KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 18.10.2006
KOM(2006) 596 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Výhľadová štúdia o vplyve úplného dokončenia vnútorného trhu poštových služieb v roku 2009 na univerzálne služby

SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Výhľadová štúdia o vplyve úplného dokončenia vnútorného trhu poštových služieb v roku 2009 na univerzálne služby

(Text s významom pre EHP)

1. SÚVISLOSTI A ÚČEL TEJTO SPRÁVY

Hlavným cieľom poštovej politiky od jej začiatku pred viac ako 15 rokmi bolo zabezpečiť udržateľné vysokokvalitné univerzálne služby pre všetkých zákazníkov a obyvateľov EÚ v celom Spoločenstve. Program poštovej reformy EÚ schválený zákonodarcami spočíva v obozretnom, postupnom zavádzaní hospodárskej súťaže na trhy poštových služieb s cieľom zlepšiť efektívnosť, kvalitu a sortiment poštových služieb – s prípadným zameraním sa na úplné otvorenie trhu. V posledných 15 rokoch sa zostávajúce monopoly postupne obmedzili a poskytovateľom poštových služieb sa poskytol čas na prispôsobenie ich organizácií novej situácii. V poštovej smernici sa rok 2006 označuje ako rok, kedy má Komisia potvrdiť, či program poštovej reformy možno dodržať a či možno prijať posledné opatrenie na úplné otvorenie trhu v roku 2009, ako sa stanovuje v smernici. V smernici sa výslovne vyžaduje[1], aby Komisia v tejto rozhodujúcej chvíli predložila „výhľadovú štúdiu“, v ktorej posúdi, či je to realizovateľné pri zachovaní univerzálnych služieb.

Analýza uvedená v tejto štúdii sa zameriava na vyhliadky do budúcnosti a hodnotí sa v nej, čo by sa stalo s univerzálnymi službami pri úplnom otvorení trhu v roku 2009. Túto otázku nie je možné zodpovedať bez reakcie na úzko súvisiacu otázku, ako sa má univerzálna služba financovať bez existencie monopolu (alebo „vyhradenej oblasti“). Komisia v tejto štúdii úmyselne zvolila veľmi opatrný postup, ktorý sa zameriava na dlhodobú udržateľnosť poskytovania univerzálnych služieb v prospech obyvateľov a podnikov EÚ.

Táto výhľadová štúdia Komisie, sa zakladá na zisteniach sektorovej štúdie o vplyve úplného otvorenia trhu na univerzálne služby[2], ktorú vypracovala spoločnosť PriceWaterhouseCoopers (PWC). Okrem toho sa zakladá na mnohých iných prvkoch, najmä na zisteniach predchádzajúcich sektorových štúdií[3], odborných správach, rozsiahlych konzultáciách so zainteresovanými subjektmi, výskume, ako aj skúsenostiach s hospodárskou súťažou na trhoch poštových služieb a v iných sektoroch.

V tejto správe sa opätovne zdôrazňujú ciele poštovej reformy EÚ a predkladá sa súčasná situácia poštových univerzálnych služieb v EÚ vrátane budúcich trendov na trhu. Hodnotí sa v nej možný vplyv a príležitosti, ktoré vnútorný trh poštových služieb, otvorený hospodárskej súťaži, bude mať na univerzálnu službu a súvisiace ciele Spoločenstva v tejto oblasti

---

1 Článok 7 ods. 3 smernice 97/67/ES, zmenenej a doplnenej smernicou 2002/39/ES.

2 „Vplyv úplného dokončenia vnútorného trhu poštových služieb v roku 2009 na univerzálnu službu“, PriceWaterhouseCoopers, 2006 (ďalej len „PwC 2006“).

3 Komisia od začiatku poštovej reformy EÚ objednala 20 štúdií: pozri: http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm.

(zamestnanosť a sociálne hľadiská). Napokon sa správa zameriava na možné sprievodné opatrenia týkajúce sa zmiernenia možných rizík vrátane finančných mechanizmov pre univerzálne služby.

2. CIELE POŠTOVEJ REFORMY EÚ

Poštová reforma EÚ bola navrhnutá na zlepšenie statickej situácie v rôznej kvalite a obmedzenom výbere v poštových službách poskytovaných dominantnými poskytovateľmi služieb, ktorí mali poštové monopoly v každom členskom štáte.

