KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 18.10.2006
COM(2006) 595 konč.

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

o uporabi Poštne direktive (Direktiva 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39/ES)

{SEC(2006) 1293}

Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi Poštne direktive

(Direktiva 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39/ES)

(Besedilo velja za EGP)

1. POMEN POŠNIH STORITEV IN SPREMINJANJE NJIHOVE VLOGE

Leta 2004 so prihodki iz poštnih storitev v EU znašali približno 90 milijard EUR ali 0,9 % bruto domačega proizvoda (BDP). Zato ima poštni sektor velik pomen za gospodarstvo Evropske unije. Poštne storitve so delovno intenzivne in so tudi eden izmed glavnih delodajalcev v javnem sektorju v Evropi. Glede na zadnjo oceno inštituta WIK-Consult[1] je zaposlovanje v sektorju precej stabilno s približno 1,71 milijona oseb, ki so bili leta 2004 zaposleni pri izvajalcih univerzalnih storitev (IUS). Vendar pa je s poštnimi storitvami povezanih približno 5 milijonov delovnih mest, tj. neposredno odvisnih od poštnega sektorja, tesno povezanih z njim ali ustvarjenih z njegovo pomočjo[2].

Poštne storitve so bistveno sredstvo za komunikacije in trgovino ter so življenjskega pomena za mnogo gospodarskih in socialnih dejavnosti. Notranji trg in mednarodna trgovina lahko delujeta samo z upoštevanjem dobrih komunikacijskih in distribucijskih kanalov. Mnogi ključni sektorji, kot so e-trgovanje, založništvo, kataloška prodaja, zavarovalništvo, bančništvo in oglaševanje, so odvisni od poštne infrastrukture. Prav tako je treba opozoriti, da poštne storitve prinašajo družbene koristi, ki jih ni vedno mogoče določiti v gospodarskem smislu (npr. s prispevanjem k regionalni in socialni koheziji). Poleg tega imajo mnogi IUS pomembno vlogo pri zagotavljanju drugih storitev (npr. finančnih storitev) državljanom EU.

Poštne storitve se hitro spreminjajo. Sektor je na stičišču treh trgov, ki so za evropsko gospodarstvo ključnega pomena: komunikacije, oglaševanje in promet/logistika. Sektorske meje so nejasne, zato je treba upoštevati sosednje sektorje, ki so popolnoma odprti za konkurenco. V poštnem sektorju je veliko gonil za spremembe, od katerih je pet najpomembnejših: spreminjajoče se potrebe uporabnikov, organizacijske spremembe, odpiranje trga, avtomatizacija/nove tehnologije in elektronsko nadomeščanje.

Poštne storitve so pomemben element notranjega trga storitev[3] in so vključene v okvir lizbonske strategije (ponovno sprožene leta 2005[4]) kot vir gospodarske rasti in ustvarjanja delovnih mest. V skladu z lizbonsko strategijo mora biti notranji trg v celoti delujoč[5], pri čemer mora ohranjati evropski socialni model, element katerega je zagotavljanje učinkovitih in visoko kakovostnih storitev splošnega gospodarskega pomena (SSGP). To je ključna sestavina evropske socialne države. Poštne storitve so bistveni element za zagotavljanje

---

1 WIK Consult, Glavne razvojne smernice v poštnem sektorju (2002−2004), 2006.

2 Pls Rambøll, Trendi zaposlovanja v poštnem sektorju EU, oktober 2002.

3 Sporočilo Komisije, Strategija notranjega trga – Prednostne naloge za obdobje 2003−2006, COM(2003) 238 konč., str. 13.

4 Sklepi predsedstva, Evropski svet v Bruslju, 22. in 23. marca 2005.

5 Sklepi predsedstva, Evropski svet v Bruslju, 23. in 24. marca 2006.

socialne in ozemeljske kohezije ter prispevajo h konkurenčnosti[6]. Sodobne poštne storitve še naprej kljubujejo prodornim predpostavkam izpred nekaj let o nazadovanju sektorja zaradi uvedbe novih in alternativnih komunikacijskih tehnologij. Namesto tega so izvajalci poštnih storitev izkoristili inovativno tehnologijo za povečanje produktivnosti in ponudbo novih izdelkov. Nekateri segmenti poštnih storitev, kot sta direktna pošta in nakupovanje od doma, imajo velike možnosti rasti. Poleg tega se nadomeščanje (npr. poslovne pošte) v obsegu napovedi izpred nekaj let ni uresničilo. Pošta je še vedno pomembna, vendar so za nadaljevanje trenutnega stanja potrebni nadaljnji ukrepi. V poštnem sektorju, kot tudi v drugih sektorjih, je treba koristi reforme primerjati tudi s stroški neprilagajanja ali neukrepanja. Primeri takšnih stroškov bi lahko bili povečano nadomeščanje, manjša uporaba tehnoloških inovacij, manjše osredotočanje na potrebe uporabnikov in na splošno negativna tržna dinamika.

