

Postai szolgáltatások szabályozása
Olaszország versenyszabályozási gyakorlata

A tanulmány a Gazdasági Versenyhivatal által nyújtott támogatás keretében készült 2014. augusztus 15. és október 31. között.
Támogatási szerződés száma: AL/673/2014.

Belényesi Pál, PhD.
2014.11.01.



Tartalomjegyzék

Bevezető	4
I. A postai szolgáltatások liberalizációja az Európai Unióban – rövid áttekintés	5
II. A postai szolgáltatások helyzete Magyarországon.....	8
III. A postai szolgáltatások helyzete Olaszországban	11
Piacfelügyelet	13
Az inkumbens szolgáltató.....	16
Milyen piacokon van verseny?	18
Az inkumbens szabályozói vizsgálata	21
IV. Az olasz versenyhatóság által vizsgált ügyek.....	22
1. Agcm, A365 sz. ügy – „a hibridlevél-ügy”	23
A jogsértés	24
Az eljárás utóélete	26
2. Agcm, A388. sz. ügy – „Poste Italiane-cessionari servizi postali”	26
Az ügy háttere.....	26
Az ügy lezárása, kötelezettségvállalások	28
3. Agcm, A413 sz. ügy – „TNT Poste Italia/Poste Italiane”	28
Az ügy háttere.....	28
A jogsértés	29
Az eljárás utóélete	31
4. Agcm, A414 sz. ügy – „Centro Servizi dirrite del cittadino v Poste Italiane”	31
A jogsértés	32
Az ügy lezárása, kötelezettségvállalások	33
5. Agcm, A438 sz. ügy- „Selecta/Poste Italiane”	33
A jogsértés	35
Az ügy lezárása, kötelezettségvállalások	35
6. Agcm, A441 sz. ügy – „A Poste Italiane erőfölényes helyzetével való visszaélése az általános forgalmi adó vonatkozásában”.....	36
Az ügy háttere	36
Az ügy lezárása	37
Az eljárás utóélete	39
7. Egyéni jogérvényesítés a vizsgált ügyek vonatkozásában	39

V.	Az olasz ágazati szabályozóhatóság fontosabb intézkedései	40
	Az ágazati szabályozóhatóság tevékenysége	40
	Az egyetemes szolgáltatás szabályozása	41
VI.	Általános meglátások a postai szolgáltatási piacok működésével kapcsolatban	44
VII.	Következtetések	46
	A liberalizáció értékelése	46
	A piac jövőképe	48
VIII.	Javaslatok	49

A kutatás a postai szolgáltatások piacát vizsgálja. Azon belül – tekintettel a Gazdasági Versenyhivatal 2013. évi versenykultúráját élénkítő szerepére és kutatásaira is –, egy olyan területet tekint át, amely az érintett magyarországi ágazati szabályozás szempontjából tanulságos lehet: az olasz versenyhatóság postai szolgáltatások piacán, erőfölénnyel visszaélés tekintetében végzett vizsgálati tevékenységét. Ez azért különösen fontos – amellett, hogy az olasz inkumbens extranyereséget jelent be éves szinten, és ez a magyar inkumbens nyereségességéhez hasonló sikertörténetnek tűnik egy szabályozott piacon –, hanem azért is, mert az olaszországi piacokon az ágazati szabályozás bevezetése gyakorlatilag az utolsó, jogilag lehetséges, pillanatig váratott magára. A teljes piacnyitást megelőzően a piaci működés felügyeletét egyedül a nemzeti versenyhatóság vizsgálatai jelentették. Nem kizárólag ugyan, de elsősorban ezért, mind a mai napig hatékony piaci versenyről nem beszélhetünk; az inkumbens szolgáltató megerősödött, a regionális szinten néhol megjelenő szegmens- vagy alpiaci versenytársak jelentősége pedig elhanyagolható. A korábbi monopolszolgáltató piaci helyzete a tulajdonosi struktúrájának köszönhetően is megingathatatlanok tűnik: a szolgáltató fő tulajdonosa – mind a mai napig – a kormány egyik szakminisztériuma, amely jogi helyzet a köztulajdonosi és keresztfinanszírozási problémák melegágyát veti meg. Az előzetesen így jellemezhető piacon a független versenyhatóság rendszeres vizsgálati tevékenysége kiemelt fontosságú, hiszen az ex ante beavatkozás hiányában a potenciális vagy tényleges piaci versenytársak egyetlen szabályozói támasza a versenyjog alkalmazásáért felelős hatóság marad.

A tanulmány az olasz versenyhatóság inkumbens szolgáltatóval kapcsolatos vizsgálatait tekinti át, és ahol lehetséges, bemutatja a lezárult ügyeket követő bírósági felülvizsgálati eljárásokat is. Összehasonlítóképpen kitérek még az Olaszországban nemrég létrehozott ágazati szabályozó fontosabb eljárásaira, valamint kitekintek az olasz piaci helyzet európai megítélésére is.

A tanulmány, karakterét tekintve, *elemző* és *összehasonlító* is egyben: a munka „ex-desk” kutatás és e-mail, valamint személyes találkozók alkalmával készített mélyinterjúkat is magába foglaló és összegező kutatás eredménye. Az interjúalanyok az olasz verseny- és szabályozóhatósági tisztviselők, valamint az Európai Unió Versenyügyi Főigazgatóságának alkalmazottai, illetve szabadúszó elemzők voltak. Rendelkezésükre állásukért köszönettel tartozom.¹

dr. Belényesi Pál, LL.M., Ph.D.²

¹ Ahol, és amennyiben indokolt, az interjúalanyok nevét, a kérésükre, nem közlöm.

² Lecturer, John Cabot University, Róma, Olaszország. A tanulmányban foglaltak kizárólag a szerző véleményét tükrözik, az abban felmerülő esetleges hibákért a felelősség a szerzőt terheli. A szerző köszönettel tartozik a tanulmány szerkesztésében nyújtott segítségéért Dr. Juhász-Tóth Angélnak.

I. A postai szolgáltatások liberalizációja az Európai Unióban – rövid áttekintés

A postai szolgáltatások piacának liberalizálóját az Európai Bizottság 1992-ben kezdeményezte egy Zöld Könyv kiadásával,³ amit 1994-ben egy támogató tanácsi következtetés követett.⁴ Utóbbi – többek között – a piaci szolgáltatások technikai szabványosítását, valamint az egyetemes szolgáltatás európai szintű meghatározását emelte ki a megvalósítandó célok közül. A több mint húsz évre visszanyúló piacnyitási folyamat három irányelvben csúcsondott ki, amelyek közül a teljes ágazati piacnyitást a 2008-ban elfogadott harmadik irányelv-módosítás tartalmazza.⁵ A liberalizáció a kezdetekben az egyetemes szolgáltatás (USO) biztosítására, annak a lehető legpontosabb meghatározására, valamint az USO költségelemeivel kapcsolatos alapelvek és az elszámolási lehetőségek kialakítására összpontosított. Már az első irányelvben megjelent a független nemzeti szabályozóhatóság felállításának a követelménye is.⁶

A piacokat az Európai Unió (EU) fokozatosan nyitotta meg. Az első megszüntetett szolgáltatási monopólium a 350 grammot meg nem haladó levélküldemények kézbesítésének a jogosultsága volt, majd azt követte 2003-ban a 100 grammnál alacsonyabb tömegű levélküldemények (vagy az olyan küldeményeké, amelyek postaköltsége a hagyományos levélküldeményre vonatkozó díj háromszorosa) piacára vonatkozó kizárólagosság megszüntetése, végül 2008-ban az EU az 50 grammot meg nem haladó levélküldemények (vagy amelyek postaköltsége a hagyományos levélküldeményre vonatkozó díj több mint két és félszerese) piacán is megszüntette a szolgáltatási monopóliumot. A tagállamok nagy részében 2011-ben, de 11 tagállamban csak 2012 év végén, a postai szolgáltatások piacát teljes mértékben meg kellett nyitni a verseny előtt. A piacnyitás a szolgáltatók tulajdonosi struktúráját nem érintette. A rendszerint köztulajdonban álló korábbi jogi monopóliumok tulajdonosai nagy részben továbbra is a tagállamok maradtak, jellemzően átalakított, köztulajdonban maradt vagy átalakított részvénytársaságok formájában.

³ Green Paper on the development of the single market for postal services. COM/91/476 (Elektronikus formátumban nem elérhető)

⁴ Council Resolution of 7 February 1994 on the development of Community postal services OJ C 48, 16.02.1994, pp. 3–4.

⁵ Sorrendben, a postai szolgáltatások piacnyitásáért a következő irányelvek felelnek: *Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról.* HL L 15., 1998.1.21., 14–25. o.; *Az Európai Parlament és a Tanács 2002/39/EK irányelve (2002. június 10.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról.* HL L 176., 2002.7.5., 21–25. o.; *Az Európai Parlament és a Tanács 2008/6/EK irányelve (2008. február 20.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról.* HL L 52., 2008.2.27., 3-19. o.

⁶ Látni fogjuk, hogy ezen célkitűzéseknek egy jelentős része a harmadik irányelv nemzeti átültetését követően is megoldatlan maradt.

A liberalizáció következtében a kizárólagos jogi monopólium megszűnt akadálya lenni a piacra lépésnek. Az inkumbens szolgáltatók mellett – amelyek egy részét időközben privatizálták⁷ –, ma már egy szolgáltatási engedély birtokában bárki nyújthat postai szolgáltatást.

A postai szolgáltatások nyújtásának megnyitásától az EU jogalkotói számos pozitív hatást vártak. Ezen hatások egy része, a szakaszos piacnyitás eredményeként már most érezhető, a várt hatások nagyobb hányada azonban elmaradt.⁸ Érezhető hatások közé tartozik mindenképpen az, hogy a határokon átnyúló szolgáltatások, azaz a tagállamok közötti levélküldemények kézbesítésének minősége, általánosan ennek a piacnak a helyzete az 1992-es Zöld Könyv kiadása óta jelentősen javult.⁹

Kritikai hangvételű egy 2014-es Global Research kutatás, amely hangsúlyozza, hogy a „[az EU-s postai] liberalizáció egyenlege meglehetősen negatív”.¹⁰ Hasonlóan vélekedik egy valamivel korábbi, a piacnyitásnak a munkafeltételekre tett hatását elemző kutatás, amely szerint „a liberalizáció eredménye messze van a kielégítő szinttől”.¹¹ Az elsőként említett kutatás szerint általánosságban elmondható, hogy a piacnyitás leginkább az üzleti

⁷ Pl. az egyesült királysági inkumbens szolgáltató, a Royal Mail of Britain 2013 év végi privatizációja. Bővebben: The Economist: „Why is the Royal Mail being Privatised?”, <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/10/economist-explains-9> (Ell.: 2014. augusztus 31.) Az elemzés szerint privatizáció mögött elsősorban tőkehiány és működésből fakadó versenyképességi visszaesés állt. A privatizációt követő, postai bélyegárak emelkedésével kapcsolatban, lásd: Reuters: „UK’s newly privatised Royal Mail to raise stamp prices” Elérhető: <http://uk.reuters.com/article/2014/02/28/uk-britain-royalmail-idUKBREA1RoY020140228> (Ell.: 2014. augusztus 15.)

⁸ Itt jegyzem meg, hogy a postai szolgáltatások liberalizációja – amennyiben annak eredményessége elsősorban a fogyasztói árak csökkenésével vagy a nem versenyhelyzetben történő árak növekedése szimulációjával összehasonlítva értendő, akkor az például –, az Egyesült Államokban sem sikertörténet. A fogyasztói árindexek (consumer price index, CPI) rendszeres összehasonlításával foglalkozó kutatássorozat (Michigani Egyetem patronálása alatt) kiadványaiban fellelhető, hogy a vízszolgáltatásokat követve az általános fogyasztói árindexhez képest magasabb növekedést éppen a postai szolgáltatások piaci mutatja, mintegy 140%-os trendszerű CPI növekedéssel az elmúlt száz évben. In: “Trends in the Consumer Price Index for utilities 1913-2012.” In: Beecher, J.A., IPU-MSU Research note, Exhibit II. Elérhető: [http://ipu.msu.edu/research/pdfs/IPU%20Consumer%20Price%20Index%20for%20Utilities%202012%20\(2013\).pdf](http://ipu.msu.edu/research/pdfs/IPU%20Consumer%20Price%20Index%20for%20Utilities%202012%20(2013).pdf) (Ell. 2014. augusztus 15.)

⁹ Az ágazattal kapcsolatos liberalizáció és annak kihívásai részletesen tanulmányozott területek. Lásd, pl.: Crew, M.A. et Kleindorfer, P.R. (ed’s), *Liberalization of the Postal and Delivery Sector*. Edward Elgar Publishing, 2006; Ambrosini et al., *Universal Service Obligations in the Postal Sector*. Topics in regulatory Economics and Policy. Volume 49, 2006. pp. 23-37.; De Donder, Philippe, *Access pricing in the postal sector: theory and simulations*. University of Toulouse, March 2006. Elérhető: <http://neeo.univ-tlse1.fr/724/1/access.pdf> (Ell.: 2014. szeptember 19.); Andy Morton, *European Union Competition Policy and the Liberalisation of Postal Services*. European Public Services Briefings 1, 2011. Elérhető: <http://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-reports-briefings/european-public-services-briefing-1-european-u/eu-postal-services-liberalisation.pdf> (Ell.: 2014. október 22.); C. Hermann et al., *The Liberalisation of European Postal Markets and the Impact on Employment and Working Conditions*. 5/12/2013. Forba Research Report.; Kis Károly Miklós – Stenger Zsolt, *Árszabályozás a postai piacokon*. In: Valentiny et al.: *Verseny és szabályozás*, 2013. MTA KTK. Elérhető: <http://econ.core.hu/kiadvany/vesz.html> (Ell.: 2014. október 10.)

¹⁰ Hermann, C., *Deregulating and Privatizing Postal Services in Europe*. Global Research, 1 January 2014. Elérhető: <http://www.globalresearch.ca/deregulating-and-privatizing-postal-services-in-europe/5363277> (Ell.: 2014. augusztus 31.)

¹¹ Forba (2013).

ügyfeleknek kedvezményezett, a lakossági felhasználók egyelőre kevésbé érezhetik a verseny kialakulásától várt pozitív hatásokat.¹² Ez a jelenség azonban a vizsgált hálózatos ipar piaci sajátosságaival valamelyest magyarázható. Az üzleti ügyfelek által igénybevett szolgáltatások fedik le a teljes levélpiac 85%-át, s így a kézbesítési idő csökkenése, valamint a szolgáltatások színvonalának az emelkedése mellett az árcsökkenés és a szolgáltató választásának a lehetősége is elsősorban őket érinti. A lakossági ügyfelek vonatkozásában – ami a levélkézbesítési piac 15%-át jelenti – a szolgáltatások minőségének a javulása és teljes nemzeti lefedettség garantálása mellett, egyelőre a szolgáltatások árának emelkedése jellemző.¹³ A szolgáltatások árai az új tagállamok területén átlagosan nagyobb arányban nőttek, mint a régebbi tagállamok piacain.¹⁴ A nominális- és reálárak alakulását elemző Kis-Stegner tanulmány megállapítja, hogy a nominális árak 2004-2011 között az EU-ban mindenütt és minden vizsgált piacon, a reálárak pedig a mindenütt, és érezhetően a nem versenyző alpiacokon emelkedtek.¹⁵ A szegmens, ahol az inflációt lényegesen meghaladó emelkedés nem volt tapasztalható, a tömeges feladású, belföldi, zog-t meg nem haladó előválogatott levelek alpiaca volt.

Az EU-ban a piac szolgáltatói oldalon jelentős változás nem tapasztalható: az inkumbens szolgáltatók kiemelkedően magas, 80-90%-os piaci részesedésüket megőrizték, új szolgáltatók csak néhány piaci részen tudtak lábat vetni, így a verseny is elsősorban ezeken a helyeken alakult ki, vagy inkább élénkült. Ilyen rések a csomagküldő szolgáltatások, illetve a testre szabott, extra szolgáltatások piacain nyíltak. A *WIK Consult* egy 2011-es beszámolójában kiemelte a piacralépési akadályok fenntartásának problémáját, amely elsősorban az engedélyeztetésben, egyes szolgáltatások áfamentességében,¹⁶ és a harmadik postai irányelv lassú nemzeti átültetésében tapasztalható.¹⁷ Piaci verseny egyre több országban kezd kialakulni, de csak bizonyos alpiacok viszonylatában, például a már említett csomagküldő szolgáltatás és az expressz levelek piacán. A piacnyitásnak az azonban mindenképpen pozitív eredménye, hogy a postai hálózat kibővült, ami elsősorban annak köszönhető, hogy az eladási és felvevő pontok bekerültek a nagyobb üzletközpontokba, vagy a meglévők mellett a nagyobb tömegeket vonzó helyeken is megjelentek a hálózat elemeiként a felvevő irodák. Ezzel egyetemben az ilyen helyiségek nyitvatartási ideje is hosszabbodott, ami szintén hozzájárult a kínálati oldal által nyújtott szolgáltatások javulásához és bővüléséhez.

Érdekességként megemlíthető a postai szolgáltatások piacára jellemző gyors, tagállamok közötti konszolidáció, amely a kezdeti piacnyitást követő terjeszkedési folyamatot követő

¹² Lásd, többek között: WIK Consult – A.K. Dieke, *What to expect from Postal Liberalisation in Italy?* 2011. március 31., Róma. p. 9.

¹³ Ibid.; ill., Kiss Károly Miklós – Stegner Zsolt, *Árszabályozás a postai piacokon*. Verseny és Szabályozás 2013, 2014. pp. 205-236.

¹⁴ Kiss (2012), p. 322.

¹⁵ Kis-Stegner (2014), különösen pp. 225-234.

¹⁶ Általános forgalmi adó-mentességében.

¹⁷ WIK Consult (2011), p. 10.

viszonylag gyors, más tagállambeli piacról való kivonulást jelentette. A versenyző piacokon a folyamatos konszolidáció, a nem versenyző piacokon (pl. a levélküldemények piaca) pedig a viszonylag alacsony belépési korlátok ellenére sincs verseny.¹⁸ Ennek egyik oka az, hogy a postai piacnyitás egy olyan időpontban teljesedett ki – megkésve –, amikor egyre több szereplő előtt nyílt meg a lehetőség, hogy versenyezzen egy olyan piacon, ahol a megszerezhető piac zsugorodik.¹⁹ A piac zsugorodásának indokát pedig egyrészt az elektronikus kommunikáció által biztosított lehetőségek helyettesíthetőségében kell keresni (e-mail, e-számlák és e-ügyintézés), hiszen számos, hagyományos levélalapú szolgáltatás – számlák, értesítők rendszeres ügyfél-kommunikáció – egyre inkább elektronikus alapú lesz. Az említett piaci volumencsökkenés másrészt a pénzügyi válság okozta kereslet-visszaesés miatt érezhető.²⁰

II. A postai szolgáltatások helyzete Magyarországon

A magyarországi postai szolgáltatások elemzését és a magyarországi helyzet bemutatását a közelmúltban számos alkalommal megkísérelték.²¹ Jelen elemzés a korábbi kutatások összefoglalására nem terjed ki, így a piaccal kapcsolatban csak a tanulmány szempontjából fontosabb elemeket fogom kiemelni. A hivatkozott kutatások egy része hangsúlyozza, hogy a vizsgált piaccal kapcsolatban viszonylag kevés megbízható adat áll rendelkezésre, így pontos és teljes körű kvantitatív elemzéseket készíteni megbízható forrás hiányában nem lehet. Ezen a helyzeten sem a hazai, sem a többi tagállambeli, sem az Európai Bizottság felé történő adatszolgáltatás nem segít. (Mint később be fogom mutatni, az olasz szabályozóhatóság egyik legfőbb problémája szintén ez: olyan hiteles és megbízható adatokat kapni a piacról, amelyek a szabályozás legfontosabb elemének, az árszabályozásnak a pontos kialakítását segíthetik.) Az alábbi rövid összefoglaló elfogadja azt a – tanulmányokban visszatérő – megállapítást is, hogy a postai szolgáltatásokat nem lehet természetes monopóliumként kezelni,²² ezért az inkumbens szolgáltató monopolhelyzetének a fennmaradása elsősorban az egyéb piaci belépési akadályoknak

¹⁸ Itt jegyzem meg, hogy nem teljesen osztom azt a véleményt, miszerint ennek elsősorban a szabályozási akadályai vannak (lásd: Infracapont (2014)).

¹⁹ „Megszerezhető” alatt a hagyományos postai levélszolgáltatásokat értem. Ezzel kapcsolatban, lásd, Kis (2012), p. 323.

²⁰ A csökkenő volumenekkel kapcsolatban, lásd: Okholm, H.B. et al., *Pricing behaviour of postal operators*. Copenhagen Economics, 21 December 2012. Study prepared for DG internal Market and Services. Itt jegyzem meg, hogy a pénzügyi válságot követően a szolgáltatásokra jellemző meredek áremelkedés üteme szintén mérséklődött. In: Kis-Stegner (2014), p. 225.

²¹ Lásd, pl.: Kiss Károly Miklós, *Piacnyitás a postai piacokon*. In: *Verseny és Szabályozás 2012*, 2013. pp. 321-354.; Pápai Zoltán – Papp Bertalan, *A postai piacnyitás tanulságai (a liberalizáció versenyre gyakorolt hatása és az effektív verseny kialakulását korlátozó tényezők)*. Infracapont, 2014. GVH-VKKI tanulmány; Kis-Stegner (2014).

