

# Anna Stolarczyk

---

## Rynek pocztowy Unii Europejskiej w świetle postępującego procesu liberalizacji : rys historyczny.

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 67, 388-395

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNA STOLARCZYK

Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy

## RYNEK POCZTOWY UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIELE POSTĘPUJĄCEGO PROCESU LIBERALIZACJI – RYS HISTORYCZNY

### Wprowadzenie

1 stycznia 2011 roku na mocy postanowień trzeciej dyrektywy pocztowej 11 krajów UE: **Austria, Belgia, Bułgaria, Dania, Francja, Irlandia, Portugalia, Słowenia, Hiszpania, Włochy** i **Malta**, zlikwidowało monopol publicznych operatorów pocztowych na przesyłki listowe o masie do 50 g. Dołączyły one do grupy państw, które wcześniej uwolniły rynek pocztowy: Estonii, Finlandii, Holandii, Niemczech, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Tym samym dokonał się kolejny, ważny etap w historii unijnego rynku pocztowego. Jakkolwiek do ostatecznego zakończenia procesu liberalizacji pozostały 2 lata i 10 rynków, czekających na „pełne otwarcie” na konkurencję – na Cyprze, Litwie, Łotwie, Słowacji, Węgrzech, w Czechach, Grecji, Luksemburgu, Polsce, Rumunii, zasadne jest już teraz odnieść się do istotnych faktów z przeszłości. Interesujące wydaje się spojrzenie na rynek wewnętrzny Unii Europejskiej, w tym wypadku pocztowy, z perspektywy tworzenia UE i jego prawnego otoczenia – taka historia w pigułce.

W tym kontekście, tworzenie Unii, postępujący proces liberalizacji, zmiany w otoczeniu prawnym – czynniki, które przez lata kształtowały rynek usług pocztowych UE, m.in. jego przedmiotową segmentację i kierunki przepływu przesyłek pocztowych, są tematem niniejszego artykułu, opracowanego na podstawie raportu pt. *Rozwój rynku usług pocztowych w krajach UE*, opublikowanego przez Instytut Łączności w 2010 roku<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Stolarczyk, A. Grzech, M. Fereniec: *Rozwój rynku usług pocztowych w krajach UE*, Instytut Łączności, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2010.

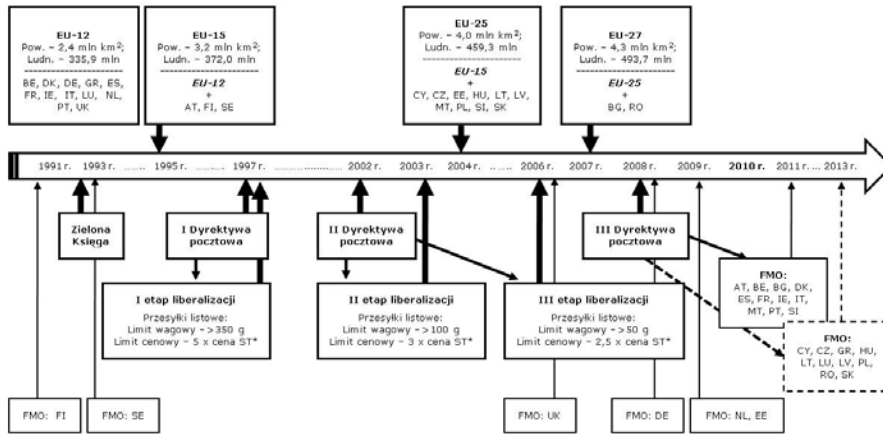
## 1. Unia Europejska na tle zmian w otoczeniu prawnym rynku pocztowego

W kwietniu 1951 roku na mocy Traktatu Paryskiego sześć krajów: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Republika Federalna Niemiec oraz Włochy, podjęło inicjatywę utworzenia wspólnego rynku węgla i stali, której celem było m.in. zapewnienie pokoju między krajami Europy i stworzenie możliwości współpracy instytucjonalnej na zasadach równości. Z kolei na mocy Traktatu Rzymskiego z 25 marca 1957 roku kraje te postanowiły utworzyć Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), której podstawą był wspólny rynek dla wszystkich towarów i usług. W 1973 roku do Wspólnoty przyłączyły się Dania, Irlandia oraz Wielka Brytania, w 1981 roku – Grecja, a w 1986 roku – Hiszpania i Portugalia.

