EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2021.11.8.
COM(2021) 674 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a postai szolgáltatásokról szóló irányelv (a 2002/39/EK és a 2008/6/EK irányelvvel módosított 97/67/EK irányelv) alkalmazásáról

{SEC(2021) 388 final} - {SWD(2021) 309 final} - {SWD(2021) 310 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a postai szolgáltatásokról szóló irányelv (a 2002/39/EK és a 2008/6/EK irányelvvel módosított 97/67/EK irányelv) alkalmazásáról

I. BEVEZETÉS

Az uniós postai (levélpostai és csomagkézbesítési szolgáltatások) ágazata központi szerepet játszik a gazdaság és a kereskedelem előmozdításában, ezáltal pedig más ágazatokat is támogat, valamint hozzájárul az uniós gazdaság növekedéséhez és rugalmasságához. Az üzletfejlesztéshez, az áruszállításhoz és a fizetések fogadásához a különböző méretű vállalkozások mind igénybe veszik a postai szolgáltatásokat. Nyilvános kommunikációja során a kormányzat és a közigazgatás valamennyi szintje a postai szolgáltatásokra támaszkodik. A távoli vidéki területeken élő, kiszolgáltatott felhasználóknak és polgároknak szükségük van a postai szolgáltatásokra ahhoz, hogy továbbra is kapcsolódhassanak az egyre inkább digitálissá váló gazdasághoz. A postai szolgáltatások ágazata tehát alapvető szerepet tölt be a megfelelő kommunikáció biztosításában és a területi, társadalmi és gazdasági kohézió előmozdításban. Mivel a Covid19-világjárvány alatt az uniós polgárok közül sokan be vannak zárva az otthonukba, a postai szolgáltatások az utóbbi időben minden eddiginél fontosabbakká váltak. A szóban forgó szolgáltatók megfizethető és minőségi postai szolgáltatásokat nyújtanak, gyógyászati célú termékeket kézbesítenek, és más releváns – például pénzügyi – szolgáltatásokat is kínálnak a polgároknak.

A postai szolgáltatásokra irányadó szabályozási keretet több mint 20 évvel ezelőtt vezették be. A 97/67/EK irányelv[1] (a továbbiakban a postai szolgáltatásokról szóló irányelv) 1997-ben lépett hatályba. Célja az volt, hogy biztosítsa a nemzeti egyetemes szolgáltatási kötelezettségek harmonizációját, és hogy egyúttal fokozatosan bevezesse a versenyt a postai szolgáltatások ágazatában, különösen a levélpostai szolgáltatások terén, amelyek hagyományosan a meglévő nemzeti postai szolgáltatóknak voltak fenntartva. A további piaci nyitás érdekében 2002-ben módosították az irányelvet, amely 2008-ban a teljes piaci nyitás megvalósítása céljából ismét módosult. E két módosítástól, valamint a csomagkézbesítési szolgáltatások jobb átláthatósága és hatósági felügyelete érdekében 2018-ban elfogadott, a határokon átnyúló csomagkézbesítésről szóló rendelettől[2] eltekintve a postai szolgáltatásokra vonatkozó uniós keret 1997 óta nem változott. Ezen időszak alatt azonban a postai szolgáltatások piaca hatalmas átalakuláson ment keresztül, amelynek mozgatórugója elsősorban a technológiai innováció, a digitalizáció és az elektronikus kereskedelem volt. A levélpostát egyre inkább felváltotta az elektronikus kommunikáció, különösen az e-kormányzat terén. Ráadásul a tömeges küldemények számos feladója (például a

[1] A 2002/39/EK irányelv és a 2008/6/EK irányelv által módosított, a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról szóló, 97/67/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (1997. december 15.) (HL L 15., 1998.1.21., 14. o.).

[2] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/644 rendelete (2018. április 18.) a határokon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatásokról (HL L 112., 2018.5.2., 19. o.).

bankok vagy a közüzemi szolgáltatók) a pénzügyi válság után elektronikus kommunikációs megoldásokra váltott. Ezzel egyidejűleg az elektronikus kereskedelemnek köszönhetően jelentős növekedés következett be a csomagkézbesítési szolgáltatások terén. Ez az átalakulás – amely a Covid19-világjárvány alatt egyre nyilvánvalóbbá vált – különböző mértékben ugyan, de valamennyi tagállamban kihatott mind a keresletre, mind a kínálatra.

A piaci környezetben bekövetkező alapvető változásokra tekintettel a Bizottság utólagos értékelést végzett annak felmérése érdekében, hogy a postai szolgáltatásokról szóló irányelv elérte-e a célkitűzéseit, hogy még mindig megfelel-e a célnak, és hogy összhangban van-e a postai szolgáltatásokat igénybe vevő személyek, valamint a postai szolgáltatók jelenlegi és jövőbeli igényeivel.

Ez a jelentés – amely a postai szolgáltatásokról szóló irányelv 23. cikkének megfelelően készült el – bemutatja az említett értékelés főbb megállapításait. A jelentés a postai szolgáltatásokról szóló irányelv értékeléséről szóló bizottsági szolgálati munkadokumentumban (a „bizottsági szolgálati munkadokumentumban")[3] szereplő információkra támaszkodik – amely dokumentumot ezzel a jelentéssel együtt kell értelmezni –, valamint a Bizottság által az irányelv értékelésével kapcsolatban lefolytatott nyilvános konzultáció során megszerzett információkra.

