

A POSTAI PIACNYITÁS TANULSÁGAI

A liberalizáció versenyre gyakorolt hatásai
és az effektív verseny kialakulását
korlátozó tényezők

2014-04-15

A postai piacnyitás tanulságai

A liberalizáció versenyre gyakorolt hatása és az effektív verseny kialakulását korlátozó tényezők

© Infrapont, 2014

Készült a GVH /VKK/2013 pályázati támogatás felhasználásával

*„Az inkumbens postai szolgáltatók stratégiai válaszai az egyetemes postai szolgáltatások liberalizációjára”
témában*

Szerzők:

Pápai Zoltán

Papp Bertalan

Tartalom

1 Bevezetés	1
2 Nemzetközi tapasztalatok a postai piacok működése kapcsán	3
2.1 Általános piaci tények és trendek	3
2.1.1 A levélküldemény-piac	3
2.1.2 Az expressz- és csomagküldemény piac	7
2.2 Főbb piaci szereplők a postai piacokon	9
2.2.1 A levélküldemény-piac	9
2.2.2 Az expressz- és csomagküldemény piac	11
2.3 Piaci teljesítmény	13
2.3.1 A levélpostai szolgáltatások árai	13
2.3.2 Szolgáltatásminőség	16
2.3.3 Az inkumbens szolgáltatók pozíciója és postai liberalizáció	17
2.4 A magyar postai piac nemzetközi kitekintésben	20
3 Belépési korlátok a postai szolgáltatások piacán	22
3.1 Természetes – a tevékenység/piac technológiai és közgazdasági jellemzőiből adódó belépési korlátok	22
3.2 Jogi és adminisztratív belépési korlátok	25
3.3 Stratégiai belépési korlátok	30
3.4 A versenyfeltételek egyenlőtlensége állami szabályozás következtében	32
4 Versenyjogi problémák a liberalizált postapiacokon	34
4.1 A postai piacok részei és a piaci szegmensek	34
4.2 Versenyproblémák a postai piacnyitás időszakában	36
4.3 A versenyügyek típusai	38
4.3.1 Horizontális kizorító magatartások	39
4.3.2 Vertikális kizorító magatartások	43
4.3.3 Fúziók	45
4.3.4 Állami támogatási ügyek	45
5 A magyarországi piacnyitás nemzetközi összehasonlításban	47
5.1 Belépési korlátok a piacnyitást követően a magyar postai piacon	47
5.1.1 A belépés közgazdasági korlátai	47
5.1.2 Jogi és adminisztratív belépési korlátok	48
5.1.3 Stratégiai belépési korlátok	50
5.1.4 A versenyfeltételek szabályozás által fenntartott egyenlőtlensége	51
5.1.5 A belépést nehezítő szabályozás hatása	51
5.2 A magyar szabályozási környezet értékelése	53

1 Bevezetés

Jelen tanulmány, amelyben az európai és a magyar postai piacnyitás tapasztalatait vizsgáljuk a versenyre gyakorolt hatások szempontjából, a GVH VKK 2013-as pályázatának támogatásával készült¹.

2013-ra valamennyi uniós tagállam postai piacán jogilag megtörtént a teljes liberalizáció. E hosszan tartó, fokozatos piacnyítási folyamat előrehaladását az Európai Bizottság megbízásából három évenként készült tanulmányok dokumentálják, amelyeknek egy-egy kötetét a postai területet ismerő olyan tanácsadó cégek készítették, mint a WIK, a Copenhagen Economics vagy az Ecorys. E tanulmányok nagy erénye, hogy átfogó képet adnak a tagországok postai piacainak fejlődéséről, a piacnyitás során követett szabályozási gyakorlatról és dilemmákról, valamint a kibontakozó verseny problémáiról. Jelen tanulmány ezeknek a forrásoknak és más kiegészítő információknak a felhasználásával készült. Célunk azonban az volt, hogy ne csak megismételjük és összefoglaljuk e tanulmányok következtetéseit, hanem ezekre építve egy önálló értékelést adjunk a postai piacok jelenlegi helyzetéről a verseny lehetősége, jellege és problémái szempontjából. Tanulmányunk a WIK, Copenhagen Economics, Ecorys korábbi tanulmányaiban közölt adatokra és információkra építve elemzi a postai verseny kérdéseit, s ezek fényében értékeli a 2013-ban megtörtént magyar postai piacnyitás tapasztalatait is.

A postai piacok és a piacnyitás bemutatása és elemzése során törekedtünk arra, hogy kvantitatív összehasonlítást és értékelést is adjunk, ezt azonban nagyon megnehezítette, hogy a postai piacokról kevés igazán jó összehasonlító tényadat érhető el, és sokszor a rendelkezésre álló adatok megbízhatóságával is probléma van. Az értékelés épp ezért kvalitatív elemeket is tartalmaz.

Tanulmányunk fő megállapítása, hogy míg az expressz- és csomagszolgáltatások piaca ma már minden tagországban versenyző piac, addig a belföldi levélküldemények piacán gyenge a verseny és a piacnyitás ellenére is domináns szereplők 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 bürokratikus és egyáltalán nem belépő-barát 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 ÁFA mentessége, mind olyan tényező, ami magasabbra teszi azt a korlátot, amit a belépőnek árt kellene ugornia. Az új szereplők a jogi belépési nehézségek és a diszkriminatív szabályozás mellett ráadásul az inkumbens belépést nehezítő, kizorító piaci magatartásával is szembesülnek, amely hol a jogszerű kereteken belül

¹ A szerzők ezúton szeretnék köszönetüket kifejezni Nagy Péternek és Csorba Gergelynek a készülő tanulmány szövegéhez fűzött hasznos tanácsokért és építő kritikai megjegyzésekért, mellyel sokat segítettek abban, hogy a következtetések és üzenetek koherensebbek és érthetőbbek legyenek a reménybeli olvasók számára.

maradva próbál versenyelőnyre szert tenni, hol pedig kifejezetten versenykorlátozó hatású gyakorlatot jelent.

A postai piacok versenyproblémáinak megértéséhez a piacnyitás során felemerülő tipikus versenyproblémákat és ezeket reprezentáló versenyügyeket is áttekintjük. Az elmúlt évtized tapasztalati alapján az inkumbens változatos formákban megjelenő kizorító magatartása jelentette a leggyakoribb problémát, de a postai területen az állam és az inkumbens speciális viszonya miatt jellemzően felmerül a tiltott állami támogatás lehetősége is.

A nemzetközi összehasonlító adatok alapján lehetőség adódott arra, hogy a magyar postai piacot is értékeljük a többi tagország gyakorlatának fényében. Minden részletre kiterjedő összehasonlításra ugyan nem volt mód, de néhány fontos jellemzőt meg tudtunk vizsgálni. Ezek alapján elmondható, hogy a piacnyitás megtörténte ellenére számos szabályozási akadály van a verseny kibontakozásának, mint 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 csomag szegmensben élénk versenyt tapasztalunk, de a levélküldemények esetében a piacnyitás ellenére lényegében nincs verseny, miközben az egyetemes postai levél szolgáltatások ára évről-évre jelentősen emelkedik.

A tanulmányt a nemzetközi tendenciák bemutatásával kezdjük. A 2. fejezet első része más tanulmányokból ismert trendek tömörített összefoglalását adja, így ezeket ismerő olvasó nyugodtan átugorhatja. A 2.2 alfejezettől azonban már a postai piacokat jellemző versenyhelyezet általános leírását adjuk, a 2.3 alfejezetben pedig a postai piacok teljesítményét mutatjuk be néhány jellemző alapján az elmúlt évek adatait felhasználva. A 2.4 alfejezetben a magyar piac teljesítményét értékeljük nemzetközi összevetésben.

A tanulmány 3. fejezetében részletesen áttekintjük a belépési korlátokat a mai postai piacon. Itt foglalkozunk a szabályozás jelenlegi gyakorlatával, nem véletlenül, mivel elemzésünk alapján úgy látjuk, hogy a szabályozás által állított jogi, adminisztratív korlátok, illetve az inkumbensnek kedvező gyenge szabályozás akadályozzák leginkább a piaci verseny kialakulását.

Önálló fejezetet szentelünk a postapiacok megnyitásának időszakában felmerülő versenyproblémák bemutatásának és a tagállami piacokon előforduló fontosabb versenyügyek bemutatásának. A 4. fejezet fő tanulsága, hogy a kizorító magatartás változatos formái közül gyakoriságban is kiemelkednek az árjellegű kizorító viselkedések. Egy fontos és üdvözlendő tendencia, hogy ezekben az ügyekben a Bizottság Európai Unió Szerződés 102. cikkéhez fűzött 2009-es iránymutatásának megjelenése óta a hatósági és bírói gyakorlatban is teret kapott és a jövőben remélhetőleg teljesen általános lesz a hatás alapú étékelés alkalmazása.

Az 5. fejezetben a nemzetközi tapasztalatok fényében értékeljük a magyar piacon megvalósult piacnyitást. Fő megállapításunk, hogy a levélküldemények piacán papíron ugyan megtörtént, de materiálisan még nem valósult meg a liberalizáció, s emögött döntően a belépést továbbra sem könnyítő szabályozás áll.

2 Nemzetközi tapasztalatok a postai piacok működése kapcsán

Bár egyes tagországokban elszigetelten már viszonylag korán elindult a postai piacok legalább részleges liberalizációja, az Európai Unióban egy – a szolgáltatásokat és a tagállamokat tekintve is – több lépcsős átmeneti időszak után végül hivatalosan 2013 során valósult meg a teljes piacnyitás². A folyamat fokozatos és irányított jellegének köszönhetően a tagállamok postai piacainak fejlődését összehasonlítva számos értékes tanulságot vonhatunk le a liberalizáció versenyre gyakorolt hatásával kapcsolatban. Ezek a tanulságok kiváltképp érdekesek lehetnek azon tagállamok számára, amelyek – mint Magyarország is – csak az Európai Bizottság postai direktívái által megszabott legvégső határidőre valósították meg a teljes *de jure* liberalizációt. A már korábban megnyitott piacok tapasztalatai értékes információval és tanulsággal szolgálnak a postapiaci verseny élénkítésének főbb kihívásairól, tipikus versenyjogi problémáiról.

2.1 Általános piaci tények és trendek

Az alábbiakban az olvasó általános tájékoztatása céljából részletesen bemutatjuk az egyes szolgáltatások iránti kereslet közép és hosszú távú tendenciáit, majd az érintett kínálat oldali kapcsolódó piacok, piaci szegmensek szerkezetét, illetve versenyviszonyainak és teljesítményének alakulását. Az Európai Unió tagállamainak postapiacait a Bizottság számára rendszeresen elkészített elemzések alapján mutatjuk be, mivel ezek tartalmazzák a legrészletesebb és – bár többnyire a 2011-es évre vonatkoznak – a legfrissebb rendelkezésre álló piaci információkat.³ Ezeket helyenként kiegészíti az UPU (Universal Postal Union) 2012-re vonatkozó adatbázisa.⁴

2.1.1 A levélküldemény-piac

A levélküldemények piacának mérete a 2000-es évek eleji mérsékelt (0,5% körüli) átlagos növekedés után az elmúlt évek során folyamatosan csökkent az Európai Unióban. A WIK adatgyűjtése szerint ez a volumenbeli csökkenés a – világgazdasági válság által leginkább érintett – 2007 és 2010 közötti időszakban az EU tagállamaiban mért átlagos éves 4,3%-os ütem után 2011-re lassulni kezdett és 3,3%-ra mérséklődött.⁵ Az UPU legújabb adatai szerint azonban 2012-re újabb 5,2%-os zsugorodás ment végbe a belföldi levélküldemények számában.⁶ A levélküldeményekből származó bevételek 2010-ig valamivel gyorsabban

² Horvátország még az EU-hoz való csatlakozása előtt, 2013 első felében végrehajtotta a postapiacainak teljes liberalizációját.

³ ITA Consulting – WIK-Consult (2009): The Evolution of the European Postal Market since 1997 – Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services;
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;
WIK-Consult (2013): Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) Final Report – Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services;

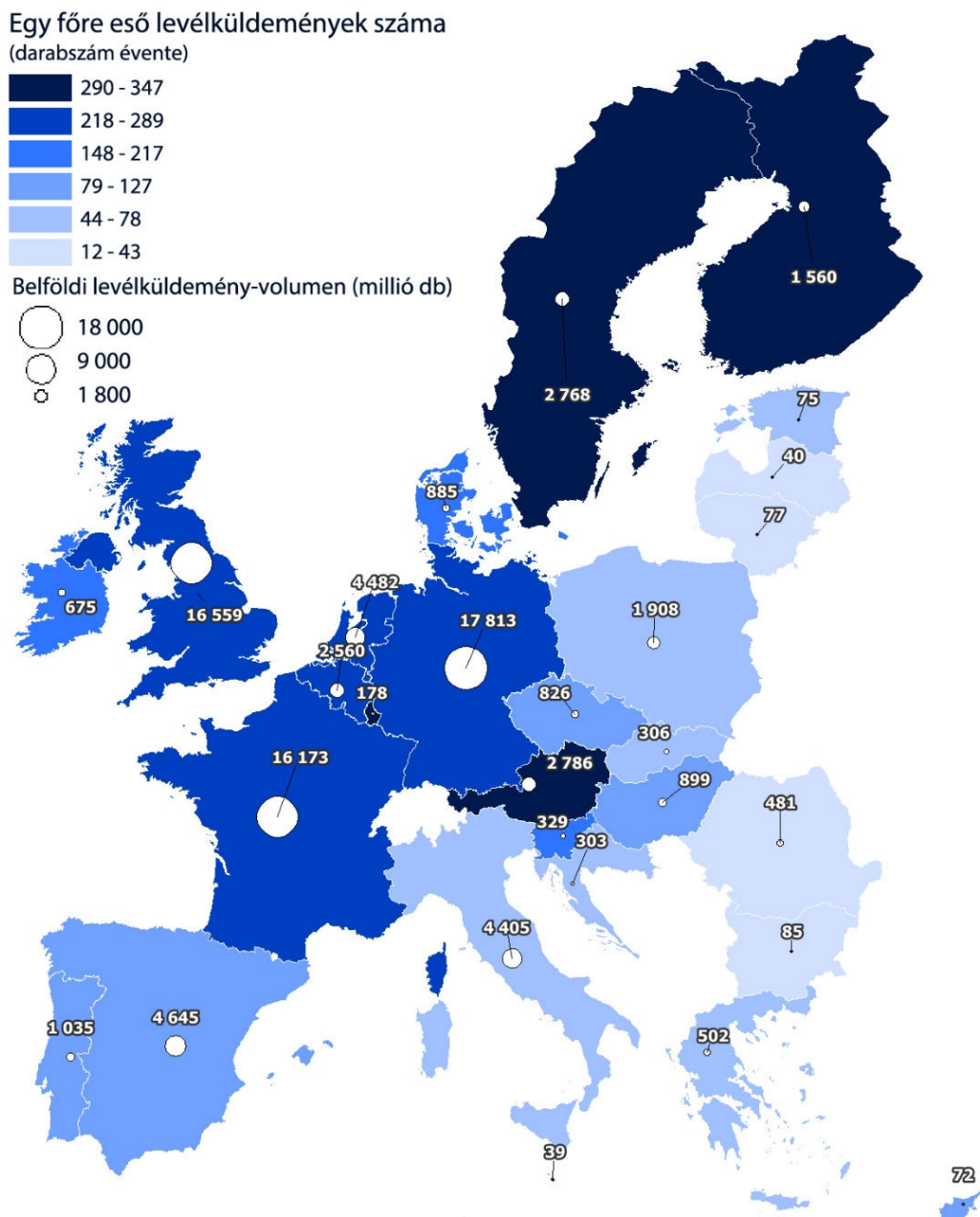
⁴ UPU (2012): Postal Statistical Yearbook - <http://www.upu.int/en/resources/postal-statistics/>

⁵ WIK (2013, 163. o.)

⁶ Fontos megjegyezni, hogy a WIK és az UPU által bemutatott volumenadatok közt ország szinten eltérés mutatkozik, illetve utóbbi nem tartalmaz adatokat Belgiumra nézve. Az EU27/EU28 szintjén aggregált adatok és kiváltképp az éves növekedési

csökkentek, mint a forgalom, 2011-re azonban kevesebb, mint fele akkora visszaesés (-1,4%) mutatkozott, ami az árak átlagos emelkedésére utal (2012-re vonatkozó bevételi adatok nem állnak rendelkezésre). **Különböző dinamikával tehát, de összességében a bevételek és a forgalom egyaránt valamivel több mint 15%-al esett vissza a 2007 és 2011 közötti öt évben (részben a válság, részben piaci kereslet trendszerű változásának hatására). Előbbi 52 Mrd euróról 44-re, míg az utóbbi 97 Mrd küldeményről 82-re csökkent (a tagállami szintű volumeneket a 2.2. ábra mutatja).**

2.1. ábra: A levélküldemény-piac fajlagos volumen mutatói és mérete 2011-ben tagállamonként



Az adatok forrása: WIK (2013)

mutatók ugyanakkor minimális eltéréssel összhangban vannak egymással és az adatgyűjtések önmagukon belül feltehetően konzisztensek, ezáltal jelentős bizonytalanság nélkül összevethetőek.

Ahogy az ábra alapján is látszik, az EU postai piac méretének aggregált alakulásán belül érdemes különbséget tenni országok és országcsoportok közt egyaránt. A fajlagos volumen szempontjából legfejlettebb észak- és nyugat-európai, valamint az elmaradottabb keleti tagállamok közt hatalmasak az különbségek. Az elmúlt öt éves időszakban szinte minden tagállamban csökkent a piaci volumen, de nagy eltérések mutatkoznak a csökkenés ütemét tekintve is. Kiugró értéket az EU levélforgalmának mindössze egy tized százalékát közelítő Ciprus képvisel a 2007 és 2011 közti évi átlagos 6%-os növekedési ütemével, a rajta kívül egyedülként növekedni képes piac Lengyelországé volt, jelentősen alacsonyabb 0,6%-os éves átlaggal. A másik szélsőértéket Észtország levélküldemény-piaca képviseli, ahol az időszak alatt évi átlagos 11,3%-al csökkent a levélküldemény-forgalom. A többi ország levélpiacának növekedési üteme ez utóbbi kettő érték között szóródik.

Amennyiben az általános gazdasági és a postai piacok fejlettségét jól megragadó nyugati, déli és keleti földrajzi régiók szerint vizsgáljuk az országokat, kitűnik, hogy éves átlagon a legnagyobb visszaesés a déli tagállamokban ment végbe (-5,9%), míg a legkisebb a keleti tagállamokban (-2,2%).⁷ A legfejlettebb nyugati államokban 3,8%-os átlagos éves csökkenés mutatkozott a piacméretben. Az egy főre eső forgalom szerint homogénebb déli és keleti régiók (rendre 82 és 50 darab, szemben a nyugati államok 245-ös átlagával) piacait közösen vizsgálva a nyugati tagállamok átlagánál nagyobb mértékű, 4,7%-os csökkenést találunk. A déli és keleti tagállamok ugyanakkor összeadva sem érik el az EU piaci volumen egy ötödét (19,4%), miközben a három legnagyobb nyugati levélpiac (Németország, Egyesült Királyság és Franciaország) több, mint 60%-ot képviselnek az összforgalomból.