Reagujúc na nastávajúce zmeny na tradičnom trhu poštových služieb a potrebu rozvinúť európsky vnútorný trh poštových služieb, sa zákonodarcovia EÚ rozhodli zaviesť na trh hospodársku súťaž vo väčšom rozsahu, aby sa podnietilo zameriavanie sa na potrebu efektívnosti a lepšej kvality[4] v potrebnom rozsahu. Vytvoril sa regulačný rámec s cieľom monitorovať vývoj na trhu a kontrolovať poskytovanie univerzálnych služieb.

Definícia univerzálnych poštových služieb EÚ sa zakladá na dvoch hlavných prvkoch: rozsahu služieb a podmienkach spojených s ich poskytovaním. Univerzálne služby sú definované v článku 3 poštovej smernice[5]. Možno ich zhrnúť ako prístup k rozsahu služieb (listy, balíky, cenné listy a doporučené zásielky, iné poštové zásielky) za podmienok prístupnosti (ceny) a požiadaviek na dostupnosť a kvalitu (zber a doručovanie zásielok 5 dní v týždni, obmedzený čas na dopravu) a dodržiavania „základných požiadaviek“ (napr. dôvernosť korešpondencie).

V súlade so zásadou subsidiarity sa obsiahla definícia univerzálnych služieb uvedená v poštovej smernici uplatňuje v EÚ rôznymi spôsobmi, čo odráža vnútroštátne a spoločenské potreby. Výnimky sú povolené za výnimočných okolností (napr. zníženie frekvencie doručovania vo veľmi vzdialených oblastiach).

Financovanie univerzálnych služieb sa dnes vo väčšine členských štátov stále opiera o vyhradenú oblasť alebo zostávajúci monopol (doplnené o úspory z rozsahu), z ktorých majú prospech dominantní verejní poskytovatelia poštových služieb. Ak vyhradená oblasť predstavuje pohodlný mechanizmus na financovanie poskytovania univerzálnych služieb, zostáva najvýznamnejšou prekážkou pre dosiahnutie vnútorného trhu poštových služieb. Ako sa uviedlo v Zelenej knihe o rozvoji jednotného trhu poštových služieb z roku 1992, poskytovatelia služieb sa musia vhodne motivovať, aby prispôsobili služby, inovovali a poskytovali účinné univerzálne služby všetkým obyvateľom EÚ. Logiku kontrolovaného otvárania trhu preto Komisia potvrdila v roku 1992, Rada v roku 1994, Európsky parlament a Rada v roku 1997 a 2002 a následné správy Komisie o uplatňovaní poštovej smernice za podmienky, pokiaľ budú univerzálne služby zabezpečené[6].

---

4 Zelená kniha o rozvoji vnútorného trhu pre poštové služby, KOM(91)476, konečné znenie.

5 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/67/ES o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb, zmenená a doplnená smernicou 2002/39/ES.

6 KOM(91) 476, konečné znenie; Ú. v. ES C 48, 16.2.1994; smernica 97/67/ES a smernica 2002/39/ES; KOM(2002) 632, konečné znenie; KOM(2005)102, konečné znenie; KOM(2006) 595.

3. POSKYTOVANIE UNIVERZÁLNYCH POŠTOVÝCH SLUŽIEB: SÚČASNÁ SITUÁCIA

Nedávna analýza naznačuje, že v Európe existuje dostatočná úroveň rozvoja univerzálnych poštových služieb: univerzálne služby dosahujú vysokú kvalitu, ceny sú dostupné, prístup k službám je ľahký a mnohí poskytovatelia dosahujú značné zisky[7]. Na doterajší pozitívny vplyv poštovej reformy poukázali a aj správy Komisie o uplatňovaní poštovej smernice[8], ako aj posledná rezolúcia Európskeho parlamentu[9].

