AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 23.3.2005
COM(2005) 102 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE
A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

a postai irányelv alkalmazásáról(a 2002/39/EK irányelv által módosított 97/67/EK irányelv)

{SEC(2005) 388}

A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a postai irányelv alkalmazásáról

(a 2002/39/EK irányelv által módosított 97/67/EK irányelv)

1. A POSTAI SZOLGÁLTATÁSOK JELENTŐSÉGE ÉS VÁLTOZÓ SZEREPE

2002-ben az Európai Unió postai szolgáltatásokból származó bevétele megközelítette a 88 milliárd eurót, ami hozzávetőlegesen az EU GDP 0,9%-ának felel meg. Egyes becslések szerint közvetve vagy közvetlenül több mint 5 millió munkahely függ a postai ágazattól. A közvetlen foglalkoztatást továbbra is az egyetemes szolgáltatók végzik, és a Wik-Consult[1] által a közelmúltban készített tanulmány szerint ennek költsége 2002-ben megközelítette az 1,85 millió eurót.

A postai szolgáltatók kulcsfontosságú infrastrukturális hátteret biztosítanak az Európai Unió kereskedelmi, kormányzati, szellemi és társadalmi tevékenységei számára. Emellett számos egyetemes szolgáltató a pénzügyi szolgáltatások ellátásában (postabankok) is kiemelkedő szerepet játszik.

A postai szolgáltatások gyors ütemben fejlődnek. Ez az ágazaton belüli nyomásgyakorlás és az ágazathoz szorosan kapcsolódó kommunikációs, hirdetési és szállítási ágazatok által gyakorolt hatás eredménye, melyek mindegyike nyitott a versenyre és látványos fejlődésen megy keresztül.

A postai szolgáltatások amellett, hogy a kommunikáció és a kereskedelem szempontjából is lényegesek, az EU gazdasági és társadalmi kohéziója tekintetében is fontos szerepet játszanak. A postai szolgáltatások stratégiai szempontból is jelentősek, mivel a szélesebb értelemben vett kommunikációs és kézbesítési piac fontos részét képezik. Számos kulcsfontosságú ágazat – mint például az e-kereskedelem, a kiadói tevékenység, a csomagküldő kereskedés, a biztosítási, banki és a hirdetési ágazat – a postai infrastruktúrától függ. A postai ágazat kiemelten fontos szerepénél fogva a lisszaboni menetrend[2] egyik központi témaköre.

A közelmúltban elkészített Kok jelentés[3] hangsúlyozza, hogy a további piaci integráció számára még mindig elegendő tér mutatkozik, illetve, hogy a belső piacon az ügyfelek és a vállalkozások számára még jelentősebb gazdasági előnyök kínálkoznak. A lisszaboni stratégia féléves értékeléséről szóló bizottsági közlemény[4] elismeri, hogy a közszolgáltatók központi szerepet játszanak a hatékony és lendületes egységes piac megteremtésében. A valamennyi polgár számára megfizethető és magas színvonalú közérdekű szolgáltatásnyújtás szintén fontos. A postai szolgáltatások jó példaként szolgálnak az ehhez hasonló előnyöket kínáló területre. A tagállamokkal való szoros együttműködésben a Bizottság keresi azokat a hatékony és innovatív eszközöket, amelyekkel az innováció és a hatékonyság fellendítésének

---

1 „Tanulmány az európai postai ágazatban végbemenő főbb fejlődésekről”, WIK-Consult, 2004 július.

2 A lisszaboni Európai Tanács következtetései, 2000 március.

3 „Szembenézni a kihívással” A Wim Kok által vezetett magas szintű munkacsoport jelentése, 2004 november.

4 COM (2005) 24 – Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért – A lisszaboni stratégia új kezdete, 17. o.

érdekében a postai ágazatban felszámolhatók a verseny előtt álló akadályok, amely az ügyfelek számára előnyökkel járnak, mialatt az egyetemes szolgáltatást is fenntartja.

