštanskim uslugama postignut je tek ograničen učinak u smislu doprinosa uspostavi unutarnjeg tržišta i poticanja učinkovitog tržišnog natjecanja u segmentu pismovnih pošiljaka. Ostvareno je potpuno otvaranje tržišta, kao što se zahtijeva Direktivom o poštanskim uslugama, no jako je malo tržišnog natjecanja u segmentu pismovnih pošiljaka u svim državama članicama te potpuno otvaranje tržišta nije dovelo do pojave pružatelja usluga dostave pismovnih pošiljaka na europskoj razini. Promicanje učinkovitog i konkurentnog unutarnjeg tržišta i dalje je utemeljeno i

relevantno za korisnike poštanskih usluga, poduzeća i zaposlenike, osobito u državama članicama ili regijama u kojima je pad u segmentu pismovnih pošiljaka manji. Dokazi pokazuju da su na područjima u kojima postoji određeno tržišno natjecanje prisutne niže cijene, bolja kvaliteta i više inovacija. Sudionici u otvorenim javnim savjetovanjima Komisije potvrđuju da je promicanje tržišnog natjecanja i dalje važno.

Moguće je da je manjak razrađenijih odredbi o pristupu poštanskoj mreži pridonio malom rastu tržišnog natjecanja u segmentu pismovnih pošiljaka

Glavni su razlozi za vrlo malen segment pismovnih pošiljaka, visoki troškovi ulaska na tržište za nove poštanske operatere i potreba za znatnom ekonomijom razmjera i opsega u situaciji u kojoj se na tržištu bilježi stalan pad količine pošiljaka. Međutim, možda je i izostanak usklađenih pravila kojima se nacionalnim regulatornim tijelima omogućuje određivanje uvjeta pristupa mreži (čime bi se omogućilo uvođenje *ex ante* tržišnog natjecanja) i pravila postupka o pristupu (npr. ovlasti nacionalnih regulatornih tijela za rješavanje sporova) pridonio niskom rastu tržišnog natjecanja u segmentu pismovnih pošiljaka.

Dostupni dokazi ukazuju na to da je u državama članicama u kojima postoji određeno tržišno natjecanje došlo do poticanja potražnje i ponude te do nižih cijena

Neki pružatelji univerzalne usluge navode da bi se potreba za konkurentnim unutarnjim tržištem za poštanske usluge trebala opet razmotriti u sadašnjem kontekstu smanjene potražnje za pismovnim pošiljkama. Ta se tvrdnja temelji na sumnji da bi selektivan ulazak konkurentskih operatera u najunosnije dijelove sektora pismovnih pošiljaka još više otežao održavanje univerzalne usluge, koja je već ograničena smanjenim količinama pismovnih pošiljaka. Premda je to bitno uzeti u obzir, dostupni dokazi ne idu u prilog tim sumnjama. Upravo suprotno, dokazi ukazuju na to da je u državama članicama u kojima postoji određeno tržišno natjecanje potaknuta potražnja i ponuda te da je omogućeno širenje tržišta pismovnih pošiljaka. To je ujedno potaknulo pružatelje univerzalne usluge da budu učinkovitiji i da stoga doprinesu osiguranju univerzalne usluge. Važno je i to što dostupni dokazi ukazuju na to da su korisnici poštanskih usluga, osobito poduzeća, ostvarili korist od nižih cijena u slučajevima u kojima je pristup mreži pozicioniranog operatera pružen pod transparentnim i nediskriminirajućim uvjetima različitim vrstama operatera i subjekata za konsolidiranu poštu različitih korisnika.

Za razliku od pružatelja univerzalne usluge Skupina europskih regulatora za poštanske usluge smatra da je promicanje tržišnog natjecanja na tržištima pismovnih pošiljaka i dalje utemeljeno i bitno. Razlog tomu je to što korisnici zbog manjka tržišnog natjecanja, ili čak mogućeg tržišnog natjecanja, ne mogu ostvariti moguće koristi u smislu izbora pružatelja, nižih cijena, bolje kvalitete i unaprijeđenih proizvoda. Promicanje tržišnog natjecanja osobito je bitno u državama članicama i na tržištima na kojima je količina pismovnih pošiljaka i dalje znatna ili će vjerojatno ostati takva, kao što je primjerice slučaj s masovnom poštom velikih poslovnih pošiljatelja i javnih uprava.

Stoga možda postoji temelj za ponovno razmatranje odredbi povezanih s pristupom i transparentnošću cijena.

