KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 18.10.2006
KOM(2006) 596 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Badanie perspektywiczne dotyczące oceny wpływu, jaki na usługę powszechną wywrze pełne urzeczywistnienie wewnętrznego rynku pocztowego w 2009 r.

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Badanie perspektywiczne dotyczące oceny wpływu, jaki na usługę powszechną wywrze pełne urzeczywistnienie wewnętrznego rynku pocztowego w 2009 r.

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. KONTEKST I CEL NINIEJSZEGO SPRAWOZDANIA

Głównym celem polityki pocztowej UE od momentu jej powstania, tj. od 15 lat, jest zapewnienie wszystkim klientom i obywatelom UE w całej Wspólnocie stabilnej usługi pocztowej o wysokiej jakości. Program reformy pocztowej ustalony przez ustawodawcę UE przewiduje ostrożne, stopniowe wprowadzanie konkurencji na rynki pocztowe, co pozwoli podnieść efektywność i jakość oraz poszerzyć wybór usług pocztowych – przy czym celem ostatecznym jest pełne otwarcie rynku. W ciągu ostatnich 15 lat stopniowo ograniczano utrzymujące się monopole, a operatorom pocztowym zapewniono czas na dostosowanie swoich organizacji do nowej sytuacji. Dyrektywa pocztowa wskazuje 2006 r. jako rok, w którym Komisja ma potwierdzić, czy program reformy pocztowej może być zrealizowany, a ostatni etap otwarcia rynku może mieć miejsce, zgodnie z przewidywaniami dyrektywy, w 2009 r. W tym krytycznym punkcie dyrektywa wyraźnie wymaga[1] od Komisji przedstawienia „badania perspektywicznego" oceniającego, czy cel ten można osiągnąć z zachowaniem usługi powszechnej.

Analiza przedstawiona w niniejszym badaniu skupia się na przyszłych perspektywach i zawiera ocenę tego, co stałoby się z usługą powszechną w przypadku realizacji scenariusza pełnego otwarcia rynku w 2009 r. Na pytanie to nie można udzielić odpowiedzi bez uwzględnienia ściśle powiązanej kwestii, jak ma być finansowana usługa powszechna przy braku jakiegokolwiek monopolu (lub „zastrzeżonego obszaru"). W niniejszym badaniu Komisja celowo przyjęła bardzo ostrożne podejście, kładąc nacisk na długoterminową stabilność świadczenia usługi powszechnej z korzyścią dla obywateli UE i przedsiębiorstw.

Niniejsze sprawozdanie, badanie perspektywiczne Komisji, opiera się na ustaleniach badania sektorowego przeprowadzonego przez firmę PriceWaterhouseCoopers' (PWC), dotyczącego wpływu pełnego otwarcia rynku na usługę powszechną[2]. Ponadto bazuje na szeregu innych elementów, w szczególności na ustaleniach poprzednich badań sektorowych[3], sprawozdaniach ekspertów, szerokich konsultacjach ze stronami zainteresowanymi, badaniach naukowych, a także doświadczeniach w zakresie konkurencji na rynkach pocztowych i w innych sektorach.

---

1 Artykuł 7 ust. 3 dyrektywy 97/67/WE zmienionej dyrektywą 2002/39/WE

2 „Wpływ, jaki na usługę powszechną wywrze pełne urzeczywistnienie wewnętrznego rynku pocztowego w 2009 r.", PriceWaterhouseCoopers, 2006 (dalej PwC 2006)

3 Od rozpoczęcia reformy pocztowej UE Komisja zleciła 20 badań: patrz: http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm

Niniejsze sprawozdanie powtarza cele reformy pocztowej UE i przedstawia aktualną sytuację w odniesieniu do powszechnej usługi pocztowej, a także przyszłe tendencje rynkowe. Zawiera ocenę potencjalnego wpływu oraz możliwości, jakie w odniesieniu do usługi powszechnej i powiązanych celów wspólnotowych w tej dziedzinie (zatrudnienie i aspekty społeczne) oferuje wewnętrzny rynek pocztowy otwarty na konkurencję. Ponadto sprawozdanie omawia ewentualne środki towarzyszące, mające na celu minimalizację potencjalnego ryzyka, w tym alternatywne mechanizmy finansowania usługi powszechnej.

