

POSTAI FOGYASZTÓK AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS A HELYI PIACOKON

Az egyetemes szolgáltatások felhasználójától a digitális postai szolgáltatás felhasználójáig

A postai szolgáltatás felhasználóinak védelme erősen összefonódott az egyetemes szolgáltatás fogalmával, így az egyetemes szolgáltatás és a fogyasztóvédelem jogszabályai közötti kapcsolat alapvető területe a postai fogyasztókra vonatkozó uniós jognak, amelyben azonban a két jogszabályhalmaz közötti kapcsolat nem alkot egységes jogterületet, és ez a kapcsolat tovább erodálódott, mert az uniós (és nemzeti) jogi, postai szolgáltatásokra vonatkozó keretszabályok nem követték a postai piac erősödő digitalizációját, valamint a növekvő elektronikus kommunikáció okozta technológiai és gazdasági változásokat. Jelen tanulmány célja annak a kutatási kérdésnek a megválaszolása, hogy az uniós jog miként segíti elő a különböző (sérülékeny és aktív) fogyasztók érvényesülését a digitális postai piacon. A tanulmány két helyi piac, a holland és a magyar postai szolgáltatások piacának rövid bemutatását is tartalmazza, ahol nagyon különböző fejlődés ment végbe az elmúlt években.

A postai szolgáltatások Európa-szerte fontos szerepet játszanak az emberek életében, a megfizethető és megbízható postai szolgáltatások pedig elengedhetetlenek az Európai Unió digitális egységes piacának (*Digital Single Market*) megvalósításához. A postai ágazat liberalizálása és a postai szolgáltatások egységes piacának létrehozása az EU-ban fokozatosan alakult ki a nemzeti postai piacok versenyének megnyitásával. Az 97/67/EK irányelv az EU postai piacon tagországokon átívelően teremtette meg az alapvető keretszabályokat a verseny létrejöttéhez, valamint lefektette az egyetemes szolgáltatás alapvető jogelveit, majd a 2002/39/EK irányelv tovább pontosította a liberalizációs folyamatot, és végül a 2008/6/EK irányelv teljesen liberalizálta a postai piacot. A 97/67/EK irányelv nemcsak azt követelte meg a tagállamoktól, hogy kezdjék meg a „fokozatos és szabályozott liberalizációt”, valamint biztosítsák, hogy az egyetemes postai szolgáltatás megfelelően a lefektetett minimumkövetelményeknek, hanem előírta a postai szolgáltatások fogyasztóinak alapvető védelmét is. Ezt védelmet később a 2008/6/EK irányelv kiterjesztette minden postai szolgáltatás felhasználójára. E kötelezettségek végrehajtása érdekében az irányelv megkövetelte, hogy a tagállamok hozzanak létre a postai szektorban nemzeti szabályozó hatóságokat.

A postai szolgáltatás felhasználóinak védelme erősen összefonódott az egyetemes szolgáltatás fogalmával a postai szolgáltatások terén. Ez részben annak a ténynek köszönhető, hogy az egyetemes szolgáltatásnak erősek a gyökerei a postai szolgáltatások uniós szabályozásában, erősebbek, mint bármelyik másik EU-jog által szabályozott piacon. Az egyetemes szolgáltatás fogalma azon az elven alapul, hogy egy minimális szolgáltatáscsomagnak meghatározott minőségben minden fogyasztó számára minden tagállamban elérhetőnek és megfizethetőnek kell lennie. Ennek következtében a postai fogyasztókat érintő uniós jog két jogszabálysoportban gyökerezik: egyrészt az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó szabályokban, másrészt azon szabályokban, amelyek megkövetelik a tagállamoktól, hogy átlátható, egyszerű és olcsó vitarendezési eljárásokat állítsanak fel.

Ennek megfelelően, az egyetemes szolgáltatás és a fogyasztóvédelem közötti kapcsolat alapvető területe a postai fogyasztókra vonatkozó uniós jognak. Ugyanakkor ez a kapcsolat általában töredezett, az uniós jog és különösen az uniós postai szolgáltatások joga e területen nem egységes. Az egyetemes szolgáltatás és a fogyasztóvédelem közötti kapcsolat valójában az uniós jog egy kevésbé tanulmányozott területe.

A jogterület hézagosságát tovább erősítette az uniós (és nemzeti) jogi, postai szolgáltatásokra vonatkozó keretszabályok és a postai piac erősödő digitalizációja, valamint a növekvő elektronikus kommunikáció okozta technológiai és gazdasági változások. Ebből adódóan, az egyetemes szolgáltatás és a fogyasztói szabályok széttöredezett kapcsolatának vizsgálata kulcsfontosságú azon kérdések megválaszolásához, hogy ki a postai fogyasztó, és jogi helyzetére mely uniós szabályoknak van kézzelfogható hatása.

Az elmondottak alapján jelen tanulmány középpontjában az alábbi kutatási kérdés áll: Hogyan támogatja az uniós jog a különböző (sérülékeny és aktív) fogyasztók érvényesülését a digitális postai piacon?

A tanulmány két helyi piac, a holland és a magyar postai szolgáltatások piacát mutatja be röviden, ahol nagyon különböző fejlődés ment végbe az elmúlt években. Hollandiában, ahol a postai piac digitalizációjának szintje Európában a legmagasabbak között van, a kormányzat a piac további deregulációját tervezi az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó szabályozás szűkítése révén. A magyar piac erősen szabályozott, a liberalizáció vissza van szorítva, és az állam szerepe az elmúlt néhány évben erősödött.

A tanulmány nyolc részből áll. Az első rész a postai fogyasztó szemszögéből térképezi fel és értékeli a liberalizáció folyamatát, a második rész megvizsgálja az egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket és ezek relevanciáját a postai fogyasztók szempontjából. A harmadik rész a postai irányelvek speciális fogyasztókra vonatkozó rendelkezéseit tekinti át, valamint elemzi a postai fogyasztó meghatározását és normatív fogalmát. A negyedik rész a postai piacok közelmúltbeli digitalizációját, valamint ennek piacra és fogyasztókra gyakorolt hatását elemzi, az ötödik rész javaslatokat fogalmaz meg az egyetemes szolgáltatás jövőbeli, fogyasztói jogokat is

magában foglaló szabályozására. A hatodik és hetedik rész két helyi postai szolgáltatási piacot mutat be; Hollandia és Magyarország kapcsán enged betekintést abba, hogy az uniós szabályokat miképpen ültették át és milyen változások következtek be ezekben az országokban. A nyolcadik rész az egyetemes szolgáltatás és a fogyasztóvédelem közti kapcsolatot vizsgálja a postai szektorban. A kilencedik rész a következtetésekkel zárja le a tanulmányt.

POSTAI SZOLGÁLTATÁSOK

A liberalizáció folyamata fogyasztói szemszögből

A liberalizációt megelőzően a postai fogyasztók a nemzeti postai szolgáltatókkal álltak szemben. Ezek gyakran olyan állami tulajdonú vállalatok voltak, amelyek monopolhelyzetet élveztek a levelek, csomagok és néha még az olyan pénzügyi szolgáltatások terén is, mint a pénzáttalás. A postai szolgáltatók megbízatását és a finanszírozását az adott politikai berendezkedés határozta meg. E szolgáltatások terén – ellentétben az energiával és a telekommunikációval – a hálózat nem egy meglévő fizikai infrastruktúra, hanem emberekből áll. A postai szolgáltatás olyan közszolgáltatás, amely alapvető szerepet játszott a nemzetállamok gazdasági és társadalmi fejlődésében, és a foglalkoztatásban is erős szociális szerepet töltött be (*Finger és szerkesztőtársai* [2014], *Hearn* [2017]). A közszolgáltatások területén az állam mindenhol jelen volt, ezeket a szolgáltatásokat eredetileg ő tette elérhetővé a fogyasztók számára (*Micklitz* [2012]). A postai szolgáltatásokért az állam felelt, minőségét és az árakat ő határozta meg, a fogyasztónak csak passzív befogad szerep jutott.

A postai szolgáltatások szerepe a nemzetgazdaságokban és társadalmakban, valamint a tágabb uniós gazdaságban gyorsan és alapvetően változott meg, így az állami tulajdonú postai szolgáltató és a fogyasztó közötti kapcsolat is átalakult. Az első kihívást a liberalizáció folyamata hozta egyrészt az EU közpolitikai céljának, másrészt a telekommunikációs szolgáltatások liberalizációja oldaláról, mivel a globalizáció és a technológiai fejlődés piacnyitáshoz vezetett, amelynek eredményeként a telekommunikációs szolgáltatók (posta, telegram, telefon) nem voltak a továbbiakban képesek és hajlandók a postai szolgáltatások kereszttámogatására (*Finger és szerkesztőtársai* [2014] 2. o., *Hearn* [2017] 130. o.). A liberalizáció előtt az állami monopóliumokat gyakran bírálták, amiért képtelenek voltak megfelelően magas minőségű közszolgáltatást nyújtani és alkalmazkodni a változó fogyasztói szükségletekhez, igényekhez. Ennek megfelelően a liberalizáció folyamata a minőségre, a szolgáltatásnyújtás folyamatosságára, hozzáférhetőségére, megfizethetőségére, valamint a fogyasztóvédelmi kérdésekre helyezte a hangsúlyt (*Davies-Szyszczak* [2011] 160. o.).

Az 1990-es évek végétől a közüzemi szektorok a piaci liberalizáció és a felgyorsult uniós integráció alanyaivá váltak. A szabályozási és deregulációs megközelítés

– a létező versenyszabályokat és intézményeket kiegészítő speciális keretszabályozások bevezetésével – nagy hangsúlyt fektetett a kínálatoldali piaci kudarcokra és a versenyzői piacszerkezet létrehozására. A ágazati fogyasztói szabályozás csak később alakult ki, és nem a fogyasztók közvetlen és egyéni védelmét, hanem olyan közjogi célokat szolgált, mint a verseny, a piacszabályozás elősegítése és az uniós integráció. A fogyasztókra gyakran olyan felelősségek „hárultak át”, hogy a jogaik érvényesítésével tereljék a versenyt a megfelelő mederbe olyan piacokon, ahol korábban teljesen az államtól függtek (Cseres [2008]).

A postai piac liberalizációs folyamatának fogalmi keretét az 1992-es zöld könyv adta,¹ amely lefektette, hogy hogyan kell megnyitni a piacot a verseny előtt. A zöld könyv különbséget tett egyetemes szolgáltatások és egyéb szolgáltatások között. Az előbbit a postai szolgáltatóknak kötelességük biztosítani, és védelmükre, valamint finanszírozásukra a zöld könyv meghatározott szolgáltatások esetében kizárólagos jogok biztosítását javasolta az inkubens szolgáltatók számára, míg az utóbbit a postai szolgáltatók szabadon nyújthatják. Az egyetemes szolgáltatás jogi és gazdasági kerete azt az aggodalmat volt hivatott feloldani, hogy amikor a hagyományosan monopolizált piacokat megnyitják a verseny előtt, az új belépők a legnagyobb profittal kecsegtető fogyasztókat és a legjövedelmezőbb üzleteket célozzák meg (*cherry-picking*), meghagyva az inkubens szolgáltatónak a kevésbé jövedelmező szolgáltatásokat és azon aránytalanul nagy számú fogyasztókat, akiknek jövedelme nem lenne elegendő költségeik fedezésére.²

Ennek következtében az egyetemes szolgáltatások megfeleltek azoknak a szolgáltatásoknak, amelyeket a történelmileg felállított nemzeti postai szolgáltatók nyújtottak a liberalizáció előtt, kiterjedt keresztámogatást nyújtva az olyan sérülékeny vagy politikailag érzékeny fogyasztói csoportok javára, mint a távoli vagy vidéki területeken élők (Finger és szerkesztőtársai [2014] 1. o. Harker–Kreutzmann-Gallasch [2016] 265. o.).

A liberalizáció céljai és a postai szolgáltatások uniós szabályai voltak hivatottak elősegíteni a fokozatos versenypiaci nyitás folyamatát, hosszú távon megvédeni a postai szolgáltatást mint egyetemes szolgáltatást, valamint korlátozni az olyan fenntartott szolgáltatásokat, amelyeket a tagállamok a saját egyetemes szolgáltatójuknak biztosíthatnak (EB [2002]).

¹ A postai szolgáltatások egységes piacának kialakításáról szóló zöld könyvet 1992. június 11-én fogadták el (COM/91/476).

² Ennek megfelelően a postai piacok megnyitásának folyamatában az EU által meghatározott jogi keretszabályozás elsősorban az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozott, amely tipikusan a történelmileg kialakult monopóliumot terhelte, amely monopólium az egyetemes szolgáltatás többletköltségeit a „fenntartott szolgáltatásokból” származó keresztámogatással tudta kompenzálni, ahol még megmaradt a monopóliuma (Finger és szerkesztőtársai [2014], Harker–Kreutzmann-Gallasch [2016] 264–265. o.)

Az első postai szolgáltatási irányelv

Ennek megfelelően, az első postai szolgáltatási irányelv (67/97/EK irányelv – EK [1997]) fektette le az egyetemes szolgáltatás jogi szabályait, meghatározva a szolgáltatás alkalmazási körének, gyakoriságának, minőségének minimális követelményeit, egy sor díjszabási elvet és a független nemzeti szabályozó hatóság létrehozásának követelményét a postai szolgáltatásokra. Ezen túlmenően szabályokat alkotott a maximálisan fenntartható szolgáltatásokra, a nem fenntartott szolgáltatások szabályozásának feltételeire, valamint a hálózathoz való hozzáférésre, a könyvelés átláthatóságára, a szolgáltatásminőségre és a technikai standardok harmonizációjára. A postai irányelv ár- és súlykorlátokat határozott meg a fenntartott szolgáltatások alkalmazási körére, és megalkotta azt az elvet, hogy a fenntartott szolgáltatások kizárólag addig tarthatók fenn, „amíg az szükséges az egyetemes szolgáltatás fenntartásának biztosításához”.³

A tagállami postai piacok alapvető különbségeire tekintettel az első postai szolgáltatási irányelv a harmonizáció minimumát biztosító irányelvként készült, amely jelentős mértékű rugalmasságot adott a tagállamoknak, biztosítva számukra, hogy a hazai postai szolgáltatások egyes részeit a saját igényeiknek megfelelően adaptálják.

Az első postai szolgáltatási irányelv megkísérelte a nemzeti postai szolgáltatások színvonalának emelését, harmonizációját és a gyenge minőségű határon átnyúló szolgáltatások javítását. A szolgáltatók közötti együttműködés erősítése, a kínálat diverzifikálása és az innováció fellendítése révén kívánta a hazai és határon átnyúló postai szolgáltatások hatékonyságát növelni. A tagállamoktól megkövetelte, hogy hozzanak létre egyetemes szolgáltatási standardokat, és ellenőrizzék azok megvalósulását a tagállamok által kijelölt egy vagy több „egyetemes szolgáltatást nyújtó” szolgáltatónál.⁴

A második és harmadik postai szolgáltatási irányelv

A második 2002/39/EK postai szolgáltatási irányelv (EK [2002a]) erősítette a versenyt: korlátozta a nemzeti postai szolgáltatók monopóliumát azáltal, hogy csökkentette az egyes postai küldemények súly- és árlimitjét a fenntartott szolgáltatásokon belül. A tanulmány témája szempontjából azonban még fontosabb kiemelni, hogy a második postai szolgáltatási irányelv tette lehetővé a tagállamok számára azt, hogy kiterjesszék egyrészt az átlátható, egyszerű és olcsó panaszeljárások hozzáférhetőségét, másrészt a nemzeti szabályozó hatóságok hatáskörét olyan szolgáltatásokat érintő felhasználói panaszokra, amelyek nem tartoznak az egyetemes szolgáltatás alá, és olyan felhasználókra, akiknek az egyetemes szolgáltatást nem az egyetemes

³ 67/97/EK irányelv 17. és 18. preambulumbekzdés.

⁴ 67/97/EK irányelv 8. preambulumbekzdés.

szolgáltató biztosítja.⁵ A 19. cikket az irányelv úgy terjesztette ki, hogy az lefedje a felhasználó kapcsolatát bármely postai szolgáltatóval akár belül, akár kívül az egyetemes szolgáltatás körén.⁶

A harmadik 2008/6/EK postai szolgáltatási irányelv (EK [2008]) hajtotta végre a teljes liberalizációt. Megkövetelte a tagállamoktól a különleges és kizárólagos jogok megszüntetése révén a fenntartott szolgáltatások eltörlését a postai szolgáltatásokban. Ez jelentős változásokat hozott az egyetemes szolgáltatás finanszírozása terén, megkövetelte a tagállamoktól a közbeszerzés használatát, a közpénzekből vagy versengő szolgáltatói befizetésekből és/vagy a fogyasztói díjakból fenntartott egyetemes szolgáltatói alapból történő kompenzációt, valamint az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elveinek érvényre juttatását.⁷ Ezen túlmenően az irányelv megerősítette a nemzeti szabályozó hatóságok hatásköreit. A fogyasztóvédelmi szabályokat kiterjesztette az összes postai szolgáltatás igénybe vevőire, nemcsak az egyetemes szolgáltatására. Ennek ellenére, az egyetemes szolgáltatás hatóköre ugyanaz maradt, mint amit az első postai szolgáltatási irányelv lefektetett.

