

• Pápai Zoltán – Papp Bertalan •

VERSENYPROBLÉMÁK A POSTAI PIACOKON ÉS A MAGYAR POSTAI PIACNYITÁS TANULSÁGAI

A tanulmány a postai piacok versenyproblémáival foglalkozik az Európai Unió tagállamaiban több lépésben magvalósított piacnyitás időszakában. A különféle belépési korlátok áttekintése után 1. az inkumbens postai szolgáltatók magatartása által támasztott stratégiai, 2. az állami szabályozás körébe tartozó jogi, adminisztratív, valamint 3. az inkumbens postai szolgáltatót pozitívan diszkrimináló szabályozás szerepét tárgyaljuk. Végül megvizsgáljuk és értékeljük az állami szabályozás kereteit meghatározó, a piacnyitást megvalósító 2012. évi magyar postatörvényt és annak piaci belépésre gyakorolt hatását.*

BEVEZETÉS

2013-ra valamennyi uniós tagállam postai piacán jogilag megtörtént a teljes liberalizáció. E hosszan tartó, fokozatos piacnyitási folyamat előrehaladását az Európai Bizottság megbízásából háromévenként készült tanulmányok dokumentálják, amelyek nagy erénye, hogy átfogó képet adnak a tagországok postai piacainak fejlődéséről, a piacnyitás során követett szabályozási gyakorlatról, a felmerülő dilemmákról, valamint a kibontakozó verseny problémáiról. Jelen tanulmány a *WIK*, a *Copenhagen Economics* és az *Ecorys* ezen kutatásaiban közölt adatokra, valamint más, ezeket kiegészítő információkra építve elemzi a postai verseny kibontakozásának tapasztalatait, s ezek fényében értékeli a 2013-ban megtörtént magyar postai piacnyitást.

Tanulmányunk fő megállapítása, hogy míg az expressz- és csomagszolgáltatások piaca ma már minden tagországban versenyzői piac, addig a belföldi levélküldemények piacán gyenge a verseny, és a piacnyitás ellenére is domináns vagy monopolszereplők maradtak az inkumbens postai szolgáltatók. Mivel úgy tűnik, hogy a közgazdasági értelemben vett belépési korlátok ezen a piacon sem magasak, nagyon valószínű, hogy a magas koncentrációnak és a gyenge versenynek leginkább a belépést és az új belépők működését nehezítő szabályozás az oka. A sokszor indo-

* A tanulmány alapját képező kutatásra a gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központja által támogatott projekt keretében került sor. A szerzők köszönetet mondanak *Csorba Gergelynek*, *Nagy Péternek* és *Kiss Ferenc Lászlónak* a tanulmány korábbi változataihoz fűzött értékes javaslatokért és kritikus észrevételeikért.

kolatlanul bürokratikus és egyáltalán nem belépőbarát engedélyezési rendszer, az egyetemes szolgáltatás inkumbensnek kedvező keretrendszere és az ehhez kapcsolódó speciális gazdasági vagy éppen olyan jogi, adminisztratív előnyök – mint például az egyetemes szolgáltatás forgalmiadó-mentessége – mind olyan tényezők, amelyek együtt igen magasra helyezik azt a korlátot, amit a belépőnek át kellene ugornia.

Az új szereplők a jogi belépési nehézségek és a diszkriminatív szabályozás mellett ráadásul az inkumbens szolgáltató belépést nehezítő, kizorító piaci magatartásával is szembesülnek, amely hol a jogszerű kereteken belül maradván próbálja védeni a meglévő piaci pozíciót és a versenyelőnyt, hol pedig kifejezetten versenykorlátozó hatású lehet. A postai piacok versenyproblémáinak alaposabb megértéséhez a piacnyitás során felmerülő tipikus versenyproblémákat és az ezeket reprezentáló versenyügyeket is áttekintjük. Az elmúlt évtized tapasztalati alapján a postai piacon az inkumbens szereplő változatos formákban megjelenő kizorító magatartása jelentette a leggyakoribb problémát, de a postai területen az állam és az inkumbens résztvevő speciális viszonya miatt jellemzően felmerül a tiltott állami támogatás lehetősége is.

Nemzetközi összehasonlító információk alapján lehetőség nyílt arra, hogy a magyar postai piacot is értékeljük a többi tagország teljesítményének fényében. Ezek alapján elmondható, hogy a piacnyitás névleges megtörténte ellenére számos szabályozási akadálya van a verseny kibontakozásának – például a belépés adminisztratív és szabályozási korlátai vagy az egyetemes szolgáltató szerepét ellátó inkumbens költségeinek ellenőrzésére vonatkozó szabályozás gyengesége. A magyar piacon az expressz- és csomagszegmensben élénk versenyt tapasztalunk, de a levélküldemények esetében a piacnyitás ellenére lényegében nincs verseny még az üzleti területen sem, miközben az egyetemes postai levélszolgáltatások ára évről évre jelentősen emelkedik.¹

Először a jelenlegi technológiák és szabályozás mellett érvényes belépési korlátokat vesszük sorra a postai piacok kapcsán. Majd a piacnyitási időszak versenyproblémáit tekintjük át az elmúlt másfél évtized versenyügyeinek tükrében. Végül a magyar postai liberalizáció jelenlegi helyzetét és problémáit tárgyaljuk a piacnyitás során szerzett nemzetközi tapasztalatok fényében.

¹ A WIK [2013] adatai alapján az egyszerű levélküldemények (egyébként szabályozott) árában a 2008 és 2013 közti időszakban a legnagyobb emelkedés Magyarországon történt. Vásárlóerő-paritáson számolva a magyarországi áremelkedés közel 49 százalékos volt, s részben ennek tudható be, hogy Magyarország 2013-ban nemcsak az ötödik legdrágább volt vásárlóerő-paritáson, de a magyar normál levél ára az európai átlagot jelentősen (35 százalékkal) meg is haladta.

BELÉPÉSI KORLÁTOK A POSTAI SZOLGÁLTATÁSOK PIACÁN

A postai piacok megnyitása kapcsán jogosan vethető fel az a kérdés, hogy természetes monopólium-e a postai szolgáltatás vagy azok egy halmaza (például a levélküldemény-szolgáltatás). Ha a válasz igen, akkor társadalmi jólét szempontjából indokolt lenne a nem hatékony belépés megakadályozása, a monopólium fenntartása. Ahogy a témakör neves kutatója, John C. Panzar – egyébként a postai szolgáltatás természetes monopólium jellege mellett érvelő – tanulmányában megjegyezte, a méret- és választékgazdaságosságot vizsgáló ökonometriai és műszaki költség tanulmányok, ökonometriai keresletbecslések és az alkalmazott termékkategóriák és -árak elemzésének segítségével elvileg tesztelhető a természetes monopólium hipotézise, valójában azonban kétséges, hogy ez a feladat a gyakorlatban úgy elvégezhető lenne, hogy az eredmény minden kétséget kizárjon (Panzar [1991]).²

A természetes monopólium kérdésének vizsgálata a telefonszolgáltatás kapcsán az AT&T ellen 1974-ben indult versenyjogi eljárás során került a közgazdasági és szabályozási érdeklődés középpontjába. Ebben az ügyben ugyanis egy fontos szabályozási kérdés eldöntése, a telefonpiaci verseny lehetősége és közgazdasági indokoltsága kérdésében komoly üzleti érdekek csaptak össze, jelentős pénzügyi, jogi és intellektuális erőforrásokat mozgatva meg, korábban elképzelhetetlen mértékű és színvonalú közgazdasági tudás bevonásával. Panzar szerint azonban még ez hatalmas erőfeszítés is csak kevés közpolitikai szinten használható eredményt produkált. Az erőforrások, a tudás és a figyelem ilyen koncentrációja a postai költségek hasonló eszközökkel történő vizsgálatára eddig sem jött össze, és elképzelhetetlen, hogy a jövőben ilyen összeállna. Ráadásul a kérdés megválaszolása a rendelkezésre álló adatok használhatósága szempontjából komoly gyakorlati akadályokba is ütközik (Panzar [1991] 221–222. o.).

A postai szolgáltatás kapcsán létező természetes monopólium kérdése emiatt inkább csak elméleti felvetés maradt, amelyre *pro* és *kontra* elméleti értékelések is születtek, de egyértelmű empirikus bizonyítékkal nem rendelkezünk. A Bizottság számára készített NERA [2004] elemzés megállapítása szerint méretgazdaságosság nincs, a sűrűség- és választékgazdaságosság pedig csak bizonyos esetekben érvényesül, másokban nem.³ Ahogy ezt Sidak–Spulber [1996] a postai monopólium

² „Sajnos, valójában teljesen valószínűtlen, hogy a fenti ideális bizonyíték a postai szolgáltatás vagy bármely történetileg monopoliparág vonatkozásában valaha is összeállítható legyen”, mivel „az eredmény még a legjobb szándékok és korlátlan erőforrások mellett sem lehet kielégítő szintű eredményre jutni” (Panzar [1991] 222. o.).

³ „A postai költségek szintjével kapcsolatos fő következtetésünk az, hogy széles mértékben állandó mérethozadék érvényesül, de szignifikáns a sűrűséggazdaságosság. De ahol az egy főre vetített forgalom alacsony, a sűrűséggazdaságosság mellett méretgazdaságosság is jelen van. A választékgazdaságosság tekintetében nehezebb határozottan állást foglalni, bizonyos körülmények között van valamekkora választékgazdaságosság, míg más esetekben ez nem létezik.” (NERA [2004] 151. o.)

technológiai igazolásával kapcsolatban felveti, a bizonyítás feladata inkább a természetes monopólium létezését állítókat terheli, mivel éppen az tekinthető extrém állításnak, hogy a piacot egy vállalat képes a leghatékonyabban ellátni.⁴ A szerzőpáros a postai szolgáltatásokat három vertikális szinten (1. távolsági szállítás, 2. regionális szortírozás és szállítás, továbbá 3. helyi küldeményfelvétel, szortírozás és kézbesítés) vizsgáló elméleti elemzésükben arra jutnak, hogy a természetes monopólium hipotézise nem tartható, következésképpen a jogi monopólium is igazolhatatlan (Sidak–Spulber [1996] 3. fejezet).

A postai szolgáltatások természetes monopólium jellege tehát felvethető és fontos, de gyakorlati szempontból mindeddig megválaszolatlan közgazdasági hipotézis maradt. A szabályozás azonban jogi és adminisztratív szempontból egyértelműen túllépett ezen a kérdésen. Az Európai Unió az 1997-es majd az ezt követő postai irányelveiben – hivatkozva a rendelkezésére álló információkra és elemzésekre – egyre nyilvánvalóbb lépéseket tett a piacnyitás kikényszerítése érdekében, s a 2008-as úgynevezett harmadik irányelvben lényegében a piacok kötelező megnyitását írja elő a tagállamoknak a fenntartott szolgáltatási kör megszüntetésével együtt.⁵

Ez az iránymutatás felfogható úgy is, hogy még ha a természetes monopólium létezését nem is tekintjük kizártnak, a közpolitika a versenytől várható dinamikus hatékonyságokat fontosabbnak (és nagyobbinak) ítélte, mint a statikus hatékonyságban esetleg bekövetkező veszteséget, ezért döntött a piacok megnyitása mellett. Ma tehát a tagállami postai piacok egyértelműen olyan jogi és szabályozási környezetben működnek, amelyben a piacnyitás már nem egyszerűen választható opció, hanem kötelezettség a tagállamok számára. A postai szabályozás az állam fő feladatává ezzel a piaca lépés megkönnyítését és piaci verseny feltételeinek biztosítását tette az egyetemes szolgáltatások fenntartása mellett.

A verseny megjelenését a postai piacokon – a tagállamok számára kötelezően előírt piacnyitásig – a belépést korlátozó szabályozás akadályozta. A szabályozás által fenntartott korlátok megszűnése, illetve enyhülése után sem feltétlenül igaz azonban, hogy a belépni kívánó vállalatok már nem szembesülnek belépési nehézségekkel, korlátokkal. A postapiaci belépési korlátokat az *Ecorys* [2005] tanulmány tipizálta és foglalta össze a legalaposabban. Jelen fejezetben az általuk vázolt keretet felhasználva, de a postai tevékenység és piacok működési jellemzői alapján újragondolva és elemelve áttekintjük, hogy egy újonnan induló vállalkozás máig milyen belépési korlátokkal szembesült a postai piacon.

A belépési korlátok típusainak áttekintése során azt is értékeljük, hogy az adott korlát mennyire releváns a mai körülmények között működő postai piacokon, illetve

⁴ „A bizonyítási teher ily módon való telepítése különösen indokolt akkor, ha a természetes monopólium álláspontjának hirdetői egyúttal a jogi, adminisztratív monopólium fenntartását is megpróbálják elérni.” (Sidak–Spulber [1996] 39. o.)

⁵ Lásd *EK* [2008], különösen az irányelv indoklásának 7., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 25. és 31. pontját.

mennyire magas a különböző szolgáltatási szegmensek esetében. A vizsgált belépési korlátok egy része „természetes” abban az értelemben, hogy a postai tevékenység technológiai, gazdasági, illetve gazdaságossági jellemzőiből következik. Vannak azonban olyan korlátok is, amelyek a jogi szabályozásnak vagy a jogi szabályozás hiányának következményei. Ezeket „mesterséges” belépési korlátoknak tekinthetjük. Egy harmadik típusú belépési korlát lehet az, amit az inkumbens vállalat stratégiai lépései közvetve emelnek a belépők elé.

1. Természetes belépési korlátok

A különböző postai szolgáltatások központi eleme egy, a célterületet lefedő, kiterjedt és hatékonyan szervezett logisztikai hálózat. Ennek egyaránt részei a kézbesítést végző személyzet és annak eszközei (például járműpark), a küldemények feladását és átvételét lehetővé tevő postahelyek és – kiváltképp csomagküldemények esetén – az átvételi pontok, valamint a küldeményeket összegyűjtő, szortírozó és elosztó postaközpontok. A hálózat ezen elemeinek hatékony működtetése és összehangolása biztosítja a feladó és címzett közötti megbízható és gyors küldeményforgalmat.

A nagy feladói forgalmat generáló üzleti és intézményi fogyasztóknak és a hagyományos lakossági végfogyasztóknak nyújtott küldeményfelvétel és -kézbesítés eltérő követelményeket támaszt a postai szolgáltatóval szemben, a szolgáltatás gazdasági jellegéből adódó belépési korlátok azonban az üzletileg racionális földrajzi lefedettség mellett egyik esetben sem tekinthetők prohibítívnek.

Különösen igaz ez az üzleti és intézményi fogyasztókra, mivel az általuk feladott tömeges levelek, a címzett vagy címzetlen reklámküldemények, illetve a rendszeres sajtókiadványok, csomagok jellemzően kevesebb helyről, így jóval kisebb költséggel gyűjthetők össze, rendszerint előre feldolgozott formában kerülnek átadásra, és gyakran a címzettjeik is kevésbé elszórtan (például az üzleti fogyasztó szűkebb szolgáltatási körében vagy a reklámanyagok célzott területein) helyezkednek el.

