KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 18.10.2006
KOM(2006) 595 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

o uplatňovaní poštovej smernice (smernice 97/67/ES zmenenej a doplnenej smernicou 2002/39/ES)

{SEK(2006) 1293}

Správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu o uplatňovaní poštovej smernice

(smernice 97/67/ES zmenenej a doplnenej smernicou 2002/39/ES)

(Text s významom pre EHP)

1. VÝZNAM POŠTOVÝCH SLUŽIEB A ICH MENIACA SA ÚLOHA

V roku 2004 predstavovali príjmy EÚ z poštových služieb približne 90 mld. EUR alebo 0,9 % hrubého domáceho produktu (HDP). Sektor poštových služieb má teda značný význam pre hospodárstvo Európskej únie. Poštové služby sú náročné na pracovné sily, sú tiež jedným z hlavných verejných zamestnávateľov v Európe. Zamestnanosť v sektore je pomerne stabilná, podľa posledného odhadu spoločnosti WIK-Consult[1] bolo v roku 2004 zamestnaných u poskytovateľov univerzálnych služieb približne 1,71 milióna osôb. Takmer 5 miliónov pracovných miest je však prepojených na poštové činnosti, t. j. priamo závislých od sektora poštových služieb, s ním úzko spojených alebo ním ovplyvňovaných[2].

Poštové služby sú základným prostriedkom komunikácie a obchodu a sú dôležité pre mnohé hospodárske a sociálne činnosti. Vnútorný trh, medzinárodný obchod a obchodné vzťahy môžu fungovať iba pod podmienkou dobrých komunikačných a distribučných kanálov. Mnohé základné sektory, ako sú elektronický obchod, vydavateľská činnosť, zásielkový predaj, poisťovníctvo, bankovníctvo a reklama závisia od poštovej infraštruktúry. Malo by sa tiež poznamenať, že poštové služby prinášajú sociálne prínosy, ktoré z hospodárskeho hľadiska nemožno vždy kvalifikovať (napr. príspevok k regionálnej a sociálnej kohézii). Mnohí poskytovatelia univerzálnych služieb musia okrem toho zohrávať dôležitú úlohu pri poskytovaní iných služieb (napr. finančných) občanom EÚ.

Poštové služby sa rýchlo menia. Tento sektor sa nachádza na križovatke troch trhov, ktoré sú pre európske hospodárstvo životne dôležité: komunikácia, reklama a doprava/logistika. Hranice sektorov sa prekrývajú a musia sa zohľadniť susedné sektory, ktoré sú úplne otvorené hospodárskej súťaži. Existuje mnoho faktorov, ktoré ovplyvňujú zmenu v sektore poštových služieb. Päť najvýznamnejších z nich je: meniaci sa dopyt zákazníkov, organizačné zmeny, otváranie trhu, automatizácia/nové technológie a nahrádzanie poštových služieb elektronickými službami.

Poštové služby sú významnou súčasťou vnútorného trhu so službami[3] a patria do rámca Lisabonskej stratégie (opätovne spustená v roku 2005[4]) ako zdroj hospodárskeho rastu a tvorby pracovných miest. Podľa Lisabonskej stratégie musí byť vnútorný trh plne funkčný[5], pričom zachováva európsky sociálny model, ktorého súčasťou je poskytovanie účinných a vysokokvalitných služieb vo všeobecnom hospodárskom záujme. To je základnou súčasťou