²² Infracapont (2014); ill., Ecorys, *Barriers to Competition in the German and the UK postal market*. 2005.

köszönhető.²³ Ezek között pedig kiemelt szerepe van a tagállami szabályozás által biztosított jogi monopóliumnak, ill. az egyéb, ún. mesterséges belépési korlátoknak.²⁴

A postai szolgáltatások liberalizációját Magyarország utolsóként az EU tagállamok között, 2012 októberében zárta le. Az elfogadott törvény 2013. január elsejével Magyarországon is megnyitotta a teljes postai szolgáltatások spektrumát a magántőke és az új szolgáltatók megjelenése előtt, legalábbis papíron.²⁵ A WIK által végzett felmérést figyelembe véve az állapítható meg, hogy Magyarországon – hasonlóan másik 17 EU-tagállamhoz – kizárólag marginális versenyről lehet beszélni.²⁶ Ez a megállapítás azonban a teljes szegmensre vonatkozik csak, hiszen a postai csomagszolgáltatások piaca élénk verseny képét mutatja. A levélküldemények piacán azonban egyáltalán nem lehet versenyről beszélni.

A szabályozás eredményeként a Magyar Posta, mint inkumbens szolgáltató, monopolhelyzete jogilag ugyan megszűnt, de a szolgáltató 2020-ig megtarthatja az egyetemes szolgáltatói kijelölését, valamint az ezzel járó jogokat és kötelezettséget. Ennek keretében az inkumbens, hogy a kieső bevételeit pótolja, a gazdasági alapon nyújtott, de a piaci alapon meg nem térülő szolgáltatások fedezésének kiegészítését kérheti az államtól.²⁷ Az ilyen szolgáltatásnak azonban általános gazdasági érdekűnek és a társadalmi közszükségletet kielégítőnek kell minősülnie. Magyarországon ilyennek minősülnek a 2 kg-ot meg nem haladó postai küldemények, a húsz kg-ot meg nem haladó postai csomagok, a vakok írását tartalmazó küldemények és bizonyos hivatalos iratok. Az egyetemes szolgáltatást a Magyar Postának hatékonyan, a lehető legkisebb nettó költség alkalmazásával kell biztosítani, ügyelve arra, hogy minden felhasználó gyors, megfizethető és magas színvonalú szolgáltatást vehessen igénybe. Az Infrapont (2013) tanulmány kiemeli, hogy a piacnyitás kizárólag *de iure* történt meg, a Magyar Posta helyzete továbbra is egy állami tulajdonban lévő és kiváltságosként kezelt vállalat helyzetét mutatja. A címzett küldemények piacán továbbra sincs verseny, és nincs olyan alternatív szolgáltató, amely az USO-t helyettesítő kategóriában engedélyt kapott volna a piacnyitás óta.

A törvény hatályba lépésével a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósághoz került a postai ágazat piacfelügyelete, amely elsősorban a bejelentési, engedélyezési és piaci tevékenységet nyomon követő tevékenységeket jelent.²⁸ A hatóságnak a piacfelügyeleti

²³ Itt jegyzem meg, hogy az alacsony elsüllyedt költségek nem jellemzők a piacra, a potenciális újbelépőnek hálózati duplikációs kényszere nincs. Az eszközberleti szerződések keretében szintén van lehetőség a szolgáltatásnyújtásra, specializálódásra.

²⁴ Ezek mellett elsősorban az inkumbensi magatartásokat érdemes hangsúlyozni, mint piaci belépést akadályozó korlátokat.

²⁵ 2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról (Postatörvény). Korábban a postáról szóló, 2003. évi CI. törvény szabályozta a piacot.

²⁶ WIK-tanulmány (2013), idézi: Infrapont (2014), p. 20.

²⁷ Az EU ágazati szabályozásra vonatkozó jogszabályai lehetőséget biztosítanak arra, hogy a kieső bevételeket a tagállamok kormányai egy – a többi szolgáltató által fedezett – alpból és állami forrásból pótolja.

²⁸ A postai szolgáltatások részletes szabályozása a Nemzeti Hírközlési- és Médiahatóság (NMHH) weboldalán elérhető: <http://nmhh.hu/tart/index/139> (Ell.: 2014. október 20.).

tevékenységét a széleskörű adatkérési joga erősíti. A piacfelügyeleti tevékenységért a piaci szereplőknek előző évi postai szolgáltatásokból származó nettó árbevételének 0.113%-át kell megfizetni a hivatal felé.²⁹

A Gazdasági Versenyhivatal által publikált adatok alapján, az elmúlt években Magyarországon mindössze két esetben volt szükség az inkumbens elleni versenyfelügyeleti eljárás lefolytatására.³⁰ A címezetlen reklámküldeményekkel kapcsolatos, gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának feltételezett megsértése miatt 2012-ben indult versenyfelügyeleti eljárást a GVH 2014 márciusában megszüntette.³¹ A postafiók bérleti szolgáltatásokkal kapcsolatos eljárás pedig a tanulmány írásának idején még nem zárult le.

A magyar szolgáltatási piac mérete, a régió egyéb országaihoz hasonlóan, csökken. Kimagasló eltérések nincsenek az országok között, annyit azonban érdemes megjegyezni, hogy a postai szolgáltatások egyikének, a levélpiaconak a mérete a 2013-at megelőző időszakban a környékbeli országokéhoz képest mérsékeltebb visszaesést mutatott.³² A szolgáltatások árait mutatja a többször idézett Infrapont tanulmány is, amely kiemeli, hogy vásárlóerő-paritáson mért normál levélküldemények díjai az egyik legmagasabbak az EU-ban, és az elmúlt hat évben több mint 49%-kal emelkedtek.³³ Bár adatokkal kielégítően nem alátámasztható, ez az arányszám a monopolár kialakításának és fenntartásának a valószínűségét is felvetheti. A legfrissebb ezzel kapcsolatos kutatás (Kis-Stegner, 2014) pedig azt hangsúlyozza, hogy szabályozott piacokon a küldemények árai az inflációnál minden esetben nagyobb mértékben nőttek, és ez a növekedés csak a teljes piacnyitás után lassult (de még a meglévő ársapka-szabályozás mellett is meghaladja az inflációt).³⁴ Ennek a növekedés-csökkenésnek azonban – az egyetemes szolgáltatással versenyző szolgáltatások hiányában – nem a verseny élénkülése, hanem a szigorúbb szabályozás az oka.

Az országban a dolgozat lezárásakor, az NMHH adatbázisa szerint, 262 postai szolgáltatást végző vállalkozás volt.³⁵ A szolgáltatók nagy része futárposta- vagy expressz postai szolgáltatást, valamint egyéb egyetemes postai szolgáltatást nem helyettesítő postai szolgáltatást nyújtott.

²⁹ 9/2012. (III.28.) NMHH rendelet.

³⁰ Korábban a Versenyhivatal már eljárta Magyar Postát érintő ügyekben. Lásd, pl. Vj-167/2001/52, azaz az „elektronikus postaközpont”-ügy (diszkriminatív magatartás, erőfölénnyel visszaélés, aminek keretében a GVH 20.000.000 Ft-ra bírságolta az inkumbens szolgáltatót); ill. Vj-174/2005/55, azaz a „szortiment bónusz kedvezmény és hűségkedvezmény”-ügy (nagy megrendelőknek önköltség alatti áron nyújtott szolgáltatás, az ügyben az eljárását, jogsértés hiányában a GVH megszüntette). Bővebben: „Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 2006. évi tevékenységéről”. http://www.gvh.hu/data/cms1021881/gvh_ogy_pb_2006.pdf, különösen pp. 71-72. (Ell.: 2014. október 21.)

³¹ Vj/32-155/2012.

³² Lásd még: Infrapont (2014), p. 20.

³³ Ibid., p. 21.

³⁴ Kiss-Stegner (2014), pp. 232-233.

³⁵ Az Excel adatbázis elérhető: http://webext.nmhh.hu/hir_szolg/app/search.jsp (Ell.: 2014. október 22.)

III. A postai szolgáltatások helyzete Olaszországban³⁶

Olaszországban a postai szolgáltatások szabályozása a teljes piaci liberalizáció utáni első, korai szakaszát éli.³⁷ Azzal együtt, hogy a levélküldemények piacán a piacnyitás már korábban elkezdődött, a kormány – hasonlóan más EU-tagállamokhoz³⁸ – a teljes liberalizációval 2011-ig kivárt. A független szabályozóhatóság felállítására is csak 2012-ben került sor, korábban az inkumbens szolgáltató, azaz a kizárólagos szolgáltatási jogosultsággal rendelkező mamutvállalkozás tulajdonosa, a kormány egyik szakminisztériuma felelt a szolgáltatások nyújtásának felügyeletéért. A tulajdonosi jogosultságok, a postai szolgáltatás igénybevétele, valamint a szolgáltatás nyújtása egy kézben összpontosult. Ez értelemszerűen nem hatékony szolgáltatásszervezést, hanem keresztfinanszírozást és hatékony szabályozói ellenőrzés nélküli rendszeres kompenzációs állami finanszírozást eredményezett. A szolgáltatási árak ugyan nem emelkedtek – aminek fő okai az általános szolgáltatás nyújtását támogató kormányzati kompenzációs kifizetések voltak –, de a színvonal sem javult, valamint a fogyasztók sem szembesültek innovatív és költséghatékonyabb szolgáltatásokkal.

A piacon 1994-ban jelent meg a *Poste Italiane* (PI), mint „nem gazdasági jellegű szolgáltatást” nyújtó, de a minisztériumtól – szervezetileg – már elkülönülő vállalkozás. A cég 1998-ban nyilvános részvénytársasággá vált, és gyorsan bővülni kezdett. 1999-ben megjelent a piacon az elsőbbségi postai szolgáltatás. A szervezeti működést és a portfóliót 2000-ben alaposan átszervezték, a szolgáltatási hálózatot felújították. A kormányzat rendszeresen támogatta az inkumbenst, akár közvetlen, akár közvetett módon. 2006-ban megszűnt a „sima” (hagyományos) levélküldemények fajtája, és minden küldeményt „*posta prioritaria*”-ként (azaz, elsőbbségi küldeményként) kellett feladni. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a korábbi 45 euró cent helyett minden küldemény, egységesen 60 centbe került. Az inkumbens piaci helyzetét jellemzi, hogy a kilencvenes évek végén még bélyegkészítésre és bélyegek forgalmazására is jogi monopóliuma volt.

³⁶ A piaccal kapcsolatban, és különösen a Versenyhatóság eljárásaival kapcsolatban több interjút készítettem. Az interjú alanyaim a következő személyek voltak: Andrea Pezzoli, a versenyhivatal főigazgatója; Valeria De Pau, vizsgáló; Andrea Minutorizzo, vizsgáló; Rosella Creatini, ágazati igazgató-helyettes; Pino Galasso, ágazati igazgató. Az elhangzott információra, ahol lehet, utalni fogok, de az interjúalanyok kérésére az elhangzottakat személyekhez nem kapcsolom. Ennek indoka elsősorban az, hogy a személyes vélemények nem mindig vagy nem teljes mértékben egyeztek az AGCM véleményével, vagy – és leginkább ez volt jellemző – a hatóságnak nem volt hivatalos véleménye az adott kérdésben.

³⁷ Az olaszországi piaci verseny kialakulásával több tanulmány foglalkozott. Lásd: B., Spadoni és V.V., Comandini, *L'industria postale fra liberalizzazione dei mercati e finanziamento del servizio universale: l'esperienza regolatoria in Italia*. *L'industria*, 1/2005, gennaio-marzo. pp. 37-56.; V.V. Comandini és F., Mazzarella, *Regolazione e Concorrenza nel mercato postale italiano*. *Mercato Concorrenza Regole*, 3/2010, dicembre. pp. 533-556.; V.V. Comandini és F., Mazzarella, *Competition and Regulation in the Italian Postal Market*. In: *Reinventing the Postal Sector in an Electronic Age*, ed. Kleindorfer and Crew. 2011. Elgaronline.

³⁸ 2011-et megelőzően mindössze hét olyan ország volt, ahol monopolszolgáltató nem létezett (zárójelben a piacnyitás időpontja): Finnország (1991), Svédország (1993), Nagy-Britannia (2006), Spanyolország (2006), Németország (2008), Észtország (2009), Hollandia (2009).

A piacnyitás előtt a jogi monopólium által védett tevékenységet kizárólagosan a versenyjogi szabályok szabályozták. Az országos szintű ágazati piacnyításra, az EU jogszabályokkal több-kevésbé összhangban, fokozatosan került sor. A 97/67/EK³⁹, a 2002/39/EK⁴⁰ és a 2008/6/EK⁴¹ irányelvek nemzeti jogszabályokba való átültetése következtében a kijelölt szolgáltató piaci ereje némileg csökkent. A piacnyitás megteremtette a lehetőséget az új szolgáltatók megjelenése előtt. A teljes ágazati piacnyítást végül, 2011. április 30-ával, a 2011/58 törvényerejű rendelet vezette be.⁴²

A PI hírhedten megbízhatatlan szolgáltatóként ismert Olaszországban, így egyáltalán nem meglepő, hogy a piacnyítás által kínált első adandó alkalmat kihasználva a teljes piacnyítást megelőzően mintegy 1600, majd 2013-ban mintegy 2000 különféle postai szolgáltató kért és kapott szolgáltatási engedélyt.⁴³ Az inkumbens nem hatékony működését támasztja alá ez a szám is, hiszen a piac – és főként az inkumbens – kiskereskedelmi ága oly mértékben nem költséghatékony, hogy lehetővé teszi az indokolatlanul magas számú vállalkozás létezését.

A hagyományos postai küldemények piacán – elsősorban a kiterjedt hálózat, a piac átláthatatlansága és a szabályozó teljes hiánya miatt – nemzeti szinten nem alakulhatott ki verseny. A csomagküldési szegmens azonban ettől eltérő képet mutat: egyes vélemények szerint a PI piaci részesedése kevesebb, mint öt százalék. Ezen az alpiacon jelentős piaci részesedéssel rendelkező szolgáltatók a nemzetközileg is komoly hálózattal rendelkező vállalkozások, így elsősorban a holland TNT Post és a német Deutsche Post.⁴⁴ Mindezt figyelembe véve, a PI piaci erejét támasztja alá az is, hogy a szolgáltató bevétele mintegy háromszorosa az őt követő vállalkozásnak.⁴⁵

A teljes piacnyítás eredményeként bármilyen vállalkozás nyújthat – nem egyetemes szolgáltatások kategóriájába tartozó – postai szolgáltatást, ennek egyetlen előfeltétele a

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról. HL L 15., 1998.01.21., pp. 14-25.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/39/EK irányelve (2002. június 10.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról, HL L 176., 2002.7.5., p. 21.

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/6/EK irányelve (2008. február 20.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról. HL L 52., 2008.2.27. p. 3.

⁴² Decreto legislativo n. 58 del 2011. „Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità'.”

⁴³ Consumer Postal Council, *Index of Postal Freedom, Italy*. Elérhető: http://www.postalconsumers.org/postal_freedom_index/Italy_-_Poste_Italiane.shtml (Ell.: 2014. október 22.)

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ A szolgáltató bevételeinek azonban kevesebb mint 1/3-a származik a hagyományos postai szolgáltatások nyújtásából.

bejelentés. A szolgáltatás nyújtása a bejelentést követően 45 napon belül, minisztériumi válasz hiányában is elkezdhető. A minisztérium információja szerint az inkumbens szolgáltató mellett mintegy 1900 szolgáltató tájékoztatta a minisztériumot arról, hogy valamilyen postai szolgáltatást nyújt vagy szeretne nyújtani az olasz piacon.⁴⁶

Mint korábban említettem, a piacnyitást egyelőre nem követte a számos új szolgáltatóval jellemezhető, hatékony piaci verseny megjelenése. Valamilyen szintű versenyről csak a csomagküldő szolgáltatások piacán beszélhetünk, a többi alpiacon alig érezhető a versenytársak megjelenése és/vagy az ezzel párhuzamos árcsökkenés. Ennek számos oka van. A továbbiakban ezt részletezem.

Piacfelügyelet

A postai szolgáltatásokra vonatkozó szakpolitika kialakításáért a Gazdasági Fejlesztés Minisztériumának Telekommunikáció Igazgatósága felel.⁴⁷ Az ágazatnak kijelölt és független szabályozóhatósága 2012-ig nem volt. A 2012-ben kijelölt szabályozó a korábban is létező, ám azelőtt csak az elektronikus kommunikációért és a médiaszabályozásért felelős hatóság – *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, röviden AGCOM – lett. Ez a gyakorlatban annyit jelentett, hogy a hatóság egy új igazgatósággal bővült,⁴⁸ amely a postai szolgáltatások piacnyitását hivatott felügyelni.⁴⁹ Ezt megelőzően, ahogyan egyes kritikákban megjelent,⁵⁰ a piac, és azon belül az egyetemes szolgáltatás finanszírozásának, legnagyobb problémáját a tulajdonosi helyzetből adódóan az jelentette, hogy a piacot felügyelő és egyben tulajdonos minisztérium a nettó költségekhez képest magasabb költséget ismert el a szolgáltatásnyújtó adatai alapján. 2012 előtt pedig a minisztériumon belüli „szabályozó” által jóváhagyott közvetlen költségvetési kifizetés az inkumbens által bejelentett egyetemes szolgáltatási költség jelentős részét ellentételezte.⁵¹ Ez a fajta minisztériumi hozzájárulás többször a jogellenes állami támogatás lehetőségét is felvetette.

⁴⁶

Lásd:

http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php?option=com_content&view=article&idmenu=722&andor=AND&idarea2=567&id=68210§ionid=1,18&viewType=1&showMenu=1&showCat=1&idarea1=1092&idarea3=0&andorcat=AND&partebassaType=0&idareaCalendario1=0&MvediT=1&idarea4=0&showArchiveNewsBotton=0&directionidUser=0 (Ell.: 2014. augusztus 1.)

⁴⁷ Ministero dello Sviluppo Economico. Elérhető: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/>, a postai szolgáltatások vonatkozásában:

http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php?option=com_content&view=article&idarea=0&idmenu=720&idarea1=567&andor=AND&idarea2=0§ionid=1,18&viewType=0&andorcat=AND&id=2002996&idarea3=0&partebassaType=0&MvediT=1&showMenu=1&showCat=1&idarea4=0&idareaCalendario1=0&directionidUser=0 (Mindkettő ell.: 2014. szeptember 26.)

⁴⁸ Decreto legge 6 dicembre 2011, n.201, ill. Legge 22 dicembre 2011, n. 214.

⁴⁹ Az igazgatóság meglehetősen alacsony létszámmal, 6 fővel kezdte el munkáját.

⁵⁰ Lásd, többek között: A.K. Dieke at al., *The role of regulators in a more competitive postal market*. WIK-Consult, Final report, Ban Honnef, 2009. Ex. summary, p. X., ill. p. 88.

⁵¹ *Ibid.*, p. 88. Az olasz és a spanyol minisztériumi szabályozók voltak Európában a legmagasabb arányban „hozzájárulók”.

A szabályozó hatásköre, valamint működésének a fókuszpontja a piacnyitásra és a hatékony verseny lehetőségének az ágazati szabályozással való megteremtésére összpontosulnak. Így AGCOM elsősorban az egyetemes szolgáltató hálózatához való hozzáférés feltételeinek a kialakítására, a díjak kialakításának a felügyeletére, az USO nettó költségének a meghatározására, valamint a hálózatban lévő szolgáltatási pontok (postai hivatalok) számának minimális szinten való tartásának felügyeletére összpontosít. Az ágazati sajátosságoknak köszönhetően a legkomolyabb hatósági feladat az egyetemes szolgáltatás nyújtásának a felügyelete, azaz a minőségi, mennyiségi és fogyasztóvédelmi szabályok betartatása, melyet a hatóság egy független harmadik fél bevonásával, valamint egyéb állami szervezetek közreműködésével végez.

Az ágazati szabályozó felállítása előtt a szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos piacfelügyeleti tevékenységet az olasz versenyhatóság – *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, röviden AGCM⁵² – látta el.⁵³ A versenyfelügyeleti tevékenység a továbbiakban is megmaradt, azonban a piaci tevékenységek ellenőrzése már átalakulóban van, az *ex ante* szabályozás segítségével az AGCM hatékonyabb piacfelügyeleti tevékenység végzésére hivatott.⁵⁴ A két hatóság közötti együttműködés még gyerekcipőben jár, nincs aláírt együttműködési megállapodás, de kialakításának a folyamata már elkezdődött.⁵⁵

A hatóság a postai szolgáltatások piacán végzett tevékenységét elsősorban az éves parlamenti jelentésekben megfogalmazott „jelzések” (*segnalazioni*) és javaslatok útján fejtette ki. A 2014-es, konkrét jogszabályi javaslatokban sem szűkölködő javaslatokat lentebb részletesen bemutatom. A hatóság által vizsgált ügyek alacsony száma is azt mutatja, hogy olyan problematikus területről van szó, ahol a jogalkotónak komoly feladatai lennének.

Az interjúk során egyértelművé vált, hogy a hatóság versenykultúrával kapcsolatos ún. *advocacy* tevékenységének és a vizsgált ügyeknek a „társadalmi elfogadása” közvetlenül az AGCM felállítását követően (elsősorban Giuliano Amato és Giuseppe Tesauró elnöklete alatt, azaz 1994-2005 között) magasabb volt a jelenlegihez képest. A postai szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyek nagyobb része is ebben az időszakban kezdődött. Az ügyeket szinte kizárólag valamilyen versenytárs vagy érdekvédelmi szervezet bejelentése alapján kezdték el vizsgálni, *ex officio* eljárások nem indultak. A vizsgálatok tartalmukat tekintve kizárólag az erőfölényes helyzettel való visszaélés gyanúja alapján indultak, versenykorlátozó és fogyasztók megtévesztésére vonatkozó

⁵² Elérhető: www.agcm.it (Ell.: 2014. július 25.)

⁵³ A hatóság által vizsgált ügyek: A438 - Selecta/Poste Italiane (folyamatban lévő ügy), A441 - Poste Italiane, A413 - TNT/Poste Italiane, A414 - Centro Servizi dirrite del cittadino/Poste Italiane. Az ügyeket a későbbiekben részletezem.