A jelentés legfőbb üzenete, hogy valamilyen formában az összes uniós polgár számára indokolt fenntartani az egyetemes postai szolgáltatást, azonban megfelelő rugalmasságot kell biztosítani a tagállamoknak ahhoz, hogy nemzeti szinten kialakíthassák a postai szolgáltatásokra vonatkozó politikájukat. Ugyanakkor az értékelés a rendelkezésre álló információk[4] alapján azonosított néhány olyan kérdést, amelyek nem jelennek meg kellőképpen a hatályos postai szolgáltatásokról szóló hatályos irányelvben, illetve néhány olyan területet, amelyeken az irányelv nem érte el az elvárt eredményeket: i. azzal párhuzamosan, hogy az egyetemes szolgáltatások nyújtása egyre költségesebbé vált, az egyetemes postai szolgáltatások társadalmi előnyei folyamatosan csökkentek; ii. a levélpostai szegmensben a belső piac megvalósítása és a tényleges verseny ösztönzése nem ment végbe a terveknek megfelelő mértékben; és iii. nem megfelelő a szabványok használata; ez csökkenti a jogbiztonságot, és az átjárhatósággal kapcsolatos problémákhoz vezethet. Ezenkívül míg a szabályozói beavatkozás hagyományosan a levélpostai szolgáltatásokra összpontosult, a piaci szereplők és a politikai döntéshozók figyelmének középpontjába a társadalom digitalizációja és az elektronikus kereskedelem növekedése miatt egyre inkább a

[3] Lásd *A 2002/39/EK irányelv és a 2008/6/EK irányelv által módosított, a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról szóló 97/67/EK irányelv értékelése* című bizottsági szolgálati munkadokumentumot.

[4] A Bizottság által elvégzett konzultációk és egyéb felmérések során csak korlátozott számú válasz érkezett. Ez különösen a nyilvános konzultációra volt jellemző. A számszerű elemzést ezért korlátozta, hogy uniós szinten rendelkezésre álltak-e a megfelelő adatok. Ez különösen a hatékonyságról szóló részre, valamint a piaci változások és az irányelv közötti ok-okozati összefüggés megállapítására vonatkozik. Emellett az elemzés során levont egyes következtetések megalapozottságát is érinti, különösen a felhasználók igényeivel és elégedettségével kapcsolatban, amelyek tekintetében az adatok lényegében nemzeti felméréseken alapulnak, uniós szinten azonban olykor megalapozatlanok.

csomagkézbesítési szolgáltatások kerültek. Ezzel kapcsolatban különös figyelmet érdemelnek a belföldi és a határokon átnyúló csomagkézbesítés közötti hatalmas árkülönbségek, mivel ezek alááshatják a belső piac működését és a határokon átnyúló elektronikus kereskedelem terjedését.

II. PIACI VÁLTOZÁSOK: A DIGITALIZÁCIÓ ÉS A TECHNOLÓGIAI INNOVÁCIÓ ÁLTAL VEZÉRELT HATALMAS ÁTALAKULÁS

A digitalizáció és a technológiai változások átalakították a fogyasztók és a vállalkozások igényeit, és új termékek, szolgáltatások, valamint üzleti modellek kialakulását eredményezték. Ez alól a postai ágazat sem kivétel. A 2008. évi pénzügyi válság óta meredeken csökken a levélpostai szolgáltatások igénybevétele, mivel a hagyományos postai szolgáltatásokat egyre nagyobb arányban váltják fel az elektronikus szolgáltatások, tekintve, hogy a kormányok, a vállalkozások és a fogyasztók számos területen egyre inkább elektronikus folyamatokat alkalmaznak. A Covid19-világjárvány alatt az EU öt nagyobb egyetemes szolgáltatója [5] számolt be a levélpostai küldemények mennyiségének csökkenéséről, melynek mértéke a hollandiai –10 % és a franciaországi –18 % között mozgott.

Ezzel szemben a csomagkézbesítési szolgáltatások növekedése az elektronikus kereskedelem jelentős térnyerése miatt felgyorsult. A Covid19-világjárvány előtti előrejelzések szerint 2019 és 2024 között nagyjából megduplázódott volna globális online értékesítések száma, az aktuális trendek alapján azonban ennek időpontja a világjárvány miatt későbbre fog tolódni. Az egyetemes szolgáltatók által kézbesített csomagok mennyiségében 2020-ban bekövetkezett növekedés 14 %-tól (Dánia és Svédország) 42 % (Olaszország), illetve 49 %-ig (Belgium) terjedt. A jelentősebb globális expressz szolgáltatók akár 23 %-os növekedést is tapasztalhattak a csomagok számát illetően.

A levél- és a csomagküldés két, egymással szöges ellentétben álló tendenciája valószínűleg folytatódni és erősödni fog az elkövetkező években. Ha valóban így alakulna a helyzet, az EU levélpostai szegmense 2016-hoz képest 2025-re több mint 12 %-os bevétel- és 32 %-os mennyiségi veszteséget szenvedne el. Az EU csomagkézbesítési szegmensének bevétele pedig több mint kétszeresére emelkedne[6].

Mivel a postai üzleti modell a méretgazdaságosságra épül, a levélpostai küldemények mennyiségének (2008 óta évente átlagosan 4,9 %-kal történő) csökkenése növeli az egységenkénti kézbesítési költséget. A költségnövekedés ellensúlyozása érdekében az EU-ban sok postai szolgáltató átalakította az üzleti modelljét. A már kiépült hálózatokkal és magas fix költségekkel működő egyetemes szolgáltatók igyekeztek növelni a hatékonyságukat, javítani az ügyfélközpontú megoldásaikat és diverzifikálni a szolgáltatásaikat, valamint próbáltak a növekedéshez szükséges

[5] Belgium, Dánia, Hollandia, Németország, Olaszország és Svédország. A PostNord Dániában és Svédországban működik.