2. CELE REFORMY POCZTOWEJ UE

Reforma pocztowa UE ma na celu poprawę sytuacji statycznej pod względem zróżnicowania jakości i ograniczonego wyboru usług pocztowych świadczonych przez uprzywilejowanych operatorów posiadających monopole pocztowe w każdym z państw członkowskich.

Reagując na nieuchronne zmiany na tradycyjnym rynku pocztowym oraz na potrzebę budowy wewnętrznego europejskiego rynku pocztowego, ustawodawca UE zdecydował się na wprowadzenie większej konkurencji na rynku, w celu zapewnienia niezbędnych zachęt w odniesieniu do zaspokojenia potrzeby efektywności i lepszej jakości[4]. Wdrożono ramy regulacyjne pozwalające na monitorowanie sytuacji rynkowej oraz kontrolowanie świadczenia usługi powszechnej.

Przyjęta przez UE definicja powszechnej usługi pocztowej opiera się na dwóch głównych elementach: zakresie usług oraz warunkach dotyczących ich realizacji. Usługa powszechna zdefiniowana jest w art. 3 dyrektywy pocztowej[5]. Można ją podsumować jako dostęp do szeregu usług (listy, paczki, przesyłki wartościowe i polecone oraz inne przesyłki pocztowe) przy spełnieniu wymogów przystępności (ceny), dostępności i jakości (przyjmowanie i doręczanie 5 dni w tygodniu, ograniczony czas realizacji) oraz zgodności z „wymogami podstawowymi" (np. poufność korespondencji).

Zgodnie z zasadą pomocniczości taka szeroka definicja usługi powszechnej w dyrektywie pocztowej stosowana jest na różne sposoby w różnych częściach UE, co odzwierciedla potrzeby krajowe i społeczne. W wyjątkowych okolicznościach dozwolone są odstępstwa (np. ograniczenie częstości doręczania w szczególnie odległych obszarach).

W większości państw członkowskich finansowanie usługi powszechnej nadal uzależnione jest od zastrzeżonego obszaru lub utrzymującego się monopolu (uzupełnionych korzyściami skali i zakresu), znajdującego się w posiadaniu uprzywilejowanych operatorów publicznych. Jeżeli taki zastrzeżony obszar zapewnia dogodny mechanizm finansowania świadczenia usługi powszechnej, pozostaje najważniejszą barierą dla utworzenia wewnętrznego rynku pocztowego. Jak wynika z zielonej księgi w sprawie rozwoju jednolitego rynku usług pocztowych z 1992 r., potrzebne są odpowiednie zachęty skłaniające operatorów do dostosowania usług, wprowadzania innowacji oraz świadczenia efektywnej usługi powszechnej wszystkim obywatelom UE. Logika kontrolowanego otwarcia rynku została więc potwierdzona przez Komisję w 1992 r., przez Radę w 1994 r., przez Parlament

---

4 Zielona księga w sprawie rozwoju jednolitego rynku usług pocztowych, COM(91)476 wersja ostateczna

5 Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, zmieniona dyrektywą 2002/39/WE

Europejski i Radę w 1997 r. i 2002 r., oraz przez kolejne sprawozdania Komisji dotyczące stosowania dyrektywy pocztowej, pod warunkiem że zagwarantowana może być usługa powszechna[6].

3. ŚWIADCZENIE POWSZECHNEJ USŁUGI POCZTOWEJ: AKTUALNA SYTUACJA

Z przeprowadzonej niedawno analizy wynika, że w Europie mamy do czynienia z zadowalającym poziomem rozwoju powszechnych usług pocztowych: usługa powszechna jest wysokiej jakości, ceny są przystępne, dostęp do usług jest łatwy, a wielu operatorów odnotowuje znaczące zyski[7]. Dotychczasowy korzystny wpływ reformy pocztowej zaznaczono także w sprawozdaniach Komisji dotyczących stosowania dyrektywy pocztowej[8], a także w niedawnej rezolucji Parlamentu Europejskiego[9].