Recesja gospodarcza panująca na całym świecie na początku lat 80. XX wieku przyczyniła się do opublikowania tzw. Białej Księgi, która zawierała harmonogram całkowitego wdrożenia rynku wewnętrznego do 1 stycznia 1993 roku. Następnie 12 państw członkowskich rozpoczęło negocjacje w zakresie zapisów (do istniejących struktur wspólnotowych dodano system współpracy międzyrządowej) nowego Traktatu o Unii Europejskiej, przyjętego przez Radę Europejską w grudniu 1991 roku w Maastricht, obowiązującego od 1 listopada 1993 roku. W wyniku tych działań powstała Unia Europejska (rysunek 1). W styczniu 1995 roku do UE przyłączyła się Austria, Finlandia i Szwecja. W latach 90. XX wieku podjęto działania zmierzające w kierunku stworzenia wspólnej waluty. W 1999 roku do bezgotówkowych transakcji finansowych zostało wprowadzone euro, a banknoty i monety zostały wyemitowane 3 lata później w 12 krajach tworzących tzw. obszar euro (z wyjątkiem Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii).

Mając na uwadze wyzwania, jakie niesie ze sobą globalizacja oraz **nowe technologie i rozwój Internetu**, kraje członkowskie w marcu 2000 roku przyjęły Strategię Lizbońską, mającą na celu unowocześnienie gospodarki UE i dostosowanie jej do nowych warunków panujących na światowym rynku. Jej podstawowe założenia to **promowanie innowacji i inwestycji biznesowych oraz dostosowanie systemów edukacyjnych do potrzeb społeczeństwa informacyjnego**.

Rozpoczęte w grudniu 1997 roku negocjacje na temat przyszłego członkostwa w UE kolejnych krajów zakończyły się przyjęciem: Czech, Cypru, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier w maju 2004 roku oraz Bułgarii i Rumunii – w styczniu 2007 roku.



FMO (*Full Market Opening*) – pełne otwarcie rynku, ST (*Standard Tariff*) – opłata za przyjęcie, przemieszczenie i doręczenie przesyłki listowej stanowiącej przesyłkę najniższego przedziału wagowego najszybszej kategorii określonej w cenniku operatora publicznego.

Rys. 1. Krótka historia UE w aspekcie zmian otoczenia prawnego rynku usług pocztowych

Źródło: A. Stolarczyk, A. Grzech, M. Fereniec: *Rozwój rynku usług..., op. cit.*

Zmieniająca się liczba państw członkowskich UE i związana z tym idea wspólnego rynku dla wszystkich towarów i usług, a później wdrożenia rynku wewnętrznego UE wymusiły również reformę na wspólnotowym rynku pocztowym, zapoczątkowaną wydaniem Zielonej Księgi w sprawie rozwoju jednolitego rynku usług pocztowych Wspólnoty w 1992 roku. W 1994 Rada Unii Europejskiej podjęła uchwałę, w której określiła najważniejsze cele reformy. Należały do nich m.in.: zdefiniowanie usługi powszechnej i metod jej finansowania, zapewnienie sprawiedliwych zasad konkurencji, ustanowienie zasad ustalania cen oraz zagwarantowanie niezależności organu regulacyjnego. Efektem wieloletnich prac instytucji europejskich w zakresie regulacji wspólnotowego rynku usług pocztowych było ustanowienie i wdrożenie w życie trzech dyrektyw pocztowych. Ich postanowienia określają ramy prawne funkcjonowania rynku usług pocztowych w Unii Europejskiej.

**1997 rok** – W Dyrektywie 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 ustanowiono wspólne reguły dotyczące: *świadczenia pocztowych usług powszechnych w ramach Wspólnoty, kryteriów definiujących usługi, które mogą być zastrzeżone dla operatorów świadczących usługi powszechne oraz warunków dotyczących świadczenia usług niezastrażonych, zasad taryfowych i przejrzystości rachunków dla potrzeb świadczenia usług powszechnych, ustanawiania norm jakości dotyczących świadczenia usług powszechnych oraz [...] utworzenia niezależnych krajowych organów regulacyjnych.*

**2002 rok** – Wraz ze stopniowym otwieraniem rynku pocztowego, w wyniku prac legislacyjnych opracowano kolejną dyrektywę – 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 roku zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych, w której znalazły się m.in. zapisy określające nowe granice obszaru zastrzeżonego. Ponadto wprowadzono przepisy dotyczące *stosowania zasad przejrzystości i równości w traktowaniu podmiotów w odniesieniu zarówno do taryf, jak i do związanych z nimi warunków [...]*, a także zmiany dotyczące wzajemnego subsydiowania usług powszechnych.

