

VERSENYSZABÁLYOK ALKALMAZÁSA A POSTAI ÁGAZATBAN*

URBÁN PÉTER

vezető tanácsos (Nemzeti Hírközlési Hatóság)

*„A légi közlekedés, a távközlés és a villamos energia iparágak
elmúlt harmincéves tapasztalata fényesen megmutatta
a verseny felsőbbrendűségét a mindenre kiterjedő szabályozással
szemben. De azt is megmutatta, hogy a sikeres dereguláció
a legkritikább esetben jelenti a teljes laissez-faire politikát.”*

(Alfred E. Kahn)

I. A Közösség versenyjogának koncepcionális alapjai

Az Európai Gazdasági Közösség rendszerében létrejött versenyjog egy sajátos képződmény a versenyszabályozás, a kormányzati gazdaságpolitika-formálás és az európai integráció támogatására szolgáló közhatalmi-jogszabályi eszközrendszer keresztútján.¹ E tényezők együttesen igen összetett, megfontolt mérlegelést követően képesek a gazdasági jólét maximalizálására. Több, önmagában sem egysíkú, egymással ugyanakkor kölcsönhatásban lévő szempont közötti kényes egyensúly megtalálása volt – és ma is az – a cél.

A Közösség versenyjogának koncepciójára, végső jellegzetességeire a legnagyobb befolyással a weimari Németország gazdasági-jogi fejlődését alapvetően meghatározó ún. freiburgi iskola volt. A második világháborút követően a szövetséges hatalmak – mivel az számukra veszélyt jelentett – fel akarták számolni a gazdasági hatalom túlzott koncentrációját, illetve a gazdasági fejlődés elősegítése érdekében kívánták szabályozni a versenyt.² Állami feladatként tehát nem csupán a politikai hatalom, hanem

* A 2009. április 6–8. között megrendezett XXIX. jogi OTDK Versenyjogi és Fogyasztóvédelmi Jogi tagozatában II. helyezést elért dolgozat rövidített, szerkesztett változata (konzulens: Tóth Tihamér)

¹ BERKE BARNA–BOYTHA GYÖRGY–DIENES-OEHM EGON–KIRÁLY MIKLÓS–MARTONYI JÁNOS: *Az Európai Közösség kereskedelmi joga*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2003. [továbbiakban: KIRÁLY (és mások)] 164.

² MASSIMO MOTTA: *Versenypolitika Elmélet és gyakorlat*. Budapest: GVH Versenykultúra Központ, 2007, 11.

a gazdasági hatalom tudatos széttagolását is kívánták, a vállalkozások döntéseinek, ügyleteinek fő mozgatórugójává a versenyt tették: a gazdasági szereplők cselekvési szabadságát garantáló verseny önmagában vett alapértékké lépett elő.

Az EGK létrehozatalakor figyelembe vett másik, a francia nézet szerint a versenyjog önmagában vett értéként kezelése, autonómiája az integrációs folyamatban legalábbis erősen átgondolandó. Ebben a modellben egy sokkal komplexebb szempontrendszer egyik elemeként azonosították a vállalkozások egymással versenyző magatartásából kinyerhető előnyöket. A versenyjogi szabályozás itt egy átfogó ipar-, gazdaság- és fejlesztéspolitikai-, külgazdasági-, környezetvédelmi összefüggésrendszer egyik tényezője, azok mellett, legfeljebb azokkal együttesen figyelembe veendő összetevő.

Ismét más hangsúlyokat alkalmazott a korabeli brit versenyjog. Egyrészt sohasem definiálták pontosan a versenyszabályozás célját. A brit versenyjogi rendszer sajátossága volt az is, hogy nem tartalmazott szankciókat, és a hatóságok sem rendelkeztek a törvények végrehajtásához szükséges eszközökkel.

Ezek a nemzeti szinten kialakított elméleti megközelítések, illetve alkalmazott gyakorlatok tisztán és változtatások nélkül, már csak a közöttük lévő különbözőségek okán sem kerülhettek át az Európai Közösséget létrehozó szerződés tételes megállapításai közé – az alapvetés tekintetében e nézetek befolyása azonban elvithatatlan.

II. A Közösség versenyjogának főbb jellegzetességei

Ma az Európai Unió versenypolitikájának talán legfontosabb két célkitűzése a gazdasági hatékonyság és az integráció elősegítése.

„A versenypolitika első célja a versenypiacok fenntartása. A versenypolitika arra szolgál, hogy elősegítse az iparági hatékonyságot, az erőforrások optimális hasznosítását, a technikai fejlődést és a változó környezethez történő rugalmas alkalmazkodást. Ha a Közösség versenyképes kíván lenni a világpiacon, akkor versenyképes belső piacra van szüksége. Ezért a közösségi versenypolitika mindig határozottan fellépett az árrögzítések, a piac felosztását célzó kartellek, az erőfölénnyel való visszaélés és a versenyt korlátozó fúziók ellen. Tiltja továbbá az indokolatlan, állam által adományozott monopóliumjogokat, valamint azokat az állami támogatásokat, amelyek valójában a vállalatok hosszú távú életképességének biztosítása helyett a versenyt torzítják azáltal, hogy mesterségesen életben tartják őket.

A versenypolitika második célja az egységes piac megteremtése [...] tilalom alá helyezte és magas pénzbírsággal sújtja a versenykorlátozó megállapodások két típusát: azokat az értékesítési és engedélyezési egyezségeket, amelyek gátolják a tagállamok közötti párhuzamos kereskedelmet, és azokat a megegyezéseket, amelyekben a versenytársak arról biztosítják egymást, hogy nem lépnek be egymás területére.”³

1. Közvetlenül alkalmazandó, kivételi rendszer

Az EKSZ 81. és 82. cikkének végrehajtásáról szóló 1962. február 6-i 17. tanácsi rendelettel létrehozott centralizált rendszer már nem biztosította e két célkitűzés egyen-

³ Európai Bizottság 2000. 6.

súlyát. Gátolta a közösségi versenyszabályoknak a tagállamok bíróságai és versenyhatóságai által történő alkalmazását, továbbá az ehhez kapcsolódó bejelentési rendszer megakadályozta a Bizottságot abban, hogy erőforrásait a legsúlyosabb jogsértések elleni fellépésre összpontosíthassa. Emiatt a Tanács 1/2003/EK rendelete alapjaiban változtatta meg a közösségi versenyjog rendszerét; ennek hatálybalépése után lett a jelenlegi rendszer közvetlenül alkalmazandó (az ún. közvetlen hatályra épülő) kivételi rendszer.

A közvetlen hatály azt jelenti, hogy a magánjogi jogalanyok közösségi jogon alapuló igényeiket a tagállami bíróságokon érvényesíthetik; a közvetlen alkalmazandóság akként értelmezhető, hogy a közösségi jog valamely előírása a tagállam jogrendszerének közbejötté nélkül érvényesül mindazok számára, akiket az érint a jogok és kötelezettségek közvetlen forrása.⁴ Végül: a kivételi rendszer azt jelenti, hogy az EKSZ tételes rendelkezéseinek megfelelő tényállások tilalmazottak, hiszen ténylegesen vagy potenciálisan megakadályozzák, korlátozzák, vagy torzítják a versenyt, ezáltal csökkentik a teljes társadalmi többletet, a jólétet. Tehát, ha a megállapodás a természeténél fogva eleve a versenyre hátrányos célzatú (nem jár pl. valós hatékonysági előnyökkel, az innováció növekedésével), akkor a kőkemény tilalmazás érvényesül. Ezt puhítják a mentesítési klauzulák abban az esetben, ha a megállapodás közvetett hatása – nem a közvetlen célzata – jár(hat) a versenyre hátrányos következményekkel. Ilyen értelemben tehát a közösségi versenypolitika szociális, környezetvédelmi és politikai megfontolásokra is tekintettel van: a verseny feláldozható, pl. ha társadalmi költségei túl magasak.

Az általános tilalom alóli mentesülésnek négy konjuktív feltétele van:

- a versenykorlátozásnak gazdasági előnyökkel kell járnia,
- az előny méltányos részéből a fogyasztóknak is részesülniük kell,
- nem jelenthet szükségtelen korlátozást,
- nem eredményezheti a verseny teljes kikapcsolását.

2. Csoportmentességek

Az e feltételeket teljesítő vállalkozásokra – a korábbi egyedi bejelentések gyakoriságából levont következtetésekből fakadóan – a Bizottság képes volt olyan formális szempontokat kialakítani, amelyek miatt már nincs szükség azok egyedi vizsgálatára.⁵ Fontos megjegyezni, hogy az előzetes egyedi mentesítési eljárás megszüntetése ma sem jelenti azt, hogy a csoportmentességi rendeletek léte, illetve jövője megkérdőjeleződött volna, sőt a Bizottság fenntartotta magának a jogot – vélhetően éppen azok széles körű elfogadottsága és az általuk garantált jogbiztonság okán⁶ –, hogy a továbbiakban is elfogadhat újabb csoportmentességi rendeleteket.

⁴ BOYTHA GYÖRGY–PAPP MÓNICA: *Az Európai Unió létrejötte, intézményrendszere és jogforrásai* Budapest: Szent István Társulat, 2006, 149.

⁵ BOYTHA GYÖRGYNÉ: *Versenyjog*. (Egyetemi jegyzet) Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2006, 63.

⁶ TÓTH TIHAMÉR: *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest: Complex, 2007, 152.

3. *De minimis* jogelv

A szociális, környezetvédelmi és politikai megfontolásokhoz hasonlóan az is alakítja az európai versenypolitikát, hogy a Bizottság milyen jelentőséget tulajdonít a vállalkozások piaci részesedésének, illetve a kis- és középvállalkozások speciális piaci szerepkörének. Az ún. *de minimis* jogelv kettős természetű: vizsgálandó egyrészt a közösségi léptékű kereskedelmi érintettség léte, másrészt a vállalkozások piaci részesedésének versenyre gyakorolt hatása. Az erről szóló közleményben⁷ körülírt esetekben – a piaci részesedésre és a vállalat méretére vonatkozó kritérium teljesülése esetén – tehát a Bizottság sem kérelemre, sem saját kezdeményezésére nem indít eljárást.

III. Az érintett piac meghatározása a Közösség versenyjogában

A versenyjogi kérdésekben való döntéshozatalnak kulskérdése az érintett piac meghatározása. A versenyjog szempontjából vizsgált magatartások ugyanis mindig egy adott piacra gyakorolnak hatást, egy adott piacon zajló versenyből fakadó nyomásra próbálnak választ adni. A vállalkozások által megvalósított, a piaci versenyt korlátozó, befolyásoló, torzító magatartások mikéntjének megértéséhez így azonosítani kell ezt a piacot, annak szereplőit és egymáshoz való viszonyukat, illetve az egész piac működését. A magatartások versenyre gyakorolt hatásának értékeléséhez pedig tudni kell, hogy a magatartásban részes vállalkozások milyen mértékben képesek a piac befolyásolására. A piac elemzése teszi tehát lehetővé a vállalkozások közötti versenyhatárainak azonosítását és meghatározását, illetve azoknak a kereteknek a megállapítását, amelyekben belül a Közösség tagállamainak versenyhatóságai, illetve maga a Bizottság is a versenypolitikát alkalmazza.