Súčasná situácia tiež naznačuje, že poštová služba sa radikálne odlišuje od tradičnej poštovej služby: poskytovatelia poštových služieb sú teraz komplexní moderní odvetvoví prevádzkovatelia, ktorí si konkurujú s inými komunikačnými médiami v dynamickom prostredí. Viac ako 87,5 % poštových zásielok zasielajú podniky. Posledný technologický vývoj navyše ovplyvnil pôsob poskytovania poštových služieb a tiež aj ovplyvnil ich hlavnú činnosť. Hospodárske subjekty, najmä malé a stredné podniky, ktoré zohrávajú aktívnu úlohu v rôznych štádiách poštového hodnotového reťazca, predstavujú v tomto kontexte významný zdroj príležitostí pre budúci rast sektora poštových služieb[10].

Niektoré členské štáty už zaviedli hospodársku súťaž do poštových služieb v úplnom alebo značnom rozsahu skôr, ako sa stanovuje v programe EÚ, alebo sa prijali plány na jej zavedenie v očakávanom rozsahu približne 60 % objemu listových zásielok EÚ bude do roku 2008 úplne otvorených hospodárskej súťaži. V týchto krajinách sa aj napriek neprítomnosti vyhradenej oblasti, požiadavky na univerzálne služby zachovali a splnili. Príklady zo Švédska, Fínska a Spojeného kráľovstva dokazujú, že efektívnosť a spoľahlivosť poštových služieb sa zlepšila, a že uspokojuje potreby obyvateľov a podnikov[11]. Vnímanie prístupu k poštovým službám zo strany spotrebiteľov je na jednotlivých vnútroštátnych trhoch veľmi rozdielne[12].

Analýza podrobného zabezpečovania požiadaviek na poskytovanie univerzálnych služieb (prijateľné ceny, stanovená kvalita, všeobecná existencia siete poštových úradov), ako aj zmien v pracovnom prostredí dokazuje, že poskytovatelia služieb a zákazníci pociťujú vplyv zmien v sektore bez ohľadu na otvorenie trhu. Základné faktory zmeny, ako sú dopyt, technologický vývoj, organizačné zmeny a regulačné režimy, ovplyvňujú spôsob poskytovania univerzálnych služieb[13]. Rozvinula sa nová dynamika, ktorá prináša vyššiu profesionalitu pri poskytovaní univerzálnych služieb, lepšie služby a vyššiu hodnotu poskytovanú zákazníkom.

---

7 „Hlavný vývoj v sektore poštových služieb“ (2004 - 2006), WIK-Consult 2006 (ďalej len „Wik 2006“).

8 KOM(2002) 632, KOM(2005) 102, KOM(2006) 595.

9 Rezolúcia Európskeho parlamentu o uplatňovaní poštovej smernice (smernica 97/67/ES, zmenená a doplnená smernicou 2002/39/ES) (2005/2086(INI)), február 2006.

10 „Manifest európskych pôšt: rast, partnerstvo a inovácia v meniacom sa odvetví“, skupina poštových užívateľov, 2006.

11 „Široká hospodárska analýza vplyvu liberalizácie trhu poštových služieb“, Švédsky inštitút pre rastové politické štúdie 2005.

12 *Zdroj*: Prieskum Eurobarometer 2002 (iba EÚ 15), 2003 (iba nové členské štáty), 2004, 2006 a skupinové diskusie 2006.

13 „Technológia a inovácia v sektore poštových služieb“, A. D. Little 2004; „Európska krajina v roku 2015“, Boston Consulting Group, 2006 (ďalej len „BCG 2006“).

4. MOŽNÝ VPLYV ÚPLNE OTVORENÉHO TRHU NA UNIVERZÁLNE SLUŽBY

4.1. Vplyv na poskytovanie univerzálnych služieb

Prístup k poštovým službám

Zmena tradičného spôsobu prístupu k univerzálnym poštovým službám je už zjavná, odráža najmä to, aký majú teraz zákazníci prístup k poštovým službám, po úplnom otvorení trhu sa žiadna ďalšia podstatná zmena neočakáva. Z pozitívneho hľadiska sa očakávajú lepšie usporiadané a kvalitnejšie služby, z negatívneho hľadiska môže byť ovplyvnený prístup vo vzdialených oblastiach, čo môže znamenať potrebu pomocných opatrení, ak poskytovatelia univerzálnych služieb a ostatné trhové subjekty neponúkajú dostatočné alternatívy. V prostredí s viacerými poskytovateľmi služieb bude najmä počas prechodného obdobia potrebný regulačný dohľad s cieľom zabezpečiť spotrebiteľom a malým a stredným podnikom prístup k službám.