Obecna usługa pocztowa radykalnie się różni od tej tradycyjnej: teraz operatorzy pocztowi tworzą kompleksowy współczesny przemysł operatorski konkurujący z innymi mediami komunikacyjnymi w dynamicznym środowisku. Ponad 87,5 % przesyłek pocztowych pochodzi z przedsiębiorstw. Ponadto obserwowane w ostatnim okresie postępy technologiczne wywierają wpływ na sposób świadczenia usługi pocztowej, a także stawiają wyzwanie w odniesieniu do podstawowego rodzaju działalności poczty. W tym kontekście podmioty gospodarcze, zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa, ogrywające aktywną rolę na różnych etapach pocztowego łańcucha wartości stanowią ważne źródło możliwości dla przyszłego wzrostu gospodarczego sektora pocztowego[10].

Niektóre państwa członkowskie wprowadziły już pełną lub daleko posuniętą konkurencję pocztową z wyprzedzeniem wobec agendy UE lub mają ścisłe plany jej wprowadzenia, w stopniu dającym podstawy oczekiwać, że przed 2008 r. 60 % obrotu pocztowego w zakresie przesyłek listowych w UE będzie całkowicie otwarte na konkurencję. W krajach tych, mimo braku zastrzeżonego obszaru, utrzymywane są i spełniane wymogi dotyczące usługi powszechnej. Przykłady ze Szwecji, Finlandii i Zjednoczonego Królestwa pokazują, że efektywność i niezawodność usług pocztowych uległy poprawie i spełniają potrzeby obywateli i przedsiębiorstw[11]. Postrzeganie dostępu do usług pocztowych przez konsumentów jest bardzo zróżnicowane na poszczególnych rynkach krajowych[12].

Analiza szczegółowych wymogów dotyczących świadczenia usługi powszechnej (przystępne ceny, określona jakość, wszechobecność sieci urzędów pocztowych), a także zmian w środowisku pracy wykazuje, że operatorzy i klienci odczuwają wpływ zmian w sektorze, bez względu na otwarcie rynku. Kluczowe czynniki rozwoju, takie jak popyt, rozwój technologiczny, zmiany organizacyjne i systemy regulacyjne wywierają wpływ na sposób

---

6 COM(91) 476 wersja ostateczna; Dz.U. C 48 z 16.2.1994; dyrektywa 97/67/WE i dyrektywa 2002/39/WE; COM(2002) 632 wersja ostateczna; COM(2005)102 wersja ostateczna; COM(2006) 595

7 „Główne wydarzenia w sektorze pocztowym (2004-2006)", WIK-Consult 2006 (dalej Wik 2006)

8 COM(2002) 632, COM(2005) 102, COM(2006) 595

9 Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania dyrektywy pocztowej (dyrektywa 97/67/WE zmieniona dyrektywą 2002/39/WE) (2005/2086(INI)), luty 2006

10 „Europejski manifest pocztowy: wzrost gospodarczy, partnerstwo i innowacje w zmieniającej się branży", Postal Users' Group, 2006

11 „Szeroka analiza gospodarcza skutków liberalizacji rynku pocztowego", Szwedzki Instytut Badań Polityki Rozwojowej, 2005

12 *Źródło*: Badanie Eurobarometru, 2002 (tylko UE15), 2003 (tylko NPC), 2004, 2006 i zogniskowane wywiady grupowe, 2006

świadczenia usługi powszechnej[13]. Nowa dynamika rozwinęła się wraz z rosnącym profesjonalizmem w świadczeniu usługi powszechnej, lepszymi usługami i większą wartością dla klientów.

4. POTENCJALNY WPŁYW NA USŁUGĘ POWSZECHNĄ W PRZYPADKU REALIZACJI SCENARIUSZA PEŁNEGO OTWARCIA RYNKU

4.1. Wpływ na świadczenie usługi powszechnej

Dostęp do usług pocztowych

Widoczna jest już zmiana w tradycyjnym dostępie do powszechnych usług pocztowych, co odzwierciedla zwłaszcza sposób, w jaki konsumenci uzyskują obecnie dostęp do usług pocztowych, i nie oczekuje się żadnych znaczących zmian po pełnym otwarciu rynku. Co do zmian korzystnych, oczekuje się lepiej dopasowanych usług o wyższej jakości; co do zmian niekorzystnych, pogorszyć może się dostęp w obszarach odległych, co może wiązać się z potrzebą wprowadzenia środków pomocniczych, jeżeli operatorzy świadczący usługę powszechną i pozostali uczestnicy rynku nie przedstawią zadowalających alternatyw. W środowisku, w którym działa wielu operatorów, zwłaszcza w okresie przejściowym, niezbędny będzie nadzór regulacyjny, gwarantujący dostęp do usług konsumentom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom.