Az érintett piac, mint fogalom, lényegében két (még pontosabban három) elemből épül fel: az egyik a termékek köre, a másik pedig az a földrajzi terület, ahol a termékek kereskedelme megvalósul. Kisegítő jelleggel, harmadik elemként az időtényezőt kell figyelembe venni.

A Bizottság külön közleményben⁸ foglalta össze az érintett piac meghatározásakor a közösségi versenyjog alkalmazásában figyelembe veendő célkitűzéseket, alapelveket, étékelési tényezőket, valamint a gyakorlati piac-meghatározás folyamatát is.

„Az érintett termékpiac mindazokat a termékeket és/vagy szolgáltatásokat magában foglalja, amelyeket a fogyasztó a jellemzőik, áruk és rendeltetésük alapján felcserélhetőnek vagy helyettesíthetőnek tart.”

„Az érintett földrajzi piac azt a területet foglalja magában, ahol az érintett vállalkozások termékek vagy szolgáltatások kínálásával foglalkoznak, ahol a versenyfeltételek elég homogének, és amely a szomszédos területektől megkülönböztethető, mert azokon a versenyfeltételek érzékelhetően eltérőek.”

⁷ Közlemény az EKSZ 81. cikke (1) bekezdése szerint a versenyt érzékelhetően nem korlátozó, csekély jelentőségű (*de minimis*) megállapodásokról (HL C368 2001. 12. 22., 13–15.)

⁸ Közlemény a közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról (HL C 372., 1997. 12. 09., 155–163.)

A legáltalánosabban használt piac-meghatározási teszt az SSNIP (Small but Significant Non-transitory Increase in Price – más néven Hipotetikus Monopolista Teszt). Egyes vélemények szerint ez a teszt nem is csak az egyik lehetséges módszer a piacazonosítás során, hanem maga a teszt, amely a keresleti és kínálati helyettesíthetőség megállapítása során mind a termék-, mind a földrajzi piacok tekintetében alkalmazandó. Az így azonosított piacok a versenyfeltételek módosulása, a fogyasztói szokások átalakulása, hatósági vagy jogszabályi intézkedések, termékinnováció és az ipari/szolgáltatási technológia újítása okán időben azonban természetesen változhatnak. Egy átmeneti vagy rövid ideig fennálló meghatározó piaci helyzet viszont a versenyjogi értékelés szerint általában nem jár azzal a lehetőséggel, hogy az adott vállalkozás gazdasági-piaci lépéseit a versenytársaktól, a fogyasztóktól számottevő mértékben függetlenül határozza meg. Emiatt tehát a piaci erőfölényes helyzet megállapításához a termékpiaci és a földrajzi piac azonosításán túlmenően figyelembe kell venni az időtényezőt is.

IV. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás az Európai Közösség versenyjogában – a postai szolgáltatás, mint általános gazdasági érdekű szolgáltatás

A Bizottság egy külön közleményében⁹ mutatta be a közszolgáltatás, más néven az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kategóriájának tartalmát. Általános az érdek, ha nem meghatározott csoport érdekvédelmét, hanem pl. lakossági szükségletek kielégítését célozza; a gazdasági jelleget a nyereségelvűség jelenti (nem szociális vagy karitatív szolgáltatások); a szolgáltatási elem pedig eredendően a közüzemeket és közszolgáltatásokat jelenti, de ma már egyes pénzügyi szolgáltatási elemekre is kiterjed.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (köznapi nyelvben inkább: közszolgáltatás) azt fejezi ki, hogy a vállalkozás mindenki számára nyújtja a szolgáltatást, nem ő dönti el, hogy kinek szolgál ki, így a fogalom magában hordozza a szerződés-kötelezettséget is. A közszolgáltatás tehát egyfajta olyan kötelezettség, amelyet az adott vállalkozás – ha saját gazdasági érdekeire lenne tekintettel – nem vállalna magára, esetleg nem ugyanilyen mértékben, vagy nem azonos feltételek mellett.¹⁰

A közszolgáltatási jelleg, valamint a veszteséges tevékenység vállalkozáson belüli életképessége volt a háttér a Corbeau ügyben.¹¹ A tényállás szerint Paul Corbeau Liege-ben olyan szolgáltatásokat nyújtott ügyfelei részére, amelyben vállalta a küldemények háznál történő felvételét és másnap délig történő kézbesítését. A jogi kérdés az volt: ellenkezik-e a 86. cikkel az a tagállami (jelen esetben belga) jogszabály, amely a postai szolgáltatások piacán monopoljogot ad egy vállalkozásnak, és megtiltja más gazdasági szereplő számára a kizárólagossági joggal érintett ún. fenntartott postai szolgáltatás nyújtását. Az Európai Bíróság megállapította, hogy az esetben szereplő

⁹ Közlemény az Európai általános érdekű szolgáltatásokról (OJ C281., 1996. 09. 26., 3–12.)

¹⁰ A vasúti, közúti és belvízi közlekedési szolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló 1969. június 26-i 1191/69/EGK rendelet 2. cikk.

¹¹ C–320/91. sz. Corbeau ügy, 1993. május 19-i ítélet ECR 2533.

postavállalat egyértelműen közérdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozás, és azon kötelezettsége, hogy ezt a szolgáltatást pénzügyi egyensúlyának fenntartása mellett teljesítse, feltételezi a bevétel átcsoportosítását ugyanazon vállalkozáson belül a nyereséges területekről a veszteséges területekre. Ez az átcsoportosítás igazolhatja a profitábilis területen a versenykorlátozást is, de nem igazolható a versenynek olyan területeken történő kizárása, amelyek kiegészítő jellegű, az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoktól elválasztható szolgáltatások.

A Corbeau-ügy mindezek mellett azonban arra is rámutatott, illetve felhívta a közösségi szervek figyelmét, hogy a közszolgáltatásra való hivatkozás az érdekelt vállalkozás és a tagállam részéről egy védekezési irány lehetett a versenyszabályok alóli kivételezettség megkérdőjelezésekor. Ezt felismerve indult a közösségi jog szintjén zajló liberalizációs hullám, amelynek versenyjogi lényege abban áll, hogy a lehetséges legnagyobb mértékben be kell engedni a versenyt más vállalkozások piacra lépésének elfogadtatásával az ún. szabályozott közszolgáltatási szektorokba is. E szektorok egyike az egyetemes szolgáltatási jelleggel végzett postai szolgáltatás területe.

Az Európai Közösség postapiaccal kapcsolatos szabályozására tekintve jól kitűnik, hogy a postai szolgáltatások közös európai szabályozása a kezdetektől napjainkig megmaradt az ún. puhajogi (soft-law) eszközök nyújtotta lehetőségek között, azaz mind a mai napig nem a nemzetek feletti egységesítés, hanem a tagállamok közötti harmonizálás a kitűzött cél. Ennek eszközei az ún. postai irányelvek.

1. Az első postai irányelv

A közösségi tagállamok postaszolgáltatásra vonatkozó jogharmonizáció alapjait, illetve a postai szolgáltatási piac fokozatos liberalizációját a köznyelvi első postai irányelvnek nevezett 97/67/EK irányelv¹² rakta le, illetve indította el. Közös szabályokat állított fel a postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére a következő főbb pontok vonatkozásában:

- az egyetemes postai szolgáltatás,
- a fenntartott szolgáltatások (monopóliumok),
- a díjazási elveket és az elszámolás átláthatósága az egyetemes postai szolgáltatást nyújtó piaci szereplők számára,
- minőségi normák harmonizációja,
- független nemzeti szabályozó hatóságok létrehozása.

2. A második postai irányelv

A második postai irányelv¹³ – amely az első direktíva bizonyos rendelkezéseit módosítja – legnagyobb jelentőségű eleme, hogy az első direktívában még csak általános jel-

¹² A közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról szóló 1997. december 15-i 97/67/EK irányelv (HL L 15., 1998. 01. 21., 14–25.)

¹³ A 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról szóló 2002. június 10-i 2002/39/EK irányelv (HL L 176., 2002. 07. 05., 21–25.)

leggel körülírt fokozatos és ellenőrzött piacnyitást konkrét, határidőkhöz és objektívan megállapított mutatókhoz kötötte; kevés kivétellel összes rendelkezésének 2008. év végi hatályon kívül helyezésével pedig közvetetten a 2009. január 1-jei dátumot jelölte meg, mint előírányzott időpontot a postai szolgáltatások belső piacának teljes megnyitására.

3. A harmadik postai irányelv

Ez a jogtechnikai megoldás – tekintettel arra, hogy a postai piac teljes megnyitását a Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács ilyen értelmű közös megerősítéséhez kötötte – egyenesen vezetett el a harmadik postai irányelv megalkotásának szükségességéhez. A Bizottság erre vonatkozó eredeti – 2006. októberében előterjesztett javaslata¹⁴ – még egyáltalán nem utalt arra, hogy a 2009-es határidő megváltoztatására esetleg szükség lenne. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság¹⁵ és a Régiók Bizottsága¹⁶ egy évvel később kialakított véleményében azonban már határozottan a halasztás mellett foglalt állást. Erre (is) tekintettel a harmadik postai irányelv¹⁷ olyan rendelkezést tartalmaz, ami szerint a postai belső piac teljes körű megvalósítására vonatkozó határidő 2010. december 31., de egyes megnevezett tagállamok – köztük Magyarország – azt további két évvel elhalaszthatják.

V. Azonosítható piacok a postai ágazatban

A postai ágazat földrajzi- és termékpiacainak azonosítása a Közösségben még nem egy részleteiben előírt és számon kérhető követelményrendszer alkalmazását jelenti. Ahogyan arról már szó volt: a postai ágazattal kapcsolatban a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament egyelőre csak a liberalizáció adminisztratív korlátainak maximumát és a szabályozói eszközök alkalmazásakor követendő elveket határozta meg, amely rendelkezésekből csak részben következtethetünk a piacok azonosításának kereteire. Mindez jelentős mozgásteret hagy a tagállamok számára a piacok azonosítása tekintetében, ráadásul egyelőre – a versenyjogi jogesetek döntéseinek megalapozásától eltekintve – igazából nincs is olyan kényszerítő erő, amely a postai piacok azonosítását a tagországok számára expressis verbis kimondaná.

1. Földrajzi piacok

Kiinduló pontunk, hogy a Közösségnek a postai ágazatra vonatkozó szabályozása a jogharmonizáció és nem a jogegységesítés elvét követi. Ebből eleve adódik, hogy a

¹⁴ Jelentés az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a postai belső piac 2009-es teljes megvalósításának az egyetemes szolgáltatásra gyakorolt hatásáról szóló előzetes tanulmányról COM (2006) 596.