---

1 Hlavný vývoj v sektore poštových služieb (2002 - 2004), WIK Consult, 2006.

2 Trendy zamestnanosti v sektore poštových služieb EÚ, Pls Rambøll, október 2002.

3 Oznámenie Komisie, Stratégia vnútorného trhu – Priority na roky 2003 - 2006, KOM (2003) 238, konečné znenie, s. 13.

4 Zasadnutie Európskej rady v Bruseli, závery predsedníctva, 22. - 23. marec 2005.

5 Zasadnutie Európskej rady v Bruseli, závery predsedníctva, 23. - 24. marec 2006.

európskeho sociálneho štátu. Poštové služby sú základným prvkom zabezpečenia sociálnej a územnej kohézie a prispievajú ku konkurencieschopnosti[6]. Moderné poštové služby naďalej odolávajú všeobecným domnienkam, ku ktorým sa dospelo pred niekoľkými rokmi, že sektor je v dôsledku zavádzania nových a alternatívnych komunikačných technológií odsúdený na zánik. Poskytovatelia poštových služieb namiesto toho využili inovatívne technológie na zvýšenie produktivity a ponuku nových výrobkov. Niektoré segmenty poštových služieb, ako sú adresné reklamné zásielky a nákup priamo z domu, majú značný rastový potenciál. Nahrádzanie (napr. poštových transakcií) sa zároveň neuskutočňuje tak rýchlo, ako sa predpokladalo pred niekoľkými rokmi. Pošta má stále význam, aby to tak bolo však aj naďalej, treba prijať ďalšie opatrenia. V sektore poštových služieb treba porovnať výsledky reformy, tak ako v iných sektoroch, s nákladmi, ktoré by vznikli, keby sa neurobila úprava, alebo kedy sa neurobilo nič. Príkladmi takýchto nákladov by mohli byť rastúce nahrádzanie poštových služieb elektronickými službami, využívanie inovatívnych technológií v menšom rozsahu, zameranie sa na potreby zákazníkov v menšom rozsahu a celkovo negatívna dynamika trhu.

2. SÚVISLOSTI A ÚČEL TEJTO SPRÁVY

Podľa článku 23 smernice 2002/39 (ďalej len „poštová smernica“[7]) má Komisia predkladať Európskemu parlamentu a Rade „každé dva roky“ správu o uplatňovaní poštovej smernice.

Komisia predložila prvú správu o uplatňovaní smernice v novembri 2002[8], druhú správu o uplatňovaní predložila v marci 2005[9]. Táto správa, rovnako ako správa o uplatňovaní poštovej smernice z roku 2005, obsahuje súhrnné hodnotenie celkovej transpozície poštovej smernice v členských štátoch, vrátane uplatňovania základných prvkov smernice, ako aj podrobného opisu trhových trendov (vrátane hospodárskych, technických sociálnych aspektov a aspektov týkajúcich sa zamestnanosti a kvality služieb). Podrobnejšie hodnotenie je predložené v pracovnom dokumente útvarov Komisie. V tejto správe Komisie Rade a Európskemu parlamentu o uplatňovaní poštovej smernice sa sumarizujú a porovnávajú základné prvky a zistenia pracovného dokumentu útvarov Komisie.

Napriek pomerne krátkemu času, ktorý uplynul od poslednej správy o uplatňovaní poštovej smernice/pracovného dokumentu útvarov Komisie, v sektore poštových služieb sa dosiahli významné úspechy a nastali podstatné zmeny.

---

6 Oznámenie Komisie, Spoločné opatrenia pre rast a zamestnanosť: Lisabonský program Spoločenstva, KOM (2005) 330, konečné znenie.

7 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/67/ES z 15. decembra 1997 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb; smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/39/ES z 10. júna 2002, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 97/67/ES so zreteľom na ďalšie otváranie poštových služieb Spoločenstva hospodárskej súťaži.

8 Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o uplatňovaní poštovej smernice (97/67/ES), KOM (2002) 632, konečné znenie.

9 Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o uplatňovaní poštovej smernice (97/67/ES zmenenej a doplnenej smernicou 2002/39/ES), KOM (2005) 102, konečné znenie a SEK (2005) 388.

Komisia vykonala v období rokov 2005/2006 množstvo prípravných prác týkajúcich sa novej poštovej smernice, podrobne sú opísané v priloženom pracovnom dokumente (pozri najmä kapitolu 1.3). Komisia okrem toho vypracovala prognostickú štúdiu a návrh smernice, ktorou sa mení a dopĺňa súčasná poštová smernica. Všetky tieto dokumenty boli predložené zákonodarcovi v rovnakom čase. Táto tretia správa o uplatňovaní poštovej smernice a sprievodný pracovný dokument útvarov Komisie sa preto musia čítať spolu s prognostickou štúdiou a legislatívnym návrhom.