A lakossági végfogyasztók küldeményeinek gyűjtése sokkal kevésbé hatékony az elszórt elhelyezkedés miatt, a kevesebb és rendszertelensül feladott küldemény pedig egyúttal kevésbé kiszámítható forgalmat is jelent. A lakosság kiszolgálása gyűjtés és kézbesítés tekintetében ugyanakkor közel teljes lefedettséget igényel, a kevésbé sűrűn lakott és az alacsony volumen miatt önmagukban nem nyereséges területek összekapcsolását is megköveteli, amit a tagállamok az egyetemes szolgáltatás keretében szerveznek meg és szabályoznak.

A lakossági és üzleti feladók között az igényelt szolgáltatási jellemzőkben is jelentős különbség van, mivel nem minden szegmensben van feltétlenül szükség a küldemények heti többszöri, akár napi összegyűjtésére és kikézbesítésére. Mindez nem jelent alacsonyabb szolgáltatási szintet a kézbesítés megbízhatósága és a kézbesítési idő szenzitivitása szempontjából, ugyanakkor több szabadságot hagy egy

üzleti szegmenst ellátó szolgáltatónak a postai hálózat hatékony kialakítására és megszervezésére.

A szolgáltatás termelési, gazdaságossági, fogyasztási jellemzőiből adódó belépési korlátok közül az egyik a szükséges és más célra nem használható beruházások *elsüllyedt költsége* lehetne, ám a postai tevékenység esetén – ha egyáltalán beszélhetünk elsüllyedt költségről – ez nem igazán magas, mivel a szolgáltatás jellemzően nem igényel más célra nem konvertálható eszközöket (gondoljunk csak a szállítási eszközökre, amelyek szinte bármilyen más termék szállítására is használhatók). Felmerülhet ugyan speciális beruházási igény, mint például egy nagy kapacitású levél- és csomaglogisztikai központ, de az ilyen nem – vagy nehezen – konvertálható eszközbe való beruházás egy új belépő számára nem feltétlenül szükséges. A szolgáltatás elindítása nem igényli azt, hogy az új szereplő úgy lépjen be a piacra, hogy az inkumbens egyes speciális eszközeit (ha vannak is ilyenek) feltétlenül duplikálnia kellene, s különösen nem az inkumbens méretében. Az eszközök birtoklása nem feltétele a szolgáltatásnak, így egy új belépő szolgáltatásként, illetve bérletjellegű konstrukcióban is igénybe veheti a szükséges eszközök nagy részét.

Méretgazdaságosság a releváns outputtartományban nem feltétlenül érvényesül, mivel kicsi a fix költségek aránya a vezetékes hálózatos iparágakhoz képest (NERA [2004] 151. o.). A postai szolgáltatásra inkább a sűrűséggazdaságosság jellemző, aminek hatására a belépési korlátok nagysága földrajzilag jelentősen eltérhet: nincs vagy alacsony ez a korlát a sűrűn lakott városi területeken, de magas lehet a ritkán lakott vidéki régiókban. A sűrűséggazdaságosság a küldeményfelvétel és -kézbesítés tekintetében valamilyen mértékben biztosan érvényesül, de alacsony küldeménysűrűség mellett ennek hatása erősebb.

Mivel a postai szolgáltatás lényege a különféle küldemények eljuttatása a feladóktól a címzettekig, tág mérhetőáron belül – a csomagokon kívül minden standard méretű és súlyú küldeményt – képes ugyanaz a postai hálózat gyűjteni, szállítani és kézbesíteni. Ez azonban még nem jelenti azt, hogy erős a választékgazdaságosság. Egy kisebb forgalmat bonyolító új belépő számára – amely a küldeményeknek szűkebb halmazát szállítja és kézbesíti – a választékgazdaságosság nagyobb akadályt jelent, de nagy küldeményforgalom esetén ennek előnye elenyészik (NERA [2004] 152. o.). Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a specializációnak is lehetnek előnyei.

A hálózati hatás a postai szolgáltatás esetén nem jelentős, különösen akkor, ha egy postai szolgáltató a nagyfeladókra szakosodva alapvetően egyirányú szolgáltatást (a nagyfeladók küldeményeinek kézbesítését) végez. A teljes célközönség eléréséhez szükséges nagyobb hálózat ugyan nagyobb értéket képvisel a szolgáltatás igénybevevői számára, azonban a címzettek elhelyezkedése által meghatározott terület általában egy város (és vonzáskörzete) vagy valamilyen közszolgáltatás szolgáltatási területe, amelynek lakosságát, üzleti vállalkozásait kell kézbesítéssel elérni. Az egyetemes szolgáltatás területi egyetemessége és az ezt biztosító országos elérésű

hálózat a társadalmi befogadás pozitív külső hatása, és nem pedig a hálózati hatás erőssége miatt fontos kormányzati cél a postai szolgáltatásban. Az egyetemes szolgáltatás minőségi követelményei közé tartozó (általában) napi kézbesítési gyakoriság azonban komoly többletköltséget jelenthet a társadalomnak, mert a ritkábban lakott területeken, de még a nagyobb címzettsűrűség mellett sem feltétlenül gazdaságos. A kézbesítési gyakoriság és nem csak a terület nagysága befolyásolja jelentősen egy adott terület ellátásának gazdaságossági mutatóját.

A postai szolgáltatásoknál a váltási költségek sem feltétlenül magasak. A váltás leginkább a különféle szolgáltatások együttes fogyasztására, vagy a valóban nagy mennyiségekre adott volumen kedvezmények elvesztése miatt lehet költséges a nagyfogyasztók számára.

Fontos tényező továbbá a belépés szempontjából, hogy a postai piacok feladói oldala sokkal koncentráltabb, mint a címzetteké, aminek folytán a feladásban egyes nagyszereplők esetében jelentős vevői erő érvényesül. A nagyfogyasztók részéről a szolgáltatóváltás általában racionális kalkuláció kérdése, így egy új belépő néhány nagyfeladó megnyerésével könnyen szerezhet olyan nagyságú megrendelést, ami elegendő a gazdaságos üzemméret „egy lépéssel” történő eléréséhez.

A belépés egyik jól azonosítható korlátja a piaci reputáció, az ismertség, és hasonlóképpen a szolgáltatásválaszték lehet. Ám ezek a korlátok sem áthidalhatatlanok, különösen a nagyfogyasztók kiszolgálása esetében, amelyek általában egy szűkebb szolgáltatási spektrumon keresnek speciális szolgáltatást, és számukra a minőségre vonatkozó megfelelő garanciavállalással kiváltható a korábbi tapasztalat és a reputáció hiánya is. Leginkább a lakosság számára végponttól végpontig nyújtott szolgáltatások esetén válhat effektív korláttá a szűk szolgáltatásválaszték, illetve az ismertség hiánya, méghozzá elsősorban a fogyasztói megszokás és tehetetlenség miatt, ami még akkor is gyakran erősen érvényesül, ha az inkumbens nemzeti postai szolgáltató reputációja egyébként nem különösebben jó.

Összességében elmondható, hogy leküzdhetetlen gazdasági belépési korlátok nincsenek, sem a nagykereskedelmi (*upstream*), sem a kiskereskedelmi (*downstream*) szolgáltatásban. A kommunikációs szolgáltatások elektronizálása folytán számos hatékonyságjavító, költségcsökkentő megoldást alkalmaz(hat)nak a postai szolgáltatásban (hibrid küldemény, elektronikus értesítés, időpont-egyeztetés, személyzet nélküli gyűjtés és átadás stb.). Ezek összességében lehetővé teszik új, innovatív megoldások alkalmazásával történő piaci megjelenést, tovább csökkentve a belépési korlátokat. A postai szolgáltatások közül továbbra is a végponttól végpontig nyújtott országos kézbesítés területére legnehezebb a belépés, a kellően sűrűn lakott földrajzi területekre való belépésnek azonban nincsenek komoly műszaki vagy gazdasági akadályai.

2. Jogi és adminisztratív belépési korlátok

A postai szolgáltatások esetében a gazdasági jellegű belépési korlátoknál mindig is sokkal jelentősebbek voltak a jogi szabályozás által támasztott „mesterséges” belépési akadályok. Ezek az akadályok a belépést korlátozó szabályozás fokozatos visszavonásával ugyan enyhültek, de a legtöbb tagországban a kötelező piacnyitásig (a derogációt kérő 11 tagállamban egészen 2013. január 1-ig) a fenntartott szolgáltatások egyre szűkülő körére mindenképpen fennmaradtak. A postai szolgáltatásról gyűjtött legutóbbi adatok (*WIK* [2013], *Copenhagen Economics* [2012]) elemzése azt mutatja, hogy sok tekintetben még a harmadik postai liberalizációs csomag által kikényszerített teljes piacnyitás után is az adminisztratív és jogi akadályok jelentik a legjelentősebb korlátot.

1. Az első ilyen akadály a szolgáltatási engedély megszerzése, ami a legtöbb tagállamban 2013-ban még mindig egyedi szolgáltatási engedélyt jelentett. A piacra lépés szabadságát az 1998-tól megvalósuló uniós hírközlési piacnyitás tapasztalatai alapján az általános engedélyezés szolgálja legjobban, ahol elég, ha az új belépő bejelentést tesz arról, hogy megkezdte a piaci szolgáltatást. A belépővel szemben támasztott különböző követelmények teljesülését pedig a szabályozó hatóság ellenőrzi. Ez a hírközlés szabályozásában is csak a 2002-es keretszabályozás⁶ bevezetésével vált általánossá. Az természetesen fontos további könnyítés a belépők számára, hogy az általános engedély által támasztott követelmények csak a fogyasztók érdekében meghatározott szükséges minimumot jelentik, s nem támasztanak indokolatlan akadályokat az új belépők elé. Csak a tagállamok kisebb részében beszélhetünk azonban valóban nyitott piacról, ha a postai piacon az engedélyezési feltételeket vizsgáljuk. A *WIK* [2013] tanulmányból származó információk szerint 27-ből csak két tagállamban nincs egyáltalán külön engedélyezési eljárás, kilenc tagállamban van általános engedélyezés (bejelentés), míg 16-ban egyedi engedélyre van szükség a szolgáltatás nyújtásához. A némileg hiányos adatokat vizsgálva, azt látjuk, hogy a működő postai szolgáltatók száma szignifikánsan magasabb a versenyt támogató, általános engedélyezést alkalmazó országokban (átlag: 2,50, szórás: 2,38), mint az egyedi engedélyezést alkalmazókban (átlag: 0,63, szórás 0,92).⁷

Számos tagállamban az új belépőknek az engedélyezés során speciális műszaki, képzettségi, eszköz-, tőke-, pénzügyi, és foglalkoztatási előírásoknak és egyéb követelményeknek is meg kell felelniük. Ezek egy része sajnos nyilvánvalóan a belépés fogyasztóvédelmi szempontokkal nem indokolható megnehezítését célozza az inkumbens nemzeti posta védelmében. A belépés szabályozására vonatkozó

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról.

⁷ A szolgáltatás szám csak 13 tagállamra állt rendelkezésre. Az eredmény 5 százalékos szinten szignifikáns.

információk ismeretében erősen gyanítható, hogy – annak ellenére, hogy ez kifejezetten ellentétes a postai piacnyitás céljával – néhány tagállamban az engedélyezést mesterséges belépési korlátként alkalmazzák.

A WIK adatai alapján megvizsgáltuk, hogy a postai engedélyezés összességében mennyire nehezített az egyes tagállamokban. Egy olyan „belépési nehezítettség” mutatót számítottunk, amely hat tényezőt vesz figyelembe az engedélyezés kapcsán. A vizsgált tényezők a következők voltak (zárójelben az ezzel jellemezhető tagországok száma szerepel):

- egyedi engedélyezés van (16),
- van műszaki előírás (3),
- van tőke és/vagy pénzügyi követelmény (10),
- speciális munkaügyi feltételeknek is meg kell felelnie az engedélyesnek (3),
- több mint három feltételnek kell megfelelni a szolgáltatás nyújtásához (11),
- van valamilyen megkérdőjelezhető feltétel az engedély feltételei között (10).

A belépés jogi adminisztratív akadályozását mérő „belépési nehezítettség” mutatót a fenti kérdésekre adott válaszok alapján, a pontok összegeként számítottuk (a 0 érték tehát a legalacsonyabb, a 6 pedig a legmagasabb szintű jogi belépési korlátot valószínűsít). Annak ellenére, hogy bizonyos feltételek előírása nem feltétlenül jelent nagyobb akadályt, a gyakorlatban ez sokszor mégiscsak így funkcionál. Az eredményt az 1. táblázat foglalja össze.

A legkisebb korlátokat támasztó engedélyezéshez kapcsolódó belépési korlát az Egyesült Királyság, Litvánia és Csehország esetében feltételezhető, de Hollandia, Dánia, Szlovénia, Lettország, és Málta is a nyitottabb piacok közé tartozik. Egy-két előírt tényező vagy valamivel szigorúbb szabályozás még nem valószínű, hogy komolyan gátolja a belépést. A mutató magas értéke azonban már biztosan nehezített pályát jelent az új belépők számára. Belgium és Portugália 4-es értéke már több belépést nehezítő engedélyezési tényezőre utal. Az index értékelése szerint összességében

1. TÁBLÁZAT • A belépési nehezítettség mutatója*

A pontok összege	Tagállam
0	Csehország, Litvánia, Egyesült Királyság
1	Dánia, Lettország, Málta, Hollandia, Szlovénia
2	Ausztria, Bulgária, Észtország, Görögország, Spanyolország, Finnország, Lengyelország, Románia, Svédország, Szlovákia
3	Németország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg
4	Belgium, Portugália
5	–
6	Magyarország

* Az összehasonlítást részleges adathiány miatt csak 25 tagországra lehetett elvégezni (Ciprus, Horvátország és Írország nem szerepel a mintában).

Magyarország szerepel a legrosszabban. E mutató és egyéb információk alapján is megkockáztatható az a megállapítás, hogy a 2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról (a továbbiakban: postatörvény) egyértelműen belépést nehezítő jogi szabályozást jelent, az általunk képzett „belépési nehezítettség” mutató szerint a legrosszabbat az EU-ban.

2. A másik jogi keretektől adódó belépési korlátot az egyetemes postai szolgáltatás tagállami szabályozása, illetve az egyetemes postai szolgáltatónak (a postai piac inkumbens szereplőjének) biztosított nyílt vagy burkolt előnyök jelentik. Itt most nem az országos hálózat vagy a végponttól végpontig nyújtott szolgáltatások adta előnyökről, vagy a kihasználható választékgazdaságosságról van szó, hanem a nemzeti jogalkotó által kialakított jogi keretéről, amelyek az inkumbensnek kedveznek. Ide tartozik az egyetemes szolgáltatások körének és az egyetemes szolgáltatóval szemben támasztott követelményeknek a meghatározása.

A postai piacnyitás az expressz- és futárszolgáltatásokkal indult, fokozatosan terjedt ki a csomag- és a levélszolgáltatásra, legkésőbb az 50 gramm alatti levelek, illetve az egyetemes szolgáltatás érdekében fenntartott szolgáltatások piaca nyílt meg. A kevésbé piacharát tagországok a 2008-as kompromisszumos – és emiatt a piacnyitást nem következetesen és határozottan előíró – irányelv szövegének gyengeségeit használták ki az előírt piacnyitás inkább kényszerű és továbbra is az inkumbens piaci pozícióját védő megvalósítására.

