



STANOWISKO RZĄDU

I. METRYKA DOKUMENTU

Tytuł
Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat stosowania dyrektywy o usługach pocztowych (dyrektywa 97/67/WE zmieniona dyrektywą 2002/39/WE)

Data przekazania dokumentu przez SG Rady UE	Data przyjęcia opinii przez KERM
4 kwietnia 2005 r.	13 maja 2005 r.

Sygnatury			
Komisja Europejska	COM(2005) 102 końcowy	Rada UE	7757/05

Institucja wiodąca
Ministerstwo Infrastruktury

Institucje współpracujące
URTiP, UKiE, MF

II. CEL DOKUMENTU

Komisja Europejska na mocy artykułu 23 Dyrektywy 97/67/WE (zmienionej Dyrektywą 2002/39/WE) jest zobowiązana do przedkładania sprawozdania na temat stosowania Dyrektywy pocztowej Parlamentowi Europejskiemu i Radzie co dwa lata. Sprawozdanie to zawiera informacje o rozwoju rynku pocztowego, z uwzględnieniem aspektów gospodarczych, społecznych, związanych z zatrudnieniem i technologią, a także jakością usług. Ponadto zawiera zarys perspektyw dalszego rozwoju rynku oraz zalecenia w zakresie kierunków przyszłej polityki UE dotyczącej sektora pocztowego.

Sprawozdanie to ma również służyć ocenie stopnia osiągnięcia celów dyrektywy.

Dokument ten jest kontynuacją Sprawozdania Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat stosowania Dyrektywy pocztowej (Dyrektywa 97/67/WE), przedłożonego pod koniec 2002 r.

III. DOKUMENTY POWIĄZANE

1. Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. Urz. WE L 15 z 21.01.1998)

2. Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz. Urz. WE L 176 z 05.07.2002).
3. Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat stosowania dyrektywy pocztowej (Dyrektywa 97/67/WE), COM (2002) 632 wersja ostateczna z 25.11.2002 r.

IV. STANOWISKO RZĄDU

Sprawozdanie Komisji jest dokumentem informacyjnym, w którym przedstawiono ocenę transpozycji Dyrektywy pocztowej w Państwach Członkowskich, ogólnych trendów na rynku pocztowym, a także zawarto zarys perspektyw i zalecenia w zakresie przyszłego rozwoju polityki dotyczącej sektora pocztowego.

1) zastosowanie Dyrektywy pocztowej

W sprawozdaniu podkreślono, że transpozycja przepisów ramowych Dyrektywy jest już w dużej mierze zakończona. Konieczne jest jednakże większe zaangażowanie się Państw Członkowskich, a zwłaszcza ich organów regulacyjnych w praktyczne wdrożenie niektórych bardziej skomplikowanych rozwiązań regulacyjnych Dyrektywy, takich jak:

- polityka taryfowa (monitorowanie cen usług powszechnych, taryfy specjalne, koszty końcowe, wzajemne subsydiowanie usług, przystępność cenowa usług powszechnych),
- przejrzystość rachunków (rozdzielenie kosztów),
- reżim zezwoleń i koncesji.

Zasygnalizowano również potrzebę dalszych działań w celu wspierania konkurencji na rynku. Mimo pozytywnych zmian zaobserwowanych od opublikowania pierwszego sprawozdania, takich jak wzrost niezależności krajowych organów regulacyjnych i wprowadzenie skuteczniejszych regulacji krajowych i wspólnotowych, nadal powstaniu jednolitego rynku usług pocztowych zagraża występująca asymetria uregulowań prawnych w niektórych Państwach Członkowskich.

W sprawozdaniu wskazano również, że obecne realia rynku mogą wymusić wprowadzenie bardziej precyzyjnych definicji.