⁵⁴ Ez egyelőre csak cél. Sok minden függ attól, hogy a szabályozóhatóság milyen mértékben képes kifejteni a piacsabályozási tevékenységét, valamint, a piac hogyan reagál az új lehetőségekre.

⁵⁵ A megkérdezettek megerősítették, hogy egy ilyen megállapodásra főként a költségelemzések és az azzal kapcsolatos feltételezett jogsértések pontos vizsgálata miatt van szükség. A versenyhivatal munkáját könnyítené, ha lenne olyan „biztoskezü” elemzés, ami a nettó költségek, a tényleges elszámolható költségeket megállapítaná és ezzel nekik nem kellene külön foglalkozni. Szakértelem és HR-problémák miatt erre lehetőség sincs.

magatartás nem szerepelt a vizsgált viselkedések között. Az interjúk során kiderült, hogy pontos adatvizsgálatra, valamint az ügyek hatásainak *ex post* mérésére nem került sor, azonban az bizonyítottnak tűnik, hogy a versenyhatóság tevékenységének következtében a versenytársak előtt a belépési lehetőségek növekedtek. Ennek következtében mindenekelőtt az gyorspostai (expressz) és a csomagküldemények piaca fejlődött.

A vizsgált szolgáltatások piacát többen is problematikusnak minősítették, számos okból. Elsősorban azért, mert az inkumbens szolgáltató fontos nemzeti munkáltató, valamint a vállalat gazdaságossá tétele és az újraszervezési folyamat leépítésekkel járna, ami nem csak politikailag kényes, de társadalmi szempontból is szinte kezelhetetlen helyzet elé állítana bizonyos olasz régiókat. Másodsorban, a piacnyitás rövidtávon valószínűleg a költségek normalizálását eredményezné, ami a díjak emeléséhez, optimalizáláshoz vezetne. A piacnyitás ugyan már eredményezett – bizonyos alpiacokon – a szolgáltatásban minőségi javulást, a fogyasztókat azonban elsősorban az ár alapú változások érdeklik. Ez azt eredményezi, hogy a felhasználók, legtöbbször politikailag félretájékoztattottan és motiváltan, de ellenzik a liberalizációt, pontosabban a további piacnyitást. A fogyasztók pedig főként a rossz minőséget, mintsem a magas árakat kifogásolják.

Az AGCM gyakorlatának társadalmi megítéléséről kérdezettek azt is kiemelték, hogy a döntéshozók sokkal inkább hajlandóak arra, hogy az inkumbent újraszervezzék, annak a működését költségorientáltabbá tegyék, mintsem arra, hogy a piacot teljes mértékben elérhetővé tegyék az új belépők számára (ezt, pl. az egyetemes szolgáltatás kizárólagosságának indokolatlanul hosszú odaítélésével támasztották alá). A szabályozó ágazati javaslataival kapcsolatos kérdésekre adott válaszokból kiderült, hogy a hatékonyságnövelés érdekében az olasz versenyhatóság nem zárná ki egy jogi vagy működésbeli szétválasztásnak a lehetőségét sem. Nehéz helyzet elé állítja azonban a hatékonyságnövelési törekvéseket a szolgáltató tervezett privatizációja, amely ugyan nem a teljes, hanem csak egy 40%-os állami tulajdonrész eladását jelenti.⁵⁶ Abban az esetben ugyanis, ha erre sor kerülne, az államnak lenne nem érdeke, hogy a verseny által leértékelje az inkumbens szolgáltatót.

Az AGCOM tevékenységén túl a nemzeti versenyhatóság (AGCM) is rendszeresen közzéteszi az ágazattal kapcsolatos álláspontját. A hatóság az éves beszámolóiban a kormánynak, a parlamentnek és a köztársasági elnöknek elküldi a piacnyitást követő időszakkal kapcsolatos vizsgálati tevékenységét, és jelentést készít a vizsgált ügyekről. Az egyik friss – a 2013-as évre vonatkozó feladatok kijelöléséről szóló⁵⁷ – közlemény szerint stratégiai cél, hogy a postai szolgáltatások vonatkozásában szabályozói lépésekre van szükség az alternatív szolgáltatók megjelenésének elősegítése érdekében. A versenyhatóság hangsúlyozza, hogy az egyetemes szolgáltatás körét végérvényesen szűkíteni kell azokra a szolgáltatásokra, amelyeket a fogyasztók egyéb módon nem

⁵⁶ Lásd: <http://www.formiche.net/2014/07/04/poste-perche-renzi-caio-hanno-cestinato-la-privatizzazione-letta-sarmi/> (Ell.: 2014. szeptember 16.)

⁵⁷ AS988 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013. 2 ottobre 2012. Elérhető: <http://www.agcm.it/segnalazioni/legge-annuale.html> (Ell.: 2014. augusztus 19.)

tudnának igénybe venni.⁵⁸ Jelenleg, többek között (és indokolatlanul), egyetemes szolgáltatásként van kijelölve a bírósági ügyekkel kapcsolatos levélküldemények és az autópálya-bírságok kézbesítése is. Hasonlatosan a „*bulk mail*”-ként nevesített szolgáltatási kör szintén indokolatlanul egyetemes szolgáltatás a versenyhatóság értelmezése szerint is.

Az inkumbens szolgáltató

A fenti bemutatást folytatva, ebben a fejezetben részletesebben ismertetem az olasz inkumbens szolgáltató körüli gazdasági és politikai helyzetet.

A korábbi jogi monopólium, a mintegy 150.000 főt⁵⁹ foglalkoztató és kiterjedt szolgáltatási hálózattal rendelkező – 14 000 postai hivatal és mintegy 70 000 postai levélszekrény országshálózat⁶⁰ – *Poste Italiane*, a Gazdasági- és Pénzügyminisztérium kizárólagos tulajdonában van.⁶¹ Jogi formája részvénytársaság (S.p.A. – *società per azioni*), és számos leányvállalattal rendelkezik.⁶² Az egyetemes postai szolgáltatáson túl egyéb kommunikációs, logisztikai, pénzügyi és biztosítási szolgáltatásokat is nyújt Olaszország területén. A pénzügyi és banki szolgáltatásokat a *Bancoposta*-án keresztül végzi, kihasználva az egész országra kiterjedő postai fiókhálózatát. A postai szolgáltatások második legnagyobb szereplője, TNT Post, valamivel kevesebb, mint 1500 főt foglalkoztat.⁶³

A PI pénzügyi megtakarításokkal foglalkozó részlege 2012-ben mintegy ötmillió számlán, közel 340 milliárd eurónyi megtakarítást kezelte.⁶⁴ Ez nem utolsósorban annak volt köszönhető, hogy először 2008-ban az olasz kormány a kereskedelmi bankokkal szemben a PI-t jelölte ki mint megbízható befektetés-kezelőt, valamint hogy a kormány 2010-ben 136 millió euróért megvásárolta a *MedioCredito Centrale*-t azzal a céllal, hogy az elmaradt déli régiókban a kis- és középvállalkozások hitelhez jutását elősegítse. A megvásárolt bank feletti felügyeleti és irányítási jogokat a PI kapta.

⁵⁸ Ibid., pp. 6 és 25 et seq.

⁵⁹ A részvénytársasági forma kialakítása előtt, 1998-at megelőzően, a nemzeti posta mintegy 200 000 főt foglalkoztatott.

⁶⁰ Lásd: Delibera n. 728/13/CONS, del 19 dicembre 2013, recante „Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale.”, 26. pont. Elérhető: <http://www.agcom.it/Default.aspx?message=visualizzadocument&DocID=12268> (Ell. 2014. szeptember 5.)

⁶¹ Pontosabban 65%-ban a minisztérium közvetlen, 35%-ban egy minisztériumi pénzügyi szolgáltató (Cassa Depositi e Prestiti) tulajdonában van.

⁶² Röviden: BancoPosta, PostePay, SDA Group, Postecom, Mototaxi, PosteVita, Fondi Bancoposta, Europa Gestioni Immobiliari.

⁶³ Lásd: Consumer Postal Council, *Index of Postal Freedom, Italy*. Elérhető: http://www.postalconsumers.org/postal_freedom_index/Italy_-_Poste_Italiane.shtml (Ell.: 2014. október 22.)

⁶⁴ Elérhető: www.postalconsumers.org (lásd feljebb) Megjegyzés: *Poste Vita*, az inkumbens szintén pénzügyi és biztosítási szolgáltatásokat nyújtó alvállalata 29 milliárd eurót kezel. Poste Vita az ország egyben legnagyobb életbiztosítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozása.

Az inkubens gazdasági tevékenységet végez még a mobilfizetések (*PostePay*) és a mobil telefonszolgáltatások (*Poste Mobile*) piacain is, valamint egy stratégiai együttműködés keretében a vasúti logisztika terén is komoly jelenléttel bír (*Italia Logistica*).

2011-ben a vállalatcsoport teljes bevétele 21 693 millió euró volt, amelynek azonban több mint háromnegyede a – korábban a postai szolgáltatásokat csak kiegészítő, de időközben komoly teret nyert – pénzügyi és biztosítási szolgáltatásokból származott. A hagyományos postai szolgáltatások 2011-ben a bevételek egynegyedét tették ki.⁶⁵ Az üzleti jelentések és elemzések alapján kimutatható, hogy utóbbi tevékenység veszteséget termelt, de a hagyományosan nem postai szolgáltatásoknak minősülő, kiegészítő tevékenységek által termelt haszon miatt azonban a vállalat összességében is nyereséges tudott maradni.⁶⁶

A 2012-es éves jelentés szerint a csoport bevétele 2011-hez képest csökkent, 20 464 millió euró volt, ami azonban csoportszinten, konszolidált eredményként mintegy 20%-os profitnövekedést jelentett 2011-hez képest.⁶⁷ Működési nyereséget tekintve azonban közel hasonló mértékű visszaesést könyvelhetett el a vállalat, azzal együtt, hogy a beruházások, az eladások és a tőke megtérülése szintén csökkent a korábbi évekhez képest.⁶⁸ A legfrissebb kimutatások szerint a hagyományos postai szolgáltatások továbbra is csökkenő mértékben járulnak a vállalat bevételeihez: 2012-ben a teljes bevétel alig 19%-át tették ki az ilyen szolgáltatásokból származó bevételek.⁶⁹ Abban az esetben, ha csak a hagyományos postai (elsősorban levélküldési) szolgáltatást nézzük, akkor a piacról származó bevételek összege szintén csökkent a korábbiakhoz képest, mintegy 10%-kal.⁷⁰

Abban, hogy az inkubens szolgáltató az egyetemes szolgáltatások nyújtása által, még a kevésbé nyereséges, de hagyományos postai szolgáltatásnak minősülő, üzleti szegmensekben is minimális vesztséget könyveljen el, több körülménynek szerepe van. Az USO-ért kapott központi kompenzáció mértékének pontos meghatározása az új szabályozóhatóság számára kiemelt feladat ugyan, de a korábbi gyakorlat teljes hiánya miatt hosszadalmasnak bizonyul.⁷¹ Az azonban, hogy a teljes szolgáltatási szegmens még

⁶⁵ Az ilyen szolgáltatások a www.postalconsumers.org szerint valamivel több, azaz 1/3-át jelentik a teljes a bevételeknek.

⁶⁶ Lásd: WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*. Study for the European Commission. Ban Honnef, August 2013. p. 65. Megjegyzés: a 2012-es éves jelentés szerint a 2011-es csoportszintű bevétel ettől kevesebb, 19 646 millió euró volt. Lásd: Annual Report, Poste Italiane – 2012. p. 4. Elérhető: http://www.posteitaliane.post/resources/english/editoriali/pdf/Annual_Report_2012.pdf (Ell.: 2014. szeptember 4.)

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ez az arány az EU-ban, Luxemburgot követve, a legalacsonyabb. Lásd: WIK-Consult (2013), Figure 3-25, p. 203.

⁷⁰ Ibid., p. 5.

⁷¹ Az egyetemes szolgáltatót megillető kiegyenlítő kifizetések ellenőrzésében a minisztériumnak a teljes liberalizáció előtt semmilyen gyakorlata nem volt. A PI által benyújtott költségeket komolyabb kiigazítás és ellenőrzés nélkül befogadták.

így is veszteséges, egyértelmű bizonyítéka annak, hogy a PI vállalatcsoport nem működik hatékonyan, valamint a keresztfinanszírozások által lehetővé tett pénzügyi manőverek – és, ahogy említettem, a kiváltságok – egy olyan konglomerátum életben tartásáért felelnek, amely a piaci fejlődést akadályozza.⁷²

A piacnyitás ellenére magas belépési akadályok mesterséges fenntartása miatt több versenytárs rendszeresen panaszodik.⁷³ A bejelentések, szakmai fórumok közleményei különösen az inkumbens áfamentességével kapcsolatos kedvezményeket, valamint az egyetemes szolgáltatás túl széles körű meghatározását és annak az indokolatlanul hosszú ideig (2026-ig) való törvényi fenntartását kifogásolják.

Milyen piacokon van verseny?

A postai szolgáltatások ágazata 2011-re veszített a korábbi értékéből és méretéből. Ebben az évben már csak az EU-GDP mindösszesen 0,72 százalékáért felelt.⁷⁴ A piac szerkezeti átalakulásáért elsősorban a csomag- és expressz-küldemények piaca okolható, amelynek az aránya a 2007-es 44%-ról 2011-re 52%-ra növekedett, a kézbesített küldemények számát mintegy 25%-kal megemelve.⁷⁵ Összességében, ez a belföldi és a külföldi küldeményeket is figyelembe véve mennyiségi és értékbeli visszaesést jelent: a 2007-es több mint 52 milliárd euróhoz képest a postai küldemények piaca 2011-ben együtt már csak 44 milliárd eurónyi forgalmat bonyolítottak.⁷⁶

Az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság, EB) már a 2008-as, a postai szolgáltatások liberalizációjával kapcsolatos jelentésében megállapította, hogy az ágazatban – EU-szinten – a versenytársak egyre inkább hozzáférnek a kézbesítési hálózatokhoz, ezért a verseny intenzitása növekedett.⁷⁷ Ez azonban hat évvel ezelőtt még vegyes eredményeket tükrözött, hiszen a postai szolgáltatások hozzáadottérték-adó alóli mentessége miatt a tagállamok közötti versenytorzulás lényegében megmaradt. Néhány tagállamban a postai

⁷² Abból a feltételezésből indulok ki, hogy versenyhelyzetben az innovatívabb, hatékonyabban működő, és éppen ezért alacsonyabb áron értékesíteni képes vállalkozás marad életben.

⁷³ La Repubblica, „Finte privatizzazioni poche liberalizzazioni il mercato all'italiana”, 25/11/2013. Elérhető: http://www.repubblica.it/economia/affari-e-finanza/2013/11/25/news/finte_privatizzazioni_poch_e_liberalizzazioni_il_mercato_allitaliana-71867271/ (Ell.: 2014. szeptember 22.); La Repubblica, „La concorrenza non suona ai servizi postali”, 16/12/2013. Elérhető: http://www.repubblica.it/economia/affari-e-finanza/2013/12/16/news/la_concorrenza_non_suona_ai_servizi_postali-73708127/ (Ell.: 2014. szeptember 22.); „Liberalizzazione servizi postali? Una presa in giro e un servizio sempre peggiore, complice lo Stato”, ADUC, 2/8/2014. Elérhető: http://www.aduc.it/comunicato/liberalizzazione+servizi+postali+presa+giro_22416.php (Ell.: 2014. szeptember 22.)

⁷⁴ WIK-Consult (2013), p. 163.

⁷⁵ Ibid., see also Figure 3-5., p.165.

⁷⁶ Ibid., Figure 3-2., p. 163.

⁷⁷ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek (2008. december 22.) a postai irányelv (a 2002/39/EK irányelvvel módosított 97/67/EK irányelv) alkalmazásáról [COM(2008) 884] végleges.

ágazat alapvető problémáját az jelentette, hogy a versenytársak nem rendelkeztek hozzáféréssel a levélszekrényekhez, mint a piaci hálózat nélkülözhetetlen eszközeihez.

Az európai ágazati versenyhelyzetet átfogóan vizsgáló, már idézett *WIK-Consult*-tanulmány részletesen beszámol a piac helyzetéről.⁷⁸ Az olaszországi helyzet vonatkozásában érdemes kiemelni, hogy a versenytársak piacszerzési stratégiája kevés eredménnyel járt, ugyanis 2010 óta a kezdeti 6%-hoz képest semmit nem változott.⁷⁹ Ez egyedi helyzetnek tűnik Európában, de úgy is aggasztó, hogy a felmérés a levélküldeményeket össz-volumen szempontból vizsgálta. Az összehasonlítás alapjául szolgáló piacokhoz képest ez statikusságot mutat.

Olaszországban, hasonlóan az európai irányvonalhoz, a csomagküldési és az sürgősségi szolgáltatások piacain lehet a verseny intenzitásának növekedéséről beszélni. Hasonlóan a többi tagállamhoz, az így kialakult versenyhelyzet elsősorban egy piaci rés megcélzásának, az online eladások növekedésének – azaz a változó fogyasztói szokásoknak – köszönhető elsősorban.⁸⁰ Az ágazati szabályozás a hatásait még nem érzékelteti.⁸¹

Ahogy azt fentebb említettem, az AGCM minden évben a versenypolitikai változtatásokat összegző javaslatában jelzi, hogy milyen feladatokat lát az egyes piacokon. Az aktuális javaslatok tükrözik a hatóságnak a piaccal kapcsolatos véleményét, a verseny fejlettségét, valamint az inkumbens magatartásait is, amelyek – ahogy ez a versenyhivatali beszélgetések során többször előkerült – nem minden esetben találtak versenyjoggal össze nem egyeztethetőnek, a piaci verseny kialakulását azonban áttételesen akadályozzák. Az időszerű feladatokat a 2014. július 4-én közzétett dokumentum tartalmazza.⁸²

A 2014-es javaslat szerint az olasz piacon egy átfogó és többszintű változtatásra van szükség a jogalkotó részéről ahhoz, hogy a piacnyitás teljes legyen, valamint annak hatásai a fogyasztókhöz eljussanak. A piac potenciális belépők előtti megnyitása és a támadható piac nagyságának növelése elsősorban az egyetemes szolgáltatás meghatározása, valamint az egyetemes szolgáltató kijelölése miatt korlátozott.⁸³ A hatóság kiemelten kezeli az USO pénzügyi fedezésének kérdését, különös tekintettel arra, hogy a költség-kiegyenlítés pontos összetevői előre nem definiáltak, s így a kompenzációt kapó vállalkozás – azaz 2030-

⁷⁸ WIK-Consult (2013).

⁷⁹ Ibid., Figure 3-17., p. 187.

⁸⁰ Ibid., Figures 3-5 és 3-6, p. 165.

⁸¹ Lásd, pl. Hermann (2014).

⁸² AS1137 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO
E LA CONCORRENZA ANNO 2014. Elérhető:
<http://www.agcm.it/component/domino/open/C12563290035806C/A99086EB62C1B736C1257D0F003383F4.html>
(Ell.: 2014. szeptember 16.)

⁸³ Ibid. „Ambito del servizio universale e modalità di affidamento”.

ig az inkumbens szolgáltató – jogosulatlan gazdasági előnyhöz jut. Ezt a d.lgs. n. 58/2011 (törvényerejű rendelet) módosításával lehetne elérni, méghozzá úgy, hogy az USO meghatározásából kiesne a nagyobb küldemény-mennyiséget rendszeresen biztosító üzleti ügyfél, és az egyetemes szolgáltatás a természetes személyek felé irányuló szolgáltatást jelentené. A másik megfontolandó javaslat abban áll, hogy az USO meghatározása, még hosszabb *lock-in* időszakkal együtt is, rugalmas és a szabályozóhatóság által felülvizsgálható legyen. Így, abban az esetben, ha a szolgáltatás nyújtása nem hatékony vagy problematikus, valamint a költségeket a szolgáltató nem tudja igazolni, azt módosítani és a pénzügyi kompenzációt pedig csökkenteni lehessen. A szolgáltatásnyújtásért kapott kompenzáció elemeit pontosan kell meghatározni, méghozzá úgy, hogy abban a reklámanyagok és a kiadók által feladott küldeményekre vonatkozó költségek ne szerepeljenek. A piacnyitás kiszélesítést a hatóság az egyetemes szolgáltatás meghatározásának speciális módosításával is javasolja elősegíteni: a bírósági értesítések, valamint a közúti szabálysértésekkel kapcsolatos hivatalos iratok kezelése – az AGCM szerint – indokolatlanul tartoznak kizárólag a PI-hoz.

A közleményben a hatóság olyan implicit kedvezményeket is lebontani javasol, amelyek ugyan nem a PI kizárólagosságát vagy speciális helyzetét hivatottak garantálni, de közvetve csak a PI-re vonatkoznak. Ennek jellegzetes példaként említi a hozzáadottérték-adó (héta, azaz az áfa, általános forgalmi adó) helyzetét, amivel kapcsolatban kiemeli, hogy a héa olaszországi gyakorlata (azaz a héamentesség) olyan egyedi tárgyalásos eljárásban kötött üzletekre ne vonatkozhasson, ahol a törvényileg meghatározott szabályozási árak a nagyobb kezelt mennyiség miatt változhatnak.⁸⁴

A legfontosabb módosítás a 2014-es javaslatokban mégis az inkumbens szolgáltató szerkezeti átalakításával kapcsolatos. A PI csoporton belül – ahogy ezt bemutattam korábban – a legnagyobb hasznot produkáló vállalkozás a *BancoPosta*, amely a csoport pénzügyi szolgáltatásait kezeli. Mivel a hagyományos postai szolgáltatásokkal kapcsolatos bevételek jellemzően csökkentek az elmúlt években, bizonyos, hogy a csoporton belüli keresztfinanszírozás azokat a szolgáltatásokat „segítette ki”, amelyekkel kapcsolatban a piaci verseny is lehetne árleszorító hatású. Ennek megvalósulása érdekében javasolt egy funkcionálisan és jogilag is leválasztott vállalkozás létrehozása.⁸⁵

⁸⁴ A héára vonatkozó szabályok alapvetően a héairányelvben vannak meghatározva. Ez összességében harmonizált, de ugyanakkor tagállami eltéréseket megengedő szabályokat határoz meg az adó nemmel kapcsolatban. Az irányelv 132. cikkének a) pontja szerint a tagállamok mentesítik az adó alól „az állami postai szolgáltató által nyújtott szolgáltatások[at], és az ezeket kiegészítő szolgáltatások[at] és termékértékesítések[et], kivéve a személyszállítást és a távközlési szolgáltatásokat”. Lásd: A Tanács 2006/112/EK irányelve (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszeréről, HL L 347., 2006.12.11., 1–118. o. (héairányelv). A tanulmány kontextusában héa- és áfamentességre vonatkozó kifejezéseket felcserélhetőnek fogadom el.