2. OZADJE IN NAMEN TEGA POROČILA

Člen 23 Direktive 2002/39 (v nadaljnjem besedilu „Poštna direktiva“[7]) zahteva, da Komisija „vsaki dve leti“ poroča Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi Poštne direktive.

Komisija je svoje prvo poročilo o uporabi predložila novembra 2002[8], svoje drugo poročilo o uporabi pa marca 2005[9]. Kot poročilo o uporabi iz leta 2005 tudi to poročilo predstavlja podrobno oceno celotnega prenosa Poštne direktive v zakonodaje držav članic, vključno z uporabo ključnih elementov Direktive ter podrobnimi tržnimi gibanji (vključno z gospodarskimi, tehnološkimi, socialnimi, zaposlitvenimi vidiki ter vidiki glede kakovosti storitev). Podrobnejša ocena je predstavljena v delovnem dokumentu služb Komisije. To poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi Poštne direktive povzema in združuje ključne elemente in ugotovitve delovnega dokumenta služb Komisije.

Kljub sorazmerno kratkemu času, ki je pretekel od zadnjega poročila o uporabi/delovnega dokumenta služb Komisije, je bil poštni sektor deležen nekaj pomembnih dosežkov in večjih sprememb.

Komisija je v letih 2005/2006 izvedla vrsto pripravljalnih del za novo poštno direktivo; podrobno so opisana v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije (glej zlasti poglavje 1.3.). Razen tega je Komisija pripravila osnutek možnostne študije in predlog za direktivo o spremembi sedanje poštne direktive. Vsi ti dokumenti se zakonodajalcu predložijo istočasno. Zato je treba tretje poročilo o uporabi in priloženi delovni dokument služb Komisije brati v povezavi z možnostno študijo in zakonodajnim predlogom.

Hkrati je to poročilo in priloženi delovni dokument služb Komisije mogoče ločiti od možnostne študije in predloga za novo direktivo, ker poročilo o uporabi retrospektivno

---

6 Sporočilo Komisije, skupni ukrepi za rast in zaposlovanje: Lizbonski program Skupnosti, COM(2005) 330 konč.

7 Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitev; Direktiva 2002/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. junija 2002 o spremembah Direktive 97/67/ES glede nadaljnjega odpiranja trgov poštnih storitev v Skupnosti konkurenci.

8 Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi Poštne direktive (Direktiva 97/67/ES), COM(2002) 632 konč.

9 Poročilo Komisije Evropskemu Parlamentu in Svetu o uporabi Poštne direktive (Direktiva 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39/ES), COM(2005) 102 konč. in SEC(2005) 388.

pregleduje in ocenjuje vpliv Poštne direktive med letoma 2004–2006 (v nadaljnjem besedilu: „referenčno obdobje“). Naknadna vrednotenja so protipostavka presoji vpliva in redno preučujejo, ali so politike in programi EU dosegli svoje cilje[10]. To je zlasti pomembno v smislu zgornjih pobud v poštnem sektorju, pričakovanih v letu 2006.

To poročilo potrjuje, da poštna reforma v EU dobro napreduje. Dosežene so bile izboljšave zlasti glede kakovosti storitev, usmerjenosti k uporabnikom, poslovne učinkovitosti in ločitve regulativnih organov od izvajalcev. Komisija verjame, da so bili do zdaj – in zlasti v zadnjih petih letih − doseženi dobri rezultati. Ti dosežki so podrobno opisani v delovnem dokumentu služb Komisije in jasno kažejo, da se lahko z nadaljevanjem reforme dosežejo dodatne koristi.

3. UPORABA POŠTNE DIREKTIVE IN REGULATIVNI RAZVOJ

Trenutno so vse države članice poslale obvestilo o prenosu Poštne direktive v nacionalno zakonodajo, vključno s tistimi, ki so k Skupnosti pristopile leta 2004. Prav tako je bilo 1. januarja 2006 v vseh državah članicah v nacionalne zakonodaje preneseno nadaljnje zmanjšanje rezerviranega področja (do 50 g).