A levélküldemények piacának aggregált növekedési mutatói a rendelkezésre álló adatok alapján tovább bonthatóak az üzleti levelek szegmensén belül fent megkülönböztetett címzett reklámküldemények és rendszeres kiadványok forgalmára (a piac maradékát összetevő egyedi lakossági és az adminisztratív levelek részletesebb információk hiányában nem különíthetők el). A piaci volumen szegmensek közti megoszlására 2011-re vonatkozólag az EU postapiacainak – forgalom szerinti – közel 90%-ról van adatunk. A 2007 és 2011 közötti lezajlott volumen változásokról azonban mindössze az európai piac valamivel több, mint 60%-ra nézve reprezentatívak az adatok, aminek megfelelően csak korlátozottan érvényes az ezekre alapozott értékelés.⁸

A legfrissebb, 2011-es adatok szerinti megoszlást tekintve a levélküldemények közel kétharmada (64%) az összevontan kezelt egyedi és adminisztratív szegmensbe tartozott, míg az ötöde címzett reklámküldemény, 16%-a pedig valamilyen rendszeres kiadvány volt.

⁷ NY: Ausztia, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Írország, Luxemburg, Hollandia, Svédország, Egyesült Királyság; D: Ciprus, Görögország, Olaszország, Málta, Spanyolország, Portugália; K: Bulgária, Horvátország, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Szlovénia.

⁸ WIK (2013, 170. o.); 2011-re nézve Belgium, Dánia, Luxemburg, Svédország, Görögország, Lettország, Lengyelország, Románia és Szlovénia, 2007-re nézve pedig ezeken felül az Egyesült Királyság, Hollandia, Ciprus, Málta és Horvátország hiányzik a mintából.

A régiós bontás szerint érdemi eltérés mutatkozik a szegmensek közti megoszlásban: a déli és keleti tagállamokban alacsonyabb a címzett reklámküldemények (rendre 18% és 13%) és magasabb az egyedi és adminisztratív levelek aránya (68% és 71%). Fontos megjegyezni, hogy ebben a megoszlásban egyrészt nem szerepelnek a címzetlen reklámküldemények, melyekre nézve csak a 2007-es egy főre eső forgalmat leíró statisztikák állnak rendelkezésünkre (ezek alapján azonban volumen szinten átlagosan közel akkora piacot alkotnak, mint a teljes levélküldemény piac); másrészt a keleti régióra vonatkozó arányok – az itteni forgalom több, mint harmadát kitevő Lengyelország mintából való kimaradása miatt – kevésbé általánosíthatóak.

A szegmensek növekedési tendenciáit külön vizsgálva megállapítható (bár a jelentősen szűkebb minta miatt csak korlátozott biztonsággal), hogy az Európai Unió szintjén 2007 és 2011 között nem volt érdemi különbség a címzett reklámküldemények, a rendszeres kiadványok és az összevontan kezelt egyedi és adminisztratív levelek piacméretének változása közt. A régiók szerinti bontás azonban megmutatja, hogy a déli tagállamokban a többi szegmenshez képest sokkal nagyobb mértékben esett vissza a címzett reklámküldemények forgalma (a vizsgált mintán -9,5% a többi szegmens -5,2%-os változásához képest), míg a keleti régióban éppen ez a szegmens produkált – ugyan jóval alacsonyabb bázisról induló, de – kiugró növekedést (+9,6% a többi szegmens 5-6%-os csökkenéséhez képest). Magyarországon például az egyik legalacsonyabb egy főre eső színtről a vizsgált öt éves időszak alatt megkétszereződött a címzett reklámküldemények forgalma (3-ról 6-ra). A nyugati régió érettebb piacain ugyanakkor a szegmensek növekedési ütemei közt nem mutatható ki érdemi különbség.

A levélküldemények iránti kereslet jellemzően az általános gazdasági aktivitással együtt mozog, emellett a részben szabályozás által adott kínálati feltételek, és egyre inkább a kommunikációs szokások változó paradigmája azonosítható fontosabb mozgatórugóként. Az egyedi lakossági és adminisztratív levélforgalom együttesen a tágran értelmezett piac volumenének közel kétharmadát adják. A forgalomnak a piacnak ezen a részén végbement visszaesése jelentős részben a szociális és üzleti kommunikációban megjelenő digitális helyettesítésnek tudható be. A digitális csatornák a gyorsaság és kényelem mellett a monetizált költségeiket tekintve is egyre vonzóbbá válnak mind a küldő, mind a fogadó fél számára, terjedésüknek azonban egyelőre korlátot szab az adott nemzeti piacok infrastrukturális és kulturális fejlettsége, kiváltképp az internethez való lakossági hozzáférés, illetve az elektronikus csatornák fejlettsége és ehhez kapcsolódóan a velük szembeni fogyasztói bizalom.

Egy további tényező a hagyományos postai és az elektronikus levelezés arányának változásában az állam hozzáállása és példamutatása a hivatalos levelek elektronizálása tárgyában. Az előrejelzések szerint ugyanis a helyettesítés főként az üzleti és hivatali kommunikáció alkotta adminisztratív levélforgalom alakulását érinti majd a jövőben. Míg a fogyasztók helyettesítési hajlandósága szociális kommunikáció esetében magasabbnak bizonyult és a postai csatornát túlnyomórészt már felváltotta az elektronikus kommunikáció, a

vállalatok és államigazgatási szervek hivatalos kommunikációja máig főként fizikai levélküldemények formájában zajlik. Az adatbiztonság és az elektronikus azonosítás lehetőségeinek fejlődésével, valamint a modern fizetési megoldások terjedésével azonban erős ösztönzők jelennek meg a kommunikációs csatornák mindkét oldalán a digitális helyettesítésre.

Az IPC (International Post Corporation) felmérése szerint **a vállalatok ügyfélkommunikációja és az állami adminisztráció által bonyolított forgalom esetében várható a legnagyobb, rendre 3-4% és 2,5-3%-os éves átlagos visszaesés az évtized során Európa-szerte.**⁹ Más feltételekkel és dinamikával ugyan, de a reklámküldemények és a rendszeres kiadványok részpiaca is hasonló változások előtt áll, amennyiben az egyre nagyobb hatékonysággal célzott online hirdetések és az ezeket hordozó digitális média erősödő versenynyomást gyakorolnak a fizikai küldemények ezen szegmenseire.

2.1.2 Az expressz- és csomagküldemény piac

Míg a tágan értelmezett postapiacok mérete ugyan Európa-szerte zsugorodik, az expressz- és csomagküldemények részpiaca - szöges ellentétben a levélküldeményekkel - dinamikusan fejlődött az elmúlt időszakban, 2008 és 2011 között több, mint 10%-os forgalom növekedést produkálva. Történt mindez annak ellenére, hogy a piac ezen részének mérete jobban ki van téve a gazdasági aktivitás ingadozásának, így a válság hatására is relatíve nagyobb visszaesést tapasztalt: az A.T. Kearney számításai alapján 2008-ról 2009-re a forgalom 2%-al, a bevételek 9%-al csökkentek.¹⁰ A WIK más módszertannal és más mintán végzett becslése alapján **2011-re a piacméret elérte a 6,5 Mrd küldeményt és a teljes európai postapiac bevételeinek több, mint felét kitevő közel 50 Mrd eurót.**¹¹

Fontos látni, hogy a piacméretre vonatkozólag a levélküldeményekénél pontatlanabb becslések állnak csak rendelkezésre, ami főként annak tudható be, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok felé adatszolgáltatási kötelezettséggel rendelkező egyetemes szolgáltatók mellett ezen a részpiacon sok olyan szereplő működik, amelyeknek a teljesítményéről nem készül európai szinten konzisztens adatgyűjtés. Ennek a következménye, hogy a különböző forrásból származó adatok nehezen hasonlíthatók össze, és nem igazán alakítható ki pontos és megbízhatóan szegmentált idősor amin a piac méretének és fejlődésének alakulása jól követhető lenne. Az mindenesetre nagy biztonsággal kijelenthető, hogy **az európai postapiacon belül az expressz- és csomagküldemény-piac növekedése mérsékli a hagyományos levélküldemény-forgalom visszaeséséből adódó bevételcsökkenést és egyre inkább ez válik a domináns bevételi forrássá.**

⁹ IPC (2011): Role of Mail 2020 – Report prepared for the International Post Corporation by the Copenhagen Institute for Future Studies.

¹⁰ A.T. Kearney (2011): Courier, Express and Parcel: Can It Keep the Momentum?; A.T. Kearney (2012): Europe's CEP Market: Growth on New Terms.

¹¹ WIK (2013), 163-165. o.

Az A.T. Kearney éves jelentése szerint **2009 és 2011 között az expressz- és csomagküldemények piaca stabil fejlődést mutatott: a forgalom évi átlagos 6%-os növekedése a bevételek 4%-os növekedésével párosult.**¹² Ezt a piacnövekedést elsősorban a nemzetközi küldemények forgalmának átlagosan 9%-os, bevételeinek pedig 6%-os változása erősíti, a belföldi küldemények eközben mérsékeltebb, rendre 6% és 3%-os növekedést produkáltak. A 2011-es évre a belföldi küldemények aránya ennek megfelelően évről évre csökkent, de még így is a piacméret túlnyomó részét, a bevételek 70%-át, a forgalomnak pedig 91%-át adják. A nemzetközi küldeményforgalomnak több, mint a felét a jellemzően üzleti célból feladott expressz küldemények teszik ki, és ezzel összhangban a határokon átvitelő B2C volumen hozzávetőlegesen 10%-ért felelt. Ugyanezek az arányok a belföldi forgalom esetében jelentősen eltérően alakultak: az expressz volumen aránya mindössze 25% körüli, a B2C pedig 40% feletti részt képviselt 2010-ben.¹³

A WIK adatgyűjtése szerint az egy főre eső forgalmat tekintve a levélküldemények piacához hasonló mintázat figyelhető meg az európai nemzeti csomagküldemény-piacok között, de nagyobb relatív különbségekkel: a nyugati tagállamok piacaira jellemző átlagosan 20 egy főre eső expressz- és csomagküldeménnyel szemben a keleti régió országaiiban ennek csaknem tizedét (2,2), míg a déli országokban közel ötödét kézbesítik ki (5,1). Nyugat-Európa átlagát elsősorban Németország (29) és Franciaország (27,5) kiugró méretű piaci vezérlék, a többi nyugati országban a rendelkezésre álló adatok szerint egy főre átlagosan 8-12 expressz- és csomagküldemény jut. A déli és keleti tagállamok piaci a levélküldeményekéhez hasonlóan homogénebb csoportot alkotnak 2-6 küldeménnyel átlagosan, a régiók összevont egy főre eső átlaga pedig 3,8. Az intervallum felső tartományába eső értékeket jellemzően itt is a nagyobb nemzeti piacok, Olaszország (5) és Spanyolország (6) képviselnek.

A régiós és tagállami szintű bontásból kirajzolódó Nyugat-/Dél- és Kelet-Európa közti szakadék a postapiacok általános fejlettségén és a gazdasági aktivitás eltérésein túl elsősorban az e-kereskedelem elterjedtségével magyarázható. Éles ellentétben a levélküldemények piacával, az expressz- és csomagküldemények piacán inkább **digitális kiegészítésről beszélhetünk, mivel egyre inkább az interneten bonyolított vásárlások volumene vezérli a hozzájuk kapcsolódó szállítás és kézbesítés iránti keresletet.** Alátámasztja ezt az is, hogy a nyugati tagállamokban éves szinten mért 720 eurós egy főre eső online vásárlási volumen – az expressz- és csomagküldemények forgalmához hasonlóan – közel tízszerese a keleti régió országaiiban mért 77 eurós szintnek. Ebben a tekintetben a déli országok – a postapiacok szegmenseihez csakugyan hasonlóan – a nyugati szint csaknem ötödét (egy főre eső éves 154 euró) teljesítik.

Az e-kereskedelem fejlődési ütemei alapján ugyanakkor látszanak a keleti (és bizonyos mértékig a déli) tagállamok felzárkózásának alapjai: 2007 és 2011 között a keleti régió évi

¹² A.T. Kearney (2012, 2. o.)

¹³ WIK (2013, 227. o.)

átlagos 36%-os növekedést produkált az online vásárlások értékét tekintve, szemben a nyugati országok 17%-os és a déli államok 21%-os növekedésével. **A kiskereskedelemben lezajló digitális helyettesítés következtében tehát a csomagküldemények piacának gyorsuló növekedése várható, azon belül is elsősorban az e-kereskedelem által leginkább érintett B2C és a nemzetközi szegmens relatív kiszélesedésével.**

2.2 Főbb piaci szereplők a postai piacokon

A nemzeti postai piacokon működő jellemzően állami tulajdonú inkumbens szolgáltatók a mai napig meghatározó szereplők a levél- és csomagküldemények kézbesítése területén. A két piac szerkezetének és versenyviszonyainak eltéréseivel párhuzamosan azonban az inkumbensek által az adott piacokon betöltött szerep is jelentősen különbözik: a levélküldemények piacain többnyire biztos pozícióval rendelkező domináns nemzeti szereplőként, míg az expressz- és csomagküldemények sok szereplős piacain globális szinten versenyző vállalként, vagy az éppen ezek általi erős versenynyomásnak kitett nemzeti egyetemes szolgáltatóként működnek. Ezt a különbséget a tagállamok levél- és a csomagküldemények piacain kialakult átlagos koncentrációk összevetése szemlélteti legjobban: előbbin a 2011-re vonatkozó WIK adatgyűjtés alapján történt becslése szerint a három legnagyobb vállalat kombinált részesedése 97%, az inkumbensé pedig 96% volt, míg utóbbin – a fent kiemelt adatszolgáltatási hiányosságok miatti szükségszerűen pontatlanabb, de irányadó becslések eredményeként – ugyanezek a mutatók 50% és 24% körül alakultak.

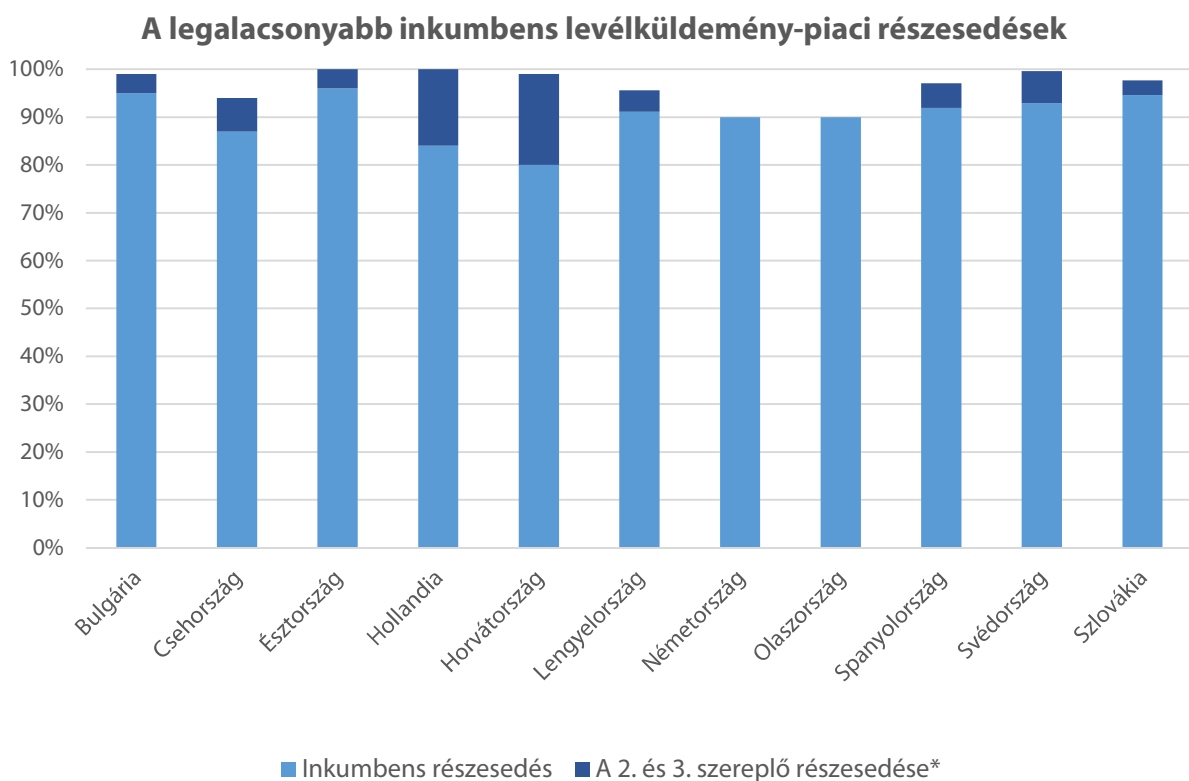
	Top 3 szereplő	Inkumbens
Levélküldemények	97%	96%
Expressz- és csomagküldemények	50%	24%

2.2.1 A levélküldemény-piac

A 2013-ra szakaszosan megvalósult (bár egyes tagországokban már korábban lezajlott) **levélpostai liberalizáció ellenére a zsugorodó európai piac jelentős részén nem alakult ki több szereplős, érdemi verseny és az inkumbens szolgáltatók lényegében képesek megtartani domináns pozícióikat.** Ugyan vannak olyan nemzeti levélküldemény-piacok, illetve a piacoknak bizonyos részei, ahol új belépők révén számottevő versenynyomás alakult ki ezekkel a domináns szolgáltatókkal szemben, az EU tagállamok levélküldemény piacainak túlnyomó részén nem sikerült számottevő teret nyernie a független szereplőknek. A küldemények teljes 2011-es forgalmának közel a felét olyan fogyasztók adták fel, akiknek az adott nemzeti piacon nem volt az inkumbensen kívül más választása a levélpostai

szolgáltatások terén.¹⁴ Ezek a monopolisztikus piacok ugyan árbevétel alapon az EU28 teljes piacméretének csak kevesebb, mint harmadát adták, az inkumbens postai szolgáltató részesedése a leginkább versenyző levélpiacon is alig maradt el 90%-tól. A különböző levélpiacon szegmensekre vonatkozó részletes adatok hiányában ugyanakkor ezek a részesedési adatok nem bonthatóak fel egyértelműen a versenypolitikai értelemben külön piacra sorolt szolgáltatásokra. Lehetséges tehát, hogy az egyes részpiacokon, ahol az inkumbens specializált versenytársakkal szembesült (pl. tömeges üzleti levelekre címzett reklámküldeményekre szakosodott vagy nem teljes lefedettségű lokális postai szolgáltatók), ott alacsonyabban alakult részesedése, de ezzel párhuzamosan a többi szolgáltatás terén (pl. lakossági levélküldemények) szükségszerűen erősebb pozícióban, adott esetben monopóliumként működött.

2.2. ábra



*Németo. és Olaszo. esetében az inkumbens és a legnagyobb 3 vállalat részesedése (hibásan) megegyezik (90%).

Forrás: WIK (2013) alapján

¹⁴ A WIK (2013) adatgyűjtés szerint Belgium, Ciprus, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Magyarország és az Egyesült Királyság levélküldemény piacain az inkumbens 2011-ben 100%-os részesedéssel rendelkezett. Az arány valószínűsíthetően inkább lefelé torzított, mivel egyes tagállamok postapiacain a levélküldemények tág piacára sorolt, de csak specializáltan egy-egy versenypolitikai értelemben elkülönült releváns piacon szolgáltató vállalatok rendelkeznek jellemzően 10% alatti kombinált részesedéssel.

Az inkumbensek által a 2011-es adatgyűjtésben jelentett levélpiaci részesedések alapján a leginkább versenyző piacok közé a nyugati tagállamok közül Hollandia, Németország, Spanyolország és Svédország, a déliek közül Spanyolország és Olaszország, keletről pedig Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország és Szlovákia sorolhatóak. A három legnagyobb szereplő jellemzően 95%-ot meghaladó kombinált részesedése arról tanúskodik, hogy még ezekben a tagállamokban is legfeljebb 1-2 számottevő versenytárs tudott megjelenni. Versenyzői szempontból igazán jelentékeny szereplőként a hollandiai Sandd, a svédországi (amúgy a norvég inkumbenshez tartozó) Bring CityMail, a németországi PostCon (a TNT leányvállalata), a spanyolországi Unipost (a Deutsche Post kisebbségi tulajdona), illetve a kelet-európai országokban a horvátországi City Ex és a lengyelországi InPost azonosítható. Ezeknek **az új belépőknek a részesedése ugyanakkor nem, vagy csak alig haladta meg a 10%-ot**, és a korábban elmondottaknak megfelelően **elsősorban nem a hagyományos lakossági, hanem az üzleti és reklámküldemények szegmenseiben nyertek teret**.