Jakość usług

Doręczanie przesyłek we wszystkich miejscach oraz wysoka jakość usług to najważniejsze marketingowe zalety uprzywilejowanych operatorów świadczących usługę powszechną. Nie byłoby logiczne z ich strony obniżenie własnych standardów po wprowadzeniu pełnej konkurencji. W celu zapewnienia jakości w mniej atrakcyjnych segmentach rynku, ze względu na brak presji konkurencyjnej, może być potrzebna dalsza kontrola regulacyjna i monitorowanie[14].

Cena i przystępność

Ogólnie rzecz biorąc oczekuje się, że wpływ pełnego otwarcia rynku na usługę powszechną wiązać się będzie z lepszym dopasowaniem usług do rzeczywistych potrzeb oraz chęci konsumentów i małych przedsiębiorstw do płacenia za takie usługi. Dla mniejszych klientów, a w jeszcze większym stopniu dla konsumentów, którzy przeznaczają jedynie bardzo niewielką część swojego ogólnego budżetu na usługi pocztowe, stabilność cenowa pozostaje ważna, i w celu kontrolowania sytuacji można wprowadzić zabezpieczenia regulacyjne w postaci pułapów cenowych.

4.2. Wpływ na finansowanie usługi powszechnej

Siły rynku będą w coraz większym stopniu przyczyniać się do bardziej efektywnego świadczenia usługi powszechnej oraz ograniczać koszt części rezydualnej, która nie jest

---

[13] „Technologia i innowacja w sektorze pocztowym”, A D Little 2004; „Krajobraz europejski w 2015 r.”, Boston Consulting Group 2006 (dalej BCG 2006)

[14] „Ewolucja modelu regulacyjnego w zakresie europejskich usług pocztowych”, Wik-Consult 2005 (dalej Wik 2005)

bezpośrednio interesująca gospodarczo. Niemniej jednak przyszłości usługi powszechnej nie można pozostawić wyłącznie w rękach sił rynku. Konieczne będzie zapewnienie pewnego stopnia swobody handlowej operatorom świadczącym usługę powszechną (zwłaszcza zniesienie wymogu jednolitej ceny poczty masowej), a także, o ile jest to zasadne i proporcjonalne, niezbędne może być finansowanie *ad hoc*. Ponadto, zwłaszcza na rynkach o małej liczbie przesyłek na 1 mieszkańca, wprowadzone mogą być także środki regulacyjne.

4.3. Wpływ na aspekty zatrudnienia

Restrukturyzacja uprzywilejowanych operatorów to utrzymująca się tendencja, a otwarcie rynku jest tylko jednym z napędzających ją czynników. Ogólnie rzecz biorąc większy potencjał tkwi we wspieraniu bardziej dynamicznego otwartego rynku, co przyniesie korzyści szerzej pojętej branży, niż w utrzymywaniu bieżącego *status quo*[15]. Oczekuje się, że skutki pełnego otwarcia rynku w zakresie zwiększenia ogólnych rozmiarów rynków pocztowych oraz ułatwienia integracji i konkurencji z alternatywnymi metodami komunikacji i transportu przyczynią się dodatkowo do utrzymania stabilności zatrudnienia przez operatorów świadczących usługę powszechną, a także ułatwią tworzenie nowych miejsc pracy przez innych operatorów oraz nowych uczestników rynku.

4.4. Wpływ na spójność terytorialną i społeczną

W stopniu, w jakim operatorzy świadczący usługę powszechną odgrywają rolę społeczną, mogą domagać się adekwatnej rekompensaty finansowej. Właściwe odpowiedzi należy i można znaleźć na poziomie krajowym, gdzie najlepiej można ocenić takie roszczenia i zareagować na nie odpowiednio w kategoriach finansowania (patrz przykłady z Francji i Norwegii)[16].