Az egyetemes szolgáltatás szabályozása elvileg a piacnyitástól független dolog. Az egyetemes szolgáltatás célja annak biztosítása, hogy a polgárok, az intézmények és a vállalkozások megfelelő minőségű postai szolgáltatáshoz jussanak az egész Európai Unió és így az adott tagállam területén. Az egyetemes szolgáltatás tartalma, paraméterei tagállamonként változók. Minden tagállamban egyetemes szolgáltatás az egyszerű levél és az egyszerű postacsomag kézbesítése, az azonban a tagállam saját döntése, hogy az irányelv előírta kereteken belül a postai egyetemes szolgáltatás mire terjed ki, és milyen módon valósul meg. A postai szolgáltatásoknak csak egy szűk – bár árbevételben jelentős, valamint tagállamonként változó – körét nyújtják egyetemes szolgáltatásként. A 2. táblázat azt mutatja, hogy a jelenlegi 28-ból hány tagállamban része az egyetemes szolgáltatásnak az adott postai szolgáltatás.

2. TÁBLÁZAT • Hány tagországra terjed ki az adott egyetemes szolgáltatás

Megnevezés	A tagországok száma
Egyszerű levél	28
Tömeges levél	16
Címzett reklám	12
Folyóirat	11
Nem elsőbbségi levél	16
Egyszerű postacsomag	28
Tömeges feladású csomag	11

Az egyetemes szolgáltatónak, ha van ilyen kijelölt szereplő, a szolgáltatás nyújtása (az esetleges terheken túl) egyértelmű piaci előnyökkel jár. Ilyen például:

- általános jelenlét és ismertség,
- kiterjedt hálózat és az ebből adódó méret- és sűrűséggazdaságosság,
- széles szolgáltatásválaszték és az ebből adódó választékgazdaságosság,
- speciális jogok és kedvezmények (mentesség a forgalmi adó és a parkolási díja stb. alól),
- jobb tőke- és hitelpiaci pozíció (például állami garancia miatt),
- támogatásokhoz való hozzájutás.

A felsoroltakból is kitűnik, hogy egy új belépő általában e jellemzők többségében hátrányból indul. Ehhez hozzáadódik, hogy a szabályozás a legtöbb országban számos tekintetben védi az egyetemes szolgáltatót a versenytől és versenytársaktól, ugyanakkor ez fordítva nem érvényesül. Sok tagállamban az egyetemes szolgáltató szabályozása nem kidolgozott. Például a számviteli kimutatások tartalmára és azok ellenőrzésére vonatkozóan nincsenek megfelelő előírások, iránymutatások, illetve a szabályozó hatóság erre vonatkozó felhatalmazása is hiányos. Ennek folytán az ágazati szabályozó hatóság nem rendelkezik megfelelő információval, de néhány országban még jogosítvánnyal sem arra, hogy az olyan tipikus versenyellenes magatartást, mint a túlzó árazás vagy a kizorító magatartás képes legyen ellenőrizni, kiszűrni és megakadályozni.

A Copenhagen Economics által gyűjtött adatok alapján a postai szabályozásról általában elmondható – és erre a *Copenhagen Economics* [2012] tanulmány is utal –, hogy a szabályozás gyengesége, illetve homályossága miatt gyakran nincsenek meg a költségalapú vizsgálathoz szükséges közgazdasági háttér, valamint az átláthatóság és a diszkriminációmentesség szavatolásának, továbbá a szabályozott és a versenyzői szolgáltatások közti keresztfinanszírozás megakadályozásának a jogi feltételei.

A postai szabályozás hiányosságai és a nem következetesen végigvitt piacnyitás következményei abban is kiütköznek, hogy az egyetemes szolgáltató számára a többletteher viseléséért járó kompenzáció – az egyetemes szolgáltatás nettó elkerülhető költségének – mértékének a meghatározása gyakran az inkumbensek számára kedvező módszerrel történik, s az ezért fizetett támogatás vagy állami szubvencióként kerül az inkumbenshez, vagy a többi piaci szereplőnek kell viselni ennek a terhet. A költségek kimutatására és ellenőrzésére vonatkozó módszertani előírások hiánya vagy gyengesége miatt gyakran nincsenek meg a megfelelő garanciák arra, hogy az egyetemes szolgáltatás szabályozása versenysemleges legyen.

A piaci versenyhez, ha azon nem kizárólag a végponttól végpontig nyújtott szolgáltatás versenyét értjük, szükség van az *upstream* belépés lehetőségét biztosító hozzáférési szabályozásra. Ha a *downstream* hozzáférési szintek (lásd *ERGP* [2012]) és az ezekhez kapcsolódó ár- és szolgáltatási feltételek nincsenek jól definiálva, akkor ez komoly belépési korlátot jelent az *upstream* piacra belépni kívánó szereplők

sámára. A megfelelő hozzáférési szabályozás azt jelenti, hogy az új piaci szereplők belépési korlátjait enyhítik, ami azonban a gyakorlat egyáltalán nem általános. A belépést támogató *downstream* hozzáférési szabályozás csak az Egyesült Királyságban, Hollandiában, Litvániában, Németországban, Szlovéniában és Spanyolországban van. A *downstream* hozzáférés ára azonban még ezek közül is csak az első öt felsorolt tagállamban szabályozott.

A hozzáférési szabályozás belépést segítő hatását az is valószínűsíti, hogy a WIK [2013] tanulmányból származó adatok tanúsága szerint⁸ az aktív postai szolgáltatók száma (átlag: 3, szórás: 2,64) átlagosan magasabb ezekben az országokban, mint azokban, ahol nincs ilyen szabályozás (átlag: 0,67, szórás: 0,89).⁹ Hasonló eredmény adódik a hozzáférési árak szabályozásának hatását vizsgálva is.¹⁰ Az adatok alapján az engedéllyel rendelkező szolgáltatók száma is átlagosan nagyobb a *downstream* hozzáférési szabályozásnak, illetve a hozzáférési ár szabályozásának a megléte esetén.¹¹

Az, hogy a hozzáférési szabályozás mennyire belépőbarát, természetesen a támogatni, ösztönözni kívánt verseny jellegéről alkotott szabályozói elképzeléssel függ össze. E tekintetben az a vízválasztó, hogy egyes piaci szegmensekre, illetve az *upstream* szolgáltatásokat középpontba helyező verseny, vagy a végponttól végpontig tartó szolgáltatási verseny az elérhetőnek, illetve elérendőnek ítélt és választott cél.

Tipikus hozzáférési szabályozási kérdés, hogy miként alakul a következő szolgáltatásokhoz, eszközökhöz való hozzáférés szabályozása: 1. kézbesítőhálózat, 2. postafiók, 3. irányítószám, 4. címjegyzék, 5. levélvisszaküldés inkumbens gyűjtő–szállító–kézbesítő hálózatán keresztül.

Minden liberalizációval érintett szektor tapasztalata bizonyítja, hogy a szabályozó hatóság függetlensége a szabályozás pártatlanságának egyik fontos garanciája. A postai szolgáltatást hagyományosan állami vállalatok végzik. Az állam a legtöbb tagországban egyszerre tulajdonos és felelős a szabályozásért. A dolgot tovább bonyolítja, ha a nemzeti postavállalat tulajdonosi felügyelete, valamint a jogi, szabályozási keretek kialakítása ugyanazon intézmény kezében van, leggyakrabban az ágazati minisztériumban. A feladatok és felelősségek ugyan külön részlegekhez tartozhatnak, a szerepek szétválasztása azonban nem mindig működik tökéletesen, s ha van lehetőség, akkor kísértés is van a jogi szabályozói és a tulajdonosi szempontok

⁸ 13 tagországról van adat mindkét változó tekintetében.

⁹ A különbség 5 százalékos szinten szignifikáns.

¹⁰ Ugyanaz a 13 ország szerepel, mint a hozzáférési szabályozás esetén, a *downstream* hozzáférést szabályozó országok is ugyanazok.

¹¹ A 22 elemű minta mellett a *downstream* hozzáférést szabályozó országokban az engedéllyel rendelkező szereplők átlagos száma: 298,2 (szórás: 522,8), szemben a hozzáférést nem szabályozó országok 54,8-as (szórás: 133,4) átlagával. A *downstream* hozzáférési árat szabályozó országokban az engedélyesek átlagos száma: 353,2 (szórás: 650,3), szemben a nem szabályozók 69,6-os átlagával (szórás: 145,5).

összekeveredésére – leggyakrabban a versenytársak kárára. Ez komoly szabályozási bizonytalanságot jelent az új belépők számára, így lassítja, hátráltatja a piacra lépést és a verseny kibontakozását.

2013-ban a WIK-Consult mintájában szereplő 28 tagállami inkumbens postai vállalatból 21 volt 100 százalékos, 4 többségi és 1 kisebbségi állami tulajdonban, továbbá 12 tagállamban az állam tulajdonosi jogait az ágazati minisztérium gyakorolja (WIK [2013]).

3. Stratégiai belépési korlátok

A belépési korlátok harmadik típusát a stratégiai belépési korlátok jelentik. Ezek jellemzően olyan korlátok, amelyeket az inkumbens szereplő állít fel versenytársaival szemben valamilyen versenyellenes üzleti magatartással. Idetartoznak a következő tipikusan (bár nem mindig és nem feltétlenül) versenyellenes gyakorlatok:

- Horizontális kizorító magatartás
 - ragadozó árazás
 - mennyiségi, visszamenőleges és egyéb hűségkedvezmények
 - árukapcsolás, csomagképzés
- Vertikális kizorító magatartás
 - hozzáférési szolgáltatás megtagadása
 - nagykereskedelmi szolgáltatás megtagadása
 - árprés
 - versenytársak költségeinek megemelése
- Nem ár jellegű stratégiai korlátok állítása
- Szabályozás befolyásolása

A stratégiai belépési korlátok léte részben tehát az inkumbens hozzáállásának eredménye, ez azonban általában nem elég. Ahhoz, hogy az inkumbens kizorító magatartása megvalósulhasson, szükség van a szabályozás és vagy a szabályozó hatóság gyengeségére, illetve arra való képtelenségére, hogy ezt a magatartást megakadályozza.

A postai szabályozás olyan elemeinek, mint az egyetemes szolgáltatások árának költségalapúsága, átláthatósága, diszkriminációmentessége, 2008/6/EK postai irányelv megjelölt célja az, hogy kiszűrje, megakadályozza az inkumbensek versenyellenes viselkedését (EK [2008]). A WIK [2013] és a *Copenhagen Economics* [2012] tanulmány is felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy a tagállami szabályozás jelenleg nem elég felkészült módszertani szempontból, s gyakran a szabályozó hatóság felhatalmazása sincs meg ahhoz, hogy az inkumbens tisztességtelen piaci magatartást jelentő, versenyellenes praktikáit megkülönböztesse és megakadályozza a legálisan alkalmazható stratégiai előnyszerzés módozataitól.

A jelenlegi irányelv sem ad elég támpontot és iránymutatást a tagállamok és a nemzeti szabályozó hatóságok számára, s ennek megfelelően a tagállami postai szabályozás csak kevésbé képes arra, hogy az inkumbens szolgáltató stratégiai belépési korlátot támasztó próbálkozásait a tisztességes verseny feltételeit biztosító keretek között tartsa. Fogódzók híján az ágazati szabályozó hatóság gyakran tehetetlen, vagy csak az események után kullog, amikor az inkumbensek „kreatív” és gyakran versenyellenes megoldásokat alkalmaznak annak érdekében, hogy a pozíciójukat valamilyen árukapcsolással, a váltás szempontjából leginkább érzékeny vevőknek nyújtott kedvezmények megadásával vagy megvonásával, illetve más módon bebiztosítsák. A szabályozó hatóság – különösen, ha az maga a tulajdonosi jogokat gyakorló minisztérium – gyakran amúgy is elfogult vagy legalábbis kételkedő az inkumbens nemzeti postai szolgáltató stratégiai előnyszerzési lépései iránt.

A versenyellenes magatartás megelőzése, felderítése, szankcionálása az ágazati és a versenyszabályozó hatóságnak is feladata. A két hatóság azonban különbözik abban, hogy az egyik *ex ante* a másik *ex post* vizsgálódik, valamint abban is, hogy ki milyen céllal és milyen módszertani eszközökkel vizsgálódik és milyen döntés meghozatalához van mandátuma, ebben mekkora diszkrécióval rendelkezik. A két hatóság általában más vizsgálati standardot és módszertant használ a potenciális kizorító magatartás felderítésére. Az ágazati hatóság az irányelv előírásának megfelelően az inkumbens szolgáltató felosztott költségeire (*Fully Allocated Cost, FAC*) épülő számviteli kimutatás ellenőrzése során szűrheti ki a versenyellenes árázási magatartást (túlzó árázás, keresztfinanszírozás és kizorító árázás), a versenyhatóság viszont egyedi eljárások során a külön költségek (*Stand Alone Cost, SAC*) és átlagos növekményköltségek (*Average Incremental Cost, AIC*) vizsgálata alapján azonosítja a költség alatti kizorító árázást.

A WIK [2013] és a *Copenhagen Economics* [2012] tanulmány is felhívja a figyelmet arra, hogy milyen fontos a verseny szempontjából a két hatóság kooperációja. A részben átfedő hatáskör nem probléma, hatékonysági szempontból viszont fontos, hogy a versenyellenes magatartás kiszűrésének különböző feladatait elsősorban az a hatóság végezze, amelyik ezt a leghatékonyabban képes megtenni az információk, az erőforrások, a szakmai ismeretek, és a probléma természete szempontjából. A tipikus versenyellenes praktikák kiszűrésére általában előbb képes az ágazati szabályozó hatóság, és az *ex ante* megközelítésnek itt helye lehet. Az ágazati szabályozónak továbbá megvan a felhatalmazása a számviteli kimutatások ellenőrzésére, emiatt érdemes erre a szűrőszerepre használni, és megadni a megfelelő eszközöket is ennek a feladatnak az elvégzéséhez. A versenyhatósághoz így csak a bonyolultabb, komplexebb, nagyobb elemzési mélységet igénylő egyedi ügyek kerülnének.

A versenyfeltételek egyenlőtlensége állami szabályozás következtében

A belépési korlátoknak egy negyedik típusát is megkülönböztethetjük, amit a versenyfeltételek egyenlőtlenségének nevezhetünk. Ebbe a kategóriába azokat a tényezőket soroljuk, amelyek az inkumbens és az új belépő közti esélyegyenlőség hiányából adódnak. Az inkumbens postai szolgáltató egyoldalú előnye részben valamilyen számára pozitív diszkriminációt, kivételes helyzetet biztosító – de nem a szűken vett postapiaci – szabályozásból adódik, miközben az új belépőkre nem vonatkoznak ezek a kivételes kedvezmények, nem érhetők el ezek a gazdasági előnyök.

A versenyfeltételek egyenlőtlenségeinek körébe olyan, többnyire szabályozással összefüggő kérdések tartoznak, amelyeknek a tagállami szabályozására nincs uniós előírás vagy egységes iránymutatás (annak ellenére, hogy ettől az még lehet általános tagállami gyakorlat). Ezekben a témákban rendszerint a tagállam döntésén múlik, hogy a versenyző szereplők közti jogi és/vagy költség-szintbeli egyenlőtlenséget enyhítő szabályozást alkalmaz, vagy fenntartja az inkumbens szereplő számára kedvező aszimmetriát. Mivel a tagállami szabályozáson múlik e korlátok léte, illetve erőssége, ezek a belépési korlátok is egyértelműen „mesterségesek”.