Kvalita služieb

Doručovanie na všetkých miestach a vysoká kvalita služieb sú najvýznamnejšími marketingovými výhodami dominantných poskytovateľov univerzálnych služieb. V ich prípade by nebolo logické, aby pri úplnej hospodárskej súťaže znížili svoje štandardy. V prípade menej atraktívnych segmentov trhu, bez konkurenčného tlaku, môže byť potrebná stála regulačná kontrola a monitorovanie s cieľom zaručiť kvalitu[14].

Cena a dostupnosť

Vo všeobecnosti je očakávaným vplyvom úplného otvorenia trhu na univerzálne služby lepšie prispôsobenie služieb skutočným potrebám a ochota spotrebiteľov a malých spoločností za tieto služby zaplatiť. V prípade menších spotrebiteľov, a najmä v prípade tých spotrebiteľov, ktorí vynakladajú iba veľmi malú časť ich celkového rozpočtu na poštové služby, má cenová stabilita naďalej veľký význam a na kontrolu vývoja cien možno zaviesť regulačné ochranné opatrenia vo forme mechanizmov ohraničenia výšky cien.

4.2. Vplyv na financovanie univerzálnych služieb

Trhové sily budú stále viac prispievať k efektívnejšiemu poskytovaniu univerzálnych služieb a obmedzovať náklady zostatkovej časti, ktorá nemá žiaden hospodársky prínos. Budúcnosť univerzálnych služieb však nemožno ponechať iba na trhové sily. Poskytovateľom univerzálnych služieb sa musí poskytnúť určitý stupeň slobody pri obchodovaní (najmä odstránenie obmedzenia jednotnosti cien v prípade hromadnej pošty), v opodstatnených a náležitých prípadoch môže byť potrebné ad hoc financovanie. Okrem toho možno zaviesť aj regulačné opatrenia, najmä na trhoch s nízkymi objemami na obyvateľa.

4.3. Vplyv na zamestnanosť

Reštrukturalizácia dominantných poskytovateľov je prebiehajúcim trendom, otvorenie trhu je iba jedným z jeho hnacích motorov. Celkovo existuje väčší potenciál, ktorý možno získať pri podpore dynamickejšieho otvoreného trhu, ktorý bude využívať širšie odvetvie, ako pri

[14] „Vývoj regulačného modelu pre európske poštové služby“, Wik-Consult 2005 (ďalej len „Wik 2005“).

zachovaní súčasného status quo[15]. Očakáva sa, že vplyv úplného otvorenia trhu na rozšírenie celkovej veľkosti trhov poštových služieb a uľahčenie integrácie a konkurencieschopnosti s alternatívnymi spôsobmi komunikácie a dopravy bude ďalej prispievať k zachovaniu udržateľnej zamestnanosti u poskytovateľov univerzálnych služieb, ako aj k uľahčeniu vytvárania nových pracovných miest u ostatných prevádzkovateľov a nových subjektov.

4.4. Vplyv na územnú a sociálnu kohéziu

Poskytovatelia univerzálnych služieb môžu v rozsahu, v akom plnia sociálnu úlohu, požadovať primeranú finančnú náhradu. Príslušné odpovede by sa mali a môžu nájsť na vnútroštátnej úrovni, kde takéto požiadavky možno najlepšie posúdiť a možno poskytnúť primeranú odpoveď z hľadiska financovania (pozri príklady z Francúzska a Nórska)[16].