A liberalizáció értékelése

A postai szolgáltatások piacán a liberalizáció lassú volt, és vegyes eredményeket hozott. Annak ellenére, hogy a postai piacok liberalizációját már az 1992-es zöld könyv (COM/91/476) bejelentette, és az első postai szolgáltatási irányelv 1997-es, a liberalizáció mértéke korlátozott maradt⁸ – köszönhetően a fenntartott szolgáltatások tág fogalmának, valamint annak, hogy az egyetemes szolgáltatás meghatározása 20 éve ugyanaz, pedig a kezdeti években a tagállamok az egyetemes szolgáltatást a meglévő szolgáltatásoknak feleltették meg. Az a tény, hogy a tagállamok teljes mértékben beépítették az egyetemes szolgáltatást és annak keresztfinanszírozását, káros hatással volt a versenyre és a postai szolgáltatások belső piacának kialakulására (Sauter [2015]).

Annak ellenére, hogy a postai szolgáltatási irányelv átültetése a levélpiacon segítette a nemzeti piacok megnyitását a verseny előtt, a legtöbb tagállamban még mindig az egyetemes szolgáltató dominál a postai szektorban (EP [2016]).

A postai szolgáltatások piacának új belépői ellenére az univerzális szolgáltatás fenntarthatósága továbbra is kihívás maradt. Csak azok a cégek versenyeztek, amelyek a legjövődélmezőbb piaci szegmensekre léptek be (a tömeges küldemények, az üzleti vállalkozások közötti kommunikáció és a növekvő csomagküldemény-kézbe-

⁵ 2002/39/EK irányelv 2. cikk 1. cikk 3. bekezdés, CERP [2009] 3. o.

⁶ 2002/39/EK irányelv 28. preambulumbekkezdés és 1. cikk 3. bekezdés.

⁷ 2008/6/EK irányelv 25–29. preambulumbekkezdés, 1. cikk 8. bekezdés.

⁸ Mindössze a közszolgáltatók postai bevételeinek átlagosan 3 százalékát nyitotta meg a verseny előtt (Prosser [2005] 200. o.

sítési szolgáltatások piacára), mert az inkumbens szolgáltatóknak nehézséget jelentett, hogy erodálódott az egyetemes szolgáltatások keresztmogatási képességük (*Harker–Kreutzmann–Gallasch* [2016] 264. o.).

Ezen túlmenően, a postai piac a kommunikáció terén bekövetkezett jelentős változások hatására is átalakult. A teljes liberalizációt követő években a kereslet szerkezete lényegesen megváltozott a hagyományos postai szolgáltatások visszaszorulásával és az elektronikus kommunikáció növekedésével.⁹ A csomagküldeményi piac növekedett az elmúlt években, nagyrészt a digitalizációnak és az e-kereskedelem növekvő népszerűségének köszönhetően, ami megváltoztatta a csomagküldemények piacát, megnövelte vállalkozások és fogyasztók közötti ügyletek szegmensét (*WIK-Consult* [2013] 163. o.).

A kommunikációs szintér változásai, valamint a digitális egységes piac megjelenése a szabályozást új kihívások elé állította, mivel a postai fogyasztók szükségletei folyamatosan fejlődtek. A jogalkotás és a hatósági felügyelet nem tudta még követni ezt a folyamatot, különösen nem tudta biztosítani minden fogyasztó védelmét.

Ahogy említettük, a postai jogalkotás jelentősen változott a liberalizációs folyamat három körében, azonban az egyetemes szolgáltatás hatálya és meghatározása változatlan maradt. A postai jogalkotás releváns „fogyasztói” rendelkezéseinek feltérképezése és vizsgálata érdekében a következő rész az egyetemes szolgáltatás és a fogyasztóvédelem mint alapvető uniós jogterület kapcsolatát vizsgálja meg a postai fogyasztók oldaláról, valamint megválaszolja azt a kérdést, hogy ki tekinthető postai fogyasztónak (meghatározás és normatív fogalom), és mely uniós szabályok hatnak ki az ő jogi helyzetére.

EGYETEMES SZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉG

A postai szektorban az egyetemes szolgáltatás a kezdetektől kulcsszerepet játszott, nemcsak a liberalizáció legitimálása és a politikai megegyezés elősegítése szempontjából, hanem annak előfeltételeként is (*Prosser* [2005] 198. o.). Ennek megfelelően az egyetemes szolgáltatás nemcsak a része volt a liberalizációs folyamatnak, hanem valójában annak egyik lényeges célját is képezte.¹⁰

Az egyetemes szolgáltatás fogalma mélyen gyökeret vert a postai szolgáltatásokra vonatkozó uniós jogban. A postai szolgáltatások szektora mögött nem áll egy fizikai infrastrukturális hálózat, ahogy más közüzemek esetében, mégis épít a hálózathasználatra és különösen a postai kézbesítés elhivatott munkarejére (*Sauter* [2015] 195. o.).¹¹

⁹ Az új technológiák kényelmesebbé teszik az online vásárlást, és növelik a postai szolgáltatók által szállított csomagok és küldemények számát. A csomagküldeményi és sürgősségi bevételek mára a postai szektor teljes bevételének több mint a felét kiteszik, szemben 2007-tel, amikor még a levélküldemények tették ki több mint a felét.

¹⁰ 2008/6/EK irányelv 1. cikk 1.

¹¹ A szektor összehasonlítva más közüzemekkel nagyon munkaintenzív. Európában a gazdaság jelentős részét teszi ki, a GDP nagyjából 0,6 százalékát (70 milliárd euró) és a foglalkoztatás 0,75 százalékát (1,6 millió euró) (*Jaag* [2014] 266. o.).

Mivel az egyetemes szolgáltatás intézményének nagyobb a jelentősége a postai szektorban, mint más liberalizált ágazatokban, az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek alkotják a postai fogyasztókra vonatkozó jogi rendelkezések törzsét. Micklitz érvelése szerint az egyetemes szolgáltatások magukban foglalják a társadalom és a gazdaság azon területeit, amelyek nélkül a fogyasztó nem lenne képes részt venni a normális gazdasági, társadalmi és politikai életben (lásd az energia, a telekommunikáció, az internet vagy a posta szerződéseit) (Micklitz [2012]).

E kapcsolat az egyetemes szolgáltatás és a fogyasztói jogok között megmagyarázható azzal a ténnyel is, hogy míg a liberalizáció elsődleges célja a piacnyitás és a piachoz való hozzáférés biztosítása volt, addig az olyan egyéb közpolitikai célok, mint az innováció, fenntarthatóság, fogyasztóvédelem vagy éghajlatváltozása csak később jelentek meg. A liberalizáció folyamatában a piacszabályozás a piaci hozzáférés és piacnyitás kérdésétől elmozdult egy sokkal összetettebb közpolitikai téma felé – amelyet *Hancher–Larouch* [2010] irányított versenynek (*managed competition*) nevez. Ez megmagyarázza egyrészt a szektorspecifikus fogyasztóvédelmi szabályok és témák kései megjelenését az uniós liberalizációs folyamatban (*Reisch–Micklitz* [2006]), másrészt azt a tényt, hogy a liberalizált piacokon a fő fogyasztói érdekek meghatározásakor elsőként és leginkább a fogyasztói választásra helyzeték a hangsúlyt, és csak később a szolgáltató váltásra.

Az egyetemes szolgáltatás intézményének bevezetése a liberalizáció mögötti politikai kompromisszum volt. Korábban a nemzeti postai szolgáltató monopolhelyzetet élvezve egységes áron nyújtott univerzális szolgáltatást. Ez a modell fokozatosan lebomlott, ahogy a postai piac teljesen megnyílt a verseny előtt. Miközben a nagyobb verseny hatékonyabbá tette a postai szolgáltatások nyújtását, az egyetemes szolgáltatás fenntarthatósága veszélybe került. Az új belépők a piac leginkább jövedelmező szegmenseire léptek be, ezzel megnehezítve az inkumbens szolgáltató számára az egyetemes szolgáltatás keresztámogatását (*Harker–Kreutzmann–Gallasch* [2016] 240 o., *Sauter* [2015] 175. o.). Az egyetemes szolgáltatás politikai kompromisszumot jelentett a tagállamoknak cserébe a liberalizációs tervek elfogadásáért. A liberalizáció és az egyetemes szolgáltatás közötti kapcsolat azonban ennél jóval bonyolultabb.

Egyes álláspontok szerint a liberalizáció és az egyetemes szolgáltatás közötti kapcsolat egyszerre egymást kiegészítő és egymással ellentétes (*Harker–Kreutzmann–Gallasch* [2016] 240 o.), valamint az egyetemes szolgáltatás alkalmazása a liberalizáció során kétélű.¹² A liberalizációs politika kiteljesítése és a sérülékeny, hátrányos helyzetű fogyasztók egyidejű megvédése a verseny hátrányos következményeitől mindenképp kompromisszumokat hordoz magában. A tagállamok számára azonban az egyetemes szolgáltatások jelentették a jogi eszközt a legvédtelenebb állampolgárik védelmére a piaci liberalizáció hatásaival szemben (*Finger–Finon* [2011] 55. o.). Ráadásul, számos vé-

¹² Ez a kétélű szerep jelenik meg abban, ahogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség alkalmazása védi meg az elengedhetetlen közszolgáltatásokat a liberalizáció folyamatában, és szab határokat, ahogy a piac képes legyen a közérdekű értékeket szolgálni. Ezzel egy időben jelzi azt is, hogyan javíthatja a piac ezeket az értékeket (*Szysczak* [2007]).

lemény szerint az egyetemes szolgáltatások vezettek a jelentősebb (és kikényszeríthető) fogyasztói jogokhoz (*Harker–Kreutzmann–Gallasch* [2106] 240 o., *Davies–Szyszczak* [2011], *Micklitz* [2012]). Ezt a kérdést A postai fogyasztó meghatározása és normatív fogalma a postai szolgáltatási irányelvekben című részben vizsgáljuk behatóbban.

Az egyetemes szolgáltatás fogalma

Ahogy már említettük, az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó rendelkezés változatlan maradt mindhárom postai szolgáltatási irányelvben. Ennek megfelelően a jelenleg érvényes postai szolgáltatási irányelv 3. cikke szerint a tagállamoknak egyetemes szolgáltatást kell biztosítaniuk annak érdekében, hogy a meghatározott minőségű, alapvető postai szolgáltatás minden felhasználó részére elérhető legyen az EU területén. Ez magában foglalja a gyűjtést, válogatást, szállítást és elosztást a hét legkevesebb öt munkanapján a legfeljebb 2 kilogramm tömegű postai küldeményekre, a legfeljebb 10 kilogramm tömegű postai csomagokra (a nemzeti szabályozó hatóság döntése szerint 20 kilogramm), valamint az ajánlott és értéknyilvántartott küldeményekre vonatkozóan. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség lefedi mind a belföldi, mind a határon átnyúló piacokat. A tagállamok bizonyos rugalmasságot élveznek az egyetemes szolgáltatási kötelezettség átültetésében: egyes államok leszűkítik az alkalmazását magánlevelekre és csomagokra, míg mások kiterjesztik a tömeges küldeményekre, csomagokra vagy a címzett reklámküldeményekre. Az egyetemes szolgáltatás biztosítása érdekében a tagállamok három megoldást alkalmazhatnak külön-külön vagy együttesen: hagyatkozhatnak a piaci erőviszonyokra, egy vagy több vállalatot jelölhetnek ki az egyetemes szolgáltatás különböző elemeinek nyújtására, vagy közbeszerzést folytathatnak le.

Az egyetemes szolgáltatás fogalmát általában úgy írták le, mint a magas színvonalú szolgáltatás nyújtása elérhető áron minden felhasználó számára (*EB* [1998] 3. o.). Ahogy ez a meghatározás mutatja, az egyetemes szolgáltatás szorosan kapcsolódik az átláthatósághoz, valamint a független szabályozói felügyelethez.¹³

Hatály

Az egyetemes szolgáltatás a postai szektorban azon az elven alapul, hogy a szolgáltatások egy minimális részének meghatározott minőségen elérhetőnek és megfizethetőnek kell lennie minden felhasználó számára minden tagállamban. Az egyetemes szolgáltatást a „felhasználók” (szolgáltatást igénybe vevők) számára kell nyújtani,

¹³ Az egyetemes szolgáltatást gyakran a következő elvekkel határozták meg: egyenlőség, egyetemesség, folyamatosság és alkalmazkodóképesség, valamint a következő gyakorlati elvekkel: a menedzsment nyitottsága, ármeghatározás és támogatás, független szervek általi felügyelet (*Sauter* [2015] 134–135. o.).

ők olyan természetes vagy jogi személyek, akik az egyetemes postai szolgáltatásból feladóként vagy címzettként részesednek (97/67/EK irányelv 2. cikk 17. bekezdés). A második és harmadik irányelv lassanként kitérítette ezt a meghatározást oly módon, hogy minden típusú postai szolgáltatás igénybe vevőire egyértelműen kiterjedjen.¹⁴

Az egyetemes szolgáltatás dimenziói két külön fogyasztói csoport, a postai szolgáltatások feladóinak és a címzettjeinek szükségleteit fedik le (*Jaag* [2014] 272. o.). Az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó rendelkezések a fogyasztói érdekek olyan fontos területeit szabályozzák, mint a postai szolgáltatásokhoz való hozzáférés,¹⁵ gyakoriság,¹⁶ a díjak megfizethetősége,¹⁷ a szolgáltatás minősége¹⁸ és az információ.

A hozzáférés, a megfizethetőség és a minőség voltak a legfontosabb kérdések a postai piac liberalizációjának jogalkotási folyamatában. Míg a postai szolgáltatások egy sajátos kapcsolatot jelenítenek meg a felhasználók és a szolgáltatók között, hiszen a postai szolgáltatók közvetítőként (platformként) járnak el a feladók és a címzettek között, a fogyasztói jogok jegyzéke mégis az egyetemes szolgáltatás szabályaira és a fogyasztói jogorvoslatra korlátozódott.

Ennek ellenére fogyasztói jogok és érdekek listája látszólag elmarad más szabályozott piacokétól, mint például a telekommunikáció- vagy az energiapiacitól. Az évek során az uniós jogalkotás ezeken a piacokon számos kifejezetten fogyasztókat érintő rendelkezést dolgozott ki és fogadott el, különösen a fogyasztói választás és váltás hatékonyabbá tétele, valamint az információk kötelezettségei terén. Így például kezdetben az energiapiacra a legfontosabb fogyasztói érdekeket a fogyasztói választásra összpontosítva fektették le, majd a második szabályozási csomagtól kezd-

¹⁴ A 2002/39/EK irányelvben a felhasználók védelme elsősorban az egyetemes szolgáltatás igénybe vevőire vonatkozik, de a tagállamok kiterjeszthették más postai szolgáltatások felhasználóira. A 2008/6/EK irányelv mindenfajta postai szolgáltatás igénybe vevőjét egyértelműen lefedte.

¹⁵ A 97/67/EK irányelv 3. cikk 2. bekezdése előírja a tagállamok számára, hogy a közönségkapcsolati és a hozzáférési pontok sűrűsége vegye figyelembe a szolgáltatást igénybe vevők igényeit, beleértve a megfelelő számú szolgáltatást az adott hozzáférési ponton és a megfelelő sűrűségű hozzáférési pontot a vidéki, távoli területeken. A hozzáférési pontok fizikai létesítmények, beleértve a levélszekrényeket és a postai szolgáltatók helyiségei (a postafiókok), ahol postai küldemények átadhatók a postai hálózatban. A vidéki postai pontok fontos infrastrukturális hálózatok az elektronikus hírközlés és az e-kereskedelem elérhetősége szempontjából (mind a kereskedőknek, mind a fogyasztóknak). Lásd még 97/67/EK irányelv 19., 20. és 22. preambulumbekkezdés.

¹⁶ A 3. cikk meghatározza, hogy a kivételesnek tartott körülményeket vagy földrajzi helyzetet kivéve az egyetemes szolgáltatást minden munkanapon és a hét legalább öt napján biztosítani kell.

¹⁷ A 12. cikk az egyetemes szolgáltatók számára előírja, hogy a szolgáltatásoknak minden felhasználó számára megfizethetőnek kell lenniük, az áraknak a költségeken kell alapulniuk, átláthatóknak és megkülönböztetéstől menteseknek kell lenniük.

¹⁸ A 16. cikk alapján meghatározzák egyetemes szolgáltatásoknak az átfutási időre és a szolgáltatások rendszerességére és megbízhatóságára vonatkozó minőségi szabványait és közzétételi kötelezettségeit, valamint azok független felügyeletének biztosítását. A tagállamok a belső postára meghatározhatják ezeket a szabványokat azzal a feltétellel, hogy azok legyenek összhangban az irányelv által meghatározott, az unión belüli határon átnyúló szolgáltatásokra vonatkozó szabályokkal.

ve a szolgáltatóváltásra helyeződött a hangsúly.¹⁹ Ezeken a szabályozott a piacokon az alapvető fogyasztói jogok egyértelmű kapcsolatot jeleztek a fogyasztó szerepe és a belső piac között. Itt az uniós jog a fogyasztónak a piaci integrációban betöltött instrumentális szerepére épült (*Bartl* [2015] 582. o.). A fogyasztó alárendelt a piaci integráció közjogi céljainak és a belső piac szabályozásának. Ebből következően, az uniós jogalkotásban a fogyasztó gyakran úgy jelenik meg, mint aktív piaci szereplő, aki hozzájárul az energetikai vagy telekommunikációs piac megfelelő működéséhez. Más szavakkal, az uniós jogban a fogyasztói jogok eszközként szolgáltak az egységes európai piac kiépítéséhez, támogatásához és kiterjesztéséhez.