4.5. Znaczenie różnic między państwami członkowskimi

Ważnym aspektem, który należy rozważyć w niniejszej ocenie, jest zróżnicowanie skutków otwarcia rynku w każdym z państw członkowskich, przy uwzględnieniu sytuacji na krajowych rynkach pocztowych oraz różnych stopni przygotowania uprzywilejowanych operatorów świadczących usługę powszechną. Twierdzi się, że zależnie od takich różnic otwarcie rynku w niektórych państwach członkowskich może być ze szkodą dla świadczenia usługi powszechnej. W ramach badania przeprowadzonego przez PWC dokonano przeglądu wszystkich różnic, jakie wystąpią w przypadku realizacji scenariusza pełnego otwarcia rynku i stwierdzono, że w żadnym państwie członkowskim otwarcie rynku w 2009 r. nie zaszkodzi usłudze powszechnej, a zatem nie powinno być odkładane. Potwierdza to własną ocenę Komisji oraz inne ewaluacje, zwłaszcza badanie organizacji Ecorys, przedstawiające dodatkowe informacje o perspektywach rozwoju konkurencji na każdym z rynków; dwa kolejne badania dotyczące rozwoju europejskiego rynku pocztowego przeprowadzone przez Wik-Consult; oraz badanie ekonomiki pocztowej przygotowane przez firmę Nera (te trzy prace wprawdzie nie zawierają formalnych sprawozdań na poziomie krajowym, dotyczą jednak tego samego kierunku) [17].

---

15 BCG 2006, str. 19

16 PwC 2006, str. 169

17 „Ekonomika usług pocztowych", Nera 2004; „Rozwój konkurencji w sektorze pocztowym" Ecorys 2005 (dalej Ecorys 2005); „Główne wydarzenia w europejskim sektorze pocztowym" Wik-Consult 2004 (dalej Wik 2004); Wik 2006, PwC 2006

W niektórych przypadkach na poziomie państwa członkowskiego potrzebne mogą być pewne środki w związku z niewystarczającym stopniem przygotowania uprzywilejowanego operatora. Powinno to umożliwić uprzywilejowanemu operatorowi restrukturyzację bez pogarszania jakości usługi powszechnej. Potwierdzenie ostatecznej daty pełnego otwarcia rynku stanowić będzie zachętę do sfinalizowania przygotowań w terminie. Wszelkie problemy szczególne, z którymi mogą borykać się niektórzy operatorzy świadczący usługę powszechną mogą być zminimalizowane za pomocą dodatkowych zabezpieczeń - bez konieczności odkładania pełnego otwarcia rynku na termin późniejszy niż 2009 r.

4.6. Ryzyko związane z opóźnieniem reformy

W przypadku braku perspektywy rzeczywistego otwarcia rynku, świadczenie usługi powszechnej w dłuższej perspektywie czasowej może być zagrożone[18]. Potrzebne są dalsze inwestycje, które pozwolą sprostać nowym wyzwaniom rynkowym oraz kontynuować świadczenie usługi powszechnej w czasie, gdy stojące w obliczu restrykcji budżetowych rządy krajowe są coraz mniej skłonne do inwestycji w infrastrukturę pocztową[19]. Oceniając możliwość inwestycji w tym sektorze, odnośne podmioty będą potrzebować pewności w odniesieniu do regulacji, a także potwierdzenia otwarcia rynku, aby odblokować potencjał rynku pocztowego.

Ponadto dalsza ochrona monopolu oznaczałaby brak niezbędnych zachęt dla uprzywilejowanych operatorów do zapewnienia jakości i efektywności z korzyścią dla wszystkich uczestników. Perspektywa rosnących (bez końca) cen skłoni użytkowników do korzystania z alternatywnych środków komunikacji. Zniechęcałoby to także do realizacji obecnych planów inwestycyjnych, ograniczyło dążenia innowacyjne oraz usługi o wartości dodanej. Co więcej, w dłuższym horyzoncie czasowym zagrożone byłyby miejsca pracy w sektorze pocztowym, a także w sektorach powiązanych, zależnych od dynamiki sektora pocztowego. Krótko mówiąc, opóźnienie procesu stanowiłoby niewłaściwy sygnał dla rynku.

W przypadku powstrzymania się od dalszego otwarcia rynku niezbędna byłaby dodatkowa interwencja regulacyjna, stymulująca i ukierunkowująca konkurencję, przy czym niekoniecznie zapewniająca większą efektywność i orientację na klienta. Byłoby to sprzeczne z ideą lepszej i precyzyjniejszej regulacji, a takie właśnie podejście jest coraz szerzej przyjmowane w UE[20].