Ezen erőfeszítések egyre fontosabbak, mivel a hagyományos postai szolgáltatások arculata éppen átalakulóban van. A postai szolgáltatásnyújtók korszerű, mind összetettebb ipari szervezetekké váltak, amelyek a technológiai fejlesztésekből fakadó hasznukat arra fordítják, hogy kereskedelmi partnereik és végső ügyfeleik számára új típusú, hozzáadott értéket teremtő, innovatívabb és személyre szabottabb szolgáltatásokat kínálhassanak.

E változások egyik példája a postai szereplők kulcsfontosságú szerepe, amelyet a nagy ütemben fejlődő házhozszállítási ágazatban töltenek be. A posta napjainkban – a többi kommunikációs médiával együtt – kulcsfontosságú szerepet játszik az ügyfelek számára történő információ- és árucikk továbbítás folyamatában. Ebben az új környezetben, ahol a piaci erőviszonyok és szabályozásserkentő intézkedések olyan körülményeket teremtenek, amelyben javulhatnak a postai szolgáltatások értékei és jövőbeni kilátásai, a posta már nem egy letűnőben lévő média képét nyújtja.

2. E JELENTÉS CÉLJA

Az EU postai szolgáltatásainak közösségi keretrendszerét a 2002/39/EK irányelv által módosított 97/67/EK irányelv[5] írja elő (a továbbiakban a postai irányelv). A 2002/39 irányelv 23. cikke előírja, hogy a Bizottság „minden második évben" jelentést terjeszt az Európai Parlament és a Tanács elé a postai irányelv alkalmazásáról. A fenti cikk szintén előírja, hogy e jelentésnek tartalmaznia kell az ágazat fejlődésére vonatkozó „megfelelő tájékoztatást", különösen a műszaki, társadalmi, foglalkoztatási szempontok, illetve a szolgáltatás minőségének tekintetében.

E jelentés a 2002 végén benyújtott 97/67 postai irányelv alkalmazásáról szóló első bizottsági jelentés[6] nyomon követése. A jelentés összefoglalja a bizottsági személyzeti munkadokumentumban [SEC(2005) 388] szereplő elemzés főbb következtetéseit, amely a postai irányelv tagállami átültetését, az irányelv legfontosabb pontjainak alkalmazását és az általános piaci irányzatokat (beleértve a gazdasági, műszaki, társadalmi, foglalkoztatási és szolgáltatás-minőségi) részletesen értékeli. Ezen túlmenően a jelentés felvázolja az e téren várható politika körvonalait és különböző ajánlásokat fogalmaz meg.

E jelentés egyik legfontosabb szerepe, hogy felmérje az irányelv célkitűzéseinek megvalósulását, s mint ilyen, egyben az irányelv általános értékelésének eszközéül is szolgál. A politikai célkitűzések megvalósítása terén elvégzett tevékenységek és eredmények rendszeres értékelése a politikai indíttatású új határozathozatali mechanizmus egyik lényeges eleme.

A jelentés alátámasztja, hogy az Európai Unióban összességében jó úton halad a postai ágazat reformja. E reform, noha még nem fejeződött be, a szolgáltatások minőségének, a

---

5 Az Európai Parlament és a Tanács 1997. december 15-i 97/67/EK irányelve a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról; Az Európai Parlament és a Tanács 2002. június 10-i 2002/39/EK irányelve a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról.

6 Jelentés a postai irányelv (97/67/EK irányelv) alkalmazásáról, COM (2002) 632 végleges, 2002.11.25.

vállalkozások teljesítményének valamint a szabályozó hatóságok és a piaci szereplők szétválasztásának terén máris jelentős javulás tapasztalható. A postai szolgáltatások szerepe továbbra is létfontosságú a belső piac előnyeinek a polgárokkal, ügyfelekkel és az üzleti vállalkozásokkal való megismertetésében.

