



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 18.10.2006
COM(2006) 596 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

előrettekintő tanulmány a postai belső piac 2009-es teljes megvalósításának az egyetemes szolgáltatásra gyakorolt hatásáról

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

előretekintő tanulmány a postai belső piac 2009-es teljes megvalósításának az egyetemes szolgáltatásra gyakorolt hatásáról

(EGT vonatkozású szöveg)

1. E JELENTÉS HÁTTERE ÉS RENDELTETÉSE

Amióta több mint 15 évvel ezelőtt útjára bocsátották, az EU postai politikájának fő célkitűzése az volt, hogy a Közösség egészében biztosítsa a jó minőségű, fenntartható egyetemes szolgáltatást valamennyi fogyasztó és uniós polgár számára. Az EU postai reformjának az uniós jogalkotó által megállapított programja a verseny óvatos, lépésről lépésre történő bevezetését jelenti a postai piacokon – a postai szolgáltatások hatékonyságának, minőségének és választékának javítása érdekében – a teljes piacnyitás megvalósításának céljával. Az elmúlt 15 évben a fennmaradt monopóliumokat fokozatosan csökkentették, és a postai szereplők időt kaptak arra, hogy szervezeteiket az új helyzethez hozzáigazítsák. A postai irányelv szerint 2006-ban a Bizottságnak meg kell erősítenie, hogy a postai reform programja folytatható-e, és hogy az irányelvben előrevetített ütemterv alapján a az utolsó lépést, vagyis a teljes piacnyitást 2009-ben végre lehet-e hajtani. Ennél a kritikus pontnál az irányelv kifejezetten felkéri a Bizottságot¹ „előretekintő tanulmány” készítésére annak felmérésére, hogy a piacnyitás elvégezhető-e az egyetemes szolgáltatás fenntartása mellett.

Az ebben a tanulmányban bemutatott elemzés az előretekintésre összpontosít, és felméri, mi történne az egyetemes szolgáltatással a 2009-es piacnyitás forgatókönyve esetén. Ez a kérdés nem válaszolható meg anélkül, hogy a vele szoros kapcsolatban álló problémával is foglalkoznánk: miként finanszírozható az egyetemes szolgáltatás bármiféle monopólium (vagy „fenntartott terület”) hiányában. Ebben a tanulmányban a Bizottság szándékosan választott rendkívül óvatos megközelítést; és az EU állampolgárai és vállalkozásai érdekében az egyetemes szolgáltatás biztosításának hosszú távú fenntarthatóságára összpontosított.

Ez a jelentés – a Bizottság előretekintő tanulmánya – a PriceWaterhouseCoopers (PWC) által a teljes piacnyitásnak az egyetemes szolgáltatásra gyakorolt hatásáról készült ágazati tanulmányában² foglalt megállapításokra épít. Ezenkívül számos más elem, mindenekelőtt a korábbi ágazati tanulmányok³, szakértői jelentések megállapításain, az érdekeltekkel folytatott kiterjedt megbeszéléseken, kutatáson, valamint a postai piacokon és más ágazatokban folyó versennyel kapcsolatos tapasztalatokon alapul.

¹ A 2002/39/EK irányelvvel módosított 97/67/EK irányelv 7. cikkének (3) bekezdése

² „A postai belső piac 2009-ben történő teljes megvalósításának az egyetemes szolgáltatásra gyakorolt hatása” („The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009”), PriceWaterhouseCoopers, 2006 (a továbbiakban: PwC 2006)

³ 20 tanulmányra adott a Bizottság megbízást az EU postai reformjának kezdete óta: L: http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm

Ez a jelentés felidézi az EU postai reformjának célkitűzéseit, és bemutatja a postai egyetemes szolgáltatás jelenlegi helyzetét az EU-ban, kitérve a jövőbeli piaci tendenciákra. Felméri azokat a potenciális hatásokat és lehetőségeket, amelyeket a verseny számára nyitott postai belső piac jelentene az egyetemes szolgáltatás és az erre a területre vonatkozó, kapcsolódó közösségi célkitűzések számára (foglalkoztatási és társadalmi vonatkozások). Végül a jelentés foglalkozik az esetleges kockázatokat mérséklő lehetséges kísérő intézkedésekkel, beleértve az egyetemes szolgáltatás alternatív finanszírozási mechanizmusait.