A postai szolgáltatási irányelveknek az egyetemes szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendelkezései nem tükrözik a fogyasztónak ezt az aktív, belsőpiac-építő megközelítését, hanem inkább egy passzív szerepbe helyezik és erős szociális védelmet, szociális jogokat kapcsolnak hozzá. Ezen túlmenően, az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek a postai szolgáltatásokban nagyon részletesek, aminek előnye, hogy növelik az új beépők számára az egyértelműséget és jobbiztonságot, míg hátránya, hogy kevésbé tudnak alkalmazkodni az új társadalmi-gazdasági változásokhoz (*Harker–Kreutzmann–Gallasch* [2016] 240–241. o.).

Az elektronikus hírközlésben az uniós jogalkotó az egyetemes szolgáltatás hatályának háromévenkénti (*EK* [2009] 15. cikk és V. melléklet), időszakos, társadalmi és gazdasági kritériumokon alapuló felülvizsgálatát írta elő. Használja-e a fogyasztók többsége a szabályozott szolgáltatásokat? Okoz-e társadalmi kirekesztettséget az elérhetőség hiánya vagy a használat mellőzése a fogyasztói kisebbség részéről? Az elérhetőség és a használat általános nettó előnyöket eredményez-e az összes fogyasztó számára? Egy ilyen felülvizsgálat hasznos és nagyon szükséges lenne a postai szektorban is.

Végül meg kell említeni, hogy a tagállamoknak abban az esetben van lehetőségük eltérni a gyűjtési gyakoriságra vagy a kiszállításra vonatkozó minimumkövetelményektől, ha a nemzeti szabályozó hatóságok úgy ítélik meg, hogy ezt különleges körülmények vagy földrajzi adottságok indokolják.²⁰ Jelenleg is folyamatban van egy eljárás az Európai Bíróság előtt ezen eltérést engedő rendelkezések értelmezése kapcsán.²¹

¹⁹ Eredetileg a fogyasztóvédelmi kérdéseket nemzeti jogalkotással rendezték, mivel az energiahálózat az állam tulajdonában állt, és a közszolgáltatási kötelezettségeket szintén a tagállamok határozták meg (*Johnston* [2015] 112., 114. o.).

²⁰ Az első postai szolgáltatási irányelv 3. cikk 3. bekezdése szerint a nemzeti szabályozóhatóság által e bekezdéssel összhangban biztosított kivételt vagy eltérési lehetőséget a Bizottsággal és minden nemzeti szabályozóhatósággal közölni kell. A leggyakoribb okok az egyetemes szolgáltatási kötelezettség alóli kivételekre: hegyvidéki és megközelíthetetlen, lakatlan, szórványosan lakott terület, elszigeteltség, költségek, extrém időjárási körülmények; olyan területek, ahol nincs folyamatos tömegközlekedés és gyenge az infrastruktúra (*ERGP* [2015] 23 o.).

²¹ Case C-275/16 *Comune di Balzola and Others* ECLI szám még nem elérhető. Ebben az ügyben az olasz közigazgatási bíróság postai szolgáltatási irányelv és különösen az egyetemes szolgáltatási kötelezettség azon szabályának értelmezését kéri Bíróságtól, hogy az otthoni címre történő

Az egyetemes szolgáltatás finanszírozása

Az egyetemes szolgáltatás biztosítására többféle módszer is létezik. Ez egyik lehetőség a piaci mechanizmusokra való hagyatkozás, a másik az egyetemes szolgáltatásra köteles szolgáltató kijelölése vagy közbeszerzési eljárás lefolytatása. Hasonlóan, a finanszírozási mechanizmusokra is különböző modellek léteznek. A 2013-as teljes, minden országra kiterjedő liberalizációt megelőzően az egyetemes szolgáltatások nettó költségeit a hagyományos finanszírozási modellben biztosították, ahol a monopóliumok a vidéki, falusi fogyasztókat a városi fogyasztókon keresztül támogatták egységes elosztási árak alkalmazásával (*Harker–Kreutzmann–Gallasch* [2106] 241 o.). Egy másik lehetőség, hogy az egyetemes szolgáltatónak különleges vagy kizárólagos jogokat adnak meghatározott piacokon, így biztosítva számára a lehetőséget, hogy a jövedelmezőbb és kevésbé jövedelmező fogyasztókat keresztbe támogassa.²² Az alapvető szabályozási megoldás azonban az, hogy az inkumbens szolgáltatóra hárulnak a költségek, amelyekért nem kap ellentételezést, viszont más előnyöket élvez. Ez felveti azt a kérdést, hogy hogyan lehet kiszámolni a nettó költségeket és hozamokat az egyetemes szolgáltató kompenzációjához.²³

Az ellentételezésnek két alapvető forrása lehet. Az egyik egy iparági kompenzációs megoldás, ahol a belépők kárpótolják az inkumbens szolgáltatót az egyetemes szolgáltatási kötelezettség teljesítéséért. A másik lehetőség a közvetlenül közpénzekkel történő kompenzáció. A postai szolgáltatási irányelv 7. cikkének 3. és 4. bekezdései rögzítik, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség támogatható közpénzből, akár egy állami alap létrehozásával, akár egy egyetemes szolgáltatói alap létrehozásával, amely megosztja az egyetemes szolgáltatás nettó költségeit a postai szolgáltatók és/vagy a felhasználók között. Uniós szinten négy alapvető finanszírozási modell létezik: 1. kompenzációs alap, amelyet minden releváns szolgáltató és fogyasztó finanszíroz, 2. közfinanszírozás az állami költségvetés terhére, 3. állami felelősség a hagyományos munkaköltségekre és 4. közbeszerzés lefolytatása az egyetemes szolgáltatásokra. A leggyakrabban alkalmazott modell Európában az állami finanszírozás, amikor a kormányzat közvetlenül vagy közvetve biztosítja a forrást, akár az egyetemes szolgáltatási kötelezettség finanszírozásához nyújtott közvetlen kormányzati hozzájárulás révén, akár a postai hálózat támogatása révén, akár a kiadványok kézbesítéséhez nyújtott pénzügyi segítség révén. Egyes nézetek szerint az állami finanszírozás a legmegfelelőbb támogatási mechanizmus, ha egyértelműen szükségesnek mutatkozik a külső finanszírozás. Viszonylagosan alacsony az igazgatási költsége, és a politika egyszerre felelős az egyetemes szol-

.....
 kézbesítésnek „nem kevesebb, mint a hét öt munkanapján” kell megtörténnie, és eltérés kizárólag „kivételesnek tartott körülmények vagy földrajzi helyzetben” lehetséges.

²² Ezt a modellt használták a közelmúltig a postai szolgáltatásokban (*Harker–Kreutzmann–Gallasch* [2106] 240–241. o.).

²³ Két megközelítés javasolt: nettó elkerülhető költség szerinti és a belépési árazás szerinti megközelítés, de mindkettőnek megvannak a nehézségei (*Rodriguez–Storer* [2000] 285. o.)

gáltatási kötelezettség szintjeinek meghatározásáért és annak finanszírozásáért is. Az állami kompenzációt több EU-tagállam is alkalmazza az egyetemes szolgáltatás támogatására, köztük Belgium, Franciaország, Olaszország, és az Egyesült Királyság (*WIK-Consult* [2015]).

Két feltételnek kell teljesülni a kompenzációfizetés teljesüléséhez: A tagállamnak meg kell állapítania, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség „nettó költséggel jár” és „méltánytalan pénzügyi terhet jelent”. Jelenleg csak néhány uniós tagállam jelentette, hogy megítélésük szerint az egyetemes szolgáltatási kötelezettség méltánytalan terhet ró az egyetemes szolgáltatóra (uo.).

Sok uniós tagállam engedélyezte már kompenzációs alap felállítását, azonban csak néhányuk állított fel ténylegesen ilyen alapot, köztük Olaszország. A legtöbb európai államban a kompenzációs alapok csak akkor kezdenek majd működni, ha a jövőben kiderül, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség méltánytalan terhet jelent. A Bizottság szerint „nemrég néhány tagállam kifejezte kívánságát ilyen kompenzációs alapok alkalmazása iránt az egyetemes szolgáltatási kötelezettség finanszírozásához” (uo.).

A postai szolgáltatási irányelv 7. cikkének 5. bekezdése szerint, amikor a tagállamok kompenzációs alapot hoznak létre és kijelölik a pénzügyi hozzájárulások mértékét, akkor „biztosítaniuk kell, hogy az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvét tiszteletben tartják”. Annak meghatározása érdekében, hogy mely vállalkozás kötelezhető a kompenzációs alaphoz való hozzájárulásra, a tagállamok az engedélyezések feltételül szabhatják a kompenzációs alaphoz való pénzügyi hozzájárulás kötelezettségét.

Bármely megoldás esetén problémát jelenthet, hogy az inkumbens szolgáltatót túlkompensálják. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket az általános gazdasági érdekű szolgáltatások kategóriájaként foghatjuk fel, és ezért az általuk termelt költségek kompenzációja igazolt, még akkor is, ha ez az uniós versenyszabályoktól való eltérést jelenti, beleértve az állami támogatások szabályait.²⁴

A fogyasztók szemszögéből az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek számos ponton torzíthatják a piacot. Míg az egységes árak fogyasztóbarátnak tűnhetnek, addig valójában az árkorlátozások, különösen az egységes árazási mechanizmusok, az egyes piaci résztvevők közötti stratégiai kapcsolatok kialakulásához vezethetnek, aminek összetett hatása magasabb árakhoz vezethet minden fogyasztó számára, beleértve az egyetemes szolgáltatás kedvezményezettjeit is. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség bevezetése csökkentheti a piacra lépést. A liberalizációs politika kiteljesítése és a sérülékeny, hátrányos helyzetű fogyasztók egyidejű megvédése a verseny hátrányos következményeitől számos kompromisszumot követel meg.

²⁴ Az állami támogatási szabályoknak való megfelelés főbb elvei és követelményeinek jó áttekintését adja *Harker–Kreutzmann–Gallasch* [2016] 242–249. o.

Az egyetemes szolgáltatás normatív fogalma

Az uniós jogban az egyetemes szolgáltatás normatív fogalma magában hordozza az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikkében lefektetett – az emberi jogokra, a megkülönböztetésmentességre, az egyenlőségre, a területi kohézióra és a társadalmi integrációra vonatkozó – normatív értékeket. Ennek megfelelően az egyetemes szolgáltatás normatív fogalma arra a gondolatra épít, hogy minden polgárnak azonos szolgáltatáshoz van joga, függetlenül attól, hogy hol él.

Az egyetemes szolgáltatás pontos fogalma jelentősen eltér országoként, szektoronként és időszakosan, kifejezve az adott időszak sajátos társadalmi-gazdasági berendezkedését (*Batura* [2017] 3. lábjegyzet).²⁵

Az egyetemes szolgáltatás eredeti uniós jogi fogalomként alakult ki, és mélyen gyökeret vert a közszolgáltatások uniós jogában. Egy „biztonsági halónak” nevezhető, amely magában foglalja a minden tagállamban minden felhasználó és fogyasztó által elérhető és megfizethető, meghatározott színvonalú minimumszolgáltatásokat.

Az uniós jogban a végfelhasználóknak a legszükségesebb szolgáltatásokhoz való általános, hatékony hozzáférési jogaként lett meghatározva, és ezzel egy időben a szolgáltatás nyújtóinak kötelezettségeként, hogy meghatározott szolgáltatásokat meghatározott feltételek – mint teljes földrajzi lefedettség és elérhető ár – mellett nyújtsanak (*Fehér könyv* [2004]). Az egyetemes szolgáltatás azokat védi, akik nem tartoznak a piac tetejét lefölköző (*cherry-picking*) szolgáltatók érdeklődési körébe (*Rott* [2007] 57. o.). Fogyasztók, akik egyébként nem tudnák megvásárolni az alapvető szolgáltatásokat, például mert az energiapiac liberalizációja felerősítette a legszegényebb fogyasztók problémáit, és ők kimaradnak a verseny nyújtotta előnyökből is.²⁶

Ebben az értelemben az egyetemes szolgáltatás egy olyan garancia, amely a monopolpiacról a versenyzői piacra történő átállás időszakában biztosítja a meglévő szolgáltatások folyamatos elérhetőségét és minőségét minden felhasználónak (*Davies–Szyzszak* [2011] 2. lábjegyzet). Elfogadja azt a tényt, hogy piacok felállítása

²⁵ A legtöbb fejlődő országban, valamint az EU-ban a liberalizáció 1998-as kezdete előtt, az egyetemes szolgáltatást mint hozzáférés-központú megközelítést alkalmazták elsősorban az infrastruktúra biztosítására és a szolgáltatások elérhetőségére. Az alapvető szolgáltatás, jó minőség és megfizethető árak továbbra is alapjai minden megközelítésnek. Ennek variációi léteznek az EU tagállamaiban és az EU-n kívül a WTO és OECD országokban (OECD: Non-Commercial Service Obligations and Liberalisation. DAF/COMP(2004)19.).

²⁶ A piaci liberalizáció problémáit felnagyította a kérdéses áru vagy szolgáltatás nélkülözhetetlen, alapvető jellege. Ez volt a helyzet az áramszolgáltatás vagy a vízellátás esetében. Ezek a fogyasztók kisebb eséllyel váltottak, mivel a többi fogyasztónál kevésbé voltak tájékozottak, ugyanakkor a szolgáltatók számára is kevésbé voltak vonzóak, vagyis kisebb eséllyel kaptak jó versenyajánlatot. Ők voltak viszont a legérzékenyebbek az áremelkedésre, tekintettel az energiaszámla mértékére a kiadásaikban. Így az egyetemes szolgáltatási kötelezettségen túlmenően a sérülékeny csoportok védelme a legfőbb közszolgáltatási cél, amely többféle formát is ölthet: szociális díjak az áram, telekommunikáció, vasút területén, kikapcsolási védőszabályok, az inkumbens postai szolgáltató által nyújtott banki szolgáltatások (*Finger–Finon* [2011] 10. o. 3. lábjegyzet).

nem történhet az alapvető fogyasztói igények kielégítése nélkül. Tagadhatatlanul, a befogadás (*inclusiveness*) mindig az egyik elemi részét jelentette az egyetemes szolgáltatás fogalmának.²⁷ A piacokról kirekesztés egyben társadalmi kirekesztés is (*Micklitz* [2011] 64. o. 4. lábjegyzet).

Egyes érvek szerint az egyetemes szolgáltatás jogosultságokat teremt a végfelhasználók részére (*Nihoul–Rodford* [2011]): a hozzáféréshez való jogot és a szolgáltatás minimális színvonalához való jogot, még azoknak a felhasználóknak a részére is, akik egyébként nem tudnak a szolgáltatásért fizetni, vagy olyan területen élnek, amely nem gazdaságos a magánvállalkozások számára.²⁸ Ezen érvek szerint az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek valójában jelentőségtelegebb (és kikényszeríthető) fogyasztói jogokhoz vezettek (*Harker–Kreutzmann–Gallasch* [2016] 240. o., [2011] 2. lábjegyzet, *Micklitz* [2013]). Ennek ellenére e jogosultságok tartalma és kikényszeríthetősége nem egyértelmű az egyes irányelvekben, bár léteznek mechanizmusok a biztosításukra (például az egyetemes szolgáltatási irányelv 1–15. cikke (*EK* [2002b])). Nincs azonban kifejezett kötelezettség társítva a (tagállami vagy vállalati) szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezésekhez, és az irányelvek nem határozzák meg, hogy a végfelhasználók hogyan hivatkozhatnak e jogosultságokra bíróság előtt (*Batura* [2017] 5. o. 3. lábjegyzet).

Az egyetemes szolgáltatás és a fogyasztók közötti kapcsolatot az aktuális fejleményekkel foglalkozó rész elemzi tovább, előtte azonban a postai fogyasztó meghatározását és normatív fogalmat vizsgáljuk meg.

A POSTAI FOGYASZTÓ MEGHATÁROZÁSA ÉS NORMATÍV FOGALMA A POSTAI SZOLGÁLTATÁSI IRÁNYELVEKBEN

A postai fogyasztó meghatározása

A postai irányelvek a „felhasználó” fogalmat használják, amelyet először 1997-ben határozott meg a 67/97/EK postai szolgáltatási irányelv 2. cikk 17. bekezdése akként, hogy „bármely természetes vagy jogi személy, aki az egyetemes postai szolgáltatásból feladóként vagy címzettként részesedik, majd később a harmadik 2008/6/EK postai szolgáltatási irányelv módosította akként, hogy „bármely természetes vagy jogi személy, aki a postai szolgáltatást feladóként vagy címzettként igénybe veszi”. A fogalom

²⁷ Befogadáson itt a távoli és vidéki környezetben élőkhez való kapcsolatot értjük, amikor a szolgáltatásnak az alacsony keresetű emberek számára is ugyanolyan megfizethetőnek kell lennie, és speciális megoldások révén az idősek és fogyatékkal élők számára is ugyanazokat a szolgáltatásokat kell biztosítani (*Batura* [2017] 51. o. 8. lábjegyzet)

²⁸ Az alapfeltevés az volt, hogy a piac másképpen nem szolgálná ki ezeket a területeket és/vagy fogyasztókat, vagy ha mégis, akkor olyan árakon, amelyek számos fogyasztó számára elérhetetlenné tenné a szolgáltatásokat (*Harker–Kreutzmann–Gallasch* [2016] 238. o. 2. lábjegyzet).