⁸⁵ Ehhez a PI-t létrehozó törvényerejű rendelet, a d.lgs. n. 385 del 1993, módosítására van szükség.

AGCOM, az olasz ágazati szabályozó feladatai a piac jogi-gazdasági gondjainak a megoldását, a törvényi piacnyitás befejezését és az új belépők előtti optimális helyzet kialakítását foglalják magukban. Ezeket a hatóság szabályozási, piacfelügyeleti, fogyasztóvédelmi és bírságolási eszközök segítségével végzi.

Az olasz ágazati szabályozóval folytatott egyeztetések során az derült ki, hogy az inkubens működésének vizsgálata több szempontból nehéz. A kései teljes piacnyitás, az alternatív szolgáltatók és szolgáltatások szinte teljes hiánya, illetve a versenytársak helyi szintre való koncentrálódása a nemzeti szintű piacelemzéseket különösen összetetté teszi. A piacnyitás egyik legnehezebb feladata magának a „piacnyításnak a marketingje”, azaz a folyamatnak a fogyasztók és a versenytársak felé való eladása.⁸⁶

Érdemes megemlíteni, hogy az AGCOM szerint, a hatékonyabb piacfelügyeleti tevékenység érdekében, a csomagküldemények egyetemes szolgáltatási körét a 10 kg-os határértékre kellene szűkíteni. Az így szűkített szolgáltatási kört, a piaci környezet fejlődésének a fényében rendszeres, átlátható és megkülönböztetésmentes felülvizsgálatnak kell alávetni. Az egyik konkrét, informálisan megemlített, javaslat szerint az inkubens szolgáltatónak ki kell jelölni a nagykereskedelmi és a kiskereskedelmi árakat, úgy, hogy a kettő között érezhető és indokolt különbség megjelenjen.

Szabályozói szempontból megállapítható és értékelhető jogsértés a tanulmány készítésekor nem ismert, ugyanakkor a hatóság 252/13/CONS sz. határozata értelmében elindította az inkubens hálózatához való hozzáférések és azok lehetőségének a korlátozásával kapcsolatos vizsgálatot, amely még folyamatban van. A hatóság kijelölt egy technikai jellegű előkészítő bizottságot, amelynek javaslata alapján a szabályozó, ahol indokolt, beavatkozás mellett dönthet.⁸⁷ A vizsgálat kimenetele a dolgozat lezárásakor annyiban ismert ugyan, hogy a hatóság a 186/14/CONS sz. határozata ugyan elfogadta a bizottság jelentése alapján a technikai előkészítést, és szabad utat adott az adatgyűjtés elemzésének, de az elemzések tényleges eredményei nem ismertek.⁸⁸ Nem elképzelhetetlen a hatóság és az inkubens közötti „szabályozói alku”, vagy – amennyiben az inkubens nem együttműködő – a piacvédő, ún. megelőző szabályozói beavatkozás.

⁸⁶ Ezekre a beszélgetésekre, az azokban résztvevő AGCOM-tisztviselők kérése alapján, név nélkül utalok. Az interjúkra 2014 augusztusa és októbere közötti időben került sor. Az interjúk jellege bizalmas és informális volt, azonban a tartalmát teljes egészében felhasználhattam.

⁸⁷ AGCOM, „Costituzione di un tavolo tecnico in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale”. Elérhető: <http://www.agcom.it/default.aspx?DocID=10923> (Ell.: 2014. szeptember 1.)

⁸⁸ AGCOM, „Conclusione dei lavori di cui alla delibera N. 252/13/CONS recante „Costituzione di un tavolo tecnico in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale””. Elérhető: <http://www.agcom.it/documents/10179/1414271/Delibera+186-14-CONS/533d3a33-e83a-4826-bc9c-3b8e58db1bf2?version=1.5> (Ell.: 2014. szeptember 23.)

Megjegyzem, hogy a döntés mindössze vizsgálatot rendelhet el, de nem állapíthat meg jogsértést, vagy ahhoz vezető piaci koncentrációt, magatartás gyanúját. Így magának a folyamatnak a kimenetele – bár az az olasz szabályozói kultúrában nem ismeretlen⁸⁹ – bizonytalan.

IV. Az olasz versenyhatóság által vizsgált ügyek

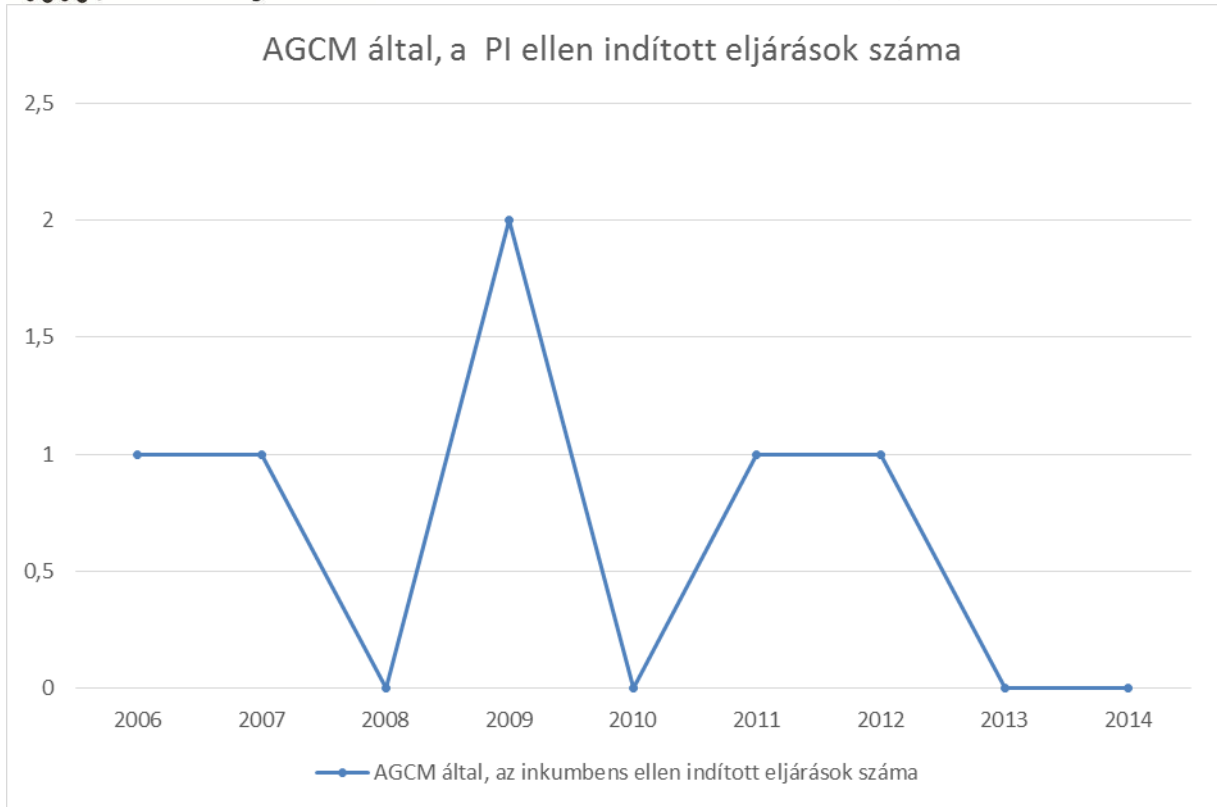
A postai szolgáltatók magatartásának elemzése, pontosabban az árazási gyakorlatainak a nemzeti versenyjog alapján való vizsgálata, számos nehézséget hordoz magában.

Ez egészíthető ki azzal, hogy a versenyhatóságoknak, a közelmúltbeli ágazati liberalizációra tekintettel, nincs más módja a költségeket elemezni, mint az ún. „top-down” megközelítés, azaz az adatszolgáltatás alapú, pénzügyi mérlegek vizsgálata. Mindezzel együtt, az olasz versenyhatóság azon kivételek közé tartozik, amelyek az említett iránymutatás szerinti elemzéseket használták a postai ágazatot érintő ügyekben.

Több szerző megjegyzi, hogy a szolgáltatók árazási magatartásának vizsgálata különösen nehéz feladat mind az *ex ante*, mind az *ex post* elemzést végző hatóságok számára.⁹⁰ Az egyetemes szolgáltatás áfamentessége – normál levél, normál postacsomag, jogi- és közigazgatási aktusok kézbesítésére vonatkozó kedvezmények – olyan költségtényező, amely a széles szabályozási portfólió miatt szintén a szabályozók pontos költségelemzését nehezíti. A költségelemzéseken túl nehezíti a hatékony piacfelügyeleti tevékenységet az inkumbens széles szolgáltatási portfóliója, amely a részletes és ellenőrizhető jogi leválasztás hiányában gyakran hosszadalmas és eredménytelen vizsgálatokhoz vezet.

⁸⁹ Lásd, pl. az elektronikus kommunikáció területéről a végződtetési díjakkal, a hálózati csatlakozási díjakkal kapcsolatos kerekasztalokat. Az itt kialakított eredmények többnyire közigazgatási bíróságok elé kerülnek, hosszas pereskedéseket indítva. Az inkumbens (*Telecom Italia*) ezt „*competition by litigation*”-ként szokta jellemezni.

⁹⁰ Pl.: Okholm, H.B. et al. (2012).



A következőkben megvizsgáljuk az olasz versenyhatóságnak a postai szolgáltatások piacán végzett versenyfelügyeleti tevékenységét, amely a korábbi monopolszolgáltató versenyellenes magatartásainak a vizsgálatára szorítkozik.

1. Agcm, A365 sz. ügy – „a hibridlevél-ügy”

A piacnyitás – olasz szempontból – korai szakaszában a versenyhatóság az inkubens magatartását vizsgálta az eljárás kezdetekor éppen kialakulóban lévő, ún. hibridszolgáltatások piacán.⁹¹

A hibrid- vagy konszolidációs-szolgáltatások piaca azt jelenti, hogy egyes áruk (jellemzően levél, bankkivonat, kereskedelmi jellegű tájékoztatás) azonos gyűjtőszállítmány részeként kerülnek továbbításra, amivel jelentős költségmegtakarítás érhető el. Közúti szállítmányozásban ez a gyűjtőszállítmányozást jelenti, és a legtöbb postai szolgáltatást nyújtó is gyűjtőszállítmány-fuvarozóként hirdeti a szolgáltatást. Az ún. „mercato dell'intermediazione”, azaz a konszolidációs szolgáltatások piaca, 2011. január 1-ig a mostani helyzethez képest is szorosabban volt a PI-hez kapcsolható, mivel az 50 grammot meg nem haladó levélküldemények kézbesítésére az inkubensnek jogi monopóliuma volt.⁹² Összességében, a hibridlevél-piac az email és a hagyományos levél keveredésének a piaca, azzal a szolgáltatással kiegészítve, hogy a hibridlevél-szolgáltató – elsősorban a nagyobb mennyiségű levelek esetén, a közties szolgáltatásokat is elvégzi

⁹¹ Provvedimento 15310. A365. sz. ügy – Posta elettronica ibrida. In: Bollettino settimanale, Anno XVI – n. 13. 18 aprile 2006.

⁹² A jogi monopóliumot az 58. sz. d.lgs. (2011. március 11.) törölte el véglegesen.

(nyomtatás, csomagolás, borítékolás). Az ilyen szolgáltatások végzése általában egy nagyobb küldeménycsomaghoz kötött, azaz a gazdaságosságot és a költséghatékonyságot a szolgáltatást nyújtók rendszerint összekapcsolják. Magyarországon ez a piac az elmúlt egy évben kezdett kialakulni azzal a különbséggel, hogy a piacon megjelent szolgáltatók (pl. a Hibridlevél Kft.) nem kötik tevékenységüket mennyiségi minimumhoz.⁹³

A tartalmi elemeket tekintve: a felhasználó megszerkeszti/megírja/begépel a levelet, majd elektronikusan levélben (email) elküldi a szolgáltatónak, amely meghatározott időn belül (ez tipikusan egy-két nap) kinyomtatja, borítékolja és postázza. A feladás formájától függően a címzett pedig megkapja a küldeményt. A kézbesítéshez az inkumbens szolgáltató országos hálózatát kell használni. A hibridlevél előnye, hogy szolgáltatás kényelmes, gyors és költséghatékony. (A *Piac és Profit* értesülései alapján az adatbiztonságot Magyarországon a magyarországi adatközpont, optikai kábelkapcsolat és szigorú minőségirányítási rendszerek szavatolják.⁹⁴)

A jogsértés

Tartalmi szempontból az eljárás a nélkülözhetetlen hálózati elemekhez, azaz a hibridlevél- és a tömeges postai küldemények kézbesítéséhez való hozzáférést elemezte.⁹⁵ (A hibridlevél-szolgáltatás – a konszolidációs szolgáltatások (nyomtatás, borítékolás, kategorizálás) elvégzése után – ugyanis a hagyományos levélküldemények kézbesítéséhez hasonlít.) A határozat azért is érdekes, mert az inkumbens ugyan versenyjogi szempontból visszaélt erőfölényével, de mindezt úgy tette, hogy a nemzeti ágazati jogszabályok erre neki lehetőséget biztosítottak annyiban, hogy lehetővé tették a PI-nek, hogy minimális szolgáltatási mennyiség elérését írja elő az új belépők számára, amennyiben a hibridlevél-piacon akarnak szolgáltatást nyújtani.⁹⁶ A nemzeti versenyhatóság az eljárást lezáró végzésében meg is állapította, hogy a kiváltságokat elrendelő miniszteri rendelet az EK-Szerződés 10., 82. és 86. cikkével összeegyeztethetetlen volt.⁹⁷

⁹³ PI.: „Már a postáig sem kell menni”, http://www.piacprofit.hu/kkv_cegblog/mar-a-postaig-sem-kell-elmenni/ (Ell.: 2014. október 12.); „Az IT forradalmasítja a postai levélküldést?”, <http://www.haszon.hu/kutyu/8723-az-it-forradalmasitja-a-postai-levelkueldest-.html> (Ell.: 2014. október 12.)

⁹⁴ Ibid. III.: „A hibridlevél az e-mailt és a postai levelet ötvözi”, <http://www.print-publishing.hu/index.php/hirek/media/print-med/3101-a-hibridlevel-az-e-mailt-es-a-postai-levelet-otvozi> (Ell.: 2014. október 12.)

⁹⁵ Tekintettel arra, hogy egy későbbi ügyben a versenyhivatal ugyanezen a piacon folytatott eljárást az inkumbenssel szemben, ezt az ügyet tömörítve elemzem. Ennek egyik indoka az, hogy az inkumbens ugyan versenyjogi szempontból jogellenesen járt el, a nemzeti ágazati jogszabályok azonban lehetőséget adtak neki a magatartásra.

⁹⁶ A piacon a PI-nak biztosított előnyök az 1999. február 18-i szakminiszteri rendelet 5. cikkében (*Decreto Ministeriale del Ministero delle Comunicazioni del 18 febbraio 1999*) található. Továbbá a nemzeti liberalizáció késői bevezetése miatt a PI-nek 2010. december 31-ig a tömegküldemények kézbesítésére jogi monopóliuma volt.

⁹⁷ Ibid., 506. pont.

A közel 150 oldalas határozatában a hatóság az inkumbenst elmarasztalta kizorító jellegű erőfölénnyel való visszaélés miatt. A hatóság szerint az erőfölénnyel való visszaélést a PI a hibridlevél-piacon valósította meg,⁹⁸ méghozzá úgy, hogy egyrészt a saját vállalkozását (*Postel*) kedvezményes helyzetbe hozta, másrészt a többi vállalkozással szemben kizorító jellegű árazási magatartásokat vezetett be, ami ellehetetlenítette a levélküldemények kézbesítésének piacához való hozzáférésüket. Ilyen magatartásnak minősültek, egyebek mellett, az általános szerződési feltételek (ÁSZF) egyes rendelkezései,⁹⁹ amelyek kedvezményes helyzetbe hozták az inkumbens leányvállalatát, amely így ki tudta használni a nagykereskedelmi és a kiskereskedelmi piacok közötti összekapcsolódást, valamint a piacokon meglévő erőfölényét ki tudta terjeszteni a szomszédos piacokra. A versenyhivatal jogellenesnek minősítette még az inkumbens egyes árazási magatartásait is, amelyek – különösen az a magatartása, hogy a nagyobb hibridlevél-ügyfelek esetében alacsonyabb kézbesítési szolgáltatási díjakat ajánlott fel, mint a tényleges kézbesítés és szolgáltatás díjai – diszkriminatívák voltak, mert a *Postel*-t kedvezőbb helyzetbe hozták azáltal, hogy a PI a *Postel*nek alacsonyabb kézbesítési díjsomagokat ajánlott fel, mint amilyen kézbesítési díjakat szabott meg az inkumbenshez nem kapcsolható hibridlevél-szolgáltatóknak.¹⁰⁰ A jogsértés olyan kizárólagossági klauzulákban teljesedett ki, amely az egyes szolgáltatókat az inkumbenshez kapcsolta, ezáltal megakadályozva a piaci együttműködések és az esetleges potenciális hibridlevél-piacra belépők megerősödését.

A hatóság úgy állapította meg, hogy a magatartások – az együttes hatásaik révén – súlyosabban voltak érezhetőek, és ezért nagymértékben el is érték céljaikat: a liberalizált hibridlevél-piac Olaszországban késve fejlődött ki, az új piaci szereplők megjelenése lelassult.¹⁰¹ Az inkumbens a *Postel*-en keresztül pedig – versenyjogba ütközően – megőrizte, sőt megerősítette erőfölényes helyzetét.

Mivel a hivatkozott 1999-es rendelet bizonyos elemeit egy 2006-os miniszteri rendelet hatályon kívül helyezte, a hatóság az inkumbenst mindössze 1,6 millió euró közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. A bírságon túl, tekintettel arra, hogy a PI-nek teljes tulajdonú leányvállalata aktív a hibridlevelek piacán, a hatóság elrendelte, hogy az

⁹⁸ Tehát nem a levélküldemények kézbesítésének a piacán.

⁹⁹ Sez. VII.3, e punti 2.1, lett. h) e 5.4 delle Condizioni Generali di accesso.

¹⁰⁰ Ezt különösen súlyosnak minősítette a hatóság, mivel már a 97/67/EK irányelv 12. cikke is költségalapú, valamint diszkriminációmentes árazást rendelt el. Ezt a rendelkezést pontosította tovább a 2002/39/EK irányelv 1. cikke: „[...] ha az egyetemes szolgáltató különdíjakat alkalmaz például a vállalkozások, csoportos feladást igénybevevő ügyfelek és különböző ügyfelek postájának gyűjtését végző közvetítők esetében, az átláthatóság és a megkülönböztetés-mentesség elvét kell alkalmaznia a díjakra és a kapcsolódó feltételekre egyaránt. A díjak megállapításánál tekintetbe kell venni az egyedi postai küldemények felvétele, továbbítása, feldolgozása és kézbesítése tekintetében minden lehetséges szolgáltatást magában foglaló standard szolgáltatáshoz képest elmaradó költségeket, és a díjak – csakúgy, mint a kapcsolódó feltételek – egyenlően alkalmazandók mind a különböző harmadik személyek közötti viszonylatban, mind a harmadik személyek és az egyenértékű szolgáltatásokat nyújtó egyetemes szolgáltatók közötti viszonylatban. Minden ilyen díjat elérhetővé kell tenni az olyan magánügyfelek számára is, akik hasonló feltételek mellett postáznak küldeményeket [...]”

¹⁰¹ *Ibid.*, 489 et seq.

inkumbens a végzést¹⁰² követő 45 napon belül szüntessen meg minden olyan magatartást, illetve magatartásnak a lehetőségét is, amely a Postel és a PI versenytársai közötti diszkrimináció előtt lehetőséget teremt.

A végzés egyebek mellett részletezi, hogy az elemzett piacon a PI-nak a Postellel azonos feltételek mellett kell a hálózatához mindenki számára hozzáférést biztosítania. A hatóság szintén 45 nap határidőt adott a PI-nak az új, általános kondíciókról való értesítés megküldésére. Hasonlóan, az ún. közbenső szolgáltatásokat – nyomtatás, borítékolás – ellátó cégekkel kötött kizárólagossági záradékokat szintén meg kellett szüntetni, és erről a hatóságot záros határidőn belül értesíteni kellett.¹⁰³ A versenyhivatal képviselőivel folytatott beszélgetések alatt kiderült, hogy a döntést és a megváltoztatott miniszteri rendeletet követően a PI is változtatott magatartásán, így a konszolidátorok piacán jelenleg – hasonló visszaélés miatt – nincs szükség vizsgálat folytatására.¹⁰⁴

Az eljárás utóélete

Az ügy folytatásaként a közigazgatási bíróság, a TAR (Lazio Körzeti Közigazgatási Bíróság (*Tribunale Amministrativo*, röviden TAR), 2012. december 5-én hozott ítéletet. Ítéletében a bíróság mindenben megalapozottnak találta a versenyhivatal határozatát, de a kiszabott bírság tekintetében módosította azt. A hatóság által alapul vett bírság összegét – amelyet a hatóság 50%-kal csökkentet eredeti végzésében, s így született meg az 1,6 millió eurós bírság – 20%-kal csökkentette, így a végső bírság 1,28 millió euróra csökkent.