4.5. Význam rozdielov v členských štátoch

Dôležitá skutočnosť, ktorú treba vziať do úvahy pri tomto hodnotení, je rôzny vplyv otvorenia trhu v každom členskom štáte s prihliadnutím na situáciu na jeho vnútroštátnom trhu poštových služieb a rôzne štádiá pripravenosti dominantných poskytovateľov univerzálnych služieb. Konštatuje sa, že v závislosti od týchto rozdielov môže byť otvorenie trhu v niektorých členských štátoch na úkor poskytovania univerzálnych služieb. V štúdii, ktorú vykonala PWC, sa preskúmali všetky rozdiely v rámci EÚ v prípade úplného otvorenia trhu a dospelo sa k záveru sa, že v žiadnom členskom štáte by otvorenie trhu v roku 2009 neohrozilo univerzálne služby a nemuselo by sa v dôsledku toho posunúť na neskôr. To potvrdzuje aj vlastné hodnotenie Komisie a iné hodnotenia, najmä štúdia Ecorys, v ktorej sa poskytujú ďalšie podrobné informácie o perspektívach rozvoja hospodárskej súťaže na každom trhu, dve následné štúdie o rozvoji európskeho trhu poštových služieb, ktoré vypracovala spoločnosť Wik-Consult a štúdia o ekonomike poštových služieb, ktorú vypracovala spoločnosť Nera (hoci tieto tri štúdie formálne neposkytujú údaje o krajine, uberajú sa rovnakým smerom)[17].

V jednotlivých prípadoch môžu byť potrebné určité opatrenia na úrovni členského štátu s cieľom zamerať sa na nedostatočný stupeň pripravenosti etablovaného prevádzkovateľa. To by malo etablovanému prevádzkovateľovi umožniť reštrukturalizáciu bez zhoršenia úrovne univerzálnej služby. Potvrdenie konečného dátumu pre úplné otvorenie trhu podnieti včasné ukončenie prípravy. Akékoľvek špecifické problémy, ktoré môžu mať niektorí poskytovatelia univerzálnych služieb, možno zmierniť dodatočnými ochrannými opatreniami – bez potreby posunúť úplné otvorenie trhu za rok 2009.

4.6. Riziká oneskorenia reformy

Bez perspektívy skutočného otvorenia trhu môže byť dlhodobé poskytovanie univerzálnych služieb ohrozené[18]. Ďalšie investície sú potrebné na splnenie nových výziev na trhu a na pokračovanie v poskytovaní univerzálnych služieb, keďže národné vlády, ktoré čelia rozpočtovým obmedzeniam, sa stávajú menej pripravenými investovať do poštovej

---

15 BCG 2006 s. 19.

16 PwC 2006 s. 169.

17 „Ekonomika poštových služieb“, Nera 2004; „Vývoj hospodárskej súťaže v sektore poštových služieb“, Ecorys 2005 (ďalej len „Ecorys 2005“); „Hlavný vývoj v európskom sektore poštových služieb“, Wik-Consult 2004 (ďalej len „Wik 2004“); Wik 2006, PwC 2006.

18 „Dať zákazníkom na výber: úplne otvorený trh poštových služieb“, Postcomm 2005.

infraštruktúry[19]. Subjekty budú pri zvažovaní investície v sektore potrebovať regulačnú istotu a potvrdenie otvorenia trhu na uvoľnenie potenciálu trhu poštových služieb.

Okrem toho by pokračujúca ochrana monopolu v potrebnej miere nestimulovala dominantných poskytovateľov, aby poskytovali kvalitu a efektívnosť v prospech všetkých užívateľov. Perspektívy (stáleho) zvyšovania cien budú pobádať užívateľov, aby prešli k alternatívnym prostriedkom komunikácie. Tým by sa narušili aj súčasné investičné plány, obmedzila snaha o inovácie a služby s pridanou hodnotou. Navyše by pracovné miesta v sektore poštových služieb boli v dlhodobom horizonte ohrozené, ako aj pracovné miesta vo vedľajších sektoroch, ktoré závisia od dynamického trhu poštových služieb. V krátkosti, oneskorenie procesu by dalo nesprávny signál trhu.

Bez ďalšieho otvorenia trhu by bola potrebná dodatočná regulačná intervencia na podnietenie a riadenie hospodárskej súťaže, ktorá by nevyhnutne nemusela viesť k vyššej efektívnosti a zameraniu sa na zákazníka. To by bolo v rozpore s myšlienkou lepšej a cielenejšej regulácie, prístupom, ktorý sa v EÚ čoraz viac uplatňuje[20].