[6] Bizottsági szolgálati munkadokumentum: *A 97/67/EK irányelv értékelése*, 15. o.

új piacokat találni. Az elektronikus kereskedelem térnyerése lehetővé tette a számukra a csomagküldés terén való növekedést, így számos egyetemes szolgáltató ma már kiélezett versenyt folytat más csomagkézbesítési szolgáltatókkal. Azonban nagyon kevés kivételtől eltekintve[7] az egyetemes szolgáltatók csomagszegmensen belüli piaci részesedése továbbra is viszonylag alacsony a levélpostához képest, melynek terén mindig is jelentős piaci részesedéssel rendelkeztek (ami továbbra is így van), és ahol esetenként még mindig ők jelentik az egyetlen piaci szereplőt.

Az egyetemes szolgáltatók a költségek (elsősorban a munkaerőköltségek) csökkentésével, a termelékenység technológiai innováció (például automatizált válogatórendszerek) révén történő növelésével, az általuk kínált egyszerűbb termékekre és szolgáltatásokra támaszkodva és/vagy az árak emelésével tartották fenn a jövedelmezőségüket. Nominális értéken számítva az egyetemes szolgáltatóknál 2008 óta folyamatosan emelkedtek a belföldi levélpostai küldemények árai. A leggyakrabban használt levéltermék, a 20 grammos belföldi levél ára nominálisan évi 7 %-kal emelkedett. Az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó csomagkézbesítések esetében ugyanebben az időszakban a mennyiségek növekedése ellenére mérsékelt áremelkedés volt tapasztalható. 2014 és 2019 között egy szabványos 2 kilogrammos csomag belföldi ára évente átlagosan 1 %-kal emelkedett, a legolcsóbb és a legdrágább határokon átnyúló rendeltetési helyre vonatkozó nominális ár pedig 2,6 %, illetve 0,3 %-kal nőtt.

Az ágazat a legnagyobb belföldi vállalati munkaadók közé tartozik, és 2018-ban mintegy 1,5 millió munkahelyet biztosított az uniós polgároknak[8]. Mind a köz-, mind a magánszektorban nőtt a rugalmasabb foglalkoztatás aránya, ideértve a kiszervezést is, amelyet ma már az egyetemes szolgáltatók többsége alkalmaz.

Bár a piaci változások és a postai szolgáltatásokról szóló irányelv közötti közvetlen okozati összefüggést nehéz megállapítani, fontos megérteni, hogy milyen környezetben került sor a szabályozási keret alkalmazására, és a Bizottság értékelésének alábbi megállapításait a megváltozott felhasználói igények szempontjából kell értelmezni.

III. A MÚLT ÉS A JELEN: A POSTAI SZOLGÁLTATÁSOKRÓL SZÓLÓ IRÁNYELV ÉRTÉKELÉSÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSAI

A postai szolgáltatásokról szóló irányelvnek három fő célkitűzése van: 1. megfizethető és magas színvonalú egyetemes postai szolgáltatások garantálása azok valamennyi igénybe vevője számára; 2. a postai szolgáltatások jól működő és versenyképes belső piacának létrehozása; és 3. a postai szolgáltatások szabályozására vonatkozó harmonizációs elvek megállapítása. Az értékelés megállapításai az egyes célkitűzések szerint csoportosíthatók.

[7] Bizottsági szolgálati munkadokumentum: *A 97/67/EK irányelv értékelése*, 15. és 134. o.
[8] Eurostat (2021), A vállalkozások szolgáltatásokra vonatkozó részletes éves statisztikai adatai, idézi *a 97/67/EK irányelv értékeléséről szóló bizottsági szolgálati munkadokumentum*, 1. o.

1. A megfizethető és magas színvonalú egyetemes postai szolgáltatások valamennyi felhasználó számára történő biztosításával kapcsolatos megállapítások

Bár a piaci környezet megváltozott, a postai szolgáltatásokról szóló irányelv túlnyomórészt sikeresen biztosította, hogy a polgárok és a vállalkozások az egész EU-ban igénybe vehessék az alapvető postai szolgáltatásokat. Egyértelmű, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség az egész EU-ban gondoskodott a kommunikáció és a gazdasági részvétel egyik alapvető eszközének védelméről. Az EU lakosságának jelentős része – különösen a távoli vagy vidéki területeken élők – még mindig az egyetemes postai szolgáltatásokat használja a kapcsolattartásra, és ez valószínűleg így is marad a következő öt-tíz évben. Számos vállalkozás és kormányzati intézmény még mindig a levélpostát használja a kommunikációra. Ráadásul mivel az internet még nem mindenhol és nem egységesen érhető el az EU-ban, egyes polgárok még mindig teljes mértékben a levélpostára vannak utalva. A Covid19 világjárvány idején hozott fizikai távolságtartási intézkedések és kijárási korlátozások alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a postai szolgáltatások alapvető szerepet játszanak annak biztosításában, hogy a levelek és a csomagok országszerte eljussanak az emberek otthonába és a vállalkozásokhoz.

Ezért a levélpostai küldemények esetében továbbra is indokolt a megfizethető postai egyetemes szolgáltatás minimális szintjének fenntartása. A postai szolgáltatásokról szóló irányelv egyes részei azonban kevésbé alkalmasak a piaci környezethez és a felhasználói igényekhez kapcsolódó változások kezelésére, ami azzal jár, hogy az egyetemes szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódó egyes költségek növekednek, a társadalom számára biztosított általános előnyök viszont csökkennek, ezért módosításokra lehet szükség. A Bizottság nyilvános konzultációján részt vevő válaszadók többsége szintén erre a következtetésre jutott.