2. Agcm, A388. sz. ügy – „Poste Italiane-cessionari servizi postali”

Az ügy háttere

AGCM 2007. augusztus 3-án, erőfölénnyel való visszaélés gyanúja miatt eljárást indított az inkumbens szolgáltató ellen. A jogsértés gyanúja a 2000-2007 közötti, a PI és a vele szerződéses kapcsolatban lévő harmadik felek közötti szállítási és szolgáltatási szerződéseket, valamint a 2007 májusában kialakítandó „szerződéses partnerek adatbázisával” kapcsolatos pályázati felhívást érintették. A kizorító jellegű visszaélések gyanúja az alapján merült fel, hogy a PI a szolgáltatási szerződésben – valamint az új adatbázis létrehozásával kapcsolatos kiírásban – számos új feltételt tett közzé, még hozzá úgy, hogy azok kedvezőtlenebb helyzetbe hozták az inkumbens korábbi partnereit. A hatóság feltételezése szerint a PI-nek egyetlen célja volt: az inkumbens ki akarta terjeszteni több piacon tartós erőfölényét a már liberalizált és a hamarosan liberalizálandó piacokra. Az erőfölény kiterjesztése az olyan, az eljárás elindulásakor még jogi monopóliumként a PI-hez

¹⁰² Vagy döntést. A két kifejezés felcserélhető.

¹⁰³ Lásd: *Ibid.*, 506 *et seq.*

¹⁰⁴ Ezt azzal összefüggésben kell értelmezni, hogy a versenyhivatal 2011-ben hasonló tartalommal folytatott le egy eljárást a PI-val szemben.

tartozó postai szolgáltatásokra vonatkozott, amelyekről – az európai piacnyitási irányvonal fényében – tudni lehetett, hogy a közeljövőben a PI-vel versenyző szolgáltatások lesznek (tömeges levélküldemények kézbesítése). Az inkumbens – egyebek mellett – jogi monopóliummal rendelkezett a jogi és közigazgatási hatósági eljárásokkal kapcsolatos küldemények, a 10 000-tól alacsonyabb számú címzettet érintő direktmarketing, valamint a hibridlevél-piacon keletkezett küldemények kézbesítésének a piacán is.¹⁰⁵ A d.lgs. által bevezetett nemzeti piacnyitást követően, az inkumbens mintegy hetven korábbi koncessziós szerződés keretében már szolgáltatás nyújtó vállalkozással szerződött arra, hogy azok immár a kizárólagos szolgáltatásokat nyújtásában segítsenek. A szerződések vagy 2005. december 31-én, vagy egy évvel később jártak le. A volt koncessziós szerződéses vállalkozásoknak a bevételében jelentős részt tett ki az inkumbenssel való szerződés nyújtásából származó bevétel.¹⁰⁶ A szerződéseknek számos, a PI-t kedvezményező kitétele is volt, pl. az inkumbens hozzájárulása kellett ahhoz, ha a szolgáltató tulajdonost vált, vagy más szolgáltatóval összefonódik.¹⁰⁷ A versenyhivatal megjegyzi, hogy versenytársak által felügyelt vállalkozók esetében – különösen egy vállalkozás esetében bizonyította – a szolgáltatási szerződés szűkebb szolgáltatási portfóliót tett csak lehetővé, valamint kizárta azt, hogy a vállalkozás más PI versenytárral együttműködjön. Összességében megállapítható volt, hogy a PI előnytelen szerződéseket kötött a vállalkozásokkal, amelyek elemei kizárólag neki biztosítottak jogokat, valamint lehetővé tették az azonnali szerződésbontást is.

A megvalósított jogellenes magatartás így jellemezhető: 2006 második feléig a harmadik felek által végzett postai szolgáltatások szélesebb kört jelentettek, azaz a felek több típusú és nagyobb mennyiségű szolgáltatást nyújtottak. 2007-ben a PI ezt a szolgáltatási portfóliót szűkítette azonnali hatállyal, valamint újabb, saját magának kedvező feltételeket vezetett be a szerződésekbe, a szolgáltatók előzetes tájékoztatása nélkül. Az új szerződéseket egy évre, 2007. december 31-ig kellett kötniük. A szerződésekbe kizárólagossági záradékot vezetett be, azaz amennyiben a szolgáltatók a PI-vel együtt akartak dolgozni, vállalniuk kellett, hogy más nagykereskedelmi szolgáltatóval – amennyiben lesz ilyen – nem fognak együttműködni. A módosítások következtében a szállítási feladatok kiszervezésének mértéke is jelentősen csökkent.

Mivel a feltételezett visszaéléseket az inkumbens nem vitatta, az eljárás megindulását követően rövid időn belül, a szerződésmódosítások által kialakított helyzet orvoslására, kötelezettségvállalásokat javasolt.¹⁰⁸ Az inkumbens országos hálózatát nélkülözhetetlen

¹⁰⁵ Decreto ministeriale, 1999. április 17. Lásd még: d.lgs. n 384/2003.

¹⁰⁶ Delibera (provv. 17133), 22-24. pontok.

¹⁰⁷ A hatóság kiemelte határozatában, hogy ez azokra a vállalkozásokra nem vonatkozott, akiket már a TNT – a PI legnagyobb versenytársa – felügyelt. A PI tehát a még független vállalkozásokat akarta befolyásolni. Ibid., 25. pont.

¹⁰⁸ 2007. október 26-án, november 7-én, 8-án és 15-én.

hálózati elemnek minősítette a hatóság, az AGCM 2008 februárjában, fél évvel a vizsgálat elindítása után lezárta az ügyet, és elfogadta a PI kötelezettségvállalásait.^{109 110}

Az ügy lezárása, kötelezettségvállalások

A kötelezettségvállalások között az egyik legérdekesebb utalás az inkumbens hálózatához való hozzáférésre való hivatkozás, pontosabban a postai szolgáltatásokhoz kapcsolódó kiterjedt országos hálózathoz és az USO-körbe tartozó jogi monopóliumhoz való hozzáférésre vonatkozik. Az ügy érdekessége, hogy a nélkülözhetetlennek nyilvánított hálózati elemekhez való hozzáférés nem elsősorban a jelenlegi, hanem a jövőbeni, piacnyitás után időszakra értendő. Egy másik javasolt kötelezettségvállalás kiterjesztette a – korábban azonnali hatállyal megváltoztatott – hatályos szolgáltatási szerződéseket 2008 első félévére is, így az azonnali szerződésbontást a PI visszavonta. Ismét egy másik javaslat tartalmazta a meglévő szerződések következő évekbeli folytatólagos fenntartását is egy olyan elvárható és garantált értékmenyiségen, amely a korábbi működés és szolgáltatás keretében befektetett költségek megtérülését lehetővé tette a harmadik felek számára is.¹¹¹ Az utolsó kötelezettségvállalás az ajánlott levélküldemények kézbesítésének kiszervezésére vonatkozott, amely vállalás szerint a PI az ajánlattételi felhívása keretében – hasonlóan a korábbi vállaláshoz – garantálta a minimális, 40%-os kiszervezési arányt úgy, hogy az egyes pályázati elemekre vonatkozóan a kiszervezett mennyiség nem lehet kevesebb mint 25%, és az átlagos kiszervezésnek a teljes szolgáltatási mennyiség 40%-át el kell érnie.¹¹² A hatóság úgy értékelte, hogy a szerződéses feltétek olyan változtatása (egy vállalkozó egyszerre több alvállalkozói szerződést is vállalhat, valamint nem kizárólagosan csak a PI-val dolgozhat együtt), amely lehetővé teszi mind az inkumbenssel való versenyzést, mind pedig az országos hálózat kiépítését, és éppen ezért a verseny erősödését. A hatóság úgy vélte, hogy a szállítási szerződések utáni vállalkozói bővülés a piacnyitás utáni időszakban lehetővé fogja tenni a levélküldemények és csomagküldemények piacán a PI-vel versenyző szolgáltatások kialakulását.¹¹³

3. Agcm, A413 sz. ügy – „TNT Poste Italia/Poste Italiane”

Az ügy háttere

¹⁰⁹ Chiusura istruttoria 18069, 27/02/2008. Az üggyel kapcsolatos dokumentumok elérhetők: <http://www.agcm.it/concorrenza/intese-e-abusi/open/41256297003874BD/F4074D5C4F16C401C125742500463F7A.html> (Ell.: 2014. október 11.)

¹¹⁰ Ibid., 21. pont.

¹¹¹ A bejelentés egy alapjául szolgáló pályázat 40 millió euró értékben kívánt outsourcingolni, míg a kötelezettségvállalás 168 millió értékre tett javaslatot.

¹¹² Delibera, 25. pont.

¹¹³ Erre, a mai napig, korlátozottan került csak sor.

A TNT bejelentése alapján a hatóság 2009-ben vizsgálatot indított,¹¹⁴ mert alapos gyanúja merült fel annak, hogy az inkumbens szolgáltató az új versenytárs innovatív, nagyobb értékű („*Formula certa*”) termékét versenyjog-ellenes módszerekkel akarta kiszorítani az olasz piacról, úgy, hogy hasonló terméket vezetett be, és az azzal kapcsolatos – kizárólag nagyobb ügyfelekkel kötendő – üzletek esetében felfaló áron értékesítette a termékeit. A PI a piaci verseny előtt megnyitott, előre meghatározott napon és időpontban való begyűjtés, valamint az ügynökön keresztül értesítési piacokon élt vissza erőfölényével 2007 és 2009 között. Az előre meghatározott napon és időpontban való begyűjtés piacát a hatóság a tömeges küldemények piacához kapcsolódó piacnak tekintette, és az inkumbens erőfölényére az utóbbi piacon meglévő erőfölényből következtetett.¹¹⁵ Ezt a piacot a TNT alakította ki azáltal, hogy racionalizálta és optimalizálta az inkumbens tömegküldemények piacán gyakorolt magatartásait azzal a céllal, hogy az inkumbensével párhuzamos piacot építsen ki. A TNT-nek nem volt teljes országra kiterjedő hálózata,¹¹⁶ így gyakran az inkumbens hálózatát kellett használnia.¹¹⁷ A szolgáltatás bevezetését követő 12-14 hónapban a TNT látványosan növekedett.

Mint említettem, az inkumbens erőfölényét a hatóság az egyetemes szolgáltatások alá tartozó postai szolgáltatások piacain állapította meg. A tömeges levélküldemények piacán a PI-nek 2010. december 31-ig jogi monopóliuma volt. A piac 95-100%-át az ilyen küldemények fedték le. Az előre meghatározott időpontban felvett levélküldemények piaca az előbbitől ugyan elkülönülő, de ahhoz szoros kapcsolódó piacot jelent. Ezen a piacon – mivel teljes mértékben liberalizált termékkörrel van szó – az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó áfamentesség nem érvényesül. Az említett piacon a PI-nak a TNT versenytársa lett úgy, hogy utóbbi korábban jelent meg a piac szempontjából innovatívnak minősülő megoldásaival.

A jogsértés

A 2011-ben lezárult vizsgálatra vonatkozó határozatában¹¹⁸ az AGCM megállapította, hogy az inkumbens a postai szolgáltatások egyes alpiacain kizorító jellegű, több, célzott magatartásból álló komplex stratégiát alkalmazott a versenytárs rovására, amelynek célja a versenytárs terméke bevezetésének megakadályozása, a termék ellehetetlenítése és a

¹¹⁴ Agcm, A 413, TNT Posta Italiana/Poste Italiane, provv. n. 20376, 15 ottobre 2009, in. *Boll.* n. 41, 2009.

¹¹⁵ Egyik hivatkozási alapnak azt tekintették, miszerint a tömegküldemények piacán kiszolgált megrendelők általában megrendelők a másik piacon is. Ez fordított irányban is igaz. Lásd: *ibid.*, 156. pont.

¹¹⁶ A TNT-nek annak ellenére nem sikerült országos hálózatot kiépítenie, hogy 1998-ban még ilyen céllal lépett be az olasz piacra.

¹¹⁷ A végzés 157. pontja megjegyzi, hogy a TNT a piacon hosszú ideig csak úgy volt jelen, mint az inkumbens szerződéses partnere, azaz az egyes kis- vagy nagykereskedelmi piacokon nyújtott kiegészítő szolgáltatásokat. Az előre meghatározott napon és időpontban való begyűjtés létrehozatalával alakított ki egy olyan piaci részt, amely később önálló szolgáltatási piaccá tudott alakulni.

¹¹⁸ Agcm, A 413, TNT Posta Italiana/Poste Italiane, cit. provv. n. 23065, 14 dicembre 2011, in. *Boll.* n. 481, 2011.

versenyárs piacról való kiszorítása volt.¹¹⁹ E célok elérése érdekében az inkumbens – a TNT eredeti, innovatív ötletének megjelenését követő egy éven belül – új terméket vezetett be („Posta Time”), amelyet aztán felfaló áron kínált az üzleti ügyfeleknek, nagyobb közbeszerzések keretében. Ennek tulajdonítható az inkumbens piacszerzése is, amely a megjelenést követő 1-1,5 éven belül 1-5%-os piacszerzést jelentett.¹²⁰ Az ilyen magatartás kizárt minden, versenyhelyzetből adódó dinamikus fejlődési lehetőséget, és ellehetetlenítette a versenyárs piaci megjelenését. Utóbbi magatartás célzottan a TNT nagyobb volumenű megrendelésekkel bíró üzleti partnereinek bekerülési áron aluli szolgáltatási díjakkal való átcsábításából állt. Az így megszerzett nagyobb megrendelések hiánya az alternatív szolgáltató ösztönzőit csökkentették, aminek következtében a nemzeti szintű szolgáltatási hálózat kiépítésének megtérülése jelentősen csökkent.

A PI versenyt gyengítő stratégiája alapvetően a következő három magatartásból állt:¹²¹ i) a PI hálózatát használó, de nem a PI-hez tartozó szolgáltatók (versenyársak) levélküldeményeinek a kezelésével kapcsolatos *hátrányos bánásmód* alkalmazása, mely különösen a levelek feladókhoz való visszaküldésében és lassabb kezelésében jelentkezett; ii) bizonyos termékek *szelektív és felfaló jellegű árazása*; iii) bizonyítottan két nagyobb *közbeszerzésben felfaló árak* alkalmazása.¹²²

A felfaló árakat az inkumbens úgy tudta érvényesíteni, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtására már egyébként is használt hálózatának a költségét (amelyet az USO-ért járó kiegyenlítő fizetések közepette az állam fedezett) az új szolgáltatás nyújtására használta fel. A hatóság szerint ezek a magatartások a PI-nek a nagy volumenű szolgáltatások, valamint a hagyományos postai levélküldemények piacán fennálló erőfölénye megerősítésére és megtartására szolgáltak.

A közbeszerzések keretében elkövetett visszaélések különösen a *Comune di Milano* és az *Equitalia* estében voltak bizonyíthatók.

A hatóság megállapította, hogy az erőfölényes helyzetben lévő szolgáltató 2007 óta élt vissza piaci erőfölényével a hagyományos postai szolgáltatások piacán, kihasználva a tulajdonában lévő integrált szolgáltatási hálózatból eredő előnyöket és a méretéhez kapcsolható vállalatgazdaságosságot.¹²³ Határozatában a versenyhatóság a PI-t közel 40

¹¹⁹ Lásd: Provvedimento 23065. TNT Posta Italia/Poste Italiane. A dokumentum erről a helyről elérhető. <http://www.agcm.it/stampa/news/5819-a413-servizi-postali-da-antitrust-multa-di-oltre-39-milioni-a-poste-per-abuso-di-posizione-dominante.html> (Ell.: 2014. szeptember 11.)

¹²⁰ Ibid., 157. pont, illetve Tabella 24.

¹²¹ Ibid., 159-210. pontok.

¹²² Különösen az Equitalia és a Milano közbeszerzések. Ibid., 203 et seq.

¹²³ Ezt az inkumbensi lehetőséget – azaz a nagyobb ügyfelekkel való egyedi kedvezményes értékesítési lehetőség és egyedi díjak kialakítása – és az abból következő magatartást jelöli meg egyik legfőbb akadályként a versenynek a Hermann által írt tanulmány. In: Hermann (2014).

millió euró bírság megfizetésére kötelezte, és hangsúlyozta, hogy az inkumbens magatartása alkalmas a nemzeti piacok felosztására, és egyben komoly akadálya az egységes szolgáltatási piac kialakulásának is.¹²⁴

Az eljárás utóélete

Az eljárás alá vont vállalkozás azonban nem fogadta el a határozatot, és a közigazgatási határozatokat felülvizsgáló illetékes bírósághoz fordult.

A versenyhatóság határozatát 2013-ban a TAR hatályon kívül helyezte. A TAR ítéletét a versenyhatóság és a TNT megfellebbezte, de végül a Legfelsőbb Bíróság (*Consiglio di Stato*) 2014 januárjában az alsóbb bíróság ítéletében helyben hagyta, a hatóság és a TNT keresetét pedig teljes mértékben elutasította.¹²⁵ A bíróság érvelésében alapvetően két oldalról támadta a hatóság végzését: egyrészt arra a megállapításra jutott, hogy a bejelentő TNT erőfölényes piaci helyzetben volt, mivel új termékről, és nem a hagyományos szolgáltatási piac egyik melléktermékéről volt szó, így a PI nem lett volna büntethető erőfölénnyel kapcsolatos visszaélés miatt, hiszen nem volt erőfölényes helyzetben. Másrészt, a bíróság elfogadhatónak tartotta a PI költségstruktúrával kapcsolatos érvelését, azaz nem látta megalapozottnak az AGCM által bizonyított felfaló árazási tesztet.

A hatósággal folytatott beszélgetésekből kiderült, hogy a TNT-nek a bíróság ítéletét nem okozott érezhető fájdalmat, piacvesztést, ill. a költségek emelkedéséhez sem vezetett. Időközben a piac szerkezete és a kínált szolgáltatások átalakultak, a törvényi kitétel is megváltozott.

4. Agcm, A414 sz. ügy – „Centro Servizi dirrite del cittadino v Poste Italiane”

Jelen ügyben az inkumbens nem a hagyományos postai szolgáltatások piacán nyújtott versenyellenes tevékenységet, hanem olyan piacon, amely szorosan kapcsolódott mind az inkumbens szolgáltatási hálózatához, mind az olyan szolgáltatásokhoz, amelyek nyújtását elsősorban, de nem kizárólagosan, az inkumbens végezte.

A versenyhatóság 2009 áprilisában egy állampolgári jogokat védő szervezet bejelentése alapján vizsgálatot indított a PI gyakorlatával kapcsolatban, mert alapos oka volt azt feltételezni, hogy az inkumbens a versenytársak és a fogyasztók kárára kihasználta a csekkel történő befizetések piacán az erőfölényes piaci helyzetét. Az inkumbens olyan szerződéses feltételeket teremtett, amelyek a más pénzügyi szolgáltató által is végezhető

¹²⁴ Lásd még: Ghidini, G., *La tutela della concorrenza dei mercati regolati*. 2012. pp. 187-189. Elérhető: www.books.google.it (Ell.: 2014. augusztus 11.)

¹²⁵ „Poste Italiane Secures a Victory against the Italian Antitrust Authority and Competitor TNT Post before the Council of State.” January 10, 2014. Elérhető: <http://www.cgsh.com/poste-italiane-secures-a-victory-against-the-italian-antitrust-authority-and-competitor-tnt-post-before-the-council-of-state/> (Ell. 2014. április 3.)

pénz-befizetési és átutalási tevékenység kialakítását és elterjedését lehetetlenné tették, s a PI ezáltal feltételezhetően mind a nemzeti,¹²⁶ mind az európai versenyjogi szabályokba¹²⁷ ütköző magatartást folytatott.¹²⁸

A jogsértés

A hatóság vizsgálata megállapította, hogy az inkumbens marketing- és eladási stratégiája szerint a postai fizetési rendszert használó fizetések címzettjei (azaz akik a befizetett díjak címzettjei, jogosultjai) kezelési költségtől mentesen vehetik igénybe a postai szolgáltatást, míg a befizetők – választási lehetőségük nem lévén –, 1-1,10 euró (ma már 1,30 euró) kezelési díjat fizetnek egy postai befizetés alkalmával.¹²⁹ Amennyiben azonban nem a postai fiókokban történik a befizetés, más összeget kell fizetni; jellemzően ezek a díjak: online banki átutalás esetében 1 euró; bankkártyával fizetés esetén 2 euró, vagy pedig 100 euró feletti összeg esetében a befizetett összeg két százaléka, de csak abban az esetben, ha a pénzügyi műveletet végrehajtó pénzintézet azért külön díjat számít fel.

A hatóság vizsgálata megállapította, hogy az alternatív fizetési módok minden esetben költséghatékonyabb megoldásnak bizonyultak, azaz a PI-hoz képest olcsóbbak voltak. A jogsértést különösen abban állapította meg a hatóság, hogy az inkumbens a befizetést lehetővé csekkeken (Magyarországon ezek az ún. „sárga csekkek”) nem tüntette fel a jogosultak ún. IBAN-ját (international bank account number – egységes felépítésű nemzetközi bankszámlaszám), s így akadályozta az alternatív fizetési rendszerek kialakulását és elterjedését.