A jelentést a postai ágazat folyamatos és lendületes szabályozási és piaci fejlődésének összefüggésében, valamint a postai irányelvben előírt menetrendnek megfelelően nyújtották be, mely menetrend szerint a Bizottság 2006 végéig javaslatot tesz, amely „adott esetben megerősíti, hogy a 2009 év a postai belső piac teljes megvalósításának határideje, vagy meghatározza az esetleges egyéb intézkedést."

3. A POSTAI IRÁNYELV ALKALMAZÁSA

A közösségi keretterv átültetése – noha továbbra is fennállnak a különösen az egyes új tagállamokat érintő problémák – gyakorlatilag befejeződött.

Ugyanakkor az átültetés csupán az első lépés a közösségi keretterv teljes körű végrehajtásában. A postai irányelv egyes összetettebb szabályozási követelményeinek (árszabás-ellenőrzés, a számlák átláthatósága, engedélyek kibocsátása) gyakorlati végrehajtása további erőfeszítéseket és odafigyelést igényel a tagállamok és a Bizottság részéről.

Különösen indokolt lenne, hogy a tagállamok, pontosabban a nemzeti szabályozó hatóságok (a továbbiakban NSZH) az árszabási politika legfontosabb területein – beleértve a különleges árszabásokat, végdíjakat és a keresztirányú támogatásokat – végzett vizsgálatok által nagyobb figyelmet fordítsanak a számvitel elkülönítésének ellenőrzésére, a költségfelosztásra és az egyetemes szolgáltatások árainak követésére.

Emellett az Európai Unióban számos olyan jelentős szabályozási előrelépés figyelhető meg, amelyek túlmutatnak az uniós keretterv átültetésén és alkalmazásán: egyes nemzeti szabályozó hatóságok a kulcsfontosságú kérdések tekintetében olyan új megközelítések bevezetését kezdeményezték, mint az árak ellenőrzése, a bekerülési árak valamint az engedélyek kibocsátása. A keretterv harmonizációjára törekvő irányelvvel tehát a tagállamok külön útra léphettek.

A végrehajtásról szóló 2002-es jelentés szerint egyes tagállamokban hiányzik a hatékony szabályozás, és megjelent a tagállami piacok esetleges eltorzulását erősítő szabályozási részaránytalanság. Noha a nemzeti szabályozó hatóságok nagyobb függetlenségét célzó törekvések, és a nemzeti, valamint a közösségi szintű hatékony szabályozás terén jelentős előrelépés történt, továbbra is számottevő annak veszélye, hogy egyes tagállamokban a nem megfelelő szabályozás akadályozhatja a postai szolgáltatások egységes piacának megvalósulását.

Végül az ágazat átfogó fejlődésével mostanra szükségessé válhat a pontosabb fogalom-meghatározások bevezetése annak érdekében, hogy a jogszabályok jobban tükrözzék az ágazat valós helyzetét.

4. PIACI IRÁNYZATOK

Általánosságban a postai szolgáltatások piaca továbbra is az egyirányú kézbesítési piac irányába fejlődik, miközben fokozatosan eltávolodik a hagyományosabb, kétirányú kommunikációs modelltől. Amennyiben ez a tendencia a jövőben is folytatódik, előfordulhat, hogy ismét felül kell vizsgálni a jelenlegi egyetemes szolgáltatásokra vonatkozó kötelezettségek részletes szabályait annak érdekében, hogy még rugalmasabbak legyenek a fogyasztói jogok folyamatos biztosítása mellett. E tendenciával a lendületes postai piac fejlődésében rejlő lehetőségek mellett a szélesebb értelemben vett kommunikációs piac (otthoni vásárlás, e-kereskedelem, hibrid levél és hozzáadott értéket képviselő szolgáltatások) lehetőségei is előtérbe kerülnek a ügyfelek érdekében.