¹⁵ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról 2007/C 168/16.

¹⁶ Régiók Bizottsága vélemény – Közösségi postai szolgáltatások 2007/C 197/07.

¹⁷ A 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról szóló 2008. február 20-i 2008/6/EK irányelv (HL L 52., 2008. 02. 27., 3–20.)

versenyfeltételek tagállamonként érzékelhetően eltérőek, más megközelítés szerint: csak a tagállamon belül homogének annyira a versenyfeltételek, hogy az érintett vállalkozások egymással összemérhetőek lennének. A tagállamok területei mindezt tehát a belföldi és a határt átlépő küldeményekkel kapcsolatos szolgáltatások tekintetében külön-külön piacokat alkotnak.

„A tagállamok területei a belföldi és a belföldre irányuló határokat átlépő küldemények kézbesítése tekintetében földrajzilag elkülönült piacokat alkotnak [...] Az érintett piac meghatározása szempontjából nincs jelentősége a belföldre irányuló, határokat átlépő küldemény származás szerinti országának.”¹⁸

A hatályos magyar – törvényi szintű¹⁹ – szabályozásnak e fenti földrajzi dimenziójú piac-meghatározás tekintetében nincs többlet tartalma. A Pt. felhatalmazása alapján megalkotott, a postai szolgáltatók piacra lépésének feltételeiről szóló 68/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet azonban már tartalmaz olyan rendelkezést, amely adott esetben a postai szolgáltatások földrajzi piacának azonosításakor figyelembe vehető. Ez természetesen csak a belföldi piac további szűkítésére vonatkozó rendelkezést takar, miszerint a szolgáltatási engedély kérelmében a leendő szolgáltató meghatározott közigazgatási terület(ek) megjelölésével kérheti a hírközlési hatóságtól az engedély kiadását.

„Szolgáltatási engedély az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó, de nem fenntartott egy vagy több postai szolgáltatásnak az alábbi közigazgatási területek valamelyikén történő nyújtására kérhető:

- a) város kivételével egy vagy több település,
- b) Pest megye kivételével legalább egy megye,
- c) Pest megye és legalább egy megye,
- d) Budapest és – Pest megye kivételével – legalább két megye együttesen,
- e) az egész ország.”²⁰

A postai szolgáltatások földrajzi piaci azonosításának kérdése összefüggésben van azzal a problematikával, hogy lehetséges-e adott tagállamon belül, az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó küldemények díjazása során árdiszkriminációt alkalmazni pl. az alapján, hogy az ország melyik részében történik a küldemény kézbesítése, vagy pedig nem lehet különbséget tenni az árakban aszerint, hogy a címzett a főváros központjában, vagy pedig az alföldi tanyavilág egy eldugott szegletében található. A szolgáltatás költsége ugyanis – az adott küldeményre vetítetten – könnyen beláthatóan nem azonos a két esetben, és így nyilvánvalóan nem azonosak a versenyfeltételek sem.

A postai szolgáltatások liberalizációja veti föl a földrajzi alapú árdiszkrimináció lehetőségét, hiszen amíg egy szolgáltató monopoljoga az adott küldemény eljuttatása a címzethez, addig nincs hatékonysági nyomás sem a szolgáltatón. A harmadik postai irányelvvel a Közösség ebben a tekintetben is a versenyszempontoknak jobban

¹⁸ A Bizottság közleménye a versenyszabályok postai ágazatban történő alkalmazásáról és a postai szolgáltatással kapcsolatos egyes állami intézkedések értékeléséről (HL C39., 1998. 02. 06., 174–190.) 2.1. pont.

¹⁹ A postáról szóló 2003. évi CI. törvény (továbbiakban: Pt.)

²⁰ A postai szolgáltatók piacra lépésének feltételeiről szóló 68/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdés.

megfelelő, a valós költségekhez igazodó árak alkalmazását ösztönzi, és jobbra csak kivételként fogadja el az egységes tarifák megtartását. Versenypolitikai szempontból – szemben a társadalompolitika érdekeivel – ugyanis ez utóbbi jelenti a diszkriminatív árkalkulációt.

2. Termékpiacon

A termékpiacon tekintetében is hangsúlyozza a közlemény²¹ a tagállamok szabályozási gyakorlata közötti különbségeket, illetve figyelembe veszi, hogy több elkülönült termékpiacon létezik a postai ágazatban is.

A következőket nevesíti a Bizottság:

- az általános levélpostai szolgáltatás piaca,
- a címzett reklámküldemények piaca,
- az expressz küldeményekkel kapcsolatos szolgáltatások piaca,
- a dokumentumcsere, illetve a hagyományostól meglehetősen eltérő új szolgáltatások piaca,

illetve tevékenységi szemléletű megközelítés tekintetében elkülöníthetők a postai küldemények:

- gyűjtésének,
- feldolgozásának,
- szállításának,
- kézbesítésének piacai.

Ez a felsorolás meglehetősen összetett, első áttekintésre talán kissé rendszertelennek is tűnik annyiban, hogy a postai szolgáltatás technológiájának más-más jellemzői felől közelítve nevesíti a piacokat. Emiatt egy-két mondat erejéig szükségesnek tűnik az egyes termékpiacon bővebb jellemzése is.

2.1 AZ ÁLTALÁNOS LEVÉLPOSTAI SZOLGÁLTATÁS PIACA²²

„Az általános levélpostai szolgáltatás a levélküldeményeknek – a rajtkat szereplő címre, a címzett részére történő – kézbesítésére vonatkozik. Nem tartalmazza a saját kézbesítést, azaz a postai szolgáltatás ellátását a küldeményt feladó természetes vagy jogi személy által (ideértve a leányszervezeteket is). Sok tagállamban a gyakorlat alapján kizárják ebből a levélküldeménynek nem tekinthető postai küldeményeket [...] Ilyen küldemények a folyóiratok, hírlapok, nyomtatott időszak kiadványok, katalógusok, illetve az ezeket a küldeményeket kísérő és ezekkel kapcsolatos dokumentumok.”

Az idézett rendelkezések első olvasatra teljesen egyértelműnek tűnnek, a szolgáltatás ellátásának, valamint a jogok és kötelezettségek ütköztetésének gyakorlata azonban felszínre hozott, hoz és a jövőben is hozhat olyan tényezőket, amelyek miatt érdekes – és megválaszolandó szoruló – kérdésekkel szembesülhetünk. Példaként röviden utalunk az Asempre vs. Spanyolország és Correos y Telegrafos ügyben²³ a saját kézbesítés értelmezésének kérdésére, a munkaerő-kölcsönzéssel létesített munkaviszonyban

²¹ HL C39., 1998. 02. 06., 174–190. 2.2. pont.

²² HL C39., 1998. 02. 06., 174–190. 2.3. pont.

²³ C–240/02. sz. Asempre ügy, 2004. 03. 11-i ítélet (2004/C 94/12)

álló személyekkel történő kézbesítési feladatok ellátására,²⁴ vagy a szakzsargonban ún. hibrid levélküldeményekkel kapcsolatos postai szolgáltatásra²⁵ azzal, hogy mindezek tekintetében a kérdés úgy merül fel, hogy hogyan egyeztethetők össze a fenntartott postai szolgáltatáshoz fűződő kizárólagos jogosultsággal.

2.2 A CÍMZETT REKLÁMKÜLDEMÉNYEK PIACA²⁶

„A címzett reklámküldeményre vonatkozik a levélküldemény meghatározása, a címzett reklámküldemények azonban nem tartalmazhatnak személyhez szóló üzeneteket [...] Az elkülönült piacok lehetőségét jelzi az a tény is, hogy a két szolgáltatás nem mindig felcserélhető.”

Az önálló termékpiacként történő azonosítás melletti érv az adminisztratív jellegű elhatároláson (meghatározott az egyszeri feladási tétel minimális darabszáma) túl az, hogy a címzett reklámküldemények feladói nem szükségszerűen igénylik a rövid kézbesítési időket úgy, mint az általános levélpostai szolgáltatás piacán. Ugyanakkor mind a keresleti, mind a kínálati helyettesítés jelentősnek tűnik a két szolgáltatási szegmens között olyannyira, hogy ezek alapján akár egy termékpiacként is azonosítható a két küldeményfajnak megfelelő postai szolgáltatás.

2.3 AZ EXPRESSZ SZOLGÁLTATÁSOK PIACA²⁷

„Az expresszküldemény-szolgáltatás [...] a postai alapszolgáltatásokkal összehasonlítva több hozzáadott értéket tartalmaz [...] A fogyasztók általában hajlandók magasabb árat fizetni ezért a szolgáltatásért.”

Az expresszküldemény-szolgáltatás nemcsak a gyorsabb küldeménytovábbítás és kézbesítés terén tartalmaz az általános levélpostai szolgáltatáshoz viszonyított többletelemeket, hanem emellett ún. kiegészítő szolgáltatások közül is néhányat vagy mindegyiket. Ezek a következők: garantált idejű kézbesítés, a küldemény felvétele a feladó által megjelölt helyen, személyes (nem levélszekrény útján megvalósuló) kézbesítés, a címzett saját kezébe történő kézbesítés, a címzett és a cím megváltoztatásának lehetősége a továbbítás során, nyomkövetés, személyre szabott ügyfélszolgálat, egyéb fogyasztói igény szerinti szolgáltatás biztosítása.

2.4 A DOKUMENTUMCSERE SZOLGÁLTATÁS PIACA²⁸

„A dokumentumcsere [...] nem tartalmazza a postai küldemények gyűjtését és kézbesítését a szállított postai küldemények címzettjeinek. Csak az eszközöket tartalmazza, ideértve az alkalmi helységek biztosítását, illetve a harmadik fél általi szállítást, és le-

²⁴ A munkaerőt kölcsönadó és kölcsönvevő jogi személyek közül mely fél saját alkalmazottjának tekintendő a postai küldeményt ténylegesen kézbesítő munkavállaló, ebből következően mely fél küldeményeit továbbíthatja saját kézbesítési fogalomkörében a fenntartott szolgáltatás kizárólagosságát jelentő jogosultság megsértése nélkül?

²⁵ A feladó tulajdonképpen elektronikus adatbázisként adja át a szolgáltatónak a levélküldeményt, majd a szolgáltató a küldeményt fizikailag előállítja és ezt követően a címzettnek hagyományos postai úton kézbesíti.

²⁶ HL C39., 1998. 02. 06., 174–190. 2.3. pont.

²⁷ HL C39., 1998. 02. 06., 174–190. 2.3. pont.

²⁸ HL C39., 1998. 02. 06., 174–190. 2.4. pont.

hetővé teszi a saját kézbesítést a szolgáltatásra előfizető felhasználók között. A dokumentumcsere használói egy zárt felhasználói csoport tagjai.”