2. AZ EU POSTAI REFORMJÁNAK CÉLKITŰZÉSEI

Az EU postai reformját úgy alakították ki, hogy javítsa a jelenleg az egyes tagállamokban postai monopóliummal rendelkező üzemeltetők által nyújtott postai szolgáltatások változó minőségét és korlátozott választékát.

A hagyományos postai piacon küszöbönálló változásokra és az európai belső postai piac fejlesztésének igényére reagálva az uniós törvényhozó úgy döntött, hogy a hatékonyság és a jobb minőség iránti igény megválaszolásának ösztönzése érdekében nagyobb versenyt vezet be a piacon.⁴ Elkészült a szabályozási keretrendszer a piaci fejlemények figyelemmel kísérésére és az egyetemes szolgáltatás teljesítésének ellenőrzésére.

Az egyetemes postai szolgáltatás uniós meghatározása két fő elemen alapul: a szolgáltatások választéka és a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos feltételek. Az egyetemes szolgáltatást a postai irányelv 3. cikke definiálja⁵. Úgy összegezzük, mint méltányos feltételek (árak) mellett a szolgáltatások bizonyos köréhez (levelek, csomagok, biztosított és ajánlott küldemények, egyéb postai küldemények) biztosított hozzáférés, amelyre hozzáférhetőségi és minőségi követelmények (begyűjtés és kézbesítés hetente 5 napon, korlátozott továbbítási idő), valamint „alapvető követelmények” (pl. a levelezés magánjellegének tiszteletben tartása) vonatkoznak.

A szubszidiaritás elvével összhangban az egyetemes szolgáltatásnak a postai irányelvben szereplő tágabb definícióját különbözőképpen alkalmazzák az EU-ban, ily módon juttatva érvényre a nemzeti és a társadalmi igényeket. Eltérésekre rendkívüli körülmények között van lehetőség (pl. a nagyon távoli területekre történő kézbesítés gyakorisága csökkenthető).

Az egyetemes szolgáltatás finanszírozása ma a tagállamok többségében főként egy fenntartott területre vagy a hazai állami üzemeltetők számára megtartott monopóliumra támaszkodik (amit a méretgazdaságosság és a választékgazdaságosság egészít ki). Ha a fenntartott terület kényelmes mechanizmust biztosít is az egyetemes szolgáltatás nyújtásának finanszírozásához, a belső postai piac elérésének fontos akadálya marad. Amint azt az 1992-es, a postai szolgáltatások egységes piacának kialakításáról szóló Zöld könyv jelezte, az üzemeltetőket a megfelelő eszközökkel ösztönözni kell arra, hogy a szolgáltatásokat korszerűsítsék, innovációt hajtsanak végre és hatékony egyetemes szolgáltatást biztosítsanak minden uniós állampolgár számára. Az ellenőrzött piacnyitás logikáját ezért a Bizottság 1992-ben, a Tanács 1994-ben, az Európai Parlament és a Tanács pedig 1997-ben és 2002-ben megerősítette,

⁴ A postai szolgáltatások egységes piacának kialakításáról szóló zöld könyv, COM(91)476 végleges

⁵ A 2002/39/EK irányelvvel 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

ahogy a postai irányelv alkalmazásáról szóló, egymást követő bizottsági jelentések is, azzal a feltétellel, hogy az egyetemes szolgáltatást fenn kell tartani.⁶

3. EGYETEMES POSTAI SZOLGÁLTATÁS BIZTOSÍTÁSA: A JELENLEGI HELYZET

Egy nemrégiben készült elemzés azt jelzi, hogy az egyetemes postai szolgáltatások fejlődése kielégítő szintű volt Európában: az egyetemes szolgáltatás jó minőségű, az árak méltányosak, a szolgáltatásokhoz könnyű hozzájutni, és számos üzemeltető jelentős nyereséget termel⁷. A postai reform eddigi pozitív hatását megemlégtették a postai irányelv alkalmazásáról szóló bizottsági jelentések⁸ és az Európai Parlament nemrégiben kiadott állásfoglalása⁹ is.