Az egyik legnyilvánvalóbb, versenyfeltételek egyenlőtlenségét fenntartó szabályozási aszimmetria a postai területen az inkumbens postai szolgáltatók által nyújtott egyetemes szolgáltatás áfa-mentessége, ami a mai magas európai áfa-kulcsok mellett jelentős piactorzító tényező (3. táblázat). Egy hasonló indokolatlan aszimmetria, ami sok helyen az inkumbens postai szolgáltatónak kedvez, a parkolási díj fizetése alóli mentesítés, ami a versenytársakra rendszerint nem vonatkozik. Ez éppen a belépés szempontjából vonzó nagyvárosi területeken jelent indokolatlan előnyt az inkumbens postai szolgáltatónak.

Az inkumbens szolgáltatók számára az új belépőkkel szemben további előnyt jelent bizonyos esélyegyenlőséget biztosító szabályoknak a hiánya. Általában nem érvényesül például olyan szabályozás, ami a szolgáltatás nyújtásához szükséges információkhoz vagy eszközökhöz való hozzáférés egyenlőségét garantálná. Az új

3. TÁBLÁZAT • Hány tagországra terjed ki az adott egyetemes szolgáltatás áfa-mentessége

Megnevezés	A tagországok száma
Egyszerű levél	26
Tömeges levél	18
Címzett reklám	12
Folyóirat	11
Nem elsőbbségi levél	16
Egyszerű postacsomag	25
Tömeges feladású csomag	9

belépő szabályozás hiányában egyáltalán nem, vagy csak sokkal esetlegesebben fér hozzá például a társasházi levélszekrényekhez, a címadatbázishoz, illetve a címekben bekövetkezett változásokra vonatkozó információkhoz.

Ezek a mesterséges belépési korlátot jelentő egyenlőtlenségek általában megfelelő szabályozással megszüntethetők. Erre azonban a legtöbb tagországban még mindig nem került sor, aminek egyik valószínű oka, hogy az állam számos tekintetben érdekelt az inkumbens szereplő privilegizált helyzetének, versenyelőnyének fenntartásában, többnyire azért, hogy a verseny ne lehetetlenítse el a lassan alkalmazkodó nemzeti postavállalat működését. Mivel az inkumbens postai szolgáltató egyrészt rendszerint állami cég, másrészt az egyik legnagyobb foglalkoztató, az állam ezt is mérlegre teszi a postapiaci verseny elősegítése mellett. Ezek a verseny szempontjából értelmezhetetlen indokok, még ha rövid távon gazdaság- és társadalompolitikai szempontból méltányolhatók is, hosszú távon a társadalmi jólétet csökkentő politikát támogatnak. A jólét és az ezt elősegítő piaci verseny érdekében mindenképpen szükség van a postai liberalizáció következetes megvalósítására és ennek részeként az egyenlő pályák és egyenlő esélyek biztosítására.

VERSENYJOGI PROBLÉMÁK A LIBERALIZÁLT POSTAPIACOKON

A postai piacok részei és a piaci szegmensek

A postai szolgáltatások köre számos, egymástól keresleti és kínálati szempontból is jelentősen eltérő tevékenységet foglal magában, amelyek amellet, hogy a liberalizáció különbözőképpen érintette őket, versenypolitikai értelemben is külön termékpacokat alkothatnak. Az Európai Bizottság és a tagállamok versenyfelügyeleti gyakorlatában az utóbbi évtizedekben számos postapiacokat érintő ügy került részletes vizsgálat alá, aminek alapvető része volt a piacmeghatározás is. A következőkben az önálló (rész)piacokat alkotó különböző szolgáltatások elkülönítésének – a rendelkezésre álló bizottsági esetjogban is felmerülő – lehetőségeit mutatjuk be.

A postai piacon belül mindenekelőtt különbséget kell tenni a levél- és a csomagküldeményekhez kapcsolódó szolgáltatások között. A kéttípusú postai szolgáltatás közötti keresleti helyettesítés elhanyagolható, mivel a kézbesítés tárgyának fizikai dimenziói (súly, méret) és ennek megfelelően a rájuk vonatkozó fogyasztói igények is alapvetően eltérnek egymástól. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy kínálati oldalon aszimmetrikusan azonosítható bizonyos mértékű helyettesítés. A sokáig a fenntartott szolgáltatások közé tartozó levélpostai küldemények kézbesítéséhez szükséges hálózat ugyanis gazdaságosan alkalmassá tehető kisebb hagyományos postacsomagok standard idejű belföldi kézbesítésére is. Mivel jellemzően mindkét tevékenység a tagállamokban meghatározott egyetemes szolgáltatási körbe tartozik, az inkumbens szolgáltatók portfóliója mindkét tevékenységet tartalmazza.

Ezzel szemben az alapvetően expressz csomagküldeményekre specializálódott szolgáltatók jelentős belépési korlátokkal szembesülnek: egyfelől a postai levélküldemények kézbesítése a piacnyitás előtt nem volt engedélyezett, és a szolgáltatás a legtöbb tagállamban ma is engedélyköteles, másfelől a szolgáltatáshoz szükséges infrastruktúra kialakítása az egyetemes szolgáltatáshoz hasonló szolgáltatási paraméterek mellett jelentős többletráfordítást igényelne még a piacnyitást követően is.

További különbséget szükséges tenni mindkét piacon belül a belföldi és a határon átvéelő, nemzetközi kézbesítések, illetve utóbbin belül a külföldről belföldre és belföldről külföldre irányuló küldemények között is, mivel a küldemények címzettjének földrajzi elhelyezkedéséből és távolságából eredően mind a fogyasztói igények, mind a szolgáltatók számára releváns logisztikai követelmények is lényegileg eltérnek.¹²

Az alapvető szolgáltatásjellemzők közé tartozik még a kézbesítés gyorsasága és megbízhatósága, amely jellemzők szerint elkülöníthető a nagyobb hozzáadott értékű expressz- és a standard idejű szolgáltatás.¹³

További érdemi szegmentálás lehetséges a küldemények feladó fél szerinti megkülönböztetésével is: a szolgáltatás fogyasztóinak igényei, a számukra nyújtandó szolgáltatás jellemzői (például volumen, előkészítési követelmények) és az ehhez tartozó egyedi árképzés külön piacra sorolja az üzleti és lakossági fogyasztókat.¹⁴

A fogadó fél típusa (üzleti vagy lakossági) szerint ugyan nem alakult ki különbségtétel az európai esetjogban, de az, hogy címzettek-e a küldemények, a verseny szempontjából lényeges megkülönböztetésnek bizonyult. Ennek értelmében a címzett és címzetlen küldemények külön piacra sorolódnak az alapvető keresleti tényezők (a pontos cím/címzett meghatározottságán felül az átlagosan igényelt volumen, az előkészítési, illetve kézbesítési követelmények) és a kínálati oldalon jelentkező belépési korlátok lényeges eltérései miatt.¹⁵

Határozott piacdefiníciós állásfoglalás nélkül ugyan, de a belföldi levélküldemények piacán belüli, a verseny körülményeit pontosabban tükröző további szegmentálás is megjelent a közösségi esetjogban: az 1. egyedi lakossági levelek mellett megkülönböztetve az adminisztratív levelek (például bankszámlakivonat, számlalevél), rendszeres kiadványok (például újság) és címzett reklámküldemények alkotta 2. üzleti levélküldeményeket (4. táblázat).¹⁶

¹² Lásd például COMP/M.3971. *Deutsche Post/Exel* (2005) 22–24. bekezdés és COMP/C/38.170. *REIMS II renotification* (2003) 70–76. bekezdés.

¹³ Lásd például M.102. *TNT/Canada Post/DBP Postdienst/La Poste/PTT Poste & Sweden Post* (1991) 20. bekezdés.

¹⁴ Lásd például: COMP/M.1915. *The Post Office/TPG/SPPL* (2001) 25. bekezdés, COMP/M.5152. *Posten AB/Post Danmark A/S* (2009) 15–17. bekezdés, COMP/M.6503. *La Poste/Swiss Post/JV* (2012) 22. bekezdés.

¹⁵ *La Poste/Swiss Post/JV* 23. bekezdés, C-209/10. *Post Danmark versus Konkurrencerådet* (2012) 3. bekezdés; COMP/M.5152. *Posten AB/Post Danmark A/S* (2009) 16–17. bekezdés.

¹⁶ COMP/M.5152. *Posten AB/Post Danmark A/S* (2009) 18. bekezdés

4. TÁBLÁZAT • A postapiacok szegmentálása a bizottsági esetjog alapján

	Belföldi küldemények	Nemzetközi küldemények	
	belföldi feladó és címzett	külföldről belföldre	belföldről külföldre
Levélküldemények	Egyedi lakossági magánlevelek		
	Szociális és hivatalos kommunikáció		
	Üzleti levelek		
	Adminisztratív levelek (például számlák, kivonatok, szerződések, értesítések)		
	Rendszeres kiadványok (például katalógusok, sajtótermékek)		
Expressz- és csomagküldemények	Reklámküldemények		
	Címzett	Címzetlen	
		B2X	
		C2X	
	Standard kézbesítési idő	Expressz kézbesítési idő	

Annak ellenére, hogy egy adott országos kiterjedésű postai infrastruktúrával és a legszélesebb szolgáltatáskínálattal rendelkező inkumbens alkalmas lehet a postai szolgáltatások akár teljes körének integrálására, az egyes postai szolgáltatások jól elkülöníthető piacain kénytelen versenyezni más nemzetközi vagy helyi, adott esetben specializált szolgáltatókkal. Az inkumbens szereplők kiterjedt portfóliója miatt ugyanakkor az egyes piacok megnyitásának versenyre gyakorolt hatása nemcsak a közvetlenül érintett, de a szolgáltatási körükbe tartozó más piacokon is jelentkezhet, és érdemben befolyásolhatja, korlátozhatja vagy akár élnékhetheti a kialakuló verseny intenzitását.

Az inkumbens szolgáltatók piaci pozíciójának vizsgálatából kiderül, hogy az inkumbens szereplő a legtöbb piacon egyértelműen domináns (egyes piacokon akár monopol-) pozícióban van, és rendelkezik az ismertség, valamint a meglévő szolgáltatás- és ügyfélportfólió előnyeivel. Ezzel szemben az új belépők inkább a specializáció és hatékonyság előnyeire építhetnek. Az újonnan megjelenő postai szolgáltatóknak azonban még a belépést gátló, illetve versenyhátrányt okozó szabályozási akadályok elhárultával is számolniuk kell a piacait védő inkumbens stratégiai kizorító magatartásával.

Versenyproblémák a postai piacnyitás időszakában

Mivel a postai tevékenység természetes monopólium jellege nem bizonyított, és bizonyos szolgáltatásokra ez a mai technológiák mellett biztosan nem is áll fenn, a verseny hiánya jelentős részben a verseny tudatos kizárásának, a jogi monopólium fenntartásának következménye volt. A liberalizációt megelőző időszakban az állami szabályozás valójában döntően a mesterségesen fenntartott monopóliumot védte és szolgálta a társadalmi jólét maximalizálása ellenében. A liberalizáció értelme éppen

az, hogy az állam a jólét növelését és nem a monopólium és az azzal járó negatív jóléti következmények fenntartását támogatja a verseny engedésével, esetleg pártolásával.

A monopólium a különböző postai piacokról történő lassú visszavonásának időszakájában meghatározó általános piaci jellemző, hogy van egy domináns pozícióban lévő szereplő, az inkumbens postavállalat, amely stratégiai lépésekkel reagál a verseny megjelenésére és erősödésére a belépéssel érintett piacokon. Az inkumbensi reakció célja, hogy minél inkább csökkentse a verseny érvényesülését, és nehezítse a versenytársak piaci térnyerését. Az ágazati szabályozás befolyásolása és a lobbizás is része a verseny kibontakozását akadályozó postai inkumbens magatartásának, ezt azonban itt nem tárgyaljuk. Jelen fejezetben csak a verseny térnyerését nehezítő piaci magatartással foglalkozunk.

A versenytársak térnyerését legális, piackonform eszközökkel és versenyellenes magatartással is lehet akadályozni. Piackonform megoldás például, ha az inkumbens postai szereplő él az általa élvezett méret-, sűrűség- és választékgazdaságosság előnyével, hatékonyságot növelve csökkenti fajlagos költségeit, csökkenti árait, és ezzel szerez előnyt a versenyben. Ezzel szemben tipikusan versenyellenes magatartás és a versenytársak kiszorítását célzó visszaélés például a ragadozó árazás alkalmazása (amikor céljában és hatásában is bizonyíthatóan erről van szó). A valóságban azonban nem minden fekete vagy fehér, és a versenyjogi értékelés szempontjából csak egy mélyebb elemzés és bizonyítási eljárás képes különbséget tenni az egyes stratégiák között. A stratégiai belépési korlátoknál volt szó arról, hogy vannak olyan akadályok, amelyekkel egy új belépő az inkumbens szereplő védekező vagy éppen támadó piaci magatartása következtében szembesül. Az ilyen inkumbensi magatartás ugyanakkor nem feltétlenül ütközik a versenyjogba, előnyt lehet szerezni jogszerűen is, s ez része a normál versenyzői magatartásnak. A versenytársnak egy ügyes lépéssel közvetve okozott hátrány – és különösen a hozzájuk képest megszerzett előny – még nem jelent feltétlenül versenyellenes magatartást, ha a végfogyasztóra gyakorolt hatást nézzük. A nagyfogyasztóknak adott és költségelőnyök által indokolt kedvezmények vagy a szolgáltatások együttes értékesítése például versenykonform és egyben a fogyasztói jólétet növelő hatású gyakorlat is lehet.

Az elmúlt évtizedben számos postai versenyügyi vizsgálatára került sor uniós és tagállami szinten is. Ezekből kiderül, hogy van olyan magatartás, amelyet a versenyhatóság vizsgált és nem találta visszaélésszerűnek (tehát jogszerű piaci magatartás), és van olyan, amely a hatóság és a bíróság ítélete alapján versenyellenesnek bizonyult. A következőkben a tipikus versenyproblémákat tekintjük át az elmúlt évtized versenyügyein keresztül, amelyek közül kiemelt figyelmet fordítunk azokra, amelyek valamilyen eljárási fázisban (versenyhatósági vagy valamilyen bírósági fellebbviteli szinten) jogsértés megállapításával zárultak.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés a verseny tisztasága szempontjából három fő klasszikus versenyjogi területre koncentrál:

- versenykorlátozó megállapodások (101. cikk),
- gazdasági erőfölénnyel való visszaélés (102. cikk),
- fúziószabályozás (103. cikk alapján a Tanács 139/2004/EK rendelete).

E három területhez jön még egy negyedik, a tiltott állami támogatások témája (106. cikk), amelyet viszont nem minden tagállamban a versenyhatóságok értékelnek (többek között Magyarországon sem).

A figyelmet érdemlő postai versenyügyek elsöprő többsége, különösen tagállami szinten, az erőfölénnyel való visszaélés különböző lehetőségeivel kapcsolatos. Jelen alfejezetben tehát legnagyobb figyelmet a 102. cikkbe ütköző piaci magatartással kapcsolatban felmerült ügyeknek szenteljük, de röviden foglalkozunk a fúziók és az állami támogatások témakörével is.

