

Název pracovní skupiny (PS)	Čisté náklady PUS – DPH jako přínos/zátěž
Název projektu	Implementace povinnosti poskytovat univerzální službu v sektoru poštovních služeb s ohledem na vývoj trhu
Předseda PS, NRO	PTS (Švédsko) a AGCOM (Itálie)

Diskusní dokument o implementaci univerzální služby v sektoru poštovních služeb a účinky nedávných změn v některých zemích ohledně rozsahu povinnosti univerzální služby.

Konzultace o implementaci univerzální služby v sektoru poštovních služeb s ohledem na vývoj trhu

Název projektu	Zpráva ERGP (ERGP Report) o implementaci univerzální služby v sektoru poštovních služeb a analýze účinků tržních a jiných změn na rozsah a dlouhodobou udržitelnost povinnosti poskytovat univerzální službu (USO)
Cíl	Konzultovat s evropskými zainteresovanými stranami sektoru poštovních služeb implementaci univerzální služby v sektoru poštovních služeb a účinky tržních a jiných změn na rozsah a dlouhodobou udržitelnost povinnosti poskytovat univerzální službu (USO)
Cílová skupina	Evropské zainteresované strany v sektoru poštovních služeb: <ul style="list-style-type: none"> - poskytovatelé poštovních služeb, včetně poskytovatelů univerzální služby; - spotřebitelská sdružení; - sdružení poštovního odvětví; - odborová sdružení; - internetoví obchodníci.
Konzultační období	září 2014 – listopad 2014 Workshop/ústní projednání za účasti zainteresovaných stran se bude konat dne 19. listopadu 2014 v rumunské Bukurešti.
Jak poslat váš příspěvek	Příspěvky se posílají na sekretariát ERGP: markt-ergp@ec.europa.eu
Jak se zaregistrovat na workshop/ústní projednání	Přihlášky se posílají na sekretariát ERGP: markt-ergp@ec.europa.eu
Kontaktní údaje	Sekretariát ERGP adresa: European Commission (Evropská komise) DG MARKT – J59 07/036 Rue Joseph II 59 1049 Brusel Belgie Funkční poštovní schránka: markt-ergp@ec.europa.eu
Referenční dokument	Diskusní dokument o implementaci univerzální služby v sektoru poštovních služeb a účinky nedávných změn v některých zemích ohledně rozsahu povinnosti univerzální služby.
Další důležité informace	Tento dokument, který vypracovala skupina evropských regulátorů v sektoru poštovních služeb (ERGP), je začátkem veřejné konzultace zainteresovaných stran poštovní univerzální služby, který má poskytnout vstupní informace pro „Zprávu ERGP o implementaci univerzální služby v sektoru poštovních služeb a analýze účinků tržních a jiných změn na rozsah a dlouhodobou udržitelnost povinnosti poskytovat univerzální službu (USO)“. Veřejná konzultace je zaměřena na problematiku implementace univerzální služby a nikoli na obsah tohoto dokumentu, který slouží pouze jako základní východisko pro konzultaci. Veřejná konzultace bude trvat od data zveřejnění tohoto dokumentu až do konání veřejného workshopu/ústního projednání se zainteresovanými stranami dne 19. listopadu 2014 v Bukurešti před plenárním zasedáním skupiny ERGP. Veřejného workshopu/ústního projednání se zúčastní všechny zainteresované strany a rovněž členové ERGP. Připomínky lze předkládat také písemně po celou dobu konzultace.