A jelenlegi kép is a hagyományostól radikálisan eltérő postai szolgáltatást mutat: a postai üzemeltetők most összetett, korszerű piaci szereplők, egy dinamikus környezetben más kommunikációs eszközökkel versenyeznek. A levélforgalom több mint 87,5%-a a vállalkozásoknak tudható be. Emellett az újabb technológiai fejlemények hatással vannak a postai szolgáltatás nyújtásának módjára, és egyben kihívást jelentenek annak fő műveletei szempontjából is. Ezért a gazdasági szereplők, nevezetesen a kis- és középvállalkozások, amelyek a postai értéklánc különböző szakaszaiban aktív szerepet játszanak, a postai ágazat jövőbeli növekedése tekintetében fontos lehetőséget képviselnek.¹⁰

Egyes tagállamok már az uniós ütemtervet megelőzve bevezették a teljes vagy jelentős mértékű postai versenyt, vagy határozott tervekkel rendelkeznek erre vonatkozóan. Ezt azt jelenti, hogy 2008-ig várhatóan az uniós levélforgalom mintegy 60%-a lesz teljes mértékben nyitott a verseny számára. Ezekben az országokban – annak ellenére, hogy nincs fenntartott terület – az egyetemes szolgáltatással szembeni követelményeket fenntartották és teljesítették. A svédországi, finnországi és egyesült királyságbeli példák azt mutatják, hogy a postai szolgáltatások hatékonysága és megbízhatósága javult, és azok megfelelnek az állampolgárok és a vállalkozások igényeinek.¹¹ A fogyasztók részéről a postai szolgáltatásokhoz való hozzáférés megítélése nagyon különböző az egyes nemzeti piacokon.¹²

Az egyetemes szolgáltatással szembeni követelmények biztosításának részletes vizsgálata (méltányos árak, meghatározott minőség, a postahivatali hálózat elérhetősége), valamint a munkakörnyezetben bekövetkező változások azt mutatják, hogy az üzemeltetők és a fogyasztók – a piacnyitástól függetlenül – érzik az ágazatban végbemenő változások hatását. Az olyan kulcsfontosságú hajtóerők, mint a kereslet, a technológiai fejlemények, a szervezeti változások és a szabályozási rendszerek, hatással vannak az egyetemes szolgáltatás

⁶ COM(91) 476 végleges; HL C 48, 1994.2.16.; 97/67/EK irányelv és 2002/39/EK irányelv; COM(2002) 632 végleges; COM(2005)102 végleges; COM(2006) 595

⁷ „Főbb fejlemények a postai ágazatban (2004-2006)”, WIK-Consult 2006 (a továbbiakban: Wik 2006)

⁸ COM(2002) 632, COM(2005) 102, COM(2006) 595

⁹ Az Európai Parlament állásfoglalása a postai irányelv alkalmazásáról (a 2002/39/EK irányelvvel módosított 97/67/EK irányelv) (2005/2086(INI)), 2006. február

¹⁰ „Európai Levélforgalmi Kiáltvány: Növekedés, partnerség és innováció, egy változó iparágban”, a Posta Felhasználóinak Csoportja, 2006

¹¹ „Széleskörű közgazdasági elemzés a postai piac liberalizálásáról”, Növekedéspolitikai Tanulmányok Svéd Intézete, 2005

¹² Forrás: Eurobarometer felmérés, 2002 (csak EU15), 2003 (csak új tagállamok), 2004, 2006 és fókuszcsoportok, 2006

biztosításának módjára.¹³ Új dinamika alakult ki, az egyetemes szolgáltatás biztosítása egyre szakszerűbb, a szolgáltatások jobbak, és a fogyasztó számára megnövelt értékűek.

4. EGY TELJESEN NYITOTT PIAC HATÁSA AZ EGYETEMES SZOLGÁLTATÁSRA

4.1. Az egyetemes szolgáltatás biztosítására gyakorolt hatás

A postai szolgáltatásokhoz való hozzáférés

A posta egyetemes szolgáltatásaihoz való hozzáférés hagyományos módjában bekövetkezett változás már látható: a fogyasztók manapság máshogy juthatnak hozzá a postai szolgáltatásokhoz, de további jelentős változás ezen a téren a teljes piacnyitás következtében nem várható. Viszont pozitív hatásként összehangoltabb és jobb minőségű szolgáltatásokra számíthatunk; noha negatívumként meg kell említeni, hogy a földrajzilag elszigetelt területeken a hozzáférésre hatással lehet a piacnyitás, ami rásegítő intézkedések szükségességét vonhatja maga után, ha az egyetemes szolgáltatók és más piaci szereplők nem kínálnak megfelelő alternatívákat. Egy többüzemeltetős környezetben – különösen az átmeneti időszak folyamán – szabályozási felügyeletre lesz szükség ahhoz, hogy garantált legyen a fogyasztók, valamint a kis- és középvállalkozások hozzáférése a szolgáltatásokhoz.