átalakulása jól jelzi az egyetemes szolgáltatás és a fogyasztóvédelem közötti szoros kapcsolatot a postai irányelvekben.

A „felhasználó” fogalma azonban még így is tágabb, mint fogyasztó hatályos uniós jogi fogalma. Ez utóbbi olyan személyekre épít, akik „kereskedelmi, üzleti, kézműipari vagy szakmai tevékenységükön kívül járnak el”. Az Európai Unió Bíróságának nincsen kiterjedt, a fogyasztó fogalmát érintő gyakorlata (C-464/01 *Gruber*; C-110/14 *Costae*). Szemben más hálózatos iparágakkal, itt két különböző fogyasztói csoport jelenik meg (a feladók és a címzettek). Nagyrészt a feladó az, aki közvetlenül fogyasztói kapcsolatban van a postai szolgáltatóval, hiszen ő hoz döntést arról, hogy vásároljon-e szolgáltatást, valamint ő fizet. A címzetteknek általában nem kell postai szolgáltatót választaniuk, sem fizetniük a postai szolgáltatásért (*Jaag* [2014]). A feladót a 67/97/EK postai szolgáltatási irányelv 2. cikk 16. bekezdése akként határozza meg, mint „az a természetes vagy jogi személy, akitől a postai küldemény származik”. E fogalmakat egyelőre nem értelmezte tovább az esetjog.

Ezek a „fogyasztói” definíciók jellemzik a liberalizáció folyamatában elfogadott jogalkotást, amely a szabályozott gazdasági tevékenység sajátos formalitásainak volt a jogi terméke. Ahogyan a szolgáltatások biztosítása lett a privatizáció és a dereguláció tárgya, úgy alakult át az állam és polgára közötti vertikális kapcsolat is egy háromszögletű kapcsolattá az állami szabályozó, a magánszolgáltató és az állampolgár mint fogyasztó között. A szabályozott piacokon a vállalkozás szerződéses partnere nem a fogyasztó, hanem az áramhasználó, a telefonhasználó és a postai szolgáltatás felhasználója. Ebből következően, az uniós rendelkezések az ügyfél fogalmát használták.²⁹ A kapcsolat vállalatok és ügyfelek között hosszú távra szól, hosszú lejáratú szerződések által szabályozott, amelyek alapvetően különböznek az egyszeri üzleti tranzakcióktól (*Micklitz* [2013]). Az ügyfél fogalma tágabb mint a klasszikus értelemben vett fogyasztó, hiszen magába foglalja nemcsak a végső fogyasztót, hanem a termék vagy szolgáltatás összes ügyfelét, ahogyan azt az postai szolgáltatási irányelvek fogalma is mutatja. Egyszerre utal a háztartási és az üzleti fogyasztókra. A postai ügyfelek magukban foglalják a postai szolgáltatások minden felhasználóját, a magán- és az üzleti felhasználókat.

Ennek ellenére, a fogyasztó és az ügyfél közötti különbség két okból is releváns. Egyrészt, a sektorspecifikus szabályozókat gyakran éppen a fogyasztók védelmére hozták létre, tekintettel a fogyasztók gyengébb piaci helyzetére az információs és hatalmi aszimmetria miatt. A nagyvállalati fogyasztók esetében a szabályozói védelem ezen indokai hiányoznak. Másrészt, a fogyasztó és az ügyfél közti különbségtétel elengedhetetlen a szabályozó állam teljesítményének felmeréséhez (*Deller–Vantaggiato* [2014] 8. o.). A fogyasztók nemcsak a szabályozási célok alakításában játszanak szerepet, hanem a magatartásukról alkotott fogalmunk meghatározza a szükséges szabályozás terjedelmét és formáját. Mostanra elfogadott, hogy a liberalizált piacok sikeréhez elengedhetetlen a fogyasztói magatartás megértése (Waterson [2003]).

²⁹ A telekommunikációs szektorban a végfelhasználó, előfizető szintén használatos.

A verseny és a nagykereskedelmi piacok liberalizációjának előnyei egyértelműbbek a vállalati ügyfelek számára (*Littlechild* [1988], *Newbery–Pollitt* [1997]), mint a végső fogyasztóknak (*Deller–Vantaggiato* [2014]). Ennek megfelelően, a közpolitikai célok megvalósítása függhet az egyes fogyasztói magatartásoktól.³⁰

A postai fogyasztó normatív fogalma

A fogyasztó normatív fogalma a szabályozott piacokon történetileg a piacelméletben használt fogalmon alapult. Ennek megfelelően a fogyasztók magatartását és érzékenységét a fogyasztók neoklasszikus modelljén keresztül ragadták meg. Ez feltételezte, hogy a fogyasztók a meghatározott költséghatárok között a haszon maximalizálására törekednek, kiszámítható módon reagálnak az ár és egyéb releváns változók megváltozására, állandó és kiegyensúlyozott preferenciákkal rendelkeznek, megfelelő keresési tevékenységet végeznek, a legolcsóbb és a legjobb minőségű terméket választják, beleértve a szolgáltató megváltoztatását, ha az az optimális, végül rendelkeznek az információk feldolgozásához szükséges képességekkel. E megközelítés alapján a fogyasztói magatartás változása a verseny növelésével, a jelentős piaci erejű szolgáltatók képességeinek korlátozásával, a minőség növelésével vagy az innováció elősegítésével indítható be (*Decker* [2017]).

Annak ellenére, hogy más szabályozott szektorok – például az energetika – uniós jogalkotása, egyértelműen ezt a fogyasztói megközelítést alkalmazta,³¹ ez a postai szektorban nem ennyire magától értetődő. Ennek az oka ismét abban keresendő, hogy a fogyasztói kérdések nagyrészt az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó rendelkezésekben rögzültek, amelyek egy passzív és gyenge fogyasztói csoportra vonatkoznak.

A fogyasztó jelenlegi normatív fogalma a *Gut Springenheide*-ügyön alapul, amelyben az Európai Unió Bírósága (EUB) kifejtette, hogy „az átlagos fogyasztó megfelelően jól tájékozott, valamint indokoltan figyelmes és körültekintő”.³² E joggyakorlat szerint a fogyasztó jól informált és magabiztos piaci szereplő, aki képes az információkat használni és tájékozott döntések révén aktívan részt venni piacon anélkül, hogy a döntéseit az állami szabályozás és a korrekciós jogi eszközök határoznák meg. Mindazonáltal, a harmonizáció pozitív eszközei (az irányelvek formájában történő jogalkotás) egy védelmezőbb irányt követ, amelyben a fogyasztók olyan gyenge felek, akik védelméhez szükségesek a kötelező szabályok. Ezen irányelvek

³⁰ Deller and Vantaggiato érvelése szerint a fogyasztói és felhasználói érdekek közötti egyensúly a szabályozó államban további elemzésre szorul (*Deller–Vantaggiato* [2014]).

³¹ Szemben azonban a versenypolitikával, itt nagyobb tudatosság volt abban a tekintetben, hogy meghatározott fogyasztói csoportok, például az alacsony jövedelműek vagy egyébként „sérülékenyek” érdekeit meg kell védeni.

³² C-210/96 *Gut Springenheide GmbH és Rudolf Tusky v Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung*, ECLI:EU:C:1998:369, 31, 32. pont. Lásd még C-540/08 *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2010:660, 103. pont.

értelmezése során az EUB a kezdeti öntudatos fogyasztóra építő gyakorlata után egy inkább fogyasztóbarát megközelítést alakított ki. Ez az inkább fogyasztóbarát megközelítés egyértelműen tetten érhető számos olyan döntésben, amelyben az EUB a tisztességtelen szerződési feltételekről szóló 13/93 irányelvet értelmezte (*EK* [1993]), mint például a *Pénzügyi Lízing*³³, *Kásler*³⁴ vagy a *Froukje Faber*³⁵, *Mohamed Aziz*³⁶ ügyekben.

A sérülékeny postai fogyasztókat célozták a postai szolgáltatási irányelvek fogyasztóbarát fogyasztókra vonatkozó rendelkezései.³⁷ A harmadik postai szolgáltatási irányelv kijelenti, hogy egyetemes szolgáltatók a vakok és gyengén látók számára a bevezetett ingyenes szolgáltatásokhoz továbbra is biztosítják a hozzáférést. Ezen túlmenően a 12. cikk alapján a tagállamoknak lehetőségük van fenntartani vagy bevezetni ingyenes postai szolgáltatásra vonatkozó szabályokat a vakok és gyengén látók számára.

Fogyasztókra vonatkozó rendelkezések

Ahogy korábban említettük, a liberalizált szektorokban a postai szolgáltatások fogyasztóira vonatkozó uniós szabályok a leginkább korlátozottak. A postai szolgáltatási irányelvek a szolgáltatásnyújtókra nézve nem vezettek be a fogyasztókkal történő szerződés megkötésére vagy a szerződésben foglalt tájékoztatásra vonatkozó kötelezettségeket. P. Nihoul érvelése szerint ennek hátterében inkább a szolgáltatás természete, mintsem a fogyasztói érdekek előmozdítása iránti elkötelezettség hiánya állhatott. Nevezetesen a postai szolgáltatás nyújtói nem kötelezhetők minden egyes levél kapcsán szerződéskötésre a fogyasztóval (*Nihoul* [2009] 19. o). Ahogyan *Jaag* [2014] és *Hearn* [2017] kiemelte, a szerződések hiánya a postai szolgáltató és a két felhasználói csoport közötti sajátos kapcsolatnak is köszönhető. A csomagküldés esetében a címzett a távértékesítési szabályok (2011/83/EU fogyasztói jogok irányelv) alapján áll szerződéses kapcsolatban a kereskedővel.

.....
³³ C-240/98 és C-244/98. egyesített ügyek, *Océano Grupo*, 25. pont, lásd még C-168/05 *Mostaza Claro*, ECLI:EU:C:2006:675, C-40/08 *Asturcom Telecommunication*, ECLI:EU:C:2009:615, 29. pont; C-243/08 *Pannon GSM*, ECLI:EU:C:2009:350, 25. pont és C-137/08 *VB Pénzügyi Lízing v. Ferenc Schneider*, ECLI:EU:C:2010:659, 46. pont.

³⁴ C-26/13 *Árpád Kásler, Hajnalka Káslerné Rábai v OTP Jelzálogbank Zrt.*, ECLI:EU:C:2014:282, 79. pont, C-453/10 *Pereničová and Perenič*, ECLI:EU:C:2012:144, 31. pont és C-168/10 *Banco Español de Crédito EU*:C:2012:349, 40. pont és az ott hivatkozott esetjog.

³⁵ C-497/13 *Froukje Faber*, ECLI:EU:C:2015:357. Az EUB megközelítése nagyon fogyasztóbarát volt az 1999/44. irányelv szerinti fogyasztói adásvételi jog értesítési kötelezettsége kapcsán. Részletes elemzésért lásd (*Rott* [2016]).

³⁶ C-415/11 *Mohamed Aziz v. Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, ECLI:EU:C:2013:164, C-226/12 *Constructora Principado SA v. José Ignacio Menéndez Álvarez*, ECLI:EU:C:2014:10.

³⁷ Az első postai szolgáltatási irányelv 16. preambulumbekzdése, a harmadik postai szolgáltatási irányelv 37. preambulumbekzdése szerinti vakok és csökkent látóképességű személyek.

Mindezek ellenére, információs kötelezettségeket beépítettek az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó szabályokba (EK [2002b] 6. cikk). A 14. preambulumbekzdés értelmében az egyetemes szolgáltatás igénybe vevői számára megfelelő tájékoztatást kell nyújtani szolgáltatás köréről, a kínálatukra és felhasználásukra vonatkozó feltételekről, a nyújtott szolgáltatások minőségéről és a díjakról. Ezen túlmenően bár a 97/67/EK irányelv 34. preambulumbekzdése rögzíti, hogy a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK tanácsi irányelv vonatkozik a postai szolgáltatókra, a postai irányelvek a szolgáltatásnyújtókra nézve nem vezettek be a fogyasztókkal történő szerződés megkötésére vagy a szerződésben foglalt tájékoztatásra vonatkozó kötelezettségeket.

Ismereteink szerint ez európai bíróságoknak nincsen olyan gyakorlata, amely az általános fogyasztóvédelmi jog és a postai szabályozás kapcsolatát értelmezte volna. Ugyanakkor az Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 12. cikke alkotmányos alapot nyújt a fogyasztói érdekek figyelembevételére a többi uniós politika értékelésekor.³⁸ Az EUMSZ 12. cikke horizontális rendelkezésként funkcionál és visszaköszön az EU alapjogi chartájának 38. cikkében (EU [2012a]).³⁹ A 38. cikk az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférésre vonatkozó 36. cikkel együtt a „szolidaritás” részben kapott helyet. A két rendelkezés együttes olvasása megerősíti a Trstenjak főtanácsnok által az *RWE Vertrieb* energiaügyi ügyben kifejtetteket, nevezetesen, hogy „a fogyasztóvédelem területén elfogadott egyes uniós jogi aktusok között sokféle kapcsolódás van. Ezek tehát az egységes szabályozás egymást kiegészítő részeiként értelmezendők.” (EU [2012b] 69. pont, 50. lábjegyzet).⁴⁰

Az *RWE Vertrieb*-ügyben az EUB elemezte az uniós energiajog és fogyasztóvédelmi jog közötti kapcsolatot, és megállapította, hogy az energia-irányelv fogyasztókra vonatkozó szabályai *lex specialis*nek minősülnek az Unió olyan általános fogyasztóvédelmi szabályaihoz képest, mint a 2011/83/EU fogyasztói jogi irányelv, a 97/77/EK irányelv a távszerződésekről, a 93/13/EGK irányelv a tisztességtelen szerződési feltételekről. Az EUB a *Schulz*-ügyben akként érvelt, hogy „a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos célok alapozzák meg a 2003/54 és a 2003/55 irányelv rendelkezéseit [...]. E célok szorosan összefüggnek mind a szóban forgó piacok liberalizációjával,

³⁸ Például a Törvényszék erre hivatkozott a *Test-Achats*-ügyben annak hangsúlyozására, hogy a fogyasztóvédelem egy olyan érdek, amelyet a szerződések révén figyelembe kell venni bármely uniós politika átültetésekor, beleértve a versenyt is (Case T224/10, *Association belge des consommateurs test-achats ASBL v. Commission*, 2011. október 12., nyr, 43. pont.)

³⁹ Az Európai Unió alapjogi chartájának 38. cikkét szintén hivatkozta a Bíróság, amely meghatározza, hogy az Unió politikáinak magas szintű fogyasztói védelmet kell biztosítaniuk.

⁴⁰ Trstenjak főtanácsnok akként folytatta, hogy „Az Unió fogyasztóvédelmi jogában máig fennálló jogi széttagoltság a történelmi fejlődés következménye, amelynek során az uniós jogalkotó egyes életviszonyokat a vállalkozások és a fogyasztók közötti ügyletek valódi belső piacának megvalósítására tekintettel lassanként és az elért vívmányokkal összhangban szabályozott” (EU [2012b] 69. pont, 50. lábjegyzet.)

mind pedig azzal az ezen irányelvek által követett céllal, hogy biztosítsák a stabil villamosenergia és földgázellátás biztonságát”.⁴¹

A postai piacok uniós jogalkotására alkalmazva analógiát, lehetséges úgy érvelni, hogy azonos elvek érvényesülnek, vagyis az általános uniós fogyasztóvédelmi szabályok vonatkoznak a postai piacokra, míg a postai szolgáltatási irányelveket *lex specialisként* kell alkalmazni.

A fogyasztói jogorvoslatokkal kapcsolatban a postai szolgáltatási irányelvek nem tartalmaznak külön rendelkezéseket. Már 1997-ben beültették a 19. cikket, amely megkövetelte a tagállamoktól, hogy a szolgáltatást igénybe vevők panaszainak kezelésére biztosítsanak átlátható, egyszerű és olcsó eljárásokat az összes postai szolgáltatóval szemben, és nemcsak az egyetemes szolgáltatóval szemben.

Szükség esetén egy megtérítési és/vagy kompenzációs rendszer kialakítása szintén előírás. Az egyetemes szolgáltató, és ahol szükséges, más vállalkozások is, amelyek az egyetemes szolgáltatás hatálya alá tartozó szolgáltatást nyújtanak, kötelesek közzétenni a beérkezett panaszok számát és azok kezelését a 16. cikkben megfogalmazott szolgáltatási standardokhoz kapcsolódó éves teljesítményjelentés keretében.