A piaci erővel rendelkező vállalkozás több formában is visszaélhet piaci erejével úgy, hogy ezzel megkárosítja a fogyasztókat. A kizsákmányoló visszaélésszerű magatartás közvetlen hatásúak, a visszaélés közvetlenül a fogyasztó (aki nem versenytárs más piacon) megkárosítására irányul, mint például a túlzó árazás vagy esetleg egyes árdiszkriminációs megoldások esetén. A közvetett hatású visszaélés, a versenytársra hat, a fogyasztó pedig a versenytárs kiszorítása vagy gyengülése miatt közvetve szenved hátrányt. A közvetett hatású erőfölénnyel való visszaélés, vagyis a kiszorító magatartás lehet horizontális és vertikális, mindkettő lehet árjellegű és nem ár jellegű. Ezt az egyszerűsített tipológiát foglalja össze 5. táblázat¹⁷:

5. TÁBLÁZAT • A kiszorító magatartás típusai

	Horizontális	Vertikális
Árjellegű	Ragadozó árazás Kedvezmények	Árprés
Nem ár jellegű	Árkapcsolás	Kiszolgálás megtagadása

A kiszorító, kizáró magatartás tehát első körben a versenytársak számára jár kedvezőtlen hatással, míg a fogyasztó közvetlenül nem is szenved hátrányt. A fogyasztókat érintő negatív hatás akkor lép fel, amikor a versenytárs(ak) már kiszorult(ak) a piacról, így az egyedül maradt vállalat már közvetlenül is visszaélhet piaci erejével a fogyasztókkal szemben. Ezért van az, hogy a kiszorítónak tűnő magatartásról előbb ki kell deríteni, hogy valóban kiszorító hatású-e, és ha igen akkor ez a kiszorítás káros hatással van-e a fogyasztókra. Egy gyanús esetről nem lehet tehát eleve eldönteni, hogy versenyellenes, vagy sem, az ilyen ügyeket ezért érdemben kell vizsgálni.

Az elmúlt években komoly fejlődés történt a 102. cikk szerinti ügyek értékelésében, és pozitív változás volt abban a tekintetben is, ahogy a közgazdasági megközelítés és az ügyek érdemi, hatásalapú megítélése egyre inkább teret nyert a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok megközelítéseiben, valamint a bíróságok ítélkezési gyakorlatában is – szemben a formai megközelítéssel. Egy közgazdász számára ugyan nyilvánvaló, hogy elsősorban a hatásalapú megközelítésnek van ezekben az ügyekben

¹⁷ Lásd erről általánosan Bishop–Walker [2011] és kifejezetten postai vonatkozásban Geradin–Henry [2010].

létjogosultsága, a hatások érdemi vizsgálata nélküli, pusztán formai megközelítés azonban még mindig jelen van.

A postai verseny meghatározó jellemzője, hogy az inkumbens szereplő a postai szolgáltatások számos szegmensében domináns, ám a leginkább megtámadható szegmensekben komoly kihívással szembesül az új belépők megjelenése következtében. Az új belépők általában a nagy (volumenű és értékű) postai forgalmat bonyolító költség- és/vagy minőségérzékeny üzleti ügyfelek forgalmát szeretnék megszerezni. A verseny korai szakaszában egyértelmű, hogy az inkumbens nemzeti postavállalat rendelkezik piaci erővel, visszaélni is ő tud a fogyasztók vagy versenytársak kárára. A postai szektorban előforduló, a 102. cikk hatálya alá tartozó versenyügyek mindegyike az inkumbens postai szolgáltatók üzleti gyakorlatát érinti.

A versenyügyek típusai

Az elmúlt bő egy évtizedben számos, emblemikus, uniós szinten vizsgált postai ügy volt, amely nemcsak a postai piacok problémáit jelzi, hanem ezzel párhuzamosan a versenyjogi gyakorlat fejlődését is tanúsítja. Mivel az elmúlt időszak postai versenyügyeit számos elemző írás összefoglalja (*WIK* [2013], *Copenhagen Economics* [2012], *Ecorys* [2005], *Geradin–Henry* [2010]), itt most nem a konkrét ügyeket tárgyaljuk, hanem inkább az azokban felmerülő versenyproblémák lényegére igyekszünk rávilágítani. Azokat a tipikus inkumbensi stratégiákat kívánjuk áttekinteni, amelyek esetében felmerült a versenyellenes magatartás gyanúja. E gyanú kivizsgálása után a versenyhatóság és ez után a bíróság döntött, hogy jogsértő volt-e az alkalmazott gyakorlat, vagy sem, nem minden ügyből lett tehát elmarasztaló ítélet.

A *WIK* [2013] postai tanulmány a legfrissebb, amelyik a 2010–2013 közötti tagállami postai versenyügyeket foglalja össze.¹⁸ A legtöbb eljárást (7) a kedvezmények témájában folytatták le ebben az időszakban, ezt követi a ragadozó árazás (4) és az árdiszkrimináció (3) esete. Ezenkívül előfordult még a kiszolgálás megtagadása, árukapcsolás és horizontális megállapodás is.¹⁹

¹⁸ Hasonló összefoglaló található a *Copenhagen Economics* tanulmányában is. Az itt áttekintett ügyek részben átfednek a *WIK* [2013] tanulmányban szereplőkkel, de a *Copenhagen Economics* [2012] tanulmány egyrészt korábbi, így a legújabb ügyek nincsenek benne, másrészt időben messzebbre nyúl vissza. A *Copenhagen Economics* [2012] tanulmányban a verseny- és ágazati szabályozók válasza alapján közli, hogy a nemzeti hatóságoknak a 2000-es évek közepétől vizsgált postai ügyei hogyan oszlottak meg a vizsgált jogsértés típusa és az érintett piaci szegmens alapján. A tanulmány összefoglaló számaiból látszik, hogy a versenyhatóságok az áttekintett bő évtizedes periódusban döntően árazással összefüggő kizsároló viselkedéssel kapcsolatos ügyeket vizsgáltak, s meghatározóan valamilyen üzleti szereplőknek nyújtott versenyzói levél-, illetve kézbesítési szolgáltatás volt a vizsgálatban érintett piac.

¹⁹ Néhány ügyben többféle potenciális versenyjogsértés lehetőségét is vizsgálták, így van átfedés is az ügykategóriák között.

Az ügyekben érintett piaci szegmens leginkább az üzleti levél, a címzett, illetve a címzetlen reklámküldemények és a kézbesítés területe volt. Bár az erőfölénnyel való visszaélés egyik legtipikusabb közvetlen módja a túlzó árazás, ami a kizsákmányolható fogyasztókkal szemben előfordult a postai üzleti gyakorlatban is, ezzel itt két okból nem foglalkozunk. Egyrészt ilyen, a fogyasztók közvetlen megkárosításával kapcsolatos postai versenyügy az elmúlt években nem volt. Másrészt ez pont az a terület, amire a postai ágazati szabályozás érvényes, és ennek megakadályozása általában az ágazati szabályozó hatóság explicit feladata. Hasonlóan a fogyasztói relációban megvalósított árdiszkrimináció kérdését sem tárgyaljuk, mert ez inkább speciális esetnek tekinthető a versenyszabályozás szempontjából.²⁰

Horizontális kizorító magatartás

Itt a postai piacon tapasztalt, talán leggyakoribb versenyproblémát, a versenytársak kizorítását célzó eseteket tárgyaljuk. Az inkumbens postai szolgáltatók igen gyakran élnek a vevőknek adott kedvezmények eszközével. Ez lehet versenykonform, de versenyellenes is.

Kedvezmények • A kedvezményekkel kapcsolatos tipikus versenyprobléma ragadozó magatartás jellegű. Egy kedvezmény akkor lehet versenykorlátozó, ha valamilyen – jellemzően üzleti – ügyfélkörnek nyújtott szolgáltatás esetében az inkumbens postai szolgáltató olyan célzott kedvezményeket ad, amit a versenytársak vélhetően vagy ténylegesen nem tudnak megadni, így kiszorulhatnak a piacról. Az ügyekben előforduló kedvezmények különféleképpen lehetnek, így például 1. mennyiségi árkedvezmény, 2. visszamenőleges kedvezmény, vagy 3. szelektív árkedvezmény.

A kedvezmény egyik oldalról az árdiszkrimináció egy formája, ami önmagában többnyire nem jelent versenyjogi problémát. Egy ilyen árazás akkor lesz versenyellenes, ha alkalmas a hatékony versenytárs kizorítására. A kedvezmények megítélése még mindig ellentmondásos terület a 102. cikkkel összefüggésben érvényes versenyjogi gyakorlatban, de az elmúlt időszakban pozitív elmozdulás történt a korábbi forma alapú megközelítéstől a hatás alapú megítélés felé, amit jelentősen segített, hogy a Bizottság 2009-es iránymutatása már ezt a megközelítést tartalmazta (EK [2009]). Fontos látni, hogy a kedvezmények alkalmazása része a normális üzleti gyakorlatnak. Ez azzal is elismerése került, hogy kedvezmény kizorító hatásának megítélésénél

²⁰ A káros árdiszkrimináció egyik tipikus korai postai esete a Deutsche Post II. ügy volt, amelyben a Deutsche Post (DP) felárat számított az Angliából érkező, de németországi referenciát tartalmazó levelekre, amivel a DP az úgynevezett remailing tevékenységnek (az eredeti feladó címének cseréje a megfelelő helyi címre) akarta elejét venni. A Bizottság azonban diszkriminatívnak ítélte a DP gyakorlatát, mivel az Egyesült Királyságból érkező szolgáltatók küldeményét különbözőképpen kezelte attól függően, hogy németországi referenciát tartalmaztak, vagy sem, ezzel hátrányt okozva az ilyen referenciát megjelölő brit csomagküldő szolgáltatóknak az ilyen megjelölést nem használókkal szemben [COMP/C-1/36.915 *Deutsche Post AG/Interception of cross-border mail* (2001)].

érvényesített standard szerint az ár nem lehet alacsonyabb, mint amit a domináns vállalattal azonos hatékonyságú versenytárs (*as efficient competitor, AEC*) alkalmazna.

A kedvezmények közül az egytermékes mennyiségi árkedvezmény kérdése a legegyszerűbb – már a korábbi versenyjogi gyakorlat is elfogadta azt, hogy itt érdemi vizsgálat alapján kell ítélni. A Bizottság a *Deutsche Post I.*-ügyben²¹ (egytermékes mennyiségi kedvezmény) és a *Hays*-ügyben²² (többtermékes mennyiségi kedvezmény) is jogsértőnek találta az inkumbens szereplő által alkalmazott gyakorlatot. Valójában a mennyiségi kedvezmény igazolható, ha a kedvezmény mértéke nem nagyobb, mint amennyit a volumen nagyságával összefüggésbe hozható átlagköltség csökkenés indokol. A többtermékes esetben a vásárolt összérték után adott mennyiségi kedvezmény már problémás lehet, mivel a kedvezmény egyszerre több termékpiacot érint, amelyeken különbözők a versenyviszonyok. Ilyen esetben ahhoz hasonló kárelérmélet alapján lehet elmarasztalni az adott üzleti gyakorlatot, mint amelyik az árukapcsolás esetén merül fel. Ez a probléma tipikusan előfordulhat a többtermékes inkumbens postai szolgáltatók üzleti gyakorlatában.

A hűségkedvezményeket a Hoffman-La Roche-esetben²³ hozott ítélet alapján a későbbi ítélkezési gyakorlat eleve versenykorlátozónak tekintette. A hatásalapú vizsgálat és az azonos hatékonyságú versenytárs (*AEC*) teszt elvi bevezetésével azonban a hűségkedvezmények megítélését is csak egy olyan érdemi vizsgálatot követően, egyedileg lenne indokolt kialakítani, amely alapján egyértelműen elválasztható egymástól a verseny szempontjából jogsértő és az elfogadható üzleti gyakorlat. A svéd versenyhatóság például 2012-ben a hatásalapú megközelítést alkalmazta, és e szerint nem találta kizszorító hatásúnak a Posten által adott mennyiségi és hűségkedvezményt.²⁴

A visszamenőleges kedvezmények kérdése már problémásabb, mivel ez nemcsak alacsonyabb átlagárat, hanem a kedvezményhatárt átlépve bizonyos mennyiségig negatív határarat is jelenthet, ami a nagyfogyasztókat a kedvezmény realizálása érdekében arra ösztönzi, hogy még csak részlegesen se forduljanak egy versenytárshoz, mivel akkor elesnének ettől a kedvezménytől.²⁵ A visszamenőleges kedvezmény egytermékes esetben csak akkor tűnik problémának, ha nem felel meg az *AEC*-tesztnek. Ha azonban több termékre/szolgáltatásra vonatkozik a kedvezmény (hasonlóan a vásárolt összérték után adott kedvezményhez), és például a termék- vagy szolgáltatás piacok egy részén nincs verseny, akkor a kedvezményrendszer a versenyzői piacon visszatarthatja a vevőt attól, hogy más postai szolgáltatóhoz váltson.

²¹ COMP/35.141 *Deutsche Post AG*. (2001).

²² COMP/37.859 *De Post-La Poste* (2002). eset (1979)..

²³ *Hoffmann-La Roche & Co. AG kontra Bizottság* 85/76. eset (1979).

²⁴ *Posten/Konkurrensverket* 262/2011.

²⁵ Fontos látni, hogy a visszamenőleges kedvezményeknél sem lehet csak a határarat figyelni, egy ilyen kedvezmény költségalapon adható úgy, hogy a határártól függetlenül az nem minősül ragadozó jellegűnek.

A visszamenőleges kedvezményeknek ezzel az úgynevezett elszívó hatásával (*suction effect*) a versenyzői szolgáltatás alternatív nyújtója akkor sem képes versenyezni, ha abban a szolgáltatásban ugyanolyan hatékony (valójában még akkor sem biztos, ha hatékonyabb), mint az inkumbens postai szolgáltató (*Bishop–Walker* [2011] és *Copenhagen Economics* [2011]). Dániában és Svédországban is a visszamenőleges kedvezményekkel vádolta az inkumbens szolgáltatót az alternatívát nyújtó Bring City Mail. A dán versenyhatóság 2009-ben jogsértőnek találta Post Danmark kedvezménypolitikáját és a döntést a dán fellebbviteli bíróság is helyben hagyta,²⁶ Svédországban pedig egy hasonló ügyben a versenyjogi ügyekre specializált bíróság, a Market Court 2011-ben eltiltotta a Postent a visszamenőleges kedvezményrendszer alkalmazásától.²⁷

A szelektív árkedvezmény olyan árdiszkrimináció, amikor a domináns postai szolgáltató valamelyik riválisának ügyfélkörébe tartozó vevőnek ad személyre szabott kedvezményt, ami például nem érhető el minden hasonló mennyiséget fogyasztó vevőnek. Ez a kedvezménypolitika eszközeivel folytatott, személyre szabott árdiszkrimináció önmagában még lehet hatékony, de ragadozó magatartás esetén felerősítheti annak hatását, azaz nagyobb eséllyel lehet káros.