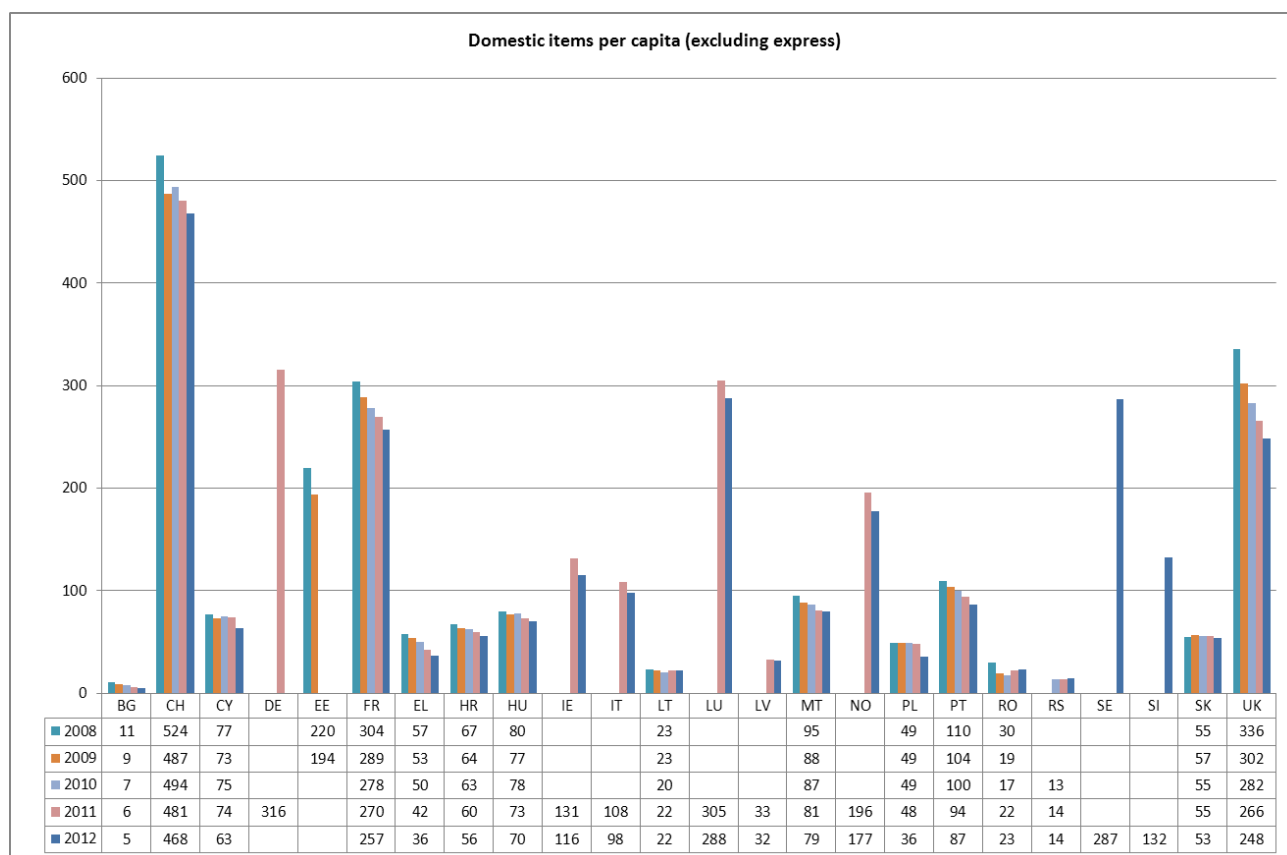
I. Základní východiska

Cílem univerzální poštovní služby je zajistit službu zahrnující minimální rozsah služeb stanovené kvality, která bude poskytována ve všech členských státech za dostupnou cenu ve prospěch všech uživatelů bez ohledu na jejich zeměpisnou polohu. To bylo stanoveno regulačním rámcem (zahájeným Zelenou knihou (Green Paper) v roce 1992) jako reakce na tehdejší potřeby a komunikační prostředí. Toto se změnilo.

Na začátku devadesátých let byl průměrný trend ročního objemu poštovních zásilek ve 12 členských státech EU plus 6,1% - dnes roční objemy podobným tempem klesají. Ačkoli se tempo poklesu v jednotlivých členských státech značně liší, tento trend, spolu s měnícím se komunikačním chováním, je třeba řešit. Je nutno upozornit, že i v zemích mimo EU (např. Nový Zéland, Kanada, USA a Austrálie) proběhla přeměna povinnosti univerzální služby (viz níže). Proto skupina ERGP (European Regulators Group for Postal Services) zvažuje, jaké kroky mají podniknout členské státy pro přizpůsobení jejich povinností. Rovněž zvažuje dlouhodobou udržitelnost stávajících požadavků směrnice o poštovních službách, včetně jejich možných změn, které by mohly zvýšit účinnost směrnice jako řešení problematiky sociálního začleňování v celé Evropě. Výsledkem úvah je zpracování tohoto dokumentu, který je východiskem pro veřejnou konzultaci a pro diskusi na workshopu s širší skupinou zainteresovaných stran.

Uvedený workshop dále povede k druhému kroku pracovního procesu, tedy k analýze a prověření udržitelnosti univerzální poštovní služby v kontextu (predikovaného) poklesu objemu zásilek a rovněž s ohledem na vhodnost stávajícího regulačního rámce v oblasti univerzální služby. Závěry veřejné konzultace, diskuse v rámci workshopu a analýza expertní pracovní skupiny ERGP budou společně zpracovány ve *Zprávě ERGP o implementaci univerzální služby v sektoru poštovních služeb a analýze účinků tržních a jiných změn na rozsah a dlouhodobou udržitelnost povinnosti poskytovat univerzální službu (USO)*, která bude zveřejněna do konce roku 2015.

Objemy poštovních zásilek klesají téměř v každé evropské zemi. Jedná se o významný posun po letech nárůstu objemu poštovních zásilek. Uvedená změna souvisí mimo jiné s digitalizací ekonomiky. Skupina ERGP si například všimla, že míra poklesu objemu zaznamenaná v evropských zemích za poslední období známých dat (2008-2012) se liší od poklesu -4 % do -40 %, jak je uvedeno na Obr. 1. S ohledem na tento vývoj je nutno zjistit, které poštovní služby zůstávají nebo se stávají pro uživatele nepostradatelné.



Obr. 1: Vnitrostátní zásilky na hlavu (bez expresních zásilek)

Na základě dat poskytnutých „Zprávou ERGP o ukazatelích na poštovním trhu“ z května 2014 (k dispozici *online* na adrese: http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-13-33-rev.1-ergp-report-on-market-indicators_en.pdf).

Klesající objem běžných dopisních zásilek vyžaduje racionalizaci dopisní činnosti poskytovatelů univerzální služby (PUS) v rámci stávajícího rozsahu povinnosti univerzální služby. V tomto ohledu se některé země rozhodly či rozhodují změnit rozsah povinnosti poskytovat univerzální službu. To lze provést změnou rozsahu univerzální služby (US) v rámci flexibility zajišťované směrnicí o poštovních službách. Některé země již zahájily změny, které by nyní měly být pozorně sledovány. Skupina ERGP by měla zvažovat, zda a jak uvedený vývoj dopadá na udržitelnost univerzální poštovní služby a jak bude v budoucnu ve všech zemích nutno řešit nově vznikající problémy.