Upotrebom javne nabave za imenovanje pružatelja univerzalne usluge moglo se doprinijeti povećanju tržišnog natjecanja i kvalitete te pristupačnijim univerzalnim uslugama

Postupci javne nabave još nisu iskorišteni za osiguranje pružanja univerzalne usluge (osim u malom broju slučajeva za distribuciju novina), bilo da je riječ o cjelokupnom području države članice ili njezinim dijelovima, unatoč tomu što se javnom nabavom može potaknuti tržišno natjecanje. Države članice i dalje imenuju jednog pružatelja univerzalne usluge za cjelokupno državno područje. Na temelju dostupnih informacija nije se moglo primjereno procijeniti zašto države članice ne upotrebljavaju postupke javne nabave. Unatoč tomu što se količina pismovnih pošiljaka smanjuje, ne može se odbaciti mogućnost da bi javna nabava ipak mogla biti učinkovit način za poticanje tržišnog natjecanja, osobito u onim državama članicama i tržišnim segmentima u kojima su pismovne pošiljke i dalje bitne. Tom je problemu potrebno pridati još pozornosti.

Za razliku od segmenta pismovnih pošiljaka, segment dostave paketa vrlo je konkurentan

Kretanja u segmentu dostave paketa izuzetno se razlikuju od onih u segmentu pismovnih pošiljaka. Za razliku od segmenta pismovnih pošiljaka u kojem je zakonski monopol ukinut izmjenom Direktive o poštanskim uslugama iz 2008., takvog monopola nikad nije bilo u segmentu dostave paketa. U većini država članica postoji tržišno natjecanje u segmentu dostave paketa, što je dovelo do inovativnih poboljšanja u području usluga dostave. Za razliku od kretanja u segmentu pismovnih pošiljaka ovdje se potražnja stalno povećava, osobito zbog e-trgovine, i sve je više opcija dostave paketa. S druge strane, unatoč onomu što bi se moglo očekivati od učinkovitog okruženja tržišnog natjecanja u kojemu količina pošiljaka raste, javne tarife za usluge dostave paketa polako se povećavaju. Na temelju prikupljenih informacija i dokaza prikupljenih u svrhu ove evaluacije nije moguće doći do čvrstih zaključaka o uzrocima tog trenda.

Odnos između Uredbe o uslugama prekogranične dostave paketa i Direktive o poštanskim uslugama

Komisija je 2018. radi povećanja transparentnosti na tržištu dostave paketa u EU-u donijela Uredbu o uslugama prekogranične dostave paketa kao samostalan pravni akt neovisan o Direktivi o poštanskim uslugama. Ta je uredba ciljani pravni akt koji se usredotočuje na regulatorni nadzor usluga dostave paketa, transparentnost i procjenu jedinstvenih tarifa za usluge prekogranične dostave paketa te informiranje potrošača o uslugama prekogranične dostave paketa.

Uredbom se posebno povećava transparentnost javno dostupnih tarifa za određene pojedinačne pakete i predviđa se postupak procjene kako bi se utvrdilo koje su tarife nerazumno visoke. Njome se ujedno od pružatelja usluga dostave paketa zahtijeva da nacionalnom regulatornom tijelu države članice u kojoj imaju poslovni nastan dostave određene važne informacije o svojim aktivnostima, među ostalim o prometu, količinama i osoblju. Uredbom se stoga proširuje regulatorni nadzor

nacionalnih regulatornih tijela i povećava transparentnost za korisnike usluga pojedinačnih paketa o kojima se nije pregovaralo. S druge strane, djelovanje tržišta prekogranične dostave paketa za najveći dio pošiljaka u okviru e-trgovine, tj. dogovorene tarife, ne podliježe posebnim mehanizmima za transparentnost, uključujući načela na kojima se temelje strukture tarifa za prekogranične i domaće usluge.

3. Zaključci u pogledu usklađivanja načela za reguliranje poštanskih usluga

Svrha uspostave usklađenih načela za sektor poštanskih usluga bila je stvaranje sličnih konkurentnih uvjeta za poštanske operatere u cijelom EU-u. Time se nastojalo olakšati uspostavu pružatelja poštanskih usluga i osigurati da korisnici poštanskih usluga u cijelom EU-u imaju pristup istoj razini poštanskih usluga. Međutim, budući da je Direktiva o poštanskim uslugama direktiva o minimalnoj usklađenosti te se temelji na načelima, došlo je do razlika u njezinoj provedbi i primjeni na nacionalnoj razini. Tržišta poštanskih usluga i dalje su veoma raznolika i drukčije se razvijaju te u mnogim slučajevima države članice i dalje kontroliraju pružatelje univerzalne usluge, stoga je i za jedinstveno tržište i za međunarodnu trgovinu i dalje bitno da se uspostavi skup usklađenih i objektivnih načela na razini EU-a za reguliranje sektora poštanskih usluga.