Az egyetemes szolgáltatásnyújtás megnövekedett költségeire tekintettel a tagállamok módosítottak az egyetemes szolgáltatáson

A piaci változások következtében megváltoztak a postai felhasználók és a vállalkozások igényei, és a levélpostai küldemények iránti csökkenő kereslet megnövelte az egyetemes szolgáltatás költségeit. E jelenségek kezelése és a működés költségkímélőbb módjainak megtalálása céljából 11 tagállam a postai szolgáltatásokról szóló irányelv által megengedett eltéréseket alkalmazott annak érdekében, hogy csökkentse az egyetemes szolgáltatási kötelezettség alkalmazási körét és a kínált szolgáltatások választékát. Néhány esetben csökkentették a postai küldemények kézbesítésének minimális gyakoriságát. A tagállamok ezenkívül csökkentették az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó levélpostai és csomagkézbesítési termékek és szolgáltatások számát is. Fontos megemlíteni, hogy számos tagállam csökkentette az éjszakai műszakok számát, és légi helyett földi szállítást vezetett be, ami viszont a szolgáltatás minőségének romlásához vezetett (a hosszabb tranzitidő miatt). Ezért a szolgáltatásminőségre vonatkozó követelményekből származó előnyök is csökkentek. Ezek az események arra utalnak, hogy a termékek/szolgáltatások körére, az öt napon belüli kézbesítésre és a szolgáltatás minőségére vonatkozóan az irányelvben meghatározott minimumkövetelmények nincsenek teljes mértékben összhangban a jelenlegi piaci

elvárásokkal és a kereslettel, és kihívások elé állítják a kijelölt szolgáltatókat. Az értékelés ezért hangsúlyozza, hogy indokolt lehet annak újraértékelése, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségnek milyen termékekere, szolgáltatásokra és kapcsolódó funkciókra kell kiterjednie, valamint hogy azokat milyen módon kellene szabályozni. Ez magában foglalná annak újraértékelését is, hogy a tagállamoknak mennyire kell rugalmasnak lenniük ahhoz, hogy az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozó nemzeti jogszabályaikat a belföldi körülményeikhez igazítsák.

A csomagkézbesítési szolgáltatások helyzete kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban, hogy e szolgáltatásoknak milyen mértékben kell az egyetemes szolgáltatási kötelezettség részét képezniük

Az, hogy a csomagkézbesítési piacon több szolgáltató és kézbesítési lehetőség is elérhető, felveti annak kérdését, hogy az egyetemes szolgáltatásnak ki kell-e terjednie a csomagkézbesítésre, és hogy a postai felhasználók igényeit nem lehetne-e ugyanúgy, azonos (vagy alacsonyabb) áron, egyetemes szolgáltatási kötelezettség nélkül kielégíteni. A vállalkozások közötti (B2B), valamint a vállalkozások és fogyasztók közötti (B2C) csomagkézbesítés esetében a felhasználók számára az egyetemes szolgáltatók által kínált árakkal azonos vagy alacsonyabb árakon elérhető alternatív szolgáltatások valóban azt indokolhatják, hogy az említett csomagkézbesítés ne képezze az egyetemes szolgáltatás részét. Ezeket a csomagokat számos tagállam már ki is zárta az egyetemes szolgáltatás köréből. Ettől függetlenül azonban továbbra is figyelemmel kell kísérni e piaci szegmensek dinamikáját.

Ezzel szemben az értékelés kiemeli, hogy a fogyasztók által feladott csomagok esetében egyes tagállamokban, illetve a tagállamok egyes részeiben előfordulhat, hogy a fogyasztók számára nem érhető el nagy választék az adott területen szolgáltatást nyújtó csomagkézbesítő szolgáltatókból, vagy a fogyasztók egyszerűen nincsenek tisztában azzal, hogy milyen szolgáltatók állnak rendelkezésre. Ezért az egyetemes szolgáltatót veszik igénybe a csomagkézbesítéshez. Ez különösen a vidéki és a távoli területeken élő kiszolgáltatott felhasználókat érintheti. Egyes fogyasztók pedig kényelmi okokból veszik igénybe az egyetemes szolgáltatót, vagyis azért, mert az a legismertebb, és így a legegyszerűbben elérhető lehetőség a küldemények feladására és visszaküldésére. E fogyasztók esetében az értékelés szerint indokolt lehet annak biztosítása, hogy legalább a fogyasztók általi csomagküldés elérhető legyen az egyetemes szolgáltatási kötelezettség keretében. Az egyetemes szolgáltatás az árakat is jórészt megfizethető szinten tartotta (kivéve néhány speciális, határokon átnyúló csomagkézbesítés esetében, amelyek díja indokolatlanul magas volt[9]), mivel az egyetemes szolgáltatási kötelezettség alá tartozó csomagok héamentességet élveztek, és a postai szolgáltatásokról szóló irányelv díjszabási rendelkezési szerint árszabályozás hatálya alá tartoztak.

A postai szolgáltatásokról szóló irányelv díjszabási elvei hozzájárultak ahhoz, hogy az egyetemes szolgáltatások ára az áremelkedések ellenére is megfizethető maradjon. Az átláthatóság említett

[9] Lásd: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak a határokon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatásokról szóló (EU) 2018/644 rendelet alkalmazásáról és végrehajtásáról, COM(2021) 675.

elvek alkalmazásával kapcsolatos hiánya a határokon átnyúló ügyletek tekintetében egyenlőtlen versenyfeltételeket teremthet az egyetemes szolgáltatók között

A postai szolgáltatásokról szóló irányelvben rögzített díjszabási elvek célja annak biztosítása, hogy az egyetemes szolgáltatások ára továbbra is költségalapú és megfizethető maradjon. Bár az egyetemes szolgáltatási árak mind a levél-, mind a csomagkézbesítés esetében emelkedtek, az árszabályozásra vonatkozó díjszabási elvek valószínűleg hozzájárultak a még nagyobb áremelkedések elkerüléséhez, különösen azokban a szegmensekben, amelyekben a küldemények mennyiségének csökkenése mellett megnőttek az egységköltségek, mint például a levélpostai szolgáltatások esetében. Másrészt viszont az összegyűjtött információk és adatok alapján a Bizottság egyelőre nem tudja megállapítani, hogy a csomagkézbesítés díjai a növekvő mennyiségek ellenére miért emelkednek, még ha csak kis mértékben is.