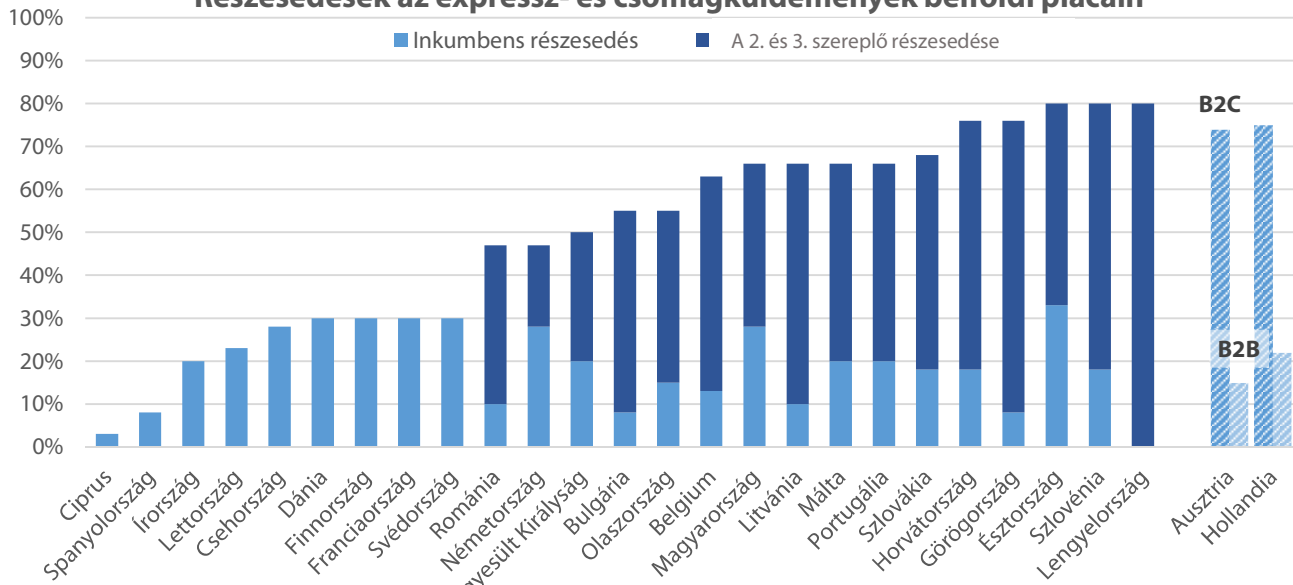
A nemzetközi levélküldemények piaca eltérő szerkezetet mutat, mivel a levelek jelentős részét kitevő üzleti fogyasztók megszerzéséért a legtöbb tagállamban nemzetközi szereplők is sikeresen versenyeznek. Az alacsony volument képviselő lakossági küldemények jellemzően a nemzetközi szövetségekbe szerveződött inkumbens szolgáltatókon keresztül jutnak el a címzettjeikhez. A tömeges üzleti levélküldeményekért folytatott versenyben azonban versenyképesebb alternatívát képesek nyújtani a nagyobb nyugat-európai inkumbens posták specializált leányvállalatai. Európa számos országában ilyen szolgáltatást kínál a Deutsche Post DHL Global Mail, a brit Royal Mail és a holland PostNL közös irányítása alatt álló Spring Global Mail, vagy épp a francia La Poste és a svájci inkumbens Swiss Post birtokában lévő Asendia.

2.2.2 Az expressz- és csomagküldemény piac

Az expressz- és csomagküldemények dinamikusan növekvő és egyre inkább globalizált piacán – a levélküldeményekétől jelentősen eltérő versenyviszonyok között – a legnagyobb európai inkumbens postai szolgáltatók gyakran egymással versenyeznek. A rendelkezésre álló jelentősen szűkebb minta adatai alapján tagállami szinten a legnagyobb három szereplő kombinált részesedése jellemzően 80% alatti volt 2011-ben (kivétel Lengyelország 86%-al, valamint Észtország és Szlovénia éppen 80%-al). Az inkumbens szolgáltató ezzel egy időben legfeljebb 30% körüli részesedéssel rendelkezett az országok túlnyomó részében (kivétel Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország és Svédország, ahol legalább 30%-al; Csehországban, Németországban és Magyarországon pedig 25-30%-al), de a piacok több, mint felén ez a részesedés nem haladta meg még a 20%-ot sem, egyes esetekben pedig tíz százalék alatt maradt.

2.3. ábra

Részeseledések az expressz- és csomagküldemények belföldi piacain



Megjegyzés: Luxemburgra nincs adat, 11 országban csak az inkumbensre (Ausztriában és Hollandiában továbbá csak B2B/B2C megosztásban), Lengyelországban pedig csak a top 3 szereplőre együtt nézve van adat.

Forrás: WIK (2013) alapján

Mindez elsősorban annak tudható be, hogy a csomagküldemények forgalmáért olyan európai, illetve globális (légi és/vagy földi) hálózatokkal rendelkező integrátor szolgáltatók is versenyeznek, akik a legtöbb EU tagállam területén belföldi és nemzetközi kézbesítést egyaránt kínálnak. Ezek a vállalatok tulajdonjogilag jellemzően egy-egy nagyobb tagállam inkumbens postai szolgáltatójához tartoznak: a DHL a Deutsche Post, a GSL a Royal Mail, a DPD a La Poste leányvállalata, a PostNL pedig a divíziók tulajdonosi szétválasztása után is a TNT kisebbségi részvényese maradt. Közülük a DHL és a TNT integrátorként globálisan is versenyez az Egyesült Államokban nyílt részvénytársaságként bejegyzett FedEx és UPS szolgáltatókkal, míg a GLS és a DPD úti hálózataikkal jellemzően az európai belföldi és nemzetközi küldemények piacain vannak jelen.

A fenti meghatározó szereplők egymással folytatott tagállami szintű és nemzetközi verseny az érintett nemzeti piacok inkumbens szolgáltatóira is érdemi nyomást gyakorol a belföldi csomagküldeményekért folytatott versenyben. Igaz ez magukra az integrátorokra is, akiknek a saját belföldi piacokon is versenytársként kell egymással szembe nézniük: a DHL a németországi piac 25-30%-át, a GLS a brit piac 20%-át, a DPD pedig a francia piac 30% körüli részét birtokolja volumen szerint. A TNT hollandiai működésére vonatkozólag megosztva is rendelkezésre állnak adatok, amiből kitűnik, hogy a vállalat B2C szegmens forgalmának jelentősen nagyobb (74%), míg a B2B szegmensnek csak kisebb (15%) hányadát bonyolította 2011-ben. A B2C szegmensben tehát nem alakult ki nagyon erős verseny, ami valószínűleg a kiépített hálózattal rendelkező inkumbensek levélpostai tevékenysége miatti alacsonyabb átlagköltségekre és az ebből származó versenyelőnyre vezethető vissza. A többi nemzeti piacra vonatkozó részletes adatok hiányában csak korlátozottan általánosíthatunk, de ez a szegmensek közti eltérés és így az inkumbensnek a dinamikus fejlődő B2C szegmensben meglévő relatíve erősebb pozíciója valószínűleg igaz a többi tagállamra nézve is.

2.3 Piaci teljesítmény

Az alábbiakban az EU tagállami levélposta piacok teljesítményét, illetve annak tendenciáit mutatjuk be és értékeljük, aminek középpontjában a postai szolgáltatások árai és a kínált szolgáltatási szint állnak. A körkép alapján ugyanis világos, hogy a verseny szabályozási eszközökkel történő élénkítésére a már korábban liberalizált és mára több szereplős csomagküldemény-piacon nincsen szükség, ezért a továbbiakban csak a levélküldeményekre fókuszálunk. Elemzésünk szempontjából ugyanakkor nem egyszerűen az a kérdés, hogy melyik ország teljesít jobban, vagy rosszabbul, hanem, hogy kimondottan a piacnyitás hatására megváltozott-e, és ha igen, hogyan alakult az egyes piacok teljesítménye. Az árak áttekintése előtt azonban érdemes elméletben számba venni és elkülöníteni a levélpostai szolgáltatások áraira egy időben ható különböző piaci folyamatokat.

2.3.1 A levélpostai szolgáltatások árai

A levélküldemény-piac alakulásából kirajzolódó **folyamatos keresletcsökkenés egyfelől lefelé szorítja az egyensúlyi árakat, ennek a nyomásnak az erőssége viszont a kereslet rugalmasságának függvényében alakul. Ez a keresletrugalmasság pedig érdemben eltérhet a különböző részpiacokon:** a lakossági levélküldemények esetében relatíve alacsony, mivel a szociális kommunikáció más csatornáival történő helyettesítés jórészt már végbement és ezek a magánlevelek többnyire szükségszerűségből kerülnek feladásra, míg az üzleti fogyasztók jellemzően a kínálati viszonyok függvényében képesek relatíve szabadon alakítani a kommunikációs csatornák közti választásaikat.

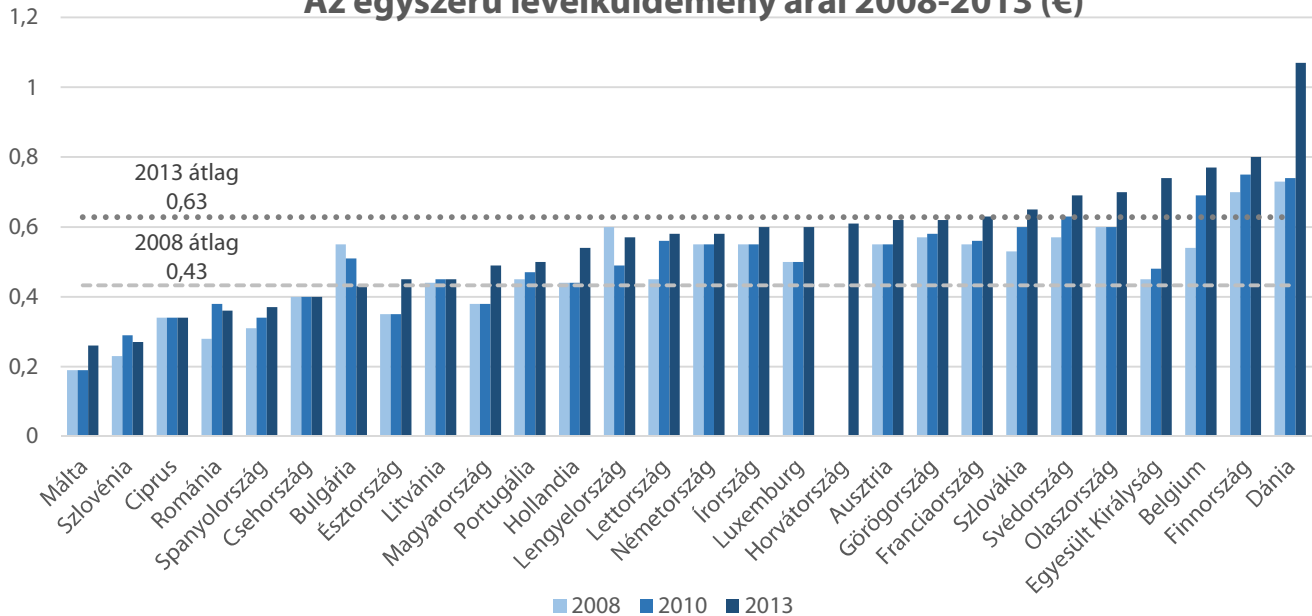
A levélpostai szolgáltatás természetéből fakadóan a csökkenő kereslet és csökkenő volumen romló méretgazdaságossághoz vezet, ami megnöveli a szolgáltató átlagköltségeit és felfelé ható nyomást gyakorol az árakra. Mindez hatványozottan igaz és egyúttal romló sűrűséggazdaságosságot is eredményez, a sűrűbben lakott városi területeken, ahol relatíve nagyobb mértékben esik vissza a levélküldemények iránti kereslet a kevésbé profitábilis rurális területekhez képest. Ezzel ellentétes irányban hat ugyanakkor az a választékgazdaságossági trend, miszerint a sűrűbben lakott városi területeken relatíve nagyobb teret nyernek a levélpiac olyan üzleti szegmensei, mint a reklám- és a rendszeres sajtókiadványok kézbesítése. Valószínűsíthető azonban az is, hogy – a kommunikációs kultúra átalakulásának korlátain belül – a városi lakosság körében mutatkozik a legnagyobb hajlandóság az üzleti szegmensek küldeményeinek digitális helyettesítésére, legyen szó akár az elektronikus számlabemutatásról, vagy az online sajtó- és reklámfogyasztásról.

Összességében tehát mindkét irányban jelentős nyomás hat a portfóliójába jellemzően minden fenti szolgáltatást beépítő inkumbensek árképzésére. Az a tény azonban, hogy ez a portfólió különböző árrugalmasságú fogyasztói piacokat foglal magába, erős ösztönzőt jelent a – bizonyos keretek közt hatékony – keresztfinanszírozás alkalmazására: a rugalmatlan keresletű termékek esetében végrehajtott áremelés képes lehet kompenzálni a rugalmasabb keresletű szegmensekben kényszerűen csökkentett árak miatti bevételkiesést. Az elemzés számára komoly korlátot jelent azonban, hogy nincs olyan rendszerezett adatgyűjtés, ami a

különböző releváns piacokon érvényesülő árakat és egyéb kínálati dimenziókat részletesen feltérképezné, ezért jobbára csak a legegyszerűbb egyedi levélküldemények publikus áraiból és az inkumbensek szolgáltatási szintjéből tudunk kiindulni.

Az EU tagállamok inkumbens postai szolgáltatóinak árazása e tekintetben meglehetősen **nagy szórást mutat:** 2013-ban nominálisan Málta területén volt a legolcsóbb az egyedi, kiegészítő szolgáltatások nélküli, másnapi kézbesítésű levelek feladása (0,26 euró), Dániában ugyanakkor ennél több, mint négyszer magasabb díjat (1,07 euró) szabott az inkumbens. A tagállamok átlaga ugyanekkor 0,63 euró volt. Markáns változás, hogy az egyszerű levelek ára a válság ellenére közel 50%-kal nőtt a 2008-as árakhoz képest, ami mögött az áll, hogy **a legtöbb országban növekedtek a sztenderd levélküldemények díjai**, mind közül a legjobban az Egyesült Királyságban (+64%), Dániában (+47%) és Belgiumban (+43%). Magyarországon 2010-ről 2013-ra közel harmadával emelkedett a feladás díja, de a Magyar Posta mind a korábbi 0,38 eurós, mind az új 0,49 eurós árszinttel az aktuális európai átlag alatt helyezkedett el. 2008 és 2013 között egyedül Bulgáriában és Lengyelországban csökkentek nominálisan az euróban mért levélküldemény-díjak, előbbiben 22%-al, míg utóbbiban 5%-al.

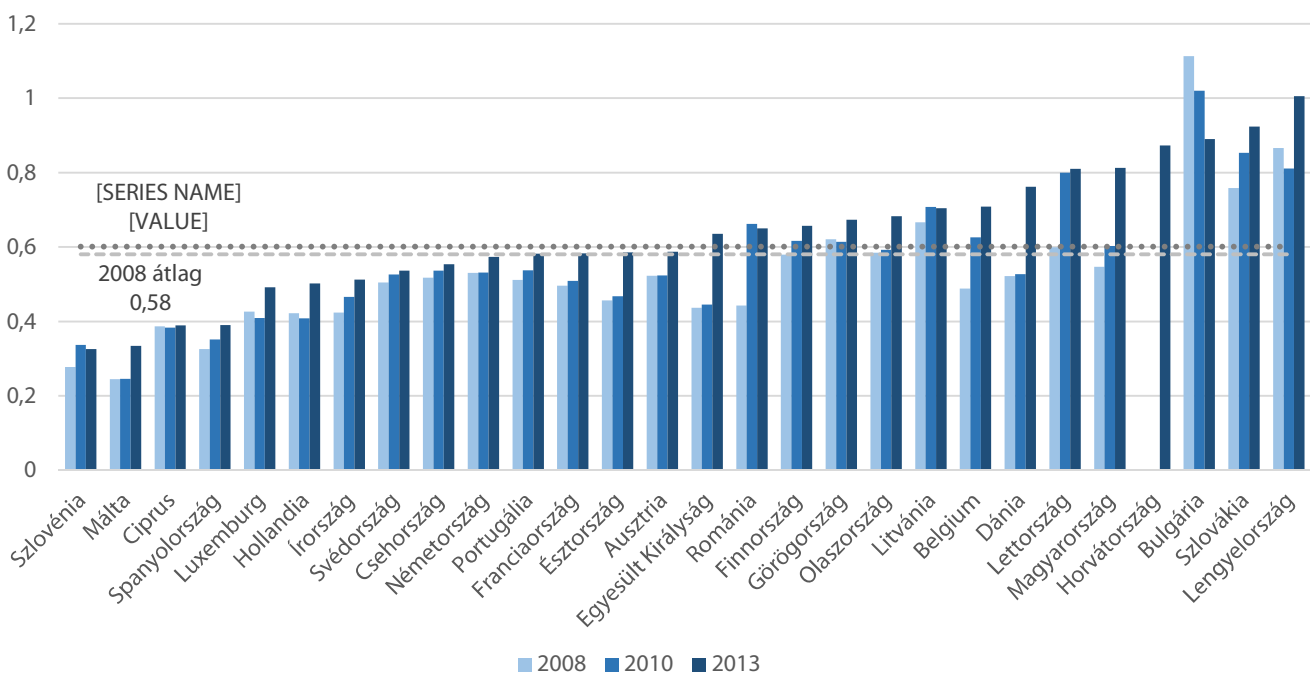
2.4. ábra

Az egyszerű levélküldemény árai 2008-2013 (€)

Forrás: WIK (2013) alapján

A nominális árak azonban egyfelől elfedik az eurozónán kívüli országok árfolyamingadozásait és a tagállamok közt fennálló vásárlóerőbeli különbségeket, ezért ugyanezeket az árakat, hogy érdemben összemérhetőek legyenek, vásárlóerőparitáson (Purchasing Power Parity - PPP) is bemutatjuk. Az EU postapiacain érvényes árakról és árváltozásokról alkotott kép ennek következtében jelentősen megváltozik és mind az országok árszint szerinti sorrendje, mind a vizsgált időszak alatt az árakban bekövetkezett változások eltérő eredményeket mutatnak.