Strukturální pokles objemu poštovních zásilek se netýká jen evropských poštovních trhů, ale je patrný rovněž na většině poštovních trhů po celém světě (s možnou výjimkou některých nově vznikajících trhů). V některých zemích regulátoři, vlády a poskytovatelé univerzální služby podnikli kroky k reformě univerzálních poštovních služeb v reakci na pokles objemu.

V roce 2014 australská pošta uvedla, že bude muset provést reformu, aby vyřešila 30 % pokles objemu poštovních zásilek během pěti let. Zavedla pomalejší třídu služeb pro firemní zákazníky jako doplněk své prioritní služby (D+1 v rámci metropolitních oblastí hlavních měst nebo ve stejném městě; D+2 mezi metropolitními oblastmi hlavních měst a venkovskými oblastmi a mezi jednotlivými venkovními oblastmi).

V prosinci 2013 kanadská pošta oznámila plán přesunout do pěti let třetinu adres, na které je dosud doručováno až ke dveřím, na doručování do komunitních poštovních schránek. Kanadská pošta tvrdí, že tyto změny jsou nezbytné pro přizpůsobení se nižším objemům poštovních zásilek. Podle jejích odhadů ušetří přesun na komunitní schránky 400 až 500 mil. kanadských dolarů ročně. Dvě třetiny adres v Kanadě mají již zavedeno doručování do centralizovaného místa jako např. schránky ve vstupní hale bytového domu, na poštu nebo do komunitních schránek nebo venkovských schránek.

Novozélandská pošta vyjednala novou povinnost poskytování univerzální služby (USO). Od července 2015 bude základní doručovací služba poskytována minimálně tři dny v týdnu v městských centrech a minimálně pět dní v týdnu do PO boxů a ve venkovských oblastech (s ohledem na závislost nepoštovních služeb na venkovské doručovací službě). Novozélandská pošta tvrdí, že tyto změny jsou nutné s ohledem na pokles objemu poštovních zásilek z 1,1 mld. kusů v roce 2002 na 771 mil. kusů v roce 2013.

V USA americká pošta (US Postal Service - USPS) zaznamenala za poslední tři roky ztráty ve výši 26 mld. USD, zejména v důsledku poklesu objemu. USPS navrhla omezení počtu dnů doručování na pět dní týdně a zavedení doručování do komunitních schránek. Kongresový rozpočtový úřad (Congressional Budget Office) odhadl, že za 10 let by tyto změny ušetřily USPS 10,9 mld. USD, resp. 8,1 mld. USD. Nicméně americký kongres žádné z těchto změn neschválil.

Tento diskusní dokument obsahuje posouzení aktuální situace týkající se povinnosti poskytovat univerzální službu, s ohledem na poslední tržní a regulační vývoj. Rovněž na základě věcných informací uvedených ve zprávách WIK-Consult o jednotlivých zemích (WIK-Consult Country Reports) „*Hlavní změny v sektoru poštovních služeb (2010-2013)*“ bylo identifikováno pět hlavních kategorií problémů a tyto kategorie byly zkoumány prostřednictvím specifických otázek:

- Aktuální situace povinnosti univerzální služby;
- Mění se rozsah povinnosti poskytovat univerzální službu za posledních 10 let;
- Povinnost univerzální služby a účastníci trhu;
- Čisté náklady a nepřiměřené břemeno za posledních 10 let;
- Stanovení a mechanismy financování povinnosti univerzální služby.

Na základě průzkumu dění v evropských zemích v posledních letech se bude zpráva ERGP věnovat možným variantám dalšího přizpůsobování požadavků na univerzální službu, včetně zvažování potenciálních změn směrnice, s ohledem na měnící se komunikační chování s cílem poskytnout zákonodárcům/regulátorům dostatečnou flexibilitu na stanovení udržitelného rozsahu produktů univerzální služby. Zpráva posoudí, které poštovní služby mohou být i nadále pro uživatele nepostradatelné ve stále více digitalizovaném světě a v situaci, kdy objem poštovních zásilek klesá. Zároveň budou zvažována potenciální rizika stanovené povinnosti univerzální služby jako překážky ve vstupu na trh pro efektivnější operátory a omezení pro stávající poštovní operátory při poskytování služeb s následným dopadem na náklady sektoru poštovních služeb a jejich uživatelů.

II. Identifikace problémů

a) Aktuální situace povinnosti univerzální služby

Počínaje předpokladem, že rozsah povinnosti poskytovat univerzální službu v každé zemi odpovídá popisu ve zprávách WIK-Consult „*Hlavní změny v sektoru poštovních služeb (2010-2013)*“, byly získány některé dodatečné informace od členů skupiny ERGP o službách a prvcích, které aktuálně obsahuje povinnost univerzální služby.

Všechny vnitrostátní regulační orgány (NRA), které odpověděly, (23) uvedly, že doporučené jednotlivé zásilky jsou součástí povinnosti poskytovat univerzální službu, zatímco hromadná doporučená pošta je zahrnuta v povinnosti univerzální služby (USO) ve 13 zemích (Belgie, Chorvatsko, Francie, Řecko, Maďarsko, Itálie, Lotyšsko, Malta, Norsko, Portugalsko, Rumunsko, Srbsko a Švédsko) plus Rakousko pouze v případě, že zásilka je podána na poště (a ne, když je podána v třídícím středisku).