A tagállamok meglehetősen eltérően alkalmazzák és értelmezik ezeket az elveket, vagy esetenként nem is alkalmazzák az összes elvet. Emiatt csökkenhet a szóban forgó elvek alkalmazásának egyértelműsége és átláthatósága, valamint az ahhoz kapcsolódó jogbiztonság. Ezenkívül a legtöbb – ha nem az összes – nemzeti szabályozó hatóság nem rendelkezik az annak ellenőrzéséhez szükséges eszközökkel, hogy az egyetemes szolgáltatók alkalmazzák-e – és ha igen, milyen módon – az említett díjszabási elveket a határokon átnyúló postai küldemények kézbesítéséért egymásnak felszámított árak (az úgynevezett „végdíjak”) tekintetében. Ez negatív hatást gyakorolhat a postai piacra és az elektronikus kereskedelmi ágazatra. A határokon átnyúló elektronikus kereskedelem keretében teljesített kézbesítések mennyiségének további növekedésével párhuzamosan egyre jelentősebbé válhat a csomagkézbesítési díjakra vonatkozó tájékoztatás és átláthatóság iránti igény.

A panaszkezelés terén elmaradások tapasztalhatók

A Postai Szolgáltatások Európai Szabályozói Csoportja (European Regulators Group for Postal Services, ERGP) szintén kidolgozott egy minőségi mutatót, amely a levelekkel és a csomagokkal kapcsolatban beérkezett panaszok, valamint a rendezett/rendezetlen panaszok számának a közzétételén alapul.

Az elmúlt években javult az egyetemes szolgáltatók által végzett panaszkezelés. A nemzeti szabályozó hatóságok többsége ma már hatáskörrel rendelkezik a panaszok kezelésére. A legtöbb tagállam kötelezi a szolgáltatókat, hogy tegyenek közzé a panaszkezelési eljárásokra, a kártérítésre és a vitarendezésre vonatkozó tájékoztatókat. Az ERGP szintén kialakított egy minőségi mutatót, amely a (levelekkel és a csomagokkal kapcsolatban) beérkezett panaszok, valamint a rendezett/rendezetlen panaszok számának a közzétételén alapul. Ezek szerint még mindig több olyan tagállam is van, amely nem tartja nyilván a panaszok számát és azok kezelésének módját, valamint nem teszi közzé a panaszkezelési eljárás eredményét sem (vagyis azt, hogy az ügy a panasztevő számára kielégítő módon lezárult-e). Ezenkívül a tagállamoknak csak mintegy a fele alkalmazza a panaszkezelésre vonatkozó kötelező műszaki szabványt, amely a csomagkézbesítés

tekintetében ráadásul nem is kötelező. Ez nem segíti elő a fogyasztók postai szolgáltatásokba vetett bizalmának megerősítését.

Az egyetemes szolgáltatás finanszírozásának lehetőségei nem mindig hatékonyak

Az egyetemes szolgáltatások nyújtása nettó költséggel jár. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költsége a kijelölt egyetemes szolgáltató egyetemes szolgáltatási kötelezettséggel járó, valamint ugyanazon postai szolgáltató egyetemes szolgáltatási kötelezettség nélkül jelentkező költségeinek a különbözete. Az egyetemes szolgáltatás nyújtásának nettó költségei igen jelentősek is lehetnek. Ha az egyetemes szolgáltatónak egyedül kellene viselnie ezeket a költségeket, hátrányos helyzetbe kerülne a versenytársaival szemben. A tagállamok ezért állami támogatás formájában megtéríthetik az egyetemes szolgáltat nettó költségeit. A tagállamok úgynevezett kompenzációs alapokat is létrehozhatnak a nettó költségek finanszírozása céljából. Ezek az alapok úgy működnek, hogy az adott tagállam egyetemes szolgáltatóinak és más jelentős postai szolgáltatóinak hozzá kell járulniuk a nettó költségek finanszírozásához, amennyiben azok az egyetemes szolgáltatóra nézve méltánytalan terhet jelentenek.

A kompenzációs alapok működésével kapcsolatban azonban hiányosságok tapasztalhatók. A szolgáltatók által az alapba teljesített befizetések gyakran nem elegendők a teljes költség fedezésére, különösen mivel a hanyatló levélpostai piacon folyamatosan növekednek a költségek, az egyetemes szolgáltatók pedig erős jelenléttel rendelkeznek ezen a piacon. Ezekben a helyzetekben a költségek finanszírozásához állami támogatásra is szükség van. Úgy tűnik továbbá, hogy a hozzájárulási díjakhoz képest viszonylag magasak a közös költségviselési mechanizmus adminisztratív költségei. Ráadásul a terhek postai szolgáltatók közötti megosztása nem ösztönzi az egyetemes szolgáltatót arra, hogy javítsa a hatékonyságát, és visszatarthatja a szereplőket a piacra lépéstől. Jelenlegi formájában az irányelv kompenzációs alapra vonatkozó rendelkezése nem működik optimálisan az egyetemes szolgáltatás finanszírozása szempontjából. Ez azt is megmagyarázhatja, hogy a tagállamok miért csak ritkán veszik igénybe az egyetemes szolgáltatásnyújtás nettó költségeinek ilyen módon történő finanszírozását.