A szolgáltatás minősége

A szolgáltatások teljeskörűsége és jó minősége az egyetemes szolgáltatók legfontosabb piaci előnye. Számukra teljes verseny esetén nem lenne logikus, hogy szabványaikat csökkentse. A kevésbé vonzó piaci szegmenseknél a verseny nyomásának hiányában a minőség biztosításához folyamatos szabályozási ellenőrzésre és monitoringra lehet szükség.¹⁴

Díjszabás és megfizethetőség

Általánosságban a teljes piacnyitás várható hatása az egyetemes szolgáltatásra az, hogy a szolgáltatások jobban igazodnak a fogyasztók és a kisvállalkozások tényleges szükségleteihez és fizetési hajlandóságához. A kisebb ügyfelek, de még inkább az olyan ügyfelek számára, akik teljes költségvetésüknek csak egy nagyon kis részét fordítják postai szolgáltatásokra, a díjszabás stabilitása fontos marad, és a fejlemények kézbentartására ármaksimalizálási mechanizmusok formájában szabályozási óvintézkedések vezethetők be.

4.2. Az egyetemes szolgáltatás finanszírozására gyakorolt hatás

A piaci erők egyre inkább hozzá fognak járulni a hatékonyabb egyetemes szolgáltatás biztosításához, és csökkentik a közvetlen gazdasági érdeket nem képviselő, fennmaradó rész költségét. Az egyetemes szolgáltatás jövője azonban nem bízható egyedül a piaci erőkre. Bizonyos mértékű kereskedelmi szabadságot biztosítani kell az egyetemes szolgáltatók számára (pl. a tömeges küldeményeknél az árak egységességét előíró korlát elengedésével), és – amennyiben az igazolható és arányos, az ad hoc finanszírozást meg kell engedni. Emellett

¹³ „Technológia és innováció a postai ágazatban” („Technology and innovation in the postal sector”) A D Little 2004; „Európai körkép 2015-ben” („European landscape in 2015”) Boston Consulting Group, 2006 (a továbbiakban: BCG 2006)

¹⁴ „Az európai postai szolgáltatások szabályozási modelljének evolúciója” („The evolution of the regulatory model for European postal services”) Wik-Consult 2005 (a továbbiakban: Wik 2005)

különösen az alacsony egy főre jutó forgalommal rendelkező piacokon, szabályozási intézkedések is alkalmazhatók.

4.3. A foglalkoztatásra gyakorolt hatás

Az üzemeltetők szerkezetátalakítása jelenleg is zajló tendencia, és a piac megnyitása csak egyik hajtóereje. Összességében több lehetőséget rejt egy dinamikusabb, nyitott piac támogatása, amely a szélesebb iparág számára is hasznos, mint a jelenlegi helyzet fenntartása.¹⁵ Várható, hogy a teljes piacnyitás által kiváltott – a postai piacok összesített méretének megnövekedését és az alternatív kommunikációs és szállítási módszerekkel való integrálódást és versenyt megkönnyítő – hatások további hozzájárulást jelentenek a fenntartható foglalkoztatás fennmaradásához az egyetemes szolgáltatókon belül, valamint megkönnyítik új munkahelyek teremtését más piaci szereplőknél és az új belépőknél.

4.4. A területi és a társadalmi kohézióra gyakorolt hatás

Amennyiben az egyetemes szolgáltatók társadalmi szerepet töltenek be, elképzelhető, hogy megfelelő pénzügyi kompenzációt kell kérniük. A megfelelő válaszokat országos szinten kell és lehet megtalálni, mert az ilyen igények ott mérhetők fel a legjobban és ott adható megfelelő válasz a finanszírozásra (l. Franciaország és Norvégia példáját).¹⁶

4.5. A tagállamok közötti különbségek jelentősége

Ebben a tanulmányban fontos figyelembe venni, hogy a piacnyitás hatása az egyes tagállamokban igen eltérő lehet, tekintettel a nemzeti postai piac helyzetére és az egyetemes szolgáltatók felkészültségének eltérő fokára. Felvetődött, hogy ezek miatt a különbségek miatt a piacnyitás egyes tagállamokban kedvezőtlenül hathat az egyetemes szolgáltatás nyújtására. A PWC által készített tanulmány áttekintette az összes, az EU-ban létező különbséget egy teljes piacnyításra vonatkozó forgatókönyv esetén, és azt a következtetést vonta le, hogy az egyetemes szolgáltatást a 2009-es piacnyitás egyetlen tagállamban sem veszélyeztetné, ennek következtében nincs is szükség annak elhalasztására. Ez alátámasztja a Bizottság saját felmérését, és összhangban áll más értékelésekkel, különösen az Ecorys tanulmánnyal, amely további részletekkel szolgál a verseny alakulásának perspektíváiról minden egyes piacon; két, egymást követő tanulmánnyal, amelyeket a Wik-Consult készített az európai postai piac alakulásáról, valamint a postai gazdaságról a Nera által készített tanulmánnyal (ez a három tanulmány, annak ellenére, hogy hivatalosan országonkénti beszámolót nem ad, ugyanabba az irányba mutat).¹⁷