Minimální počet poštovních úřadů¹ není stanoven zákonem v rámci povinností univerzální služby (USO) v Irsku a ve Švédsku. Poslední ze jmenovaných zemí uvedla, že v zákoně o poštovních službách je řečeno: „*Hustota kontaktních míst a přístupových míst musí brát v úvahu potřeby uživatelů*“.

Minimální počet poštovních přístupových míst (poštovních boxů) není požadován ve 4 zemích (Bulharsko, Francie, Řecko a Švédsko). V Norsku tento prvek není řádně stanoven v rámci povinnosti univerzální služby (USO) a je uvedeno pouze „dostatečný počet“ sběrných schránek.

V Portugalsku musí být kritéria hustoty pošt a přístupových míst stanovena s ohledem na rozdělení obyvatelstva na území země, vzdálenost mezi přístupovými místy, městský nebo venkovský charakter pokrytých oblastí a vývoj dopravy a poptávky. Proces stanovení stále probíhá a v současné době musí USP udržovat minimálně hodnoty hustoty, které nabízel 31. prosince 2013.

Téměř všechny vnitrostátní regulační orgány (NRA), které odpověděly, uvedly, že všechny služby zahrnuté do rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) jsou osvobozeny od DPH, s výjimkou Norska a Švédska.

Cíle týkající se kvality služby (např. podíl zásilek doručených v termínu D+1 nebo D+3) jsou stanoveny v rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) u všech vnitrostátních regulačních orgánů (NRA), které odpověděly (23).

b) *Mění se rozsah povinnosti poskytovat univerzální službu za posledních 10 let*

Bulharsko, Malta a Nizozemí uvedly, že plánují revidovat rozsah povinnosti poskytovat univerzální službu v blízké budoucnosti². V Nizozemí jsou připravovány návrhy na změnu poštovního zákona, kterými se výrazně omezí zejména povinný počet poštovních zařízení a sběrných schránek.

V Norsku vláda iniciovala revizi poštovního nařízení s ohledem na implementaci třetí směrnice o poštovních službách.

Nicméně v některých zemích existuje tlak na změnu rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) ze strany poskytovatelů univerzální služby a v jednom případě (Velká Británie) i od konkurentů.

¹ Přímo stanovené povinnosti univerzální služby (USO) nebo dovozeno od kritéria územního rozdělení v rámci povinnosti univerzální služby (USO).

² Malta hodlá revidovat aktuální rozsah povinnosti poskytovat univerzální službu v rámci omezení poštovní směrnice EU.

V Chorvatsku, Itálii, na Maltě, v Rumunsku, Švédsku, Nizozemí a jednom dalším členském státě poskytovatelé univerzální služby žádají potenciální změny rozsahu povinnosti univerzální služby (USO). Mezi navrhované změny patří: vyjmutí konkrétních služeb z rozsahu povinnosti poskytovat univerzální službu (např. pohlednice, komerční odpovědní zásilky, P. O. boxy, potvrzení o podání na Maltě); omezení počtu doručovacích dnů, pošt a sběrných schránek (v Nizozemí); vyjmutí služby doručování hromadné pošty (v jedné zemi); změny cílů kvality služby (omezení počtu pošt, frekvence doručování a vyjmutí služeb s termínem doručení D+1 v Itálii).

Ve Velké Británii konkurenti argumentovali, že rozsah povinnosti poskytovat univerzální službu by měl být minimální tak, aby pokryl potřeby uživatelů, aby byl snížen potenciál pokřivení konkurenčního prostředí vytvořené výjimky z DPH.

Co se týče již provedených změn vnitrostátní povinnosti univerzální služby (USO), z nedávné historie je patrné, že v některých státech proběhly změny povinnosti univerzální služby (USO). Ty byly zaměřeny zejména na vyjmutí služby hromadných zásilek a tzv. direct mail, změnu definice pokrytí rozsahem povinnosti poskytovat univerzální službu a úpravu hmotnostních kategorií, které jsou zahrnuty v povinnosti univerzální služby (USO), což vedlo k omezení rozsahu položek zahrnutých do povinnosti univerzální služby (USO), přičemž byly vyjmuty těžší balíky a zásilky.

Na základě informací poskytnutých vnitrostátními regulačními orgány (NRA) jsou poslední změny rozsahu povinnosti poskytovat univerzální službu a veškeré uváděné plány takových změn shrnuty v následující tabulce:

Země	Nedávná změna povinnosti univerzální služby (USO)	Potenciální změna
Rakousko	Snížený limit na balíky na 10kg, noviny zahrnuty	žádná
Belgie	Žádná	žádná
Bulharsko	Vyjmutí peněžních poukázek a služby direct mail	Plánována revize
Chorvatsko	Změny rozsahu stávajících služeb a hmotnostních limitů	žádná
ČR	Snížená hmotnost balíků a pojištěných zásilek na 10kg	žádná
Finsko	změna definice pokrytí rozsahu povinnosti poskytovat univerzální službu	žádná
Francie	Byl přidán nový jednodusový produkt v termínu D+2 – vyškrtnutí zásilek druhé třídy pro odchozí mezinárodní zásilky	žádná
Německo	žádná	žádná
Řecko	žádná	žádná
Maďarsko	žádná	žádná
Irsko	Stanovený minimální soubor univerzálních poštovních služeb splňující potřeby uživatelů poštovních služeb a zároveň minimalizace regulační zátěže poskytovatelů univerzální služby	žádná
Itálie	6 až 5 doručovacích dnů týdně; vyjmutí služby direct mail	žádná
Lotyšsko	Snížení hmotnosti na 10kg u vnitrostátních balíků	žádná
Litva	Vyjmutí služby hromadných zásilek a direct mail	žádná