2. A postai szolgáltatások jól működő és versenyképes belső piacának létrehozásával kapcsolatos megállapítások

A postai szolgáltatásokról szóló irányelv a levélpostai szegmensben csak kis mértékben járult hozzá a belső piac megvalósításához és a tényleges verseny ösztönzéséhez. Végbement a postai szolgáltatásokról szóló irányelv által előírt teljes piacnyitás, a levélpostai szegmensben azonban valamennyi tagállamban nagyon csekély a verseny, és a teljes piacnyitás nem vezetett a levélpostai szolgáltatások európai szintű szolgáltatóinak a megjelenéséhez. A jól működő, versenyképes belső piac előmozdítása továbbra is időszerű és fontos a postai szolgáltatások igénybe vevői, valamint a postai vállalkozások és munkavállalók számára is, különösen azokban a tagállamokban vagy régiókban, amelyekben a levélpostai küldemények száma csak kisebb mértékben csökkent. Az adatok arra utalnak, hogy ahol volt némi verseny, az alacsonyabb árakat, jobb minőséget és több

innovációt eredményezett. A Bizottság nyilvános konzultációján részt vevő válaszadók is megerősítették, hogy továbbra is fontos a verseny előmozdítása.

A postai hálózathoz való hozzáférésre vonatkozó részletesebb rendelkezések hiánya is hozzájárulhatott ahhoz, hogy a verseny alacsony szinten maradt a levélpostai szegmensben

A levélpostai szegmens rendkívül magas szintű koncentráltságának fő okai között említhetők az alternatív postai szolgáltatók magas belépési költségei, valamint az, hogy jelentős méret- és választékgazdaságosságra van szükség, miközben a piacon folyamatosan csökken a küldemények mennyisége. Ugyanakkor a levélpostai szegmensben tapasztalható alacsony szintű versenyhez az is hozzájárulhatott, hogy nincsenek olyan harmonizált szabályok, amelyek lehetővé tennék a nemzeti szabályozó hatóságok számára a hálózathoz való hozzáférés feltételeinek a meghatározását (ami lehetőséget adna az előzetes verseny bevezetésére), valamint az eljárási szabályok is hiányoznak (például a nemzeti szabályozó hatóságok nem rendelkeznek vitarendezési hatáskörrel).

A rendelkezésre álló adatok arra utalnak, hogy azokban a tagállamokban, ahol volt némi verseny, az hozzájárult a kereslet és a kínálat ösztönzéséhez, és alacsonyabb árakhoz vezetett

Egyes egyetemes szolgáltatók érvelése szerint a levélpostai szolgáltatások iránti csökkenő kereslet jelenlegi helyzetében újra kell értékelni, hogy szükség van-e a postai szolgáltatások versenyen alapuló belső piacára. Érvelésüket azokra az aggályokra alapozzák, amelyek szerint a versengő szolgáltatók részéről a levélpostai szegmens legjövedelmezőbb részeibe történő szelektív belépés még jobban megnehezítené az egyetemes szolgáltatás fenntartását, ami a levélpostai forgalom csökkenése miatt már így is nehézkes. Bár ez fontos érv, a rendelkezésre álló adatok nem támasztják alá ezeket az aggályokat. Épp ellenkezőleg, az adatok egyenesen arra utalnak, hogy azokban a tagállamokban, ahol volt némi verseny, az hozzájárult a kereslet és a kínálat ösztönzéséhez, és lehetővé tette a levélpostai piac bővülését. Ezenkívül arra ösztönözte az egyetemes szolgáltatókat, hogy hatékonyabbá váljanak, és ezáltal hozzájáruljanak az egyetemes szolgáltatás garantálásához. Fontos megemlíteni, hogy a rendelkezésre álló adatok arra utalnak, hogy ahol a meglévő szolgáltató hálózatához való hozzáférést átlátható és megkülönböztetéstől mentes feltételek mellett biztosították a különféle szolgáltatók és konszolidátorok számára, ott a postai szolgáltatások igénybe vevői – különösen a vállalkozások – alacsonyabb árakban részesültek.

Az egyetemes szolgáltatókkal ellentétben a Postai Szolgáltatások Európai Szabályozói Csoportja úgy véli, hogy a verseny levélpostai piacokon történő előmozdítása továbbra is időszerű és fontos. Ennek oka, hogy a verseny vagy akár a potenciális verseny hiánya a szolgáltatások igénybe vevőit megfosztja a lehetséges előnyöktől a szolgáltatóválasztás, az alacsonyabb árak, a jobb minőség és a termékinnováció terén. Különösen fontos a verseny előmozdítása azokban a tagállamokban és azokon a piacokon, ahol a levélpostai küldemények mennyisége még mindig jelentős, és várhatóan továbbra is jelentős marad; ide értendők például a nagyvállalatok és a közigazgatás tömeges küldeményei is. Ezért indokolt lehet a hozzáférésre és az árak átláthatóságára vonatkozó rendelkezések felülvizsgálata.