5. ŚRODKI UZUPEŁNIAJĄCE I TOWARZYSZĄCE GWARANTUJĄCE USŁUGĘ POWSZECHNĄ PRZY PEŁNYM OTWARCIU RYNKU

5.1. Różne warstwy środków: siły rynku, uregulowania UE/państw członkowskich

Istnieje szereg możliwości związanych z działaniem sił rynku oraz uregulowaniami UE lub krajowymi, które pomogą w otwarciu rynku, jednocześnie gwarantując usługę powszechną. Pierwszym krokiem jest zaangażowanie się operatorów świadczących usługę powszechną w dostosowanie się do nowej sytuacji oraz w umożliwienie usłudze powszechnej korzystania z dynamicznej efektywności (poprzez reorganizację, większe nastawienie na klienta lub dostosowanie personelu). Drugim krokiem jest zapewnienie klientom korzystającym z usług

---

18 „Zapewnienie klientom wyboru: w pełni otwarty rynek usług pocztowych", Postcomm 2005

19 Wik 2006, str. 159

20 „Lepsza regulacja dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej", SEC(2005) 175

pocztowych dodatkowych gwarancji dotyczących usługi powszechnej poprzez ramy regulacyjne na poziomie UE i/lub państwa członkowskiego. Poza tym, o ile jest to potrzebne i uzasadnione, powinna istnieć możliwość domagania się finansowania usługi powszechnej.

W takiej kolejności te różne środki oferują decydentom szeroki zakres opcji, spośród których mogą wybrać tą, która najlepiej odpowiada specyfice danego kraju. Liczne badania naukowe i analizy przypadków potwierdzają, że środki takie mogą zostać wdrożone przy odpowiednim zaangażowaniu stron zainteresowanych.[21]

5.2. Reakcje rynku: dynamiczna efektywność

Rosnący obrót:

Ze względu na znaczenie korzyści skali dla świadczenia usługi powszechnej, wielkość obrotu pocztowego ma kluczowe znaczenie dla złagodzenia potencjalnego niekorzystnego wpływu otwarcia rynku. Oczekuje się poważnego wzrostu obrotu na rynkach o niewielkiej liczbie przesyłek na 1 mieszkańca[22], zwłaszcza tych, na które otwarcie rynku prawdopodobnie wywrze największy wpływ[23]. Ponadto rozszerzenie partnerstwa z przemysłem pocztowym może znacząco poprawić warunki dalszego wzrostu obrotu pocztowego. Stymulując wykorzystanie poczty jako środka komunikacji, w tym przesyłek typu „direct mail", mających tu największe znaczenie, czynniki te przyczyniają się w sposób bezpośredni i pośredni do świadczenia usługi pocztowej.

Dywersyfikacja dochodów:

Operatorzy pocztowi, dysponując pewną swobodą handlową, mają rynkowe możliwości dywersyfikacji swoich dochodów i zyskania korzyści zakresu. Wykorzystując wewnętrzne subsydia krzyżowe, operatorzy świadczący usługę powszechną mogą pośrednio zabezpieczyć swoją zdolność świadczenia powszechnej usługi pocztowej w razie konieczności. Operatorzy pocztowi mają szerokie pole do dalszego zaangażowania się w udane dodawanie rodzajów działalności do łańcucha wartości oraz w budowę szerszego portfolio usług. Wielu operatorów różnej wielkości i zakresu ambicji zaangażowało się już z powodzeniem w działalność bankowo-pocztową, rozwój działalności detalicznej, logistykę i przesyłki ekspresowe, działania w skali regionalnej i międzynarodowej lub rozszerzone partnerstwo z przemysłem logistycznym[24].

Restrukturyzacja operatorów świadczących usługę powszechną

Reorganizacja przedsiębiorstw uprzywilejowanych jest elementem kluczowym dla przystosowania się do pełnego otwarcia rynku, który powinien umożliwić im stawienie czoła konkurencji, a jednocześnie utrzymanie poziomu usługi powszechnej i faktyczne zapewnienie wszystkim użytkownikom bardziej efektywnych usług. Szereg wzorców odniesienia wskazuje, że istnieją znaczne możliwości redukcji kosztów oraz restrukturyzacji według różnych harmonogramów i metod[25].