Szelektív kedvezmények és diszkrimináció miatt találta jogsértőnek a román állami posta gyakorlatát a versenyhatóság 2010-ben az üzleti levél és a címzett reklámküldemények piacán, amiért egy céget, az Infopresst külön kedvezményben részesített.²⁸

A legnagyobb horderejű és postai tárgyú, de az ágazaton is túlmutató hatású diszkriminatív kedvezmény ügy a Post Danmark esete volt, amely 2004-ben kezdődött. A versenytárs Forbruger Kontakt a címzetlen reklámküldemények piacán vádolta meg a Post Danmarkot azzal, hogy versenyellenes módon nyújt szelektív és diszkriminatív kedvezményeket a nagy szupermarketláncok számára. 2004-ben a dán versenyhatóság jogsértőnek találta a Post Danmark viselkedését, ezt a fellebbviteli bíróság (Competition Appeal Tribunal) 2005-ben helybenhagyta, a felsőbíróság (High Court) 2007-ben úgyszintén.²⁹ Az ügy a fellebbezés után a dán legfelsőbb bíróságnál (Supreme Court) landolt, amely kérdést intézett az Európai Unió Bíróságához (CJEU). Az Európai Unió Bíróságának 2012-es Post Danmark ítélete³⁰ (a Bizottsági iránymutatás szellemiségét követve) kimondja, hogy a szelektív árazás, ha költség fölötti, akkor nem tilos és a tényleges vagy lehetséges kizáró hatást bizonyítani kell. A bíróság ítélete azt mondja, hogy ha az ár az átlagos összköltség (*Average Total Cost, ATC*) alatti, de az árban megtérül a költségek nagy része (azaz az ár nem kisebb, mint a hosszú távú átlagos növekményköltség, *LRAIC*), akkor az önmagában nem tekint-

²⁶ *Bring City Mail/Post Danmark* http://konkurrenceafgorelser.dk/sites/decisions/files/decisions/post_danmark_mod_konkurrenceraadet_0_0.pdf.

²⁷ *Bring City Mail/Posten* (MD 2011:14, Bring City Mail AB mot Posten Meddelande AB).

²⁸ *Direct marketing e.a./Posta Romana* 52/2010

²⁹ *Forbruger-Kontakt/Post Danmark*

³⁰ C-209/10. *Post Danmark versus Konkurrencerådet* (2012).

hető versenykorlátozónak.³¹ A dán legfelsőbb bíróság az Európai Unió Bíróságának véleményére is támaszkodva megvizsgálta a költségeket és úgy találta, hogy a Post Danmark üzleti gyakorlata nem volt jogsértő, mert az ár ugyan az átlagos összköltség alatti, de az átlagos növekményköltség (*Average Incremental Cost, AIC*) fölötti volt.³²

Ragadozó árazás • A ragadozó magatartás és árazás célja a versenytárs kiszorítása költség alatti árakkal. A költség alatti árazás akkor nyeri el értelmét, ha a versenytárs kiszorulása után lehetőség van az árak költség feletti szintre emelésére. Ez a viszszeresítő hatás ugyanakkor elég nehezen bizonyítható, és az európai esetjog azt mutatja, hogy ez nem is egy szükséges bizonyítási elem. A klasszikus AKZO-teszt alapján, ha az ár tartósan a domináns vállalat átlagos változó költsége (*Average Variable Cost, AVC*) alatt van, akkor önmagában vélelmezhető, hogy ragadozó viselkedésről van szó (hacsak a vállalkozás nem képes ezt megcáfolni), *AVC* és *ATC* közötti árazás esetén pedig további bizonyítékokra van szükség a jogsértés megállapításához. A 102. cikkhez fűzött jelenlegi iránymutatás ennél némileg szigorúbb tesztet ír elő, a ragadozó viselkedés automatikus vélelmezéséhez az kell, hogy az ár kisebb legyen, mint a szolgáltatás átlagos elkerülhető költsége (*Average Avoidable Cost, AAC*), illetve további bizonyítékokra van szükség az átlagos elkerülhető és hosszú távú átlagos növekményköltség (*AAC, LRAIC*) között mozgó árak esetén.

Az utóbbi évek egyetlen ragadozó árazásos ügye, a 2011-es TNT/Poste Italiane-ügy³³ volt, amit az olasz versenyhatóság vizsgált. A Poste Italiane a tényleges és potenciális TNT-ügyfeleknek a garantált kézbesítési idejű szolgáltatásokat költség alatti áron kínálta. A hatóság a költségeket megvizsgálva azt találta, hogy a Poste Italiane *LRAIC* alatti áron nyújtotta a szolgáltatást, s ez a magatartás a hatóság szerint ragadozó árazás volt. A versenyhatóság azt is megállapította, hogy a Poste Italiane ugyanezt a ragadozó stratégiát alkalmazta egyes regionális hatóságok által lefolytatott tendereken is. A holland hatóság 2009-ben a TNT címzett nyomtatványokkal kapcsolatos piaci viselkedését vizsgálta bejelentés alapján, de azt találta, hogy a TNT árai *LRAIC* felett voltak, így nem állapított meg jogsértést (*NAC* [2009]).

Árukapcsolás • Az árukapcsoláshoz fűződő kárelmélet lényege, hogy az erőfölényben lévő inkumbens szereplő a kapcsoló termékek egyikének piacán meglévő piaci erejét a másik – azaz a kapcsolt termék piacára átvíve – a versenytársait kiszorítja az utóbbi piacról. A kapcsolt termékek lehetnek horizontális vagy vertikális viszonyban, így ennek függvényében az árukapcsolás lehet horizontális, vagy vertikális kiszorító magatartás is.

³¹ E tekintetben érdekes Mengozzi [2011] főtanácsnok különvéleménye, amely szerint az *ATC* alatti, de *LRAIC* fölötti ár is lehet versenykorlátozó, ha az átlagköltség megtérülését a szabályozott szolgáltatás profitja (kereszt)finanszírozza.

³² Hojesteret Judgment delivered on 15 February 2013. Post Danmark A/S vs. The Danish Competition Council Case no. 2/2008

³³ A413 – TNT Post Italia/Poste Italiane. Provvedimento n. 23065. (2011).

A postai szolgáltatások sokfélék, egy fogyasztó több postai szolgáltatást is használ, és más, nem postai szolgáltatások is kapcsolódhatnak egyes postai szolgáltatásokhoz. Ilyen lehet például a küldemény-előállítás, amit a tömeges levélfeladó fogyasztók (bankok, közműszolgáltatók, állami intézmények) vesznek igénybe. Ez a szolgáltatás ugyan vertikálisan kapcsolódik a tömeges levelek (üzleti levelek) feladásához, de a tömeges küldemény előállítása versenyzői szolgáltatás. Amennyiben a postai szolgáltató végez ilyen tevékenységet, felmerülhet az árukapcsolás lehetősége, amivel a postai szolgáltató a tömeges levelek piacán meglévő erejét átviheti a küldemény-előállítás piacára.³⁴

Vertikális kizorító magatartás

Árprés • Árprés mindig vertikális kapcsolatban merül fel, amikor egy integrált szereplő versenyez a piacon egy olyan szereplővel, amelynek az ügyfelek kiszolgálásához valamilyen nagykereskedelmi jellegű hozzáférésre³⁵ van szüksége az integrált szereplő nélkülözhetetlen eszközt jelentő szolgáltatásához. Az integrált szereplő kizoríthatja versenytársát, ha ezt a hozzáférést olyan drágán adja, amivel a fogyasztónak nyújtott teljes szolgáltatást a nem integrált versenytárs csak az integrált szereplő áránál magasabb áron tudja nyújtani (a magasabb inputköltségei miatt).

A vertikális kizorítás elsősorban árdiszkriminációnak tűnő, valójában azonban inkább árprés jellegű visszaélést mutató példája a bpost esete. A belga versenytanács a bpost (Belgian Post Group) állami szolgáltatót 2012-ben elmarasztalta a címzetlen küldemények piacán alkalmazott diszkriminatív kedvezmények miatt, mivel különbséget tett a nagy levélfeladók és a kisebb feladók forgalmát összegyűjtő szereplők, az úgynevezett konszolidátorok számára megszabott díjakban.³⁶ Ezt a költségszempontról indokolatlan diszkrimináció azt a célt szolgálta, hogy megvédje az inkumbens piaci pozícióját a nagyfeladók piacán.

A konszolidátorok kezelése a postai verseny egyik érdekes kérdése. E kérdés kezelése kapcsán jól látszik, hogy piaci hatását tekintve miben különbözik a versenyhatóság *ex post* és az ágazati szabályozó hatóság *ex ante* megközelítése. Az ágazati szabályozó a kívánt jóléti hatás érdekében *ex ante* dönthet úgy, hogy a konszolidátorok számára diszkriminációmentes hozzáférést kell adni, azaz olyan árakat, mint amit a nagy ügyfelek kapnak, még akkor is, ha ők nem valódi feladók csak aggregátorok.

³⁴ A Vj-167/2001/52. számú ügyben a GVH éppen ezt vizsgálta, és ezért marasztalta el végül a Magyar Postát.

³⁵ Itt a postai piacon szándékosan kerüljük az upstream/downstream kifejezések használatát, mert a piac kétoldalú jellege miatt ez zavart okoz. A szabályozás ugyan downstream hozzáférésként azonosítja a szortírozást, és kézbesítést, amit a küldemények összegyűjtését végző szolgáltatók vehetnek igénybe a címzettekhez való eljuttatáshoz (lásd például ERGP [2012]). A konszolidátorok ügyfeleiknek nyújtott szolgáltatása a gyűjtés azonban a piacnak ezen az oldalán downstream, amihez upstreamként kell a küldemények eljuttatását igénybe venni. Az egyirányú vertikális kapcsolatra utaló fogalomhasználat ezért zavart okoz. Így inkább az ilyen fogalmi zavaroktól mentes kiskereskedelmi/nagykereskedelmi terminológiát használjuk.

³⁶ *Publmail/bpost* 2012-P/K-32

A versenyhatóság azonban egy ilyen ügyben csak a probléma felmerülése után, érdemi hatásalapú vizsgálattal értékelhet.

Árpréses ügyek előfordulhatnak a postai piacok kapcsán, ám erre csak ott kerülhet sor, ahol a szabályozási előírások a fogyasztóknak nyújtott szolgáltatáshoz biztosítják a nagykereskedelmi hozzáférési szolgáltatást, így a szolgáltatás nem tagadható meg, az ára ugyanakkor nem szabályozott. Az ilyen árpréses ügyek gyakran határesetet képeznek a verseny- és az ágazati szabályozás között. A probléma megoldása adott esetben a nagykereskedelmi hozzáférési szolgáltatás ára fölötti árreszminimum meghatározása lehet, ami alá az integrált inkumbens sem mehet. Ilyen eset volt például, amikor a brit ágazati szabályozó hatóság, az Ofcom árreszminimumot írt elő 2009–2012 között a Royal Mail számára (*Ofcom* [2011]).

A hozzáférés vagy a nagykereskedelmi szolgáltatás megtagadása • Egyértelmű kizáró stratégia a nagykereskedelmi szolgáltatás megtagadásának esete, amikor a domináns helyzetben lévő integrált szolgáltató megtagadja versenytársától a kiskereskedelmi szolgáltatás nyújtásához nélkülözhetetlen hozzáférést vagy nagykereskedelmi szolgáltatást. Bár ilyen helyzetek előfordulhatnak, ezeket nem igazán szerencsés versenyjogi keretben vizsgálni, legfeljebb akkor, ha egy korábban vagy másnak már nyújtott szolgáltatásról van szó. A nagykereskedelmi hozzáférés kérdését – hasonlóan a hírközlési vagy energiapiaci szabályozáshoz – a postai szektorban is alapvetően ágazati szabályozási eszközökkel célszerű rendezni.

Fúziók

A postai szektorban a fúziókontroll szerepét a különböző tanulmányok csak az európai kontextusban tárgyalják, s ezek a fúziók elsősorban, bár nem kizárólagosan a nemzetközi küldeményforgalmat érintik. A belföldi postapiacot is érinthetik azonban jelentős fúziók, amennyiben az inkumbens posta a vásárló. Ebből a szempontból leginkább a vertikális és/vagy portfólióhatással járó fúziók az érdekesek. A portfólióhatás kiaknázásának piaci jelentősége éppen az, hogy ez lehet az inkumbens postai szolgáltató egyik előremenekülési iránya, amivel ráadásul képes megnövelni a stratégiai belépési korlátokat is. Mivel a postai szolgáltatás amúgy is számos különféle szolgáltatásból áll, amiben az egyik közös elem az, hogy ugyanazon eszközökkel és ugyanazzal a munkaerővel és/vagy ugyanazon a helyen nyújtják, a szolgáltatási kör bővítése ésszerű gazdasági megközelítésnek látszik, különösen akkor, ha az egyetemes szolgáltatás előírásai folytán bizonyos kiszolgálási kapacitások (hivatalok, alkalmazottak, járművek stb.) fenntartására van szükség. Ilyen helyzetben ésszerű egy a meglévő kapacitás fix költségeinek jobb megtérülését biztosító, széles portfólió kialakítása. A postai szolgáltató ésszerű terjeszkedése más piacokon azonban problémát okozhat ezeken a nem postai piacokon. A versenyhatósági fúziókontroll egyik fontos szerepe éppen ezeknek a sokszor nem is triviális portfólióhatásoknak a vizsgálata lehet a potenciális károk megelőzése érdekében.

Állami támogatási ügyek

A postai piacok torzítását nem csak az inkumbens postai szolgáltató viselkedése okozhatja. A nemzeti postavállalatok hagyományosan állami tulajdonban voltak, s a legtöbb országban az állam tulajdonrésze még ma is 100 százalékos. A posta ráadásul a tevékenység nagy élőmunka-igénye miatt az egyik legnagyobb nemzeti foglalkoztató. A postai szolgáltatás egyike a fontos gazdasági érdekű szolgáltatásoknak (*Services of General Economic Interest*), ami szintén magyarázza a nagyobb állami figyelmet. Az állam tehát több szerepben is fontos érintettje a postai piaci működésnek. Az inkumbens postai vállalat állami támogatása számos okból felmerülhet, különösen az egyetemes szolgáltatás költségeinek kompenzációjaként.

Az állami támogatás azonban az EUMSZ 107. cikke alapján csak akkor nem minősül tiltott állami támogatásnak, ha olyan feltételekkel történik, mint ha azt egy magánbefektető adná, azaz nem jelent indokolatlan előnyt a támogatott vállalat számára. A támogatás akkor sem tiltott, ha egyébként megfelel az úgynevezett Altmark-kritériumoknak.³⁷ Az EUMSZ 106. cikkének 2. bekezdése alapján, a nemzeti posta akkor is mentesülhet az állami támogatás tilalma alól, ha a számára nyújtott támogatás nem tesz eleget az Altmark-kritériumoknak, de nem haladja meg az általános érdekű szolgáltatás nyújtásának nettó többletköltségét, és megfelel az általános érdekű szolgáltatások 2011-es követelményeinek.³⁸

A WIK-Consult tanulmány állami támogatási ügyekről készített összefoglalója szerint a 2010 és 2013 között felmerült és vizsgált állami támogatási ügyek döntő többségében a Bizottság nem azonosított tiltott támogatást (*WIK* [2013] 79–80. o.). A belga bpost, a német Deutsche Post és a francia La Poste esete bizonyult a leginkább problémásnak, ezeket tekintjük át röviden.