Malta	žádná	Plánována revize
Norsko	Provedeny změny, ale podrobnosti nespecifikovány	Plánována revize
Polsko	Vyjmutí služby hromadných zásilek	žádná
Portugalsko	Snížení hmotnosti na 10kg u balíků; vyjmutí služby direct mail	žádná
Rumunsko	Vyjmutí služby direct mail; zahrnut zásilek pro nevidomé; Nová ustanovení ohledně kvality balíků	žádná
Srbsko	Žádná	žádná
Švédsko	Žádná	žádná
Nizozemí	Snížení na 6 až 5 doručovacích dnů týdně (s výjimkou oznámení o úmrtí a lékařských zásilek)	Plánována revize
Velká Británie (UK)	Vyjmutí služby hromadných zásilek	žádná

Tabulka 1: Nedávné změny rozsahu povinnosti poskytovat univerzální službu a plány na revizi.

Na základě získaných dat je patrné, že liberalizace vedla k zahájení změn v rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) v 10 ze 13 zemí (Rakousko, Bulharsko, Chorvatsko, ČR, Lotyšsko, Litva, Itálie, Polsko, Portugalsko a Rumunsko). V některých případech existovaly faktory, které vedly k úpravám povinnosti univerzální služby (USO). V tomto ohledu považovalo 7 zemí (Francie, Irsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Rumunsko a Nizozemí) změny v potřebách nebo preferencích spotřebitelů za silný důvod k zahájení tohoto procesu. Rovněž do určité míry přispěla potřeba chránit koncové uživatele, a to v Chorvatsku, Francii a Lotyšsku, a také nutnost snížit potenciální čisté náklady povinnosti poskytovat univerzální službu v Chorvatsku, Itálii a Nizozemí.

Bez ohledu na faktory stanovující rozsah univerzální služby, širší nebo konkrétnější definice povinnosti poskytovat univerzální službu je stanovena pomocí primární legislativy ve všech analyzovaných zemích tak, aby regulační orgány měly dostatečnou flexibilitu pro zapracování změn na trhu poštovních služeb do podrobných požadavků, které jsou ovlivněny sekundární legislativou nebo licenčními podmínkami.

V tomto ohledu jsou veškeré podstatné změny v oblasti univerzální služby zohledněny v zákonech o poštovních službách nebo rozhodnutích ministerstva (Řecko) nebo v úpravě obou aktů (Polsko). Ve většině členských zemí je patrné, že ministerstvo odpovědné za sektor poštovních služeb transponuje směrnici o poštovních službách a stanoví pravidla pro regulaci univerzální služby, přičemž vnitrostátní regulační orgán je oprávněn dále specifikovat regulaci univerzální služby, je-li třeba (s výjimkou vnitrostátních regulačních orgánů (NRA) Rakouska a Srbska, které nemohou měnit rozsah univerzální služby). Ve většině případů návrhy na změnu zákonů přicházejí od vnitrostátních regulačních orgánů (NRA) na základě faktů zjištěných na trhu, přičemž některé regulační orgány se podílejí i na procesu tvorby národního rámce pro poštovní služby.

c) Povinnost univerzální služby (USO) a účastníci trhu

Co se týče rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) a účastníků trhu, všech 23 zemí zvažovalo, zda rámec povinnosti univerzální služby (USO) chrání spotřebitele (fyzické osoby i malé firmy a živnostníky, kteří jsou chráněni ve 13 zemích). V některých případech, např. v Portugalsku, uživatelé

poštovních služeb (posílající i přijímající poštu) mohou využívat nabídek z rozsahu povinnosti univerzální služby (USO), protože povinnost univerzální služby (USO) má za cíl pokrývat potřeby obyvatel. Některé země uvedly, že rozsah povinnosti univerzální služby (USO) chrání konsolidátory (10 zemí), konkurenci v infrastruktuře (typu end-to-end) (6 zemí), firmy, které musí posílat hromadné zásilky (5 zemí). Ve Velké Británii jsou všechny firmy posílající jednokusové zásilky chráněny rozsahem povinnosti univerzální služby (USO).

Obecně všechny služby zahrnuté v rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) jsou považované za služby schopné zabránit sociálnímu vyloučení většiny obyvatel, zejména jednotlivé dopisy a balíky a rovněž zásilky pro nevidomé. Nicméně jen v malém počtu zemí tento rys nevyplývá jasně pro všechny služby v rozsahu povinnosti univerzální služby (USO). Itálie nastínila, že některé služby nebrání sociálnímu vyloučení v důsledku existence zaměnitelných služeb na trhu poštovních služeb (např. jednotlivé balíky a doporučené zásilky, hromadné zásilky a hromadné doporučené zásilky). Francie a Srbsko uvedly hromadné zásilky jako službu, která nebrání sociálnímu vyloučení, ale podle odpovědi francouzského regulátora jsou zahrnuty do rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) z historických a fiskálních důvodů.

