

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w sprawie pełnego urzędywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty

COM(2006) 594 wersja ostateczna — 2006/0196 (COD)

(2007/C 168/16)

Dnia 1 grudnia 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 47 ust. 2, art. 55 i art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 marca 2007 r. Sprawozdawcą był Raymond HENCKS.

Na 435. sesji plenarnej w dniach 25-26 kwietnia 2007 r. (posiedzenie z 26 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 131 do 26 — 8 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 Przedstawiając wniosek dotyczący dyrektywy, który jest przedmiotem niniejszej opinii, Komisja zamierza przejść 1 stycznia 2009 r. do ostatniego etapu otwarcia rynku pocztowego, zachowując tę usługę powszechną w jej obecnych głównych aspektach we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej i znosząc wyłączne prawa (zastrzeżony obszar) do jej finansowania.

1.2 Głównym problemem, który wiąże się z organizacją tego ostatniego etapu, jest określenie dalszych działań na rzecz zachowania sprawnie funkcjonującego i konkurencyjnego sektora pocztowego, który nadal oferowałby wysokiej jakości usługę powszechną po umiarkowanych cenach osobom indywidualnym oraz przedsiębiorstwom w Europie w interesie konkurencyjności gospodarki, zaspokojenia potrzeb obywateli — bez względu na ich położenie geograficzne, finansowe bądź inne — zatrudnienia oraz rozwoju zrównoważonego.

1.3 Komitet uważa, że elementy zaproponowane przez Komisję w celu wsparcia projektu dyrektywy nie umożliwiają zagwarantowania niezbędnego bezpieczeństwa w kwestii stałego finansowania usługi powszechnej we wszystkich państwach członkowskich, zwłaszcza w tych, które są obciążone trudnymi warunkami wynikającymi z geografii fizycznej i antropogeografii, a zatem nie mogą obecnie usprawiedliwić rezygnacji z finansowania poprzez zastrzeżony obszar, który okazał się skuteczny i słuszny w wielu państwach członkowskich.

1.4 Komitet nie może poprzeć tego, by koszty rezydualne usługi powszechnej były pokrywane przez wprowadzenie opłaty lub wzrost cen dla użytkowników bądź przez subsydia państwowe, podczas gdy obecna usługa nie wiąże się z konkretnymi opłatami dla użytkownika i podatnika.

1.5 Komitet nie jest na tym etapie przekonany ani do systemu „play or pay”, zgodnie z którym każdy operator jest zobowiązany do usługi powszechnej, od której może odstąpić, uczestnicząc w jej finansowaniu, ani do wykorzystania funduszu kompensacyjnego.

1.6 Komisja powinna uściślić ramy, w których można kontynuować liberalizację usług pocztowych. Jest to warunek wstępny

zniesienia zastrzeżonego obszaru koniecznego do finansowania usługi powszechnej.

1.7 Zważywszy na wszystkie wątpliwości i czynniki ryzyka związane z pełnym otwarciem rynku pocztowego, termin 1 stycznia 2009 r. nie wydaje się realistyczny, tym bardziej że operatorzy pocztowi działający w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii dopiero w 2004 r., nie mieliby wystarczająco dużo czasu na dostosowanie się do nowej sytuacji.

1.8 Komitet zwraca się o:

- przedłużenie obowiązywania obecnej dyrektywy,
- zaplanowanie ewentualnej pełnej liberalizacji sektora pocztowego od 1 stycznia 2012 r. z zastrzeżeniem, że do tego czasu znalezione zostaną w ścisłej współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami wiarygodne propozycje finansowania wnoszące wartość dodaną w stosunku do zastrzeżonego obszaru,
- włączenie do usługi powszechnej szczególnych przesyłek pocztowych nadawanych przez osoby niewidome lub niedowidzące oraz zrzeczenia tych osób, lub też adresowanych do nich.

2. Wstęp

2.1 Usługi pocztowe mają duże znaczenie społeczno-gospodarcze dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz dla realizacji strategii lizbońskiej. Przyczyniają się bezpośrednio do tworzenia więzi społecznych i praw podstawowych każdej jednostki, do połączenia w sieć oraz solidarności wśród społeczności i regionów, do konkurencyjności europejskiej gospodarki i wreszcie do rozwoju zrównoważonego.