Vendar je prenos šele prvi korak v postopku polnega izvajanja okvira Skupnosti. Očitno je, da je imelo izvajanje zakonskih določb pozitiven vpliv predvsem na doseganje temeljnih ciljev Direktive, kot so trajnostno in merljivo izboljšanje kakovosti poštnih storitev, vzpostavitev usklajene minimalne ravni univerzalne storitve ter uvedba postopnega in nadzorovanega odpiranja poštnega trga konkurenci. Poudariti je treba, na primer, da je bila v referenčnem obdobju tega poročila kakovost storitev med poštnimi operaterji v Evropi – izmerjena kot čas dostave – še vedno na visoki ravni in je presegla cilje EU pri izpolnitvi dostave, ki so bili 85 % notranje pošte EU v treh dneh in 97 % v petih dneh. Drugi pomemben element, ki ga je sprožila Poštna direktiva, je neodvisnost nacionalnih regulativnih organov (NRO) od izvajalcev; neodvisnost (mišljeno v širšem pomenu) NRO je bila nadalje okrepljena v referenčnem obdobju. Vendar je pri uspešnem izvajanju nekaterih bolj zapletenih elementov Poštne direktive, kot so izdajanje dovoljenj/sistemi dovoljenj, cenovni nadzor in računovodstvo, mogoče opaziti zelo različno izvajanje s strani držav članic. Ker lahko morebitno napačno tolmačenje teh pogojev predstavlja oviro za vstop na trg, se je treba pogovoriti o možnosti pregledovanje nacionalnih praks skupaj s pristojnimi organi držav članic. Zdi se, da je zlasti pomembno upravno sodelovanje na področju oblikovanja cen in preglednosti računovodstva.

V več državah članicah je prišlo tudi do bistvenega napredka v regulativnem razvoju. To presega zahteve regulativnega okvira EU. Zlasti ena država članica – Združeno kraljestvo – je popolnoma odprla svoj poštni trg (pridružila se je dvema drugima državama članicama, ki sta s pravnega stališča svoj poštni sektor že popolnoma odprli za konkurenco: SE, FI). Tudi Nemčija in Nizozemska sta potrdili svoje načrte za hitrejše napredovanje, kot je predvideno v Poštni direktivi. Ob upoštevanju tega razvoja, skupaj s predhodnim razvojem, bo do konca leta 2007 približno 60 % pisemskih pošiljk EU dejansko odprtih za konkurenco. Popolna odprava rezerviranega področja v nekaterih državah članicah, njegovo znatno zmanjšanje v nekaterih drugih in zanesljivost načrtov v več drugih močno spodbujajo tiste države članice, ki še vedno uporabljajo rezervirano področje, k hitremu napredovanju v isti smeri.

[10] Zakonodajni in delovni program Komisije za leto 2006, COM(2005) 531 konč.

4. TRŽNA GIBANJA

Poštni trg je v referenčnem obdobju nadaljeval z razvojem od tradicionalnega dvosmernega modela komuniciranja k enosmernemu distribucijskemu trgu. Danes več kot 87,5 % pisemskih pošiljk (v vsej EU) pošiljajo podjetja ali organizacije in ne posamezniki; segment podjetje – potrošniku (B2C) samo za pisemske pošiljke trenutno predstavlja 62 % celotne količine, kar je več kot 60,5 % leta 2004. Pričakuje se, da se bo ta trend nadaljeval, ker je stopnja rasti podobnih izdelkov (nenaslovljena ali naslovljena direktna pošta) znatno višja od stopnje rasti tradicionalne pisemske pošte. To je tudi pomemben element optimizma za celoten sektor, vendar samo, če se ohrani hitrost poštne reforme. V primerjavi z drugimi svetovnimi gospodarstvi, kot na primer ZDA, se zdi, da to predstavlja velike možnosti rasti na trgu (zlasti v nekaterih državah članicah EU 10). Vendar bo samo sodoben in dinamičen poštni trg sposoben izrabiti vse možnosti sektorja. Te možnosti je treba upoštevati v širšem smislu širšega trga komunikacij, ki vključuje veliko novih izdelkov in storitev (nakupovanje od doma, e-trgovanje, hibridna pošta[11] in storitve z dodano vrednostjo).

V zadnjem desetletju je bil poštni sektor deležen izrednega preoblikovanja. Številna evropska poštna podjetja so se soočila z izzivom. Strategije, usmerjene v rast, in možnost postopnega odpiranja trga so med drugim povzročile vstop poštnih operaterjev v sosednje sektorje. Politične odločitve so v 1990-tih letih sprožile proces, ki je zdaj v zagonu. Razvoj v poštnem sektorju ni edinstven. Drugi sektorji so prav tako že doživeli korenite spremembe. Pričakuje se, da se bo razvoj poštnega trga nadaljeval, hitrost sprememb pa bo pospešena.