Pět zemí tvrdí, že na jejich trzích poštovních služeb jsou aktuálně nabízeny služby mimo rozsah povinnosti univerzální služby (USO), které jsou schopny bránit sociálnímu vyloučení většiny populace.

V Norsku je cílem poštovního zákona, aby poštovní služby byly nabízeny v celé zemi za dostupnou cenu, a rovněž existuje nařízení ohledně dostupnosti základních poštovních služeb pro postižené uživatele. V Chorvatsku jsou služby direct mail, doručování tiskovin (včetně novin) a neadresných zásilek nabízeny za stejnou cenu na celém území, i když to není povinné. V Belgii vláda rovněž definovala některé konkrétní poštovní služby jako služby obecného ekonomického zájmu, např. včasné doručování uznávaných novin. Ve Finsku existuje obecná dostupnost služeb mimo rozsah povinnosti univerzální služby (USO), které brání sociálnímu vyloučení. V Itálii jsou služby poskytované z povinnosti poskytovat univerzální službu, které jsou schopny bránit sociálnímu vyloučení, zaměnitelné za služby doručování jednotlivých balíků a doporučených dopisů, hromadných zásilek a hromadných doporučených zásilek. Navíc regulační orgán ve Velké Británii uvedl, že služby mimo rozsah povinnosti univerzální služby (USO) nepodléhají regulatorním požadavkům na zabránění sociálnímu vyloučení (např. poskytovatelé služeb doručování balíků mohou účtovat přírůzek za doručení do venkovských oblastí a odmítnout doručovat do některých oblastí), ale mnoho služeb se neliší, například neexistuje důkaz o rozlišování u hromadných zásilek. V Německu aktuálně nepodléhá žádný poskytovatel poštovních služeb zákonné povinnosti (nebyl určen žádný poskytovatel univerzální služby).

Téměř všechny vnitrostátní regulační orgány (NRA), které odpověděly, uvedly, že některé služby zahrnuté do rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) byly poskytovány se ztrátou za posledních 10 let, jak je uvedeno v následující tabulce.

Služba poskytovaná se ztrátou	Země
-------------------------------	------

Jednotlivé vnitrostátní dopisy (včetně doporučených)	Bulharsko, Řecko, Irsko, Itálie, Polsko, Portugalsko ³
Jednotlivé balíky	Bulharsko, Chorvatsko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Polsko, Portugalsko, jedna další země
Doručování tiskovin	Řecko, Itálie, Lotyšsko, Portugalsko
Zásilky pro nevidomé	Bulharsko, ČR, Litva
Direct mail	Řecko, Itálie
Mezinárodní balíky	Itálie, jedna další země
Mezinárodní dopisy	Chorvatsko, Irsko, Itálie, jedna další země
Hromadné dopisy	Itálie

Tabulka 2: Poštovní služby v rámci rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) poskytované se ztrátou.

Tři vnitrostátní regulační orgány (Německo, Švédsko a Velká Británie) uvedly, že služby nejsou poskytovány se ztrátou. Vnitrostátní regulační orgán Švédska uvedl, že poskytovateli univerzální služby je propláceno bezplatné doručování zásilek pro nevidomé (do 7 kg) a rozšířené služby pro staré nebo postižené občany ve venkovských oblastech. Britský regulátor uvedl, že pouze jedna služba v rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) je aktuálně cenově regulována a není nabízena se ztrátou, přičemž ceny zbývajících univerzálních služeb jsou stanoveny poskytovatelem univerzální služby a vnitrostátní regulační orgán nezkoumá individuální ziskovost všech těchto služeb. Informace o ztrátových službách nejsou dostupné pro Rakousko a Nizozemí, a pro Belgie a Maltu jsou důvěrné.

d) *Čisté náklady a nepřiměřená zátěž za posledních 10 let*

Pouze tři vnitrostátní regulační orgány (NRA) uvedly, že jejich poskytovatelé univerzální služby požádali o náhradu čistých nákladů u povinnosti poskytovat univerzální službu za posledních deset let a tyto byly proplaceny. V Itálii a Norsku provedli výpočet čistých nákladů u povinnosti poskytovat univerzální službu za posledních deset let poskytovatelé univerzální služby a posoudilo jej ministerstvo. V Itálii vnitrostátní regulační orgán má na starost posouzení čistých nákladů US od roku 2011. Vnitrostátní regulační orgán Bulharska poznamenal, že čisté náklady povinnosti poskytovat univerzální službu byly posouzeny po ověření ze strany vnitrostátního regulačního orgánu a vyjádřeny ve stanovisku o řešení nehmotných přínosů a zvažení nepřiměřené finanční zátěže za roky 2011 a 2012. Nehmotné přínosy („*prestiž ochranné známky v důsledku poskytování a přínosů univerzální poštovní služby, vyplývající ze speciálních obchodních práv*“) byly vzaty v potaz a činily značnou částku. Byla posouzena následující kritéria nepřiměřené finanční zátěže: „*podíl čistých nákladů na celkové částce příjmů poskytovatele univerzální služby z poskytování; hodnota zůstatku finančních účtů se zahraničními správami; změny v podílu určeného operátora na trhu poskytovatelů univerzální služby, změny podmínek referenčního scénáře; vnitrostátní regulační orgán rovněž použil doporučení auditora*“. V Nizozemí v důsledku stažení žádosti poskytovatele univerzální služby nebylo třeba, aby vnitrostátní regulační orgán posuzoval čisté náklady povinnosti poskytovat univerzální službu a nepřiměřenou finanční zátěž.