Az EUB a *DHL International*-ügyben⁴² kimondta, hogy a 19. cikket úgy kell értelmezni, hogy „azzal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely az egyetemes szolgáltatás körébe nem tartozó szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók számára az e szolgáltatások igénybe vevői panaszainak kezelésére külső eljárás alkalmazását teszi kötelezővé.”

A harmadik postai szolgáltatási irányelv alkalmazásáról készült közelmúltbeli jelentés szerint minden tagállam kiterjesztette a felhasználók védelmét mind az egyéb postai szolgáltatókkal, mind az egyetemes szolgáltatóval szemben. A legtöbb egyetemes szolgáltató kompenzációs rendszert is bevezetett. A tagállamok nagy része kijelölt egy „illetékes nemzeti hatóságot”, általában a nemzeti szabályozó hatóságot vagy ombudsmant az olyan panaszok vizsgálatára, amelyeket az egyetemes szolgáltató nem tudott kielégítően megoldani (*EB* [2015 3–34. o]).

A vitarendezés javítása érdekében – a fentiekén túlmenően – a harmadik postai szolgáltatási irányelv megkövetelte a tagállamoktól, hogy támogassák a bíróságon kívüli eljárások használatát.⁴³ Ebben a körben relevánssá válik a nemzeti szabályozó hatóságok szerepe és az együttműködésük a postai fogyasztók jogi helyzetét illetően. A következőkben ezt a szervezeti keretet elemzzük, illetve azt a kérdést, hogy miként kellene ennek a szervezeti keretnek reagálnia a technológiai fejlődésre.

⁴¹ C359/11 és C400/11, egyesített ügyek, *Schulz*, ECLI:EU:C:2014:2317.

⁴² C-148/10 *DHL International*, ECLI:EU:C:2011:654, Az ügy a *DHL International NV* ellenállásából indult a külső panasz eljárás (egy ombudsmani eljárás a nemzeti szabályozó hatóságon belül, amelyet a kijelölt vállalatok díjaiból fizetnek) finanszírozásában való kötelező részvétellel szemben, azzal érvelve, hogy az általa nyújtott expresszkézbesítési szolgáltatások nem postai szolgáltatások.

⁴³ A fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv 2015-ös tagállami átültetésén túlmenően az online vitarendezési felület 2016. januári indulása segíti a határon átnyúló e-kereskedelmet (2013/11/EU irányelv és 2009/22/EK rendelet).

Nemzeti szabályozó hatóságok

A teljes postai szolgáltatási piacnyitásnak és az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nyújtásának ellenőrzésére az uniós keretszabályozás előírta a tagállamok számára egy vagy több nemzeti szabályozó hatóság kijelölését, valamint a Bizottság értesítését e döntésről (97/67/EK irányelv 22. cikk). A nemzeti szabályozó hatóság a postai szolgáltatási irányelv hatálya alá tartozó szabályozási hatáskörökkel vannak felruházva. (2. cikk 18. bekezdése).

A hatóságoknak mind működésükben, mind jogilag függetlennek kell lenniük a postai szolgáltatóktól. Ezen túlmenően minden tagállamnak biztosítania kell, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok és a nemzeti versenyjogi, illetve fogyasztóvédelmi szervek együttműködnek egymással a közös témájú ügyekben.

A Bizottság 2015-ös jelentése (*EB* [2015]) alapján minden tagállam rendelkezik már független nemzeti szabályozó hatósággal. Az illetékes nemzeti hatóság – általában nemzeti szabályozó hatóság vagy ombudsman – feladata az olyan panaszok kivizsgálása, amelyeket az egyetemes szolgáltató nem tudott kielégítően megoldani. A legtöbb nemzeti szabályozó hatóság több szektoron átívelő szabályozási hatáskörrel rendelkezik: a postai szolgáltatások, valamint az elektronikus hírközlés és az egyéb hálózatos iparágak – például az energia vagy a vasúti közlekedés – felett (például a holland fogyasztói és piaci hatóság). A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy ahol szükséges, a nemzeti szabályozó hatóságok és a nemzeti versenyjogi, illetve fogyasztóvédelmi szervek együttműködjenek egymással (22. cikk 1. bekezdése).

A felhasználók védelmét a postai szektorban egyszerre látják el a nemzeti szabályozó hatóságok és/vagy a nemzeti fogyasztóvédelmi hatóságok, emellett a legtöbb tagállam mind a postai jogalkotásban, mind a fogyasztóvédelmi jogban biztosít jogorvoslati eljárásokat (*Copenhagen Economics* [2018] 103. o.). A legtöbb tagállamban a nemzeti szabályozó hatóságok vagy a fogyasztóvédelmi hatóságok hagyják jóvá a felhasználókat védő egyetemes szolgáltató által nyújtott eljárásokat.

Bár az érintett szereplők megállapításai szerint a fogyasztói panaszok jellemzően kis pénzösszegekre vonatkoznak, amelyekre az alternatív vitarendezési rendszerek kiválóan alkalmasak, mégsem végeztek még olyan elemzést, amely az alternatív vitarendezés hatékonyságát vizsgálta volna a postai szektorban.⁴⁴

⁴⁴ 2016-ban az országok többsége rendelkezett a panaszeljárásokkal, kompenzációs rendszerekkel, vitarendezéssel kapcsolatos információk postai szolgáltatók általi közzétételére vonatkozó kötelezettségekkel (általában a szolgáltató weboldalán, a hozzáférési ponton, az általános szerződési feltételekben), legtöbb esetben lefedve az egyetemes szolgáltatót is. Az elmúlt három évben növekedett azoknak az országoknak a száma, ahol alternatív (bírószágon kívüli) vitarendezési eljárások elérhetők, 22 ország 2014-ben, 27 ország 2015-ben és 29 ország 2016-ban. Hat további nemzeti szabályozó hatóság jelezte, hogy a kötelező mechanizmus helyett önkéntes szisztéma is igénybe vehető (*Copenhagen Economics* [2018] 106. o.).

AKTUÁLIS FEJLEMÉNYEK – A NÖVEKVŐ SZABÁLYOZÁSI RÉSZ AZ UNIÓS JOG ÉS A POSTAI PIACOK KÖZÖTT

A globalizáció, a technológiai fejlődés, a változó fogyasztói magatartás és a szabályozási reformok hatására a postai piacok alapvetően átalakultak. A kereskedelem nemzetközivé válása megnövelte a fogyasztói piacokat, és a liberalizáció új piaci mechanizmusokat vezetett be, valamint lehetővé tette a fogyasztói választást. Az olcsóbb technológiával és a digitális piacok fellendülésével egyre több a digitális technológiák felhasználói közötti interakció, és a fogyasztók a piacok aktív szereplői lehetnek: képesek saját szolgáltatásokat vagy saját maguk által – esetleg társakkal – létrehozott termékeket és szolgáltatásokat kínálni.

A vonatkozó jogi keretszabályozás még nem tudott lépést tartani a fejlődéssel, ezért a postai szolgáltatások uniós (és nemzeti) joga egyre kevésbé kapcsolódik a postai piac technológiai és gazdasági változásaihoz.

Fontos kiemelni, hogy az új technológiák az online-vásárlást sokkal kényelmesebbé teszik, és a növekvő e-kereskedelem következtében a levélposta radikálisan visszaszorul, miközben a postai szolgáltatók által közvetített csomagküldemények száma növekszik. A postai értéklánc történetileg egy tisztán fizikai láncolat volt, amely a levelek és csomagok fizikai szállítására, kézbesítésére épült. A digitális technológia megváltoztatta ezt az értékláncot egy második, információs értéklánc hozzáadásával, amely növeli a fizikai értéklánc hatékonyságát, valamint az e-kereskedelem hozzáadásával, amely lehetővé teszi a fogyasztók számára, hogy az interneten keresztül rendeljenek termékeket és a megfelelő e-helyettesítővel váltsák fel a hagyományos leveleket (*Finger és szerkesztőtársai* [2104] 6. o.).

A csomagküldemények váltak a Bizottság digitális piaci stratégiájának sarokkövévé. A 2012-es e-kereskedelemtől és az online szolgáltatásokról szóló közleménye szerint az online vásárolt javak kézbesítése az egyik az e-kereskedelem fejlesztésének öt prioritása közül. Ezt követően egy zöld könyvet bocsátott ki (*EB* [2012]), amely a piaci problémák további részleteit kereste, valamint a lehetséges megoldásokat a problémákra (*Zöld könyv* [2012]). A feltárt problémákra nyújtott választ a Bizottság 2016-ban, amikor a digitális egységes piaci stratégiának megfelelően kiadta az e-kereskedelmi csomagját (*EB* [2016]). A határon átnyúló csomagküldeményi árak átláthatóságának növelése és a szabályozói felügyelet javítása érdekében fogadták el a határokon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatásokról szóló 2018/644. számú rendeletet 2018 áprilisában (*EU* [2018]). Ennek célja a határon átnyúló csomagküldeményi árak átláthatóságának növelése és a szabályozói felügyelet javítása volt annak érdekében, hogy az egyéni fogyasztó és a kis e-kereskedő is hasznot húzhasson az egyre megfizethetőbb kézbesítési és kényelmes visszaküldési lehetőségekből még a periférikus területeken is. A rendelet túl azon, hogy épít a postai szolgáltatási irányelvekben található, határon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatásra vonatkozó szabályokra, ki is egészíti azokat. Az üzleti vállalkozások fogyasztókkal számára (*business-to-consumer, B2C*) bonyolított e-kereskedelemben csomagkézbesítései nem

tartoznak az első postai szolgáltatási irányelv hatálya alá, és a legtöbb csomagkézbesítési szolgáltatás az egyetemes szolgáltatás hatálya alól is kiesik.

A kommunikáció terén hozott változásokon és ezek postai piacokra gyakorolt hatásain túl, a digitalizáció alapvetően megváltoztatta a felhasználók magatartását és ennek megfelelően a szükségleteit is. A technológia címzettközpontú struktúrárt hozott létre a postai piacokon, amelyben a fogyasztók nemcsak jobban tájékozottak, de részt is tudnak venni a postai szolgáltatás nyújtásában, például közösségi alapú kézbesítéseken keresztül (*Wik-Consult* [2016b], iv., viii. o.). A szolgáltatások kiszervezésének (*crowdsourcing*) hagyományos modellje az azonos szintű (*peer-to-peer* vagy fogyasztó–fogyasztó) kézbesítésre épül, ahol a küldő a kínált ár vagy személyes preferenciák alapján manuálisan kiválaszthatja, hogy az adott terméket ki fogja kézbesíteni. Ezek a közösségi vagy kiszervezett kézbesítések internetalapú összekötő platformokra épülnek, és feltételezik magánfogyasztók vagy regisztrált szállítók közreműködését a kézbesítésben (uo. 61. o., 92. o.).

Amíg az aktív fogyasztók számára a lehetőségek növekednek, a sérülékeny (hátrányos helyzetű) fogyasztókra leselkedő kockázatok és a sérülékenység formái szintén változnak. A kézzel fogható levelek és csomagok a rosszabb, kevesebb szolgáltatás nyújtásának vagy a szolgáltatásból való kizárásnak a veszélyét hordozták a vakok és gyengén látók, illetve a vidéki és elszigetelt helyeken élők számára, míg a digitális piacok veszélyei más formát öltenek. A digitális kirekesztettség vagy egyéb hátrányok veszélye nőhetnek a korlátozott digitális képességekkel rendelkező fogyasztói csoportok (időskorúak), illetve az alacsony jövedelmű és rossz digitális hozzáféréstű fogyasztói csoportok számára. Hasonlóan, a távoli helyeken élő fogyasztók magasabb kézbesítési költségekkel szembesülhetnek (uo. 106–192. o.). Ez megváltoztatja a sérülékeny fogyasztókról eddig kialakított megközelítést. Miközben a fogyasztók választásaikon keresztül formálják a technológiai innovációt, biztosítani kell, hogy ezek a piacokon megjelenő választások ne legyenek hátrányos hatással a sérülékeny fogyasztókra. Az elektronikus kommunikáció növelheti a fogyasztók viselkedési hibáit (*behavioural biases*),⁴⁵ valamint a cégeknek is érdekükben áll a fogyasztó téves magatartásának kihasználása, például a fogyasztói tehetetlenség ösztönzésével. Ennek következtében az online verseny növekedése az offline-hoz képest nem feltétlenül előnyös a fogyasztók számára (*IMCO* [2011] 11. o.).

A fent említett piaci fejlemények és a fogyasztói magatartás változásai megkérdőjelezzik az egyetemes szolgáltatási kötelezettség jelenlegi hatókörét, valamint azt, hogy vajon megfelel-e a jelenlegi fogyasztó elvárásoknak. A levélforgalom csökkenése éppen akkor növeli az egyetemes szolgáltatási kötelezettség költségét, amikor sokkal kevésbé van rá szükség. Még rosszabb, hogy az új kommunikációs technológia helyett a régi finanszírozásához vezet (*CERRE* [2015]).

⁴⁵ Az elektronikus hírközlési piacról származó bizonyítékok megerősítik a magatartási torzulások széles körű hatását, de nehéz elkülöníteni vagy mérni a hatásukat (*Lunn–Lyons* [2010]).

AZ EGYETEMES SZOLGÁLTATÁS JÖVŐBELI HATÓKÖRE ÉS FOGALMA

A postai szektorban végzett kutatások szerint érvényesül az a trend, hogy a tagállamok sokkal korlátozottabban határozzák meg az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget (*WIK-Consult* [2013] 130. o.). A szűkebb hatályú egyetemes szolgáltatási kötelezettség felé mozduló trend azt ösztönzi, hogy az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó levelek kézbesítésének meghatározásában előtérbe helyezték a fogyasztói választást (*EP* [2016]).

Voltak javaslatok arra nézve, hogy az EU-nak fel kellene hagynia az egy kaptafára épülő, univerzális megközelítéssel, amely a hatályos postai szolgáltatási irányelvben található, és helyette olyan általános elvek alapján kellene meghatároznia az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget, mint az általános elterjedtség,⁴⁶ a megfizethetőség, és a hozzáférhetőség. Ebben az esetben a tagállamoknak nagy mozgásterük van az egyetemes szolgáltatási kötelezettség hatályának a meghatározásában (*WIK-Consult* [2013] 301. o.). Minden tagállam ki tudna alakítani egy olyan egyetemes szolgáltatás fogalmat, amely megfelel ezeknek a céloknak, miközben a 2008/6/EK harmadik postai szolgáltatási irányelv szavaival élve „tisztelőben tartja az objektivitást, az átláthatóságot, a megkülönböztetés-mentességet, az arányosságot és a lehető legkisebb mértékű piactorzítást elveit, amelyek szükségesek a postai szolgáltatások szabad biztosításához a belső piacon.” (*EK* [2008] 23. preambulumbekzdése.)

Egy másik javaslat szerint az egyetemes szolgáltatás hatályának és jellemzőinek újrafogalmazására lenne szükség (*CERRE* [2015]). Ennek az újradefiniálásnak a fogyasztók alapvető kommunikációs szükségletei és képességei figyelembevételével kellene megtörténnie, kitérve arra, hogy mivel igazolható az egyetemes szolgáltatás (hatékonyság, a kommunikációhoz való alapvető jog, állampolgárság), milyen egyensúly alakítható ki az uniós harmonizáció és a nemzeti szabályozás között, valamint arra, hogy miként lehet a hatékonyság az egyetemes szolgáltatás finanszírozásának és kompenzációjának a vezérfonala. E változások végrehajtására a Bizottság kibocsáthat „puha fogi” (*soft law*) dokumentumokat, iránymutatásokat vagy az irányelvek módosítására is sor kerülhet. Ahogyan a postai és telekommunikációs szolgáltatások nagymértékben összefonódnak – és számos új, hibrid szolgáltatás jelenik meg –, lehetőség van az egyetemes szolgáltatás beolvasztására a kommunikációhoz való egyetemes jogba.

Finger és szerzőtársai [2005] harmadik javaslata szerint az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget az új fogyasztói igények szerinti kell kialakítani, és le kell szűkíteni a lakossági és kisvállalati ügyfelekre. Ezt az elképzelést fejlesztette tovább, és fogal-

⁴⁶ Az egyetemes szolgáltatás koncepciójának mint mindenhol jelenlévő szolgáltatásnak az egyik lehetséges megfogalmazását adja az 2002/22/EK elektronikus hírközlési egyetemes szolgáltatási irányelv 3. cikkének 1. bekezdése: „A tagállamok biztosítják, hogy az e fejezetben meghatározott szolgáltatások a területükön, földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül, meghatározott minőségben és – a konkrét nemzeti feltételek fényében – megfizethető áron minden végfelhasználónak rendelkezésére álljanak.”

mazta át *Jaag–Trinkner* [2011], egy olyan új postai egyetemes szolgáltatási fogalmat javasolva, amely tekintettel van az elektronikus kommunikáció eszközeire. Ebben a modellben az egyetemes szolgáltató egyetlen platformként működik, és köteles legalább egy levél- és csomagszolgáltatást, úgynevezett alapszolgáltatást kínálni, amely megfelel a sebességre, megbízhatóságra, megfizethetőségre, egységességre vonatkozó követelményeknek (alapvető követelmények). Itt a postai egyetemes szolgáltatási kötelezettség hatálya közvetlenül kapcsolódik az áruk és információk átadásának alternatív módjaihoz. A szabályozók egyértelműen meghatározott kritériumok szerint hagyják jóvá a változásokat a begyűjtés és kézbesítés hozzáférhetősége terén, valamint ők ellenőrzik, hogy az inkumbens szolgáltató által kínált termékek megfelelnek-e az alapvető követelményeknek. Ez a rendszer lehetőséget nyújt a postai szolgáltatóknak arra, hogy a termékeiket idővel rugalmasan a változó fogyasztói igényekhez igazítsák egészen addig, amíg az alapvető követelményeknek megfelelnek (*Jaag* [2014] 273–274. o.).