Túto správu a sprievodný pracovný dokument útvarov Komisie možno zároveň odlíšiť od prognostickej štúdie a návrhu novej smernice, keďže táto správa o uplatňovaní poštovej smenrice sa vracia do minulosti a hodnotí sa v nej vplyv poštovej smernice v rokoch 2004 – 2006 (ďalej len „referenčné obdobie“). Ex post hodnotenia sú doplnkom hodnotení vplyvu a pravidelne sa v nich skúma, či politiky a programy EÚ dosiahli svoje ciele[10]. To má osobitný význam v súvislosti so spomínanými iniciatívami v sektore poštových služieb, ktoré sa majú uskutočniť v roku 2006.

Táto správa potvrdzuje, že poštová reforma v EÚ dobre pokračuje. Dosiahli sa zlepšenia, najmä pokiaľ ide o kvalitu služieb, zameranie sa na zákazníka, efektívnosť podnikania a oddelenie regulačných orgánov od poskytovateľov služieb. Komisia sa domnieva, že doteraz sa dosiahli dobré výsledky – najmä v posledných 5 rokoch. Tieto úspechy sú podrobne rozpísané v pracovnom dokumente útvarov Komisie a jasne naznačujú, že pokračovaním reformy možno dosiahnuť ďalšie úspechy.

3. UPLATŇOVANIE POŠTOVEJ SMERNICE A REGULAČNÝ VÝVOJ

Všetky členské štáty v súčasnosti oznámili transpozíciu poštovej smernice, vrátane tých štátov, do Spoločenstva pristúpili v roku 2004. Ďalšie obmedzenie vyhradenej oblasti k 1. januáru 2006 (na 50 g) bolo transponované vo všetkých členských štátoch.

Transpozícia je však len prvým krokom v procese úplnej implementácie rámca Spoločenstva. Implementácia právnych predpisov mala jasne pozitívny vplyv najmä na dosiahnutie základných cieľov stanovených v smernici, ako sú podstatné a merateľné zvýšenie kvality poštových služieb, stanovenie harmonizovanej minimálnej úrovne univerzálnych služieb a zavedenie postupného a kontrolovaného otvorenia trhu poštových služieb hospodárskej súťaži. Malo by sa napríklad zdôrazniť, že počas referenčného obdobia tejto správy bola kvalita služieb poskytovateľov poštových služieb v Európe – meraná časom doručenia – stále na vysokej úrovni a prekročila výkonnostné ciele EÚ stanovené pre doručovanie 85 % poštových zásielok v rámci EÚ do troch dní a 97 % do piatich dní. Ďalším významným prvkom, ktorý sa zaviedol na základe poštovej smernice, je nezávislosť národných regulačných orgánov od prevádzkovateľov; nezávislosť (chápaná v širšom zmysle) nezávislosť národných regulačných orgánov sa v referenčnom období ešte viac posilnila. Ak však ide o úspešnú implementáciu niektorých komplexnejších prvkov smernice, ako sú systémy udeľovania povolení/licencií, kontrola cien a účtovníctvo, možno pozorovať, že členské štáty ich implementujú veľmi rozdielnym spôsobom. Keďže možný nesprávny výklad

[10] Legislatívny a pracovný program Komisie na rok 2006, KOM (2005) 531, konečné znenie.

týchto podmienok by predstavoval prekážku vstupu na trh, revízia vnútroštátnych postupov mala by sa prediskutovať spolu s príslušnými orgánmi členských štátov. Zdá sa, že administratívna spolupráca so zreteľom na stanovovanie cien a transparentnosť účtov, má osobitný význam.