Az AGCM határozatában megállapította, hogy a magatartás akadályozta az alternatív fizetési rendszerek kialakulását, valamint súlyosan károsította a fogyasztókat, hiszen sem a nagyobb közszolgáltatók (RAI, ENI, Enel, Telecom Italia) nem voltak arra ösztönözve, hogy egyéb fizetési módszereket alakítsanak ki, sem a fogyasztók – az előbbi következtében – nem tudtak más számla-kiegyenlítési módot választani.¹³⁰ A hatóság érvelése tehát nem a verseny védelmét hangsúlyozta ki – vagy esetleg a potenciális piaci szolgáltatók megjelenését –, hanem az egyes fogyasztók egyéni érdekeinek a fontosságát a monopolhelyzetben lévő szolgáltató magatartásával szemben.¹³¹

¹²⁶ 287/90-es törvény, 3. cikk.

¹²⁷ EUMSZ, 102. cikk.

¹²⁸ Az ügy olasz nyelvű adatbázisa, és a vonatkozó dokumentumok elérhetők a versenyhatóság honlapján: „A414 – Poste Italiane – aumento commissione bollettini c/c”. Itt: <http://www.agcm.it/concorrenza/intese-e-abusi/open/41256297003874BD/393D63335F12EC97C12576A2002FD54E.html> (Ell.: 2014. szeptember 4.)

¹²⁹ Az ügy lezárására vonatkozó ún. „Provvedimento no. 20576” (Eljárást lezáró végzés), 4. pontja.

¹³⁰ Ibid., 7. pont.

¹³¹ Lásd még: e-Competitions, N°42182, <http://awa2013.concurrences.com/business-articles-awards/article/remedies-for-unilateral-conducts> (Ell.: 2014. szeptember 25.)

Az ügyben az inkumbens szolgáltató kötelezettségvállalásokat ajánlott fel, amelyeket a nyilvános konzultációt és kisebb változtatásokat követően a versenyhatóság elfogadott. A kötelezettségeket a következőkben lehet összefoglalni:

- A PI teljesebb körű információt biztosít a fogyasztóknak, és minden csekken történő befizetésen megadja a befizetés jogosultjának IBAN-ját. Így a befizető választani tud a postai, online vagy egyéb befizetési módok között.
- A PI-nál számlát vezetőik esetében megnyitja a közvetlen, számláról történő utalási lehetőségeket, kiegészítő költségek felszámolása nélkül.
- A Szállítási Szolgáltatásokért Felelős Minisztériummal együttműködve a PI kialakít egy mobil fizetési rendszert.¹³²

A hatóság eljárásának eredményeképpen az inkumbens minden vele kapcsolatban álló vállalkozásnak felajánlotta a lehetőséget, hogy a befizetési csekken az IBAN-t megjelenítsék, vagy a kísérő leveleken azt feltüntessék. Időközben a vonatkozó ágazati szabályok is változtak, s így több alternatív fizetési rendszer alakult ki, valamint a postai hivatalokban való sorban állás ideje is csökkent (közvetve tulajdonítható ez annak is, hogy többen választják az egyéb fizetési módokat).

Az ügy következtében, a piacon megjelentek az új fizetési rendszerek (*Lottomatica, Lis Finanziaria, Sisal*), valamint az egyéb bankok online átutalási rendszerei is szélesebb körben terjedtek el.¹³³ A hatóság képviselőivel folytatott beszélgetésekből az is kiderült, hogy a kölcsönös szerződéses kötődés függvényében a PI és számos nagyobb közüzemi, vagy elektronikus kommunikációs szolgáltatót végző vállalkozás (*Enel, Eni, Telecom Italia*) továbbra sem tünteti fel a csekken az IBAN adatait. Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy az inkumbens a befizetések kezelése mellé olyan – feljük ingyenes – szolgáltatást nyújt, amelyet a közvetlen banki utalással végzett befizetések esetében elveszítenének (pl. a személyre szabott könyvelési rendszer vezetése).

5. Agcm, A438 sz. ügy- „Selecta/Poste Italiane”

Az ügy kísértetiesen hasonlít a 2006-os hibridlevél-ügyre.

¹³² Provvedimento no. 20576, 24-27. pontok.

¹³³ Ezt elsősorban a versenyhatóság véleményei alapján állíthatjuk.

A *Selecta SpA* vállalkozás sorozatos bejelentései alapján indult ügyben¹³⁴ a hatóság az inkumbens szolgáltató erőfölénnyel való visszaélését vizsgálta egy olyan speciális piacon, amelyen a bejelentő is jelen volt, és az inkumbens szolgáltatásához kapcsolódó kiegészítő szolgáltatást nyújtott. *Selecta* már 2006 óta jelen volt a hibridlevél-szolgáltatások piacán, amely – mint azt bemutattam – az elektronikus levélkezelést (nyomtatás, borítékolást, szelektálás) és a hagyományos levélküldemények piacának keveredését jelenti.¹³⁵

A bejelentéseket követő előzetes vizsgálatok fényében – valamint a 2011. március 4-i, előzetesen be nem jelentett helyszíni vizsgálatokat követően – a hatóság 2011. március 9-én hivatalosan is elindította az inkumbens szolgáltató elleni eljárást azzal az alapos gyanúval, hogy a PI kizorító jellegű magatartásokat tanúsított két piacon: egyrészt a hibridlevél-szolgáltatások piacán („konszolidációs-jellegű szolgáltatások piaca”, valamint az „adatkezelés, nyomtatás és borítékolás tevékenységek alkotta piac”), másrészt a levélküldemények kézbesítésének piacán, ahol kedvezményes helyzetbe hozta a vertikálisan integrált saját leányvállalatát (*Postelt*). A hibridlevél-szolgáltatások piaca a másik elemzett piachoz képest egy nagykereskedelmi szintű piacot takar, amely a szolgáltatási lánc egy korábbi szakaszában található. A kiskereskedelmi, azaz a levélkézbesítési piacon (küldemények levélszekrénybe történő kézbesítése) – mivel egyedül az inkumbensnek van országos hálózata – a PI megkerülhetetlen szereplőnek minősül: minden, a szolgáltatási lánc korábbi szakaszán aktív szolgáltatónak az ő hálózatát kell igénybe vennie ahhoz, hogy a végfelhasználókat (a levelek címzettjeit) elérje. Így a saját hálózatát az AGCM nélkülözhetetlen szolgáltatási hálózatnak tekintette. Az inkumbens, ahogyan azt korábban láttuk, jogi monopóliummal rendelkezett a jogi és közigazgatási hatósági eljárásokkal kapcsolatos küldemények, a 10 000-tól alacsonyabb számú címzettet érintő direktmarketing, valamint a hibridlevél-piacon keletkezett küldemények kézbesítésének a piacán.¹³⁶

A tömeges levélküldemények kézbesítésének a piaca az inkumbensnek fenntartott egyetemes szolgáltatások közé tartozik.¹³⁷ Az ilyen szolgáltatások keretében a PI előre meghatározott átvételi pontokon fogadja a nagyobb vállalkozások, előzetes technikai

¹³⁴ Provvedimento n. 22193 A438 – *Selecta/Poste Italiane*. (*Selecta* összesen négy bejelentést tett: 2011. február 2-án, 10-én, 22-én, 24-én.)

¹³⁵ A legtöbb tömegküldemény ebbe a kategóriába tartozik, így *Selecta*nak, illetve a piacon jelenlévő egyéb vállalkozásoknak mindenképpen a PI hálózatát kellett használnia. Ma már bizonyos sűrűbben lakott területeken lehetőség van arra, hogy alternatív szolgáltatót vegyenek igénybe a kézbesítéshez.

¹³⁶ Decreto ministeriale, 1999. április 17. Lásd még: d.lgs. n 384/2003.

¹³⁷ Lásd: 261. sz. d.lgs (1999. július 22.), art. 23, comma 2. Megjegyzés: a versenyhivatal a döntésében megjegyzi, hogy a progresszív liberalizáció helytelen olaszországi megvalósításának egyik bizonyítéka, hogy az egyetemes szolgáltatás túl széles körben való meghatározása következtében több, korábban számos piaci szolgáltatás is kivonult a piacról, amelyet a piacnyitás után, az USO-szolgáltatások keretében, csak az inkumbens szolgáltatathatott. Ez a fő oka annak, hogy az első postai irányelv nemzeti átültetését követően Olaszország az egyik legnyitottabb európai piacból a leglezártabb piaccá vált. Lásd: *Delibera A388 sz. ügy*. (Prov. 17133), 19-20. pontok.

követelményeknek megfelelően összeállított tömeges levélküldeményeit. A technikai követelményeket és az átvétel feltételeit az inkumbens határozza meg. Az ilyen szolgáltatások árazása, tekintettel arra, hogy alacsonyabb kezelési költséget jelentenek, hatósági maximált áras tevékenységnek minősültek. Az árakat a Gazdasági Fejlődés Minisztériuma határozta meg úgy, hogy azoknak a hagyományos levélküldeményekhez képest mindig alacsonyabbnak kellett lenniük.¹³⁸

A jogsértés

A feltételezett jogsértések a PI és a konszolidációs szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások között kötött szerződésekben jelentek meg. A szerződések részletei alapvetően a tömeges küldemények átvételére vonatkozó általános szerződési feltételekben voltak lefektetve.¹³⁹ Az ilyen feltételek a mechanikus küldeménykezelést, a könnyített kategorizálást segítették elő, valamint egy minimális kezelési mennyiséget határoztak meg.

A hatóság előtti eljárás folyamán kiderült, hogy az inkumbens 2010. szeptemberétől, azaz közel a piacnyitáshoz, olyan szerződéses feltételeket határozott meg a Selecta – és feltételezhetően a Postel egyéb versenytársai – tekintetében, amelyek a fizetési kondíciók korábban kialakított rendszerét egyoldalúan megváltoztatták, és ezáltal hátrányosabb helyzetbe hozták a Postel versenytársait. A hibridlevél-szolgáltató fizetési kötelezettségeinek egyoldalú és azonnali megváltoztatása azt jelentette, hogy a közvetítőnek a PI szolgáltatásaiért azonnal kell fizetnie, szemben a korábbi fizetési moratóriumokkal, azaz a kedvezményes „amikor nekem fizetnek, fizetek én is” kondícióval. A versenytársaikkal szembeni visszaélés az azonnali és előre nem tervezhető fizetési feltételekben jelentkezett legerősebben, ugyanis az új finanszírozási rendszerre nem voltak felkészülve. A hatóság elemzése alapján ennek különösen nagy jelentősége volt a piacnyitás korai szakaszában, amikor a növekedéshez szükséges finanszírozási intézkedések kiemelt hangsúlyt kapnak.¹⁴⁰ Tekintettel arra, hogy a vertikálisan integrált szolgáltató nagykereskedelmi piacon aktív leányvállalatára – Postel – a változtatások nem vonatkoztak, a magatartás még súlyosabban volt értékelhető. A csoporton belüli keresztfinanszírozások és a kivételezett helyzet biztosítása miatt a Postel pozíciója megerősödött.

Az ügy lezárása, kötelezettségvállalások

¹³⁸ Decreto Ministeriale del 12 maggio 2006.

¹³⁹ „Condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva”

¹⁴⁰ Chiusura istruttoria, No. 23397. Elérhető: <http://www.agcm.it/concorrenza/concorrenza-delibere/open/4.1256297003874BD/7DCF5DoC1E95C746C12579D50030EA8B.html> (továbbiakban: Delibera) (Ell.: 2014. szeptember 23.)

Az ügyben az eredeti szándék szerint 2012 februárjáig, majd egy hosszabbítást követően, 2012 márciusáig kellett befejezni a vizsgálatot. A hatóság 2012. március 14-i döntésében, az eljárás alá vont által bejelentett kötelezettségvállalások mellett lezárta az ügyet.¹⁴¹

Az inkumbens először 2011. július 27-én juttatta el a kötelezettségvállalásait a versenyhivatalnak. A hivatal ezeket 2011. november 15-én tette közzé a honlapján. A vállalatokat az AGCM piaci tesztnek vetette alá, melynek során több vállalkozás, köztük a bejelentést tevő Selecta is, pozitívan értékelték az inkumbens ígéreteit. Mivel azonban néhány piaci szereplő kifogásolta az egyes vállalatokat, az inkumbens 2012. január 25-én egy módosított dokumentumot juttatott el a versenyhivatalnak, amelyet a versenyhivatal az eljárást lezáró határozatában végül elfogadott. Az AGCM úgy ítélte meg, hogy a második körben ajánlott kötelezettségvállalások megfelelően orvosolják a piaci kudarcokat, és alkalmasak arra, hogy a versenyt tovább ne korlátozzák.

A vállalatok három területet érintettek. Az első a PI és a nagykereskedelmi szinten lévő vállalkozások közötti ÁSZF-nek a fizetési határidőkre vonatkozó részét módosították. A módosításokat követően az új, valamint a folyamatban lévő szerződésekre vonatkozóan is a konszolidációs szolgáltatást nyújtó PI-üzletfeleknek lehetőségük van a kedvezményesebb, 90 napos fizetési moratóriumot igénybe venni.¹⁴² A második kötelezettségvállalás a PI-nek a Postellel és minden más harmadik féllel kapcsolatos szerződés egyes feltételeire vonatkozott. A PI ígéretet tett arra, hogy a tömeges küldeményekért való fizetések késlekedése esetén – amennyiben minden más szerződéses kitételnek eleget tett a hibridlevél-szolgáltató – a Postelt és a többi szolgáltatót azonos szigorral kezeli, és nem szünteti meg a szolgáltatásnyújtást azonnali hatállyal.¹⁴³ A harmadik vállalat kiigazította a Postel és a PI közötti kedvezményes fizetési mechanizmusokat, úgy, hogy minden harmadik fél azonos feltételek és díjak mellett utalhat a PI-nak.¹⁴⁴

6. Agcm, A441 sz. ügy – „A Poste Italiane erőfölényes helyzetével való visszaélése az általános forgalmi adó vonatkozásában”

Az ügy háttere

Ebben az ügyben a versenyhatóság az inkumbens egyetemes szolgáltatásra vonatkozó hozzáadottérték-adóval (héta/áfa) kapcsolatos tevékenységét vizsgálta¹⁴⁵ az egyes, speciális

¹⁴¹ Delibera, 24-25. pontok.

¹⁴² Erre bizonyos feltételek mellett, valamint a garanciavállalások adásával van lehetőség. Lásd: Delibera, 47-48. pontok.

¹⁴³ Delibera, 50. pont.

¹⁴⁴ Delibera, 51-52. pontok.

¹⁴⁵ Provvedimento n. 3679, A441 - Servizi postali: su esenzione iva Poste Italiane ha abusato della sua posizione dominante. Elérhető: http://www.agcm.it/component/joomdoc/doc_download/3679-a441chiusura.html (Ell.: 2014. augusztus 10.) [továbbiakban: Delibera]; ill. Comunicato di stampa, 23 aprile 2013. Elérhető:

esetekben az áron aluli értékesítés alkalmazásának versenyjogilag elítélendő szempontjaiból.¹⁴⁶ A 2012 márciusában kezdődött vizsgálat az inkubens áfamentességével kapcsolatos kedvezményeit elemezte, ill. különösen azokat az egyetemes szolgáltatási körbe tartozó, de egyedi tárgyalásos eljárásokban kialakított, rendszeresen nagyobb mennyiségre vonatkozó szerződéseit, amelyekkel kapcsolatban a nemzeti jog lehetővé tette az áfamentesség alkalmazását. Az így kialakított szerződések, tekintettel az áfa mértékére (21%), a versenytársakat versenyképtelenné tették, és piaci működéseiket ellehetetlenítették.

Az ügy lezárása

A 2013 márciusában született versenyhatósági határozat szerint a PI visszaélt erőfölényes helyzetével, és a kizárólag az USO-ra vonatkozó és hatósági árat érintő kedvezményes áfamértékkel való adózás lehetőségét kiterjesztette egyes üzleti ügyfeleivel, egyedi tárgyalás során kialakított díjcsomagjaira is, s így diszkriminatív és áron aluli költségen tudta a nagyobb ügyfeleinek a szolgáltatásait ajánlani. A magatartást az inkubens különösen a tömeges levélküldemények, az ajánlott küldemények, az elsőbbségi küldemények, valamint a direktmarketing szolgáltatások piacain vezette be.

A magatartást a PI a nemzeti jogszabályokkal összhangban fejtette ki, ugyanis a héairányelv átültetésért is felelős D.P.R. n. 633/72 10. cikke (1) bekezdésének 16. pontja¹⁴⁷ megengedte, hogy az inkubens szolgáltató az egyes postai szolgáltatások nyújtására vonatkozó áfakedvezményt az egyedi, tárgyalásos – és jellemzően a nagyobb, üzleti előfizetőkkel kötött ügyletek – esetére is alkalmazza. Ezáltal jelentős árelőnyhöz, azaz versenyelőnyhöz jutott azon versenytársakkal szemben, akik a jellemzően 20% körüli árkülönbséget nem tudták kigazdálkodni. A kizorító jellegű erőfölénnyel való visszaélés a versenytársak marginalizálódásához, a piaci innováció elmaradásához vezetett. Az AGCM az Európai Bíróság joggyakorlatával összhangban, a PI-t versenyjogba ütköző

<http://www.agcm.it/stampa/news/6419-servizi-postali-su-esenzione-iva-poste-italiane-ha-abusato-della-sua-posizione-dominante.html> (Ell.: 2014. augusztus 10.)

¹⁴⁶ „Bizottság áron aluli értékesítésnek tekinti, ha az erőfölényben lévő vállalkozás elkerülhető veszteséget szenvedett vagy szenved el az érintett időszakban termékei, vagy azok egy része tekintetében az alacsony árak felszámítása, vagy az érintett időszakban a termelés növelése által. A Bizottság az átlagos elkerülhető költséget tekinti megfelelő kiindulási pontnak annak vizsgálatához, hogy az erőfölényben lévő vállalat elkerülhető veszteségeket szenved vagy szenvedett-e el. Ha egy erőfölényben lévő vállalkozás a termelésének egészére vagy annak egy részére az átlagos elkerülhető költségnél alacsonyabb árat számít fel, nem nyeri vissza azon költségeket, amelyeket az adott termelés nélkül elkerülhetett volna: olyan veszteséget szenved el, amelyek elkerülhetők lettek volna. Az átlagos elkerülhető költség szintjénél alacsonyabb ár megállapítását ezért a Bizottság a legtöbb esetben az áron aluli értékesítés egyértelmű jelének tekinti”. A *Bizottság közleménye – Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaéllő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról.* (2009/C 45/02). 64. pont.

¹⁴⁷ A jogszabályt megváltoztatta a D.L. 2010. március 25., n. 40, 2. cikk (4) albekezdése, amely később a 73. sz., 2010. május 22-i törvénnyé alakult.

magatartásáért – azaz közvetve, mert nem tekintette el az EU-jognak nem megfelelő nemzeti jog alkalmazásától – elmarasztalta, de a büntetés kiszabásától eltekintett.¹⁴⁸

A kifogásolt nemzeti jogszabály, a D.P.R. n. 633/72, 10. cikke első bekezdésének 16. pontja – azon túl, hogy nem felelt meg az uniós héairányelv 132. cikkének a) pontjában foglaltaknak – az Európai Unió működéséről szóló (EUMSZ) szerződés 102. és 106. cikkével is ellentétes, mivel olyan magatartás tanúsított az inkumbens szolgáltatóval szemben, amely annak mozgásterét behatárolta, de ugyanakkor azt áfalevonással kapcsolatosan kedvezményekben részesítette.¹⁴⁹ A törvény által megengedett magatartás következtében az inkumbens olyan díjakat tudott kialakítani, amelyek a versenytársait ellehetetlenítették. Az egyedileg kialakított árak az USO-n kívüli szolgáltatási elemekre kiterjesztett egyetemes szolgáltatással kapcsolatos áfakedvezmény egyes, vagy együttes alkalmazásából tevődött össze.¹⁵⁰ A versenyhatóság elemzése a klasszikus felfaló árazással kapcsolatos teszt alkalmazására támaszkodott.¹⁵¹ Mivel az egyedileg kialakított szolgáltatási díjak áfával csökkentett mértéke olyan szintű költségkülönbözetest jelentett a versenytársakkal szemben, amelyet azok nem tudtak reprodukálni, a kizorító hatást a versenyhivatal bizonyítottan találta.

Az AGCM végzésében elrendelte, hogy a PI a döntést követően 180 napon belül a változtassa meg úgy a tevékenységét, hogy az egyedi tárgyalásokon nem használja az USO-ra biztosított áfakedvezményt, lehetőséget biztosítva így a versenytársak előtt is. A jövőbeni jogsértő magatartás alkalmazásától az inkumbenst a hatóság szintén eltiltotta.

Döntésében a versenyhatóság következetesen alkalmazta az Európai Bíróság vonatkozó esetjogát – amely szerint az áfa nem vonatkozik az egyetemes szolgáltatási körben végzett tevékenységre, amennyiben az egyes szolgáltatások végső díjait egyedi tárgyalásokon alakítják ki –,¹⁵² és figyelmen kívül hagyta a nemzeti jogszabályt.¹⁵³ Mivel azonban az inkumbens, bár az EUMSZ 102. cikkel ellentétesen, de a nemzeti jognak megfelelően folytatta a tevékenységét, a bíróság kiszabásától a nemzeti versenyhatóság eltekintett.

¹⁴⁸ A Bíróság C-198/01. sz. ügyben hozott 2003. szeptember 9-i ítélete. *Conorzio Industrie Fiammiferi (CIF) v Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*. EBHT 2003., I-8055. o.

¹⁴⁹ Lásd: Delibera, p. 78.

¹⁵⁰ *Ibid.*, különösen 180 *et seq.*

¹⁵¹ Az iránymutatás ismeretét adottnak veszem, így ennek külön bemutatása nem témája a tanulmánynak. Lásd: Iránymutatás, 63-74. pontok.

¹⁵² Lásd: C-357/07 sz. ügy. *The Queen, on the application of TNT Post UK Ltd v The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*. Előzetes döntéshozatali ügyben hozott ítélet. 2009. április 23. Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7dof130d60c70ac3c39cb4d97bc3fe876odcfococ.e34KaxiLc3eQc4oLaxqMbN4OaNeMeo?text=&docid=77998&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=533138> (Ell.: 2014. augusztus 10.)