---

21 Wik 2004; Ecorys 2005; Wik 2006; BCG 2006; PwC 2006

22 Wik 2006, str. 202

23 PwC 2006, str. 119

24 Wik 2004; BCG 2006; PwC 2006

25 PwC 2006, str. 177; BCG 2006, str. 52

Ponadto ponieważ znaczny odsetek pracowników zbliża się do wieku emerytalnego, możliwe powinno być stopniowe dostosowanie poziomu zatrudnienia, o ile stanie się to konieczne w celu przystosowania się do nowej sytuacji rynkowej.

5.3. Gwarancje regulacyjne

Nie ma jednego słusznego rozwiązania w zakresie przygotowania się do otwarcia rynku. Połączenie różnych proaktywnych środków na poziomie rynku oraz zdecydowane zaangażowanie w reformę pozwoli operatorom świadczącym usługę powszechną stawić czoła otwarciu rynku, a także czerpać z niego korzyści. Ponadto na miejscu mogą być pewne środki regulacyjne stanowiące uzupełniające zabezpieczenia usługi powszechnej.

Środki gwarantujące usługę powszechną

Dyrektywa pocztowa (np. art. 4 i 22) w sposób wyraźny zapewnia państwom członkowskim ramy zagwarantowania świadczenia usługi powszechnej, w tym wyraźne wymogi dotyczące ochrony klienta. Do monitorowania świadczenia usługi powszechnej, jeśli jest ono zagrożone, i podejmowania odpowiednich środków najlepiej nadają się powołane dyrektywą pocztową krajowe organy regulacyjne. Mają one możliwość ustalania najbardziej efektywnego i najwłaściwszego mechanizmu gwarantującego dostępność usługi powszechnej, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad obiektywności, przejrzystości, niedyskryminacji, proporcjonalności oraz minimalizacji zniekształcenia rynku.

Dostęp do infrastruktury operatora świadczącego usługę powszechną

Dostęp do infrastruktury operatora świadczącego usługę powszechną w środowisku, w którym działa wielu operatorów może być zagwarantowany w drodze porozumień między operatorami, jak pokazuje przykład szwedzki, jednakże funkcję monitorującą w tym zakresie mogą także przyjąć krajowe organy wykonawcze.

Odpowiednie zasady dotyczące dostępu do sieci podrzędnych (udzielanie konkurentom dostępu do sieci operatora uprzywilejowanego na etapie doręczania) mogą przyczynić się do finansowania usługi w obszarach wiejskich lub o podwyższonych kosztach[26]. Zagadnienie to optymalnie uregulować można na poziomie krajowym, co pozwoli na elastyczność i uwzględnienie uwarunkowań krajowych.

Komercyjna elastyczność dla poczty biznesowej

Zniesienie wymogu jednolitej ceny dla poczty biznesowej oraz zapewnienie operatorom świadczącym usługę powszechną pewnej odpowiedniej elastyczności w ustalaniu cen pomoże im znacząco w dostosowaniu się do otwarcia rynku[27].

Wspólna rola organów regulacyjnych i ds. konkurencji

Istnieje ryzyko, że konkurencja nie rozwinie się zgodnie z przewidywaniami i że nie zostaną zrealizowane płynące z konkurencji korzyści opisane w poprzednich sekcjach. W fazie

---

[26] PwC 2006, str. 129; Wik 2005, str. 94

[27] Wik 2005, str. 138; PwC 2006, str. 115

początkowej konkurencja jest krucha, potrzebne więc będzie odpowiednie monitorowanie ze strony organów regulacyjnych i ds. konkurencji[28].

Zastosowanie zasad koncesjonowania w wyjątkowych okolicznościach

Jeżeli jest to odpowiednie i proporcjonalne, zasady koncesjonowania mogą nadal dopuszczać wprowadzenie wobec nowych operatorów pocztowych szczególnych wymogów dotyczących jakości, dostępności oraz realizacji odnośnej usługi w celu zagwarantowania usługi powszechnej.

Pułapy cenowe

Regulator krajowy ma możliwość (poprzez odpowiednie pułapy cenowe) kontrolowania zakresu i tempa wszelkich ewentualnych wzrostów cen oraz utrzymywania cen na zasadnym i uzasadnionym poziomie.