A belga bpost állami szolgáltató számára 1992 és 2010 között az újság- és folyóirat-terjesztés közszolgálati ellátásáért juttatott 5,2 milliárd euró támogatást a Bizottság túlzottnak ítélte, és 417 millió euró visszafizetésére kötelezte a szolgáltatót. A bpost (és a *Post Invest Europe*) fellebbezett az Európai Unió Törvényszékéhez, amely a *Post Invest Europe* keresetét elutasította, a bpost pedig visszavonta keresetét.³⁹

Az állami Deutsche Post esetében a Bizottság a német állam által juttatott nyugdíj-támogatást ítélte túlzottnak – ami abból adódott, hogy a Deutsche Post szignifikánsan alacsonyabb társadalombiztosítási hozzájárulást fizetett, mint versenytársai –, és 500–1000 millió euró közötti (becslés alapján pontosítandó) összeg visszafizetésére kötelezte a vállalatot. A német kormány viszont csak 298 millió eurót határozott meg

³⁷ C-280/00 *Altmark Trans GmbH & Regierungspräsidium Magdeburg versus Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (2013).

³⁸ Európai Bizottság: A Bizottság határozata az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (2012/21/EU).

³⁹ Case T-412/12 és Case T-413/12 *bpost versus Commission* (2013).

visszafizetendő összegként, ezért a Deutsche Post és a német kormány fellebbezett az Európai Unió Törvényszékén. Az ügy 2015 júniusában még folyamatban volt.⁴⁰

A harmadik vitatott támogatás, a francia állami La Poste-nak nyújtott ingyenes és korlátlan állami garancia volt. Mivel a garancia nem csak az egyetemes szolgáltatási tevékenységre vonatkozott, ez tiltott állami támogatásnak minősült, aminek a 2010-es megszüntetésére kötelezték a francia államot. Franciaország fellebbezett a Törvényszékhez, amely fenntartotta az ítéletet, ezután Franciaország az Európai Bírósághoz fellebbezett. Az ügy 2014 áprilisában dőlt el azzal, hogy a CJEU a fellebbezést elutasította.⁴¹

A tárgyalt érdekesebb versenyügyek betekintést adnak abba, hogy mik a postai szektor tipikus versenyproblémái. Horizontális relációban ilyen a ragadozó magatartás, függetlenül attól, hogy árdiszkrimináció vagy kedvezmények formájában jelenik meg. Vertikális relációban a kiszolgálás megtagadása, vagy az árprés alkalmazása fordult elő, ezek azonban tipikusan olyan kérdések, amelyeket az *ex ante* szabályozás tud jól kezelni. Efféle ügyek a magyar postai piacon is előfordulhatnak. A nemzetközi tapasztalatok alapján azonban azt is látjuk, hogy a versenykorlátozás gyanúja nem mindig igazolódik, különösen, ha az ügyek hatás alapon kerülnek megmérettetésre.

A MAGYARORSZÁGI PIACNYITÁS NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN

A magyar postai piac egyik legfontosabb fejleménye, hogy egy elhúzódozó és fokozatos liberalizációs folyamat eredményeként 2013. január elsejével hivatalosan megtörtént a teljes postai piacnyitás. Ez a lépés azonban nem a kormányzat határozott piacnyitási szándékaként, hanem csak és kizárólag az Európai Unió nyomására történt meg, hasonlóan ahhoz a 11 másik tagországhoz, amelyekkel együtt Magyarország is az utolsó lehetséges időpontig halasztást kért és kapott az 2008/6/EK postai irányelv végrehajtására.

Az új postai szabályozás keretét a 2012-es postatörvény adja,⁴² amiről alaposan szemügyre véve látszik, hogy formálisan ugyan implementálja az irányelv kereteit, de szellemében és tartalmában majdnem távolabb áll a postapiaci verseny elfogadásától, mint a korábbi, de a piaci fejlődés miatt többször módosított 2003. évi CI. törvény a postáról. Ebben az új keretben kötött az állam 2013 májusában egyetemes postai közszolgáltatási szerződést a tulajdonában álló nemzeti postavállalattal. Sajátos megoldásként az igényekhez való rugalmas igazodásra hivatkozva az egyetemes szolgáltatás egyes paramétereit ez a szerződés és nem jogszabály szabályozza.

⁴⁰ Case T-143/12 *Germany versus Commission* (2012) és Case T-152/12 *Deutsche Post versus Commission* (2012).

⁴¹ Case C-559/12 P *French Republic versus European Commission* (2014).

⁴² 2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról (a továbbiakban postatörvény).

A Magyar Posta jogi szempontból ugyan 2013. január elsejétől versenykörnyezetben működik, valójában azonban a legtöbb küldeménypiacon továbbra is monopólium, mivel a korábban is versenyző expressz és futárkategórián kívül továbbra sincs verseny a címzett küldemények egyik piacán sem. 2015 nyaráig még nem volt olyan szolgáltató, amely 2013. január 1. óta a törvény által bevezetett „egyetemest helyettesítő postai szolgáltatás” kategóriában engedélyt kapott volna. Ennek azonban elsősorban nem gazdasági, piaci, hanem szabályozási okai vannak.

Belépési korlátok a piacnyitást követően a magyar postai piacon

A következőkben röviden áttekintjük és értékeljük a magyar postai piacon érvényesülő belépési korlátokat és a belépőknek nem igazán kedvező szabályozási gyakorlatot. Végül röviden értékeljük a helyzetet a jövőbeli verseny szempontjából.

A belépés közgazdasági korlátai • A magyar piacon, ahogy ezt a postapiaci belépési korlátok tárgyalásánál bemutattuk a természetes (gazdasági, piaci) belépési korlátok, ha vannak is, nem magasak. A szolgáltatáshoz elvileg szükséges eszközök és a munkaerő is könnyen, gyakran bérleti, illetve lízingformában is megszerezhető. A nagy üzleti ügyfelek kiszolgálása, az általuk feladott postai küldemények gyűjtése, szállítása és kézbesítése nem igényel nagyon nagy beruházást, és lényegében nincs elsüllyedt költség sem. A postapiacnak ezen a szegmensén egy új belépő számára a fix költség minimális, a költségek többsége tulajdonképpen változó költség, egy ilyen vállalkozás tehát néhány jelentős volument bonyolító és stabil ügyfél megszerzésével már rövid távon is rentábilis lehet. Mivel a szabályozás lehetőséget ad az új belépő számára a postai hálózati hozzáférési szolgáltatások igénybevételére, szükség esetén országos jelenlét még ezen az úton is biztosítható. Gyakorlatilag azonban ennek igen kicsi az esélye, mivel a hozzáférésnek sem az ára, sem az egyéb feltételei nem szabályozottak.

Jogi és adminisztratív belépési korlátok • A jogi és adminisztratív belépési korlátok tekintetében azonban más a helyzet. A piacnyitás úgy valósult meg, hogy a belépés ebből a szempontból egyáltalán nem lett könnyebb. Az új törvény elméletben megszüntette a – korábban az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódóan kizárólagosan nyújtott – fenntartott szolgáltatások körét, ami eddig zárva volt a belépők előtt. Mára csak a hivatalos iratok kézbesítése maradt az egyetlen olyan elem, amelyet csak az egyetemes postai szolgáltató végezhet az egyetemes szolgáltatás részeként. Az egyetemest helyettesítő szolgáltatások piacára való belépés azonban az új törvény szerint egy nehezített akadálypálya. Hogy ezt lássuk, röviden érdemes áttekinteni a törvénynek a belépéssel és a szolgáltatásnyújtással kapcsolatos előírásait.

A 2012-es postatörvény szerint a postai szolgáltatás csak az alábbi lehet:

- a) egyetemes postai szolgáltatás,
- b) egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő postai szolgáltatás vagy
- c) egyetemes postai szolgáltatást nem helyettesítő postai szolgáltatás

Az egyetemes szolgáltatás és az egyetemest helyettesítő postai szolgáltatás ugyanaz a tevékenység is lehet, csak az egyetemes szolgáltatás minden fontosnak ítélt paramétere (például kézbesítési gyakoriság, felvételi pontok sűrűsége, ár stb.) a törvény és az egyetemes postai közszolgáltatási szerződés keretében szabályozott, míg az egyetemest helyettesítőét ettől eltérő lehet. Mindkét szolgáltatás keretében lehet üzleti vagy lakossági, illetve levél- vagy csomagküldemény-szolgáltatást végezni, az egyetemes szolgáltatás keretében végzett tevékenység azonban áfa-mentes szolgáltatás, míg az egyetemest helyettesítő áfa-köteles.

Postai szolgáltatást kizárólag az a gazdálkodó szervezet nyújthat, amely szerepel a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) postai szolgáltatókról vezetett nyilvántartásában. Vannak olyan szolgáltatások, mint például a saját kézbesítés, amelyek funkcionálisan és/vagy közgazdasági szempontból helyettesítői a postai szolgáltatásoknak, a törvény értelmezése szerint mégsem azok. Ezek volumene azonban eltörpül a postai szolgáltatásnak minősülő tevékenység forgalmi és árbevételei nagyságához képest.

A törvény szerint az egyetemes postai szolgáltatást nem helyettesítő postai szolgáltatást (amibe a futárposta, az expressz- és a nemzetközi EMS szolgáltatás tartozik) bejelentés alapján lehet nyújtani. A bejelentés nincs sok speciális feltételhez kötve, a jogalkotó tehát nem állított komoly adminisztratív, jogi akadályt az ide tartozó szolgáltatások piacára való belépés elé. Valójában ezeken a piacokon már régen megtörtént a piacnyitás.

Nagyon más a helyzet viszont az egyetemes és az egyetemest helyettesítő körbe sorolt szolgáltatások (lényegében minden más, ami nem futár-, expressz- vagy nemzetközi EMS szolgáltatás) tekintetében. A postai szolgáltatások nagy részét csak hatósági engedéllyel lehet végezni. Az engedély komoly jogi és adminisztratív feltételeket támaszt nemcsak az egyetemes szolgáltatóval, hanem valamennyi egyetemest helyettesítő postai levél- és csomagszolgáltatást nyújtó szolgáltatóval szemben, mérettől és piaci szegmenstől függetlenül.

A bejelentéshez kapcsolódó követelmények teljesítésén túl az engedély törvény által szabályozott további feltételei:

- a megfelelő, beadott szervezeti, működési dokumentumokkal, nyilatkozatokkal és igazolásokkal bizonyított teljesítőképesség (postatörvény 12. paragrafus 1. bekezdés),⁴³

⁴³ E szerint *a szolgáltatási engedély iránti kérelemnek* – a törvényben meghatározott adatok és nyilatkozatok mellett – a prudens működés igazolása érdekében, külön mellékletként *tartalmaznia kell: a) a szolgáltatás normál üzemmenetéhez szükséges technológiai folyamatok leírását; b)*

- a kézbesítők foglalkoztatási feltételeire vonatkozó foglalkoztatási követelmények, melyek szerint az engedélyes a postai küldemények kézbesítését kizárólag a vele munkaviszonyban vagy tagsági jogviszonyban álló természetes személyekkel vagy – az e postai küldemények kézbesítését végző természetes személyek létszámának egyharmadáig – személyesen eljáró postai közreműködővel, vagy a közreműködővel munkaviszonyban, vagy tagsági jogviszonyban álló kézbesítést végző természetes személyek igénybevételével végezheti;
- a piacelhagyással kapcsolatos kártérítési igények kielégítését szolgáló vagyoni biztosíték;
- személyi feltételek, amelyek között szerepel a vezető tisztségviselőre vagy postai szakmai irányítást végző vezető állású munkavállalóra vonatkozó felsőfokú szakmai végzettség és tapasztalat előírása, a teljes munkaidős foglalkoztatás kritériuma, továbbá az a szigorú feltétel, hogy nem lehet vezető az, akinek korábbi vezetői tevékenysége idején a cégre korábban kiszabott bírság vagy engedély-visszavonás fordult elő;
- tárgyi feltételek, amelyek keretében biztosítani kell, hogy az ellátni kívánt földrajzi területre és a postai küldemény kezelni kívánt mennyiségére való tekintettel minimálisan szükséges és alkalmas postai szolgáltatóhelyek, felvételi és kézbesítési pontok, ügyfélszolgálati helyek, gépjárműpark és egyéb technikai eszközök, s ha működési modell szerint szükséges, az igénybe venni kívánt postai szolgáltatóval megkötött hálózati hozzáférési szerződés vagy szerződések is rendelkezésre álljanak.

A fenti lista, bár egyes elemeiben indokoltnak tűnő követelményeket tartalmaz, valójában sokszor túlzó megkötéseket és ezzel nagyon komoly korlátokat támaszt egy új belépővel szemben. Túl azon, hogy egyetemes helyettesítő postai szolgáltatások nyújtása tekintetében az adminisztratív belépési feltételek szigorúak, a szolgáltatás nyújtásával olyan kötelezettségek is járnak, mint például az árbevétel akár 10 százalékát elérő Egyetemes Postai Szolgáltatást Támogató Számlára történő befizetési kötelezettség.

A belépés jogi és adminisztratív korlátainál vizsgált belépési nehezítettség mutatója alapján a belépés szempontjából legkedvezőtlenebb feltételekből a magyar jogi szabályozás tartalmaz a legtöbb elemet, így az Európai Unió vizsgált 25 országában Magyarország szerepel ebben a tekintetben a legrosszabbul. Ez akkor is igaz, ha a belépési feltételeket és a hozzáférési szabályozást együttesen vizsgáljuk (1. táblázat).

.....
 a szolgáltatás nyújtását bemutató részletes működési modellt; c) az igénybe venni kívánt postai szolgáltatóval megkötött hálózati hozzáférési szerződést, ha a kérelmező működési modellje szerint szükséges; d) a kérelmező vállalatirányítási, belső ellenőrzési és független szakértővel jóváhagyott minőségirányítási rendszerének leírását, ideértve a kockázatkezelési és számviteli eljárásokat is, továbbá üzletmenet-folytonossági tervét; e) a kérelmező szervezeti felépítésének és felelősségi köreinek bemutatását, szervezeti és működési szabályzatát, továbbá nyilatkozatát arról, hogy a tevékenységének megkezdése időpontjában milyen arányban teljesíti a munkavállalói arányszámra vonatkozó követelményeket; f) igazolást a vagyoni biztosíték rendelkezésre állásáról.

Stratégiai belépési korlátok • A magyar piacon a stratégiai belépési korlátokat megfelelő információk hiányában nem tudjuk megítélni nemzetközi összevetésben. Az azonban a magyar piac elmúlt években mutatott jellemzői alapján elmondható, hogy a Magyar Posta a piacnyitásra való felkészülés jegyében számos olyan belső változtatást, fejlesztést végzett, és olyan piaci lépéseket tett, amelyek eredményeként kellően felkészült a valódi piaci versenyben való megmérettetésre. Ezzel komoly stratégiai belépési korlátokat állított, legális eszközökkel. Részletes elemzés helyett inkább illusztrációként a következőket érdemes megemlíteni, hogy a Magyar Posta

- pénzforgalmi szolgáltatása hagyományos, és még mindig rendkívül erős stratégiai kiegészítő szolgáltatás a postai szolgáltatások lakossági és üzleti igénybevevői számára;
- számos tevékenységgel bővítette kínálatát, amelyek mind hozzájárulnak az általános költségek finanszírozásához (biztosítás, kiskereskedelem, szerencsejáték, mobil feltöltés stb.);
- az elmúlt években vertikálisan (küldemény-előállítás) és portfólióbővítéssel (közüzemi szolgáltatónak végzett mérőóra-leolvasás) is jelentősen terjeszkedett, részben saját belső fejlesztéssel, részben felvásárlással (Magyar Posta/FHB/Díjbeszedő Holding, lásd Vj-62/2013/53);
- az országos postahálózatán keresztül a lakosság széles körét éri el, ezért ha más-ként nem, közvetítőként törekszik a banki szolgáltatások postai pontokon való elérésének biztosítására.