2.5. ábra

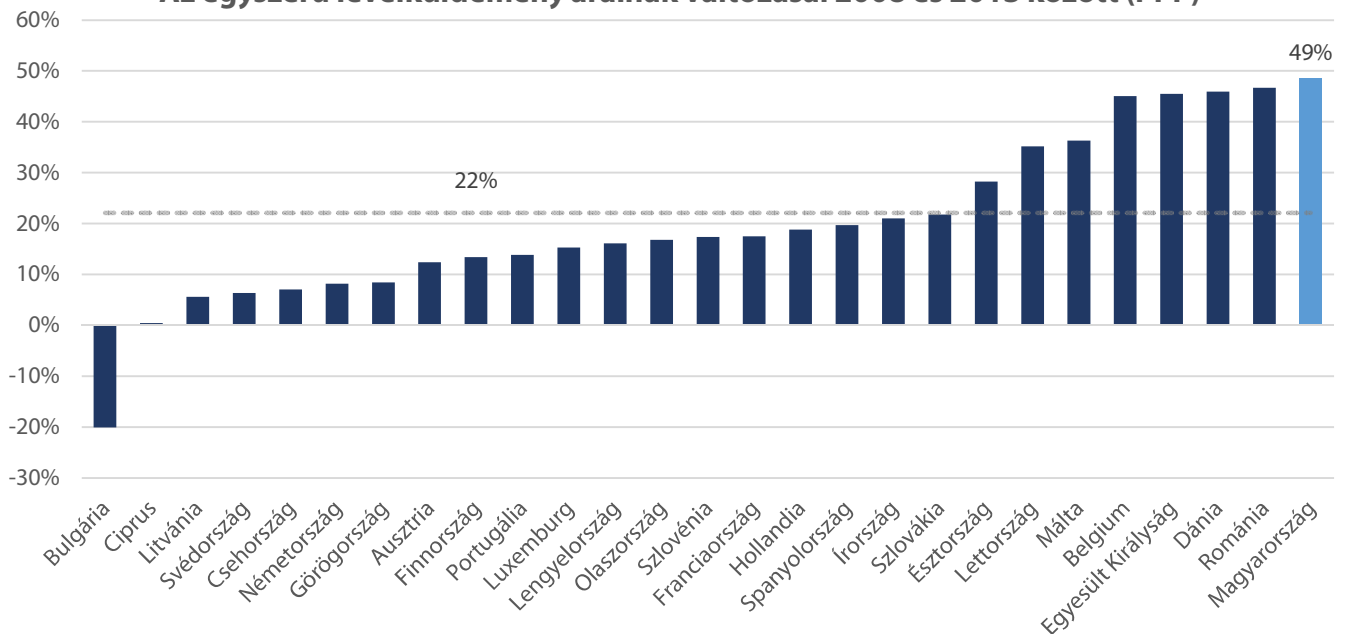
Az egyszerű levélküldemény árai 2008-2013 (€ PPP)

Forrás: WIK (2013) alapján

A PPP-n számított árakat tekintve nem annyira meglepő, hogy a nominálisan legdrágább postai szolgáltatást nyújtó észak- és nyugat-európai tagállamok helyét kelet-európai országok veszik át: vásárlóerőparitáson számolva Lengyelországban a legdrágább az egyszerű levélküldemények feladása, amit Szlovákia és Bulgária díjszabása követ a sorban, de nem marad el messze Horvátország és Magyarország sem. Kitűnik, hogy míg a listavezető Lengyelország nominálisan csökkentette a legegyszerűbb postai szolgáltatás árát, az árfolyváltozás miatt valójában 2013-ra 18%-al drágábbnak számít európai viszonylatban 2008-hoz képest. **A magyarországi áremelkedés is jóval nagyobb, közel 50%-os volt vásárlóerőparitáson számolva, aminek köszönhetően nem csak az ötödik legdrágább, de PPP-n a magyar normál levél ára az európai átlagot jelentősen (35%-al) meg is haladja. Ráadásul a 2008 és 2013 közti időszakban mért legnagyobb drágulást Magyarország produkálta.**

2.6. ábra

Az egyszerű levélküldemény árainak változásai 2008 és 2013 között (PPP)

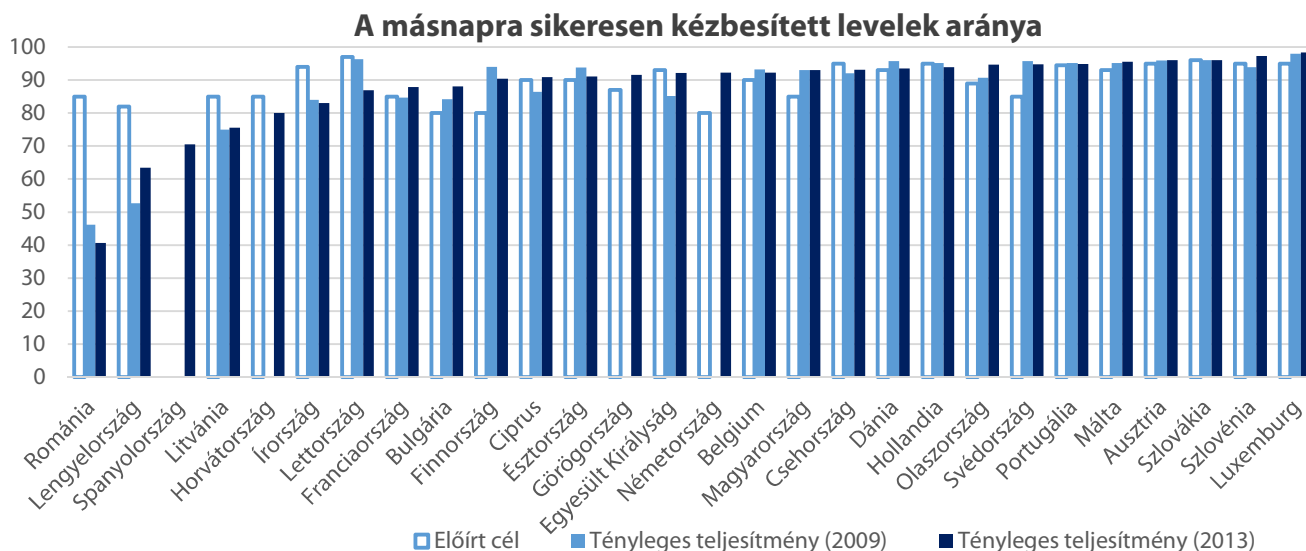


Forrás: WIK (2013) alapján

2.3.2 Szolgáltatásminőség

Az egyszerű levélküldemények ára mellett a legfőbb teljesítménymutató a kézbesítések gyorsasága és megbízhatósága. Hasonlóan a postai szolgáltatások díjához, erre vonatkozólag is csak az egyszerű levélküldeményekről állnak rendelkezésre a tagállamok közt összehasonlítható adatok. Az alábbiakban a nemzeti szabályozó hatóság által előírt célértéket, a feladást követő napon sikeresen kézbesített küldeményekre vonatkozóan előírt arányt és az inkumbensek 2009-ben, valamint 2013-ban mért teljesítményét mutatjuk be.

2.7. ábra



Forrás: WIK (2013) alapján

Látható egyfelől, hogy a szabályozói követelményszintek jellemzően 80 és 95% között szóródnak (Szlovákiában ugyanakkor 96%, Lettországbban pedig 97% az előírt célérték), és az inkumbensek többsége 2013-ban képes is volt megfelelni ezeknek az előírásoknak. Egyharmaduk ugyanakkor kisebb-nagyobb mértékben elmaradt a kitűzött céltól: 10% körüli volt a különbség Írországban, Litvániában és Lettországbban, míg az abszolút mérce szerint is legrosszabbul teljesítő Lengyelország és Románia ennél jelentősebb mértékben alulmúlta a szabályozói elvárásokat (rendre 18 és 44%-al). A legmegbízhatóbb szolgáltatási szintet a luxemburgi inkumbens nyújtotta 98%-os teljesítményével, ezzel együtt 5 államban 95%, míg összesen 18-ban (köztük Magyarországon is) 90% felett alakult a másnapra sikeresen kézbesített levelek aránya. Érdekes módon annak a 24 országnak a fele, amelyekre nézve rendelkezésre állnak 2009-es adatok is, romló teljesítményt mutatott a négy éves periódus alatt, bár jelentős visszaesést csak a román és a lett inkumbensnél látunk (rendre 6 és 9%-os visszaesés).

Az inkumbensek teljesítményének küldeményforgalommal súlyozott átlaga európai szinten 90% körül alakult és a tagállamok többségében nem mutatkozott 5%-nál nagyobb eltérés ettől az átlagtól. Ez az alacsony szórás jórészt a szabályozó által előírt minőségi elvárás közel azonos szintjéből adódik, amit az inkumbensek reputációs okokból is igyekeznek teljesíteni. **A hasonló minőségi szint mellett az árakban viszont jelentős különbségekkel találkozunk.**

2.3.3 Az inkumbens szolgáltatók pozíciója és postai liberalizáció

A fenti nemzetközi körkép alapján megállapítható, hogy a piacnyitás nem forgatta fel a postapiacok szerkezetét: az utolsóként liberalizált levélküldemény-piacon továbbra is rendkívül magas a koncentráció és ezzel arányosan kiugróan erős a tagállam inkumbens postai szolgáltatójának piaci pozíciója. Az expressz- és csomagküldemények belföldi piacain ugyan túlnyomórészt szintén az inkumbensek vannak jelen, a postapiacoknak ezt a már korábban megnyitott területét a nagyobb tagállamok és az adott ország postai szolgáltatóinak a versenye dominálja, jelentősen alacsonyabb koncentrációt és intenzívebb versenyt eredményezve.

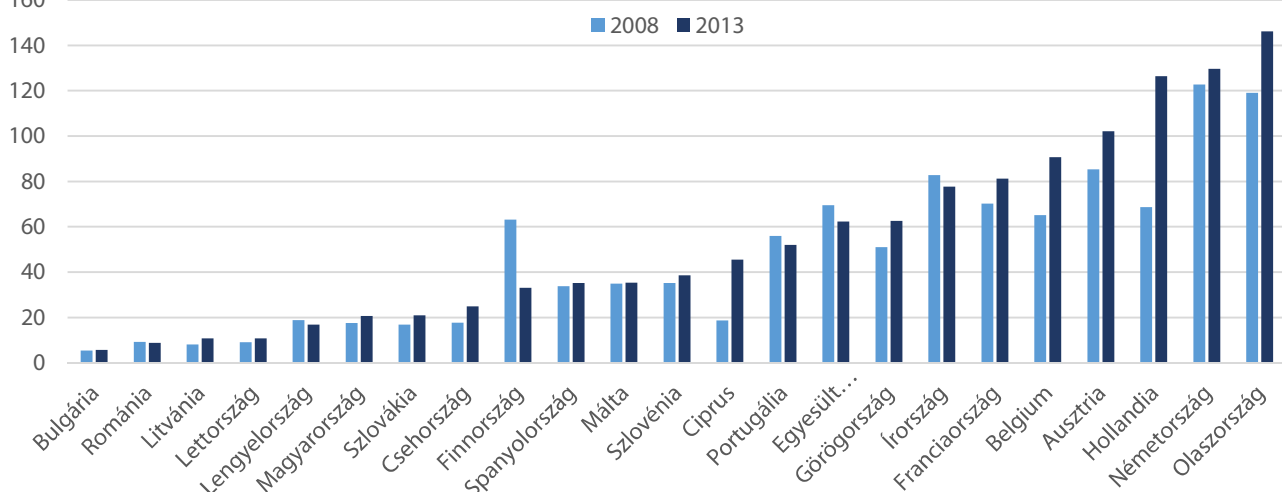
A levélküldemények kézbesítésének megfigyelhető díjai – lényegében változatlan szolgáltatási szint és csökkenő kereslet mellett – mindeközben emelkednek, ami csak részben vezethető vissza a csökkenő volumen miatt romló gazdaságossági mutatókra. A növekvő árszint ellenére ugyanakkor csak elvétve jelentek meg számottevő piaci részesedést elérni képes független szereplők. A kirajzolódó kép alapján sem a pár tagállamban megjelenő, lakossági végfogyasztók közötti, jellemzően lokálisan kézbesítő szolgáltatók, sem a specializáltan az üzleti szegmenst támadó szereplők nem voltak képesek teret nyerni és érdemi versenynyomást gyakorolni az inkumbensek pozícióira.

Mindez egy részről visszavezethető a folyamatosan csökkenő piacméret melletti térnyerés nehézségeire, illetve az iparági belépési korlátok következő fejezetben részletesen bemutatott alapvető természetére. Más részről viszont a liberalizáció elnyújtott folyamata és a tagállami végrehajtás postai liberalizáció melletti elkötelezettségének esetleges hiánya mellett valószínű, hogy az inkumbensek piacnyításra adott stratégiai reakciói is akadályozzák az effektív postai verseny tényleges kibontakozását. Ezek a stratégiai válaszok az esetek egy jó részében azonban a természetes versenyzői magatartás olyan megnyilvánulásai, amik a hatékonyság javításán keresztül csökkentett költségekkel, vagy épp a szolgáltatási szintet emelő innovációkkal jólét-növelő hatással járnak.

Az inkumbensek hatékonyságát a rendelkezésre álló adatok alapján az egy alkalmazottra vetített árbevétel mutatójával tudjuk közelíteni (2.8. ábra), ami ugyan az eltérő tevékenységportfóliók és a nemzeti piacok adottságai (pl. átlagos népsűrűség) és fejlettsége miatt önmagában csak korlátozottan hasonlítható össze tagállamok között, az adott országon belüli változása azonban mindenképpen indikatív. A 2008-as és 2013-as hatékonysági szinteket vizsgálva az derül ki, hogy a tagállamok közt hatalmas eltérések vannak a mutatóban: a legjobban teljesítő olasz inkumbens posta több mint 25-ször akkora egy munkavállalóra eső bevételt regisztrált 2013-ban, mint a legrosszabbul teljesítő bolgár postai szolgáltató. Az ezer munkavállalóra eső valamivel több mint 20 millió eurós árbevételével Magyarország a régióbeli országokkal együtt az alsó harmadban található.

2.8. ábra

Ezer munkavállalóra eső árbevétel (millió euró)

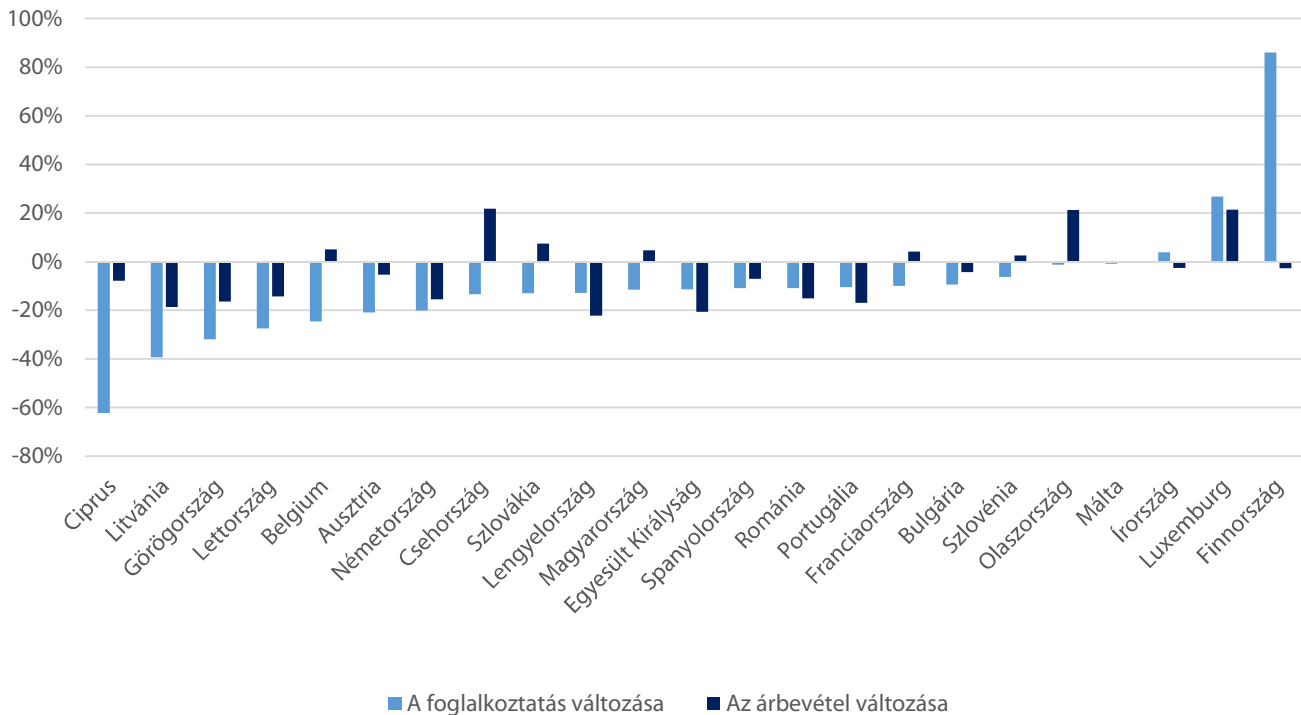


Forrás: WIK (2013) alapján

Látszik ugyanakkor az is, hogy a tagállamok nagy többségében – a kevés kivételtől eltekintve általánosan romló árbevételi mutatók ellenére – sikerült növelni ezt a típusú hatékonyságot, amely folyamat másik oldalán az európai szinten az öt év alatt közel 350 ezer fővel csökkenő postai foglalkoztatás áll (2.8. ábra).¹⁵ Ez alól Magyarország sem kivétel, ahol a vizsgált öt év alatt egyfelől nőtt az árbevétel és több mint 10%-al csökkent a foglalkoztatottak száma, aminek eredményeként közel 20%-al megnőtt a mutató értéke.

2.9. ábra

Az inkumbens postai foglalkoztatás és árbevétel változásai 2008-2013



Forrás: WIK (2013) alapján

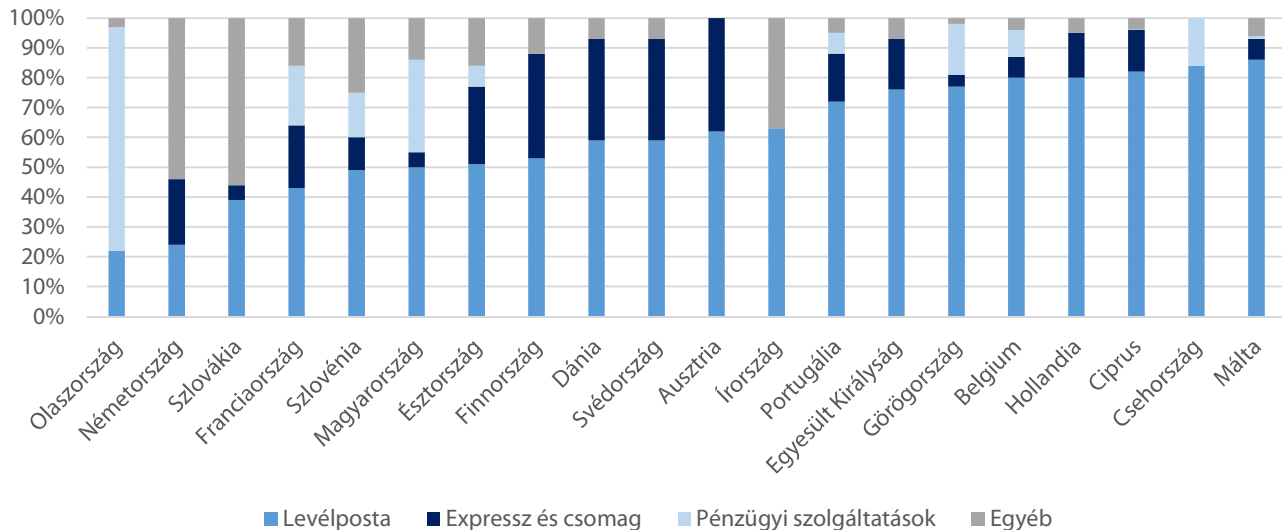
A vizsgált öt év alatt a vállalatok tevékenységportfóliója sem maradt változatlan és több inkumbens is olyan portfólió-diverzifikációt hajtott végre, vagy indított el – kezdve a növekvő csomagküldemény-piacra fektetett nagyobb hangsúlytól, a pénzügyi szolgáltatásokon át az egyéb kiskereskedelmi tevékenység kialakításáig – amivel lehetőség nyílt ellensúlyozni a levélpiac zsugorodásának profitabilitásra gyakorolt negatív hatásait. A bevételek átlagosan több mint harmada (37%) így is a levélküldemények piacáról származott, közel 20%-a pedig az expressz- és csomagküldeményekéről (2.9. ábra), 2008-ról 2013-ra azonban mindkettő aránya csökkent valamivel az egyéb tevékenységek rovására. Magyarország esetében például 2008-

¹⁵ Dánia és Svédország adatait nem tudtuk figyelembe venni, mert időközben a két inkumbens egyesült, míg Hollandia azért maradt ki a mintából, mert időközben szétvált a levélpostai és csomagküldő divízió, Észtországra és Horvátországra pedig nem állnak rendelkezésre megfelelő adatok.

hoz képest 7 százalékponttal csökkent a levélpostai szolgáltatások aránya (57-ről 50%-ra), míg ugyanennyivel nőtt az egyéb tevékenységeké (7%-ról 14%-ra).