5.4. Gwarancje dotyczące finansowania usługi powszechnej

Nawet po wprowadzeniu przez państwa członkowskie niezbędnych środków ułatwiających dostosowanie środowiska regulacyjnego i rynkowego do warunków większej konkurencji[29] nie da się wykluczyć, że w niektórych państwach członkowskich wymagane może być nadal finansowanie wszelkich uzasadnionych rezydualnych kosztów netto świadczenia usługi powszechnej. W odniesieniu do zastrzeżonego obszaru dostępny jest szereg alternatywnych sposobów zapewnienia rekompensaty (pomoc państwa, opłaty sektorowe lub fundusz kompensacyjny) lub usługi (zamówienie publiczne, nałożenie na pozostałych operatorów obowiązku świadczenia usługi powszechnej). Takie potencjalnie uzupełniające się mechanizmy można wdrożyć na poziomie krajowym w stopniu, w jakim są potrzebne i odpowiednio uzasadnione. Implikowane zastosowanie kryterium proporcjonalności zaprowadziłoby większą dyscyplinę niż zastrzeżony obszar.

6. WNIOSEK

Usługa powszechna może zostać zagwarantowana przy pełnym otwarciu rynku w 2009 r.

Podsumowując, podejście wybrane przez ustawodawcę UE 15 lat temu, a więc przewidujące pełne urzeczywistnienie wewnętrznego rynku pocztowego oraz wysoką jakość pocztowej usługi powszechnej wydaje się być możliwe do utrzymania i do realizacji we wszystkich państwach członkowskich do 2009 r. Z drugiej strony, z opóźnieniem procesu wiąże się poważne ryzyko, gdyż rynek ewoluuje szybko i wymaga dalszych reform. Największe korzyści pod względem powszechnej usługi pocztowej, poziomu zatrudnienia oraz dla klientów, włącznie z konsumentami, zostałyby zapewnione, gdyby tej ewolucji towarzyszyło odpowiednie monitorowanie regulacyjne, umożliwiające odnośnym podmiotom lepszą interakcję na konkurencyjnym rynku.

---

[28] „Wpływ konkurencyjnego wejścia na szwedzki rynek pocztowy", Cohen R et al 2006; Wik 2005; Ecorys 2005; Wik 2006, załącznik A2

[29] Patrz zwłaszcza projekt Komisji w sprawie pocztowego VAT (COM (2003) 234 zmieniony przez COM (2004) 468), nadal rozpatrywany przez Radę.

W odniesieniu do europejskich pocztowych ram regulacyjnych, nieuwzględnienie rozwoju sytuacji na ewoluującym rynku może osłabić długoterminową stabilność usługi powszechnej, ponieważ braknie odpowiedniej zachęty dla sił rynku.

Środki zabezpieczające i alternatywne mechanizmy finansowania działają

Tam, gdzie jest to potrzebne, już funkcjonuje, lub może zostać wprowadzony zbiór środków pomocniczych zapewniających odpowiednie wsparcie dla usługi powszechnej w kontekście ewolucji rynku, a co za tym idzie gwarantujących, że efektywne i niezawodne usługi pocztowe zaspokajać będą potrzeby obywateli UE. Środki takie mogą być także pomocne dla poszczególnych rynków, na których poziom przygotowania operatora świadczącego usługę powszechną jest nadal niewystarczający.

Określono alternatywne mechanizmy finansowania, w razie konieczności i o ile jest to proporcjonalne kompensujące koszt świadczenia usługi powszechnej. W ramach pocztowych UE zasada pomocniczości umożliwi zastosowanie najlepiej dostosowanego połączenia różnych środków w celu zagwarantowania świadczenia usługi powszechnej.

Kolejne kroki

Pełne otwarcie rynku to dopiero pierwszy krok w kierunku realizacji celu zapewnienia efektywnej konkurencyjności rynku, co zagwarantuje długoterminową stabilność powszechnej usługi pocztowej. Przewiduje się okres przejściowy dla rynku, w którym siły rynku dostosują się do nowej sytuacji. Po ustabilizowaniu się rynku pocztowego pomocnicze środki regulacyjne mogą przestać być potrzebne i/lub nowe mogą okazać się konieczne. W tym okresie przejściowym operatorzy będą musieli się dostosować, a regulatorzy będą musieli ściśle monitorować rozwój sytuacji, aby zapewnić obywatelom UE i przedsiębiorstwom pełnię korzyści związanych z wysokim poziomem usługi powszechnej oraz większą orientacją na klienta ze strony wszystkich operatorów pocztowych.