2.2 Według obliczeń Komisji poczta obsługuje rocznie w UE 135 mld przesyłek, co wytwarza obroty rzędu 88 mld euro, czyli ok. 1 % PKB Wspólnoty. Dwie trzecie tych obrotów przynoszą usługi w zakresie przesyłania korespondencji, natomiast resztę — usługi w zakresie przesyłania paczek, przesyłek priorytetowych i dodatkowe usługi.

2.3 Powszechna usługa pocztowa, która gwarantuje wszystkim obywatelom bez względu na ich położenie geograficzne, finansowe lub inne dostęp do wysokiej jakości, niezawodnych usług pocztowych po umiarkowanych cenach, jest kluczowym elementem strategii lizbońskiej i europejskiego modelu społecznego. Wysokiej jakości usługa powszechna jest potrzebna zarówno obywatelom, jak i podmiotom gospodarczym, będącym głównymi klientami usług pocztowych i potrzebującym doręczenia każdej przesyłki listowej i paczki do adresata bez względu na to, kim on jest i gdzie mieszka.

2.4 Reformy, rozwój technologiczny i większa automatyzacja sektora pocztowego w znacznym stopniu doprowadziły do zwiększenia jakości, skuteczności i stopnia uwzględniania potrzeb klientów.

2.5 W przeciwieństwie do pesymistycznych prognoz mówiących o tym, że usługi pocztowe to stale upadający rynek, zmiany te ukazują potencjał wzrostu, jaki operatorzy dostrzegają w rozwoju nowych usług, takich jak zakupy na odległość, handel elektroniczny czy poczta hybrydowa.

2.6 W odróżnieniu od sytuacji w innych branżach sieciowych, praca pocztowców — a zwłaszcza osób doręczających przesyłki — cechuje się nadal dużą ilością pracy fizycznej i kontaktem osobistym. Sektor pocztowy ma duże znaczenie w dziedzinie zatrudnienia; szacuje się, że ponad 5 mln miejsc pracy w Unii Europejskiej jest bezpośrednio zależnych od sektora pocztowego lub jest z nim ściśle powiązanych. Siła robocza, której koszt jest najczęściej stały i stanowi największą część (ok. 80 %) całkowitych kosztów, jest szczególnie narażona na ewentualne środki zmierzające do racjonalizacji, podejmowane w ramach liberalizacji i podniesienia konkurencyjności.

2.7 Wreszcie Komitet pragnie ponownie zaznaczyć, że badania okresowe Eurobarometr podkreślają ogólne zadowolenie przeważającej większości użytkowników z jakości świadczonych usług pocztowych.

3. Wprowadzenie

3.1 11 czerwca 1992 r. wydano Zieloną księgę w sprawie rozwoju jednolitego rynku usług pocztowych, a 2 czerwca 1993 r. komunikat w sprawie wytycznych w zakresie rozwoju wspólnotowych usług pocztowych. Prawie dziesięć lat temu rozpoczęto stopniową, kontrolowaną liberalizację sektora pocztowego poprzez dyrektywę 97/67/WE, znaną powszechnie jako „dyrektywa pocztowa”.

3.2 W dyrektywie pocztowej, która przestanie obowiązywać 31 grudnia 2008 r., ustalono wspólne zasady rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych dotyczące:

- usługi powszechnej,
- zastrzeżonego obszaru (monopolu),
- zasad taryfowych i przejrzystości rachunków w odniesieniu do operatorów świadczących usługę powszechną,
- norm jakości,

- harmonizacji norm technicznych,
- utworzenia niezależnych krajowych organów regulacyjnych.

3.3 Usługa powszechna

3.3.1 Zgodnie z tą dyrektywą państwa członkowskie mają obowiązek zagwarantować wszystkim użytkownikom usługę powszechną po umiarkowanych cenach we wszystkie dni robocze, nie mniej niż pięć dni w tygodniu, w dowolnym miejscu terytorium, obejmującą przynajmniej:

- przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych do dwóch kilogramów oraz paczek pocztowych do dziesięciu kilogramów,
- usługi związane z przesyłkami poleconymi i przesyłkami wartościowymi,
- odpowiednie punkty dostępu do sieci pocztowej na całym terytorium.