Rząd popiera dalszy proces ujednolicania regulacji, jak również wprowadzenie bardziej precyzyjnych definicji w celu dostosowania do realiów rynku. Pozwoli to na zachowanie symetrii rozwiązań prawnych w dziedzinie poczty we wszystkich krajach członkowskich. Istotnym z punktu widzenia Rządu jest także problem praktycznego wdrożenia przez organy regulacyjne przepisów Dyrektywy w zakresie polityki taryfowej, przejrzystości rachunków oraz reżimu zezwoleń i koncesji. W warunkach Polski dwa pierwsze zagadnienia mają obecnie fundamentalne znaczenie dla prawidłowego rozwoju krajowego rynku pocztowego. Wymiana doświadczeń organów regulacyjnych z poszczególnych krajów członkowskich w tym zakresie, a także zaangażowanie Komisji w proces implementacji prawa zgodnego z duchem Dyrektywy powinny przyspieszyć proces tworzenia jednolitego rynku usług pocztowych.

2) tendencje rynkowe

W dalszej części sprawozdania wskazuje się na nowe tendencje rynkowe, do których należy m. in. odchodzenie od tradycyjnego modelu łączności dwukierunkowej na rzecz jednokierunkowej dystrybucji. Wiąże się to z rozwojem nowych technologii i zmieniającymi się w związku z tym potrzebami konsumentów.

Zdaniem Rządu ta ogólna tendencja - obecna nie tylko na rynku pocztowym, ale również na wielu innych rynkach - stanowi prawidłową reakcję na popyt, zgodnie z którą usługodawca musi dostosować się do aktualnego zapotrzebowania na określony sposób świadczenia usług.

W sprawozdaniu wskazuje się na duże zróżnicowanie, jeżeli chodzi o rozwój konkurencji w segmencie przesyłek adresowanych w poszczególnych Państwach Członkowskich. Jako przyczyny takiego stanu rzeczy podaje się zwłaszcza asymetrię uregulowań prawnych, ograniczone początkowo otwarcie rynku, połączone niejednokrotnie z niską zdolnością regulacji i pewnością dotyczącą ustawodawstwa oraz utrzymującą się ochronę operatorów uprzywilejowanych.

Jako szczególny przykład asymetrii rozwiązań regulacyjnych zakłócających warunki konkurencji na rynku pocztowym wskazano rozwiązania w zakresie podatku VAT, które w uprzywilejowanej pozycji stawiają operatorów publicznych wobec nowych uczestników rynku (usługi powszechne wykonywane przez tę pierwszą grupę operatorów są zwolnione z podatku VAT).

W ocenie Rządu wszystkie wymienione czynniki istotnie mają wpływ na rozwój konkurencji na rynku, ale tak samo jak w innych dziedzinach życia gospodarczego nowi członkowie UE potrzebują więcej czasu i doświadczenia, aby wyrównać różnice w stosunku do krajów, w których przeobrażenia gospodarcze rozpoczęły się dużo wcześniej i od lat konsekwentnie zmierzały do osiągnięcia modelu gospodarki w pełni konkurencyjnej. Szczególnie istotne są tu zróżnicowane koszty infrastruktury w Państwach Członkowskich będące rezultatem różnego stopnia rozwoju konkurencji na rynku, różne rodzaje interwencji na rynku, inna struktura własności i poziom cen, a także różny stopień zaawansowania procesu konsolidacji operatorów w poszczególnych segmentach rynku.

Rząd widzi potrzebę ulepszenia i zwiększenia skuteczności regulacji oraz popiera utworzenie Wewnętrznego Rynku usług pocztowych tak, aby zapewnić usługi lepsze i bardziej dostosowane do potrzeb zarówno klientów komercyjnych, jak i końcowych użytkowników. Oznacza to kontynuację dotychczas podejmowanych w tym kierunku działań, jak i przyjmowanie nowych, niezbędnych do osiągnięcia tego celu rozwiązań.

3) wpływ Dyrektywy pocztowej na rynek

W sprawozdaniu podkreśla się ogromny pozytywny wpływ Dyrektywy pocztowej na rynek i regulację. Niezwykle korzystną dla uczestników rynku konsekwencją wdrożenia i zastosowania Dyrektywy jest poprawa jakości usług. Udało się również osiągnąć ogólny cel, jakim było zapewnienie powszechności usług przy jednoczesnym stopniowym i konsekwentnym otwieraniu rynku. Podkreśla się zatem istnienie oczekiwania kontynuacji otwierania rynku, co miałyby się przyczynić do jego dalszego rozwoju.