2.10. ábra

Az inkumbens postai szolgáltatók bevételi struktúrája 2013-ban



Forrás: WIK (2013) alapján

2.4 A magyar postai piac nemzetközi kitekintésben

A nemzetközi kitekintés mellett érdemes megnézni, milyen a magyar piac ebben a tükörben. Az egy főre vetített magyarországi levél- és csomagküldemény forgalom az európai regionális különbségeket tükrözve jóval elmarad a nyugat-európai átlagtól, de a környező kelet-európai országok átlagánának közel kétszerese (90 az 50-hez képest) és egyedül a kiugró értéket képviselő Szlovéniától (161) marad el. A piaci dinamika alapvetően hasonló a regionális postai piacokéhoz: a régió -2,2%-os átlagánál valamivel gyorsabban csökken a magyarországi piac mérete (-2,7%), de a legtöbb környező tagállam levélpiacának csökkenésénél lassabb maradt 2007 és 2011 között.¹⁶

A WIK tanulmány szerint a belföldi levélküldemény piaci verseny ágazati szabályozók általi szubjektív megítélése alapján Magyarország is azon 17 uniós ország közé tartozik, ahol legfeljebb csak marginális verseny van. Ez egyébként rosszabb Csehország, Horvátország, Szlovákia és Románia szintjénél, ahol legalább mérsékelt versenyről lehet beszélni. A belföldi csomagküldemény szolgáltatásban ezzel szemben Magyarország a legmagasabb szubjektíven értékelt verseny kategóriába sorolt 11 tagország között van (ahol csak Románia szerepel a régióból). Ez párhuzamba állítható azzal a ténnyel, hogy a levélküldemények piacán a Magyar

¹⁶ Az átlagos dinamikát a volumennel való súlyozás miatt a régió forgalmának 35%-áért felelős Lengyelország kis mértékű növekedése (0,7%) húzza fel.

Posta domináns szereplő, a csomagok piacán pedig legfeljebb csak a legnagyobb, de úgy, hogy a Top3 vállalkozás is csak a csomagforgalom kb. 2/3-át szállítja, amint az a 2.3 ábráról is leolvasható.

Nyilván csak egy egyszerű összehasonlításra ad lehetőséget a normál levél küldemény díjának nemzetközi összevetése, de mégis jól jelzi a relatív pozíciót a levélküldemények esetében. Az árfolyamon számított 2013-as nominális 0,49 € ár nem tűnik magasnak, a 0,63 € EU átlag alatt van és a 10. legkisebb az unióban (2.4 ábra). Ha viszont mindezt vásárlóerő-paritáson (PPP) nézzük, akkor Magyarország jóval átlag fölötti és az 5. legdrágább tagország (2.5 ábra). 2008 és 2013 között a nominális áremelkedés Magyarországon 29% volt. Ez PPP-n számítva 49%-os árnövekedést jelent, ami a legnagyobb volt az unióban a vizsgált időszakban (2.6. ábra). Ezek a számok jól jelzik annak hatását, hogy nincs verseny a levélküldemények piacán, amelyen a Magyar Posta eléggé kivételezett pozícióban van. Magyarország a levélküldemények vonatkozásban tehát több egyszerű mutató tekintetében is az unió rosszul teljesítő piaci között szerepel. Ezt csak egy kicsit árnyalja, hogy a szolgáltatás minősége uniós összehasonlításban is jó, és rendszeresen meghaladja a szabályozó által kitűzött célértéket.

3 Belépési korlátok a postai szolgáltatások piacán

A postai piacokon a verseny megjelenését a tagállamok számára kötelezően előírt piacnyításig 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 postai piaci belépési korlátokat az Ecorys 2005-ös tanulmánya¹⁷, tipizálta és foglalta össze a legalaposabban. Jelen fejezetben az Ecorys által vázolt keretet használva, de a postai tevékenység és piacok működési jellemzői alapján újragondolva és elemezve áttekintjük, hogy milyen belépési korlátokkal szembesül egy újonnan induló vállalkozás a mai postai piacon. A belépési korlátok típusainak áttekintése során a bemutatáson túl azt is értékeljük, hogy az adott korlát mennyire releváns a mai körülmények között működő postai piacokon, illetve mennyire magas a különböző szolgáltatási szegmensek esetében.

A vizsgált belépési korlátok egy része „természetes” abban az értelemben, hogy a postai tevékenység technológiai, gazdasági, ill. 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 belépési korlát lehet az, amit a piaci inkumbens stratégiai lépései emelnek közvetve a belépők elé.

A postai szolgáltatás nem természetes monopólium. A hagyományos postai szabályozás egyik leglényegesebb eleme sosem a belépés nem hatékonysági alapú korlátozása, hanem a jogi monopólium, azaz egy mesterséges belépési korlát fenntartása volt. Ilyen rövid idővel a piacnyítás után az államilag védett és védendő monopólium szemlélet még mindig elég erősen áthatja postai szabályozást, és a tapasztalatok alapján az még most is részben a belépési korlátok állításáról és nem következetes lebontásáról szól, a hatása ott is érvényesül. Emiatt célszerűnek és indokoltnak tartjuk, hogy a jelenlegi postai szabályozás verseny szempontjából is releváns kérdéseit a jogi és adminisztratív belépési korlátok körében tárgyaljuk.

3.1 Természetes – a tevékenység/piac technológiai és közgazdasági jellemzőiből adódó belépési korlátok

A különböző postai szolgáltatások központi eleme egy célterületet lefedő, kiterjedt és hatékonyan szervezett logisztikai hálózat. Ennek egyaránt részét képezi a kézbesítést végző személyzet és annak eszközei (járműflotta), a küldemények feladását és átvételét lehetővé tevő postahelyek és (főleg 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 közti megbízható és

¹⁷ Ecorys (2005): Barriers to Competition in the German and the UK Postal Market.

gyors küldemény forgalmat. A szolgáltatási versenyben fontos még az ismertség és a reputáció.

A nagy feladói forgalmat generáló üzleti és intézményi fogyasztóknak és a hagyományos lakossági végfogyasztóknak nyújtott küldemény felvétel és kézbesítés eltérő követelményeket támaszt a postai szolgáltatóval szemben, a szolgáltatás gazdasági jellegéből adódó belépési korlátok azonban az üzletileg racionális földrajzi szolgáltatási lefedettség mellett nem magasak. Egyedül az egyetemes szolgáltatás jelenleg szabályozott szintje támaszt a belépés szempontjából magas követelményeket.

Az üzleti és intézményi fogyasztók által feladott tömeges levelek, a címzett, vagy címzetlen reklámküldemények, illetve a rendszeres sajtókiadványok, csomagok ugyanakkor jellemzően kevesebb helyről, előre feldolgozva, jóval kisebb költséggel gyűjthetők össze, gyakran előre feldolgozott formában kerülnek átadásra, és a címzettjeik adott esetben kevésbé elszórtan (pl. az üzleti fogyasztó szűkebb szolgáltatási körében, vagy a reklámanyagok célzott területein) helyezkednek el.

A sokkal elszórtabban elhelyezkedő lakossági végfogyasztók és a küldeményeik hasonlóan elszórtan elhelyezkedő címzettjei közti szolgáltatás, alacsony gyakoriságú, kiszámíthatatlan forgalmat jelent, a a gyűjtés és kézbesítés tekintetében közel teljes lefedettséget igényel, és a kevésbé sűrűn lakott és az alacsony volumen miatt önmagukban nem profitábilis területek összekapcsolását is megköveteli, amit a tagállamok az egyetemes szolgáltatás keretében szerveznek meg és szabályoznak. Valójában ez a szabályozás jelenti igazán belépési korlátot, ami az egyetemes szolgáltatás esetében felmerül. Ezt a kérdéskört a jogi és adminisztratív korlátok között tárgyaljuk.

A lakossági és üzleti feladók között az igényelt szolgáltatási dimenziókban jelentős különbség van, mivel az utóbbi szegmensben nem feltétlenül van 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 az üzleti szegmenst ellátó szolgáltatóknak a postai hálózatuk hatékony kialakítására és megszervezésére.

A szolgáltatás termelési, gazdaságossági, fogyasztási jellemzőiből adódó belépési korlátok közül az egyik a szükséges befektetések *elsüllyedt költsége* lehetne, ám a postai szolgáltatások esetén – ha egyáltalán beszélhetünk elsüllyedt költségről - ez nem igazán magas, mivel a postai szolgáltatás jellemzően nem igényel más célra nem konvertálható eszközöket (gondoljunk csak a szállítási eszközökre, amelyek szinte bármilyen más termék szállítására is használhatók). Van ugyan olyan speciális beruházás, mint pl. egy nagyon nagy kapacitású levél és csomag logisztikai központ, de az ilyen nem vagy nehezen konvertálható eszközbe való beruházás egy új belépő számára nem 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 bérlet jellegű konstrukcióban is igénybe veheti a szükséges eszközöket.

Méretgazdaságosság a változó költségek vezetékes hálózatos iparágaktól eltérő nagy aránya miatt **korlátozottan érvényesül**.

A postai szolgáltatásban viszont **jelentős a sűrűséggazdaságosság**, aminek hatására a belépési korlátok nagysága földrajzilag eltérő. Nincs ilyen korlát a sűrűn lakott városi területeken, de magas lehet a ritkán lakott vidéki területeken. Új belépők mindig a nagyvárosi, városi postai piacokon jelennek meg. A sűrűséggazdaságosság a postai termékek teljes körére és szolgáltatási értéklánc minden szintjére érvényes.

Mivel a postai szolgáltatás lényege a különféle küldemények eljuttatása a feladóktól a címzettekig, ugyanaz a postai hálózat tág mérethatáron belül, minden standard módon szállítható és kézbesíthető küldeményt képes gyűjteni, szállítani és kézbesíteni, **erős a választékgazdaságosság**. Egy új belépő kevésbé tud erre a gazdaságosságra építeni, ha csak a küldemények egy szűkebb halmazát szállítja és kézbesíti. nem szabad azonban elfelejteni, hogy a specializációnak is vannak előnyei.

A **hálózati hatás** nem jelentős, különösen akkor, ha egy postai szolgáltató a nagy feladókra szakosodva alapvetően egyirányú szolgáltatást, azaz nagy feladók küldeményeinek kézbesítését végzi. A nagyobb hálózat a teljes célközönség elérésének szintjéig ugyan nagyobb értéket képvisel a szolgáltatás igénybevevői számára, de ez a címzettek elhelyezkedése által meghatározott terület általában egy város, illetve város és vonzáskörzete, vagy valamilyen közszolgáltatás szolgáltatási területe, azaz ennek lakosságát, üzleti vállalkozásait kell kézbesítéssel elérni. **Az egyetemes szolgáltatás területi egyetemessége, az országos hálózat a társadalmi inklúzió pozitív externális hatása és nem 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 címzett sűrűség mellett sem feltétlenül gazdaságos ennek fenntartása. A kézbesítési gyakoriság tehát befolyásolja 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 mennyiségre adott volumen kedvezmények elvesztése miatt lehet költségesebb a nagyfogyasztók számára.

Fontos tényező a belépés szempontjából, hogy a feladók oldala sokkal koncentráltabb, mint a címzettek oldala, aminek folytán a feladásban egyes nagy szereplők esetében jelentős vevői erő érvényesül. A nagyfogyasztók részéről a szolgáltatóváltás általában racionális kalkuláció kérdése, így **egy új belépő néhány nagy feladó megnyerésével könnyen szerezhethet olyan nagyságú megrendelést, ami elegendő a gazdaságos üzemméret „egy lépéssel” történő eléréséhez**.

A belépés egyik jól azonosítható korlátja **piaci reputáció, ismertség**, és hasonlóképpen a **szolgáltatásválaszték** lehet. Ám **ez a korlát sem áthidalhatatlan**, különösen a **nagyfogyasztók** esetében, akik általában egy **szűkebb szolgáltatási spektrumon keresnek speciális szolgáltatást**, és a feléjük vállalt megfelelő garanciákkal a minőségről szerzett korábbi tapasztalat és a reputáció hiánya is kiváltható. Leginkább a lakosságnak végponttól végpontig nyújtott

szolgáltatások esetén erős korlát a szűk szolgáltatásválaszték, illetve az ismertség hiánya elsősorban a **fogyasztói megszokás és tehetetlenség** miatt, ami még akkor is gyakran erősen érvényesül, ha az inkumbens nemzeti postai szolgáltató reputációja egyébként nem igazán jó.

Összességében elmondható, hogy **leküzdhetetlen „természetes” belépési korlátok nincsenek, különösen az upstream szolgáltatásban.** A kommunikációs szolgáltatások elektronizálása folytán számos hatékonyságjavító, költségcsökkentő megoldás került és kerülhet alkalmazásra a postai szolgáltatásban (hibrid levél elektronikus értesítés, időpont egyeztetés, személy 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 a belépés továbbra is a végponttól végpontig nyújtott országos szolgáltatásba a legnehezebb.** A postai szolgáltatások közül gazdasági szempontból az „elég sűrűn” lakott földrajzi területekre történő belépésnek azonban nincsenek komoly műszaki vagy gazdasági akadályai.

3.2 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 enyhültek, de a legtöbb tagországban a kötelező piacnyításig (a derogációt kérő 11 tagállamban egészen 2013. január 1-ig) a fenntartott szolgáltatások egyre szűkülő körére mindenképpen fennmaradtak. **A postai szolgáltatásról gyűjtött legutóbbi adatok¹⁸ elemzése azt mutatja, hogy sok tekintetben még a harmadik postai liberalizációs csomag által kikényszerített teljes piacnyítás után is a legjelentősebb korlátot az adminisztratív és jogi akadályok jelentik.**

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 piacnyítás 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 2002-es keretszabályozás 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 tanulmányból¹⁹ származó információk szerint 27-ből csak két tagállamban nincs egyáltalán speciális engedélyezési rezsím, 9 tagállamban

¹⁸ WIK (2013), Copenhagen Economics(2012)

¹⁹ WIK (2013)

van általános engedélyezés (bejelentés), míg 16-ban egyedi engedélyre van szükség a szolgáltatás nyújtásához.

A WIK némileg hiányos adatait vizsgálva azt látjuk, hogy a működő postai szolgáltatók száma (átlag: 2,50, szórás: 2,38) szignifikánsan ²⁰ magasabb a versenybarátabb általános engedélyezést alkalmazó országokban, mint az egyedi engedélyezést alkalmazókban (átlag: 0,63, szórás 0,92)

Számos tagállamban az új belépőnek az engedélyezés során speciális műszaki, képzettségi, eszköz, tőke, pénzügyi, és foglalkoztatási előírásoknak és egyéb elvárásoknak is meg kell felelnie. Ezek egy része sajnos nyilvánvalóan a belépés fogyasztóvédelmi szempontokkal nem indokolható megnehezítését célozza, az inkumbens nemzeti posta védelmében. **A belépés szabályozására vonatkozó 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 adata alapján megvizsgáltuk, hogy a postai engedélyezés összességében mennyire nehezített az egyes tagállamokban. Egy „belépési nehezítettség” mutatót számítottunk, amely 6 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)
- speciálisan 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. Minden tényező 1 értéket kapott, ha az adott országban van ilyen szabályozási előírás, 0 értéket, ha nincs. Annak ellenére, hogy az előírás nem feltétlenül jelent nagyobb akadályt, ez gyakran mégiscsak ekként működik. A 0 érték tehát alacsonyabb az 1 magasabb belépési korlátot jelent.

Az eredmény a következőképpen alakult²¹ (a magasabb érték magasabb jogi belépési korlátot valószínűsít):

²⁰ Szolgáltatószám csak 13 tagállamra állt rendelkezésre. Az eredmény 5%-on szignifikáns.

²¹ Az összehasonlítást részleges adathiány miatt csak 25 tagországra lehetett elvégezni (CY, HR, IE nem szerepel a mintában).

Engedélyezési „belépési nehezítettség” mutató

0	1	2	3	4	5	6
CZ, LT, UK	DK, LV, MT, NL, SI	AT, BG, EE, EL, ES, FI, PL, RO, SE, SK	DE, FR, IT, LU	BE, PT		HU

A legalacsonyabb 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 magas mutató érték azonban már biztosan nehezített pályát jelent az új belépőknek. Belgium és Portugália 4-es értéke már több belépést nehezítő engedélyezési tényezőre utal. Az index értékelése szerint Magyarország szerepel a legrosszabban. E mutató és egyéb információk alapján is megkövethető az a megállapítás, hogy **a 2012-es postatörvény egyértelműen belépést nehezítő jogi szabályozást jelent, az általunk képzett „belépési nehezítettség” mutató szerint a legrosszabbat az EU-ban.**

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

A postai piacnyitás az expressz és kurír szolgáltatásokkal indult, fokozatosan terjedt ki a csomag és a levél szolgáltatásra, legkésőbb az 50 g alatti levelek illetve az egyetemes szolgáltatás érdekében fenntartott szolgáltatások piaca nyílt meg. A kevésbé piacbarát tagországok a kompromisszumos és emiatt nem egy következetes és határozott piacnyitást előíró direktíva 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 unió és így a tagállam területén. Az egyetemes szolgáltatás tartalma, paraméterei tagállamonként változó. Minden tagállamban egyetemes szolgáltatás a normál levél és a normál postacsomag, az azonban **a tagállam döntése, hogy a direktíva előírta kereteken belül a postai egyetemes szolgáltatás mire terjed kis és milyen módon valósul meg.** A postai szolgáltatásoknak csak egy kis (bár árbevételben jelentős), tagállamonként változó körét nyújtják egyetemes szolgáltatásként.

Az alábbi táblázat mutatja, hogy a jelenlegi 28-ból hány tagállamban része az egyetemes szolgáltatásnak az itt felsorolt postai szolgáltatás:

Normál levél	Tömeges levél	Címzett reklám	Folyóirat	Nem elsőbbségi levél	Normál postacsomag	Tömeges feladású csomag
28	16	12	11	16	28	11

Az egyetemes szolgáltatónak (ha van ilyen megjelölt 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 (ÁFA mentesség, parkolási díj mentesség, stb.)
- jobb tőke- és hitelpiaci pozíció (pl. állami garancia miatt)
- támogatásokhoz való hozzájutás

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

A postai szabályozásra általában Copenhagen Economics²² által gyűjtött adatok alapján elmondható, ahogy erre a tanulmánya is utal, hogy **a költségalapúság közgazdaságilag megfelelő vizsgálatának, az átláthatóság és a diszkriminációmentesség szavatolásának, a szabályozott és a versenyző szolgáltatások közti keresztfinanszírozás megakadályozásának a szabályozás gyengesége, illetve homályossága miatt gyakran nincsenek meg a jogi feltételei.**

A postai szabályozás hiányosságai és a nem következetesen végigvitt piacnyitás következményei abban is kiütköznek, hogy az egyetemes szolgáltatónak az indokolatlan terhekért járó kompenzáció összegének, az egyetemes szolgáltatás nettó elkerülhető költségének meghatározása gyakran az inkumbensnek kedvező módszerrel történik, s az ezért fizetett támogatás vagy állami szubvencióként kerül az inkumbenshez, vagy a piaci szereplőknek kell viselni ennek terhét. **A költségek kimutatására és ellenőrzésére**

²² Copenhagen Economics (2012).