5. DOPLNKOVÉ A SPRIEVODNÉ OPATRENIA NA OCHRANU UNIVERZÁLNYCH SLUŽIEB PRI ÚPLNOM OTVORENÍ TRHU

5.1. Rôzne stupne opatrení: trhové sily, regulácia EÚ/členských štátov

Existuje rad možností, ktoré budú dôsledkom trhových síl a regulácie EÚ alebo vnútroštátnej regulácie, ktoré pomôžu pri otvorení trhu, pričom sa zabezpečia univerzálne služby. Prvým krokom je záväzok poskytovateľov univerzálnych služieb prispôsobiť sa novej situácii a umožniť, aby sa pri univerzálnych službách využívala dynamická výkonnosť (prostredníctvom reorganizácie, väčšej orientácie na zákazníka alebo prispôsobenia pracovných síl). Druhým krokom je poskytnúť užívateľom poštových dodatočné záruky pre univerzálne služby prostredníctvom regulačného rámca na úrovni EÚ a/alebo členských štátov. Napokon, ak je to potrebné a opodstatnené, malo by byť možné požiadať o financovanie univerzálnych služieb.

Tieto rôzne opatrenia ponúkajú subjektom s rozhodovacími právomocami široký rozsah možností, z ktorých si môžu vybrať tak, aby najlepšie vyhovovali ich vnútroštátnym špecifikám. Početné výskumné a prípadové štúdie potvrdzujú, že tieto opatrenia možno implementovať s príslušným záväzkom zainteresovaných subjektov[21].

5.2. Odpovede trhu: dynamická výkonnosť

Zvýšenie objemov:

Vzhľadom na význam úspor z rozsahu pri poskytovaní univerzálnych služieb prispievajú objemy poštových zásielok rozhodujúcou mierou k zmierneniu možného vplyvu otvorenia trhu. V prípade trhov s nízkym objemom na obyvateľa[22] sa očakáva podstatný rast, najmä na

---

19 Wik 2006 s. 159.

20 „Lepšia regulácia pre rast a pracovné miesta v Európskej únii“, SEK(2005) 175.

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

22 Wik 2006 s. 202.

tých trhoch, ktoré otvorenie trhu pravdepodobne najviac ovplyvní[23]. Napokon, väčšia spolupráca so sektorom poštových služieb môže podstatne prispieť k zlepšeniu podmienok pre ďalšie zvýšenie objemov. Podnietením používania poštových zásielok ako komunikačného média – vrátane adresných reklamných zásielok ako hlavného prispievateľa – tieto faktory priamo a nepriamo prispejú k poskytovaniu univerzálnych služieb.

Diverzifikácia príjmov:

Za predpokladu určitej slobody obchodovania existujú trhové príležitosti pre poskytovateľov poštových služieb, aby mohli diverzifikovať príjmy a využiť úspory z rozsahu. Na základe vnútorných krížových dotácií môžu poskytovatelia univerzálnych služieb v prípade potreby nepriamo zabezpečiť ich možnosť poskytovať univerzálne poštové služby. Prevádzkovatelia poštových služieb majú široký priestor na to, aby ďalej úspešne pridávali činnosti do hodnotového reťazca a budovali širšie portfólio služieb. Mnohí poskytovatelia rôznej veľkosti a s rôznymi ambíciami sa už úspešne prevádzkujú poštové banky, zaoberajú sa rozvojom maloobchodných činností, logistikou a expresnými zásielkami, regionálnym alebo medzinárodným rozvojom alebo vo väčšej miere spolupracujú s odvetvím logistiky[24].

Reštrukturalizácia poskytovateľov univerzálnych služieb

Reorganizácia činností dominantných poskytovateľov je základnou súčasťou prispôsobenia sa na úplné otvorenie trhu, ktorá by im mala umožniť čeliť hospodárskej súťaži pri zachovaní úrovne univerzálnych služieb a v skutočnosti poskytovať všetkým užívateľom účinnejšie služby. Mnohé štandardy naznačujú, že existuje široký priestor pre zníženie nákladov a zdôrazňujú možnosti reštrukturalizácie v rôznom časovom horizonte a rôznymi spôsobmi[25].

Vzhľadom k tomu, že veľká časť pracovníkov sa blíži k dôchodkovému veku, malo by byť možné postupne prispôsobovať úroveň zamestnanosti, ak sa to stane nevyhnutným, aby sa prispôsobila novej trhovej situácii.