¹⁵³ A nemzeti jog figyelmen kívül hagyásának kötelezettségére vonatkozóan: C-198/01 sz. ügy. *Conorzio Industrie Fiammiferi (CIF) v Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*. EBHT 2003., I-8079. o.

Az eljárás utóélete

Az illetékes olasz közigazgatási bíróság (TAR, Lazio), az eljárás alá vont kérelme alapján 2014. február 7-én közigazgatási felülvizsgálati eljárásban döntött az ügyben.¹⁵⁴ A bíróság végzésében teljes mértékben a versenyhatóságnak adott igazat. A fentebb jellemzett magatartás versenyjog-ellenességét a bíróság megalapozottnak találta, különösen abban a tekintetben, hogy bár a nemzeti jog nem volt kellően explicit, az inkumbensnek volt autonómiája arra, hogy a jogszabályt az EU-irányelvvel összhangban értelmezve alakítsa ki piaci magatartását (azaz az egyedileg tárgyalt szerződések esetében nem az áfával csökkentett díjon, hanem átláthatóan, megkülönböztetés-mentesen és mindenki számára azonos feltételek mellett hozzáférhetően kínálja a szolgáltatását). A bíróság a versenyhivatalnak adott abban is igazat, hogy mivel az egyedileg tárgyalt szerződések díjai nem nyilvános árazásai mechanizmus részeként lettek megállapítva, sértették a megkülönböztetés-mentesség és az átláthatóság követelményeit. A bíróság a jogellenes magatartás által okozott fogyasztói érdeksérelem mértékét és a magatartás súlyosságát is megalapozottnak találta.

7. Egyéni jogérvényesítés a vizsgált ügyek vonatkozásában

A postai szolgáltatások versenyjogi vizsgálatát követő szakaszban a magánjogi jogérvényesítés teljesen hiányzik. Ez elsősorban a magánjogi jogérvényesítés olaszországi gyakorlatának alulfejlettsége miatt van így, azonban az interjúk és a kutatás alatt az is egyértelművé vált, hogy az AGCM számára nem egyszerű feladat az érezhető társadalmi hatást bizonyítani, valamint hogy az elemzett piacokon a szolgáltatók szinte teljes mértékben függenek a Poste Italiane-től, így nem szívesen kezdeményeznek polgári peres eljárásokat azzal szemben.¹⁵⁵ Akár nagykereskedelmi partnerek, akár a kiskereskedelmi partnerek szintjén vizsgáljuk a piacot, az inkumbens szolgáltatótól való függés szembetűnő.

Az inkumbens szolgáltató állam általi előnyben részesítése és – a bizonyos szinten érezhető – szakpolitikai és jogi támogatás szintén nem engedi azt, hogy az egyes fogyasztókat egyénileg csak kismértékben, az össztársadalmi jólétet azonban nagyban érintő magatartások megfelelő jogi értékelést kapjanak.

¹⁵⁴ 1525/2014. sz. végzés. Elérhető: http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Roma/Sezione%201/2013/201305943/Provvedimenti/201401525_01.XML
(Ell.: 2014. szeptember 23.)

¹⁵⁵ A polgári (magánjogi) és azon belül a kártérítési perek kimenetele legtöbbször teljesen bizonytalan, az eljárások hosszadalmasak és bonyolultak.

V. Az olasz ágazati szabályozóhatóság fontosabb intézkedései

A versenyhatóság tevékenységének ismertetése mellett érdemes kitekinteni a szabályozóhatóság által végzett eljárásokra is. A 2012-ben létrejött ágazati felügyelet hamar munkához látott. A hatóság néhány intézkedésére már korábban utaltam, most három olyan tevékenységet emelek ki, amelyek érdekesek lehetnek a magyar piac szempontjából is.

Az ágazati szabályozóhatóság tevékenysége

Olaszországban 2012 előtt független szabályozóhatóság nem létezett. 2012 áprilisában a korábban a Telekommunikációért és Médiaért Felelős Hatóság – *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, AGCOM*¹⁵⁶ – piacfelügyeleti feladatköre kiegészült a postai szolgáltatások felügyeletével. A hatóságon belül a területet a Postai Szolgáltatások Igazgatósága (továbbiakban: igazgatóság) felügyeli. Az igazgatóság 2012 áprilisát követően számos ágazati vizsgálatot kezdeményezett a hiányosan felügyelt piac szabályozásának kiigazítása és a fogyasztók jólétének javítása érdekében. A hatóság kapcsolódó tevékenysége, az egyéb alfejezetben említett döntéseken túl, a következőkben foglalható össze:¹⁵⁷

A szabályozó 252/13/CONS sz. döntése vonatkozik az inkumbens hálózatához való hozzáférés szabályozására. A döntés kijelölt egy technikai jellegű előkészítő bizottságot, amelynek javaslata alapján a hatóság, az eredeti terveknek megfelelően, ahol indokolt, szabályozói beavatkozás mellett dönthet.¹⁵⁸ A 2013. március végén felállított bizottság előtti munkára rendelkezésre álló határidőt a hatóság a 16/14/CONS döntésével meghosszabbította.¹⁵⁹ A munkát végül a 186/14/CONS döntés zárta le.¹⁶⁰ Ez a döntés azonban mindössze annyit rendelt el, hogy az adatgyűjtést követően a hatóság részletes elemzést készítsen, amely az alapja lesz a majdani, részleteiben még kialakítandó szabályozásnak.

¹⁵⁶ A hatóság honlapja elérhető itt: <http://www.agcom.it/>. A postai szolgáltatásokra vonatkozó hatósági tevékenység a „servizi postali” rész alatt érhető el: <http://www.agcom.it/SearchTematica.aspx?idM=331> (Ell.: 2014. április 1.)

¹⁵⁷ Ezen döntések bemutatása részletesebben a vonatkozó kérdéseknél történik.

¹⁵⁸ AGCOM, „Costituzione di un tavolo tecnico in materia di accesso alla rete e all’infrastruttura postale”. Elérhető: <http://www.agcom.it/default.aspx?DocID=10923> (Ell.: 2014. augusztus 1.)

¹⁵⁹ AGCOM, „Proroga dei termini di conclusione dei lavori di cui alla delibera n. 252/13/CONS recante “Costituzione di un tavolo tecnico in materia di accesso alla rete e all’infrastruttura postale””, Elérhető: <http://www.agcom.it/Default.aspx?DocID=12462> (Ell.: 2014. augusztus 2.)

¹⁶⁰ 186/14/CONS: Conclusione dei lavori di cui alla delibera n. 252/13/CONS recante „Costituzione di un tavolo tecnico in materia di accesso alla rete e all’infrastruttura postale”. Elérhető: <http://www.agcom.it/documents/10179/1414271/Delibera+186-14-CONS/533d3a33-e83a-4826-bc9c-3b8e58db1bf2?version=1.5> (Ell.: 2014. október 14.)

A nemzeti szabályozással kapcsolatban, különösen a vizsgált ügyek fényében, érdemes kiemelni, hogy az nem ismeri a kötelező hozzáférési árat, pontosabban a kialakításának szabályai nem részletezettek. Egyelőre a piacon még elfogadott árképzési szabályok sem alakultak ki. Így ezek hiányában az AGCOM – mint alapvető versenyélénkítő eszközt – bevezette az inkumbens hálózatához való hozzáféréssel kapcsolatos tárgyalási kötelezettséget, amely folyamatnak megkülönböztetésmentesnek kell lennie, és minden igényt benyújtó fél előtt nyitva kell állnia. Amennyiben a felek nem tudnak megegyezni, a hatóság vitarendezési folyamatban avatkozhat be. A határozott és egyértelmű árazási rezsim hiányában azonban joggal feltételezhető, hogy ez a jövőben hosszas vitákhoz, egyeztetésekhez és peres eljárásokhoz fog vezetni.

Az ágazati szabályozás másik sarkalatos pontja, az egyetemes szolgáltatás nyújtására vonatkozó általános feltételekkel kapcsolatos szabályok, ha kezdeti formában, de léteznek: ennek részletei a 385/13/CONS sz. döntésben található meg.¹⁶¹ Ez a döntés részletezi az USO-körbe tartozó levél- és csomagküldeményekre vonatkozó feltételeket és minimumkövetelmény-rendszert.

Az egyetemes szolgáltatás szabályozása

Az egyetemes szolgáltatás szabályozása a postai szolgáltatások piacának központi eleme. A harmadik postai irányelv 3. cikkének (1) bekezdése¹⁶² rendelkezik arról, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a szolgáltatást igénybe vevők élvezzék az egyetemes szolgáltatáshoz való jogot, amely magában foglalja a meghatározott minőségű postai szolgáltatás állandó biztosítását területük minden pontján, minden felhasználó számára elérhető áron. E célból a tagállamoknak olyan nemzeti jogszabályokat kellett elfogadniuk, amelyek biztosították, hogy a közönségkapcsolati pontok és a hozzáférési pontok sűrűsége figyelembe vegye a szolgáltatást igénybe vevők igényeit, és hogy a szolgáltatásokat legalább heti öt munkanapon biztosítsák, a természetes vagy jogi személyeknél történő legalább egyszeri gyűjtés és egyszeri kézbesítés formájába.¹⁶³

Olaszországban 2026. április 30-ig a *Poste Italiane* maradt a kijelölt egyetemes szolgáltató. A szolgáltatónak a következő kötelezettségei vannak:

¹⁶¹ 385/13/CONS: Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale postale di Poste Italiane (Versione approvata con modifiche dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni). Ellérhető: <http://www.agcom.it/default.aspx?DocID=11529> (Ell.: 2014. augusztus 8.)

¹⁶² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/6/EK irányelve (2008. február 20.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról. HL L 52., 2008.2.27., 3. o.

¹⁶³ Bővebben: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/l24166_hu.htm (Ell.: 2014. szeptember 23.)

1. a 2 kg-ot meg nem haladó postai küldemények piacán: gyűjtés, szállítás, kezelés és szétosztás;
2. a 20 kg-ot meg nem haladó csomagküldemények piacán: gyűjtés, szállítás, kezelés és szétosztás;
3. az ajánlott és tértivevényes küldeményekkel kapcsolatos szolgáltatások biztosítása.

Az említett piacokon mind a szabályozott ár, mind a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó minimumkövetelmények betartása kötelezettségként jelenik meg. Az egyetemes szolgáltatásokat részben közpénzből, részben a hatóság által bekért és ellenőrzött nettó-költség jelentések alapján kialakított szolgáltatói hozzájárulásokból finanszírozzák.¹⁶⁴

Az USO elemei között megjelenik az inkubens kézbesítési helyeihez és a postai fiókokhoz való hozzáférés biztosításának a kötelezettsége. A címlistához való hozzáférés, azonban, Magyarországhoz hasonlóan, nem tartozik az kijelölt USO-kötelezettségek körébe.¹⁶⁵ A postai szolgáltatásokkal kapcsolatos fogyasztói panaszokat – akár USO, akár más típusú szolgáltatás vonatkozásában¹⁶⁶ – a szabályozóhatóság és a nemzeti fogyasztóvédelmi hatóság is kezelheti.

A korábbi jogi monopóliumként működő szolgáltatónak számos kapcsolódó jogosultsága és kötelezettsége van. Ezek egyik legfontosabb eleme az általános szolgáltatásokra vonatkozó ársapka-mechanizmus, amelynek alapja a nettó teljes költség-elemzés. Másik kötelezettség a hálózathoz való hozzáférés biztosításának feltételei és körülményei, de ennek megállapítása azonban a piac fejlődésének a kialakulásától függ. Szintén kötelezettség a fogyasztói jogokkal kapcsolatos adatkezelés, átláthatóság és vitarendezési folyamatok bevezetése. Kiegészítő jelleggel ugyan, de a szolgáltatás minőségének magas szinten tartása is az inkubens kötelezettségei között található.¹⁶⁷

A 97/67/EK irányelv módosított 12. cikke szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az egyetemes szolgáltatás részét képező szolgáltatási díjak megfeleljenek a következő elveknek:

- az áraknak megfizethetőnek, és minden felhasználó által hozzáférhetőnek kell lenniük;
- az áraknak a költségeken kell alapulniuk, és ösztönözniük kell az egyetemes szolgáltatások hatékony nyújtását;

¹⁶⁴ Az olasz USO finanszírozással kapcsolatban, bővebben, lásd: WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*. Study for the European Commission. Ban Honnef, August 2013. pp. 63-64.

¹⁶⁵ Szlovéniában, az Egyesült Királyságban, Görögországban, Dániában, Franciaországban, Cipruson, Csehországban, Németországban, Litvániában, Luxemburgban azonban USO-kötelezettség az adatbázishoz és a címlistához való hozzáférés biztosítása.

¹⁶⁶ Igaz, a panaszok nagy része az USO-val kapcsolatos. A WIK-tanulmány szerint 2012-ben 450 ilyen panaszt vizsgáltak a hatóságok.

¹⁶⁷ A szolgáltatás magas szinten tartása az olaszországi inkubens szolgáltató lakossági kézbesítési tevékenységével kapcsolatban gyakorlatilag értelmezhetetlen kitétel. A kiszolgálást az értékesítési pontokban a hosszú sorban állás, a rendszeres kézbesítési késedelem és a bizonytalan árubesorolás és azokhoz kapcsolódó díjszabás jellemzi.

- a díjaknak átláthatónak és megkülönböztetéstől mentesnek kell lenniük;
- amennyiben az egyetemes szolgáltató speciális díjakat alkalmaz, akkor az átláthatóság és a megkülönböztetés-mentesség elvét kell alkalmaznia a díjakra és a kapcsolódó feltételekre egyaránt;
- az egyetemes szolgáltató egyedi díjakat alakíthat ki az irányelvvvel összhangban.

A tagállamok az egyetemes szolgáltatás határokon átnyúló biztosítása érdekében egyetemes szolgáltatásnyújtóikat arra ösztönzik, hogy az Unión belüli határokon átnyúló postaforgalom végdíjairól szóló megállapodásaikban tartsák tiszteletben a következő elveket:

- a végdíjakat a beérkező határokon átnyúló posta feldolgozási és kézbesítési költségeihez viszonyítva rögzítik;
- a díjazás mértékét az igénybe vett szolgáltatás minőségéhez kell viszonyítani;
- a végdíjaknak átláthatóknak és megkülönböztetéstől menteseknek kell lenniük (13. cikk).

Az egyetemes szolgáltatás – pontosabban az általános gazdasági érdekű szolgáltatás – postai ágazatban történő állami finanszírozásával kapcsolatban érdemes kitérni az Európai Bizottság *Post Office Limited* ügyére,¹⁶⁸ amely egy „gazdaságilag életképtelen hálózat” (azaz, általános gazdasági érdekű szolgáltatás – ÁGÉSZ) felmerült nettó költségeit érintő kompenzáció és a működőtőke-mechanizmus értékelését elemezte. Az ügy jól szemlélteti, hogy hogyan lehet kiegészítő állami támogatások mellett versenyhelyzetben tartani az ágazatot akkor, ha a tagállam úgy vélekedik, hogy az országos postai szolgáltatások nyújtása érdekében a teljes lefedettség és a széles szolgáltatási portfólió¹⁶⁹ biztosítása miatt a szolgáltatás nyújtójának kiegészítő támogatást kell nyújtani azért, hogy az üzletileg indokolatlan hálózati méretet fenntartsa. Míg az ÁGÉSZ esetében az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésével összeegyeztethetőnek találta a tagállami állami támogatást, a működőtőke-mechanizmus esetében pedig a Bizottság nem minősítette állami támogatásnak az egyesült királysági szigetországi intézkedést.¹⁷⁰

Ahogy korábban említettem, az egyetemes szolgáltatás finanszírozása 2012-őt megelőzően elsősorban a közvetlen minisztériumi hozzájárulásból történt, aminek alapja a szolgáltató – hatékonysági és összehasonlítási alapokat nélkülöző – költségelszámolása volt. Az alacsony hagyományos postai szolgáltatási volumenre tekintettel – amely egyben az egyetemes szolgáltatást is lefedi –, az egyetemes szolgáltató (USP) pénzügyi és befektetési szolgáltatásokat is tartalmazó portfóliójából, keresztfinanszírozásban egészíti ki a költségeit.¹⁷¹

¹⁶⁸ COMP/SA.33054 sz.

¹⁶⁹ Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásba tartozott: szociális juttatások, adóhivatali térítések postai be- és kifizetése, személyazonossági és vezetői engedéllyel kapcsolatos eljárások, közüzemi számlák kezelése, postai szolgáltatások, állampapírokkal kapcsolatos alapvető pénzügyi tranzakciók kezelése. Lásd: *Ibid.*, 12. pont.

¹⁷⁰ Ezek egyrészt évi rendszerességgel biztosított direkt kifizetések 160 és 215 millió font közötti összegekben, másrészt 1150 millió font működőtőke rendelkezésre állást jelentettek. *Ibid.*, 18-19. pontok.

¹⁷¹ Ennek a fenntarthatósága mellett érvel Mazzarelli is. In: F., Mazzarelli és V., Visco Comandini, *Industria postale e corriere esperso*. Rivista di Politica Economica, 2013, Issue 1. pp. 453-500.

Az olasz szabályozóhatóság a fenti kritériumokat először a 728/13/CONS sz. döntésében,¹⁷² majd a 117/14/CONS sz. döntésében vizsgálta 2014 márciusában.¹⁷³ A 117/14-es döntéssel a 2012-ben adatközlésben benyújtott költségelemzéseket a hatóság a nettó költségelszámolás vonatkozásában felülvizsgálta.¹⁷⁴ Ezt megelőzően, a 287/12/CONS sz. döntésével a hatóság vizsgálatot indított az USO-ra vonatkozó ársapka-mechanizmus meghatározása érdekében.¹⁷⁵ Az ebben kitűzött 180 napos vizsgálati határidőt a hatóság 90 nappal meghosszabbította, majd egyéb döntésekkel együtt, végül a fentebb említett 728/13/CONS sz. döntésében közölte.

VI. Általános meglátások a postai szolgáltatási piacok működésével kapcsolatban

Mint láttuk, a versenyhatóság eljárásai a klasszikus, kizorító jellegű, az elektronikus kommunikáció területén sem ismeretlen versenyjogi vizsgálatokra korlátozódott. A nagy- és kiskereskedelmi piacokon való jelenlétből – és erőfölényből – adódó szolgáltatáskapcsolást és a nélkülözhetetlen hálózatokhoz való hozzáférést (A365, A438), az egyoldalú szerződésmódosítást és a piaci erőfölény szomszédos piacokra való kiterjesztését (A388), a komplex stratégiát alkalmazó, felfaló árazást is magába foglaló, kizorító jellegű visszaélést (A413), a fogyasztókat közvetlenül károsító, kihasználó magatartást (A414), valamint az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozó áfakedvezményrel kapcsolatos visszaélést (A441) az olasz versenyhatóság minden esetben részletesen elemezte.

A fentebb bemutatott ügyek és a szabályozási környezet vizsgálata fényében, a következő következtetéseket lehet levonni az olasz postai szolgáltatások piacán a fő piactalépési akadályokkal kapcsolatban. Az adminisztratív és jogi belépési akadályok – azaz a mesterséges, nemzeti szolgáltatót védő szabályozási rendelkezések – ugyan érezhetőek a

¹⁷² Delibera n. 728/13/CONS, del 19 dicembre 2013, recante „Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale.” Elérhető: <http://www.agcom.it/Default.aspx?message=visualizzadocument&DocID=12268> (Ell.: 2014. augusztus 5.)

¹⁷³ Delibera 117/14/CONS. Servizio Postale Universale: Analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per l'anno 2012. Elérhető: <http://www.agcom.it/Default.aspx?message=visualizzadocument&DocID=12854> (Ell.: 2014. augusztus 8.) A döntés alapja egy 2012 októberében indult vizsgálat volt, amely az egyetemes szolgáltatás költségelemzését célozta. (Delibera n. 444/12/CONS, del 4 ottobre 2012, avente ad oggetto „Avvio del procedimento istruttorio concernente Servizio Postale Universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per l'anno 2011.” Elérhető: <http://www.agcom.it/default.aspx?DocID=9561> (Ell.: 2014. augusztus 8.))

¹⁷⁴ Lásd a hatóság erre vonatkozó törvényi kötelezettségét. In: Decreto legislativo 261/99 art. 3, 12-13-14. pontok, és art. 7.

¹⁷⁵ Avvio del procedimento istruttorio concernente "Determinazione del price cap dei servizi rientranti nel servizio universale". Elérhető: <http://www.agcom.it/Default.aspx?message=visualizzadocument&DocID=8995> (Ell.: 2014. augusztus 8.)

piacón, de Olaszország azok viszonylatában nem áll kiemelkedően rosszul, európai viszonylatban a középmezőnyben helyezkedik el.¹⁷⁶

A *Poste Italiane*-nek kiterjedt szolgáltatási hálózata van, ami sűrűséggazdasági előnyt, vállalkozási szinten méretgazdaságosságot, valamint költséghatékonyságot biztosít az inkumbensnek. A szolgáltató élvezi a választékgazdaságosság előnyeit is, bár – ahogyan bemutattam – ez eddig nem jelent meg mint komoly belépési akadály, hiszen a piac egyes szegmensei, a csökkenő piaci méret és a fogyasztói szokások változása miatt nem célterületei az újbelépőknek. Más területeken pedig kisebb-nagyobb számban – akár mint az inkumbens kiszolgálói – a szolgáltatók megtalálhatók.