Az egyetemes szolgáltató közbeszerzés útján történő kijelölése hozzájárulhatott volna a verseny növeléséhez, valamint magasabb színvonalú és megfizethetőbb egyetemes szolgáltatásokat eredményezhetett volna

Az egyetemes szolgáltatásnyújtás biztosítására eddig sem a tagállamok teljes területén, sem azok egy részén nem alkalmaztak közbeszerzési eljárásokat (az újságterjesztés néhány esetének kivételével), annak ellenére, hogy a közbeszerzés ösztönözheti a versenyt. A tagállamok továbbra is egyetlen egyetemes szolgáltatót jelölnek ki az ország teljes területére vonatkozóan. A rendelkezésre álló információk alapján nem lehetett megfelelően értékelni, hogy a tagállamok miért nem alkalmaznak közbeszerzési eljárásokat. Annak ellenére, hogy a levélpostai küldemények száma folyamatosan csökken, nem zárható ki, hogy a közbeszerzés még mindig fontos eszköze lehet a verseny ösztönzésének, különösen azokban a tagállamokban és piaci szegmensekben, amelyekben a levélpostai küldemények még mindig jelentős szerepet töltenek be. Ezzel a kérdéssel a továbbiakban is érdemes foglalkozni.

A levélpostai szegmenssel ellentétben a csomagkézbesítési szegmensben nagy a verseny

A csomagkézbesítési szegmensben jelentkező változások éles ellentétben állnak a levélpostai szegmensben tapasztalható változásokkal. A levélpostával ellentétben – melynek területén a postai szolgáltatásokról szóló irányelv 2008. évi módosítása megszüntette a jogszabályban foglalt monopóliumot – a csomagkézbesítés esetében soha nem létezett ilyen monopólium. A tagállamok többségében verseny van a csomagkézbesítési szegmensben, ami a kézbesítési szolgáltatások innovatív fejlesztéseihez vezetett. A kereslet – elsősorban az elektronikus kereskedelem miatt – folyamatosan növekszik, és a csomagkézbesítési lehetőségek is követik ezt a példát, ellentétben a levélposta terén megfigyelhető tendenciával. Ugyanakkor annak ellenére, hogy mire lehetne számítani egy növekvő volumenű, hatékony versenyen alapuló környezet esetében, a csomagkézbesítési szolgáltatások közszolgáltatói díjai lassan, de folyamatosan növekednek. A jelen értékelés céljából összegyűjtött információk és adatok alapján nem vonhatók le határozott következtetések e tendencia okairól.

A határokon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatásokról szóló rendelet és a postai szolgáltatásokról szóló irányelv közötti kapcsolat

Az uniós csomagkézbesítési piac átláthatóságának növelése érdekében a Bizottság 2018-ban a postai szolgáltatásokról szóló irányelvtől független, önálló jogi aktusként elfogadta a határokon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatásokról szóló rendeletet. A rendelet egy célzott jogi aktus, amely a csomagkézbesítési szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályozói felügyeletre, a határokon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatások küldeményenkénti díjainak átláthatóságára és értékelésére, valamint a határokon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatásokkal kapcsolatban a fogyasztóknak nyújtott tájékoztatásra összpontosít.

Ennek megfelelően a rendelet növeli egyes küldeményenkénti díjszabású csomagok nyilvánosan elérhető díjainak átláthatóságát, valamint bevezet egy értékelési eljárást az indokolatlanul magas

díjak azonosítása céljából. Ezenkívül kötelezi a csomagkézbesítési szolgáltatókat, hogy a tevékenységükkel kapcsolatos fontosabb információkról – köztük a forgalmukról, a küldemények mennyiségéről és a munkavállalóikról – tegyenek jelentést a székhelyük szerinti nemzeti szabályozó hatóságnak. A rendelet tehát kiterjeszti a nemzeti szabályozó hatóságok szabályozói felügyeletét, és növeli az átláthatóságot a küldeményenkénti, nem egyedileg megállapított díjszabású csomagszolgáltatások igénybe vevői számára. Ugyanakkor az elektronikus kereskedelem jelentős része, azaz az egyedi megállapodásokon alapuló díjak tekintetében a határokon átnyúló csomagkézbesítési piacok működése nem tartozik külön átláthatósági mechanizmusok hatálya alá, így a határokon átnyúló és a belföldi szolgáltatások díjszabásaira vonatkozó elvek sem alkalmazandók az esetében.

3. A postai szolgáltatások szabályozására vonatkozó harmonizációs elvekkel kapcsolatos megállapítások

A postai szolgáltatási ágazatra vonatkozó harmonizált elvek megállapítása arra irányult, hogy a postai szolgáltatók számára az egész EU-ban hasonló versenyfeltételek jöjjenek létre. A cél a postai szolgáltatók létrehozásának megkönnyítése volt, valamint annak biztosítása, hogy a postai szolgáltatások igénybe vevői számára az egész EU-ban azonos színvonalú postai szolgáltatások álljanak rendelkezésre. Azonban mivel a postai szolgáltatásokról szóló irányelv minimális harmonizációt ír elő, és elveken alapul, nemzeti szintű végrehajtása és alkalmazása terén eltérések mutatkoztak. Mivel a postai piacok továbbra is rendkívül sokfélék, és eltérően fejlődnek, továbbá mivel az egyetemes szolgáltatók felett számos tagállamban az állam még mindig ellenőrzést gyakorol, a postai ágazat szabályozására vonatkozó harmonizált és objektív uniós szintű elvek megállapítása továbbra is fontos kérdés mind az egységes piac, mind a nemzetközi kereskedelem szempontjából.