A következő részek a postai szolgáltatási irányelvek átültetését elemezik két helyi piacon, valamint a technológiai változások hatását ezeken a piacokon és a szabályozásokon.

HELYI PIACOK – HOLLANDIA

A holland postai piac teljes liberalizációjára 2009. április 1-én került sor. A holland kormány 2006-ban eladta a nemzeti postai monopóliumban meglévő aranyrészvényét, ezzel teljesen privatizálta azt. A holland kormányzat mindig pragmatikusan állt hozzá a gazdasági és közpolitikai kérdésekhez, amely végül a postai reformhoz is vezetett. A folyamat nem ideológiai megfontolásokra, hanem az új gazdasági körülményekhez és az igazgatási hatékonysághoz való alkalmazkodás folyamatába épült (*Gough* [2014]).

A holland postai szolgáltatások piacát a 2009. évi holland postai törvény (*Postwet*) szabályozza, amelyet 2016-ban módosítottak. A 2009. évi postai rendelkezést – amely a postai törvénnyel összhangban tartalmazza a részletszabályokat egyes témákban – 2016-ban szintén felülvizsgálták és módosították. E módosítások lazították a kötelező levélszekrényekre és a postákra vonatkozó követelményeket, mivel a postai forgalom csökkent, valamint szükség volt változtatásokra az egyetemes szolgáltatási kötelezettség mindenki számára elérhető és megbízható fenntartásához. E jogi változtatások lehetővé tették az egyetemes szolgáltató, a PostNL számára, hogy kiskereskedelmi hálózatát a releváns piaci fejleményekhez és a változó fogyasztói igényekhez igazítsa.

A 2009. évi postai rendelkezés egy miniszteri rendelet, amely az egyetemes szolgáltatók költségelszámolási rendszerének részletes követelményeit fekteti le a postai szektorban. A 2009. évi postarendelet standardokat állapít meg a költségelszámolási rendszerre, valamint részletesen meghatározza azokat a költség típusokat, amelyek az egyetemes postai szolgáltatáshoz tartoznak (7. és 8. cikk). Ezen túlmenően rendelkezik

arról, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó díjhiány hogyan állapítható meg (14. és 14.d cikk). Biztosítja, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtását piaci mechanizmusok garantálják, és azt, hogy az *ex ante* versenyfelügyelet fennálljon.

2014-ben egy új jogszabály lépett hatályba, létrehozva a jelentős piaci erő (*significant market power, SMP*) rendszerét annak érdekében, hogy a versenyfelügyeleti kötelezettségek kiterjeszthetők legyenek a postai szolgáltatási szektorra.⁴⁷ Ez hatáskört biztosít a holland fogyasztói és piaci hatóság (*autoriteit Consument en Markt, ACM*) számára, hogy vizsgálja a piacokat, és szabályozási kötelezettséget állapítson meg a jelentős piaci erejű postai szolgáltató számára.

Piaci fejlemények

A holland levélpiacon a piac szűkülése ellenére sikeresen alakult ki verseny az időérzékeny és a nem időérzékeny levélküldemények körében. Hollandia egyike azoknak az európai országoknak, ahol leginkább csökken a levelek mennyisége. 2010 óta a holland levélpiac elveszítette bevétele közel egyötödét és mennyiségének harmadát.

A levélárak a fogyasztók és a kisvállalkozások számára jelentősen nőttek, míg a közepes és nagyvállalatokat oly mértékben nem érintette az árak növekedése az időérzékeny kézbesítéseknél. A piaci fejlemények jelentősen megnehezítették az egyetemes szolgáltatás nyújtásának fenntarthatóságát és a holland levélpiac jövőjét. Az időérzékeny levélkézbesítések keresleti trendjének ellenére kialakult a helyi és regionális verseny. A Sandd és a PostNL révén két nemzeti szintű szereplő is van a nem időérzékeny levelek kézbesítésére.

A holland levélpiac jelenleg az Európai Unió egyik leginkább versenyzői piaca, annak ellenére, hogy a mennyiségi csökkenés jelentős kihívások elé állította.⁴⁸ A digitális alternatívák gyorsan terjednek a holland postai szolgáltatási piacon, mivel a digitalizáció és a digitális felkészültség más európai országokkal összehasonlítva nagyon magas szinten áll Hollandiában. A digitalizáció változó fogyasztói igényekhez vezetett. A közelmúlt egyik kutatása bizonyította, hogy a fogyasztói igények átlagosan alacsonyabbak, mint a jogvédelem jelenlegi szintje. Ez felveti azt a kérdést, hogy vajon a postai szolgáltatások képesek-e, és ha igen, milyen mértékben képesek hozzájárulni az emberek információhoz való jogához a jelenben és a jövőben.

Míg a levelek mennyisége továbbra is csökkeni fog, egyértelmű esély van a csomagküldemények növekedésére (beleértve az egyetemes szolgáltatási csomagokat) az e-kereskedelem dinamikus növekedésének köszönhetően.

.....
⁴⁷ Wet van 25 november 2013 tot wijziging van de Postwet 2009 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht.

⁴⁸ 2010 óta a belföldi levélmennyiségek közel egyharmadukkal csökkentek (3,1 milliárd küldeményre) és a bevételek több mint egy ötödükkel (1,3 milliárd euróra). 2010 és 2015 között a belföldi levélmennyiség évente 7,6 százalékkal csökkent. A teljes mennyiség 93 százalékát az üzleti levelek teszik ki, a fogyasztói levelekaránya a 7 százalékos (*WIK-Consult [2016a]* v. o.)

A vállalati piacon a postai szolgáltatások jelentősége szintén csökken, és volume is gyors ütemben fogyatkozik. A mennyiségi csökkenésből adódóan feszültség keletkezett a holland kormányzati célokon belül, amelyeket a postai piacon kívánnak elérni. Egyrészt cél a fenntartható verseny biztosítása a tömeges küldemények piacán, hiszen ez a legjobb módja a kereskedelmi érdekek (választás, alacsonyabb árak, magasabb minőség) védelmének. Másrészt szintén cél az egyetemes szolgáltatási kötelezettség megfizethetőségének, hozzáférhetőségének és minőségének garantálása. E célok kioltják egymást. A csökkenő mennyiségek miatt a verseny előnyei nem biztos, hogy elegendők annak a hátránynak az ellensúlyozására, hogy a méretgazdaságosság előnyeit nem használják ki teljesen.⁴⁹

A holland kormányzat a közelmúltban vázolta a holland postai szolgáltatási piac jövőképét.⁵⁰ Ennek értelmében a postai piac hosszú távon a tágabb értelemben vett kézbesítési piac részévé válhat. A postai hálózat ebben az esetben elősegítheti a más logisztikai szolgáltatások (például étel, csomag) nyújtására való átállást. Ezen túlmenően, olyan más logisztikai szereplők, akik egyelőre nem aktívak a postai piacon, elkezdhetik a postai piac egyes részeinek kiszolgálását a saját hálózataikkal.

Egyetemes szolgáltatás a 2009. évi holland postatörvényben

Az egyetemes szolgáltatás meghatározása Hollandiában szűkre szabott. Szemben más EU-tagállamokkal, Hollandiában kizárólag a belföldi egyéni levél- és csomagküldemények minősülnek egyetemes postai szolgáltatásnak, míg a belföldi tömeges küldemények kívül maradnak az egyetemes szolgáltatások körén.

A 2009. évi holland postatörvény a fentiek szerint az egyéni címzett küldeményekre korlátozza a hazai egyetemes szolgáltatási kötelezettséget. A nemzetközi, kifelé tartó tömeges küldemények és csomagok szintén az egyetemes szolgáltatási kötelezettség részét képezik. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség kiterjed a belföldi bélyegzett és bérmentesített levelekre, a nemzetközi postai küldeményekre 2 kilogrammig, belföldi egyedi (10 kilogrammig) és nemzetközi (20 kilogrammig) csomagokra. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség alá tartozó leveleket a hét öt napján kell kézbesíteni (2014 óta), és meg kell felelniük a szolgáltatás minőségével kapcsolatos követelményeknek. Ezek a levelek teszik ki az időérzékeny levelek jelentős részét (*WIK-Consult* [2016a] 6. o.).

2009-ben a gazdasági miniszter a PostNL-t jelölte ki a hollandiai egyetemes postai szolgáltatásokra. Ez magában foglalta egy nemzeti szintű, sűrű begyűjtő

⁴⁹ Ez a nyomás az egyetemes szolgáltatókon akkor lesz a legnagyobb, ha a jelenlegi postai piaci szereplők aktívak maradnak, és párhuzamosan tovább működnek a kézbesítési hálózatok (*WIK-Consult* [2016a]).

⁵⁰ Kamerbrief over toegankelijkheid van de digitale communicatie voor iedereen. Toekomst van de postmarkt. Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 15 juni 2018, Kamerstuk 29502 nr. 158.

hálózat fenntartását (postafiókok és utcai levélszekrények) és a bélyegzett, illetve bérmentesített egyéni levelek következő munkanapon történő kézbesítését a forgalmiadó-mentesek. A holland postai jogalkotás nem biztosít egyéb külső forrásokat az egyetemes szolgáltatásra, hanem elvárja, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget teljes mértékben az abból befolyó bevételekből finanszírozzák. Ebből adódóan 2015 óta érvényesül az egyetemes szolgáltatási díjakra az árazási szabály, amely szerint az egyetemes szolgáltatások a bevételeinek teljes mértékben fedeznie kell a költségeit (beleértve egy indokolt megtérülési rátát). A belföldi és nemzetközi (befelé tartó) egyetemes postai szolgáltatások beletartoznak az időérzékeny küldemények körébe, mivel a hét öt munkanapján kézbesítést igényelnek (*WIK-Consult* [2016a] 26. o).

A fentiekén túlmenően, a 2009. évi postatörvény 22. cikke olyan elszámolási rendszer létrehozását írja elő az egyetemes szolgáltató számára, amely különbséget tesz az egyetemes szolgáltatásokhoz kapcsolódó bevételek és költségek, valamint az egyéb tevékenységek bevételei és költségei között. Ezeket a számviteli információkat elérhetővé kell tenni továbbá a fogyasztói és piaci hatóság (ACM) számára.

A 23. cikk 1. bekezdése előírja az egyetemes postai szolgáltató számára, hogy az ACM részére éves jelentést köteles szolgáltatnia az egyetemes szolgáltatás végrehajtásáról. A jelentésnek magában kell foglalnia a nyújtott szolgáltatás minőségére vonatkozó információkat, valamint az egyetemes postai szolgáltatás költségeinek és bevételeinek az áttekintését. A 25. cikk 2. bekezdése külön kiemeli, hogy a postai díjaknak az „egyetemes postai szolgáltatás tényleges költségén és indokolt megtérülési rátán” kell alapulnia. A 25. cikk 3. bekezdésének megfelelően a felügyeleti hatóság évente kiszámítja az egyetemes postai szolgáltatónak járó tarifaárrést. A 25. cikk 5. bekezdése szerint az illetékes miniszter bármelyik évben miniszteri rendeletben állapíthatja meg a tarifaárrést, ha ezt szükségesnek tartja annak érdekében, hogy a tarifák a költségeken alapuljanak.

Egy jelenlegi előzetes döntéshozatali eljárásban, ahol egyelőre csak Wahl főtanácsnok véleménye jelent meg, abban a kérdésben, hogy az uniós jog alapján milyen szintű és fajtájú felügyeletet kellene gyakorolni az egyetemes postai szolgáltatók felett, a holland kormány a meglehetősen alacsony szintű felügyeletet támogatta.⁵¹

Ahogy említettük, a digitalizáció minden levéltermékre nyomást helyezett, beleértve az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó leveleket. A holland postapolitika fontos célja az egyetemes postai szolgáltatás megfizethető és fenntartható biztosítása. Továbbá, szintén kiemelkedő közpolitikai cél a fenntartható verseny biztosítása a postapiacra, s ezáltal a választás lehetőségének garantálása a holland fogyasztók és vállalkozások számára. A növekvő verseny az egyébként erősen visszaszoruló levélpiacra egyedülálló Európában, és jól tükrözi a holland postai politikai említett két célját.

⁵¹ C-256/17 Sandd BV. ACM, Wahl főtanácsnok indítványa, ECLI:EU:C:2018:474

Egyetemes szolgáltatás – fogyasztóvédelem

A postatörvény 2. cikkének *i)* pontja szerint feladó bármely személy, aki postai küldeményt kézbesítésre ajánl a postai szolgáltató számára.

A 2. cikk *o)* pontja szerint végfelhasználó bármely természetes vagy jogi személy, aki postai szolgáltatást használ vagy igénybe akar venni, és nem minősül postai szolgáltatónak.

Hasonlóan az uniós jogalkotáshoz, a holland postatörvény is tartalmaz olyan szabályokat, amelyek a fogyasztó helyzetére vonatkoznak, abban az esetben, ha postai szolgáltatást vesz igénybe, például amikor kezdeményezi egy postai küldemény kézbesítését. A legtöbb ilyen szabály beépült az egyetemes szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó szabályokba a 14–31. cikkben, vagy az ACM előtti vitarendezési eljárással kapcsolatos az 58–63. cikkbe.

Jelenleg a holland fogyasztóvédelmi politika középpontjában a megfizethető és hozzáférhető postai szolgáltatás biztosítása áll az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó szabályokon keresztül a sérülékeny csoportok számára, beleértve a kis- és középvállalkozásokat.⁵² Ennek a háttérben pedig az uniós irányelvek révén megvalósuló minimális harmonizáció áll.⁵³ Hollandia egy magasabb minőségi standardot tart fenn, míg az egyetemes szolgáltatási kötelezettség hatálya kisebb, mint a legtöbb uniós tagállamban.

Az erős mennyiségi visszaesésnek köszönhetően azonban az egyetemes szolgáltatási kötelezettség által nyújtott védelmi szint a továbbiakban nem tartható fenn. A várakozások szerint elképzelhető, hogy a postai piac 2030 környékén már nem lesz önálló piac. Ezeket a megfigyeléseket a levélmennyiségek folyamatos visszaesésére épülnek, ami révén ellentétbe került az a két cél (a fogyasztók védelme az egyetemes szolgáltatási kötelezettségen keresztül, valamint a vállalati felhasználók érdekeinek védelme a verseny fokozása révén), amelyet a kormányzat folyamatosan próbált elérni a postai piacon. A jelentős mennyiségi visszaesés miatt az az alap, amelyre építve az egyetemes szolgáltatási kötelezettség költsége szétosztható lenne, szintén csökkent. Ez a fejlemény nyomást helyez az egyetemes szolgáltatási kötelezettség megfizethetőségére. Egyes vélemények szerint az egyetemes szolgáltatási kötelezettség szűkítése és szisztematikusan átalakítása komolyan megfontolandó annak érdekében, hogy hosszú távon biztosíthatók legyenek az elérhető és megfizethető postai szolgáltatások az egyes csoportok számára. Kisebbségi megfontolások nem lesznek elegendők az egyetemes szolgáltatási kötelezettség hosszú távú fenntarthatóságának biztosítására. Rövid távon számos lehetőséget azonosítottak, amelyek hozzájárulhatnak az egyetemes szolgáltatási kötelezettség fenntarthatóságához, figyelembe véve a postai cégek érdekeit is. Hollandiában egy olyan szakpolitikai

⁵² Kamerbrief over toegangelijkheid van de digitale communicatie voor iedereen, Kamerstuk 29502 nr. 158.

⁵³ Uo.

elképzelés merült fel, amely a „verseny ahol lehetséges, kooperáció ahol szükséges” iránymutatáson alapul. Ez a megközelítés lehetőséget teremt a méretgazdaságosság jobb kihasználására, a költségek nem hatékony megduplázásának elkerülésére, és a piaci erők előnyeinek kiaknázására, ahol csak lehetséges. Többféle közpolitikai megoldás alkalmas lehet ennek az elérésére, így a regionális tenderek, a koncessziók vagy a kooperáció.

Hosszabb távon, 2025 után, a postai piac valószínűleg össze fog olvadni a tágabb értelemben vett kézbesítési piaccal. Ebből adódóan kulcsfontosságú annak elemzése, hogy hogyan valósítható meg az átállás a sajátos postai piacról a tágabb értelemben vett kézbesítési piacra, és ebben az átállási folyamatban hogyan védhetők meg legjobban a végfelhasználók és más piaci szereplők érdekei.