Rast v smislu prihodka in v smislu stopnje dobička se je v referenčnem obdobju povečala. Glede na razpoložljive podatke so bile stopnje dobička, dosežene v poslovanju s pisemskimi pošiljkami, občutno višje od stopenj v bolj konkurenčnem segmentu paketov in ekspresne pošte. V segmentu poštnih pošiljk se lahko stopnje dobička gibljejo med 10 % in 20 %, medtem ko so v segmentu paketov in ekspresne pošte stopnje dobička med 2,5 % in 10 %[12].

Na trgu poštnih pošiljk se mora prava konkurenca šele razviti. Objektivna analiza tržnih deležev konkurentov in subjektivna ocena ključnih akterjev potrjujeta, da celo v primerih, kjer je bil monopol popolnoma odpravljen ali znatno zmanjšan, dejanska konkurenca šele nastaja. To velja zlasti za pisemske pošiljke, pošiljke korespondence in – z nekaj pomembnimi izjemami – direktno pošto. Očitno je, da med letoma 2000 in 2005 v tem segmentu poštnih storitev ni prišlo do večje rasti konkurence in da je to razlog za skrb.

Kljub temu pa je sama možnost odpiranja trga ustvarila večji zagon v poštnem sektorju in bo verjetno še naprej povzročala spremembe (npr. operativne in naravnane na uporabnike). Zdi se, da obstaja vsesplošno strinjanje, da poštne storitve ne predstavljajo naravnih monopolov. Konkurenca sama po sebi ni cilj, temveč sredstvo za spodbujanje inovativnosti, naložb in blaginje uporabnikov. Zato lahko naraščajoča konkurenca prinese statične koristi, tj. učinkovito uporabo sredstev in investicijskega blaga ob določenem času, kot tudi dinamične koristi, tj. možnost nove in učinkovitejše uporabe sredstev in investicijskega blaga v določenem času.

---

[11] „[To] vključuje prenos elektronske slike dokumenta ali njegove pretvorbe v digitalno obliko ter prenos do oddaljene točke, kjer je slika natisnjena, vložena v ovojnico in poslana naslovniku.“ – COM(91) 476 konč., str. 46.

[12] Zlasti slika 4.2.19 v WIK, Glavne razvojne smernice, 2006.

Odpiranje trga mrežnih gospodarskih panog, vključno s poštnim sektorjem, je bilo v Kokovem poročilu[13] izrecno navedeno kot pomemben del programa lizbonske strategije. Za delovanje notranjega trga poštnih storitev bo potrebnih več ukrepov različnih udeležencev na ravni Skupnosti in nacionalni ravni. To je v skladu z dogovorom, da morajo države članice igrati ključno vlogo in prevzeti popolno lastništvo nad notranjim trgom[14].

5. VPLIV POŠTNE DIREKTIVE NA TRG

Referenčno obdobje ponazarja predvsem pozitivne dosežke Poštne direktive; njeno izvajanje in uporaba sta imela pomemben regulativni in tržni vpliv. V referenčnem obdobju je nadaljnje zmanjšanje rezerviranega območja do 50 g (za pisma) do 1. januarja 2006 odprlo dodatnih 7 % pošiljk za konkurenco. Načrtovani in postopni proces popolnega odpiranja trga ter izgledi na podlagi ciljnega datuma 2009 za dosego popolnega odprtja trga, so sprožili dinamičen postopek reforme, večjo učinkovitost in razvoj ter trg, ki je veliko bolj naravnan k uporabniku..

Odpiranje trga je samo eden od elementov, ki izhajajo iz Poštne direktive. Istočasno je bila v referenčnem obdobju potrjena razpoložljivost široke palete visoko kakovostnih storitev, ki so na voljo v vsej Skupnosti. Čeprav so zahteve, določene v Poštni direktivi, minimalne, so bile pomembna referenčna točka za vse zainteresirane strani.

Na splošno je dokazano, da pozitivni učinki poštne reforme vključujejo storitve, ki so bolj naravnane na uporabnike. Zadovoljstvo uporabnikov s poštnimi storitvami je na prvem mestu[15] v primerjavi z drugimi storitvami splošnega pomena.