Rząd popiera dalszą liberalizację rynku, jednakże powinna ona następować w zakresie i tempie uwzględniającym zróżnicowany stan rozwoju rynków pocztowych w poszczególnych Państwach Członkowskich. Liberalizacja nie powinna bowiem stworzyć zakłóceń na krajowych rynkach w realizacji nadrzędnego celu Rządu, jakim jest zapewnienie społeczeństwu dostępu do usług powszechnych o określonej jakości i przystępnej cenie.

4) perspektywy na przyszłość

W końcowej części sprawozdania podkreśla się konieczność reorganizacji i modernizacji działalności publicznych operatorów pocztowych (tych, którzy jeszcze takiego wyzwania nie podjęli). Określone wyzwania rysują się również przed organami regulacyjnymi.

Rząd także dostrzega taką potrzebę. Stąd też operator publiczny rozpoczął restrukturyzację technologiczną i organizacyjną, w przyszłości projektowana jest zmiana statusu prawnego z przedsiębiorstwa państwowego na spółkę prawa handlowego.

Kolejnym celem na przyszłość określonym w sprawozdaniu jest utrzymanie tempa reformy uregulowań prawnych i przestrzeganie wyznaczonego w Dyrektywie harmonogramu tworzenia Rynku Wewnętrznego usług pocztowych. Podtrzymanie ustalonych w tym zakresie terminów uważa się za zasadne.

Rząd liczy się z potrzebą wdrażania dalszych etapów liberalizacji rynku. Tym niemniej konieczne będzie zidentyfikowanie i wyszacowanie wszystkich możliwych konsekwencji całkowitego otwarcia rynku. Jest to szczególnie istotne w kontekście wypełnienia obowiązku świadczenia usługi powszechnej i zapewnienia ekonomicznych warunków dla wypełnienia tego obowiązku.

Wskazuje się także na potrzebę większej kontroli regulacyjnej ze strony Państw Członkowskich i Komisji w celu utrzymania dążenia do przyjęcia odpowiednich modeli regulacyjnych.

Rząd popiera dalsze staranne monitorowanie uregulowań prawnych w poszczególnych Państwach Członkowskich przez Komisję i podejmowanie z jej strony niezbędnych działań pozwalających im na spełnienie ustalonych w Dyrektywie pocztowej wymagań. Bardzo pozytywnie, zdaniem Rządu, należy również ocenić propozycje współpracy Komisji z krajowymi organami regulacyjnymi mającej na celu pomoc w rozwiązywaniu bardziej złożonych kwestii technicznych. W ocenie Rządu taka pomoc byłaby bardzo pożądana.

Ostatnia propozycja na przyszłość (w zasadzie już bardzo niedaleką, bo z myślą o planowanym od 1 stycznia 2006 r. kolejnym etapie otwarcia rynku) zawarta w sprawozdaniu dotyczy zorganizowania debaty o przyszłości polityki dotyczącej poczty z udziałem wszystkich uczestników rynku (publiczni i prywatni operatorzy pocztowi, klienci, organizacje zrzeszające konsumentów, partnerzy społeczni, organy regulacyjne, ministerstwa, eksperci, środowisko naukowe i przemysł). Dyskusja miałaby dotyczyć przede wszystkim celowości utrzymania, bądź też likwidacji obszaru zastrzeżonego, ale również kwestii promocji sektora pocztowego, gwarancji finansowania usług powszechnych i określenia modelu usług powszechnych, który najbardziej wychodziłby naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom korzystających z tych usług.

W związku z dosyć dynamicznymi w ostatnim czasie przeobrażeniami na rynku usług pocztowych i w perspektywie dalszych, jeszcze dalej idących zmian Rząd popiera propozycję organizacji tego typu debaty stanowiącej forum, na którym mogłyby być zaprezentowane różne punkty widzenia na poszczególne problemy, a jednocześnie mogłaby ona posłużyć wypracowaniu kompromisu pomiędzy nie zawsze zbieżnymi interesami uczestników debaty.