Azonban a címzett levelek piaci szegmensében a piaci rés betöltésére hivatott szolgáltatásokon kívül még nem alakult ki a verseny, ami arra a megállapításra enged jutni, hogy az olykor korlátozott szabályozási kapacitással vagy bizonyossággal, a piaci szereplők számára nyújtott bizonyos előnyökkel, valamint szabályozási részaránytalanságokkal párosuló korlátozott piacnyitás eleinte csökkentheti az e piacra való belépési kedvet.

E szabályozási részaránytalanságok között a piaci szereplőkre és a piacra újonnan belépőkre vonatkozó, a HÉA-val kapcsolatos adókötelezettségek eltérései komoly aggodalomra adnak okot. A legtöbb tagállamban[7] a nemzeti egyetemes szolgáltató által nyújtott szolgáltatások majd mindegyike HÉA-mentességet élvez, amíg a versenytárs szolgáltatásaira a normál HÉA-adómérték vonatkozik. Ez a gyakorlatban a postai irányelv 7. cikkében említett szolgáltatások körének bővüléséhez vezet, amelyeknél a verseny ténylegesen nem lehetséges, mivel közöttük szerepelnek olyan vevők által igénybe vett szolgáltatások is, akik – mint a pénzintézetek és az állami szektor – nem vonhatják le a HÉA-t. 2003-ban az adózási semlegesség visszaállítása érdekében a Bizottság javaslatot tett az HÉA irányelv módosítására.[8] A Tanács azonban még nem jutott megállapodásra az említett javaslattal kapcsolatban.

Bizonyos jelek arra utalnak, hogy ágazat korszerűsítésének ütemét a verseny hiánya is lassítja. E jelek egyike az, hogy infrastrukturális költségek tagállamonként változnak.

Ugyanígy a szabályozási részaránytalanság és a gazdasági szereplők védelmének fenntartása is gátat szabott a postai piac fejlődésének. Ez tagállamról tagállamra változó. Egyes tagállamokban az egyetemes szolgáltatók továbbra is magas haszonkulccsal dolgoznak, és így kiaknázhatják a legfontosabb piaci fejlesztéseket. Más tagállamokban az egyetemes szolgáltatók már sokkal nehezebb helyzetben vannak. Az említett eltérések nagymértékben magyarázhatók a különböző típusú piaci intervenciókkal, eltérő tulajdonosi szerkezetekkel és ösztönző intézkedésekkel, valamint a szolgáltatások különböző árszintjeivel egy olyan piacon, amelyet az árak alacsony fokú rugalmassága és az eredendően kényszerügyfelek jelenléte jellemez.

A csomag- és expressz-küldemények versenyképes piacain továbbra is alacsony haszonkulcsok vannak érvényben, azonban a konszolidáció folytatódott azáltal, hogy e piaci szegmensben néhány nyereségesebb egyetemes szolgáltató meghatározó helyzetbe került, és a teljes értéklánc feletti ellenőrzés megszerzése érdekében fokozatosan a kiegészítő piacok felé fordulva. Ez a fejlődés azt sejteti, hogy a postai piacon továbbra is fenntartott kiváltságok és

---

7 Ez alól csak Svédország, Finnország és Szlovénia a kivétel.

8 COM (2003) 234 később a COM (2004) 465-al módosítva.

torzulások befolyásolhatják a kiegészítő piacokat, és ez a versenyjog domináns beszállítók általi esetleges megszegése miatt további aggodalmakra adhat okot.

Ezek tükrében egyre sürgetőbb annak megvizsgálása, hogy a postai szolgáltatások szabályozási harmonizációja hogyan válhat még hatékonyabbá és minősége hogyan javulhat a ügyfelek – beleértve a kereskedelmi ügyfeleket és a végső ügyfeleket is – még jobb kiszolgálása érdekében (szélesebb választék, hozzáférés, innováció, minőség, áropciók stb.).