Esetenkénti alapon vizsgálva bizonyos intézkedésekre szükség lehet egyes tagállamok szintjén a meglévő szolgáltató elégtelen felkészültsége miatt. Képessé kell tenni a szolgáltatót arra, hogy az egyetemes szolgáltatás színvonalának csökkenése nélkül elvégezze a szerkezetátalakítást. A teljes piacnyitás végleges időpontjának megerősítése ösztönzés is arra, hogy a felkészülést időben végrehajtsák. Azok a konkrét problémák, amelyekkel egyes

¹⁵ BCG 2006, 19. o.

¹⁶ PwC 2006, 169. o.

¹⁷ „A postai szolgáltatások közgazdaságtana” („Economics of postal services”), Nera 2004; „A verseny alakulása a postai ágazatban” („Development of competition in the postal sector”) Ecorys 2005 (a továbbiakban: Ecorys 2005); (Főbb fejlemények az európai postai ágazatban” („Main developments in the European postal sector”) Wik-Consult 2004 (a továbbiakban: Wik 2004); Wik 2006, PwC 2006

egyetemes szolgáltatók szembesülhetnek, kiegészítő óvintézkedésekkel mérsékelhetők – anélkül, hogy a teljes piacnyitást 2009 utánra kellene halasztani.

4.6. A reform késleltetésének kockázatai

Ha a tényleges piacnyitásra nincs kilátás, az egyetemes szolgáltatás hosszú távú biztosítása veszélybe kerülhet.¹⁸ További beruházásokra van szükség az új piaci kihívásoknak való megfeleléshez és az egyetemes szolgáltatás folytatólagos biztosításához, mivel a költségvetési megszorításokkal szembesülő nemzeti kormányok kevésbé lesznek készek arra, hogy a postai infrastruktúrába ruházzanak be.¹⁹ Az ágazatba való befektetés lehetőségeinek vizsgálatakor a piaci szereplőknek szabályozási biztonságra és a piacnyitás megerősítésére van szükségük, hogy a postai piac lehetőségeit kibontakoztathassák.

Emellett a monopóliumok további védelme nem adná meg a szükséges ösztönzőket a jelenlegi szolgáltatók számára ahhoz, hogy minőséget és hatékonyságot biztosítsanak az összes felhasználó hasznára. A (vég nélküli) áremelés kilátása a felhasználókat arra bírja rá, hogy alternatív kommunikációs médiára álljanak át. Ez elrettentő hatással volna a jelenlegi beruházási tervekre, és korlátozná az innováció és az értéknövelt szolgáltatások keresését. Mi több, a postai ágazatban hosszabb távon munkahelyek kerülnének veszélybe, de azokban a kapcsolódó ágazatokban is, amelyek a dinamikus postai piacra épülnek. Röviden: a folyamat késleltetése rossz jelzés volna a piac felé.

További piacnyitás hiányában kiegészítő szabályozási beavatkozásra lenne szükség a verseny ösztönzésére és irányítására, anélkül, hogy az szükségképpen biztosítaná a nagyobb hatékonyságot és ügyfélorientációt. Ez ellentétes lenne azzal a gondolattal, hogy jobb és célirányosabb szabályozásra van szükség, holott ez az a szemlélet, amelyet az EU-ban mindenütt egyre inkább elfogadnak.²⁰