3.3.2 Przepisy wspólnotowe gwarantują zatem każdemu mieszkańcowi Unii Europejskiej rzeczywistą usługę w zakresie komunikacji, bez względu na cechy geografii fizycznej i antropogeografii jego regionu zamieszkania.

3.3.3 Według definicji przytoczonej powyżej usługa powszechna, która obejmuje zarówno usługi krajowe, jak i transgraniczne, powinna być zgodna z określonymi normami jakości, zwłaszcza w odniesieniu do czasu doręczenia przesyłek, regularności i niezawodności usług, ustalonymi przez państwa członkowskie w wypadku usług krajowych i przez Parlament oraz Radę w wypadku transgranicznych usług wspólnotowych.

3.4 Zastrzeżony obszar

3.4.1 Jeżeli państwo członkowskie uważa, że zobowiązania wynikające z usługi powszechnej stanowią niesprawiedliwe obciążenie finansowe dla operatora świadczącego tę usługę, może zastrzec dla niego monopol na przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek korespondencji krajowej i w stopniu koniecznym do utrzymania usługi powszechnej — przesyłek transgranicznych oraz przesyłek typu „direct mail”

- wazących do 50 gramów (lub których koszt opłat pocztowych nie przekracza dwuipółkrotnie taryfy publicznej stosowanej w przypadku przesyłki korespondencyjnej pierwszego stopnia masy najszybszej kategorii).

4. Projekt dyrektywy Komisji

4.1 Badania perspektywiczne, których przeprowadzenie Komisja zleciła międzynarodowemu konsultantowi⁽¹⁾, stwierdzają, że pełne urzeczywistnienie rynku wewnętrznego usług pocztowych w 2009 r. we wszystkich państwach członkowskich jest zgodne z utrzymaniem usługi powszechnej wysokiej jakości. Badania te precyzują niemniej, że wynikające z tego zagrożenia dla utrzymania usługi powszechnej oznaczają, że większość państw członkowskich będzie musiała przyjąć tak zwane „środki wspomagające”.

⁽¹⁾ *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*, PricewaterhouseCoopers

4.2 Projekt dyrektywy będący przedmiotem niniejszej opinii przewiduje całkowite otwarcie rynku pocztowego w dniu 1 stycznia 2009 r., a jednocześnie chroni wspólny poziom usługi powszechnej w jej obecnych, głównych aspektach dla wszystkich użytkowników we wszystkich państwach członkowskich Unii.

4.3 Począwszy od 1 stycznia 2009 r., państwa członkowskie nie będą już upoważnione do przyznawania wyłącznych lub szczególnych (zastrzeżony obszar) praw w celu wprowadzenia i świadczenia usług pocztowych.

4.4 Państwa członkowskie nie będą już miały obowiązku wyznaczania operatora lub operatorów świadczących usługę powszechną, lecz będą mogły powierzyć świadczenie tejże usługi — przy ograniczeniach czasowych — siłom rynkowym, pozostawiając sobie wyznaczenie szczególnych regionów lub usług, w wypadku których siły rynkowe nie mogą zapewnić usługi powszechnej, i przewidując udzielanie zamówień publicznych tak, by usługi te były zapewnione w sposób korzystny pod względem ekonomicznym.

4.5 W wypadku gdy świadczenie usługi powszechnej będzie wymagać finansowania zewnętrznego, państwa członkowskie będą mogły wybrać spośród następujących możliwości:

- udzielanie zamówień publicznych,
- rekompensata ze środków publicznych poprzez bezpośrednie subsydia państwowe,
- fundusz kompensacyjny zasilany z opłaty pobieranej od operatorów świadczących usługę i/lub od użytkowników,
- mechanizm typu „play or pay” wiążący wydawanie zezwoleń bądź ze zobowiązaniami wynikającymi z usługi powszechnej, bądź z finansowaniem funduszu kompensacyjnego.

4.6 Omawiana dyrektywa wprowadza również nowy przepis, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek oceny potrzeby zagwarantowania wszystkim operatorom przejrzystych i niedyskryminacyjnych warunków dostępu do następujących elementów infrastruktury pocztowej i usług: systemu kodów pocztowych, adresowej bazy danych, skrzynek pocztowych, skrzynek zbiorczych i odbiorczych, informacji o zmianach adresów, usługi przekierowania, usługi zwrotu do nadawcy. Celem tych przepisów nie jest zapewnienie dostępu do sieci podrzędnych na etapie sortowania i doręczenia.