A felsorolásból is látszik, hogy a Magyar Posta diverzifikált portfóliója és az ebből adódó szinergia akár lakossági, akár üzleti ügyfeleknél komoly versenyelőnyt jelenthetnek a rivális és inkább specializált postai szolgáltatókkal szemben.

A versenyfeltételek szabályozás által fenntartott egyenlőtlensége • A negyedik belépési korlát típus, a versenyfeltételek egyenlőségének állami szabályozás általi eltorzítása folytán a magyar piacon is jelen van az az egyenlőtlenség, ami számos uniós tagállamban érvényesül. A nemzeti postaszolgáltató előnyt élvez a piacon az áfa-visszaigénylésre nem képes intézményekkel és szervezetekkel szemben egyes fontos szolgáltatásainak áfa-mentessége miatt. Az inkumbens postai szolgáltató számára továbbá nyitva állnak az állami támogatás olyan különböző formái, mint például a hitelgarancia, az egyetemes szolgáltatás nettó költségének költségvetési támogatása vagy a tőkejuttatás. Ezek potenciálisan ugyan tiltott állami támogatások is lehetnek, de a tiltott állami támogatások uniós szűrése során nem feltétlenül bizonyulnak annak, így az állam elég tág teret kap arra, hogy kedvezzen a tulajdonában lévő inkumbens postai szolgáltatónak. Ezek mind olyan előnyök, amelyekre egy új belépő nem számíthat.

A tárgyalt belépési korlátok közül Magyarországon ma egyértelműen a jogi-adminisztratív korlátok, valamint a versenyfeltételek szabályozási eredetű egyenlőtlen-

ségei a legjelentősebbek, sokkal inkább, mint a szükséges eszközök vagy szaktudás megszerzésének költsége. Egy megfelelő pénzügyi és szakmai háttérrel rendelkező tapasztalt szereplő részére viszont éppen az engedélyezési rendszer és a szabályozásból eredő jelentős versenyhátrány lehet a piacra lépést nehezítő legnagyobb akadály.

A belépést nehezítő szabályozás hatása • A röviden áttekintett belépési korlátok ismeretében tehát egyáltalán nem meglepő, hogy a Magyar Postának még az üzleti, tömegesen feladott levélszolgáltatás piacán sincs jelenleg postai szolgáltató versenytársa, legfeljebb a nagyobb vállalatok saját kézbesítése gyakorol némi versenynyomást monopolpiaci pozíciójára. A belépési próbálkozás időszakában az osztrák posta tulajdonában lévő és a magyar piac liberalizált szegmenseiben már régóta működő Feibra ugyan azonnal a jogi piacnyitás után, azaz 2013 januárjában be kívánt lépni abba a szolgáltatási körbe, ami korábban kizárólagosan a Magyar Posta felségterülete volt, ám a szabályozó hatóság által lefolytatott engedélyezési eljárás során nem jutott át a tű fokán.⁴⁴ Mivel egy, a régiókon belül szinte mindegyik – és Európában összesen tíz – országban jelen lévő, tapasztalt külföldi postai cég leányvállalatáról volt szó, a szakmai, pénzügyi, teljesítőképességbeli stb. követelményeknek való megfelelés szűrőjén képes volt átmenni. A szabályozó hatóság az eljárás végén azonban mégis megtagadta az engedélyezést arra hivatkozva, hogy a cég számviteli eljárásai jelenleg nem feleltek meg az átláthatóság követelményeinek. A cégből 2015-ben ki is szállt az Österreichische Post AG (*Diószegi* [2015]).

2015-ben egy újabb belépési próbálkozásra került sor. A City Mail Hungary Kft. engedélykérelmet adott be az NMHH-hoz, hogy a jövőben bejelentett postai szolgáltatási tevékenységén túl egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő szolgáltatást is végezhesen Magyarországon. A hatóság megállapította, hogy a City Mail nem felel meg a törvényben támasztott feltételeknek, így egyetemes helyettesítő postai szolgáltatást nem nyújthat így Posta piaci monopóliuma továbbra is háborítatlan maradt (*NMHH* [2015], *Vg.hu* [2015], *Portfolio.hu* [2015]).

E két esetből is leszűrhető minden piacra lépni szándékozó számára az, ami a törvényt olvasva is látszik, hogy a belépés szabad, de igencsak nehezített a pálya.

A szabályozás nemcsak a belépésnél, hanem másképp sem segíti a versenyt, ami jól tetten érhető az egyetemes szolgáltatóra vonatkozó árszabályozás törvényi megfogalmazásában és érvényesíthetőségében. A postai irányelv megfogalmazásából egyértelműen megállapítható, hogy az egyetemes szolgáltató számára előírt költségalapú árakra vonatkozó követelmény célja a túlzó árazás és a versenykorlátozó keresztfinanszírozás megakadályozása. A számviteli szeparációs kimutatás vizsgá-

⁴⁴ „A vizsgálat során a hatóság a többi között megállapította, hogy a cég számviteli eljárásai jelenleg még nem kellően áttekinthetőek, így egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő postai szolgáltatóként nem felel meg a jogszabályban rögzített követelményeknek, azaz ilyen tevékenységet nem egyelőre végezhet. A társaság eddigi postai tevékenységeit természetesen zavartalanul folytathatja” – szól a hatóság közleménye (*NMHH* [2013]).

latának pedig alapvető feladata a két erőfölénnyel való visszaélő magatartás felderítése. A stratégiai célra használt keresztfinanszírozás és az ezzel együtt járó – egyes szolgáltatások esetén potenciálisan túlzó, más szolgáltatásoknál kizorító – ragadozó árazás, ha ennek hatása bizonyítható, egyértelműen versenykorlátozó magatartás.

Mind az uniós irányelv, mind a törvény előírásokat fogalmaz meg a postai szolgáltatások költségelszámolására és a költségek és bevételek elkülönített kimutatására, a magyar postatörvény azonban nem mondja ki, hogy a kimutatásnak a versenykorlátozó magatartás kiszűrése, megelőzése lenne az egyik célja. A jelenlegi magyar jogszabályok alapján ugyanis a költségalapúság jelentése meghatározhatatlan, nem tartalmaz előírást arra, hogy a számviteli szeparációs kimutatásnak alkalmasnak kell lennie a díjak költségalapúságának ellenőrzésére, és úgy tűnik, a szabályozó hatóság egyértelmű felhatalmazása is hiányzik a díjak költségalapúságának ellenőrzése kapcsán. A törvényi háttér hiányosságai folytán a végrehajtási rendelet sem ad segítséget a versenykorlátozó magatartás felismeréséhez. A költségalapúság ellenőrzését szabályozó 69/2012. (XII. 19.) NFM-rendelet ugyanis igen jelentős visszalépés a korábbi 2011-es rendelethez képest az árak költségalapúságának ellenőrizhetősége tekintetében. A rendelet ellentmondásossága, a benyújtandó adatok körének jelentős szűkítése, az adatok aggregáltsági szintjének növelése, valamint az ellenőrzést segítő eszközök, előírások megszűnése vagy jelentős csökkenése (az auditált beszámolóval való egyeztetés kikerülése, a független auditra vonatkozó előírások eltűnése) oly mértékben csökkentik le a számviteli szeparációs kimutatás használhatóságát és megbízhatóságát, s ezzel az ágazati szabályozó mozgásterét, hogy szinte lehetetlenné válik az árak költségalapúságának ellenőrzése és a keresztfinanszírozáson keresztüli esetleges versenykorlátozó ragadozó magatartás felderítése.

A magyar postai szabályozás egyes problémáinak rövid bemutatása alapján is látszik, hogy a postai piacon mégsem beszélhetünk teljes piacnyitásról. A jelenség persze nem ismeretlen. Az 1990-es években az európai uniós tagállamok hírközlési piacainak megnyitása során is probléma volt, hogy az állam mint szabályozó részben foglya volt az egyik legnagyobb foglalkoztató nemzeti telekom vállalat rövid távú érdekeinek. Csak a részletekre is kellőképpen figyelő, harmonizációt előtérbe helyező 2002-es uniós keretszabályozás bevezetése érte el a teljes piacnyitást. Az uniós postai szabályozás ezt a Rubicont még nem lépte át.

A magyar szabályozási környezet értékelése

Az egyetemes szolgáltató minden országban a postai piac különleges és általában a legtöbb szegmensben (versenyjogi értelemben a legtöbb postai piacon) domináns szereplője. A magyar postai piacon a levélküldemények piacán egyértelmű monopolhelyzetről van szó. A fenti, nem kimerítő áttekintésből is látszik azonban, hogy a Magyar Posta a magyar piacon még annál is kivételezettebb helyzetben van, mint

ami az egyetemes szolgáltatói szerepből, az inkumbensi pozícióból következne. Miközben a Magyar Posta számos tekintetben már rendelkezik a versenyben való sikeres helytálláshoz szükséges eszközökkel, portfólióval, ismeretekkel, liberalizáció helyett további védelmet biztosító, felemásan végrehajtott piacnyitás következtében sokkal kevésbé versenyzői környezetben működik, mint amit a postai irányelv célként feltételez. Ez, ahogy bemutattuk, leginkább a belépés nehezítését jelenti, de a versenykorlátozó magatartás szabályozói kiszűrésének feltételei is nehezítettek.

Mivel postai piac esetében szabályozott piacról van szó, az ágazati szabályozó hatóság és a versenyhatóság egyaránt felelős a verseny feltételeinek biztosításáért, a versenykorlátozó magatartás kiszűréséért és szankcionálásáért. A munkamegosztás lényege hogy az ágazati szabályozó hatóság *ex ante*, míg a versenyhatóság a fúziókontroll kivételével *ex post* megközelítést alkalmaz. Az ágazati szabályozó hatóság versennyel kapcsolatos jogosítványa ugyanakkor szűkebb, de koncentráltabb, a versenyhatóságé pedig általánosabb, valamint a két hatóság eszköztára is különböző.

Az ágazati szabályozó hatóság ebben a felállásban a jelenlegi postatörvény keretében láthatóan nem kapott megfelelő eszközöket a versenytorzító, versenykorlátozó magatartás kiszűrésére. Az ágazati szabályozó hatóság relatív eszköztelenségének egyenes következménye, hogy a kizorító magatartás felderítésében és megakadályozásában nagy felelősség hárul a versenyhatóságra. *Ex ante* ez a szűrőszerep csak a fúziókontroll keretében működik. Ezért is jelent a verseny érvényesülése szempontjából jelentős kockázatot az a lehetőség, hogy ha egy, a Magyar Posta által kezdeményezett konkrét fúziót nemzetstratégiainak minősítenek, elvileg is kikerülhető a tranzakció versenyhatósági vizsgálata, miközben a postai piacok kapcsán ma épp a vertikális kapcsolatok és a portfólióerő növekedésének hatásai azok, amelyek a legtöbb bonyodalmat jelenthetik a postapiaci verseny kibontakozása és más érintett piacok működése szempontjából.

IRODALOM

- BISHOP, S.–WALKER, M. [2011]: Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana. Alapfogalmak, alkalmazások és mérési módszerek. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest.
- COPENHAGEN ECONOMICS [2010]: Main Developments in the Postal Sector (2008-2010) Final Report – Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services.
- COPENHAGEN ECONOMICS [2012]: Pricing behaviour of postal operators. European Commission, Directorate General for Internal Market and Services, Copenhagen Economics.
- DIÓSZEGI JÓZSEF [2015]: Eladja magyarországi cégét az osztrák posta. Napi Gazdaság Online, 2015. január 14. <http://www.napigazdasag.hu/cikk/33161/>.
- ECORYS [2005]: Barriers to Competition in the German and the UK Postal Market. Does *de jure* liberalisation lead to *de facto* liberalisation? Final report to the Ministry of Economic Affairs, the Netherlands, <http://parlis.nl/pdf/bijlagen/BLG8279.pdf>.
- 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. HL L 52/3. https://www.posta.hu/static/internet/download/postai_iranyelv_3_hivatalos.pdf.
- EK [2009]: Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról. C(2009) 864 végleges Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 2009. február 2.
- ERGP [2012]: Report on “access” to the postal network and elements of postal infrastructure. European Regulators Group for Postal Services, http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/consultations/report_access_postal_en.pdf.
- GERADIN, DA.–HENRY, D. [2010]: Abuse of Dominance in the Postal Sector – The Contribution of the Guidance Paper on Article 82 EC. Megjelent: *Crew, M. A.–Kleindorfer, P.* (szerk.): Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector, Edward Elgar.
- MENGOZZI, P. [2011]: Paolo Mengozzi főtanácsnok indítványa C-209/10. sz. ügy Post Danmark A/S kontra Konkurrencerådet. 2011. május 24. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62010CC0209>.
- NAC [2009]: NMa: no indications of TNT abusing a dominant position The Netherlands Authority for Consumers and Markets. 2009. december 15. <https://www.acm.nl/en/publications/publication/6378/NMa-no-indications-of-TNT-abusing-a-dominant-position/>
- NERA [2004]: Economics of Postal Services: Final Report. A Report to the European Commission DG-MARKT. NERA Economic Consulting.
- NMHH [2013]: A Feibra egyelőre nem felel meg maradéktalanul a jogszabályi követelményeknek. NMHH. április 25. http://nmhh.hu/cikk/157833/A_Feibra_egyelore_nem_felel_meg_maradektalanul_a_jogszabalyi_kovetelmenyeknek.
- NMHH [2015]: Egyszereplős marad a magyar egyetemes postai piac. NMHH, április 7. http://nmhh.hu/cikk/166250/NMHH_Egyszereplos_marad_a_magyar_egyetemes_postai_piac
- OFCOM [2011]: Schedule to the notification under section 38(1) of the postal services act 2011-USP access condition. http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/post120713/USP_Access.pdf.

- PANZAR, J. C. [1991]: Is postal service a natural monopoly? Megjelent: *Crew, M. A. – Kleindorfer, P. R.* (szerk.): *Competition and Innovation in Postal Services*. Springer, 10. fejezet, 219–228. o.
- PORTFOLIO.HU [2015]: Rejtélyes kihívója akadt a Magyar Postának. Portfólió.hu, 2015. április 20. http://m.portfolio.hu/vallalatok/kkv/rejtelyes_kihivoja_akadt_a_magyar_postanak.212871.html
- SIDAK, J. G. – SPULBER, D. F. [1996]: *Protecting Competition from the Postal Monopoly*. The AEI Press, Washington, D.C.
- VG.HU [2015]: Egyedül maradt a Posta. Világgazdaság Online, 2015. április 9. <http://www.vg.hu/vallalatok/szolgalatas/egyedul-maradt-a-posta-447775>;
- WIK [2013]: *Main Developments in the Postal Sector (2010–2013) Final Report*, Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services. WIK-Consult GmbH, Bad Honnef.