5. A POSTAI IRÁNYELV PIACI HATÁSA

A postai irányelv tagállami végrehajtása és alkalmazása jelentős piaci és szabályozási hatással járt. A jogalkotás jelentős szerepet játszott a szolgáltatás minőségének javításában, és elérte távolabbi célkitűzését, azaz a piac fokozatos nyitása mellett biztosítja az egyetemes szolgáltatást. Azáltal, hogy a jogalkotás kijelölte a postai szolgáltatások belső piacának megteremtéséhez vezető utat, nagyban hozzájárult egy, az ügyfélérdekeket szem előtt tartó lendületes reformfolyamat elindításához, a nagyobb piaci hatékonysághoz valamint a piaci fejlődéshez.

Ennek eredményeképp fokozódott a versenyhelyzet, amely még rugalmasabbá tette az egyetemes szolgáltatók műveleteit, erősítette a ügyféli elvárásoknak való megfelelés képességét, tehát pozitív hatással volt az egyetemes szolgáltatásra. A reformok ütemét emellett külső erőtényezők is gyorsították. Az egyetemes postai szolgáltatásnak az elektronikus ágazattal való fokozatos felváltása ösztönzőleg hatott, s ez részben rokonítható a piaci nyitás által gerjesztett hatásokkal.

A keresleti oldalon a közelmúltban végzett Eurobarométer-felmérések[9] szerint a postai szolgáltatásokkal szembeni ügyféli megelégedettség a többi közérdekű szolgáltatáshoz képest is az első helyre emeli az ágazatot. Általánosságban az európai ügyfelek többsége (74%) elégedett a számára nyújtott postai szolgáltatásokkal. Ugyanakkor egyes tagállamok végső ügyfelei aggályuknak adtak hangot, és jogosan vagy alaptalanul inkább negatív véleménnyel vannak a postai szolgáltatások jelenlegi fejlődéséről.

A postai irányelv egy olyan jövőbeni piacnyitást vetít előre, amely pozitív hatással lehet a piacra. A fenti elemzésből kitűnik, hogy a postai piac jelenleg fejlődésének egy kiemelten fontos állomásán tart. A jelenlegi piaci verseny elősegítéséhez – a végső ügyfél aggályainak figyelembe vétele mellett – további lépések, valamint olyan fejlesztések szükségesek, amelyek a kiszélesedő és gyors ütemben fejlődő kommunikációs piacon is biztosíthatják a postai ágazat folyamatos piaci fejlődését.

6. JÖVŐBENI KILÁTÁSOK

A további korszerűsítést lehetővé tevő feltételek megteremtése.

A postai piac nagy léptekkel fejlődik. A szabályalkotók és a piaci szereplők legnagyobb feladata, hogy megragadják a lehetőségeket. A postai szervezetek egyre rugalmasabbak a

---

9 Uniós szinten lásd: Eurobarométer (2002) az EU 15-ben, Eurobarométer (2003) a legújabb tagállamokban és Minőségi tanulmány az európai ügyfelekről és közérdekű szolgáltatásokról (EU-25) (Optem – 2003).

személyre szabott szolgáltatásnyújtás terén. Az állami postai szolgáltatók némelyike újraszerveződés és korszerűsödés tekintetében kihasználta az irányelv által biztosított fokozatos piacnyitás nyújtotta előnyöket. Más szolgáltatók nem készültek fel elég alaposan az előttük álló kihívások leküzdésére. Azokra a szolgáltatókra, amelyek nem ragadták meg az elmúlt néhány évben kínálkozó alkalmakat, és nem kötelezték el magukat a reformok mellett, most fokozódó piaci nyomás nehezedik. További szabályozási kezdeményezésekre lehet szükség annak érdekében, hogy a postai belső piac által nyújtott előnyöket valamennyi ügyfél élvezhesse.