Poštni sektor, ki ponuja ključno komunikacijsko infrastrukturo z velikim gospodarskim in družbenim pomenom, se mora prav tako razvijati skladno z bistvenimi spremembami, ki se odvijajo na trgih komunikacije, oglaševanja in prometa/logistike, saj sicer ne bo sledil napredku. Poštna direktiva je doslej zagotovila, da se to ni uresničilo, vendar je treba upoštevati hitrost spremembe na širših trgih komunikacij.

Poštna direktiva je bila ena izmed mnogih sil, ki so prispevale k poštni reformi v Evropi. Na podlagi dosedanjih pozitivnih rezultatov – podrobno opisanih v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije – so v tem ključnem trenutku razvoja potrebni nadaljnji ukrepi.

6. SKLEPNA UGOTOVITEV

Potrditev časovnega razporeda v Poštni direktivi: dokončna izvedba

Do sedaj so bili doseženi vsi vmesni cilji politik Poštne direktive: prvič, monopoli so bili postopoma zmanjšani, bodisi z izvajanjem časovnega razporeda postopnega odpiranja trga, vsebovanega v Poštni direktivi (npr. zmanjšanje rezerviranega področja do 50 g do 1. januarja 2006) ali z dodatnim odpiranjem pomembnih segmentov (kot je direktna pošta) ali s popolnim

---

13 Poročilo skupine na visoki ravni, ki ji predseduje Wim Kok, Soočanje z izzivom, 2004, str. 23.

14 Komisar McCreevy, govor z dne 2. februarja 2005 v Odboru za pravne zadeve Evropskega parlamenta; Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij − Drugo poročilo o izvajanju Strategije notranjega trga za obdobje 2003–2006, COM(2005) 0011 konč.

15 Posebna raziskava Eurobarometra, Storitve splošnega pomena, 2006.

odprtjem poštnega trga (UK, SE, FI). Drugič, konkurenca je rasla, tržni deleži tradicionalnih izvajalcev v najbolj naprednih državah članicah so se zmanjšali na približno 90 %, subjektivno zaznana stopnja konkurence pa se je med letoma 2000 in 2005 na splošno povečala[16]. Kljub temu pa se konkurenca ni povečala toliko, kot je bilo pričakovati. Tretjič, izvajalci univerzalnih storitev so se prestrukturirali in uspešno prilagodili regulativnemu in tržnemu razvoju. To kaže tudi splošen pozitiven trend glede skupnih prihodkov in rasti donosnosti [17]. Četrtič – kot že opisano – kakovost storitev se je izboljšala, zadovoljstvo uporabnikov je večje, univerzalna storitev pa se je ohranila.

Dosedanji razvoj ne ponuja dokazov, ki bi kazali na potrebo po spremembi roka leta 2009, določenega v Poštni direktivi. Nasprotno, znaten regulativni razvoj v referenčnem obdobju tega poročila močno spodbuja tiste države članice, ki svojih poštnih trgov niso popolnoma odprle, k upoštevanju tega roka. Poleg tega so tržni pogoji ugodni in treba je izkoristiti možnosti, ki jih predstavljajo.

Glavni cilj: visoka raven univerzalne storitve in potreb uporabnikov

Ta poštna direktiva temelji na načelu minimalne uskladitve. Državam članicam je že dala vrsto možnosti za prilagoditev univerzalne storitve posebnim potrebam zadevne države. Referenčno obdobje je pokazalo nekaj primerov, kjer poslovno usmerjenih izdelkov – ki so tržno privlačni – ni več potrebno obravnavati kot del univerzalne storitve, ker trg v celoti zagotavlja njihovo dobavo.

Po drugi strani pa je potreba po popolni zagotovitvi pravic uporabnikov in malih podjetij do univerzalne storitve na splošno nesporna. Posamezni uporabniki (vključno z MSP) in državljani morajo po popolnem odprtju trga uživati enako kakovost storitev – če ne celo boljšo. Njihove potrebe, vključno s prihodnjimi, morajo biti glavno vodilo. To zahteva tudi okrepitev njihovih pravic pri obravnavi njihovih pritožb (npr. z razširitvijo pritožbenih postopkov na vse izvajalce). Poleg tega lahko večje sodelovanje med nacionalnimi regulativnimi organi razširi uporabo najboljše prakse. To se lahko nanaša na primerjalne analize in izmenjavo informacij v zvezi s pritožbami uporabnikov (npr. z uporabo praks iz držav članic, ki imajo več izkušenj z obravnavo pritožb) ali v povezavi s postopki izdaje dovoljenj in računovodstvom.

[16] Glej poglavji 4.1 in 4.6 delovnega dokumenta služb Komisije.
[17] Glej poglavje 4.4 delovnega dokumenta služb Komisije.