5. Uwagi ogólne

5.1 Komitet zawsze doceniał, że w przeciwieństwie do innych branż, usług pocztowych nie liberalizowano na siłę, lecz — jak do tej pory — w sposób stopniowy i kontrolowany. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że projekt dyrektywy potwierdza główne aspekty usługi powszechnej gwarantowanej każdemu użytkownikowi. Niemniej apeluje o włączenie do usługi powszechnej szczególnych, bezpłatnych przesyłek pocztowych nadawanych przez osoby niewidome lub niedowidzące lub adresowanych do nich.

5.2 Dla Komisji głównym problemem związanym z organizacją ostatniego etapu całkowitego otwarcia rynku pocztowego w Unii Europejskiej jest określenie dalszych działań na rzecz stworzenia sprawnie funkcjonującego i konkurencyjnego sektora pocztowego, który nadal oferowałby wysokiej jakości usługę po umiarkowanych cenach osobom indywidualnym oraz przedsiębiorstwom w Europie.

5.3 Komitet uważa, że elementy zaproponowane przez Komisję w celu wsparcia projektu dyrektywy nie umożliwiają zagwarantowania niezbędnego bezpieczeństwa stałego finansowania usługi powszechnej we wszystkich państwach członkowskich, zwłaszcza zaś w tych, które są obciążone trudnymi warunkami wynikającymi z geografii fizycznej i antropogeografii, a zatem nie mogą obecnie usprawiedliwić rezygnacji z finansowania przez zastrzeżony obszar, który okazał się skuteczny i słuszny w wielu państwach członkowskich.

5.4 Komitet nie może poprzeć tego, by koszty rezydualne netto usługi powszechnej były pokrywane przez wprowadzenie opłaty lub wzrost cen dla użytkowników bądź przez subsydia państwowe, podczas gdy obecna usługa powszechna jako taka nie wiąże się z konkretnymi opłatami dla użytkownika i podatnika.

5.5 Komitet nie jest na tym etapie przekonany do systemu „play or pay”, zgodnie z którym każdy operator jest zobowiązany do usługi powszechnej, od której może odstąpić, uczestnicząc w jej finansowaniu. W praktyce jedynie Finlandia wypróbowała tego rodzaju system i nie osiągnęła znaczącego rezultatu. Podobnie wykorzystanie funduszu kompensacyjnego wydaje się nieodpowiednie — system ten został w istocie wypróbowany tylko w jednym państwie członkowskim, we Włoszech, gdzie odniósł porażkę.

5.6 To samo dotyczy finansowania usługi powszechnej przez subsydia państwowe, co w istocie sprowadza się do obciążenia finansów publicznych, znajdujących się już obecnie w trudnej sytuacji, ponownie kosztem użytkowników i podatników.

5.7 Wreszcie Komitet podkreśla, że alternatywne propozycje finansowania wysunięte przez Komisję nie zostały przeanalizowane pod kątem możliwości ich realizacji ani skuteczności. Wprowadzenie ich w życie w tych warunkach naraziłoby państwa członkowskie na ryzyko znalezienia się w sytuacji bez odwrotu, w której rynek byłby całkowicie zliberalizowany, a usługa powszechna nie byłaby już zagwarantowana.

5.8 Przed nowym etapem liberalizacji należy zatem ustanowić przepisy i jasne oraz stabilne ramy. Jeżeli jest to konieczne, zastrzeżony obszar powinien zostać zniesiony dopiero po ustaleniu tych ram, a w tym zwłaszcza prawdziwie skutecznych i trwałych środków finansowania usługi powszechnej, jasno określonych i przeanalizowanych w wypadku każdego z państw członkowskich. Jest to warunek wstępny zniesienia jedyne go sposobu finansowania, który dotychczas dowiódł swej skuteczności, to znaczy odpowiedniego obszaru zastrzeżonego.

5.9 W ostatnich dziesięciu latach liczba miejsc pracy w sektorze pocztowym zmniejszyła się o kilkadziesiąt tysięcy (zgodnie z szacunkami Komisji o 0,7 %), podczas gdy wiele innych zostało zastąpionych przez stanowiska, których przyszłość jest niepewna lub w których panują złe warunki pracy: czy to w centrach sortowania, usługach doręczycielskich, czy też urzędach pocztowych.