³ Vnitrostátní jednotlivé dopisy posílané občasným/jednotlivým klientům.

e) *Mechanismy určení a financování poskytovatelů univerzální služby*

Z analýzy dat poskytnutých zeměmi, které odpověděly, vyplynulo, že ve všech případech se jako postup při určení poskytovatele univerzální služby používá přímé jmenování, zatímco ve dvou zemích (Malta a Rumunsko) existuje alternativní způsob (veřejná aukce) v případě selhání veřejného výběrového řízení⁴.

V ČR a Polsku bude přímé jmenování nahrazeno veřejnou aukcí po uplynutí období aktuálního jmenování a v Belgii bude přímé jmenování nahrazeno otevřeným mechanismem po uplynutí období aktuálního jmenování. Ve Velké Británii to lze provést výběrovým řízením, nicméně OFCOM jej nesmí provést až do října 2021 (pokud k tomu nesvolí poskytovatel univerzální služby).

V Rakousku každých pět let vnitrostátní regulační orgán musí provést analýzu, aby prokázal, že existují jiní operátoři, kteří mohou zajišťovat povinnost univerzální služby (USO): pokud ano, musí vnitrostátní regulační orgán zajistit veřejné výběrové řízení.

V Portugalsku byl současný poskytovatel univerzální služby přímo určen (koncesní smlouva) až do konce roku 2020⁵. V Nizozemí může být poskytovatel univerzální služby určen na základě výběrového řízení předepsaného zákonem (které lze považovat za druh veřejné aukce). Nicméně toto řízení nebylo nikdy použito a současný poskytovatel univerzální služby byl (právní výjimkou) určen ministerským výnosem a nebyla příležitost toto jmenování zrušit.

V Německu je odlišný scénář – nebyl určen žádný konkrétní poskytovatel univerzální služby. Všichni poskytovatelé, tj. všichni poštovní operátoři, poskytují univerzální službu bez jakékoli zákonné povinnosti. Pouze pokud trh přestane univerzální službu zajišťovat, bude muset jeden nebo více poskytovatelů služeb být jmenován vnitrostátním regulačním orgánem na základě výběrového řízení, aby řádně poskytoval požadovanou službu.

S výjimkou Malty, Německa, Nizozemí a Velké Británie jsou poskytovatelé univerzální služby určeni na omezenou dobu (v průměru 9 let).

Co se týče mechanismů financování, existuje několik způsobů.

Povinnost univerzální služby (USO) může být financována z veřejného/státního rozpočtu ve 12 zemích (Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Řecko, Maďarsko, Itálie, Litva, Malta, Norsko, Polsko, Rumunsko a Srbsko).

V Belgii, Bulharsku a Švédsku není ze zákona žádný kompenzační fond.

Ve 13 zemích (Rakousko⁶, Chorvatsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Irsko, Itálie, Malta, Polsko, Portugal, Rumunsko a Velká Británie) může čisté náklady povinnosti univerzální služby (USO) financovat sám poskytovatel univerzální služby a konkurenti. V Srbsku může čisté náklady financovat poskytovatel univerzální služby. V Maďarsku, za účelem snížení nepřiměřené zátěže

⁴ Na Maltě se tento alternativní způsob týká „veřejného výběrového řízení“, tj. kromě přímého jmenování existuje alternativní způsob, který umožňuje výběrové řízení na univerzální službu tím, že se obstarají takové služby v souladu s platnými pravidly a předpisy týkajícími se veřejných zakázek.

⁵ Po tomto datu může být poskytování US zajištěno následujícími mechanismy (zák. č. 17/2012, čl. 17): a) efektivním působením trhu na základě individuální licence; b) pověřením jednoho nebo více poskytovatelů poštovních služeb poskytováním různých prvků univerzální služby nebo pokrytím různých částí území. Toto pověření uvedené v bodě b) musí být učiněno podle platných pravidel a předpisů v oblasti veřejných zakázek.

⁶ V Rakousku, pokud čisté náklady přesáhnou 2% z celkových nákladů, musí vnitrostátní regulační orgán vytvořit kompenzační fond a poskytovatel univerzální služby a konkurenti do něj musí přispívat.

poskytovatele univerzální služby, otevře orgán *Kompenzační účet pro poštovní univerzální službu* (dále jen „účet“), který je veden maďarským ministerstvem financí, přičemž příspěvky do něj platí poskytovatelé licencované poštovní služby. Pokud účet nepokryje nepřiměřenou zátěž, jsou čisté náklady povinnosti univerzální služby (USO) financovány ze státního rozpočtu.

Na Maltě, v Rumunsku a Velké Británii mohou být čisté náklady povinnosti univerzální služby (USO) kryty také finančními příspěvky spotřebitelů.

V Nizozemí v současné době zajišťují systém čl. 30 a 31 poštovního zákona, kterým se náhrada čistých nákladů vzniklých poskytovateli univerzální služby, podle určení ze strany vnitrostátního regulačního orgánu, dělí (podle obratu) mezi všechny poskytovatele poštovních služeb, včetně samotného poskytovatele univerzální služby (ale mimo poskytovatelů poštovních služeb s obratem nižším než 2 mil. eur).

V žádné zemi poskytovatel univerzální služby ani konkurenti nepožadovali mechanismus typu „pay or play“.