A dokumentumcsere-szolgáltatás különleges postai szolgáltatás, annyiban mindenképpen, hogy Magyarországon az Európai Közösség néhány más egyéb tagállamához hasonlóan – egyelőre – gyakorlatilag nem létezik.²⁹

2.5 A POSTAI TECHNOLÓGIA TEVÉKENYSÉGEI SZERINTI PIACOK³⁰

„[...] az általános levélszolgáltatáson belül külön igények szerinti különböző tevékenységek különülnek el, amelyeket elméletileg különböző piacoknak lehet tekinteni: a gyűjtés és a küldemények feldolgozásának piacai, a küldemények szállításának és végül (belföldi vagy belföldre irányuló határokat átlépő küldemények) kézbesítésének piacai [...] A piaci valóság azt támasztja alá, hogy a postai küldemények gyűjtése, feldolgozása, szállítása és kézbesítése különböző piacokat alkotnak. A versenyjog szempontjából érvényes lehet a négyféle piac közötti különbségtétel.”

Jól látható, hogy az itt körülírt, a postai piacok lehetséges azonosítása során figyelembe veendő szempontrendszer már egészen más megközelítést tükröz, mint a korábbi pontokban sorra vettek. Ennek elsődleges oka az, hogy a postai technológia tevékenységei szerinti piacok azonosításakor a megkülönböztethető vevőkategóriákat (magánvevők és üzleti vevők) helyezi előtérbe a közlemény, ez alapján tűnik célszerűnek a kis- és nagykereskedelmi piaci szintek megkülönböztetése is. A postai technológia tevékenységei szerinti piacok (a gyűjtés, a feldolgozás, a szállítás és a kézbesítés) ebben a rendszerezésben a nagykereskedelmi piaci szintnek, de csak ennek feleltethetőek meg. Ezek az önállósult szolgáltatások lehetnek majd a kiindulópontjai a postai szolgáltatók hálózatai közötti összekapcsolásnak.

2.6 A MAGYAR PT. TERMÉKPIACI STRUKTÚRÁJÁNAK KÜLÖNLEGES VONÁSAI

A Pt. ezt a termékpiaci struktúrát néhány tekintetben kissé erodálja, másrészt viszont kiegészíti. Konkrétan ez a következőket jelenti.

Nem tulajdonít külön jelentőséget a Pt. a dokumentumcsere szolgáltatásnak, hiszen Magyarországon ez a szolgáltatás egyelőre ismeretlen. Külön termékpiacként számba venni így nincs értelme.

A Bizottságnál sokkal kisebb jelentőséget tulajdonított a magyar jogalkotó a technológia tevékenységei szerinti piacok önálló létezésének, bár azok elkülönítésére egyértelmű utalást tartalmaz a Pt.³¹

Önálló termékpiackénti azonosítás lehetőségét hordozza magában a Pt. a postacsomagok, a hivatalos iratok és a nyomtatványok tekintetében is, amit a Bizottság közleményében nem, vagy csak érintőlegesen jelleget fedezhetünk fel.

Az elkülöníthető termékpiacok sorában viszont egyáltalán nem nevesíti külön a postacsomagokat a Bizottság, szemben a Postatörvénnyel.³² Érdekes aspektusát

²⁹ NHH 2006. évi piaci beszámoló 36.

³⁰ HL C39., 1998. 02. 06., 174–190. 2.5. pont.

³¹ Pt. 3. § 26., 27., 28. és 32. pontjai.

³² Pt. 3. § 25.4 pontja.

jelent(het)i a postacsomag küldeményfaj önálló termékpiaci azonosításának kérdésében a postai szolgáltatásra, illetve a fuvarozásra vonatkozó magyar anyagi- és eljárásjogi szabályozások párhuzamosságainak és különbözőségeinek kiemelése is. A postacsomag és a 20 kg tömeghatár alatti darabú fuvarozás szolgáltatások ugyanis fizikai megjelenésükben lényegében azonos tevékenységek, a mögöttes jogi szabályozásban mégis viszonylag jelentős különbségek vannak: pl. eltérő ÁFA körbe tartozás, más-más felelősségi és adatszolgáltatási kötelezettségek.³³

Ismét más megközelítésben rendelkezik a Pt. egésze a hivatalos iratokról. Konceptcionálisan nem tűnik egyértelműnek, hogy a jogalkotó külön küldeményfajnak tekintí-e a postai küldeményeknek ezt a speciális körét,³⁴ vagy pedig az általános levélpostai szolgáltatások termékpiacába tartozónak. Az ehhez kapcsolódó leglényegesebb rendelkezés az, hogy a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatást – az egyébként főszabályként alkalmazandó tömeghatártól és díjszorozótól teljesen függetlenül – sorolja a jogalkotó a kijelölt egyetemes postai szolgáltató monopoljogát képező fenntartott szolgáltatási körbe.³⁵ Keresleti helyettesítés így nincs a hivatalos iratok és a levélküldemények között, ugyanígy a kínálati helyettesítés is kérdéses a jelenlegi jogszabályi környezet fennállása esetén.

Végül a magyar Pt. az expresszküldemény-szolgáltatás tekintetében is eltér a Bizottság közleményében fellelhető termékpiaci struktúrától. A magyar jogalkotó az expresszküldemény-szolgáltatás szabályozásában ugyanis ezt a piacot a gyorsposta és az integrált posta szolgáltatások definiálásával kétfelé bontotta,³⁶ így lett háromelemű (ezek kiegészülve a futárposta szolgáltatással) az időgarantált postai szolgáltatások köre. A gyorsposta – integrált posta szolgáltatások elhatárolásnak az egyik legfőbb ismérve csak adminisztratív jellegű (a kézbesítés időpontja), a legtöbb jellemzőben egyébként átfedések vannak. A két szolgáltatás között áthidalhatatlan különbség nincs is, elkülönítésük csupán jogtechnikai megoldás, talán egyedülként magyar sajátosság is. Az úgynevezett CEP (courier, express, parcel) piacon belül értelmezhető és valóban indokolt részpiaci határvonalak a futár és expressz szolgáltatások között húzódnak, ezek további szeparációja nem jellemző.

VI. Versenyszabályok alkalmazásának gyakorlata a postai ágazatban

1. Az EKSZ 81. cikkéről általában

„A közös piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a közös piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása, így különösen: a) a beszerzési vagy eladási árak, illetve bármely egyéb üzleti feltétel közvetlen vagy közvetett rögzítése,

³³ NHH 2005. évi piaci beszámoló 34.

³⁴ Pt. 3. § 10. pontja.

³⁵ Pt. 7. § (1) bek. b) pontja.

³⁶ Pt. 3. § 9.2. és 13. pontjai.

- b) a termelés, az értékesítés, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozása vagy ellenőrzése,
- c) a piacok vagy a beszerzési források felosztása
- d) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek,
- e) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.”³⁷

Az EKSZ versenyjogi rendelkezéseinek személyi hatálya a vállalkozásokra és a vállalkozások társulásaira terjed ki. E jogalanyok értelmezésekor elsődlegesen az általuk végzett tevékenység gazdasági jellegét kell kiemelni,³⁸ tehát elvileg minden személy vagy szervezet e fogalomkörbe eshet konkrét jogi-szervezeti formájától függetlenül; az állami vállalatok, a közvállalkozások is általában, illetve bizonyos esetekben még a kvázi állami szervezetek vagy intézmények is.³⁹ Az egyetemes postai szolgáltatási kötelezettséggel felruházott nemzeti szolgáltatók nyilvánvalóan e fogalomkörbe tartoznak, mégha egy később részletesen is ismertetésre kerülő konkrét jogesetben⁴⁰ a spanyol hatóságok érvei ez ellen szóltak is.

A tilalmazott piaci magatartások a következők: a vállalkozások közötti megállapodás, az összehangolt (egyeztetett) üzleti magatartás és a társulások döntése. E három elkövetési módot a gyakorlatban néha nehéz egymástól elválasztani, a jogkövetkezmények szempontjából viszont nem is feltétlenül szükséges.

Megállapodás alatt meglehetősen tág kategóriát lehet és kell érteni, nem szükséges, hogy jogilag kötelező erejű szerződés akár szóban, akár írásban létrejöjjön. Ekként azonosítható a pereskedés közben kötött egyezség is, az időbeli hatályát veszített, de a gyakorlatban továbbra is betartott szerződés, a gentlemen’s agreement-ek, az általános szerződési feltételek, a közös üzleti szándéknyilatkozatok, sőt a gazdasági kényszer hatására kötött és súlyosan egyoldalú szerződések is.⁴¹

Az összehangolt (egyeztetett) üzleti magatartás esetén a megállapodás létét megállapítani nem lehet, de a lépések összehangolása az események rekonstruálásából, a motivációkból és a következményekből tetten érhető. Valamilyen formájú tényleges és céltudatos kapcsolat kimutatható a vállalkozások között, aminek irányultsága vagy hatása a verseny ellen irányul úgy, hogy ez több időben egybeeső és a piaci logika alapján is indokolható párhuzamos magatartásnál.

A megállapodásnál leírtakhoz hasonlóan a vállalkozások társulásai által hozott döntéseknek sem kell jogilag kikényszeríthetőnek lenniük, nem szükséges a kötelező jelleg sem, tehát az ajánlások, szándék-összefoglalások, cselekvési programok is ilyen akarat-kifejezésnek minősülnek.

Az elméleti kérdések tisztázása után lássuk mindezt gyakorlatban, postai ügyekben.

³⁷ EK Szerződés 81. cikk (1) bekezdés.

³⁸ TÓTH i. m. 95.

³⁹ KIRÁLY (és mások) i. m. 177.

⁴⁰ Határozat a spanyolországi nemzetközi gyorspostáról (OJ L233., 1991. 08. 28.)

⁴¹ KIRÁLY (és mások) i. m. 181.

2. *Kartelljog a postai ügyekben – remail*

A nemzetközi postaforgalom költségeit viselő szolgáltató kilétére vonatkozó kérdés eredeti válasza szerint mindegyik posta viselte a bejövő küldeményekkel kapcsolatos valamennyi költséget. Mivel a postaforgalom nem egyirányú, hanem oda-vissza alapon történik, ebben az a fikció nyert teret, hogy a kiadások és bevételek hosszú távon kiegyenlítik egymást. Ezek a várakozások az országok gazdasági fejlettségéből adódó rendkívüli különbözőségek miatt azonban nem igazolódtak, ami miatt – az Egyetemes Postaegyesület (továbbiakban: UPU) keretében – olyan rendszert vezettek be, amely alapján minden küldeményfaj után egy adott, fix összegű kompenzációs díjat, ún. végdíjat kellett fizetnie a küldeményt gyűjtő ország nemzeti postájának a kézbesítést ellátó nemzeti posta számára. A rendszer nem a kézbesítés tényleges költségeit vette alapul, hanem kilogrammonként meghatározott összeget jelölt meg kompenzációként (ez azonos végdíjat jelent egy db és ötven db különböző címhelyre szóló, de összességében mindkét esetben azonosan 1 kg tömegű küldeményegységénél is). A végdíj-rendszer kötött fix összegű, kizárólag tömegben alapuló kompenzációs díjának következtelenségét időben később számos, az integrációban résztvevő tagállam, illetve azon kívüli európai ország a CEPT megállapodás elfogadásával igyekezett felszámolni. A CEPT formula már két elemből állt: egyrészt a küldeményenkénti díjból, másrészt pedig a tömegegységenkénti díjból. Később ezt a rendszert váltotta fel a REIMS, majd a REIMS II Megállapodás.