Többször felmerült, hogy a meglévő fogalmak nem teszik lehetővé a piac megfelelő körülhatárolását, és hogy azokat eltérő módokon alkalmazzák, ami jogbizonytalansághoz és következetlenséghez vezet

A jelenlegi fogalommeghatározások a postai szolgáltatásokról szóló irányelv 1997-ben történő elfogadása óta nem változtak. Többször elhangzott, hogy a postai termékekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatos kifejezések és fogalommeghatározások harmonizációjának elmaradása azon túl, hogy jogi széttagoltsághoz és jogbizonytalansághoz vezetett, következetlenségeket is eredményezett más olyan uniós szabályozási keretekkel kapcsolatban, amelyek ugyanazokat a kifejezéseket használják, csak más jelentéssel. A Postai Szolgáltatások Európai Szabályozói Csoportjának egyik közelmúltbeli jelentése szintén felhívja a figyelmet ezekre a problémákra, és kiemeli, hogy előfordulhat, hogy az átalakulóban lévő postai piaccal kapcsolatban egyes fogalommeghatározások nem terjednek ki megfelelően azokra a szolgáltatásokra, amelyeknek a postai szolgáltatásokhoz való hasonlóságuk miatt az adott fogalmak körébe kellene tartozniuk.

A postai szolgáltatók szempontjából a fentiek eddig nem okoztak számottevő problémát. Ezenkívül az érdekelt felek a postai szolgáltatókra és a szolgáltatások igénybe vevőire nézve semmilyen tényleges negatív hatást nem tudtak igazolni. A rendelkezésre álló adatok nem utalnak arra, hogy az egyértelműség hiánya bármilyen jelentős belső piaci problémát vagy piacralépési korlátot okozott volna a postai szolgáltatók számára. Éppen ellenkezőleg, a helyzet néhány esetben a tagállamok által kifejezetten üdvözölt rugalmasságot biztosított a postai szolgáltatásokra vonatkozó saját szabályozásaik hatókörének megállapítása terén.

Ugyanakkor nyilvánvalóan elkerülhetetlen, hogy a postai ágazatban végbemenő strukturális és technológiai változások nyomán megkérdőjeleződjön e szabályok további relevanciája és megfelelősége. A Bizottság nyilvános konzultációja keretében adott válaszaik alapján a postai szolgáltatók a jelenlegi fogalommeghatározások megtartását, a nemzeti szabályozó hatóságok többsége viszont egyes fogalommeghatározások felülvizsgálatát támogatta.

A műszaki szabványokat nem használják kellő mértékben, ami negatívan befolyásolhatja az átjárhatóságot

A műszaki szabványok tekintetében az értékelés megállapította, hogy a postai szabványosítás nem eredményezett kellő harmonizációt és átjárhatóságot. A postai hálózatok összekapcsolása egyre fontosabb a szolgáltatások minőségének, az innovatív szolgáltatásoknak, valamint a levél- és csomagkézbesítési műveletek európai átjárhatóságának előmozdítása szempontjából. Az Európai Szabványügyi Bizottság által kidolgozott szabványok – a határokon átnyúló postai szolgáltatás minőségének mérésére, valamint a panaszkezelésre vonatkozó szabvány kivételével – önkéntes jellegűek. Azonban a kötelező szabványokat sem alkalmazzák minden esetben. Ez azt jelenti, hogy az egyetemes szolgáltatók néha eltérő műszaki szabványokat alkalmaznak, illetve az is előfordulhat, hogy egyáltalán nem használnak szabványokat. Az önkéntes szabványok postai szolgáltatók általi tényleges végrehajtásáról és alkalmazásáról nem áll rendelkezésre elegendő információ. A fennálló helyzet csökkenti az egyértelműséget és a jogbiztonságot, és felesleges költségeket, valamint az átjárhatósággal kapcsolatos problémákat eredményezhet. Ezért indokolt annak megvizsgálása, hogy a postai szolgáltatók hogyan alkalmazzák a szabványokat.

Javult a nemzeti szabályozó hatóságok által végzett felügyelet

Az irányelv és a jelentős függetlenséget biztosító rendelkezések – például az Európai Elektronikus Hírközlési Kódexben foglaltak – összehangolása hatékony eszköznek tűnik annak biztosítására, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok feladataik ellátása során védve legyenek a külső beavatkozással vagy a politikai nyomással szemben, amely veszélyeztetheti az eléjük kerülő ügyek független értékelését. A referencia-időszak alatt a nemzeti szabályozó hatóságok több és jobb minőségű információt kaptak feladataik ellátásához – melynek következtében jelentős mértékben bővült és javult a szabályozói felügyelet –, kivéve a végdíjakra vonatkozó információkat, ahogy azt fent említettük. Mivel egyre több határokon átnyúló kérdés vált a szabályozói tevékenység

szerves részévé, a nemzeti szabályozó hatóságok közötti szoros együttműködés hozzájárul ahhoz, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok következetesebb és összehangoltabb megközelítést alkalmazzanak az irányelv végrehajtása során.

IV. A JÖVŐ: KÖVETKEZTETÉSEK ÉS KILÁTÁSOK

Annak biztosítása érdekében, hogy a postai szolgáltatók és a postai szolgáltatások igénybe vevői teljes mértékben kihasználhassák a technológiai fejlődés, az innováció és az elektronikus kereskedelem előnyeit, valamint a megfizethető és magas színvonalú egyetemes szolgáltatás folyamatos elérhetőségének ezzel egyidejű biztosítása céljából – a postai szolgáltatásokról szóló irányelv értékelésére és több mint 20 éve tartó alkalmazásának tapasztalataira építve – érdemes tovább vizsgálni a szabályozási keret olyan jövőbeli módosításának lehetőségeit, amely annak feltételeit is biztosítaná, hogy az uniós postai szolgáltatás továbbra is hatékonyan tölthesse be a gazdaságban játszott szerepét. Minden ilyen intézkedésnek összhangban kell lennie az európai zöld megállapodás és az európai digitális menetrend keretében meghozott uniós szintű horizontális intézkedésekkel, és támogatniuk kell azokat. Ennek során a Bizottság továbbra is törekedni fog a tagállamokkal és más érdekelt felekkel történő együttműködésre.