Az irányelvben meghatározott ütemterv betartása

Ahhoz, hogy az ügyfelek továbbra is részesülhessenek a belső piac nyújtotta előnyökből, ezzel egy időben biztosítani kell a szabályozási reform egyenletes ütemét és az irányelvben a postai szolgáltatások belső piacának megvalósításához meghatározott ütemterv betartását. A közelmúltig megfigyelt fejlesztések nem utalnak arra, hogy módosítani kellene a postai irányelvben meghatározott határidőket.

A szabályozási fejlődések alapos felügyelete

A tagállamoknak és a Bizottságnak a megfelelő szabályozási modellek elfogadásának biztosítása érdekében fokozottan kell ellenőrizniük a szabályozás terén zajló fejlődésnek. Olyan kritikus kérdésekben, mint a piac megnyitása vagy az egyetemes szolgáltatás (a szolgáltatások minősége, árak, a szolgáltatások hozzáférhetősége a különböző érdekcsoportok szemszögéből), a Bizottság fokozott figyelemmel követi nyomon a fejlődést, és adott esetben megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok betartsák a postai irányelvben meghatározott követelményeket.

Az együttműködés felélénkítése a szabályozási kérdésekben

Az egyre összetettebb technikai kérdések által jelentett problémák (mint az engedélyek kibocsátása, a hozzáférés, a számvitel szabályozása vagy a piaci adatok) leküzdése érdekében a Bizottság az alábbi két szinten végzett munkával kívánja támogatni a nemzeti szabályozó hatóságokat:

– A bizottsági szolgálatok és a – különösen az új tagállamokban működő – nemzeti szabályozó hatóságok közötti kétoldalú együttműködés;

– Európai szinten, a postai irányelv által felállított bizottság keretén belül megvalósuló technikai együttműködés a nemzeti szabályalkotó szervekkel közösen a megfelelő teljesítményértékelés kidolgozása érdekében.

Mélyreható eszmecsere elősegítése a jövőbeni postai politikával kapcsolatban

A globális kommunikációs piac gyors ütemű fejlődésének fényében, és a 2006-os határidőre való tekintettel elengedhetetlen a jövő postai politikájáról szóló eszmecsere mihamarabbi megkezdése, valamennyi érdekcsoport (az állami és a magánszektor szereplői, vevők, fogyasztói szervezetek, nemzeti szabályozó hatóságok, minisztériumok, szakértők, egyetemi oktatók és az ipari ágazat képviselői) bevonásával nemzeti és közösségi szinten egyaránt.

A fenntartott terület megőrzésével illetve megszüntetésével járó előnyök elemzése mellett az eszmecserének olyan kulcsfontosságú kérdésekre is ki kell terjednie, mint postai ágazat előmozdításának legjobb módja, az egyetemes szolgáltatás finanszírozásának biztosítása,

illetve hogy az egyetemes szolgáltatás mely típusára lesz igény a jövőben. Emellett a helyzetet – a végső ügyfelek szemszögéből is – azokban a tagállamokban is fel kell mérni, ahol a fenntartott szolgáltatásokat megszüntették.

A fentiek figyelembevétele mellett a Bizottság két felmérést kezdeményezett a verseny, illetve az európai postai szolgáltatásokra vonatkozó szabályozási modell fejlődéséről. Az érdekcsoportok felkérésre két munkacsoportban vesznek részt, hogy ott kifejtsék a két tanulmány előrehaladásával kapcsolatos észrevételeiket és beszámoljanak a Bizottságnak a tanácsadók következtetéseiről. 2005 vége felé a Bizottság tanulmányt készít, melynek témája a postai belső piac teljes megvalósítása által az egyetemes szolgáltatásra gyakorolt hatás. Az érdekcsoportokkal hasonló módon a fentiekben ismertetett módon folytatnak konzultációt. Az említett széles körű eszmecsere készíti elő a terepet a jövő postai politikájának fejlesztése számára.