A nemzetközi postaforgalomban együttműködő szolgáltatók egymás részére fizetett kompenzációs díjainak nem csekély különbsége vezetett a remail jelenséghez: az ezzel foglalkozók a díjak alapján választják meg a küldemények feladásának országát, ahonnan eljuttatják azokat a címzettek számára (pl. az ABA remail esetén az A országból származó levelet egy szolgáltató B országba viszi át, ahol azt feladva postázza vissza az A országban található címzett részére). Mindezt megakadályozandó – a nemzeti postai szolgáltatók nyomására – az UPU Egyezményében később úgy rendelkezett, hogy egy tagország postai szolgáltatója nem köteles továbbítani azokat a küldeményeket, amelyeket egy területén honos feladó azzal a céllal ad fel külföldön, hogy az ottani alacsonyabb díjából profitáljon, illetve nem köteles továbbítani azt a levelet, amelyet saját országán kívül adnak fel nagy mennyiségben.

A nemzeti postai szolgáltatók remail elleni reakciójával szemben az International Express Carriers Conference (IEEC) – a gyorsposta szolgáltatást végző vállalkozások érdekeit képviselve – fordult 1988-ban a Bizottsághoz. Panaszában egyrészt azt adta elő, hogy a CEPT Megállapodással az abban részes nemzeti postai vállalkozások árkartellt hoztak létre, másrészt az UPU Egyezménye alapján több (angol, német, francia) nemzeti postai közvállalkozás kvázi területfelosztó kartellt próbált meg működtetni juttatni, hogy megtagadták azon levelek kézbesítését, amelyeket a remail módszerrel juttattak volna hálózatukba. A Bizottság több részletben, de végül is elutasította a kifogásokat, így jutott az eset bírósági szakaszba.

Az Elsőfokú Bíróság a Bizottság álláspontjával szembehelyezkedve az IEEC-nek adott abban igazat, hogy a remail elfogását önmagában nem lehet a belföldi levelezésre kiterjedő monopólium védelmével, illetve kijátszásának megakadályozásával igazolni, a REIMS II Megállapodás kapcsán azonban nem találta bizonyítottnak, hogy az vállalkozások közötti megállapodásként, vagy vállalkozások társulásainak

döntéseként minősülnének. Érvelése szerint az UPU Egyezménye ugyanis formálisan tagállamok közötti nemzetközi szerződés, az ebben foglalt rendelkezés léte önmagában nem ellentétes a közösségi versenyjogi szabályokkal.

A REIMS II Megállapodásról a Bizottság részletes jogi értékelést is adott. Eszerint a Megállapodás részesei – függetlenül jogi-szervezeti formájuktól – egyértelműen gazdasági tevékenységet folytatnak, így vállalkozásoknak minősülnek. A megállapodás lényege az eladási árak rögzítése. Annak ellenére igaz az árrögzítés ténye, hogy az nem tétel díjat, hanem a belföldi tarifákból származtatott díjtételt jelent. Nyilvánvaló az is, hogy a Megállapodás természetéből fakadóan érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. A 81. cikk szerinti mentesülési feltételeket vizsgálva a Bizottság ugyanakkor megállapította, hogy a fogyasztók tisztességes módon részesedhetnek a Megállapodás okozta következményekből, illetve abból gazdasági előnyök is származhatnak. A nélkülözhetetlenség kérdése tekintetében azt állapította meg a Bizottság, hogy amennyiben a végdíj költségalapon kerül megállapításra, akkor a versenykorlátozás nem jelent szűkített korlátozást. Végül a mentesítés utolsó, negyedik feltételének vizsgálata szempontjából arra az álláspontra helyezkedett a Bizottság, hogy a megállapodás nem eredményezi a verseny kiiktatását, bár igaz, hogy a végdíjak emelése valószínűleg visszaszorítja a remail tevékenységet. Mindezek alapján összességében a Bizottság a REIMS II Megállapodást egyedi mentességben részesítette.

3. Az EKSZ 82. cikkéről általában

„A közös piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a közös piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre. Ilyen visszaélésnek minősül különösen:

- a) tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése,
- b) a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára,
- c) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek,
- d) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.”⁴²

Az EKSZ itt idézett 82. cikkében megfogalmazott tiltás tehát négy fogalmi elem együttes fennállása esetén alkalmazható:⁴³

- elsőként az érintett földrajzi-, és termékpiac azonosítását kell elvégezni,
- ezt követően az érintett piacon fennálló erőfölény (dominancia) létét kell bizonyítani,
- meg kell vizsgálni, hogy az erőfölényes helyzettel kapcsolatos magatartás visszaélést jelent-e, ugyanis önmagának a piaci erőnek a léte nem feltétlenül jelent versenyjogi problémát,

⁴² EK Szerződés 82. cikk

⁴³ TÓTH i. m. 218.

– végül azt kell számba venni, hogy az azonosított piacon erőfölényben lévő vállalkozás e pozíciójából eredő visszaélő magatartásának van-e olyan jellege, hogy az képes a tagállamok közötti kereskedelmet befolyásolni.

(A tanulmány korábbi pontjainak tartalma miatt – itt külön – már csak a felsorolás második és harmadik pontjára térünk ki.)

Az erőfölény fogalmát az EKSZ nem határozza meg, azt a Bíróság elsőként az *United Brands v. Bizottság* ügyben⁴⁴ állapította meg, melyet ítéletei során azóta újra és újra következetesen megismétel. Eszerint az erőfölényes helyzet:

„egy vállalkozás által élvezett olyan gazdasági helyzet, amelynél fogva a releváns piacon a hatékony verseny fenntartását megakadályozhatja azáltal, hogy versenytársaitól, vásárlóitól és a fogyasztóktól érezhető mértékben függetlenül viselkedhet.”

Közismertnek mondható, hogy az erőfölényes pozíció, a domináns helyzet önmagában nem alapozza meg a 82. cikk szerinti tilalom érvényesülését, csak az ilyen helyzetben lévő vállalkozásnak a versenyt általában, illetve konkrét piaci szereplőt hátrányosan érintő, visszaélő jelleggel alkalmazott magatartása. A piaci erőfölényhez hasonlóan a visszaélés fogalmának lényegét is a Bíróság ítélete⁴⁵ (*Hoffmann-La Roche* ügy) mondta ki.

„A visszaélés fogalma az erőfölényes helyzetben lévő vállalkozás olyan magatartásához kapcsolódó objektív fogalom, amellyel egy olyan piac struktúráját befolyásolja, ahol pontosan az illető vállalkozás jelenléte miatt a verseny csekélyebb fokú, és amellyel azáltal, hogy a kereskedelmi szereplők közötti ügyleteken alapuló rendes versenyre jellemzőktől eltérő módszereket alkalmaz, hatásában az adott piacon létező verseny mértékének fenntartását, vagy erősödését akadályozza.”

A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés objektív kategória, a vállalkozások magatartása jogellenességének megállapításához nincs szükség felrőhatóságra. Az erőfölényes helyzetet élvező vállalkozás tehát különleges helyzetben van,⁴⁶ gazdasági hatalmának nagysága miatt különösen ügyelnie kell piaci magatartására, egyfajta fokozott felelősség terheli. Olyan magatartástól is kénytelen lehet tartózkodni, ami rendes versenykörülmények esetén szokásos üzletpolitika lenne.

Az elméleti bevezetés után ismét lássunk néhány postai vonatkozású példát.

4. Erőfölényes piaci helyzettel történő visszaélés postai ügyekben

A remail ügyekhez kapcsolódva tette fel a német tagállami bíróság – előzetes döntéshozatali eljárásban – a Bíróság számára azt a kérdést, hogy az UPU Egyezményét a német jog részévé tevő törvény összeegyeztethető-e a 82. cikkel együtt olvasott 86. cikkel. A Bíróság ítéletében⁴⁷ rámutatott arra, hogy ugyan az UPU által hozott szabály nem kötelezi, csak feljogosítja az állami közszolgáltatót a belföldi tarifa elszámolá-

⁴⁴ 27/76. sz. *United Brands v. Bizottság* ügy, ECR 1978. 207.

⁴⁵ 85/76. *Hoffmann-La Roche v. Bizottság* ügy, ECR 1979. 461.

⁴⁶ TÓTH i. m. 243.

⁴⁷ 2000. február 10-i ítélet a *Deutsche Post AG v. Gesellschaft für Zahlungssysteme GmbH* és a *Deutsche Post AG v. Citicorp Kartenservice GmbH* C-147/96 és C-148/97 egyesített ügyekben (EBHT 2000. I-00825.)

sára, vagy a küldemény visszaküldésére, a német jogalkotó e szabály átültetésével azonban mégis sérti a közösségi versenyjogi szabályokat, mert semmi nem szól amellett, hogy a monopolhelyzetben lévő vállalat miért ne élne ezzel a törvény adta lehetőséggel. Az ítélet végkövetkeztetése az, hogy a küldeményekkel kapcsolatos szolgáltatás nyújtásának megtagadása az erőfölényes német posta részéről nem egyeztethető össze a 82. cikk rendelkezésével, ugyanakkor nem sérti e szabályt – a 86. cikkben foglalt kivételre való tekintettel – az, ha a közszolgáltató a belföldi tarifa teljes összegét a részére kifizetett végdíjak összegének levonása nélkül követeli.

Az erőfölénnyel rendelkező postai szolgáltatók magatartásával kapcsolatos másik versenyjogi esetkör az, amelyikben a tagállamok az állami postai szolgáltatók védelme érdekében olyan intézkedéseket fogadtak el, amelyek korlátozták az egyéb, elkülönült postai szolgáltatások nyújtását a szomszédos piacokon.

A 90/16/EEC Bizottsági Döntés⁴⁸ pl. a holland szabályozásnak a közösségi versenyjogi szabályozással való szembenállását mutatta ki. Ebben az esetben a tényállás szerint a nemzeti postán és alvállalkozóin kívül minden más vállalkozás kizárólag abban az esetben nyújthatott 500 gramm alatti küldeményekkel kapcsolatos postai szolgáltatást, ha a vállalkozást regisztrálták, a vállalkozás holland postánál az átfutási idők és a küldeményeknek a továbbítás közbeni felügyelete terén lényegesen jobb szolgáltatást nyújtott, illetve, ha a szolgáltatás ára – egy tételesen megállapított – díjminimum felett volt. A Bizottság kimondta: azzal, hogy a holland Pt. előírta az alapszolgáltatásoktól elkülönülő expressz szolgáltatások minimális árát, és meghatározott minőségű szolgáltatásra teljesítésére kötelezte az expressz szolgáltatókat, egyrészt a nemzeti postának az alapszolgáltatások piacán meglévő erőfölényes helyzete kiterjesztését tette lehetővé, másrészt a jogszabály tisztességtelen árakat és feltételeket kényszerített a versenytárs postai szolgáltató(k)ra, továbbá áttételesen korlátozta a kínálatot is.