5. KIEGÉSZÍTŐ ÉS KÍSÉRŐ INTÉZKEDÉSEK AZ EGYETEMES SZOLGÁLTATÁS MEGÓVÁSÁRA A TELJES PIACNYITÁS ESETÉN

5.1. Az intézkedések különböző szintjei piaci erők, uniós vagy tagállami szabályozás

Van egy sor, a piaci erőkből és az uniós vagy nemzeti szabályozásból eredő lehetőség, amely segíti a piacnyitást, miközben óvja az egyetemes szolgáltatást. A kezdeti lépés az, hogy az egyetemes szolgáltatók kötelezettséget vállalnak az új helyzethez való alkalmazkodásra, és lehetővé teszik, hogy az egyetemes szolgáltatás javása váljon a dinamikus hatékonyság (átszervezés, fokozottabb ügyfélorientáció, vagy a munkaerő alkalmazkodása révén). A második lépés az, hogy a postai ügyfelek számára más módon is biztosítani kell az egyetemes szolgáltatást, az EU és/vagy a tagállamok szintjén érvényes szabályozási keretrendszer révén. Végül, ha szükséges és indokolt, rendelkezésre kell állnia annak a lehetőségnek, hogy az egyetemes szolgáltatást nyújtók finanszírozást kérhessenek.

Ezért ezek a különböző intézkedések a döntéshozók számára széles választási lehetőséget biztosítanak a saját nemzeti sajátosságaiknak való megfeleléshez. Számos kutatási eredmény

¹⁸ „Választási lehetőség az ügyfelek számára: a postai szolgáltatások teljesen nyitott piaca” („Giving customers choice: a fully open postal services market”) Postcomm 2005

¹⁹ Wik 2006, 159. o.

²⁰ „Jobb szabályozás, a növekedésért és a munkahelyekért, az Európai Unióban”, SEC(2005) 175

és esettanulmány megerősíti, hogy ezek az intézkedések az érintettek megfelelő kötelezettségvállalása mellett végrehajthatók.²¹

5.2. Piaci válaszok: dinamikus hatékonyság

Növekvő volumenek

A méretgazdaságosságnak az egyetemes szolgáltatás teljesítésével kapcsolatos jelentőségére való tekintettel a küldemények volumene döntő mértékben járul hozzá a piacnyitás potenciális hatásának enyhítéséhez. Az alacsony egy főre jutó volumennel rendelkező piacok vonatkozásában jelentős növekedés várható,²² ezek egyben azok, amelyeket várhatóan a leginkább érint majd a piacnyitás.²³ Végül, a levélforgalmi iparággal való komplex partnerség jelentősen javíthatja a volumenek további növelésének esélyeit. A levélküldés, mint kommunikációs eszköz használatának ösztönzésével – ideértve a reklámküldeményeket, amelyek a legnagyobb mértékben járulnak ehhez hozzá – ezek a tényezők közvetlenül és közvetve hozzá fognak járulni az egyetemes szolgáltatás biztosításához.

A bevételek diverzifikálódása

A postai szolgáltatók némi kereskedelmi szabadság mellett kihasználhatják azokat a piaci lehetőségeket, amelyekkel bevételi forrásaikat diverzifikálhatják és amelyeket a méretgazdaságosság nyújt. A belső kereszttámogatásokon keresztül az egyetemes szolgáltatók szükség esetén közvetve biztosíthatják az egyetemes postai szolgáltatást nyújtását. Tág terük van a postai üzemeltetőknek arra, hogy az értékláncot továbbra is sikeresen bővítsék új tevékenységekkel és szélesebb szolgáltatás-portfólió kiépítésével. Sok különböző méretű és ambíciójú üzemeltető kapcsolódott be sikerrel postabanki tevékenységekbe, viszonteladói tevékenységbe, a logisztikába és az expressz-továbbításba, regionális vagy nemzetközi fejlesztésekbe, vagy erősítette partneri viszonyát a logisztikai iparággal.²⁴

Az egyetemes szolgáltatók szerkezetátalakítása

A postai szolgáltatók átszervezése kulcsfontosságú a teljes piacnyitáshoz való alkalmazkodáshoz, mert képessé teszi őket arra, hogy a konkurenciával szembenézzenek, miközben az egyetemes szolgáltatás szintjét fenntartják, és valóban minden felhasználó számára hatékonyabb szolgáltatásokat nyújtsanak. Számos felmérés jelzi azt, hogy tág tere van a költségcsökkentésnek, illetve rengeteg a – különböző időtávokkal és módokon megvalósítható – szerkezetátalakítási lehetőség.²⁵

Végül, mivel a dolgozók jelentős hányada közeledik a nyugdíjkorhatárhoz, minden bizonnyal lehetséges lesz a foglalkoztatás szintjét fokozatosan kiigazítani, ha arra az új piaci helyzethez való alkalmazkodás érdekében szükség van.

²¹ Wik 2004; Ecorys 2005; Wik 2006; BCG 2006; PwC 2006

²² Wik 2006, 202. o.