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 nem kizárólag a végponttól-végpontig nyújtott szolgáltatás versenyét értjük alatta, szükség van az upstream belépés lehetőségét biztosító hozzáférési szabályozásra. Ha a downstream hozzáférési szintek²³ és az ezekhez kapcsolódó ár-és szolgáltatási feltételek nincsenek jól definiálva, akkor ez komoly belépési korlátot jelent az upstream piacra belépni kívánó szereplők számára. **A megfelelő hozzáférési szabályozás alacsonyabb belépési korlátot jelent az új piaci szereplők számára. Ez a gyakorlat azonban egyáltalán nem általános.**

A belépést támogató downstream hozzáférési szabályozás csak az Egyesült Királyságban, Hollandiában, Litvániában, Németországban, Szlovéniában, Spanyolországban és 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 tanulmányból származó adatok tanúsága szerint²⁴ az aktív postai szolgáltatók átlagos száma 3 (szórás: 2,64) magasabb, mint azoknak az országoknak az átlaga, ahol nincs ilyen szabályozás (átlag 0,67, szórás, 0,89), s ez a különbség 5%-on szignifikáns. Hasonló az eredmény adódik a hozzáférési árak szabályozásának hatását vizsgálva²⁵ is.

Az adatok alapján az engedélyjel rendelkező szolgáltatók száma is átlagosan nagyobb a downstream hozzáférési, illetve hozzáférési ár szabályozás megléte esetén²⁶.

Az, hogy a hozzáférési szabályozás mennyire belépő-barát, természetesen a támogatni, ösztönözni kívánt verseny jellegéről alkotott szabályozói elképzeléssel függ össze. E tekintetben az a vízválasztó, hogy egyes piaci szegmensekre illetve az upstream szolgáltatásokra fókuszáló verseny, vagy a végponttól-végpontig tartó szolgáltatási verseny az elérhetőnek, illetve elérendőnek ítélt/választott cél.

Tipikus hozzáférési szabályozási kérdés, hogy miként alakul a hozzáférés szabályozása az alábbi szolgáltatásokhoz, eszközökhöz:

- kézbesítő hálózat
- postafiók

²³ Lásd ERGP REPORT on "access" to the postal network and elements of postal infrastructure, ERGP (2012)

²⁴ 13 tagországról van adat mindkét változó tekintetében. Adatforrás WIK (2013).

²⁵ Ugyanaz a 13 ország szerepel, mint a hozzáférési szabályozás esetén, a downstream hozzáférési szabályozással rendelkező országok is ugyanazok.

²⁶ A 22 elemű minta mellett a downstream hozzáférési szabályozással rendelkező országokban az engedélyjel rendelkező szereplők átlagos száma 298,2 (szórás 522,8), szemben a szabályozással nem rendelkező országok 54,8-as (szórás 133,4) átlagával. A downstream hozzáférési ár szabályozással rendelkező országokban az engedélyesek átlagos száma 353,2 (szórás 650,3), szemben a szabályozással nem rendelkezők 69,6-os átlagával (szórás 145,5).

- irányítószám
- címjegyzék
- levél visszaküldés inkumbens gyűjtő-szállító- kézbesítő hálózatán keresztül

Minden liberalizációval érintett szektor tapasztalata bizonyítja, hogy a szabályozó 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 még bonyolítja, ha **a nemzeti posta vállalat tulajdonosi felügyelete valamint a jogi, szabályozási keretek kialakítása sokszor ugyanazon intézmény kezében van,** ami leggyakrabban az ágazati minisztérium. 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 összekeveredésére,** leggyakrabban a versenytársak kárára. Ez komoly szabályozási bizonytalanságot jelent az új belépő számára, így lassítja, hátráltatja a piacra lépést és a verseny kibontakozását.

2013-ban a WIK mintában szereplő 28 tagállami inkumbens posta vállalatból 21 volt 100%-os, 4 többségi és 1 kisebbségi állami tulajdonban. 12 tagállamban az állam tulajdonosi jogait az ágazati minisztérium gyakorolja.

3.3 Stratégiai belépési korlátok

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

- horizontális kizorító magatartások, mint:
 - ragadozó árazás
 - mennyiségi kedvezmények, visszamenőleges kedvezmények, egyéb hűségkedvezmények, stb.
 - árukapcsolás, csomagképzés²⁷
- vertikális kizorító magatartások:
 - hozzáférési szolgáltatás megtagadás,
 - árprés
 - versenytársak költségeinek megemelése
 - nagykereskedelmi szolgáltatás megtagadása
- nem ár jellegű stratégiai korlátok állítása pl. portfólió bővítés, vertikális integráció
- szabályozás befolyásolása.

²⁷ Ez ugyan történhet vertikális kapcsolatban lévő termékek árukapcsolásával is, de a kizorító hatás horizontális.

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 gyengeségére, illetve arra való képtelenségére, hogy ezt a magatartást megakadályozza.

A postai szabályozás olyan elemeinek, mint az egyetemes szolgáltatások árának költségalapúsága, átláthatósága, diszkriminációmentesség, postai direktívában²⁸ megjelölt célja az, hogy inkumbens versenyellenes viselkedését kiszűrje, megakadályozza. A WIK és a Copenhagen Economics tanulmánya²⁹ is felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy a tagállami szabályozás jelenleg nem elég felkészült módszertani szempontból, s gyakran a szabályozó felhatalmazása sincsen meg ahhoz, hogy az inkumbens tisztességtelen piaci magatartást jelentő versenyellenes praktikáit, az legálisan alkalmazható stratégiai előnyszerzés módzataitól megkülönböztesse és megakadályozza. A jelenlegi direktíva sem ad elég támpontot és iránymutatást a tagállamok és a nemzeti szabályozók számára, s ennek megfelelően a tagállami postai szabályozás csak kevésbé képes arra, hogy az inkumbens stratégiai belépési korlátot támasztó próbálkozásait a tisztességes verseny feltételeit biztosító keretek között tartsa. **Fogódzók híján az ágazati szabályozó 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 – különösen, ha az maga a tulajdonosi jogokat gyakorló minisztérium - gyakran amúgy is elfogult vagy legalábbis kétlelkű az inkumbens nemzeti postai szolgáltató stratégiai előnyszerzési lépéseivel kapcsolatban.

A versenyellenes magatartások megelőzése, felderítése, szankcionálása az ágazati és a versenyszabályozónak is feladata. A két hatóság azonban különbözik abban, hogy az egyik ex ante a másik ex post vizsgálódik, abban is, hogy ki milyen fókuszáltan 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 magatartások felderítésére. Az ágazati hatóság a direktíva előírásának megfelelően az inkumbens FAC (Fully Allocated Cost) alapú számviteli kimutatásainak ellenőrzése során szűrheti ki a versenyellenes árázási magatartásokat (túlzó árázás, keresztfinanszírozás és kizorító árázás), a versenyhatóság viszont egyedi eljárások

²⁸ 2008/6/EK irányelv a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról.

²⁹ WIK (2013), Copenhagen Economics (2012)

során a SAC (Stand Alone Cost) és AIC (Average Incremental Cost) szintek vizsgálata alapján azonosítja a költség alatti kiszorító árazást.

A WIK³⁰ és Copenhagen Economics³¹ tanulmánya 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 lenne, hogy a versenyellenes magatartások 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 az ágazati szabályozó időben általában előbb képes, és az ex ante megőrzésnek itt helye lehet. Az ágazati szabályozónak továbbá a számviteli kimutatások ellenőrzésére felhatalmazása is van, és emiatt érdemes erre a szűrő szerepre 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.**

3.4 A versenyfeltételek egyenlőtlensége állami szabályozás következtében

A belépési korlátoknak egy negyedik típusát is megkülönböztethetjük, amit versenyfeltételek egyenlőtlenségének nevezhetünk. Ebbe azok a tényezők tartoznak, amelyek **az inkumbens és az új belépő közti esélyegyenlőség különbségéből** 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.

Az versenyfeltételek egyenlőtlenségei körébe olyan, többnyire szabályozással összefüggő kérdések tartoznak, amelyeknek a tagállami szabályozásra nincs uniós előírás vagy egységes iránymutatás, annak ellenére, hogy ettől még lehet, hogy általános tagállami gyakorlat. Ezekben a témákban **rendszerint a tagállam döntésén múlik, hogy a versenyző szereplők közti jogi és/vagy költségszintbeli egyenlőtlenséget enyhítő szabályozást alkalmaz, vagy az inkumbens számára kedvező jelenlegi aszimmetriát fenntartja.** Mivel a tagállami szabályozáson múlik e korlátok léte, illetve erőssége, ezek a belépési korlátok is „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. Az egyetemes szolgáltatás keretében nyújtott normál levél 28-ból 26

³⁰ WIK (2013)

³¹ Copenhagen Economics (2012)

tagországban ÁFA mentes, s 25-ben az egyetemes szolgáltatás keretében nyújtott normál postacsomag is. 18 tagállamban érvényes ÁFA mentesség a tömeges levélre, 16-ban a nem-elsőbbbségi levélre, 12-ben a címzett reklámküldeményre, 11-ben a folyóiratokra és 9-ben a tömeges faladású csomagokra.

Egy hasonló indokolatlan aszimmetria, ami sok helyen az inkumbens a 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 inkumbensek számára az új belépőkkel szemben előnyt jelent bizonyos esélyegyenlőséget biztosító szabályok hiánya. Például **általában nem érvényesül olyan szabályozás, ami a szolgáltatás nyújtásához szükséges információkhoz vagy eszközökhöz való hozzáférés egyenlőségét garantálná. Az új belépő szabályozás hiányában egyáltalán nem, vagy csak sokkal esetlegesebben fér hozzá például a társasházi levélszekrényekhez, a cím adatbázishoz, 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 posta 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.

4 Versenyjogi problémák a liberalizált postapiacokon

4.1 A postai piacok részei és a piaci szegmensek

A postai szolgáltatások köre számos, egymástól keresleti és kínálati szempontból is jelentősen eltérő tevékenységet foglal magába, melyek amellett, hogy a liberalizáció különbözőképpen érintette őket, versenypolitikai értelemben is külön termékpiacokat alkothatnak. Az Európai Bizottság és a tagállamok versenyfelügyeleti gyakorlatában az utóbbi évtizedekben számos postapiacokat érintő ügy került részletes vizsgálat alá, aminek a piacmeghatározás is részét képezte. Az önálló (rész)piacokat alkotó különböző szolgáltatások elemzésünk szempontjából kulcsfontosságú elkülönítését tehát az alábbiakban a rendelkezésre álló bizottsági esetjog alapján mutatjuk be.

A postai piacon belül mindenekelőtt **különbséget kell tenni a levél- és a csomagküldeményekhez kapcsolódó szolgáltatások között**. A két típusú 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 bár aszimmetrikus, de azonosítható bizonyos mértékű helyettesítés. A sokáig a fenntartott szolgáltatások közé tartozó levélpostai kézbesítéshez szükséges hálózati infrastruktúra ugyanis gazdaságosan alkalmassá tehető hagyományos postacsomagok sztenderd idejű belföldi kézbesítésére is. Mivel jellemzően mindkét tevékenység a tagállamokban meghatározott egyetemes szolgáltatási körbe tartozik, az inkumbens szolgáltatók portfóliója mindkét piacra kiterjed. Ezzel szemben az alapvető tevékenység szintjén expressz csomagküldeményekre specializálódott szolgáltatók jelentős belépési korlátokkal szembesülnek: egyfelől a levélküldemények kézbesítése a piacnyitás előtt nem volt engedélyezett, a szolgáltatás a legtöbb tagállamban ma is engedélyköteles, másfelől a szolgáltatáshoz szükséges infrastruktúra kialakítása 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.³² Az alapvető szolgáltatásjellemzők közé tartozik még a kézbesítés gyorsasága és megbízhatósága, amely jellemzők mentén elkülöníthető a nagyobb hozzáadott értékkel rendelkező **expressz és a sztenderd** idejű szolgáltatás is.³³ További érdemi szegmentálás lehetséges a küldemények

³² Európai Bizottság (2005): COMP/M.3971 – Deutsche Post / Exel, 22. & 23-24.; Európai Bizottság (2003): COMP/C/38.170 Reims II, 70-76.

³³ Európai Bizottság (1991): M.102 – TNT/Canada Post, DBP Postdienst, La Poste, PTT Post & Sweden Post, 20.

feladó fél szerinti megkülönböztetésével is: a szolgáltatás fogyasztóinak igényei, a számukra nyújtandó szolgáltatás jellemzői (pl. volumen, előkészítési követelmények) és az ehhez tartozó egyedi árképzés **külön piacra sorolja az üzleti és lakossági fogyasztókat**.³⁴ A fogadó fél típusa (üzleti, vagy lakossági) szerint ugyan nem alakult ki különbségtétel az európai esetjogban, de az, hogy a küldemények címzettek-e, a verseny szempontjából lényeges megkülönböztetésnek bizonyult. Ennek értelmében **a címzett és címzetlen küldemények külön piacra sorolandóak** 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.³⁵ Határozott piacdefiníciós állásfoglalás nélkül ugyan, de a **belföldi levélküldemények piacán belüli**, a verseny körülményeit pontosabban tükröző további szegmentálás is megjelent a közösségi esetjogban: az **(i) egyedi lakossági levelek** mellett megkülönböztetve az adminisztratív levelek (pl. bankszámlakivonat, számlalevél), rendszeres kiadványok (pl. újság), és címzett reklámküldemények alkotta **(ii) üzleti levélküldeményeket**.³⁶

4.1. 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 (pl. számlák, kivonatok, szerződések, értesítések)		
	Rendszeres kiadványok (pl. katalógusok, sajtótermékek)		
	Reklámküldemények		
	Címzett	Címzetlen	
	Expressz- és csomagküldemények	B2X	
C2X			
	Sztenderd kézbesítési idő	Expressz kézbesítési idő	

Forrás: WIK (2013) és az Európai Bizottság gyakorlata alapján Infrapont

³⁴ Európai Bizottság (2001): COMP/M.1915 - The Post Office/TPG/SPPL, 25.; Európai Bizottság (2009): COMP/M.5152 - Posten AB/Post Danmark A/S, 15-17.; Európai Bizottság (2012): COMP/M.6503 - La Poste/Swiss Post/JV, 22.

³⁵ Európai Bizottság (2012): COMP/M.6503 - La Poste/Swiss Post/JV, 23.; Európai Bizottság (2012): C-209/10 - Post Danmark v Konkurrencerådet 3.; Európai Bizottság (2009): COMP/M.5152 - Posten AB/Post Danmark A/S, 16-17.

³⁶ Európai Bizottság (2009): COMP/M.5152 - Posten AB/Post Danmark A/S, 18.

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 inkumbensek kiterjedt portfóliója miatt ugyanakkor az egyes piacok megnyitásának versenyre gyakorolt hatása nem csak a közvetlenül érintett, de a szolgáltatási körükbe tartozó más piacokon is jelentkezhet és érdemben befolyásolhatja, korlátozhatja, vagy akár élénkítheti a kialakuló verseny intenzitását. Az biztos, hogy az ismertség és a portfólió előnye az inkumbensnél van.

Az inkumbensek piaci pozícióját bemutató korábbi áttekintésünkből kiderül, hogy az inkumbens a legtöbb piacon egyértelműen domináns pozícióban is van. Ezzel szemben az új belépők inkább a specializáció és hatékonyság előnyeire építhetnek. Ami miatt a belépőknek viszont aggódniuk kell és versenyhátrányt okozhatnak számukra akkor is, ha a belépést gátló szabályozási akadályok elhárultak, az az inkumbens kizorító magatartása.

4.2 Versenyproblémák a postai piacnyitás időszakában

Mivel a postai tevékenység nem természetes monopólium, a lassú és fokozatos liberalizáció előtt a verseny hiánya a verseny tudatos kizárásának, a jogi monopólium fenntartásának következménye volt. Ebben az időszakban az állami szabályozás döntően a mesterségesen fenntartott monopóliumot védte és szolgálta, igazából 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 területről területre történő lassú visszavonásának időszakában meghatározó általános piaci jellemző, hogy van egy domináns pozícióban lévő szereplő, az inkumbens posta vállalat, amely a verseny megjelenésére, erősödésére stratégiai lépésekkel reagál a megtámadott piacokon. Az inkumbensi reakció célja, hogy minél inkább csökkentse a verseny érvényesülését és nehezítse a versenytársak térnyerését a piacon. 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 magatartásokkal foglalkozunk.

A versenytársak térnyerésének megnehezítése természetesen történhet legális, piackonform eszközökkel és versenyellenes magatartással is. Piackonform megoldás például, ha az inkumbens posta él az általa élvezett méret-, sűrűség- és választékgazdaságosság előnyével, hatékonyságot növelve csökkenti a fajlagos költségeit, csökkenti árait, ezzel szerez előnyt a versenyben. Tipikusan versenyellenes magatartás és a versenytársak kizorítását célzó visszaélés, mint például a ragadozó árazás alkalmazása (amikor például bizonyíthatóan céljában és hatásában is erről van szó). A valóságban azonban nem minden fekete vagy fehér. A stratégiai belépési korlátoknál volt szó arról, hogy

ezek olyan akadályok, amivel egy új belépő szembesül az inkumbens védekező, vagy éppen támadó piaci magatartása következtében. Ezek az inkumbensi magatartások ugyanakkor nem feltétlenül ütköznek a versenyjogba, előnyt lehet szerezni jogszerűen is. A versenytársnak egy ügyes húzással közvetve okozott hátrány és különösen a hozzá képest megszerzett előny még nem jelent feltétlenül versenyellenes magatartást, ha a végfogyasztóra gyakorolt hatást nézzük. Például a nagy fogyasztóknak adott és költségek által indokolt kedvezmények, vagy a szolgáltatások együttes értékesítése versenykonform és egyben a fogyasztói jólétet növelő hatású is lehet.

Sok esetben azonban valóban nem triviális, hogy pozitív hatású versenyző magatartásról van szó vagy valamilyen versenyellenes viselkedésről, ez gyakran csak egy versenyhatósági vizsgálat során dől el. Az elmúlt évtizedben számos postai versenyügy vizsgálatára került sor uniós és tagállami szinten is. Ezekből kiderül, hogy vannak olyan magatartások, amelyeket a versenyhatóság vizsgált és nem találta visszaélésszerűnek (tehát jogszerű piaci magatartások), míg mások a hatóság és a bíróság ítélete alapján versenyellenesnek bizonyultak. Jelen fejezetben a tipikus versenyproblémákat tekintjük át az elmúlt évtized versenyügyein keresztül, amelyek közül kiemelt figyelmet fordítunk azokra, amelyek valamilyen eljárási fázisban (versenyhatósági vagy valamilyen bírósági fellebbezési szinten) jogsértés megállapításával zárultak.

Az Európai Unióról szóló Szerződés a verseny tisztasága szempontjából három fő klasszikus antitröszt területre koncentrált:

- versenykorlátozó megállapodások (101. cikk)
- gazdasági erőfölénnyel való visszaélés (102. cikk)
- fúziókontroll (103. cikkely alapján EC Merger Regulation 139/2004.)