Az inkumbens szolgáltató az egyik legjobban ismert és legnagyobb népszerűségnek örvendő munkáltató Olaszországban, központi és kiváltságos helyzetét megdönteni nem csak nehéz, de politikailag hálátlan feladat is egyben. Az Olaszországban gyakran változó politikai környezetben a nagyobb hangvételű ágazati döntéseket a szakkormányzat rendszeresen elnapolja.¹⁷⁷ Ezt erősíti a fogyasztói tehetetlenség is, annak ellenére, hogy a PI szolgáltatását rendszeresen kifogásolják (hosszú kézbesítési határidő, bizonytalan csomagkövetési rendszer).

A PI 100%-ban köztulajdonban van, fő tulajdonosa a már hivatkozott minisztérium. Ennek következtében 2012-ig az egyetemes szolgáltatással kapcsolatban egy kézben volt a tulajdonosi-szabályozói jogkör, így a benyújtott költségek vizsgálata közel sem volt rigorózus, pontos nettó-költségelemzés szinte soha nem készült.¹⁷⁸ A számviteli kimutatás kidolgozottságának hiányában a kereszt- és túlffinanszírozás gyanúja visszatérő jelleggel előkerül. A szabályozó csak most van olyan helyzetben, hogy a hosszú adatbekérések és konzultációkat követően kidolgozza a költségalapúság vizsgálatát. Ez lehet alapja a jövőbeni kiszorító, kihasználó magatartások, a túlzó árazás vagy a felfaló árazás pontos közgazdasági elemzésének is. Az egyetemes szolgáltatás nettó elkerülhető költségelemeinek a meghatározására is pontosabban kerülhet sor, illetve, elkerülhető lesz az indokolatlanul felmerülő költségek egyetemes szolgáltatási kompenzáció keretében történő meghatározása is.

¹⁷⁶ Infrapont (2014), pp. 26-27.

¹⁷⁷ Az érdekvédelmi szervezetekkel való egyeztetések, a tulajdonosi jogok védelme, és a vállalat stratégiai szerepe rendszeresen előkerülnek a piac szabályozása során. Az olasz médiában mindezeknek nagyobb visszhangja van, mint egy európai tanácsi ülésnek Brüsszelben.

¹⁷⁸ Megjegyzem, hogy a szabályozóhatósággal folytatott informális beszélgetések alkalmával a beszélgetőpartnerek megemlítették, hogy jelenleg az egyik legnagyobb probléma, hogy az inkumbens gyakorlatilag nem ismeri a hatékony költség alapú árazást. A minisztériumi szabályozás alatt – nem meglepően – egyetlen egyszer sem volt arra példa, hogy a szabályozó-tulajdonos ismételt költségelszámolást kérjen a szolgáltatótól, arra hivatkozva, hogy a benyújtott elszámolás indokolatlan elemeket is tartalmazott.

A szolgáltató teljes postai szolgáltatási ágazatot tekintve mintegy 90%-os piaci részessel rendelkezik, ami erős monopolhelyzetet kölcsönöz neki. A postai szolgáltatások piaca nem eléggé fejlett egy nagykereskedelmi és kiskereskedelmi piaci felosztásra, a szolgáltatók – elsősorban történelmi okok miatt – nem tudják egyelőre értelmezni a korábbi monopólium megnyitásának lehetőségét. A végponttól végpontig terjedő országos szolgáltatás újbelpő általi kialakítása nem valószínűsíthető.¹⁷⁹

Az egyetemes szolgáltatások köre túl távan van meghatározva. Az ún. „bulk mail” még mindig ebbe a kategóriába tartozik. Továbbá, az inkumbensnek még mindig kizárólagos joga van az ún. bírósági és közigazgatási jellegű, hivatalos küldemények kézbesítésére (pl. közúti bíróságok, bíróságok döntései), ami jelentős mennyiséget jelent a hagyományos levélküldemények piacán.¹⁸⁰ Ennek következtében az elméletileg támadható piac egy meghatározó szegmensében kizárja a verseny kialakulásának még a lehetőségét is, ami negatívan ösztönzi a lehetséges befektetőket és versenytársakat.

VII. Következtetések

A magyar piacot a postai piacok támadhatóságát, és a szabályozási szempontból értékelhető „szabadságát” mérő „*Index of Postal Freedom*” szerint Magyarországon az elemzett szolgáltatások piaca korlátozott és a piaci verseny nem alakult ki.¹⁸¹ Olaszország, a piaci verseny szempontjából azonos szinten található, a piaci szabadság azonban valamivel nagyobb, mint nálunk. Bár a magyar és az olasz piacok közös jellemzője, hogy az expressz és a csomagküldemények piacán a nagyobb nemzetközi szereplők (TNT, DHL, UPS) megjelentek, a hagyományos levélküldemények piacán versenytársnak nyoma sincs. A vizsgált országokban a központi szereplő az egyik legnagyobb országos szintű munkáltató is egyben, alkalmazva a piacon foglalkoztatottak több mint 90%-át.¹⁸²

A liberalizáció értékelése

A postai szolgáltatások liberalizációja részben ugyan hozta a piacnyitástól elvárt eredményeket (egyetemes szolgáltatás biztosítása, nem tagállami küldemények kézbesítése, felvevő fiókhálózat kiterjedése és annak meghatározott nyitva tartása), de elmondható, hogy a piacnyitásból származó hasznokat egyelőre kevesen élvezhetik. Míg az

¹⁷⁹ Megjegyzem, hogy a piacelemzések során arra a következtetésre lehet jutni, hogy nem is indokolt. A piaci versenyt más eszközökkel lehetne kikényszeríteni.

¹⁸⁰ Servizi inerenti le notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1992, n.890, e s.m.i.; Servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta di cui all'art.201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

¹⁸¹ Elérhető: http://www.postalconsumers.org/postal_freedom_index/indexofpostal_freedom.shtml (Ell.: 2014. október 20.)

¹⁸² Magyarországon ez az adat 97%, a CPC 2012-es adatai szerint. (Lásd: http://www.postalconsumers.org/uploads/1/2012_CPC_IPF_Hungary.pdf (Ell.: 2014. október 23.))

üzleti ügyfelek felé történő díjszabás az egyedi, tárgyalásos szakaszban kialakított kedvezményes díjaknak – és, amint az olasz TNT/Poste Italiane ügy ismertetésében bemutattam, az európai irányelvek helytelen tagállami átültetése következtében rosszul és visszaélészerűen alkalmazott áfakedvezményeknek – köszönhetően csökkent, addig a hagyományos levélküldemények piacán az árak emelkedtek. A korábbi jogi monopóliumok piaci vezető szerepe, az EU-ban általánosan, lényegében nem változott, továbbra is kiemelt pozícióban vannak. Az új piacrálépők száma nem emelkedett, a hagyományos levélküldemények piacán nem alakult ki verseny. A piacvezető szolgáltatók továbbra is kizárólagos állami tulajdonban vannak – néhány kivételtől eltekintve: Portugália, Ausztria, Egyesült Királyság, Málta, Finnország és Észtország –, ami az egyetemes szolgáltatások nyújtásáért kapott kompenzáció tekintetében néhol komoly piacrálépési akadályt jelenthet.

A piac kiskereskedelmi szinten tapasztalható szegmentálódása szintén aggasztó: azt mutatja, hogy az inkumbens szolgáltató árazási mechanizmusa és költséghatékonysága lehetővé teszi, hogy szinte végtelen mennyiségű kis szolgáltató megmaradjon a piacon. Ez az osztársadalmi jólét szempontjából negatív hatású. Továbbá Olaszországban, hasonlóan a magyar szabályozáshoz, az inkumbens piaci helyzete túlságosan védett. A piaci belépési korlátok közül legmagasabbak az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó jogi feltételek, és ezen, az olasz versenyhivatal éves jelentéseiben visszatérően megfogalmazott javaslatok sem tudnak segíteni. Mivel az ilyen feltételeket csak egy szolgáltató tudja teljesíteni – az inkumbens –, valamint, mivel a szolgáltatási kötelezettség számos kiváltságot és versenyelőnyt kölcsönöz a szolgáltatóknak (a szabályozás pedig lehetőséget teremt a keresztfinanszírozásnak, és a nem USO-szolgáltatókat indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozza, még mielőtt azok a piacra belépnének).¹⁸³ (Az üzleti, nagy volumenű ügyfelekre ez a megállapítás értelemszerűen nem vonatkozik.)

A kijelölt USO-szolgáltató és a versenyjogi szempontból megkérdőjelezhető magatartásaiért az európai szabályozás lassúságát is felelőssé lehet tenni.¹⁸⁴ Mivel a postai piacokon nincs kialakult és elfogadott piacmeghatározási keretrendszer, valamint nincs egységes jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató kijelölésére vonatkozó módszertan, a tagállami ár- és hozzáférés-szabályozási kérdések eldöntése nem lehet uniform. Ez pedig nem hat ösztönzőleg a piaci belépőkre. Egy nagyobb tőkeerejű piaci belépő – ahogy az eddigi példák mutatják – szinte kizárólag csak egy már működő, más tagállambeli szolgáltató lehet.¹⁸⁵

¹⁸³ Minden egyéb szolgáltatási racionális földrajzi lefedettség és hatékony tervezés mellett nyújtható.

¹⁸⁴ Az már más kérdés, hogy erre elsősorban a tagállamok cselekvésképtelensége (vagy cselekedni nem akarása) miatt van lehetőség.

¹⁸⁵ A tagállami inkumbensnek más tagállambeli terjeszkedésének újabb példája a 2014. októberében konkretizálódott román piaci privatizáció, ahol a belgiumi inkumbens nyilvánította ki vételi szándékát. Lásd: Post & Parcel: "Belgium's bpost makes offer for controlling stake in Romanian Post." (<http://postandparcel.info/62902/news/companies/belgiums-bpost-makes-offer-for-controlling-stake-in-romanian-post/>. Ell.: 2014. október 25.); Romania insider: "Belgian bpost, the only bidder for the Romanian Post" (<http://www.romania-insider.com/belgian-bpost-the-only-bidder-for-the-romanian-post/132551/>. Ell.: 2014. október 25.)

A fokozatos piacnyitás előnye a kiskereskedelmi szinten lévő végfelhasználókhöz egyelőre nem jutott el. Ennek elsősorban a független szabályozói tevékenység hiánya volt az oka, de ide sorolható még az inkumbens szolgáltató USO-ra vonatkozó áfakedvezménye is, amely lehetőség fenntartása alatt a helyettesítő szolgáltatást nyújtó versenytársak komoly versenyhátrányból indulnak. Az egyetlen olyan terület, ahol a piacnyitás előnyei érezhetőek, az expressz küldemények és a csomagküldemények piaca, ahol néhány nagyobb külföldi szolgáltató már megjelent. Ezekon a piacokon a punitív ex post norma- és magatartáskontroll azonban nem jellemző.

A piac jövőképe

A teljes szolgáltatási portfóliót figyelembe véve szembevetve, hogy a hagyományos levélküldemények mennyiségileg és értékben is jelentősen csökkentek az utóbbi években. A piac Olaszországban és Magyarországon hasonló képet mutat: 2007-2011 között az egy főre eső levélküldemények mennyisége 10-15%-kal csökkent, az EU-ban¹⁸⁶ az első harmadba tartozva, a nyugati országoktól jelentősen elmaradva, 75-85 küldemény/fő.¹⁸⁷ Ennek az okát a kommunikációs szokások átalakulásában, az elektronikus kommunikáció térnyerésében,¹⁸⁸ valamint a gazdasági válság okozta recesszióban érdemes keresni.

Úgy tűnik, hogy a piac elsősorban a csomagküldemények területén változhat, azaz itt van lehetőség minőség- és áralapú verseny kialakulására. A hagyományos levélküldemények piacán nem valószínűsíthető a piacrészesedések átalakulása, illetve jelentős szerkezetbeli változás sem. Van azonban lehetőség a konszolidáló-szolgáltatók (munkamegosztó-szolgáltatók, akik a levelek összegyűjtésében és előzetes leválogatásában alakítottak ki alpiacot) megerősödésére, és ennek a piacnak a fejlődésére. Ezen a területen elsősorban az összegyűjtött és válogatott levélküldemények kezelése, újabb és hatékonyabb munkamegosztó szolgáltatók megjelenése várható.

Az egyetemes szolgáltatások finanszírozása szintén átalakítás előtt áll. Láttuk azt, hogy az olasz versenyhatóság is rendszeresen ezzel kapcsolatos javaslatokat tesz a parlament elé, illetve az általa vizsgált ügyek is ezt szorgalmazzák. A Bizottság munkatársaival folytatott

¹⁸⁶ Az EU-átlagot tekintve a csökkenés csak 4.1%-os. WIK-Consult (2013), pp. 167-168.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Megjegyzem, hogy az elektronikus kommunikáció térnyerése – gyenge, de érzékelhető – összefüggést mutat az egyes területek szélessávú fejlettségével. A keleti térség, valamint a dél-európai régiók jelentősen elmaradnak a nyugati területek szélessávú infrastruktúráitól. Az elektronikus kommunikáció és a hagyományos levélküldemények helyettesíthetősége külön kutatás tárgya lehetne, de utalásképpen, lásd: Meschi, M. et al., *Understanding the impact of e-substitution on letter mail volumes: a multi-country panel study*. In: Crew, Michael and Kleindorfer, Paul (eds.), *Reinventing the Postal Sector in an Electronic Age, Advances in Regulatory Economics*, Cheltenham: Edward Elgar, 2011. pp. 47-60; Nikali, Heikki, *Does the level of price elasticity change with the progression of substitution?* In: Crew, Michael and Kleindorfer, Paul (eds.), *Reinventing the Postal Sector in an Electronic Age, Advances in Regulatory Economics*, Cheltenham: Edward Elgar, 2011., pp. 36-46.; ill. Kis-Stegner (2014), különösen, pp. 233-234.

beszélgetések is arra engednek következtetni, hogy a legrelevánsabb gondot az inkumbensek – nagyobb, más tagállamban már aktív – potenciális versenytársai körében az USO tagállami kezelése jelenti.

Úgy vélem, hogy a piaci szereplőknek mindenképpen stratégiát kell változtatniuk ahhoz, hogy életképesek maradjanak a piacon. Az elektronikus úton továbbított üzenetek átvették a hagyományos levélküldemények helyét, még akkor is, ha a szolgáltatók ezt különböző eljárások keretében legtöbbször tagadják.¹⁸⁹ A felhasználóknak személyre szabott, gyors és olcsó szolgáltatásokkal kapcsolatos igénye ma már vitathatatlan. A keresleti oldal részletesebb vizsgálata e tekintetben, mindenképpen időszerű. A folyamatban lévő eljárásokkal kapcsolatban pedig megfontolandó, hogy a piacmeghatározások, piaci erő megállapítása és magatartásokat korlátozó piaci tényezők (versenyhatások) számbavétele milyen szinten képes befolyásolni a – postai szolgáltatási szabályrendszerben még mindig kizárólag a hagyományos postai szolgáltatásokat beleértő európai keretszabályozás alapján meghatározott – piaci elemzéseket. A piaci szerkezet átalakulása és a szolgáltatók piaci erejére az e-helyettesítők által kifejtett korlátozó hatás pedig a postai szolgáltatók magatartására lehet számottevő hatással. Ez akkor hangsúlyozottabban érdekes, ha az inkumbens szolgáltató is megjelenik az e-piacokon.

VIII. Javaslatok

Bár a tanulmánynak nem volt kitűzött célja, hogy a postai szolgáltatások piacára alkalmazható megoldásokat listázzon, a fenti elemzések fényében hasznos lehet egy rövid és kötetlen gondolkodás.

A postai szolgáltatások piacának folyamatosan csökkenő értéke új szolgáltatói és szabályozói beavatkozást tesz szükségessé. A hagyományos postai szolgáltatások egyre kisebb bevételt tudnak biztosítani a szolgáltatóknak – s így az egyetemes szolgáltatást nyújtónak is. A fenntartható piaci működés a megújuló piaci modellekben és új üzleti tervek kialakításán múlik. Egy újjászületni nem képes, mesterségesen védett szolgáltató piaci kudarchoz vezet, ami az állampolgári jólét elosztása szempontjából is káros. Az inkumbensnek érdemes elgondolkozniuk új szolgáltatások bevezetésében – pl. a csekkek és büntetések fogyasztói helyen történő befizetésében¹⁹⁰ –, az ágazati szabályozónak pedig a piaci innováció támogatásában. Utóbbi egy átalakított kompenzációs mechanizmus

¹⁸⁹ Ezt elsősorban az ún. „utilities irányelv” 30. cikkére való hivatkozással teszik. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról. HL L 134, 2004.4.30., 1–113. o.

¹⁹⁰ Hasonló gyakorlat tesztelését kezdték el 2014 szeptemberében Varese környékén, Olaszországban. Digital Document magazine, „Coda in posta? Solo un ricordo. Le bollette si pagano al postino.” 3/9/2014. Elérhető: <http://www.digitaldocument.it/index.php/2014/09/03/coda-in-posta-un-brutto-ricordo-le-bollette-si-pagano-al-postino/> (Ell.: 2014. szeptember 23.)

keretében nagyobb piaci felforgatás nélkül megvalósulhatna (pl. az USO ellentételezés egy bizonyos hányada kötelezően új szolgáltatások bevezetésére). Így elkerülhető lenne egy piaci sokk, amely nem megfelelő fogyasztói fogadtatás esetén károsabb is tud lenni, mint a jelenlegi helyzet lassú kivezetése.

Az egyetemes szolgáltatás finanszírozásának és a strukturális problémáknak az orvoslásérdekében érdemes lenne megvizsgálni az inkumbens szolgáltató privatizációjának a lehetőségét. Ezzel kapcsolatban az egyesült királysági gyakorlat lehet az irányadó, hiszen a 2013 októberében történt privatizáció során a kormányzat megtartott úgy értékesítette a korábbi állami szolgáltatót, hogy megtartott egy 40%-os részesedést (max. 30%-os szavazati joggal) és a magánbefektetőknek felkínált 60% 10%-át a 167.000 alkalmazott között, a további 50%-ot pedig mintegy 700.000 befektető között osztotta szét.¹⁹¹ A hatékonyság-javulást célzó privatizáció következtében az egyes részvények értéke az első öt hónapban 72%-kal nőtt.¹⁹² A magántőke megjelenése a szervezeti hatékonyságot jelentősen javította, azonban az USO-szolgáltatásért továbbra is végsősorban a kormány felel, míg a végfelhasználók közfinanszírozási kötelezettsége csökkent. Ennek következtében az egyetemes szolgáltatás nyújtása kibővült (szombati begyűjtéssel és rendelkezésre állással)

Ahogy az olasz versenyhatóság ügyeinek a bemutatásakor említettem, szükségesnek tartom, hogy a nemzeti szabályozóhatóság és a versenyhatóság olyan inkumbensi – és amennyiben erre lehetőség van, versenytársaktól származó, szembesítő – költségelemzéseket kapjon, amelyek lehetővé teszik a pontos szabályozó beavatkozást, és biztosítják a pontos nettó-költségelszámolást.¹⁹³ Itt jegyzem meg, hogy érdemes olyan költségelszámolást kérni a szolgáltatóktól, amelyben az átlagos elkerülhető költségek (ÁEK) és az átlagos bekerülési költségeket (ÁBK) pontosan megjelölik.¹⁹⁴ A költségek tekintetében továbbá hasznos lehet a földrajzi alapú költségdifferenciálás, amennyiben ennek a nemzeti piacon értelme van. Magyarországon ez, úgy gondolom, a főváros – esetleg nagyobb városok és a főváros együttesen –, valamint a vidéki piacok között képzelhető el.

Kíváncsinos továbbá, hogy az inkumbens és az egyéb szolgáltatók adatszolgáltatását egy hipotetikus, hasonlóan hatékony versenytárs-teszt kövesse, amely azokon a piacokon is

¹⁹¹ Részletes beszámoló: National Audit Office, *The Privatisation of Royal Mail*. 1 April 2014. Elérhető: <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/04/The-privatisation-of-royal-mail.pdf> (Ell.: 2014. október 28.)

¹⁹² Az esetből tanulságként levonható, hogy a szigetországi adminisztráció valószínűleg jelentősen alábecsülte a Royal Mail piaci értékét.

¹⁹³ Egyes vélemények szerint ennek teljes költség-alapú adatszolgáltatásnak kell lennie. A LRIC-alapú árázásra európai gyakorlatok Németországban, Luxemburgban és Hollandiában jelennek meg. Lásd: Copenhagen Economics (2012), pp. 266-267.

¹⁹⁴ A két költség típus közötti különbség a süllyedő költségekben jelenik meg, amely az ÁEK-nek nem része.

segíthet viszonyítási alapot kialakítani, ahol nincs versenytárs. Ezen utóbbit segítené a nemzetközi legjobb gyakorlatok összegyűjtése, amely további támpontot adhatna az elemzések elvégzéséhez.

Végezetül, mind a szabályozó, mind a versenyhatóságnak – ahogyan arra számos helyen már utaltam – érdemes lenne komolyan foglalkozni a digitális szolgáltatások jelentette versenyjogi vonatkozású kihívásokkal, az elektronikus szolgáltatások által egyre inkább életszerűvé váló helyettesítés kérdésének vizsgálatával (e-Government, e-Mailbox, digitalizált pénzügyi szolgáltatások, új applikációk, tökéletesített hibridlevél-szolgáltatás, stb.).¹⁹⁵ Ez új piacokat, és új erőfölényes helyzet meghatározását, valamint, feltételezhető jogsértésekkel kapcsolatok eljárások elindítását, és ezek által rigórozusabb versenyfelügyeletet eredményezhetne.

¹⁹⁵ Ezzel kapcsolatban, bővebben: Asher, D. et al., *The Postal Service Role in the Digital Age – Expanding the Postal Platform*. (2011). Elérhető: <http://ursamajorassociates.com/wp-content/uploads/2011/06/crri-digital-divide-paper-final.pdf> (Ell.: 2014. szeptember 15.); Finger, M. et al., *Postal services in the digital age*. Amsterdam, IOS Press, 2014.