**2008 rok** – Kolejny dokument, który zmienił radykalnie otoczenie prawne rynku pocztowego Wspólnoty, to Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 roku zmieniająca Dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (nazywana też „trzecią dyrektywą pocztową”). Istotny dla wszystkich podmiotów funkcjonujących na rynku pocztowym UE jest zapis w art. 2 trzeciej dyrektywy pocztowej, który stanowi, że państwa członkowskie wprowadzą w życie jej postanowienia najpóźniej do 31 grudnia 2010 r. (jest to równoznaczne z utrzymaniem do tego czasu obszaru zastrzeżonego dla operatora świadczącego usługi powszechne), natomiast do 31 grudnia 2012 r. (art. 3) kraje UE, które zadeklarowały skorzystanie z dwuletniej derogacji.

Ponadto warto podkreślić, że postanowienia Dyrektywy 2008/6/WE odnoszą się do wszystkich usług pocztowych i wszystkich podmiotów (również operatorów alternatywnych) działających na rynku pocztowym, dotyczą m.in. wprowadzenia reguł konkurencyjnych, dostępu do sieci i infrastruktury pocztowej, wzmocnienia roli organu regulacyjnego i zwiększenia ochrony interesów konsumenta oraz rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów, a także – co istotne, z punktu widzenia zapewnienia dostępu do powszechnej usługi pocztowej – określenia zasad finansowania świadczenia tej usługi przez operatora wyznaczonego, jeśli realizacja tego obowiązku wygeneruje tzw. koszty netto.

Należy zwrócić uwagę, że opisane wyżej zmiany, jak również pojawiające się przed publicznymi operatorami pocztowymi wyzwania w wyniku technologicznego i rynkowego rozwoju, a także perspektywy pełnego otwarcia rynku pocztowego stymulują ich do podejmowania działań zmierzających w kierunku zmiany organizacyjno-prawnej struktury firmy. Jakkolwiek postanowienia wymienionych dyrektyw nie regulują tego obszaru, to jednak w wielu krajach operatorzy dokonują zmian w tym zakresie, głównie poprzez komercjalizację i prywatyzację. W efekcie prawie wszyscy publiczni operatorzy zostali skomercjalizowani, oprócz operatora z Cypru, który nadal stanowi departament w Ministerstwie Telekomunikacji i Pracy (*Ministry of Communication and Works*). Natomiast częściowo lub w całości zostali sprywatyzowani operatorzy w Austrii, Belgii, Danii, Holandii oraz Niemczech. Takie przekształcenia miały znaczący wpływ na określanie strategii biznesowych

publicznych operatorów pocztowych, a w konsekwencji na rozwój podstawowych segmentów rynku usług pocztowych, tj. przesyłek listowych i paczek pocztowych oraz przesyłek ekspresowych.

## 2. Produktowa segmentacja rynku usług pocztowych UE

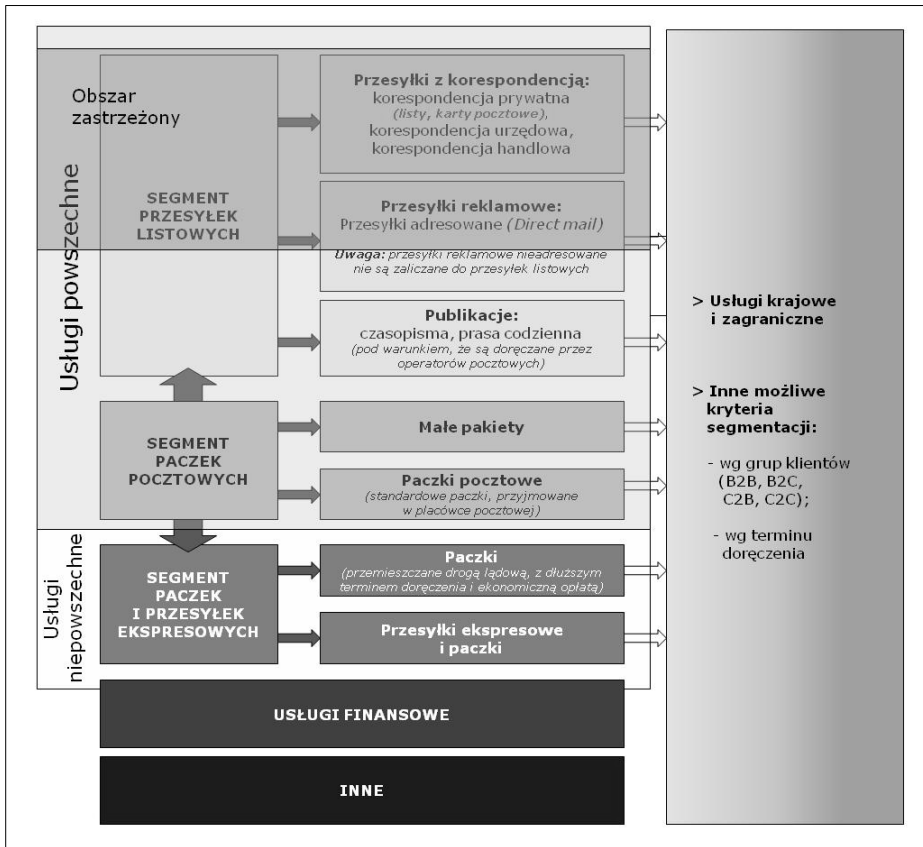
Od czasu opublikowania Zielonej Księgi usługi pocztowe były przedmiotem fundamentalnych zmian determinowanych z jednej strony reformami prawnymi, z drugiej zmianami technologicznymi. Szczególną uwagę poświęcono monitorowaniu rozwoju podstawowych segmentów z zakresu powszechnych usług pocztowych. W kolejnych raportach i sprawozdaniach Komisji Europejskiej dotyczących rozwoju rynku usług pocztowych w krajach Wspólnoty oraz stopnia implementacji postanowień wymienionych dyrektyw pocztowych do prawa krajowego, można zaobserwować ewolucję wyodrębniania z rynku usług doręczeńiowych podstawowych segmentów.