Lényegében hasonló jogi alapokon nyugszik a 90/456/EEC Bizottsági Döntés⁴⁹ is, amely a nemzetközi expressz szolgáltatások Spanyolországban történő nyújtásáról szólt. Mivel a spanyol szabályozás még korlátozóbb jellegű volt, mint a holland szabályozás (minden 2 kg alatti küldeménnyel kapcsolatos szolgáltatást a spanyol nemzeti közszolgáltató monopoliumává tett), a Bizottság a jogellenességet még több jogi és gazdasági érveléssel tudta alátámasztani.⁵⁰

Ezekhez az esetekhez hasonlóan mind a német Deutsche Post⁵¹, mind a belga De Post/La Poste,⁵² illetve a francia La Poste⁵³ elleni ügyekben megállapításra került, hogy a szolgáltatók az állami monopoliumból származó erőfölényüket – pl. keresztfinanszírozás segítségével – átemelték a verseny piacra is további szolgáltatók kiszorítása, esetleg piacra lépésének megakadályozása céljából.

⁴⁸ OJ L10., 1990. 01. 12., 47–52.

⁴⁹ OJ L233., 1990. 08. 28., 19–23.

⁵⁰ MORVAYNÉ DR. VIGH KATALIN–DR. TÓTH TIHAMÉR: *Az EU versenyjoga és a postai szolgáltatások*. Budapest: Magyar Posta Rt. Vezérgazgatósága Oktatási Központ, 1999, 64.

⁵¹ Deutsche Post AG I. határozat (OJ L125., 2001. 05. 05.), Deutsche Post AG II. határozat (OJ L331., 2001. 12. 15.)

⁵² De Post-La Poste határozat (OJ L61., 2002. 03. 02.)

⁵³ La Poste határozat (OJ L120., 2002. 05. 07.)

Ebbe a sorba illeszthető a szlovák postatörvény új, 2008 februárjában hatályba lépett módosítása is, amely miatt a Bizottság szeptemberben indított eljárást⁵⁴ Szlovákia ellen. A tényállás szerint a jogalkotó a korábban már teljesen liberalizált hibrid leveleket érintő tagállami szabályozásban olyan definíciós módosítást vezetett át, ami azt eredményezte, hogy a szolgáltatást tulajdonképpen csak a szlovák nemzeti posta láthatja el. Ezzel ismételten monopóliumhelyzetet idézett elő a jogalkotó ebben a szolgáltatási szegmensben (is), amely a Bizottság megítélése szerint a fokozatos és folyamatos liberalizációs közösségi törekvések mellett – és arra való tekintettel – nem tolerálható, sőt az visszalépéssel egyenértékű.

Különösen e jogesetkből levonható következtetéseket látva véleményünk szerint a hatályos magyar Pt. sem állná ki a Bizottság próbáját a fenntartott szolgáltatások (a monopóliummal terhelt szolgáltatási kör) meghatározása tekintetében. A jogszabály ugyanis a meghatározott tömeg- és mérethatáron belül értelmezett minden postai szolgáltatás ellátását a Magyar Posta Zrt. kizárólagos jogosultságába utal úgy, hogy ez alól még a teljesen elkülönülő piacokat jelentő szolgáltatásokat (futár-, gyors- és integrált posta szolgáltatásokat, illetve a dokumentumcsere) sem vonja ki! Véleményünk szerint ez rendkívül aggályos, a közösségi versenyjogi szabályozással egyértelműen szemben álló rendelkezés. Holott az első postai irányelv a következőket tartalmazza:

„mivel az új szolgáltatások (az olyan szolgáltatások, amelyek világosan elkülönülnek a hagyományos szolgáltatásoktól) és a dokumentumcsere nem képezi részét az egyetemes szolgáltatásnak, és következésképpen nincs indok arra, hogy azok az egyetemes szolgáltatók számára fenntartottak legyenek;...”⁵⁵

A megoldást az jelent(het)né, ha a Pt. – a teljes liberalizáció ideéig is – csak a meghatározott tömeg- és mérethatáron belül értelmezett egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatásokat sorolná a fenntartott postai szolgáltatások közé.

5. Az EKSZ 86. és 87. cikkéről általában

„A közzvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn az e szerződéssel, különösen az annak 12. és 81–89. cikkében foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.”⁵⁶

„[...] a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak, vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”⁵⁷

⁵⁴ HL C-???? 2008.09.??.

⁵⁵ A közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról szóló 1997. december 15-i 97/67/EK irányelv (21) preambulumai bekezdés (HL L 15., 1998. 01. 21., 14–25.)

⁵⁶ EK Szerződés 86. cikk (1) bekezdés.

⁵⁷ EK Szerződés 87. cikk (1) bekezdés.

5.1 Az EKSZ 87. CIKKE

A közösségi versenyszabályok tilalmi szabályai nemcsak a vállalkozások egymás közötti kapcsolatának és egymás ellenében tett lépéseinek kérdéseire terjednek ki, hanem a tagállamok által a vállalkozások részére nyújtható támogatások kérdéskörére is.

Nyilvánvaló az, hogy az adott vállalkozások számára biztosított különleges és kizárólagos jogok, valamint az állami támogatások befolyásolni képesek a közösségi piac egészének működését azáltal, hogy azoknak kik a címzettjei, kiket kedvezményeznek, de ezzel egyidejűleg komoly károkat okozhatnak a tagállamon belüli piaci versenyben is. Fő szabály szerint ezért a különleges és kizárólagos jogokat is meg kell feleltetni a közösségi versenyszabályokra vonatkozó rendelkezéseknek, illetve az állami támogatások alapvetően összeegyeztethetetlenek a közös paccal.

Amellett, hogy az EKSZ megállapít kvázi automatikus, illetve a Bizottság egyedi mérlegelésétől függő kivételeket, az állami támogatások szigorú tilalmazása alóli kivételek esetében is vannak alkalmazást nyerő csoportmentességi rendeletek, illetve a de minimis jogelv szabálya is érvényesül.

Az állami támogatásokhoz kapcsolódó szabályok alkalmazása lényegében öt fogalmi elem meglétében való előzetes döntéshozatalt jelent. Ezek a következők:⁵⁸

- kedvezményként, előnyként értékelhető minőség: minden olyan forrást be kell sorolni, amelyhez az adott vállalkozás rendes versenypiaci körülmények között nem juthatott volna hozzá, viszont a pusztán szabályozási helyzet adta előnyök nem tartoznak ide;⁵⁹
- tagállamtól eredeztethető származás: minden az államháztartást terhelő intézkedés ide sorolandó, nem csak a központi hatóságok, hanem a regionális és helyi önkormányzatok, valamint az állami befolyás alatt álló vállalkozásoktól eredők is;⁶⁰
- szelektivitás: azaz meghatározott vállalkozásokat, vagy ágazatot részesít előnyben az intézkedés. Ebben a tekintetben mindig az intézkedés hatását kell különösen szemügyre venni, ezért pl. az általános adó kivétel formájában megjelenő, de valójában a kedvezményezett vállalkozásokra szabott intézkedés is teljesíti a feltételt;⁶¹
- a versenyt torzító hatás: a tagállami támogatás és a versenyben bekövetkező káros következmény ok-okozati kapcsolatát kell külön vizsgálni;
- tagállami határokon áterjedő kereskedelmi érintettség, befolyásoló képesség.

Könnyen belátható, hogy az állami támogatások formai megjelenésükben – a fenti ismérvek fennállása mellett is – rendkívül sokszínűek lehetnek. A joggyakorlat különösen a következő támogatásfajtákat ismeri:⁶²

- szubvenció, vissza nem térítendő közvetlen pénztranszfer;
- adómentesség, adókedvezmény, adóhitel, adóalap-csökkentés;
- TB-kivétel vagy -kedvezmény;
- kedvezményes hitel, hitelgarancia, kamattámogatás, állami kezességvállalás;
- áron aluli ingatlaneladás;

⁵⁸ TÓTH i. m. 540.

⁵⁹ BOYTHÁNE i. m. 166.

⁶⁰ TÓTH i. m. 548.

⁶¹ 87/389/EGK határozat (OJ L203., 1987. 07. 24.)

⁶² MORVAYNÉ–TÓTH i. m. 40.; TÓTH i. m. 561.

- áruk/szolgáltatások eladása/nyújtása kedvezményes feltételekkel (árkedvezmény);
- tőkeemelés (adósság tőkerészesedéssé alakítása);
- kedvezményes, gyorsított eszközleírás;
- piaci árnál kedvezőbb állami beszerzés.

5.2 AZ EKSZ 86. CIKKE

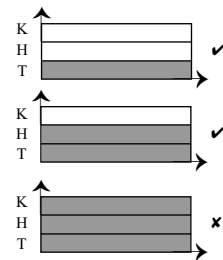
„Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellenétes a Közösség érdekeivel.”⁶³

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatást végző vállalkozások számára biztosított különleges és kizárólagos jogok, illetve részükre nyújtott dotációk tehát nem sértik a közösségi versenyjogi tilalmakat, amennyiben ezek a rájuk bízott közfeladat ellátásához szükségesek. Jól látható, hogy a rendelkezés alkalmazása logikusan feltételez valamely más versenyszabály egyidejű figyelembevételét is, tehát a 86. cikk az EKSZ más rendelkezéseivel történő összeolvasás során teljeseedik ki, a kulcskérdés pedig a vállalkozás által ellátott tevékenység közszolgálati minősítésének elfogadásában vagy elutasításában rejlik. A Bizottság szemlélete ebben – az Altmark ügyben hozott ítéletet megelőzően – sántikáló volt. Az esetjogban mindkét verziót előnyben részesítő döntések megtalálhatóak (Izd. pl. a La Poste vs. Bizottság ügyet, illetve pl. az FFSA vs. Bizottság ügyet,⁶⁴ ahol az előbbivel ellentétben az Elsőfokú Bíróság elutasította a Bizottság azon megközelítését, hogy az állami dotációk nem minősülnek támogatásnak, sőt megállapította, hogy azok a 87. cikk (1) bekezdés alá esnek, de a közszolgáltatás végzéséhez szükséges mértékben a 86. cikk (2) bekezdés alapján megengedettek).

A jelenleg élő és hatályba lépése óta már következetesen állandó megközelítést tehát az Altmark ügyben⁶⁵ hozott döntés jelenti, amely összefoglalóan tartalmazza a kérdésben fontos sarokpontokat.

Állami támogatás akkor nyújtható, ha...