²³ PwC 2006, 119. o.

²⁴ Wik 2004; BCG 2006; PwC 2006

²⁵ PwC 2006, 177. o.; BCG 2006, 52. o.

5.3. Szabályozási óvintézkedések

A piacnyitásra való felkészülésnek számos módja van. A piac szintjén a különféle proaktív intézkedések kombinációja, és a reform iránti erős elkötelezettség lehetővé teszi az egyetemes szolgáltatók számára, hogy a piacnyitással szembenézzenek, és abból hasznot húzzanak. Emellett kiegészítő jelleggel szükség lehet bizonyos szabályozási óvintézkedésekre az egyetemes szolgáltatás védelme érdekében.

Az egyetemes szolgáltatás biztosítását célzó intézkedések

A postai irányelv (pl. a 4. és a 22. cikk) kifejezetten biztosítja a tagállamok számára az egyetemes szolgáltatás garantálásához szükséges keretrendszert, beleértve az ügyfelek védelmével kapcsolatos konkrét követelményeket. A postai irányelv által létrehozott nemzeti szabályozó hatóságok a legalkalmasabbak arra, hogy az egyetemes szolgáltatás biztosítását figyelemmel kísérjék, és meghozzák a megfelelő intézkedéseket, ha az veszélybe kerül. Lehetőségük van arra, hogy meghatározzák, milyen mechanizmus a legalkalmasabb az egyetemes szolgáltatás hozzáférhetőségének garantálására úgy, hogy tiszteletben tartják az objektivitást, az átláthatóságot, a megkülönböztetés-mentességet, az arányosságot és a lehető legkisebb piaci torzítás elveit.

Az egyetemes szolgáltató infrastruktúrájához való hozzáférés

Noha az egyetemes szolgáltató infrastruktúrájához való hozzáférés egy többüzemeltetős környezetben jól biztosítható az üzemeltetők közötti megállapodásokkal – amint azt a svéd példa mutatja –, a nemzeti szabályozó hatóságok is felvállalhatnak monitoring-funkciót e tekintetben.

A kifelé irányuló fázisokhoz való megfelelő hozzáférés (a versenytársak számára hozzáférést biztosítanak a hagyományos szolgáltató kézbesítési hálózatahoz) hozzájárulhat a vidéki utak vagy a magas költségű területek finanszírozásához²⁶. Ezzel a problémával jobb nemzeti szinten foglalkozni, hogy a rugalmasság és a nemzeti körülmények figyelembe vétele érvényesüljön.

Kereskedelmi rugalmasság az üzleti levélforgalom számára

Az egységes díjszabás kötelezettségének eltávolítása az üzleti levélforgalom esetében, és a megfelelő mértékű díjszabási rugalmasság engedélyezése jelentős segítség az egyetemes szolgáltatóknak a piacnyitáshoz való alkalmazkodásban.²⁷

A szabályozási és a versenyjogi hatóságok együttes szerepe

Fennáll annak a veszélye, hogy a verseny nem a feltételezéseknek megfelelően alakul, és a versenynek az előző szakaszokban kiemelt előnyei nem jelentkeznek. A verseny a kezdeti fázisban sérülékeny, és szükség lesz megfelelő figyelemmel kísérésére a szabályozási és versenyjogi hatóságok részéről.²⁸

²⁶ PwC 2006, 129. o.; Wik 2005, 94. o.

²⁷ Wik 2005, 138. o.; PwC 2006, 115. o.

²⁸ „A verseny bevitelének hatása a svéd postai piacra” ("The impact of competitive entry into the Swedish postal market") Cohen R et al 2006; Wik 2005; Ecorys 2005; Wik 2006, A2. melléklet

Engedélykiadási rendszerek használata rendkívüli körülmények esetén

Szükség esetén és a problémával arányos mértékben az engedélykiadási rendszerek továbbra is lehetővé tehetik konkrét követelmények bevezetését az új postai üzemeltetőkkel szemben a vonatkozó szolgáltatás minősége, hozzáférhetősége és teljesítménye tekintetében, ha az egyetemes szolgáltatás védelme megkívánja.

Ármaximalizálási mechanizmusok

A nemzeti szabályozó hatóság rendelkezik hatáskörrel arra, hogy (megfelelő ármaximalizáló mechanizmusok használatával) ellenőrzése alatt tartsa az esetleges díjemelkedés mértékét és ütemét, és a díjakat ésszerű és indokolt szinten tartsa.