5.10 Chociaż różne czynniki, takie jak nowe technologie i konkurencja ze strony innych środków komunikacji, np. komunikacji elektronicznej, wyjaśniają część tych zmian, to otwarcie rynku pozostaje ich główną przyczyną.

5.11 Z tego względu stwierdzenie Komisji, że pełne urzeczywistnienie rynku wewnętrznego usług pocztowych umożliwi — dzięki większej konkurencji — uwolnienie potencjału tworzenia miejsc pracy mogącego zrekompensować utratę miejsc pracy u tradycyjnych operatorów, pozostaje do udowodnienia.

5.12 Co się tyczy potencjału wzrostu tego sektora, projekt dyrektywy przedstawia tylko jedną propozycję: by odpowiednio pokierować upadkiem tradycyjnych usług pocztowych — uznawanym widocznie za nieodwracalny — nie umieszczając ich w kontekście potrzeb komunikacyjnych wynikających ze strategii lizbońskiej i społeczeństwa opartego na wiedzy oraz nie analizując skutków pod kątem racjonalnego wykorzystania energii.

5.13 Propozycje Komisji powierzają zasadniczo państwom członkowskim pełnienie funkcji regulacyjnych, co oznacza, że rynek wewnętrzny usług pocztowych Wspólnoty będzie się ostatecznie sprowadzał do współistnienia 27 organizacji i rynków krajowych, bez wspólnotowej spójności. Komitet ponownie wyraża swe zaangażowanie na rzecz urzeczywist-

nienia uwspólnotowionego sektora pocztowego, w którym obowiązywać będą jednolite przepisy w zakresie konkurencyjności i świadczenia usługi powszechnej.

5.14 Zważywszy na wszystkie wątpliwości i czynniki ryzyka związane z pełnym otwarciem rynku pocztowego, Komitet nie może się zgodzić na ustalenie już teraz terminu na 1 stycznia 2009 r., tym bardziej że operatorzy pocztowi działający w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii dopiero w 2004 r., nie mieliby wystarczająco dużo czasu na dostosowanie się do nowej sytuacji.

5.15 Komitet zwraca się o przedłużenie obowiązywania obecnej dyrektywy i zaplanowanie ewentualnej pełnej liberalizacji sektora pocztowego od 1 stycznia 2012 r., z zastrzeżeniem, że do tego czasu zostaną znalezione — w ścisłej współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami — wiarygodne propozycje wnoszące wartość dodaną w stosunku do zastrzeżonego obszaru.

Bruksela, 26 kwietnia 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie transportu na obszarach miejskich i metropolitalnych

(2007/C 168/17)

Dnia 19 stycznia 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie wspomnianej powyżej.

Na krótko przed zakończeniem prac nad wspomnianą opinią z inicjatywy własnej, 7 listopada 2006 r. prezydencja niemiecka zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie transportu na obszarach miejskich i metropolitalnych.

Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło opracowanie pięciu z łącznie dwunastu zadanych pytań sekcji TEN, która uznała za zasadne włączenie ich do bieżących prac w sprawie sytuacji publicznego transportu pasażerskiego i regionalnego pasażerskiego transportu kolejowego w Europie oraz w szczególności w nowych państwach członkowskich i odpowiednie rozwinięcie tematu.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 marca 2007 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 435. sesji plenarnej w dniach 25-26 kwietnia 2007 r. (posiedzenie z 25 kwietnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 106 do 2 — 30 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z wielkim niepokojem obserwuje znaczne zmniejszenie się udziału publicznego transportu pasażerskiego w szybko rosnącym ogólnym wolumenie transportu w miastach, która to zmiana dotyczy nie tylko UE (15), lecz przebiega także w ogromnym tempie w szczególności w nowych państwach członkowskich.

1.2 Wzrastające obciążenie miast wskutek natężenia ruchu, zwłaszcza zaś ruchu samochodowego, jest przyczyną wielu

nierozwiązanych problemów, stąd też potrzeba zgodnych działań ze strony Komisji, państw członkowskich i samorządów w celu odwrócenia tej tendencji.

1.3 40 % wszystkich emisji gazów cieplarnianych związanych z transportem jest generowanych w Europie. Wpływ polityki transportu miejskiego sięga zatem daleko poza strukturę przestrzenną samych miast.