Zabilježene su učestale tvrdnje da uz postojeće koncepte nije moguća odgovarajuća podjela tržišta i da se oni provode na različite načine, što vodi do pravne nesigurnosti i nedosljednosti

Trenutačne definicije nisu se promijenile od donošenja Direktive o poštanskim uslugama 1997. Zabilježene su učestale tvrdnje da je nedostatak usklađenosti pojmova i definicija poštanskih proizvoda i usluga doveo ne samo do pravne rascjepkanosti i nesigurnosti, nego i do nedosljednosti s drugim regulatornim okvirima u EU-u u kojima se upotrebljavaju isti pojmovi, ali s drugačijim značenjem. I u nedavnom izvješću Skupine europskih regulatora za poštanske usluge ukazuje se na te probleme te se ističe da u kontekstu promjenjivog tržišta poštanskih usluga neke definicije možda ne obuhvaćaju na odgovarajući način usluge koje trebaju biti obuhvaćene zbog njihove sličnosti s poštanskim uslugama.

Ništa od navedenoga nije s gledišta pružatelja poštanskih usluga izazvalo znatne probleme. Nadalje, dionici nisu uspjeli prikazati konkretan negativan učinak na pružatelje i korisnike poštanskih usluga. Raspoloživi dokazi ne ukazuju na to da je nedostatak jasnoće izazvao bitne probleme na unutarnjem tržištu ili prepreke koje bi onemogućile ulazak pružatelja poštanskih usluga na tržište. Upravo suprotno, zbog te situacije države članice katkad su imale dobrodošlu fleksibilnost u utvrđivanju opsega vlastitih propisa o poštanskim uslugama.

S druge strane, priznaje se da strukturne i tehnološke promjene u sektoru poštanskih usluga mogu neizbježno dovesti u pitanje trajnu relevantnost i primjerenost tih usluga. U okviru otvorenih javnih savjetovanja Komisije poštanski operateri izrazili su želju za očuvanjem sadašnjih definicija, a većina nacionalnih regulatornih tijela zalagala se za ponovno razmatranje određenih definicija.

Tehničke norme ne upotrebljavaju se dovoljno, što može negativno utjecati na interoperabilnost

Kad je riječ o tehničkim normama, u evaluaciji se zaključuje da standardizacija poštanskih usluga nije dovela do dovoljne usklađenosti i interoperabilnosti. Međusobna povezanost poštanskih mreža sve je bitnija radi promicanja kvalitete usluge, unaprijeđenih usluga i interoperabilnosti aktivnosti dostave pismovnih pošiljaka i paketa na europskoj razini. Osim normi povezanih s mjerenjem kvalitete prekograničnih poštanskih usluga i rješavanjem pritužbi, norme koje je sastavio Europski odbor za normizaciju nisu obvezne. Čak i ako su obvezne, norme se ipak uvijek ne primjenjuju. To znači da pružatelji univerzalne usluge katkad upotrebljavaju različite tehničke norme ili ih možda uopće ne upotrebljavaju. Ne postoji dovoljno informacija o tome koliko učinkovito poštanski operateri provode i primjenjuju neobvezne norme. Zbog toga dolazi do smanjenja jasnoće i pravne sigurnosti i može doći do nepotrebnih troškova i problema povezanih s interoperabilnošću. Stoga postoji temelj za procjenu načina na koji poštanski operateri upotrebljavaju norme.

Poboljšao se nadzor nacionalnih regulatornih tijela

Čini se da se usklađivanjem Direktive sa strogim odredbama o neovisnosti poput onih u Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija može učinkovito osigurati da nacionalno regulatorno tijelo pri obavljanju svojih zadaća bude zaštićeno od vanjskih utjecaja ili političkog pritiska, koji bi mogli ugroziti neovisnu procjenu predmeta koji mu se podnose. U referentnom razdoblju nacionalna regulatorna tijela primila su više kvalitetnih informacija potrebnih za obavljanje svojih zadaća te je regulatorni nadzor posljedično znatno proširen i poboljšan, izuzev informacija o terminalnim pristojbama, kao što je prethodno navedeno. Budući da sve više prekograničnih pitanja postaje neizostavan dio regulatornog djelovanja, bliska suradnja nacionalnih regulatornih tijela doprinosi dosljednijem i usklađenijem pristupu provedbi Direktive među nacionalnim regulatornim tijelima.

IV. BUDUĆNOST: ZAKLJUČCI I IZGLEDI

Kako bi se osiguralo da poštanski operateri i korisnici poštanskih usluga mogu u potpunosti iskoristiti tehnološki napredak, inovacije i e-trgovinu te istovremeno zajamčilo stalno pružanje pristupačne i visokokvalitetne univerzalne usluge, poželjno je, na temelju evaluacije i iskustva povezanih s dvadesetogodišnjom primjenom Direktive o poštanskim uslugama, ubuduće dodatno istražiti moguće prilagodbe regulatornog okvira, i to na način kojim bi se osigurali i potrebni uvjeti za nastavak učinkovitog djelovanja sektora poštanskih usluga EU-a u gospodarstvu. Ti koraci moraju biti usklađeni s horizontalnim djelovanjem na razini EU-a u okviru europskog zelenog plana i Digitalne agende za Europu te se njima treba podupirati to djelovanje. Tako će Komisija nastaviti s radom usmjerenim na suradnju s državama članicama i drugim dionicima.