E háromhoz 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 verseny ügyek elsőprő többsége, különösen tagállami szinten, az erőfölénnyel való visszaélés különböző lehetőségeivel kapcsolatos. Jelen fejezetben tehát legnagyobb figyelmet a 102. cikkbe ütköző piaci magatartásokkal 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 magatartások közvetlen hatásúak, a visszaélés direktben közvetlenül a fogyasztó (aki nem versenytárs más piacon) megkárosítására irányul, mint például a túlzó árazás vagy esetleg valamilyen árdiszkrimináció. A közvetett hatású visszaélés, a versenytársra hat, a fogyasztó 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-árjellegű, ennek az egyszerűsített tipológiáját foglalja össze az alábbi ábra³⁷:

4.2. ábra: Kiszorító magatartások típusai

	Horizontális	Vertikális
Árjellegű	Ragadozó árazás Kedvezmények	Árprés
Nem-árjellegű	Árukapcsolás	Kiszolgálás megtagadása

A kiszorító, kizáró magatartások tehát első körben a versenytársak számára járnak kedvezőtlen hatással, míg a fogyasztó közvetlenül nem is szenved hátrányt. A fogyasztókat érintő negatív hatás akkor merül 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 magatartásokról előbb ki kell deríteni, hogy valóban kiszorító hatásúak-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. cikkely szerinti ügyek értékelésében és pozitív változás volt abban a tekintetben, ahogy a közgazdasági megközelítés és az ügyek érdemi, hatás alapú megítélése egyre inkább teret nyert a Bizottság, a tagállami versenyhatóságok megközelítésében, valamint a bíróságok ítélezési gyakorlatában is a formai megközelítéssel szemben. Egy közgazdász számára ugyan evidens, hogy a hatás alapú megközelítésnek van ezekben az ügyekben létjogosultsága, a hatások érdemi vizsgálata nélküli pusztán forma alapú megközelítés még mindig jelen van.

A postai verseny meghatározó jellemzője, hogy **az inkumbens 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 minőség érzékeny üzleti ügyfelek forgalmát szeretnék megszerezni. A verseny korai szakaszában egyértelmű, hogy az inkumbens nemzeti posta vállalat rendelkezik piaci erővel, visszaélni is ő tud a fogyasztók vagy versenytársak kárára. A postai szektorban előforduló 102. cikk hatálya alá tartozó verseny ügyek mindegyike az inkumbens postai szolgáltatók üzleti gyakorlatát érinti.

4.3 A versenyügyek típusai

Az elmúlt bő egy évtizedben számos emblematisz uniós szinten vizsgált postai ügy volt, ami nemcsak a postai piacok problémáit jelzi, hanem ezzel párhuzamosan a versenyjogi gyakorlat

³⁷ Lásd erről általánosan Bishop - Walker (2011) és kifejezetten postai vonatkozásban Geradin és Henry (2009).

fejlődését is tanúsítja. Mivel az elmúlt időszak postai versenyügyeit számos elemző írás összefoglalja³⁸, jelen tanulmányban nem a konkrét ügyeket tárgyaljuk, hanem inkább az azokban felmerülő versenyproblémák lényegére fókuszálunk. 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-as postai tanulmánya³⁹ a legfrissebb, amelyik a 2010-13 közötti tagállami postai versenyügyeket foglalja össze⁴⁰. A legtöbb eljárást (7) a kedvezmények témájában folytatták le a vizsgált időszakban, ezt követi a ragadozó árazás (4) és az árdiszkrimináció (3) esete. Ezen kívül előfordult még kiszolgálás megtagadása, árukapcsolás és horizontális megállapodás is⁴¹.

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, a kizsákmányolható fogyasztók irányában előfordul a postai üzleti gyakorlatban, ezzel itt két okból nem foglalkozunk. Egyrészt ilyen 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 explicit feladata. A fogyasztói relációban megvalósított árdiszkrimináció kérdését sem tárgyaljuk, mert inkább speciális esetnek tekinthető a versenyszabályozás szempontjából.⁴²

4.3.1 Horizontális kizorító magatartások

Ebben az alfejezetben a postai piacon tapasztalat 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.

³⁸WIK (2013), Id. még Copenhagen Economics (2012), Ecorys (2005), Geradin és Henry (2010)

³⁹ WIK (2013).

⁴⁰ Hasonló összefoglaló található a Copenhagen Economics tanulmányában is. Az itt áttekintett ügyek részben átfednek a WIK tanulmányban szereplőkkel, de a Copenhagen tanulmánya egyrészt korábbi, így a legújabb ügyek nincsenek benne, másrészt időben messzebbre nyúl vissza. A Copenhagen Economics 2012-es tanulmányában a verseny- és ágazati szabályozók válaszai alapján közli, hogy a nemzeti hatóságok által 2000-es évek közepétől vizsgált postai ügyek, 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 árázással összefüggő kizorító viselkedéssel kapcsolatos ügyeket vizsgáltak, s meghatározóan valamilyen üzleti szereplőknek nyújtott versenyző levél illetve kézbesítési szolgáltatás volt a vizsgálatban érintett piac.

⁴¹ Néhány ügyben több potenciális versenyjogsértés lehetőségét vizsgálták, így van átfedés is az ügykategóriák között.

⁴² A káros árdiszkrimináció egyik tipikus korai postai esete a Deutsche Post II ügy volt, amelyben a DP felárat számított az angliából érkező, de németországi referenciát tartalmazó levelekre, amivel a DP az ún. remailing tevékenységnek akarta elejét venni. A Bizottság azonban diszkriminatívnak ítélte a DP gyakorlatát, mivel az UK-ból 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. 2001/892/EC: Commission Decision of 25 July 2001 relating to a proceeding under Article 82 of the EC Treaty (COMP/C-1/36.915 - Deutsche Post AG - Interception of cross-border mail)

Kedvezmények

A kedvezményekkel kapcsolatos tipikus versenyprobléma ragadozó magatartás jellegű. Egy kedvezmény akkor lehet versenykorlátozó, ha valamilyen üzleti ügyfélkörnek nyújtott szolgáltatás esetében az inkumbens postai szolgáltató a nagy ügyfeleknek ad olyan kedvezményt, amit a versenytársak vélhetően vagy ténylegesen nem tudnak megadni, így kiszorulhatnak a piacról. Az ügyekben előforduló kedvezmények különfélék lehetnek, így például:

- mennyiségi árkedvezmény
- visszamenőleges kedvezmény
- szelektív árkedvezmény

A kedvezmény egyik oldalról ársziskrimináció, ami önmagában többnyire nem probléma. Valójában egy ilyen árazás akkor lesz versenyellenes, ha alkalmas a hatékony versenytárs kiszorítására. 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 tartalmazta. Fontos látni, hogy a kedvezmények alkalmazása része a normális üzleti gyakorlatnak. Ez azzal is elismerése került, hogy kedvezmény kiszorító hatásának megítélésénél az a standard kerül felhasználásra, miszerint 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, azt a korábbi versenyjogi gyakorlat is elfogadta, hogy itt érdemi vizsgálat alapján kell ítélni. A Bizottság a Deutsche Post I⁴³ ügyben (egytermékes mennyiségi kedvezmény) és a Hays⁴⁴ ügyben (többtermékes mennyiségi kedvezmény) is jogsértőnek találta az inkumbens 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. Ha a kedvezményt mondjuk a vásárolt érték alapján adják, az eleve több termék vásárlásából jön össze. Ezzel az lehet a probléma, hogy a kedvezmény egyszerre több termékpiacot érint, amelyeken különbözőek a versenyviszonyok. Ilyen esetben ahhoz hasonló kárelérmélet alapján lehet elmarasztalni ezt az üzleti gyakorlatot, mint ami az árukapcsolás esetén merül fel. Ez a probléma tipikusan előfordulhat a többtermékes inkumbens postai üzleti gyakorlatában.

A **hűségkedvezményeket** a Hoffman-La Roche⁴⁵ ügyben hozott ítélet alapján a későbbi ítélkezési gyakorlat eleve versenykorlátozónak tekintette. A hatás alapú vizsgálat és az azonos

⁴³ COMMISSION DECISION of 20 March 2001 relating to a proceeding under Article 82 of the EC Treaty (Case COMP/35.141 — Deutsche Post AG)

⁴⁴ 2002/180/EC: COMMISSION DECISION of 5 December 2001 Relating to a proceeding under Article 82 Of the EC Treaty (COMP/37.859 — DE POST-LA POSTE)

⁴⁵ Judgment of the Court of 13 February 1979. - Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities. - Dominant position. - Case 85/76.

hatékonyságú versenytárs (AEC) teszt elvi bevezetésével azonban a hűségkedvezmények megítélését is csak érdemi vizsgálat alapján lenne indokolt megtenni, amely alapján elválasztható egymástól a verseny szempontjából jogsértő és az elfogadható üzleti gyakorlat. A svéd versenyhatóság például 2012-ben például a hatás alapú megközelítést alkalmazta, és eszerint nem találta kizorító hatásúnak a Posten által adott mennyiségi és hűségkedvezményt⁴⁶.

A **visszamenőleges kedvezmények** kérdése már problémásabb, mivel ez nem csak alacsonyabb átlagárat, hanem a kedvezmény határt átlépve bizonyos mennyiségig negatív határarat is jelenthet, ami a nagy fogyasztókat a kedvezmény realizálása érdekében arra ösztönzi, hogy ne váltsanak egy versenytárshoz, mivel akkor elesnének ettől a kedvezménytől.⁴⁷ 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, mint a vásárolt összérték után adott kedvezménynél), és például a termék/szolgáltatás piacok egy részén nincs verseny, akkor a kedvezményrendszer a versenyző piacon visszatarthatja a vevőt attól, hogy más postai szolgáltatóhoz váltson.

A visszamenőleges kedvezményeknek ezzel az úgynevezett elszívó hatásával (*suction effect*)⁴⁸, amivel a versenyző 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. Dániában és Svédországban is a visszamenőleges kedvezményekkel vádolta az inkumbens szolgáltatót az alternatív Bring City Mail. A dán versenyhatóság 2009-ben jogsértőnek találta Post Danmark kedvezménypolitikáját és a döntést a dán Competition Appeal Tribunal is helyben hagyta⁴⁹. Svédországban hasonló ügyben a Market Court 2011-ben eltiltotta a Posten-t a visszamenőleges kedvezményrendszer alkalmazásától⁵⁰.

A **szelektív árkedvezmény** olyan árdiszkrimináció, amikor a domináns postai szolgáltató valamelyik riválisának ügyfélkörébe tartozó vevőnek ad személyre szabott kedvezményt, ami pl. nem érhető el minden hasonló mennyiséget fogyasztó vevőnek. Ez a kedvezménypolitika eszközével 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 Posta gyakorlatát a versenyhatóság 2010-ben az üzleti levél és a címzett reklámküldemények piacán, amiért egy

⁴⁶Posten/Konkurrensverket 262/201

⁴⁷Fontos látni, hogy a visszamenőleges kedvezményeknél sem lehet csak a határ árat figyelni, egy ilyen kedvezmény költség alapon adható úgy, hogy a határ ártól függetlenül nem nőssül ragadozó jellegűnek.

⁴⁸Lásd Bishop-Walker (2011) ill. Copenhagen Economics (2012)

⁴⁹Bring City Mail/ Post Danmark

⁵⁰Bring City Mail/Posten 2011/14

céget, az Infopress-t külön kedvezményben részesítette⁵¹. 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 Danmark-ot a nagy szupermarket láncoknak történő szelektív és diszkriminatív kedvezmények versenyellenes nyújtásával. 2004-ben a dán versenyhatóság jogsértőnek találta a Post Danmark viselkedését, ezt a Competition Appeal Tribunal 2005-ben helybenhagyta, a High Court 2007-ben úgyszintén⁵². Az ügy a fellebbezés után a dán Supreme Court-nál landolt, amely kérdést intézett az Európai Unió Bíróságához (CJEU). Az Európai Unió Bíróságának 2012-es Post Danmark ítélete⁵³ (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 átlagköltség (ATC) alatti, de az árban megtérül a költségek nagy része (LRAIC), akkor az önmagában nem tekinthető versenykorlátozónak⁵⁴. A dán Supreme Court 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 ATC alatti, de AIC (átlagos inkrementális költség) fölötti volt⁵⁵.

Ragadozó árazás

A ragadozó viselkedés és a ragadozó 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 visszanyerési hatás ugyanakkor elég nehezen bizonyítható, és az európai esetjog alapján ez nem is egy szükséges bizonyítási elem. A klasszikus AKZO-teszt alapján, ha az ár tartósan a domináns vállalat átlagos változó költsége (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 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 (AAC), illetve további bizonyítékokra van szükség AAC és LRAIC közötti árak esetén.

Az utóbbi évek egyetlen ragadozó áras ügye, a 2011-es TNT/Poste Italiane ügy⁵⁶ volt, amit az olasz versenyhatóság ítélt. A Poste Italiane a tényleges és potenciális TNT ügyfeleknek a garantált kézbesítési idejű szolgáltatásokat költség alatti áron adta. A hatóság a költségeket

⁵¹ Direct marketing e.a./Posta Romana 52/2010

⁵² Forbruger-Kontakt/ Post Danmark

⁵³ CJEU Case C-209/10 Post Danmark A/S v Konkurrencerådet 2012

⁵⁴ E tekintetben érdekes Mengozzi (2011) Advocate General különvéleménye, amely szerint az ATC alatti, de LRAIC fölötti ár is lehet versenykorlátozó, ha az átlagköltség megtérülését szabályozott szolgáltatás profitja keresztfinanszírozza.

⁵⁵ Højesteret Judgment delivered on 15 February 2013. Post Danmark A/S vs. The Danish Competition Council Case no. 2/2008

⁵⁶ A413 - TNT POST ITALIA/POSTE ITALIANE Provvedimento n. 23065. 14/12/2011

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 holland címzett nyomtatvány piaci viselkedését vizsgálta bejelentés alapján, de azt találta, hogy a TNT ára LRAIC felett voltak, így nem állapított meg jogsértést⁵⁷.

Árukapcsolás

Az árukapcsoláshoz kapcsolódó kérelmélet lényege, hogy az erőfölényben lévő inkumbens a kapcsoló termékek egyikének piacán meglévő piaci erejét a másik kapcsolt termék piacára átvive 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. .

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 levél feladó fogyasztók (bankok, közmű szolgáltatók, állami intézmények) használnak. Ez a szolgáltatás ugyan vertikálisan kapcsolódik a tömeges levél (üzleti levél) feladáshoz, de a tömeges küldemény előállítás versenyző szolgáltatás. Amennyiben a postai szolgáltató végez ilyen tevékenységet, felmerülhet az árukapcsolás lehetősége, amivel a postai szolgáltató tömeges levél piacon meglévő erejét átviheti a küldemény előállítás piacára.⁵⁸

4.3.2 Vertikális kiszorító magatartások

Árprés

Árprés mindig vertikális kapcsolatban merül fel, amikor egy integrált szereplő versenyez az piacon egy olyan szereplővel, akinek az ügyfelek kiszolgálásához valamilyen nagykereskedelmi jellegű hozzáférésre⁵⁹ van szüksége az integrált szereplő nélkülözhetetlen eszközt jelentő szolgáltatásához. Az integrált szereplő kiszoríthatja 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).

⁵⁷ NMa: no indications of TNT abusing a dominant position (12/15/2009)

<https://www.acm.nl/en/publications/publication/6378/NMa-no-indications-of-TNT-abusing-a-dominant-position/>

⁵⁸ A Vj-167/2001/52 ügyben a GVH éppen ezt vizsgálta és marasztalta el végül a Magyar Postát.

⁵⁹ 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 pl. ERGP REPORT on "access" to the postal network and elements of postal infrastructure 9. oldal. ERGP (2012). A konszolidátorok ügyfeleiknek nyújtott szolgáltatása a gyűjtés azonban a piacnak ezen az oldalán downstream, amihez upstream-ként kell a küldemények eljuttatását igénybe venni. Az egyirányú vertikális kapcsolatra utaló fogalomhasználat ezért konfúziót eredményez. Ezért inkább az ilyen koncepcionális zavaroktól mentes kiskereskedelmi/nagykereskedelmi terminológiát használjuk.

A vertikális kizorítás elsősorban árdiszkriminációnak tűnő, valójában azonban inkább árprés jellegű visszaélést mutató példája a bpost esete. A belga Competition Council a bpost-ot elmarasztalta 2012-ben a címzetlen küldemények piacán alkalmazott diszkriminatív kedvezmények miatt, mivel különbséget tett a nagy levél feladók és a kisebb feladók forgalmát összegyűjtő konszolidátorok felé felszámított díjban⁶⁰. Ez az ügy az egyik jó illusztrációja annak az általános gyakorlatnak, amikor az inkumbens különbséget tesz a nagy feladók között, attól függően, hogy a cég a küldemény címzés szerinti feladója, vagy pedig ő csak a tényleges fizikai feladó. Ez a diszkrimináció költség szempontokkal nem indokolható, a célja az inkumbens piaci pozíciójának védelme a nagy feladók piacán.

A konszolidátorok kezelése a postai verseny egyik érdekes kérdése. E kérdés kezelése kapcsán jól látszik, hogy miként hat a versenyhatóság ex post és az ágazati szabályozó hatóság ex ante megközelítésének különbözősége a piacon. A szabályozás 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. A versenyhatóság egy ilyen ügyben csak a probléma felmerülése után, egy konkrét ügyben érdemi vizsgálat és hatás alapon értékelhet.

Árpréses ügyek előfordulhatnak a postai piacok kapcsán, ám erre csak ott kerülhet sor, ahol a fogyasztóknak nyújtott szolgáltatáshoz a nagykereskedelmi hozzáférési szolgáltatás biztosított, mondjuk a szabályozási előírások alapján, így a szolgáltatás nem tagadható meg, de az ára 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 minimum árres meghatározása lehet, ami alá az integrált inkumbens sem mehet. Ilyen eset volt például, amikor a brit ágazati szabályozó Ofcom minimum árrest írt elő 2009-2012 között a Royal Mail számára.⁶¹

Hozzáférés vagy nagykereskedelmi szolgáltatás megtagadása

Egyértelmű kizorító stratégia a nagykereskedelmi szolgáltatás megtagadás esete. Ekkor domináns helyzetben lévő integrált szolgáltató versenytársától megtagadja 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 alapvetően ágazati szabályozási eszközökkel célszerű rendezni a hírközlési vagy energiapiaci szabályozáshoz hasonlóan a postai szektorban is.

⁶⁰ Publimail/bpost 2012-P/K-32

⁶¹ Ofcom SCHEDULE TO THE NOTIFICATION UNDER SECTION 38(1) OF THE POSTAL SERVICES ACT 2011- USP ACCESS CONDITION

4.3.3 Fúziók

A postai szektorban a fúziókontroll szerepét a különböző tanulmányok csak európai kontextusban tárgyalják, s ezek a fúziók különösen, bár nem kizárólagosan a nemzetközi küldeményforgalmat érintik. A belföldi posta piacot érintő fúziók azonban érdekesek, ha abban az inkumbens posta a vásárló. Ebben a vonatkozásban a leginkább a vertikális és/vagy portfólió hatással járó fúziók az érdekesek. Az utóbbiak talán még inkább, mivel az inkumbens postai szolgáltató egyik előremenekülési stratégiája, ami a stratégiai belépési korlátokat növeli, a portfólió hatás kiaknázása. Mivel a postai szolgáltatás amúgy is számos különféle szolgáltatásból áll, amiben az az egyik közös elem, 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.) fenntartása szükséges. Ilyen helyzetben ésszerű a meglévő kapacitás fix költségeinek a jobb megtérülését biztosító portfólió kialakítása. A postai szolgáltató ésszerű terjeszkedése más piacok felé azonban problémát okozhat ezen nem postai piacok vonatkozásában. A versenyhatósági fúzió kontroll szerepe ezeknek a sokszor nem is triviális portfólió hatásoknak a vizsgálata a potenciális károk megelőzésére. Ebben csak az értékelésben van kihívás, hisz maga a probléma, az egyetemes szolgáltatói jelenlét, illetve más piacokon meglévő dominancia következtében meglévő piaci erő átvitel kérdése a postai szolgáltatások piacain is jelen van.