Významné regulačné zmeny nastali aj v niekoľkých členských štátoch. Zachádzajú ďalej, než sa požaduje v regulačnom rámci EÚ. Predovšetkým, jeden členský štát – Spojené kráľovstvo – 1. januára 2006 úplne otvoril svoj trh poštových služieb (čím sa pridal k ďalším dvom členským štátom, ktoré už právne úplne otvorili svoj sektor poštových služieb hospodárskej súťaži: Švédsko a Fínsko). Nemecko a Holandsko rovnako potvrdili svoje plány postupovať rýchlejšie, ako sa stanovuje v smernici. Keď sa vezme do úvahy tento vývoj v spojení s uvedenými informáciami, približne 60 % listových zásielok v EÚ bude do konca roku 2007 účinne otvorených pre hospodársku súťaž. Úplné zrušenie vyhradenej oblasti v niektorých členských štátoch, jej významné obmedzenie v iných členských štátoch a stanovenie plánov v niekoľkých ďalších predstavuje silný podnet pre tie členské štáty, ktoré stále uplatňujú vyhradenú oblasť, aby sa rýchlo vydali rovnakým smerom.

4. TRENDY NA TRHU

Trh poštových služieb sa počas referenčného obdobia naďalej rozvíjal smerom k jednosmernému distribučnému trhu a upúšťal od tradičnejšieho modelu dvojsmernej komunikácie. Dnes viac ako 87,5 % listových zásielok (v celej EÚ) posielajú skôr podniky a organizácie ako jednotlivci; samotný segment listových zásielok od podnikov spotrebiteľom teraz predstavuje 62 % celkového objemu, čo je nárast oproti 60,5 % v roku 2004. Očakáva sa, že tento trend bude naďalej pokračovať, keďže miera rastu súvisiacich produktov (neadresné a adresné reklamné zásielky) je podstatne vyššia ako pri tradičných listových zásielkách. To je tiež jedným z významným dôvodov na optimizmus pre sektor ako celok, ale iba ak sa tempo reformy udrží. V porovnaní s inými svetovými hospodárstvami, ako je napríklad USA, sa zdá, že trhu má značný rastový potenciál (najmä v niektorých členských štátoch EU 10). Iba moderný a dynamický trh poštových služieb však bude môcť uvoľniť úplný potenciál sektoru. Tento potenciál treba vidieť aj v širšom kontexte širšieho komunikačného trhu, ktorý obsahuje veľa nových produktov a služieb (nákup priamo z domu, elektronické obchodovanie, hybridné poštové služby[11] a služby s pridanou hodnotou).

Sektor poštových služieb prešiel v poslednom desaťročí významnou transformáciou. Mnohé európske poštové spoločnosti reagovali na výzvu. Rastové stratégie a vyhliadka na postupné otváranie trhu viedli okrem iného k tomu, že poskytovatelia poštových služieb vystúpili do vedľajších sektorov. Politické rozhodnutia prijaté v 90. rokoch 20. storočia naštartovali proces, ktorý teraz nabral vlastnú rýchlosť. Vývoj zaznamenaný v sektore poštových služieb nie je ojedinelý. Ostatné sektory už prešli rovnako ďalekosiahlymi zmenami. Očakáva sa, že sektor poštových služieb sa bude ďalej rozvíjať a tempo zmien sa zrýchli.

[11] „[To] zahŕňa prenos dokumentu v elektronickej podobe alebo jeho prevedenie do digitálneho formátu a prenos na vzdialené miesto, kde sa dokument vytlačí, vloží do obálky a odošle adresátovi.“ – KOM (91)476, konečné znenie, s.46.

Rast z hľadiska príjmov, ako aj z hľadiska ziskov sa v referenčnom období zvýšil. Podľa dostupných informácií bola miera zisku dosiahnutá v prípade listových zásielok podstatne vyššia ako miera v konkurencieschopnejších segmentoch balíkov a expresných služieb. V segmente listových zásielok sa môžu zisky pohybovať v rozpätí od 10 % do 20 %, kým v segmente balíkov a expresných služieb môžu byť zisky medzi 2,5 % a 10 %[12].

Primeraná hospodárska súťaž na trhu s listovými zásielkami sa ešte musí rozvinúť. Objektívna analýza trhových podielov konkurentov, ako aj subjektívne vnímanie kľúčových subjektov potvrdzujú, že dokonca aj v prípadoch, kedy sa monopol úplne zrušil alebo podstatne obmedzil, skutočná hospodárska súťaž iba vzniká. To sa týka najmä listových zásielok, korešpondenčných zásielok, ako aj – až na niektoré významné výnimky – adresných reklamných zásielok. Zdá sa, že hospodárska súťaž v tomto segmente poštových služieb medzi rokmi 2000 a 2005 významne nevzrástla, čo treba považovať za dôvod na určité obavy.