5.3. Regulačné ochranné opatrenia

Neexistuje jediné riešenie, ako sa pripraviť na otvorenie trhu. Kombinácia rôznych proaktívnych opatrení na úrovni trhu a pevný záväzok uskutočniť reformu umožní poskytovateľom univerzálnych služieb, aby sa vyrovnali s otvorením trhu a získali z neho výhody. Niektoré regulačné opatrenia môžu byť vhodné ako doplnkové ochranné opatrenia pre univerzálne služby.

Opatrenia na zabezpečenie univerzálnych služieb

V poštovej smernici sa (napr. články 4 a 22) členským štátom výslovne ustanovuje rámec na zabezpečenie poskytovania univerzálnych služieb vrátane požiadaviek na ochranu spotrebiteľov. Národné regulačné orgány, zriadené na základe poštovej smernice sú najvhodnejšie na monitorovanie poskytovania univerzálnych služieb a na prijímanie vhodných opatrení, ak by ich poskytovanie bolo ohrozené. Majú možnosť stanoviť najúčinnejší a najvhodnejší mechanizmus na zabezpečenie dostupnosti univerzálnych služieb,

---

[23] PwC 2006 s. 119.
[24] Wik 2004; BCG 2006; PwC 2006.
[25] PwC 2006 s. 177; BCG 2006 s. 52.

pričom dodržiavajú zásady objektivity, transparentnosti, nedisikriminácie, proporcionality a najmenšieho narušenia trhu.

Prístup k infraštruktúre poskytovateľov univerzálnych služieb

Keďže prístup k infraštruktúre poskytovateľov univerzálnych služieb v prostredí s viacerými poskytovateľmi možno vhodným spôsobom zaručiť na základe dohôd medzi poskytovateľmi, ako dokazuje prípad Švédska, národné regulačné orgány môžu prevziať v tomto smere aj monitorovaciu funkciu.

Vhodné systémy prístupu k odberateľskej sieti (poskytnutie prístupu konkurentom k doručovacej sieti dominantného poskytovateľa služieb) môžu prispieť k financovaniu vidieckych ciest a oblastí s vysokými nákladmi[26]. Túto záležitosť možno lepšie rozobrať na vnútroštátnej úrovni, aby sa umožnila flexibilita a zohľadnili sa vnútroštátne okolnosti.

Komerčná flexibilita v prípade obchodných zásielok

Odstránenie obmedzenia spočívajúceho v jednotnosti cien obchodných zásielok a poskytnutie určitej flexibility pri tvorbe cien výrazne miere pomôže poskytovateľom univerzálnych služieb prispôsobiť sa otvoreniu trhu[27].

Spoločná úloha regulačných orgánov a orgánov hospodárskej súťaže

Existuje riziko, že hospodárska súťaž sa nerozvinie tak, ako sa očakávalo, a že neprinesie prínosy hospodárskej súťaže, uvedené v predchádzajúcich oddieloch. Hospodárska súťaž je v počiatočnom štádiu krehká a regulačné orgány a orgány hospodárskej súťaže ju budú musieť primeraným spôsobom monitorovať[28].

Používanie licenčných režimov za výnimočných okolností

Ak je to vhodné a primerané, licenčné režimy môžu naďalej zavádzať osobitné požiadavky na nových poskytovateľov poštových služieb, ktoré sa vzťahujú na kvalitu, dostupnosť a výkon príslušných služieb, tak aby sa zabezpečili univerzálne služby.

Mechanizmy ohraničenia výšky cien

Národný regulačný orgán má možnosť (na základe vhodných mechanizmov ohraničenia výšky cien) kontrolovať rozsah a tempo prípadného rastu cien a udržiavať ceny na primeranej a opodstatnenej úrovni.

5.4. Ochranné opatrenia týkajúce sa financovania univerzálnych služieb

Ak keď členské štáty zavedú opatrenia potrebné na uľahčenie prispôsobenia sa regulačného a trhového prostredia na podmienky hospodárskej súťaže vo väčšom rozsahu[29], nemožno vylúčiť, že v niektorých členských štátoch bude naďalej potrebné financovať zostatkové

---

[26] PwC 2006 s.129; Wik 2005 s. 94.