4.3.4 Állami támogatási ügyek

A postai piacok torzítását nem csak az inkumbens postai szolgáltató viselkedése okozhatja. A nemzeti posta vállalatok hagyományosan állami tulajdonban voltak, s a legtöbb országban még ma is 100%-os állami tulajdonban vannak. 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 megrendelője/támogatója az inkumbens postának. Az inkumbens posta vállalat állami támogatása számos okból felmerülhet, de különösen az egyetemes szolgáltatás költségeinek kompenzációjaként.

Az állami támogatás azonban a 107. cikkely szabályozása alapján csak akkor nem minősül tiltott állami támogatásnak, ha ez olyan feltételekkel történik, mint ha egy magán befektető adná, azaz nem jelent indokolatlan előnyt a támogatott vállalat számára. A támogatás akkor sem tiltott, ha egyébként megfelel az Altmark kritériumoknak⁶². Ha a nemzeti postának adott támogatás nem tesz eleget az Altmark kritériumoknak, akkor is mentesülhet az Európai Unióról szóló Szerződés 106.(2) alapján az állami támogatás tilalma alól, ha nem haladja meg az általános érdekű szolgáltatás nyújtásának nettó többlet költségét és megfelel az általános érdekű szolgáltatások 2011-es követelményeinek.

⁶² European Court of Justice (2013): C-280/00 Altmark Trans GmbH & Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

A WIK tanulmány állami támogatási ügyekről készített összefoglalója szerint⁶³ a 2010 és 2013 között felmerült és vizsgált állami támogatási ügyek döntő többségében a Bizottság nem azonosított tiltott támogatást. A három leginkább problémás esetet röviden áttekintjük.

A belga bpost-nak 1992 és 2010 között az újság- és folyóirat terjesztés közszolgálati ellátásáért juttatott 5,2 milliárd euro támogatást a Bizottság túlzott támogatásnak ítélte és 417 millió euro visszafizetésére kötelezte a bpost-ot. A bpost (és a Post Invest Europe) fellebbezett a General Court-hoz, amely a Post Invest Europe keresetét elutasította, a bpost pedig a keresetet visszavonta⁶⁴.

A Deutsche Post esetében a Bizottság a német állam által juttatott nyugdíjtámogatást ítélte túlzottnak - ami abból adódott, hogy a DP szignifikánsan alacsonyabb társadalombiztosítási hozzájárulást fizetett, mint versenytársai - és 500-1000 millió euro közötti (becslés alapján pontosítandó) összeg visszafizetésére kötelezte a vállalatot. A német kormány viszont csak 298 millió eurót határozott meg visszafizetendő összegként ezért a DP és a német kormány fellebbezett a General Court-hoz. Az ügy 2014 februárjában még folyamatban volt⁶⁵.

A harmadik vitatott támogatás, a francia La Poste-nak nyújtott ingyenes és korlátlan állami garancia ügye. 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 elutasította⁶⁶.

A tárgyalat 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, amit, 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 be, különösen, ha az ügyek az indokolt hatás alapon kerülnek megmérettetésre.

⁶³ WIK (2013) 79-80. oldal

⁶⁴ bpost v Commission T-412/12 és T413/12

⁶⁵ Germany v Commission Case T-143/12 és Deutsche Post v Commission Case T-152/12

⁶⁶ Judgment of the Court (First Chamber) of 3 April 2014 French Republic v European Commission. C-559/12P

5 A magyarországi piacnyitás nemzetközi összehasonlításban

A magyar postai piac egyik legfontosabb fejleménye, hogy egy elhúzódó és fokozatos liberalizációs folyamat eredményeként 2013. január 1-el hivatalosan megtörtént a teljes postai piacnyitás. Ez a lépés azonban nem a kormányzat határozott piacnyitási szándékának eredményeként, hanem csak és kizárólag az Európai Unió nyomására történt meg, hasonlóan 11 másik tagországhoz, melyekkel együtt Magyarország is az utolsó lehetséges időpontig halasztást kért és kapott a 2007-es postai irányelv végrehajtása tekintetében.

Az új postai szabályozás keretét a 2012-es Postatörvény⁶⁷ adja, amiről alaposan szemügyre véve látszik, hogy formálisan ugyan implementálja a direktíva kereteit, de szellemében és tartalmában majdnem távolabb áll a postapiaci verseny elfogadásától, mint a korábbi, de a piaci fejlődés miatt többször módosított 2003. évi CL. törvény a postáról. Ebben a keretben kötött az állam 2013 májusában egyetemes postai közszolgáltatási szerződést (EPKSZ) a tulajdonában álló nemzeti postavállalattal. Sajátos megoldásként ráadásul az egyetemes szolgáltatás egyes paramétereit ez a szerződés és nem jogszabály szabályozza.

A Magyar Posta jogi szempontból ugyan 2013. január 1-től piaci versenykörnyezetben működik, valójában továbbra is monopólium a legtöbb küldemény piacon, mivel a korábban is versenyző futár, expressz kategórián kívül továbbra sincs verseny a címzett küldemények egyik piacán sem. Nincs olyan szolgáltató, aki 2013. január 1. óta az egyetemes helyettesítő szolgáltatási kategóriában engedélyt kapott volna. Ennek azonban nem gazdasági, piaci, hanem szabályozási akadályai vannak.

5.1 Belépési korlátok a piacnyitást követően a magyar postai piacon

Az alábbiakban röviden áttekintjük és értékeljük a magyar postai piacon érvényesülő belépési korlátokat és a belőnekem igazán kedvező szabályozási gyakorlatot. Végül röviden értékeljük a helyzetet a jövőbeli verseny szempontjából.

5.1.1 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, ill. lízing formában is megszerezhetők. Nagy üzleti ügyfelek kiszolgálása, az általuk feladott postai küldemények gyűjtése, szállítása és kézbesítése nem igényel nagyon nagy beruházást, és lényegében nincs elsüllyedt költség. A postapiacnak ezen a részén egy új belépő számára a költségek többsége tulajdonképpen változó költség, egy ilyen vállalkozás tehát néhány jelentős volument bonyolító és stabil ügyfél megszerzésével már rövid távon rentábilis lehet. Mivel a szabályozás lehetőséget ad az új belépő számára a postai hálózati hozzáférési

⁶⁷ 2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról, a továbbiakban Postatörvény.

szolgáltatások igénybevételére, elvileg még az országos jelenlét is biztosítható. Gyakorlatilag azonban ennek igen kicsi az esélye, mivel a hozzáférésnek sem az ára, sem az egyéb feltételei nem szabályozottak.

5.1.2 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, amibe nem lehetett belépni. Mára csak a hivatalos irat maradt olyan elem, amit csak az egyetemes szolgáltató nyújthat, az egyetemes szolgáltatás részeként. Az egyetemes 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 egyetemes helyettesítő postai szolgáltatás ugyanaz a tevékenység is lehet, csak az egyetemes szolgáltatás minden fontosnak ítélt paramétere (pl. kézbesítési gyakoriság, felvételi pontok sűrűsége, ár, stb.) valamilyen módon a hatóság által szabályozott, míg az egyetemes helyettesítőé 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 egyetemes 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 helyettesítők a postai szolgáltatásoknak, de a törvény értelmezése szerint nem postai szolgáltatások. Ezek volumene azonban eltörpül a postai szolgáltatásnak minősülő tevékenység forgalmi és árbevételi 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 egyetemes helyettesítő körbe sorolt szolgáltatások (lényegében minden más, ami nem futár, expressz, vagy nemzetközi EMS)

tekintetében. A postai szolgáltatások nagy részét csak hatósági engedéllyel lehet végezni. Az engedély komoly jogi adminisztratív feltételeket támaszt nem csak az egyetemes szolgáltatóval, hanem valamennyi egyetemest helyettesítő postai levél és csomag szolgáltatást nyújtó szolgáltatóval szemben, mérettől, piaci szegmenstől függetlenül.

A belépés törvény által szabályozott feltételei:

- a megfelelő, beadott szervezeti, működési dokumentumokkal, nyilatkozatokkal és igazolásokkal bizonyított **teljesítőképeség**⁶⁸;
- 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 igénybevételeivel 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;

⁶⁸ E tekintetben a fő követelményeket a Postatörvény 12. § (1) fogalmazza meg:

12. § (1) A szolgáltatási engedély iránti kérelemnek a 10. § (2) bekezdésében meghatározott adatok, illetve 10. § (3) bekezdés a)-e), h) és i) pontjai szerinti mellékletek, a 11. § (6) bekezdésében foglalt személyi feltételek teljesítéséről szóló nyilatkozat, továbbá a 11. § (8) bekezdésében foglalt tárgyi feltételek teljesülését részletesen bemutató nyilatkozat mellett, a prudens működés igazolása érdekében, külön mellékletként tartalmaznia kell:

a) a postai szolgáltatás normál üzemmenetéhez szükséges technológiai folyamatok leírását;

b) a postai szolgáltatás nyújtását bemutató - az engedélykérelemben szereplő időtartamra vonatkozó - 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 jóváhagyatott 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 37. § (1) bekezdésében meghatározott munkavállalói arányszámra vonatkozó követelményeket;

f) igazolást a 11. § (5) bekezdés c) pontja szerinti vagyoni biztosíték rendelkezésre állásáról.

- **tárgyi feltételek**, amelyek keretében biztosítani, kell, hogy az ellátni kívánt földrajzi területre és a kezelni kívánt postai küldemény mennyiségre 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 elvárásokat tartalmaz, valójában sokszor túlzó megköteket 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 még olyan kötelezettségek is járnak, mint például az árbevétel akár 10 %-át elérő Egyetemes Postai Szolgáltatást Támogató Számlára történő befizetési kötelezettség.

A belépés jogi és adminisztratív belépési korlátainál vizsgált mutató alapján (ld. 3.2. fejezet, 32. o.) a belépés szempontjából legkedvezőtlenebb feltételekből a magyar jogi szabályozás tartalmaz a legtöbb elemet, így európai viszonylatban Magyarország szerepel ebben a tekintetben a legrosszabbul. Ez akkor is igaz, ha a belépési feltételeket és a hozzáférési szabályozást együtt vizsgáljuk.

5.1.3 Stratégiai belépési korlátok

A magyar piacon a stratégiai belépési korlátokat megfelelő információk hiányában nem tudjuk megítélni nemzetközi összevetésben. Pusztán a magyar piac elmúlt években mutatott jellemzői alapján az azonban elmondható, hogy a Magyar Posta a piacnyításra való felkészülés jegyében számos olyan belső változtatást, fejlesztést végzett és olyan piaci lépéseket tett, amelyek eredményeként kellően felvértezve magát felkészült a valódi piaci versenyben való megmérettetésre. Ezzel komoly stratégiai belépési korlátokat állított, legális eszközökkel.

Részletes elemzés helyett inkább illusztrációként a következőket érdemes megemlíteni:

- a MP pénzforgalmi szolgáltatása hagyományos és még mindig rendkívül erős startégiai kiegészítő szolgáltatás a postai szolgáltatások lakossági és üzleti igénybevevői számára;
- a MP számos tevékenységgel bővítette kínálatát, amelyek mind hozzájárulnak a választékgazdaságosság kiaknázásához és így a fix költségek finanszírozásához (biztosítás, kiskereskedelem, szerencsejáték, mobil feltöltés, stb.);
- a MP az elmúlt években vertikálisan (küldemény előállítás) és portfólió bővítéssel (közüzemi szolgáltatóknak végzett mérő leolvasás) is jelentősen terjeszkedett, részben saját belső fejlesztéssel, részben felvásárlással (Díjbeszedő, 2013⁶⁹);

⁶⁹ Lásd Vj-62/2013/53.

- a MP az országos postahálózatán keresztül a lakosság széles körét éri el, ezért ha másként 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 szinergiák akár lakossági, akár üzleti ügyfeleknél komoly versenyelőnyt jelenthetnek a rivális és inkább specializált postai szolgáltatókkal szemben.

5.1.4 A versenyfeltételek szabályozás által fenntartott egyenlőtlensége

A negyedik belépési korlát típus, a versenyfeltételek egyenlőségének állami szabályozás általi eltorzítása tekintetében 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 intézményeknél és szervezeteknél egyes fontos szolgáltatásainak ÁFA-mentessége miatt. Az inkumbens posta számára továbbá nyitva állnak az állami támogatás olyan különböző formái, mint például a hitelgarancia, az egyetemes szolgáltatás nettó költségének költségvetési támogatása, vagy a tőke juttatás. 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, hogy kedvezzen a tulajdonában lévő inkumbens postának. Ezek mind olyan előnyök, amikre egy új belépő nem számíthat.

A tárgyalt belépési korlátok közül Magyarországon ma egyértelműen a jogi adminisztratív korlátok, valamint a versenyfeltételek szintén szabályozási eredetű egyenlőtlenségei a legjelentősebbek, sokkal inkább, mint a szükséges eszközök vagy szaktudás megszerzésének költsége. Egy megfelelő pénzügyi és szakmai háttérrel rendelkező tapasztalt szereplő részére az engedélyezési rendszer és a szabályozásból eredő jelentős versenyhátrány lehet a legnagyobb akadály.

5.1.5 A belépést nehezítő szabályozás hatása

A röviden áttekintett belépési korlátok ismeretében tehát egyáltalán nem meglepő, hogy a Magyar Postának sem a lakossági, sem az üzleti, tömegesen feladott levélszolgáltatás piacán nincs jelenleg postai szolgáltató versenytársa, legfeljebb a nagyobb vállalatok saját kézbesítése gyakorol némi versenynyomást a monopol piaci pozíciójára. Az osztrák posta tulajdonában lévő, és a magyar piac liberalizált szegmenseiben már régóta működő Feibra ugyan rögtön a jogi piacnyitás után, 2013. januárjában be kívánt lépni abba a szolgáltatási körbe, ami korábban kizárólagosan a Magyar Posta felségterülete volt, ám a szabályozó által lefolytatott engedélyezési eljárás során nem tudta átugrani a léce⁷⁰. Mivel egy a régiókon

⁷⁰ „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. Lásd:

http://nmhh.hu/cikk/157833/A_Feibra_egyelore_nem_felel_meg_maradektalanul_a_jogszabalyi_kovetelmenyeknek

belül szinte mindegyik – és Európában összesen 10 – országban jelen lévő, tapasztalt külföldi postai cég leányvállalatáról volt szó, a szakmai, pénzügyi, teljesítőképességbeli, stb. követelményeknek való megfelelés szűrőjén képes volt átmenni. A szabályozó az eljárás végén azonban mégis megtagadta az engedélyezést arra hivatkozva, hogy a cég számviteli eljárásai jelenleg nem feleltek meg az átláthatóság követelményeinek. Ebből minden piacra lépni szándékozó számára érthető az az üzenet, ami a törvényt olvasva is látszik, hogy a belépés szabad, de 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 vizsgálatának 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, amennyiben ennek hatása bizonyítható, egyértelműen versenykorlátozó magatartás.

Mind az uniós irányelv, mind a Pttv. előírásokat fogalmaz meg a postai szolgáltatások költségelszámolására és a költségek és bevételek elkülönített kimutatására vonatkozóan, a magyar Postatörvény azonban nem mondja ki, hogy a kimutatásnak a versenykorlátozó magatartások 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 hiányosságát még tetézi az ágazati szabályozás végrehajtási rendeletben megfogalmazott kerete.

A költségalapúság ellenőrzését szabályozó 69/2012. (XII. 19.) NFM rendelet igen jelentős visszalépés a korábbi 2011-es rendelethez képest az árak költségalapúságának ellenőrizhetősége tekintetében. A rendeletben található inkonzisztenciák, 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. A 90-es években az uniós tagállamok hírközlési piacainak megnyitása során is probléma volt,

hogyan az állam, mint szabályozó részben foglyul esett az egyik legnagyobb foglalkoztató nemzeti telekom vállalat rövid távú érdekeinek. Csak a részletekre is kellőképpen figyelő, harmonizációt preferáló 2002-es uniós keretszabályozás bevezetése érte el a teljes piacnyitást. Az uniós postai szabályozás ezt a Rubicont még nem lépte át.

5.2 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. Ez a magyar postai piacon is így van. A fenti, egyáltalán 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 felnőtt ahhoz a feladathoz, és rendelkezik olyan eszközökkel, portfólióval, ismeretekkel, ami a versenyben való sikeres helytálláshoz szükséges, a liberalizáció helyett további védelmet biztosító, félszívvel végrehajtott piacnyitás eredményeként sokkal kevésbé versenyző környezetben működik, mint amit a postai direktíva célként feltételez. Ez, ahogy bemutattuk, leginkább a belépés nehezítését jelenti, de a versenykorlátozó magatartások szabályozói kiszűrésének feltételei is nehezítettek.

Mivel postai piac esetében szabályozott piacról van szó, az ágazati szabályozónak és a versenyhatóságnak egyaránt van felelőssége a verseny feltételeinek biztosítása, a versenykorlátozó magatartások kiszűrése és szankcionálása tekintetében. A munkamegosztás lényege hogy az ágazati szabályozó ex ante, míg a versenyhatóság a fúzió kontrollt kivéve ex post megközelítést alkalmaz. Az ágazati szabályozó versennyel kapcsolatos jogosítványa ugyanakkor szűkebb, de fókuszáltabb, a versenyhatóságé általánosabb. A két hatóság eszköztára is különböző.

Az ágazati szabályozó ebben a felállásban a jelenlegi Postatörvény keretében láthatóan nem kapott megfelelő eszközöket a versenytorzító, versenykorlátozó magatartás kiszűrésére. Egyenes következmény, hogy az ágazati szabályozó relatív eszköztelensége miatt a kizorító magatartás felderítése és megakadályozása kérdésben nagy felelősség hárul a versenyhatóságra. Ex ante ez a szűrő szerep csak a fúzió kontroll keretében működik, ezért is jelent a verseny érvényesülése szempontjából jelentős kockázatot az a lehetőség, hogy egy posta által kezdeményezett konkrét fúzió nemzetstratégiainak történő minősítésével kikerülhet a tranzakció versenyhatósági vizsgálata, miközben a postai piacok kapcsán ma épp a vertikális kapcsolatok és a portfólió erő növekedésének hatásai azok, amik a legtöbb bonyodalmat jelenthetik a postapiaci verseny kibontakozása és más érintett piacok működése szempontjából.

Irodalomjegyzék

A.T. KEARNEY (2011): Courier, Express and Parcel: Can It Keep the Momentum?

A.T. KEARNEY (2012): Europe's CEP Market: Growth on New Terms.

BISHOP, SIMON – WALKER, MIKE (2011): Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana. Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2011.

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.

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.

GERADIN, DAMIEN – HENRY, DAVID (2010): Abuse of Dominance in the Postal Sector – The Contribution of the Guidance Paper on Article 82 Ec. In: Crew, M.A. – Kleindorfer, P.R. (eds.): Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector, Edward Elgar, 2010.

ITA CONSULTING – WIK-CONSULT (2009): The Evolution of the European Postal Market since 1997 – Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services.

INTERNATIONAL POST CORPORATION (2011): Role of Mail 2020 – Report prepared for the International Post Corporation by the Copenhagen Institute for Future Studies

MENGOZZI, PAOLO (2011): Opinion of Advocate General – Case C-209/10 Post Danmark A/S v Konkurranceradet. Court of Justice of the European Union, 24 May 2011.

UNIVERSAL POSTAL UNION (2012): Postal Statistical Yearbook.

WIK-CONSULT (2013): Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) Final Report – Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services