Ebből a célból meg kell határozni, hogy a levélposta milyen szerepet fog játszani a jövőben, és milyen védelemre szorul a kormányzattól. A közérdek újraértelmezésére van szükség annak meghatározásához is, hogy mely társadalmi csoportok védelme szükséges a továbbiakban a postai szolgáltatások terén, és ez milyen méretű egyetemes szolgáltatási kötelezettséget feltételez. A holland kormányzat az úgynevezett Posta-párbeszéd⁵⁴ keretében kért tanácsot a fogyasztóknak nyújtott megfizethető és hozzáférhető postai szolgáltatásokban rejlő közérdek és a szükséges szabályozási vagy deregulációs eszközök kérdéseiben. Elismerte, hogy az egyetemes szolgáltatás szintjének csökkentése (kevesebb kézbesítési nap, hosszabb szerződési idők, kevesebb levélsekrény) hozzájárulhat a megfizethető postai szolgáltatásokhoz. A Posta-párbeszéd azonban azt az eredményt hozta, hogy jelenleg az egyetemes szolgáltatási szint csökkentésének kicsi a támogatottsága.⁵⁵ Ennek ellenére a holland kormány továbbra is fontolgatja az egyetemes szolgáltatási kötelezettség korlátozását a költséghatékonyság érdekében, például a heti kézbesítési napok további csökkentésével. A posta iránti társadalmi szükséglet a digitalizáció növekedésével a jövőben valószínűleg tovább fog csökkenni, és amiatt is, hogy bizonyos korlátozásokat az egyetemes szolgáltatás kapcsán is meg kell majd valósítani. A holland jogi szabályozásnak alkalmasnak kell lennie erre. A jogi szabályokat rugalmasabbá és technikailag semlegessé kell tenni annak érdekében, hogy azok gyorsabban alkalmazkodjanak a technológiai változásokhoz. Így az uniós szabályok is nyomás alá kerülnek azon tagállamok részéről, amelyekben hasonló elvárások jelentkeznek a rugalmasság és a technológiai fejlődés kapcsán.

⁵⁴ Egy folyamat, amelyben az érdekelt feleket meghallgatták és javaslatot tettek a szakpolitika készítőinek a holland postai szolgáltatási piac jövőjét illetően. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/postbezorging/vrije-markt-voor-postbezorging>.

⁵⁵ Kamerbrief over toegangelijkheid van de digitale communicatie voor iedereen, Kamerstuk 29502 nr. 158.

Fogyasztókat érintő szabályok

A holland postatörvény 58–63. cikke rendezi a panaszkezelést. A fogyasztói panaszokat a holland fogyasztói panaszok alapítványa (*Dutch Foundation for Consumer Complaints Boards, De Geschillencommissie*) kezeli egy sajátos alternatív vitarendezési modellben.⁵⁶

A postai felhasználók testülete független, bíróságon kívüli intézmény, amely a postai szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos vitákban jár el. A vitabizottságok feladata az olyan viták rendezése a PostNL és az ügyfelei között, amelyeket a PostNL nem tudott rendezni a saját eljárásában.

Több mint 50 vitabizottság kapcsolódik az alapítványhoz. Az Alapítvány pedig 2015 vége óta formálisan kijelölt, bíróságon kívüli választottbírói testület, összhangban az EU 2013/11/EU fogyasztói alternatív vitarendezési irányelvvel (*EU [2013]*).⁵⁷

MAGYARORSZÁG

A magyar postai szolgáltatási szektor teljes liberalizációját a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény hajtotta végre. A törvény – amelyet jelentős uniós nyomásra fogadtak el – jelentősen késelt a harmadik postai szolgáltatási irányelv átültetésével (*Pápai–Papp [2014]* 226. o.). A jogszabályilegfontosabb változtatása az volt, hogy szinte az összes szolgáltatást kivonták a fenntartott szolgáltatások köréből, ezzel megnyitva a korábban monopolizált postai szolgáltatási szegmenseket a verseny előtt. A hivatalos iratok szegmense az egyetlen terület, ahol az egyetemes szolgáltató továbbra is kizárólagos jogokkal rendelkezik a postai szolgáltatások nyújtása terén (*Kiss [2015]*). A teljes liberalizáció ellenére a belépési korlátok továbbra is jelentősek. Bár a belépés gazdasági korlátai nem meghatározók, a jogi és adminisztratív követelmények, amelyeket a törvény támaszt, megnehezítik a vállalkozások belépését. Ezen túlmenően, a verseny feltételeit úgy szabályozták, hogy az sok előnyt nyújt az inkumbens szolgáltatóknak.⁵⁸

Bár az inkumbens Magyar Posta jól felkészült a versenyre, valójában még mindig védelmet élvez. Ez részben a nemzeti szabályozó hatóság (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, NMHH) – amely a versenyhatósággal együtt felelős a piaci verseny

⁵⁶ <https://www.degeschillencommissie.nl/over-ons/commissies/post>.

⁵⁷ Ennek az irányelvnek a célja, hogy a fogyasztók számára hozzáférést biztosítson a fogyasztói viták bíróságon kívüli rendezésére. Ilyen módon a fogyasztói viták gyorsabban és hatékonyabban rendezhetők. Az elmúlt években a viták száma nőtt, ami elsősorban az e-kereskedelem növekedésével egyre nagyobb számú határon átnyúló csomagküldeményeknek köszönhető. 2017-ben a vitabizottságok 71 ügygel foglalkoztak, ami jelentős visszaesés a korábbi évhez képest (117).

⁵⁸ Például áfamentesség, az egyetemes szolgáltató állami kompenzációja; sikertelen belépés egy osztórák postai szolgáltató, valamint a City Mail Hungary Kft. részéről 2015-ben (*Pápai–Papp [2015]* 230. o.).

biztosításáért – *ex ante* szabályozási eszköztárának elégtelenségére vezethető vissza. A nemzeti szabályozó hatóság nem rendelkezik igazi eszközökkel a versenykorlátozó gyakorlat *ex ante* felügyeletére, ilyen *ex ante* felügyeletet csak a versenyhatóság gyakorolhat vállalkozások összefonódása esetén. A versenytörvény 24/A. paragrafusa alapján azonban a magyar kormány „a vállalkozások összefonódását közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti”, az ilyen összefonódáshoz nem kell a Gazdasági Versenyhivatal engedélye.

Az egyetemes szolgáltatás biztosítása

Az egyetemes szolgáltatás tágran megfogalmazott a jogban, és erős közszolgáltatás-jelleget ad e szolgáltatásoknak. A szolgáltatások három csoportba oszthatók. A nem fenntartott szolgáltatásokat a piac liberalizált szegmensén lehet nyújtani a nemzeti postai szabályozó engedélyével, míg a nem helyettesítő szolgáltatásokat a hatósághoz történő bejelentés alapján lehet nyújtani. Az egyetemes szolgáltatást állami monopólium végzi, amelyet az állam jelöl ki. Az egyetemes szolgáltatás csökkentésének lehetősége és a piac e szegmenseinek liberalizációja felmerült a releváns jogszabályban. Az egyetemes szolgáltató egyidejűleg köteles hatékonyan és költségtakarékosan üzemelni. Árszabályozás biztosítja az egyetemes szolgáltatás megkülönböztetésmentes nyújtását minden felhasználónak, valamint ez biztosítja a szabályok mögötti közérdek védelmét.

Az egyetemes szolgáltatás a 2012. évi CLIX. törvény 6. paragrafusának 1. bekezdése szerint a postai szolgáltatások társadalmi közszükségletet kielégítő, általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülő köre, amelyet az egyetemes postai szolgáltató meghatározott minőségben és megfizethető ár ellenében, földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül minden felhasználó számára köteles nyújtani az ország egész területén. A 6. paragrafusának 2–3. bekezdése alapján ez magában foglalja a 2 kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi vagy nemzetközi viszonylatú nem könyvelt postai küldeményeket, a 20 kilogrammot meg nem haladó tömegű, belföldi vagy nemzetközi viszonylatú postacsomagokat, vakok írását tartalmazó, belföldi vagy nemzetközi viszonylatú küldeményeket, és a hivatalos iratokat.

Kizárólag az egyetemes szolgáltató jogosult az egyetemes szolgáltatások nyújtására. A törvény 2020. december 31-ig a Magyar Posta Zrt.-t jelölte ki egyetemes szolgáltatónak. A törvény előírja, hogy az egyetemes szolgáltató árainak költségalapúnak kell lennie, de kizárólag az 50 gramm alatti egyénileg postázott belföldi levelek és a hivatalos iratok belföldi kézbesítésének árai szabályozottak.⁵⁹

⁵⁹ Ezen árak szabályozásának módját a 67/2012. (XII. 15.) NGM rendelet tartalmazza. A korábbi szabályozott árak helyébe ársapka-szabályozás lépett (Kiss [2015] 311. o.).

A nemzeti szabályozó hatóság a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH), amelyet jelenlegi formájában az Országgyűlés hozott létre 2010. augusztus 11-én a 2010. évi LXXXII. törvény által.⁶⁰ A hatóság érvényesíti a felhasználók védelmére szolgáló szabályokat is.

Piaci fejlemények

A magyar postai szolgáltatási szektorban a liberalizációt sokáig nem tekintették prioritásnak, és a teljes piacnyitástól való eltérésben sikerült is megállapodni. A reformok és a privatizáció elmaradozott és nem volt tényleges verseny (Kovács–Reindl [2013]).

Ráadásul a szigorú szabályozás a piac „versenyző” részére sem engedte az új belépést, amely 2009-ben egy uniós kötelezettség-szegési eljárást is eredményezett. A magyar szabályozás folyamatosan kihasználta minden rugalmasságot, amit az uniós postai szolgáltatási irányelvek engedtek, annak érdekében, hogy a fenntartott szolgáltatások körét minél szélesebben határozza meg. Magyarország azon tagállamok között szerepel, amelyek a legkevesebb eredményt érték el a piacnyitás terén (Kiss [2015] 313. o.).

Magyarország gyakran mind az egyetemes szolgáltatásokat, mind a fenntartott szolgáltatásokat a lehető legtágabban fogalmazta meg, és olyan feltételeket állított az egyetemes szolgáltatások megnyitott szegmensére való belépéshez, amely alig teszi lehetővé az új versenytársak megjelenését. Az egyetemes szolgáltatás tág meghatározása és részletes szabályozása egyértelműen látszik a holland joggal összevetve. Ez kérdéseket vet fel annak kapcsán is, hogy a magyar jogalkotás hogyan kezelte a fogyasztói kérdéseket és a fogyasztók szerepét, védelmét hogyan biztosította a magyar szabályozás.

Postai fogyasztó

A postatörvény 2. paragrafusának 10. bekezdése szerint feladó az, aki a postai szolgáltatóval a postai szolgáltatási szerződést saját nevében megkötöti. A felhasználó pedig a 2. paragrafus 12. bekezdése alapján az, aki postai szolgáltatást vagy postai szolgáltatáshoz kapcsolódó szolgáltatást vesz vagy vehet igénybe, vagy postai küldemény címzettje.

Az egyetemes szolgáltatást a postatörvény részletesen szabályozza. A törvény elismeri, hogy társadalmi és gazdasági fejlődés hatására az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget is alakítani kell, amelyre egy szerződés szolgál az egyetemes szolgáltató és az illetékes miniszter között. A törvény minimális szolgáltatási követelményeket fektet le, és szabályozza az árakat. A postatörvény a hangsúlyt a hozzáférésre és a szolgáltatás minőségére helyezi.

⁶⁰ A hatóság vezetőjét a miniszterelnök nevezi ki és menti fel, a szabályozóhatóság feladatait és hatásköreit nemcsak törvény, hanem kormányrendelet is meghatározhatja.

Fogyasztókra vonatkozó rendelkezések

A postatörvény 39–43. paragrafusa részletes szabályokat határoz meg a postai szolgáltatásokra vonatkozó szerződésekre, beleértve a szerződéskötést, a szerződés teljesítését és a postai küldemények kézbesítését, valamint a 44–50. paragrafusban a kártérítési felelősséget. A postai szolgáltatásokra vonatkozó általános szerződési szabályoktól csak a felhasználó javára lehet eltérni, amely fogyasztóvédelmi megfontolásokat tükröz, az erős alkupozícióban lévő szolgáltatóval szemben védi a fogyasztót. A panaszok kezelését az 57–58. paragrafus szabályozza. A postai szolgáltatás felhasználója fogalmának megisméltésén túl, a törvény nemcsak a panaszkezelési mechanizmusra tartalmaz szabályokat, de a szerződés megszűnésének különböző eseteire és a nem teljesítéskor követelhető kártérítésre is.

A 335/2012. (XII. 4.) kormányrendelet⁶¹ további szabályokat határoz meg a postai szolgáltatók által meghatározandó általános szerződési feltételekre. Ha a kormányrendelet által előírt elemek megtalálhatók az általános szerződési feltételekben, akkor a fogyasztói szerződésekre vonatkozó szabályokat nem kell alkalmazni. Ez a szabály tehát egyértelműen utal a fogyasztói szerződéses szabályokra mint háttérszabályokra.

EGYETEMES SZOLGÁLTATÁS ÉS FELHASZNÁLÓVÉDELEM

Az egyetemes szolgáltatás fogalma a liberalizációs folyamat központi eleme volt. A fogyasztóvédelem nem volt a kezdetektől része ennek a folyamatnak, és később mint másodlagos, kiegészítő produktum fejlődött ki a liberalizációs szabályokhoz. Az egyetemes szolgáltatás a leggyengébb fogyasztók számára jelentett hozzáférést, elérhetőséget és megfizethetőséget, azok számára, akik egyébként kiszorultak volna a piacról. Ez az elfogás a társadalmi integráció a megkülönböztetésmentesség, az egyenlőség és a területi lefedettség általános elvein alapult. A liberalizáció kibontakozásával és piaci mechanizmusok megszilárdulásával a szociális védelem iránti igény csökkent, és a fogalom sok tagállamban racionalizálódott és leszűkült, ahogyan azt a holland példa is mutatta. Az egyetemes szolgáltatás igazodik a technikai és piaci fejlődéshez, valamint a digitalizáció hatására változó fogyasztói igényekhez. A fogyasztói érdekeket megtestesítő, sajátos fogyasztói szabályok beültetése később és fokozatosan történt a liberalizációs jogalkotásban. Mivel ezek a szabályok a liberalizáció fő céljának támogatását szolgálták, amely a kínálati oldalra helyezte a súlyt, a fogyasztókat védő szabályok mögöttes elgondolása inkább a verseny erősítése és a belső piac építése volt, mintsem a szociális védelem. Mind a tágabb definíció (ügyfelek), mind a fogyasztó normatív fogalma kifejezi ezt a fejlődést. Mindazonl-

⁶¹ A 335/2012. (XII. 4.) kormányrendelet a postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltételeesen szállítható küldeményekről.

tal – az egyetemes szolgáltatás megközelítésével ellentétben – a liberalizált piacok felállításával és a verseny megindulásával a fogyasztói szabályok részletesebbé váltak, mivel a fogyasztókat nemcsak a tisztességtelen szerződési feltételek és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal szemben kellett megvédeni, hanem az adott szabályozott piac fogyasztói problémáival szemben is. Ennek megfelelően, a fogyasztói szabályok egyre inkább reagáltak a piaci fejleményekre, és különösen arra, ahogy a technológia fejlődött, és alakította a fogyasztói igényeket és magatartást. Ez egyben a fogyasztói képek sokasodását is jelenti, ahogyan a fogyasztók szembesülnek az új egészségi, biztonsági, adatvédelmi kockázatokkal, és a megnövekedett mennyiségű és bonyolultságú információval, amit fel kell dolgozniuk.⁶² Mindez mutatja, hogy a két felfogás és a vonatkozó jogi szabályok két különböző és kissé ellentétes vonal mentén fejlődtek. A holland szabályozás egyértelműen tükrözi ezt, és a jelenlegi közpolitikai viták is foglalkoznak e szétartó piaci fejleményekkel, további deregulációt és az egyetemes szolgáltatási szabályok korszerűsítését célozzák. Ezzel ellentétben a magyar szabályozás továbbra is körülbástyázza az uniós szabályokat a nemzeti végrehajtásban, és a lehető legjobban kihasználja az uniós jog adta rugalmasságot. A magyar szabályozás ugyan több, konkrét fogyasztói, főképp szerződéses szabályt tartalmaz, azonban kérdéses, hogy a gyorsan változó piacon ez szolgálja-e jobban a fogyasztók érdekeinek védelmét.

KÖVETKEZTETÉSEK

A tanulmány feltérképezte és elemezte az postai fogyasztókra vonatkozó uniós jogi keretszabályokat. Elemezte a postai piacokat szabályozó uniós jog fejlődését az 1997-es első postai szolgáltatási irányelvtől a 2008-as harmadik irányelvig. Vizsgálta, hogy a digitalizáció milyen kihívásokat állít a jelenlegi szabályok elé, és hogy a jogi és piaci fejlemények hogyan alakították a tagállami jogalkotást. A postai piacok liberalizációja kéz a kézben járt az egyetemes szolgáltatás kiterjedt és részletes szabályozásával. Az egyetemes szolgáltatás mélyebben gyökerezik a postai piacok uniós jogában, mint bármely más szabályozott piacéban. Az egyetemes szolgáltatás és a postai irányelvekben foglalt fogyasztói szabályok közeli kapcsolata, összefonódása miatt az irányelvek sajátos fogyasztói szabályai a fogyasztói jogorvoslatokra, a panasz- és vitarendezési eljárásokra korlátozódnak.