5.4. Az egyetemes szolgáltatások finanszírozásával kapcsolatos óvintézkedések

Ha a tagállamok be is vezetik azokat az intézkedéseket, amelyek a szabályozási és piaci környezet szempontjából a nagyobb versenyhez való alkalmazkodás megkönnyítéséhez szükségesek²⁹, nem zárható ki, hogy egyes tagállamokban az egyetemes szolgáltatás biztosításának esetlegesen fennmaradó nettó költségeit még finanszírozni kell. A fenntartott területen kívül számos alternatíva áll rendelkezésre a források megteremtésére (állami támogatás, ágazati díjak vagy kompenzációs alap), vagy a szolgáltatások egyéb módon való biztosítására (nyilvános pályáztatás, az egyetemes szolgáltatás kötelezettségének előírása más szolgáltatók számára). Ezek a mechanizmusok, amelyek lehetnek kiegészítő jellegűek is, a szükséges és indokolt mértékben nemzeti szinten valósíthatók meg. Az ebből következő arányossági vizsgálat nagyobb fegyelmet eredményezne, mint a fenntartott terület.

6. KÖVETKEZTETÉS

Az egyetemes szolgáltatás biztosítható a 2009-es teljes piacnyitás után

Az uniós jogalkotók által 15 évvel ezelőtt választott lehetőség – vagyis a postai belső piac teljes megvalósítása a postai egyetemes szolgáltatás magas színvonalának fenntartása mellett – összességében megvalósítható, és 2009-re valamennyi tagállamban elérhető. Ezzel szemben a folyamat késleltetése komoly kockázatokkal járna, mivel a piac gyorsan fejlődik, és további reformra van szüksége. A postai egyetemes szolgáltatás, az ügyfelek, ezen belül a fogyasztók, és a foglalkoztatási színvonal szempontjából az lenne a legjobb, ha ezt a fejlődést megfelelő szabályozási felügyelet kísérné, amely képessé tenné a szereplőket arra, hogy versenypiaci dinamizmusok alapján hassanak egymásra.

Amennyiben az európai postai szabályozási keretrendszer nem vesz tudomást a kibontakozó piaci fejleményekről, veszélyezteti az egyetemes szolgáltatás hosszú távú fenntarthatóságát azáltal, hogy nem adja meg a kellő ösztönzéseket a piaci erőknél.

Léteznek óvintézkedések és alternatív finanszírozási mechanizmusok

Ahol szükséges, egy sor rásegítő intézkedés van érvényben, vagy hozható ahhoz, hogy az egyetemes szolgáltatást a piaci fejlemények kontextusában megfelelően támogassa, gondoskodva arról, hogy az uniós polgárok igényeinek megfelelő, hatékony és megbízható

²⁹ L. különösen a postai hozzáadottérték-adóra vonatkozó bizottsági javaslat (COM (2003) 234, amelyet – a Tanácsnál jelenleg még mérlegelés alatt álló – a COM (2004) 468 módosított.

postai szolgáltatások állnak rendelkezésre. Az ilyen intézkedések segíthetnek konkrét piacokat is, ha ott az egyetemes szolgáltató felkészültsége nem lenne elégséges.

Léteznek alternatív finanszírozási mechanizmusok, amelyek szükség esetén arányos kompenzációt nyújthatnak az egyetemes szolgáltatás biztosításáért. Az EU postai keretrendszerén belül a szubszidiaritás lehetővé teszi, hogy a különböző intézkedések lehető legalkalmasabb kombinációja valósulhasson meg az egyetemes szolgáltatás védelme érdekében.

A következő lépések

A teljes piacnyitás csak a kezdet a valóban versenyjellegű piac céljának eléréséhez, ami biztosítja majd az egyetemes postai szolgáltatás hosszú távú fenntarthatóságát. A piacon átmeneti időszakkal kell számolni, amelynek során a piaci erők alkalmazkodnak az új helyzethez. Amint stabilizálódik a postai piac, a rásegítő szabályozási intézkedésekre többé nem lesz szükség, és/vagy más szabályozási intézkedések válhatnak szükségessé. Az átmenet folyamán a piaci szereplőknek alkalmazkodniuk kell, a szabályozó hatóságoknak pedig szorosan figyelemmel kell kísérniük a fejleményeket, mert gondoskodniuk kell arról, hogy az EU állampolgárai és vállalkozásai a lehető legmagasabb színvonalú egyetemes szolgáltatást élvezzék a postai szereplők nagyobb ügyfélközpontúsága mellett.