V. UZASADNIENIE STANOWISKA RZĄDU

Rząd, opowiadając się za potrzebą wzmocnienia konkurencji na rynku i kontynuacji procesu liberalizacji, jest jednocześnie świadomy ewentualnych problemów i możliwych wyzwań, jakim trzeba będzie sprostać. Już w chwili obecnej podejmuje zatem pewne inicjatywy nakierowane zwłaszcza na reorganizację funkcjonowania operatora publicznego. W najbliższym czasie niezbędna będzie również analiza oczekiwań klientów wobec przyszłego modelu usługi powszechnej. Wydaje się, że zaproponowana w sprawozdaniu forma debaty publicznej w tym zakresie może okazać się bardzo pomocna w kształtowaniu wizji rynku usług pocztowych, zarówno krajowego, jak i wewnętrznego w ramach Wspólnoty. Biorąc jednak pod uwagę, że celem nadrzędnym Dyrektywy jest stworzenie Wspólnego Rynku usług pocztowych, na którym poszczególni operatorzy krajowi funkcjonowałiby na jednolitych zasadach, a wszyscy obywatele mieliby równy dostęp do powszechnych usług pocztowych, należy dążyć do podejmowania dużej ilości inicjatyw na szczeblu wspólnotowym, a następnie do ich wprowadzania w życie na poziomie krajowym. Stąd też wszelka pomoc i sugestie ze strony Komisji mogą mieć duże znaczenie. Jeżeli chodzi o kwestię otwierania rynku, to Rząd

opowiada się za dalszym wnikliwym analizowaniem możliwości i stanu przygotowań w tym zakresie w poszczególnych Państwach Członkowskich, które w obecnej chwili nie są jeszcze jednolite, podobnie jak różna jest kondycja poszczególnych gospodarek.

VI. STANOWISKO PARTNERÓW SPOŁECZNYCH

W ramach uzgodnień z partnerami społecznymi sprawozdanie zostało skierowane do Poczty Polskiej, Forum Przewoźników Ekspresowych (organizacji zrzeszającej prywatnych operatorów pocztowych) i największego prywatnego operatora pocztowego nie należącego do Forum - Masterlink Express. Stanowisko w sprawie zgłosiła jedynie Poczta Polska, która podniosła głównie zbyt ogólnikowość sprawozdania. Zauważyła też, że z jej punktu widzenia najistotniejszą kwestią jest propozycja Komisji podtrzymania daty 1 stycznia 2009 r. jako momentu całkowitego otwarcia rynku usług pocztowych. W sprawozdaniu nie wskazano bowiem argumentów przemawiających za otwarciem rynku w ww. terminie ani też przeciwwskazań w tym zakresie, których konsekwencją byłoby spowolnienie tempa liberalizacji wspólnotowego rynku pocztowego poprzez przyjęcie innego od dotychczas zakładanego harmonogramu. Biorąc pod uwagę powyższe, Poczta Polska wyraziła aprobatę dla zorganizowania debaty o przyszłości polityki dotyczącej poczty i zgłosiła chęć uczestniczenia w tej debacie.

VII. WNIOSKI

Rząd zgadza się z ogólną konkluzją sprawozdania, że Dyrektywa pocztowa jest implementowana i stosowana prawidłowo. Dostrzega również potrzebę współpracy organów regulacyjnych z Komisją i pomiędzy sobą, służącej rozwiązywaniu bardziej skomplikowanych kwestii technicznych. Podziela też stanowisko Komisji w sprawie konieczności ujednoczenia regulacji i dążenia do osiągnięcia większej konkurencyjności na rynkach krajowych w celu przyspieszenia budowy Wspólnego Rynku usług pocztowych. Ponadto Rząd podziela pogląd o konieczności przeprowadzenia debaty i analizy skutków przyszłego pełnego otwarcia rynku oraz oczekiwanego przez klientów modelu usługi powszechnej zarówno na poziomie krajowym jak i wspólnotowym. W związku z tym przyjmuje na siebie zobowiązanie przeprowadzenia takiej debaty z udziałem wszystkich zainteresowanych stron (uczestników rynku pocztowego w Polsce oraz środowisk eksperckich). Równocześnie należy jednak pamiętać, że drugim – obok wzmocnienia konkurencyjności poprzez liberalizację rynku – nadrzędnym celem Dyrektywy jest nałożenie na Państwa Członkowskie obowiązku zapewnienia społeczeństwu dostępu do usług powszechnych o określonej jakości i przystępnej cenie. Realizacja obu tych celów musi być zsynchronizowana.