W rezultacie dokonano podziału na trzy główne segmenty: przesyłek listowych, paczek pocztowych oraz paczek i przesyłek ekspresowych<sup>2</sup>. Taki podział, uzupełniony segmentem usług finansowych oraz tzw. innych usług<sup>3</sup>, przedstawiono na rysunku 2. Segment przesyłek listowych, znajduje się w zakresie powszechnej usługi pocztowej, obejmuje przesyłki z korespondencją (prywatną – w tym listy i karty pocztowe, urzędową i handlową), adresowane przesyłki reklamowe oraz publikacje (czasopisma, prasa codzienna), pod warunkiem że są doręczane przez operatorów pocztowych. Komisja Europejska uznała również za konieczne zdefiniowanie obszaru zastrzeżonego z uwzględnieniem zawartości, wagi i ceny przesyłki – są to adresowane przesyłki z korespondencją o masie do 50 g. W niektórych krajach UE obecny stan prawny zezwala na włączenie adresowanych przesyłek reklamowych (w granicach wagi i ceny) do obszaru zastrzeżonego. W zakres usług powszechnych wchodzi również segment paczek pocztowych, który obejmuje małe pakiety, standardowe paczki (o masie do 10 kg, przyjmowane w placówce pocztowej), a także doręczanie paczek pocztowych o masie do 20 kg z innego państwa członkowskiego.

---

<sup>2</sup> ITA Consulting GmbH, WIK-Consult GmbH, Study for the European Commission, DG Internal Market and Services: *The Evolution of the European Postal Market since 1997*, Final Report, August 2009.

<sup>3</sup> Z danych statystycznych Światowego Związku Pocztowego (UPU) wynika, i to należy podkreślić, że chociaż usługi finansowe i tzw. inne nie należą do usług pocztowych, to są świadczone przez publicznych operatorów pocztowych i wg UPU generują ok. 30% ogólnych przychodów tych operatorów.



Rys. 2. Produktowa segmentacja rynku usług pocztowych Wspólnoty

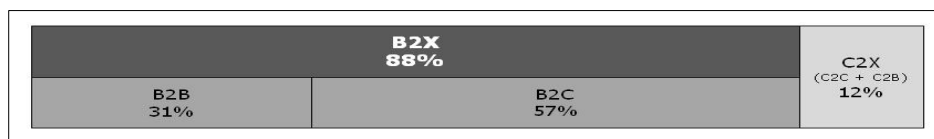
Źródło: A. Stolarczyk, A. Grzech, M. Fereniec: *Rozwój..., op. cit.*

Każdy z wymienionych wyżej segmentów może podlegać dalszemu podziałowi według kryteriów zasięgu geograficznego, terminowości czy grup klientów pod względem kierunków przepływu przesyłek.