Samotná perspektíva otvorenia trhu napriek tomu vytvorila značný impulz pre sektor poštových služieb a pravdepodobne spôsobí ďalšie zmeny (napr. zmeny zamerané na prevádzku a zákazníkov). Zdá sa, existuje významná zhoda v tom, aby poštové služby nevytvárali prirodzené monopoly. Samotná hospodárska súťaž nie je cieľom, ale prostriedkom na podporu inovácie, investícií a prosperity spotrebiteľov. Zvýšenie hospodárskej súťaže by tak mohlo priniesť statické prínosy, t. j. účinné využívanie zdrojov a kapitálového majetku v danom čase, ako aj dynamické prínosy, t. j. možnosť nových a účinnejších využití zdrojov a kapitálového majetku v čase.

Otvorenie trhu sieťových odvetví, vrátane sektora poštových služieb, sa v Kokovej správe[13] výslovne označilo za dôležitú súčasť Lisabonskej agendy. Ak sa má dosiahnuť fungujúci vnútorný trh poštových služieb, bude potrebné veľké množstvo opatrení prijatých rôznymi subjektami na úrovni Spoločenstva a vnútroštátnej úrovni. To je v súlade s presvedčením, že členské štáty musia zohrávať rozhodujúcu úlohu a musia prevziať plnú zodpovednosť za vnútorný trh[14].

5. VPLYV POŠTOVEJ SMERNICE NA TRH

Referenčné obdobie obzvlášť názorne ukazuje pozitívne zmeny, ktoré sa dosiahli poštovou smernicou, jej implementácia a uplatňovanie mali silný regulačný a trhový vplyv. V referenčnom období otvorilo ďalšie zníženie vyhradenej oblasti na 50 g (pre listy) od 1. januára 2006 ďalších 7 % objemu zásielok hospodárskej súťaži. Plánovaný a postupný proces úplného otvorenia trhu a rok 2009 stanovený ako cieľový dátum pre dosiahnutie úplného otvorenia trhu spôsobili dynamický reformný proces, vyššiu efektívnosť a rozvoj trhu, ktorý sa viac orientuje na zákazníka.

---

12 Najmä schéma 4.2.19 vo WIK, Hlavný vývoj, 2006.

13 Prijať výzvy, správa skupiny na vysokej úrovni, ktorej predsedal Wim Kok, 2004, s. 23.

14 Prejav komisára McCreevy z 2. februára 2005 vo Výbore pre právne záležitosti Európskeho parlamentu; oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Druhá správa o implementácii stratégie vnútorného trhu v rokoch 2003 - 2006, KOM (2005)0011, konečné znenie.

Otvorenie trhu je len jedným z prvkov, ktoré vyplynuli z poštovej smernice. V referenčnom období sa zároveň potvrdila dostupnosť širokého rozsahu vysokokvalitných univerzálnych služieb, ktoré sú k dispozícii v celom Spoločenstve. Aj keď požiadavky stanovené v poštovej smernici predstavujú len minimum, sú významným referenčným bodom pre všetky zainteresované subjekty.

Vo všeobecnosti existuje dôkaz, že medzi pozitívne účinky poštovej reformy patria služby viac zamerané na zákazníka. Spokojnosť zákazníkov, pokiaľ ide o poštové služby, je v porovnaní s inými službami vo všeobecnom záujme vysoká[15].

Sektor poštových služieb, ktorý ponúka základnú komunikačnú infraštruktúru s vysokým hospodárskym a spoločenským významom, sa musí rozvíjať aj v súlade s významnými zmenami, ktoré sa uskutočňujú na komunikačnom, reklamnom a dopravnom/logistickom trhu alebo inak bude zaostávať. Doteraz sa poštovou smernicou zabezpečovalo, aby sa tak nestalo, ale tempo zmeny na širších komunikačných trhoch sa musí sledovať.