[27] Wik 2005 s.138; PwC 2006 s. 115.

[28] „Vplyv vstupu konkurenčnej spoločnosti na švédsky trh poštových služieb“, Cohen R. a kol., 2006; Wik 2005; Ecorys 2005; Wik 2006 príloha A2.

[29] Pozri najmä návrh Komisie o dani z pridanej hodnoty na poštové služby (KOM (2003) 234, zmenený a doplnený KOM (2004) 468), ktorý sa ešte prerokúva v Rade.

oprávnené čisté náklady poskytovania univerzálnych služieb. Existuje mnoho alternatívnych možností k vyhradenej oblasti na zabezpečenie kompenzácie (štátna pomoc, sektorové poplatky alebo kompenzačný fond) alebo na nájdenie alternatívnych spôsobov poskytovania služieb (verejná súťaž, uloženie povinností univerzálnych služieb ostatným poskytovateľom). Tieto mechanizmy, prípadne ako doplnkové, sa môžu implementovať na vnútroštátnej úrovni v rozsahu, v akom sú potrebné a náležito odôvodnené. Odvodený test proporcionality by ovplyvnil viac oblastí ako len vyhradenú oblasť.

6. ZÁVER

Univerzálne služby možno zaručiť pri úplnom otvorení trhu v roku 2009

Po zohľadnení všetkých skutočností sa zdá, že postup, ktorý zvolili zákonodarcovia EÚ pred 15 rokmi, najmä úplné dokončenie vnútorného trhu poštových služieb spolu s vysokokvalitnými poštovými univerzálnymi službami, je udržateľný a možno ho dosiahnuť do roku 2009 vo všetkých členských štátoch. Naopak, existuje vážne riziko, že tento proces sa oneskorí, lebo trh sa rýchlo vyvíja a potrebuje ďalšiu reformu. Pre poštové univerzálne služby, zákazníkov vrátane spotrebiteľov a úroveň zamestnanosti by bolo lepšie, ak by sa tento vývoj primerane monitoroval, čo umožní subjektom lepšie vzájomne spolupôsobiť na konkurenčnom trhu.

V prípade európskeho poštového regulačného rámca, ak sa nezohľadní trhový vývoj, môže vzniknúť tlak na dlhodobú udržateľnosť univerzálnych služieb, pričom sa pre trhové sily neposkytne správny podnet.

Ochranné opatrenia a alternatívne finančné mechanizmy sú zavedené

Viaceré pomocné opatrenia sa už prijali alebo by sa mohli prijať, ktoré primeraným spôsobom súbežne s vývojom trhu podporujú univerzálne služby a teda zabezpečujú, že účinné a spoľahlivé univerzálne služby uspokoja potreby obyvateľov EÚ. Takéto opatrenia môžu tiež pomôcť určitým trhom, na ktorých by bol stupeň pripravenosti poskytovateľa univerzálnych služieb stále nedostatočný.

Na kompenzáciu poskytovania univerzálnych služieb, ak je potrebná a primeraná, sa vytvorili alternatívne finančné mechanizmy. Subsidiarita umožní v poštovom rámci EÚ, aby sa na zabezpečenie univerzálnych služieb zaviedla najlepšie prispôsobená kombinácia rôznych opatrení.

Ďalšie opatrenia

Úplné otvorenie trhu je iba prvý krok k dosiahnutiu cieľa, ktorým je vytvoriť účinný trh hospodárskej súťaže, ktorý bude zabezpečovať dlhodobú udržateľnosť univerzálnych poštových služieb. Predpokladá sa prechodné obdobie, počas ktorého sa trhové sily prispôsobia novej situácii. Po stabilizácii trhu poštových služieb sa pomocné regulačné opatrenia môžu stať nepotrebnými a/alebo budú potrebné nové opatrenia. Počas toho prechodu sa trhové subjekty budú musieť prispôsobiť a regulačné orgány budú musieť pozorne monitorovať vývoj, aby zaručili, že obyvatelia a podniky v EÚ môžu plne využívať výhody z univerzálnych služieb na vysokej úrovni a lepšieho zamerania sa na zákazníka všetkých poštových subjektov.