- ... tényleges közszolgáltatási tevékenységről van szó
- ... a kompenzáció számítási módját előre, objektíven és átláthatóan megadják
- ... a kompenzáció nem lehet több mint a közszolgáltatás teljes vagy részleges költségei + ésszerű haszon – bevételek
- ... ha a szolgáltatást nem közbeszerzésen választják, a kompenzáció mértékét egy tipikus vállalkozás költségeihez kell mérni – ilyen költségadatok a postai piacokon általában nem állnak rendelkezésre



ahol K = támogatás kedvezményezett költsége
H = hatékony szolgáltató költsége
T = állami támogatás szintje

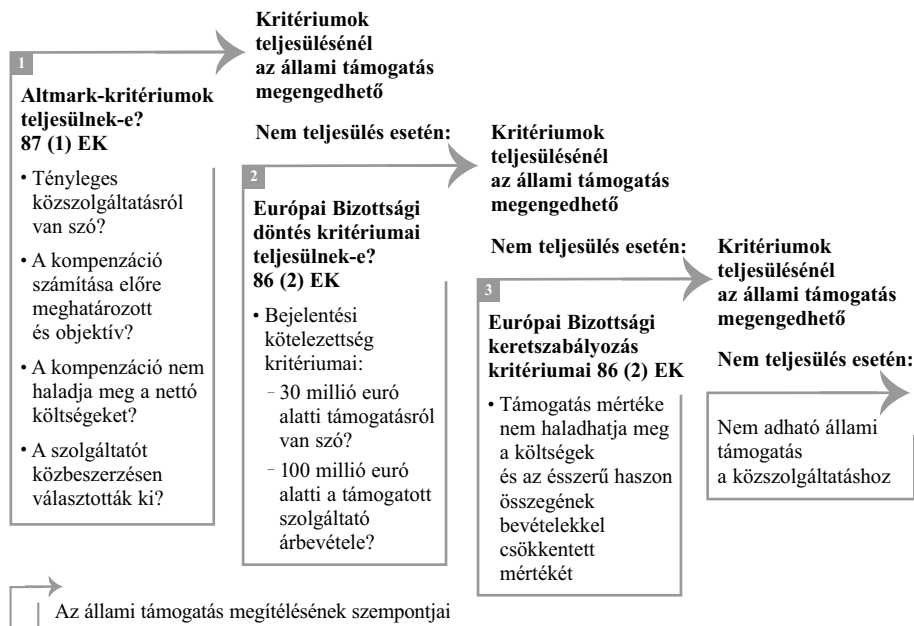
ROLAND BERGER: *Kormányzati...* 24.

⁶³ EK Szerződés 86. cikk (2) bekezdés.

⁶⁴ T-106/95. sz. FFSA vs. Bizottság ügy, ECR 1997., II-229.

⁶⁵ C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH vs. Altmark GmbH ügy, ECR 2003. I-7747.

A 86. cikk (2) bekezdésének alkalmazhatósága csak akkor merül fel, ha a négy együttesen teljesítendő feltétel közül legalább egy nem teljesül (Altmark-teszt).



ROLAND BERGER: *Kormányzati...* 25.

6. Állami támogatások a postai ügyekben

Van arra példa, hogy az adott tényállásnak állami támogatásként való értékelése vezetett hosszas jogvitára: a francia nemzeti posta a La Poste által leányvállalata, az SFMI-Chronopost számára nyújtott logisztikai és kereskedelmi támogatás minősítése. Az Ufex és társai által a Bizottság ellenében indított ügyben a Bizottság 1997 évi határozatát – amely a kérdéses intézkedést nem minősítette állami támogatásnak – semmisítette meg 2006. június 7-én hozott ítéletében az Elsőfokú Bíróság. Ez az ítélet tehát áttételesen állami támogatásként értékelte az adott körülmények között még a logisztikai és kereskedelmi támogatást is. Ezt az ítéletet azonban 2008. július 1-jei ítéletével⁶⁶ a Bíróság nagytanácsa helyezte hatályon kívül, ami egyben a Bizottság legelső álláspontjának helyessége melletti kiállást jelent, miszerint mégsem minősül állami támogatásnak a tárgyalt intézkedés.

Ezek után következzenek olyan jogesetek, amelyek valós állami támogatásokat tárgyalnak.

⁶⁶ 2008. július 1-jei ítélet a C–341/06. és a C–342/06. számú egyesített ügyekben (HL C209., 2008. 08. 15.)

6.1 SZUBVENCIO, VISSZA NEM TÉRÍTENDŐ KÖZVETLEN PÉNZTRANSZFER

A lengyel hatóságok az állami támogatásokra vonatkozóan előírt előzetes bejelentési kötelezettségnek megfelelően 2004. április 30-án két, a lengyel nemzeti posta, a Poczta Polska javára szóló támogatási program létéről tájékoztatták a Bizottságot. Az egyik dotáció az általános postai szolgáltatások nyújtásával kapcsolatban esetlegesen felmerülő veszteségek ellentételezését, a másik pedig a postai üzemeltető olyan befektetéseinek támogatását célozta, amelyek az általános postai szolgáltatások nyújtásához kapcsolódnak. A Bizottság mindkét intézkedést az EKSZ 87. cikke szerinti állami támogatásként értékelte.⁶⁷ Az általános postai szolgáltatások nyújtásával kapcsolatban esetlegesen felmerülő veszteségek ellentételezésének szükségességére és arányosságára vonatkozó teszt során a Bizottság úgy döntött, ellenőriznie kell az általános postai szolgáltatások nyújtásának pótlólagos nettó költségeit. Erről a Bizottság azt nyilatkozta, hogy nem világos, hogy helyesen tartalmazzák-e a transzparenciairányelv szerint vezetett elkülönített számlák a költségeket és bevételeket, ezért nem vonhatja le az a következtetést, hogy a közpénzből nyújtott támogatáson keresztül nem történik túlzott ellentételezés. A befektetési támogatások céljára indított program tekintetében pedig a Bizottság véleménye szerint a lengyel hatóságok nem nyújtottak elegendő információt, ezért kérdéses az, hogy miért szükséges a Poczta Polska számára ilyen címen vissza nem térítendő pénztranszfert biztosítani. Lengyelország ezekre reagálva előbb észrevételeket tett, majd később az általános postai szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó befektetési támogatások céljára indított program visszavonásáról döntött. Ezek alapján végül a Bizottság a tárgyalt állami támogatások tekintetében indított mindkét⁶⁸ eljárását megszüntette. Az eset lényeges történéseit megismerve általánosan is megállapíthatjuk, hogy a szubvenciók formájában megjelenő állami támogatások gyakorlatának akadálya az, hogy nem határozhatók meg a hatékony egyetemes postai szolgáltató elismert költségei.

Van viszont példa arra is, hogy a Bizottság veszteségek ellensúlyozására szolgáló pénzösszegek folyósítását nem minősítette az EKSZ 87. cikke szerinti állami támogatásként. Ez volt a kiinduló alapja a Deutsche Post AG és DHL International Srl vs. Bizottság ügynek.⁶⁹ A tényállás szerint a Poste Italiane, az olasz nemzeti postavállalkozás 1994. és 1999. között összesen 9,28 Mrd euró összegű pénzeszközben részesült az olasz hatóságok részéről veszteségeinek ellensúlyozása céljából. A Bizottság a 88. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárás végén hozott határozatában⁷⁰ úgy döntött, hogy a fent említett összeg folyósítása nem minősül az EKSZ 87. cikke szerinti állami támogatásnak. A Deutsche Post AG és DHL International Srl a határozat ellen – kérve annak megsemmisítését – keresetet nyújtottak be az Elsőfokú Bíróságnál. Azt kifogá-

⁶⁷ Felhívás az EKSZ 88. cikkének (2) bekezdése szerinti észrevételek megtételére, 2005/C. 274/06. (HL C274., 2005. 11. 05.)

⁶⁸ Közlemény az EKSZ 88. cikkének (2) bekezdése értelmében a többi tagállam és a többi érdekelt fél részére, 2006/C. 223/06. (HL C223., 2006. 09. 16.); Közlemény az EKSZ 88. cikkének (2) bekezdése értelmében a többi tagállam és a többi érdekelt fél számára, 2007/C. 33/06. (HL C33., 2007. 02. 15.)

⁶⁹ T-358/02. sz. Deutsche Post AG és DHL International Srl vs. Bizottság ügy, ECR 2004. II-01565.

⁷⁰ Olaszország által a Poste Italiane SpA javára nyújtott állami támogatásról szóló 2002/782/EK határozat (HL L282., 2002. 03. 12.)

solták, hogy a Bizottság megszegte a hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvét, mivel az olasz postát előnyben részesítette azzal, hogy engedélyezte az olasz hatóságok által nyújtott támogatást, míg a német hatóságok által a Deutsche Postnak nyújtott hasonló támogatást a közös piaccal összeegyeztethetetlennek minősítette.⁷¹ (A Bizottság a különbség tekintetében azzal érvelt, hogy az olasz posta banki, biztosítási és távközlési szolgáltatásokat is nyújt.) A jogesethez kapcsolódó, időben egészen közeli fejlemény, hogy az Elsőfokú Bíróság kibővített harmadik tanácsa 2008. július 1-jei ítéletében Németország által a Deutsche Post-nak nyújtott 572 millió euró összegű állami támogatás közös piaccal összeegyeztethetetlen voltát kimondó határozatot megsemmisítette.⁷² Indokolásában helyt adott annak a felperesi kifogásnak, miszerint a Bizottság nem bizonyította a megkövetelt módon, hogy a német posta részére eszközölt átutalásokból az EKSZ 87. cikke szerinti előnye származott.

6.2 KEDVEZMÉNYES HITEL, HITELGARANCIA, TB-KIVÉTEL VAGY -KEDVEZMÉNY
2001. februárjában az Egyesült Királyság hatóságai 500 millió GBP-kölcsönben részesítették a Royal Mail-t, amelynek célja bizonyos külföldi postai és csomagkézbesítő vállalkozások felvásárlásának finanszírozása volt. 2003-ban ezen kívül több hiteleszközt is biztosítottak a teljes egészében állami tulajdonú általános gazdasági érdekű postai szolgáltatást ellátó vállalkozásnak. 2006-ban a Royal Mail tartalék pénztári állományát letéti ügynök által kezelt számlára helyezték, aminek egyik következménye az, hogy a vállalkozásnak kevesebb nyugdíjjárulékot kell fizetnie. Végül 2007 februárjában az Egyesült Királyság hatóságai 900 millió GBP-értékű hiteleszközről, valamint a Royal Mail számára biztosított újabb 300 millió GBP-kölcsön összegéről tettek bejelentést a Bizottságnak. Az eljárás jelenleg folyamatban van. A Bizottság már előzetesen is kétségbe vonta,⁷³ hogy ezek az intézkedések összeegyeztethetőek-e a közös piaccal. Megítélése szerint ugyanis az adott esetben úgy tűnik, hogy az intézkedések jogalapja nem lehet a 86. cikk (2) bekezdése, hiszen a 2001. évi kölcsönt és a hiteleszközöket az Egyesült Királyság hatóságai kifejezetten olyan projektekhez kötötték, amelyek nem minősülnek általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak, ugyanígy a letéti ügynök által kezelt nyugdíjszámla és a részvényesi kölcsön sem kapcsolódik a Royal Mail által végzett egyetemes postai szolgáltatáshoz.