DRAFT

III. Otázky k diskusi

Informace uvedené v tomto dokumentu mají za cíl otevřít diskusi o tom, zda výše popsané tržní a regulační změny mají vliv na rozsah povinnosti univerzální služby (USO) v blízké budoucnosti, a pokud ano, jak to lze řešit.

Tato diskuse je zajištěna prostřednictvím veřejné konzultace od září 2014 do listopadu 2014, s workshopem/ústním projednáním za účasti zainteresovaných stran v Bukurešti dne 19. listopadu 2014.

Skupina ERGP identifikovala několik možných důvodů týkajících se změn rozsahu povinnosti univerzální služby (USO), například:

- změny chování spotřebitelů;
- pokles objemu dopisů;
- udržitelnost čistých nákladů na poskytování univerzální služby;
- potřeba bránit sociálnímu vyloučení pomocí povinnosti univerzální služby (USO);
- překážky vstupu na trh.

Z výsledků odpovědí, které poskytly vnitrostátní regulační orgány (NRA), vyplynulo, že několik zemí upravilo v posledních letech rozsah povinnosti univerzální služby (USO).

Důvody pro úpravu rozsahu povinnosti poskytovat univerzální službu se značně lišily. V některých případech se to mohlo týkat rozhodnutí, že určitá služba není vhodná pro zařazení do povinnosti univerzální služby (USO), což nesouviselo s ochranou občanů před sociálním vyloučením. Navíc mnoho kategorií uživatelů, např. konsolidátoři, poskytovatelé typu end-to-end a firemní zákazníci, nemusí těžit z mechanismů univerzální služby, také protože liberalizace sektoru poštovních služeb umožnila novým operátorům nabízet služby poskytované v rámci mechanismů univerzální služby, i když s odlišnými standardy kvality. Jiné změny povinnosti univerzální služby (USO) méně jasně souvisejí s politikou bránění sociálnímu vyloučení nebo otázkami hospodářské soutěže. Omezení rozsahu služeb, pošt, termínů a kvality doručování spíše souvisí se snahou vyvážit udržitelnost poskytování US (snížením nákladů povinnosti poskytovat univerzální službu v reakci na pokles objemu) a potřeby uživatelů. Další možností zkoumání udržitelnosti jsou pobídky pro efektivnější poskytování univerzální služby.

Případně je možné, že dvě typická regulační opatření ohledně cen, jako např. dostupné ceny a osvobození od DPH, vytvářejí překážky vstupu na trh a vedou k pokřivení trhu⁷. Dále některé služby zahrnuté v rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) mohou být nabízeny se ztrátou, což může znamenat nespravedlivou finanční zátěž pro sektor poštovních služeb a pro uživatele. Cenová regulace by měla vzít v potaz konkurenční situaci daných trhů. S ohledem na probíhající změny trhu poštovních služeb by mělo být důkladně vyhodnoceno, zda všechny služby v rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) jsou stále relevantní. Poté by mělo být zajištěno, aby jakákoli budoucí

⁷ Vnitrostátní regulační orgány (NRA) však uznávají, že osvobození od DPH je otázkou pro EK a každý národní legislativní rámec v evropských zemích.

definice univerzální služby a mechanismu financování byla konkurenčně neutrální, tj. nebránící rozvoji trhu.

Existuje tendence k širšímu a méně specifickému vymezení rozsahu univerzální služby, aby regulátoři měli dostatečnou flexibilitu. Rozsah univerzální služby se v jednotlivých zemích liší (v rámci omezení směrnice o poštovních službách). Na základě popsaných výsledků a s přihlédnutím k měnícímu se komunikačnímu chování a poklesu objemu dopisů a nárůstu elektronického obchodování by měly být dále zkoumány některé možné problémy související s přizpůsobením rozsahu povinnosti poskytovat univerzální službu v rámci mantinelů směrnice o poštovních službách, například:

- Vede současný rozsah povinnosti poskytovat univerzální službu k nadměrným nákladům?
- Mohla by regulace tarifů (např., dostupné ceny a osvobození od DPH) vést k pokřivení soutěže na poštovním trhu?
- Jak by mohl vypadat společný evropský minimální rozsah?
- Jaké nezbytné prvky by měly být zaručeny?
- Jaké nezbytné prvky je třeba regulovat?
- Jak nezbytné je mít jednotný základ s přihlédnutím ke specifickým řešením pro jednotlivé země?
- Na které kategorie uživatelů by měla být cílena povinnost univerzální služby (USO)? Fyzické osoby, lidé žijící na venkově, postižení občané na venkově, malé firmy a/nebo domácí kanceláře? Je možné identifikovat změny v tomto ohledu do budoucna?
- Může existovat důvod pro ochranu hospodářské soutěže pomocí povinnosti univerzální služby (USO) (tj. chrání zajištění, aby ceny poskytovatelů univerzální služby byly zaměřené na náklady, nediskriminační a transparentní zákazníky a konkurenty)?
- Je nutné určit poskytovatele univerzální služby pro poskytování povinné univerzální služby (USO)?
- Jaké by mohlo být přiměřené období jmenování a jaký by měl být proces tohoto jmenování s ohledem na měnící se trh poštovních služeb?
- Měly by změny rozsahu povinnosti univerzální služby (USO) vliv na možnost financovat univerzální službu například pomocí kompenzačního fondu (a pokud ano, jakým způsobem a s jakými důsledky)?