Az irányelvek egyetemes szolgáltatásra vonatkozó, valamint speciális fogyasztói szabályait elemezve, látható, hogy a jogi környezet jelentősen eltér a más szabályozott piacokon – mint a hírközlési vagy energiapiacokon – tapasztaltaktól. Míg ezek a terü-

⁶² A technológiai innovációk és a növekvő digitalizáció korában a fogyasztók szükségletei és érdekei változnak, és kiterjednek olyan témákra, mint az etikai és társadalmi célok, valamint szükséges foglalkozni az irracionális vagy korlátozottan racionális fogyasztói információfeldolgozással kapcsolatos új magyarázatokkal (*Leczykiewicz–Weatherill* (szerk.) [2015]).

letek szektorspecifikus fogyasztói jog által szabályozottak, amelynek „piacépítő célja” van (*Benőhr* [2013]), és a belső piac kiteljesedését, valamint a verseny erősödését célzó szabályozásból áll,⁶³ addig a postai piacok fogyasztói joga sokkal közelebb áll a szociális védelemhez, amelyet az egyetemes fogyasztói jogok képviselnek a hozzáféréseken, a megfizethetőségen, és a folyamatosságon alapulva. Ebből következően, míg a fogyasztó normatív fogalma a jól tájékozott és magabiztos piaci szereplőre épül, aki képes használni az információt és tájékozott döntések révén aktívan részt venni a piacon, addig a postai fogyasztó normatív fogalma közelebb áll a gyenge és sérülékeny piaci szereplőhöz, aki a postai szolgáltatások passzív befogadója.

Bár tény, hogy a postai jogalkotás és ezen belül is kifejezetten az egyetemes szolgáltatás szabályai beteljesítik az uniós fogyasztóvédelmi jog nagyon vágyott védelmi szerepét, hosszú távon mégis káros hatással lehetnek a postai fogyasztókra. Ezek a hátrányok az egyetemes szolgáltatás jelenlegi szabályai (különösen a hatálya) és a postai fogyasztók nagy része által ténylegesen használt postai szolgáltatások közötti növekvő szakadék eredményeként jelenhetnek meg. Jelenleg az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nem (megfelelően) kapcsolódnak a postai piacok és a technológiai fejlődés gazdasági, valamint társadalmi valóságához. Ráadásul az a körülmény, hogy az egyetemes szolgáltatási szabályok és a speciális fogyasztóvédelmi szabályok az irányelvekben a gyenge és passzív fogyasztót célozzák, a következő években problémát jelenthet, mivel a fogyasztók egyre növekvő mértékben és aktívabban vesznek részt a piacokon, sőt ők maguk is (részben) postai szolgáltatóvá válnak (*prosumer*). A különbség – például összehasonlítva az energiapiaccal – szembeeső. Az energiapiac szerkezetére tett új javaslat egy decentralizáltabb energiahálózaton alapul, amely nagyban támaszkodik a megújuló energiaforrások kismértékű termelésére, megkövetelve a fogyasztók aktív részvételét a saját energiahasználatuk okosabb igényoldali kezelésében és/vagy termelővé válásuk révén.

A két esettanulmány jól érzékelteti, hogy a jogalkotás hogyan tudja megragadni ezt a szétartást, támogatni az erősebb, intenzívebb versenyt, és ezen keresztül jobban összhangban lenni az aktuális fogyasztói igényekkel (ahogy Hollandia esete mutatja), vagy hogyan tud megmaradni az uniós jogalkotás határán, és megőrizni a lehető legtöbb nem versenyző piaci szegmenst (ahogyan azt Magyarország példázza). Mindkét eset egyértelműen jelzi új uniós szakpolitika és jogalkotás szükségességét, amely egyaránt tudja kezelni mögötte rejlő gazdasági, társadalmi és jogi kérdéseket.

Bár a postai szolgáltatások infrastruktúrája és a technikai fejlemények is jelentősen különböznek az energiapiacokétól, tagadhatatlanul szükség lenne a fogyasztói igények és érdekek szerint alapjaiban felülvizsgálni az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget és számára új fogalmat javasolni, amely technológiasemleges, rugalmasabb és képes alkalmazkodni a gazdasági, technikai és társadalmi változásokhoz.

⁶³ Míg ez a szabályozás a fogyasztókat célozza, valójában túllép a termelők vagy szolgáltatók és fogyasztók belső kapcsolatán a megfelelően működő piac külső dimenziójába (lásd: *Reich* [2011] 71. o.).

IRODALOM

- BARTL, M. [2015]: Internal Market Rationality, Private Law and the Direction of the Union: Resuscitating the Market as the Object of the Political. *European Law Journal*, Vol. 21. No. 5. 572–598. o. <https://doi.org/10.1111/eulj.12122>.
- BATURA, O. [2017]: Universal service and broadband deployment: What relation under the EECC proposal? 28th European Regional Conference of the International telecommunications Society. Competition and Regulation in the Information Age. Conference paper. Passau, https://www.researchgate.net/publication/321587181_Universal_service_and_broadband_deployment_What_relation_under_the_EECC_proposal.
- BENÖHR, I. [2013]: *EU Consumer Law and Human Rights*. (Oxford Studies in European Law). Oxford University Press, Oxford.
- CERP [2009]: Report on regulatory approaches on Consumer Relations. CERP Project Team Consumer Issues, CERP PL 2009/2 Doc 7. <https://www.cept.org/files/9615/Report%20on%20regulatory%20approaches%20on%20Consumer%20Relations.pdf>.
- CERRE [2015]: Right to communicate: Redefining the Universal service obligations in postal and electronic communications markets. Discussion Paper, március 13. https://cerre.eu/sites/cerre/files/150313_CERRE_DiscussionPaper_Right%20to%20communicate_2.pdf.
- COPENHAGEN ECONOMICS [2018]: *Main Developments in the Postal Sector (2013-2016) Study for the European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*. European Commission–Copenhagen Economics, Brüsszel, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d22799b5-bbb7-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en>.
- CSERES KATALIN [2008]: What Has Competition Done for Consumers in Liberalised Markets? *The Competition Law Review*, Vol. 4. No. 2. 77–121. o.
- DAVIES, J.–SZYSZCZAK, E. [2011]: *Universal Service Obligations: Fulfilling New Generations of Services of General Economic Interest*. Megjelent: *Szyszczak, E. és szerkesztőtársai* (szerk.): *Developments in Services of General Interest*. Hága, 155–177.o.
- DECKER, C. [2017]: Concepts of the consumer in competition, regulatory and consumer protection policies. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 13. No. 1. 151–184. o. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhx005>.
- DELLER, D.–VANTAGGIATO, F. [2014]: *Revisiting the Regulatory State: A Multidisciplinary Review Establishing a New Research Agenda*. CCP Working Paper, No. 9.
- EB [1998]: A Bizottság közleménye a versenyszabályok postai ágazatban történő alkalmazásáról és a postaiszolgáltatással kapcsolatos egyes állami intézkedések értékeléséről (98/C 39/02). HL C/39. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998Y0206\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998Y0206(01)&from=HU).
- EB [2002]: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a postai irányelv (97/67/EK irányelv) alkalmazásáról Brüsszel, november 25. COM(2002) 632 végleges.
- EB [2012]: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Egységes keret az elektronikus kereskedelem és az online szolgáltatások digitális egységes piacába vetett bizalom megerősítésére. COM(2011) 942 final. Brüsszel, 2012. január 11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0942&from=HU>

- EB [2015]: 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 COM(2015) 568 végleges. Európai Bizottság, Brüsszel, november 17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0568&from=hu>.
- EB [2016]: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai polgárokat és vállalkozásokat szolgáló elektronikus kereskedelem ösztönzésének átfogó módszere. Brüsszel, 2016. május 25. COM(2016) 320 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0320:FIN:HU:PDF>.
- EK [1993]: A Tanács 93/13/EGK irányelve (1993. április 5.) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről. HL L 95. 1993. április. 21. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0013>.
- EK [1997]: Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról. (97/67/EK-irányelv) HL L 015. 1998. január 21. 71-82. o. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31997L0067>.
- EK [2002a]: Az Európai Parlament és a Tanács 2002/39/EK irányelve (2002. június 10.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról. (2002/39/EK-irányelv) HL L 176. 2002. július 5. 21–25. o. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002L0039&from=HU>.
- EK [2002b]: Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve. (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról. („Egyetemes szolgáltatási irányelv”) HL L 108. 24/04/2002 51–77. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002L0022&from=HU>.
- EK [2008]: Az Európai Parlament és a Tanács 2008/6/EK irányelve (2008. február 20.) a 97/67/EK-irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról. (2008/6/EK-irányelv) HL L 52. 2008. február 27. 3–20. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0006&from=HU>.
- EK [2009]: Az Európai Parlament és a Tanács 2009/136/EK irányelve (2009. november 25.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv és a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról. HL L 337. december 18. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:337:0011:0036:HU:PDF>.
- EP [2016]: Jelentés a postai szolgáltatásokról szóló irányelv alkalmazásáról, 2016/2010(INI). Európai Parlament, Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0254_HU.pdf.
- ERGP [2015]: ERGP Report on the Quality of Service, Consumer Protection and Complaint Handling – an Analysis of Trends. European Regulators Group for Postal Services.
- EU [2012a]: Európai Unió alapjogi chartája (2010/C 326/02). HL C 326. 2012. október 26. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2012/326/02&from=HU>.

- EU [2012*b*]: Trstenjak főtanácsnok indítványa, az ismertetés napja: 2012. szeptember 13. ECLI:EU:C:2012:566h, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62011CC0092>
- EU [2013]: Az Európai Parlament és a Tanács 2013/11/EU irányelve (2013. május 21.) a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv) HL L 165. 2013 június 18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0011&from=HU>.
- EU [2018]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/644 rendelete (2018. április 18.) a határokon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatásokról. HL L 112. 2018. május 2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0644&from=en>.
- FEHÉR KÖNYV [2004]: Bizottsági Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Fehér könyv az általános érdekű szolgáltatásokról (COM/2004/0374), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52004DC0374>.
- FINGER, M.–ALYANAK, I.–ROSSEL, P. [2005]: The Universal Postal Service in the Communications Era: Adapting to Changing Markets and Customer Behavior. College of Management of Technology, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- FINGER, M.–BUKOVIC, B.–BURHAN, M. (szerk.) [2014]: Postal services in the digital age, Amsterdam, IOS Press, Global E-Governances Series.
- FINGER, M.–FINON, D. [2011]: From “Service Public” to Universal Service: The Case of the European Union. Megjelent: *Finger, M.–Künneke, R. W.* (szerk.): International Handbook of Network Industries: The Liberalization of Infrastructure. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- GOUGH, B. [2014]: The ‘national champion’ approach to postal operators: the case of the Netherlands. Megjelent: *Crew, M. A.–Brennan, T. J.* (szerk.): The Role of the Postal and Delivery Sector in a Digital Age. Edward Elgar Publishing, 161–173. o.
- HARKER, M.–KREUTZMANN-GALLASCH, A. [2016]: Universal service obligations and the liberalization of network industries: taming the Chimera? *European Competition Journal*, Vol. 12. No. 2–3. 236–276. o. <https://doi.org/10.1080/17441056.2016.1257314>.
- HEARN, J. [2017]: Protecting Consumers Using Postal and E-Commerce Delivery Services in Competitive European Markets. Megjelent: *Crew, M.–Parcu, P.-L.–Brennan, T.* (szerk.): The changing the Postal and Delivery sector. Springer International Publishing, 127–137. o.
- IMCO [2011]: Consumer behaviour in a digital environment, Study for European Parliament’s Committee on Internal Market and Consumer Protection. Presentation to the European Parliament, IP/A/IMCO/ST/2010-08, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/464441/IPOL-IMCO_ET\(2011\)464441_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/464441/IPOL-IMCO_ET(2011)464441_EN.pdf).
- JAAG, C. [2014]: Postal-sector policy: From monopoly to regulated competition and beyond. *Utilities Policy*, Vol. 31. 266–277. o.
- JAAG, C.–TRINKNER, U. [2011]: The Future of the USO economic Rationale for Universal Services and Implications for a Future-oriented USO. Swiss Economics Working Paper, No. 26.
- JOHNSTON, A. [2015]: Seeking the EU ‘Consumer’ in Services of General Economic Interest. Megjelent: *Leczykiewicz, D.–Weatherill, S.* (szerk.): The Images of the Consumer in EU Law. Hart Publishing, Oxford.

- KISS KÁROLY MIKLÓS [2015]: The Hungarian Postal sector. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Antal-Pomázi Krisztina–Nagy Csongor István* (szerk.): Competition and regulation, 2015. Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 306–335. o.
- KOVÁCS CSABA–REINDL, A. [2013]: The evolution of the Hungarian competition regime: 2 decades of dynamic change and continuity. Megjelent: *Lewis, D.* (szerk.): Building new competition law regimes. Selected essays. Edward Elgar. 26–81. o.
- LAROUCHE, P.–HANCHER, L. [2010]: The coming of age of EU regulation of network industries and services of general economic interest. Megjelent: *P. Craig, P.–de Búrca, G.* (szerk.): The Evolution of EU Law. Oxford University Press, Oxford.
- LECZYKIEWICZ, D.–WEATHERILL, S. (szerk.) [2015]: The Images of the Consumer in EU Law. Hart Publishing, Oxford.
- LITTLECHILD, S. [1988]: Spot pricing of electricity: Arguments and prospects. *Energy Policy*, Vol. 16. No. 4. 398–403. o.
- LUNN, P.–LYONS, S. [2010]: Behavioural Economics and „Vulnerable Consumers”: A Summary of Evidence Written for the Communications Consumer Panel. <https://www.communicationsconsumerpanel.org.uk/Behavioural%20Economics%20and%20Vulnerable%20Consumers%20final%20report%20correct%20date.pdf>.
- MICKLITZ, H.-W. [2011]: Universal Services: Nucleus for a Social European Private Law. Megjelent: *Cremona, M.* (szerk.): Market Integration and Public Services in the European Union.
- MICKLITZ, H.-W. [2013]: Do Consumers and Businesses Need a New Architecture of Consumer Law? A Thought-Provoking Impulse. *Yearbook of European Law*, Vol. 32. No. 1. 266–367. o.
- NEWBERY, D. M.–POLLITT M. G. [2003]: The Restructuring and Privatisation of Britain’s CEBG—Was It Worth It? *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 45. No. 3. 269–303. o. <https://doi.org/10.1111/1467-6451.00049>.
- NIHOUL, P. [2009]: The status of consumers in European liberalisation directives. *Yearbook on Consumer Law*, 67–106. o.
- NIHOUL, P.–RODFORD, P. [2011]: *EU Electronic Communications Law*. Oxford University Press.
- PÁPAI ZOLTÁN–PAPP BERTALAN [2015]: Versenyproblémák a postai piacokon és a magyar postai piacnyitás tanulságai. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és Szabályozás, 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 197–235. o. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2014/posta.pdf>.
- PROSSER, T. [2005]: European Liberalization of Public Service Obligation. Megjelent: *Prosser, T.*: The Limits of Competition Law: Markets and Public Services. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199266692.003.0008>.
- REICH, N. [2011]: Harmonisation of European contract law: with special emphasis on consumer law. *China-EU Law Journal*, Vol. 1. No. 1–2. 55–94. o.
- REISCH, L. A.–MICKLITZ, H. W. [2006]: Consumers and deregulation of the electricity market in Germany. *Journal of Consumer Policy*, Vol. 29. No. 4. 399–415. o.
- RODRIGUEZ, F.–STORER, D. [2000]: Alternative Approaches to Estimating the Cost of the USO in Posts. *Information Economics and Policy*, Vol 12. No. 3. 285–299. o.
- ROTT, P. [2007]: Consumers and services of general interest: Is EC consumer law the future? *Journal of Consumer Policy*, Vol. 30. No. 1. 49–60. o.

- SAUTER, W. [2015]: Public Services in EU Law. Cambridge University Press, Cambridge.
- WATERSON, M. [2003]: The role of consumers in competition and competition policy. International Journal of Industrial Organization, Vol. 21. No. 2. 129–150. o.
- WIK-CONSULT [2013]: Main Developments in the Postal Sector (2010-2013). WIK-Consult, https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Divers/20130821_wik_md2013-final-report_en.pdf.
- WIK-CONSULT [2015]: Alternative funding models for the universal service obligation: The European experience. Wik-Consult, 2015. szeptember 15. <https://www.uspsoig.gov/sites/default/files/document-library-files/2016/RARC-WP-16-005.pdf>.
- WIK-CONSULT [2016a]: Future scenario developments in the Dutch postal market. Final Report. Study for the Ministry of Economic Affairs. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/14/future-scenario-developments-in-the-dutch-postal-market>.
- WIK-Consult [2016b]: Technology and change in postal services – impacts on consumers. WIK-Consult, https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2016/WIK-Consult_CitA_Impact_of_technology_full-report.pdf.
- ZÖLD KÖNYV [2012]: Integrált uniós csomagkézbesítési piac az e-kereskedelem bővülése érdekében. Brüsszel, 2012. november 29. COM(2012) 698 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0698&from=hu>