Z uwagi na trwające prace nad implementacją do krajowego porządku prawnego postanowień trzeciej dyrektywy pocztowej, m.in. dotyczące zakresu powszechnej usługi pocztowej, istotnego znaczenia nabierają informacje na temat kierunków przepływu strumieni przesyłek listowych. Na rysunku 3 przedstawiono podział segmentu przesyłek listowych według tego kryterium. Jak widać, 88% tego wolumenu (w większości przesyłki masowe) generowali nadawcy instytucjonalni B2X<sup>4</sup>, z tego 57% trafiło do odbiorców indywidualnych. Z kolei nadawcy indywi-

<sup>4</sup> B2X – ruch generowany przez klientów instytucjonalnych (biznesowych) w kierunku: B2B – klient biznesowy – klient biznesowy oraz B2C – klient biznesowy – klient indywidualny.

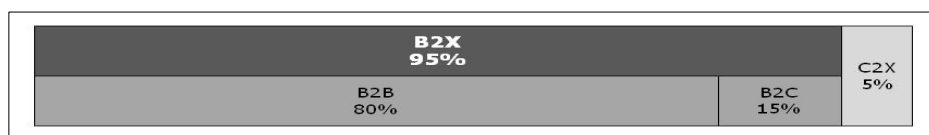
dualni (C2X) wysłali w kierunku odbiorców indywidualnych lub instytucjonalnych pozostałą część tego segmentu – 12%.



Rys. 3. Kierunki przepływu przesyłek listowych w odniesieniu do wolumenu

Źródło: A. Stolarczyk, A. Grzech, M. Fereniec: *Rozwój...*, *op. cit.*

Z kolei na rysunku 4 przedstawiono kierunki przepływu w segmencie paczek pocztowych i przesyłek ekspresowych, gdzie aż 95% jego wartości generowali klienci instytucjonalni (B2X), z czego 80% – do klientów biznesowych (B2B), a 15% – do klientów indywidualnych (B2C). Pozostała część usług (5%) „przepląwała” między klientami indywidualnymi lub od nadawcy indywidualnego do klienta biznesowego.



Rys. 4. Kierunki przepływu w segmencie paczek pocztowych i przesyłek ekspresowych, w odniesieniu do wartości

Źródło: A. Stolarczyk, A. Grzech, M. Fereniec: *Rozwój...*, *op. cit.*

Warto podkreślić, że 88-procentowy udział przesyłek w kierunku B2X może wskazywać, że były to przesyłki masowe, korespondencja urzędowa bądź biznesowa, natomiast w przypadku paczek pocztowych ruch od klientów instytucjonalnych do indywidualnych (B2C) był stymulowany przede wszystkim zamówieniami składanymi przez klientów indywidualnych (e-handel).



## Podsumowanie

Przedstawiona w artykule historia Unii Europejskiej, kształtowanie się wewnętrznego rynku usług pocztowych Wspólnoty, ewolucja segmentacji tego rynku, sytuacja w zakresie kierunków przepływu strumieni przesyłek pocztowych – w tym znacznego udziału przesyłek w kierunku B2X – może stwarzać przesłanki do rozważenia dwóch zagadnień. Po pierwsze, uwzględniając fakt, że jednym z głównych celów dyrektywy pocztowej jest zwiększenie ochrony interesów konsumenta należy rozważyć, czy obecny zakres powszechnej usługi pocztowej ma uzasadnienie w takiej sytuacji. Po drugie, czy operatorzy pocztowi, którzy już utracili bądź za dwa lata utracą obszar zastrzeżony – zintensyfikują działania zmierzające w kierunku rozszerzenia oferty nowoczesnych usług, z wykorzystaniem technik ICT i udoskonalenia tych tradycyjnych, świadczonych w ramach powszechnej usługi pocztowej. Takie podejście umożliwiłoby wkroczenie ze swoją ofertą na dynamicznie rozwijający się rynek handlu elektronicznego (*e-commerce*).

## Literatura

1. ITA Consulting GmbH, WIK-Consult GmbH, Study for the European Commission, DG Internal Market and Services: *The Evolution of the European Postal Market since 1997*, Final Report, August 2009.
2. Stolarczyk A., Grzech A., Fereniec M.: *Rozwój rynku usług pocztowych w krajach UE*, Instytut Łączności, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2010.
3. [www.upu.int](http://www.upu.int)

## THE EUROPEAN UNION POSTAL MARKET IN THE LIGHT OF PROGRESSIVE LIBERALIZATION PROCESS – HISTORICAL BRIEF

### Summary

The subject of this article is the short history of the EU, the liberalization of postal market, changes in legal environment – factors – which for years has shaped the European Union market of postal services, such a market segmentation and the question of mail streams directions.

*Translated by Anna Stolarczyk*