6.3 ÁLLAMI GARANCIÁVÁLLALÁS

Franciaországban 1990-ben egy olyan törvényt alkottak, amely a francia nemzeti szolgáltatót, a La Poste-ot közjog alá tartozó személynek nyilvánította. Ez a minőség egyúttal azzal jár, hogy a francia posta nem tartható a kereskedelmi jog szerinti csődeljárási és felszámolási eljárások hatálya alá, az államnak felelősséget kellene vállalnia az egyetemes szolgáltató adósságainak megfizetésére, amennyiben az arra nem lenne képes.

⁷¹ A Német Szövetségi Köztársaság által a Deutsche Post AG javára hozott intézkedésekről szóló 2002/753/EK határozat (HL L247., 2002. 06. 19.)

⁷² 2008. július 1-jei ítélet a T-266/02. számú ügyben (HL C209., 2008. 08. 15.)

⁷³ Felhívás észrevételek benyújtására az EKSZ 88. cikkének (2) bekezdése értelmében, 2007/C. 91/10. (HL C91., 2007. 04. 26.)

A Bizottság véleménye szerint ez a helyzet a La Poste-ot előnyhöz juttatja, különösen a tőkepiacon számára nyújtott finanszírozási feltételek révén. Emiatt a Bizottság 2006-ban felszólította Franciaországot, hogy legkésőbb 2008. év végéig szüntesse meg a La Poste számára státusa révén nyújtott, annak valamennyi kötelezettségvállalására kiterjedő garanciát. A francia hatóságok vitatják egyrészt a korlátlan állami garancia létét, másrészt azt a véleményt, hogy a La Poste gazdasági előnyhöz jutott volna. A Bizottság által a tárgyban megindított eljárás jelenleg is folyamatban van.⁷⁴

A La Poste közjogi státusa a foglalkoztatott alkalmazottak nyugdíjának finanszírozási módjára vonatkozó reform tekintetében is döntésre készítette a Bizottságot. Az ebben a kérdésben hozott határozatban⁷⁵ is egyértelműen állami támogatásként értékelte az intézkedést, hiszen az Franciaországnak tudható be, az állam részéről pénzügyi forrásokról való lemondást jelent, érinti a tagállamok közötti kereskedelmet és valószínűleg torzítja a versenyt (szelektív, mert csak egyetlen vállalkozást érint). Viszont a Bizottság véleménye szerint a szóban forgó intézkedések igazodnak az érintett közösségi érdekű célkitűzésekhez, ezért összességében úgy ítélte, hogy a szóban forgó támogatás a közös piaccal összeegyeztethető anélkül, hogy kiegészítő kompenzációs intézkedésekre lenne szükség.

6.4 TŐKEEMELÉS, KÜLÖNLEGES RÉSZVÉNY FENNTARTÁSA AZ ÁLLAM SZÁMÁRA

A Holland Királyságnak a részleges privatizációval megalakult TPG NV-ben meglévő különleges részvényével (aranyrészvényével) kapcsolatos Bírósági ítélet⁷⁶ ugyan csak kisebb részben kapcsolódik az állami támogatások kérdésköréhez (nagyobb részben a szabad tőke mozgásra összpontosít), azonban tanulságosnak tűnik röviden összefoglalni a jogeset fő mondanivalóját. A tárgyalat esetben a holland kormány azzal érvelt, hogy az említett részvények nem jelentik a szabad tőke mozgás korlátozását, azok közérdeken alapuló kényszerítő indokkal, vagyis az egyetemes postai szolgáltatás biztosításával igazolhatók. Ezzel szemben a Bizottság azzal érvelt a Bíróság előtt, hogy az aranyrészvények a szabad tőke mozgásra vonatkozó korlátozást jelentenek, illetve az e részvényekhez fűződő különleges jogok még akkor is, ha a közérdek védelmére irányulnak, mindenképpen aránytalanok. A Bíróság az eljárás végén úgy döntött, hogy az olyan közérdekű szolgáltatás, mint az egyetemes postai szolgáltatás biztosítása olyan közérdeken alapuló kényszerítő oknak minősülhet, amely igazolhatja a szabad tőke mozgás korlátozását. A kérdéses különleges részvény azonban egyrészt meghaladja azt, ami a fizetőképesség és az egyetemes postai szolgáltatás teljesítése folytonosságának megőrzéséhez szükséges, másrészt a TPG-ben birtokolt különleges jogok nem korlátozódnak a TPG, mint egyetemes postai szolgáltató tevékenységeire.

⁷⁴ Felhívás észrevételek benyújtására az EKSZ 88. cikkének (2) bekezdése értelmében, 2008/C. 135/05. (HL C135., 2008. 06. 03.)

⁷⁵ Franciaország által a La Poste által foglalkoztatott állami alkalmazottak nyugdíjának finanszírozási módjára vonatkozó reform tekintetében nyújtott Állami Támogatásokról szóló 2008/204/EK határozat (HL L63., 2008. 03. 07.)

⁷⁶ 2006. szeptember 28-i ítélet a C–282/04. és a C–283/04. számú egyesített ügyekben ECR 2006. I–09141.

6.5 ADÓMENTESSÉG, ADÓKEDVEZMÉNY, ADÓHITEL, ADÓALAP-CSÖKKENTÉS

A Közösség szabályozása⁷⁷ nem tér ki sem a postai szolgáltatások egészének, sem az egyetemes postai szolgáltatásnak a hozzáadott érték-adóval kapcsolatos mentességére, kedvezményére, így ez a tagállamok számára – jelenleg még – mozgásteret biztosít. A Bizottság az IP/03/633 sajtóközleményében az áfa-mentesség eltörlése mellett érvel, álláspontja szerint az egyetemes postai szolgáltatók áfafizetési kötelezettség alóli kivételezettsége az egyéb postai szolgáltatók és a nemzeti közszolgáltató között megjelenő versenyt erősen torzítja.⁷⁸ A kérdés rendezésére vonatkozó javaslatát is előterjesztette.⁷⁹

A Bíróság is foglalkozott már az egyetemes postai szolgáltató közszolgálati kötelezettségével kapcsolatos adókedvezmény, mint állami támogatás kérdésével. A francia La Poste-ra vonatkozó rendelkezést, amely szerint adóalapja a bevételeknek csupán a 85%-a kell hogy legyen, a Bizottság nem tartotta a 87. cikk szerinti állami támogatásnak, ugyanis véleménye szerint az nem éri el az általános gazdasági érdekű szolgáltatás közszolgálati kötelezettségéből eredő költségeket. A megtámadott határozatot felülvizsgáló Elsőfokú Bíróság – arra hivatkozva, hogy a Bizottságot a 86. cikk (2) bekezdése alapján széles diszkrecionális jogkör illeti meg – a döntést érdemben megerősítette. Ezzel azonban a Bíróság az adókedvezményt állami támogatásként értékelte, tehát a 86. cikk (2) bekezdésére való hivatkozással azt tulajdonképpen az EKSZ 87. cikke alá sorolta.⁸⁰ A megfellebbezett ítéletet utóbb a Bíróság is jóváhagyta.⁸¹

VII. Összegzés

Munkánk során a versenyszabályok postai ágazatban történő alkalmazásának elméleti és gyakorlati kérdéseit vettük sorra. Törekvésünk volt, hogy – ahol lehetséges – gyakorlati példákon, jogeseteken, szabályozási instrumentumok keresztül is bemutassuk az Európai Közösség intézményei által megalkotott elméleti modell kereteit, jellemzőit, működését. Úgy érezzük, hogy egy kérdés megfogalmazásával, illetve az arra adott személyes válaszunkkal még adósak vagyunk. Ez a kérdés pedig valahogyan úgy fogalmazható meg, hogy: „Van-e a versenyszabályok postai ágazatban történő alkalmazásának valós jóléti többletteremtő képessége?” Személyes válaszuk pedig határozottan az: „Igen.” Igen annak ellenére, hogy tudatában vagyunk annak, hogy 2008. első felében Magyarországon a postai szolgáltatásokat igénybevevők széles tömege még nem tapasztalhatja meg ennek realitását. Ez azonban – véleményünk szerint – nem az elméleti – és a Közösség egyes tagállamaiban már gyakorlatban is megnyilvánuló –

⁷⁷ A Tanács 77/388/EGK (hatodik) irányelve a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – közös hozzáadott értékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapítás (OJ L145., 1977. 06. 13., 1–40.)

⁷⁸ Roland Berger: Kormányzati... 152.

⁷⁹ A postai szolgáltatásokra kivett hozzáadott érték-adóról szóló 77/388/EGK irányelv módosításáról COM(2004) 468 végleges, 2004. 07. 08.

⁸⁰ MORVAYNÉ-TÓTH i. m. 41.; TÓTH i. m. 542.

⁸¹ 1998. március 25-i ítélet a C-174/97. számú ügyben (ECR 1998. I-01303.)

versenyszabályok hiányossága, hanem az egyetemes postai szolgáltatás területén tapasztalható valós piaci verseny magyar gyakorlatának hiányával okolható. Minden bizonnyal azonban csak idő kérdése, hogy válaszukhoz már ne kelljen magyarázatot fűznünk, hiszen az Európai Közösség egyértelműen elkötelezett a postai szolgáltatási piac liberalizációja mellett. A liberalizáció pedig együtt jár majd a szolgáltatásokat igénybevevőknek – a ma tapasztalhatónál – szélesebb körű választási szabadságával, a postai szolgáltatásokat ellátóknak – a ma tapasztalhatónál – valósabb szolgáltatói szemléletével, a szolgáltatások árában és ellátásának minőségében fennálló versenyel. Minden bizonnyal már az előttünk álló néhány évben is több nehéz kérdéssel kell majd szembesülnünk a piaci logika diktálta fejlemények miatt, sőt a liberalizáció természeténél fogva másként érinti majd pl. az alföldi tanyavilágban élő polgárokat, mint pl. a rendszeresen, visszatérően nagy postai küldeményforgalmat generáló közműszolgáltatókat.

A dolgozat elkészítése után levont következtetésünk, hogy az összetársadalmi érdekeknek – a postai szolgáltatások esetében is – a monopóliummal már nem terhelt piac létezése, az egymással tisztességesen (!) versenyző minél több szolgáltató jelenléte felel meg, hiszen a monopólium már csak természetéből adódóan is jóléti veszteséggel jár együtt. A tisztességes verseny pedig a versenyszabályok elismerését, gyakorlati alkalmazását és megtartását jelenti. Számunkra nem kétséges, hogy Magyarországon is az ennek az iránynak megfelelően kell a postai szabályozást megváltoztatni. Sőt, inkább átalakítani. Az igazi kérdés nem is ez, hanem az, hogy melyik az erre legoptimálisabb időpont.