Poštová smernica je jednou z viacerých síl, ktoré prispievajú k reforme poštových služieb v Európe. Na základe doterajších pozitívnych výsledkov, podrobne opísaných v priloženom pracovnom dokumente útvarov Komisie, treba v tomto rozhodujúcom momente vývoja prijať ďalšie opatrenia.

6. ZÁVER

Potvrdenie časového harmonogramu stanoveného v poštovej smernici: dokončenie

Všetky strednodobé politické výsledky, stanovené v poštovej smernici, sa doteraz dosiahli: po prvé, monopoly sa postupne obmedzili, buď zavedením harmonogramu na postupné otváranie trhu uvedeného v poštovej smernici (napr. obmedzením vyhradenej oblasti na 50 g od 1. januára 2006) alebo ďalším otvorením významných segmentov (ako sú adresné reklamné zásielky) alebo úplným otvorením trhu poštových služieb (Spojené kráľovstvo, Švédsko, Fínsko). Po druhé, hospodárska súťaž sa zvýšila, v najvyspelejších štátoch sa znížili trhové podiely etablovaných podnikov na približne 90 % a vnímaná úroveň hospodárskej súťaže medzi rokmi 2000 a 2005 celkovo vzrástla[16]. Hospodárska súťaž ešte stále nevzrástla tak, ako sa očakávalo. Po tretie, poskytovatelia univerzálnych služieb sa reštrukturalizovali a úspešne prispôsobili regulačnému a trhovému vývoju. Všeobecne pozitívny trend z hľadiska rastu celkového príjmu a ziskovosti[17] potvrdzuje túto skutočnosť. Po štvrté, ako sa už naznačilo, kvalita služieb sa zlepšila, spokojnosť zákazníkov je vysoká a univerzálne služby sa zachovali.

Doterajší vývoj neposkytuje žiadny dôkaz, ktorý by potvrdil potrebu zmeniť rok 2009 ako konečný termín, ako je stanovený v poštovej smernici. Naopak, významný regulačný vývoj

---

15 Špeciálny Eurobarometer, Služby vo všeobecnom záujme, 2006.
16 Pozri kapitoly 4.1. a 4.6. pracovného dokumentu útvarov Komisie.
17 Pozri kapitolu 4.4. pracovného dokumentu útvarov Komisie.

v referenčnom období tejto správy predstavuje silný podnet pre tie členské štáty, ktoré úplne neotvorili svoje trhy poštových služieb, aby tak urobili. Trhové podmienky sú okrem toho priaznivé a príležitosti, ktoré poskytujú, by sa mali využiť.

Hlavné zameranie: Vysoká úroveň univerzálnych služieb a potreby spotrebiteľov

Súčasná poštová smernica sa zakladá na zásade minimálnej harmonizácie. Členským štátom ponúka mnoho možností na prispôsobenie univerzálnych služieb osobitným potrebám danej krajiny. V referenčnom období vzniklo niekoľko príkladov, keď obchodne zamerané produkty, ktoré sú komerčne príťažlivé už nie je potrebné považovať za súčasť univerzálnych služieb, lebo trh plne zabezpečuje ich poskytovanie.

Na druhej strane potreba úplne zaručiť práva spotrebiteľov a malých podnikov na univerzálne služby je celkovo nesporná. Po úplnom otvorení trhu musia individuálni spotrebitelia (vrátane malých a stredných podnikov) a obyvatelia dostávať služby rovnakej kvality alebo vyššej. Ich potreby vrátane budúcich potrieb musia byť usmernením. To si tiež vyžaduje posilnenie ich práv pri riešení ich sťažností (napr. rozšírením postupov pri odvolaní na všetkých poskytovateľov poštových služieb). Väčšia spolupráca medzi národnými regulačnými orgánmi by okrem toho mohla tiež podporiť osvedčené postupy. Môžu sa týkať porovnávania a výmeny informácií v súvislosti so sťažnosťami spotrebiteľov (t. j. využívanie postupov členských štátov, ktoré majú viac skúseností s riešením sťažností) alebo v súvislosti s povoľovacími postupmi a účtovníctvom.