



1054 Budapest, Alkotmány u. 5.

Levélcím: 1391, Budapest 62. Pf. 211

Telefon: (06-1) 472-8865, **Fax:** (06-1) 472-8860

Ügyszám: Vj/32/2012.

Iktatószám: Vj/32-155/2012.

NYILVÁNOS VÁLTOZAT!

A Gazdasági Versenyhivatal eljáró versenytanácsa a dr. B. P. jogtanácsos által képviselt **Magyar Posta Zrt.** (1138 Budapest, Dunavirág utca 2-6.) eljárás alá vont vállalkozás ellen gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának feltételezett megsértése miatt indult versenyfelügyeleti eljárásban meghozta az alábbi

v é g z é s t.

Az eljáró versenytanács az eljárást megszünteti.

A végzés felülvizsgálatát a kézhezvételtől számított nyolc napon belül a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz címzett, de a Gazdasági Versenyhivatalnál benyújtandó vagy ajánlott küldeményként postára adott jogorvoslati kérelemmel lehet kérni. A kérelmet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nem peres eljárásban bírálja felül, amely során kizárólag okirati bizonyításnak van helye, azonban a bíróság a feleket a szükségeshez képest meghallgathatja.

I n d o k o l á s

I.

A versenyfelügyeleti eljárás tárgya

- 1) A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) 2012. április 24-én versenyfelügyeleti eljárást indított a Magyar Posta Zrt. (a továbbiakban: Magyar Posta) ellen, mert a rendelkezésére álló információk alapján felmerült annak gyanúja, hogy a Magyar Posta az egyetemes postai szolgáltatások piacán fennálló erőfölényes helyzetét használja fel annak érdekében, hogy a nem postai szolgáltatások körébe tartozó címezetlen reklámküldemények piacán jelen lévő versenytársainak kiszorítására alkalmas túlzottan alacsony árakat alkalmazzon, mely magatartásával a Magyar Posta a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tptv.) 21. § h) pontjában foglalt tényállás megvalósításával valószínűsíthetően megsértette a Tptv. 21. § szerinti tilalmat. A versenyfelügyeleti eljárás kiterjedt a Magyar Posta által a címezetlen reklámküldemények piacán 2008. január 1-jétől kezdődően az eljárást indítóvégzés kibocsátásának napjáig (2012. április 24-ig) tanúsított magatartására.

- 2) A versenyfelügyeleti eljárás megindítását követően a GVH észlelte, hogy a Magyar Posta 1) pont szerinti magatartása alkalmas lehet az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 102. cikke a) pontjának megsértésére is. Ezért a GVH 2012. május 10-én a vizsgálatot kiterjesztette annak vizsgálatára, hogy a Magyar Posta 1) pont szerinti magatartása megsértette-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 102. cikke a) pontjában foglaltakat.
- 3) A GVH rendelkezésére álló információk szerint a Magyar Posta által tanúsított 1) pont szerinti magatartás az eljárásindítás 2012. április 24-i időpontját követően is folytatódott, így az a 2012. április 24-ét követő időszak tekintetében is valószínűsíthetően alkalmas volt arra, hogy a Tptv. 21. § h) pontjában foglalt tényállás megvalósításával megsértse a Tptv. 21. § szerinti tilalmat. Ezért a GVH 2013. július 5-én a vizsgálatot kiterjesztette a Magyar Postának a 2012. április 24-ét követő és 2013. június 30-áig terjedő 1) pont szerinti magatartására is.
- 4) A GVH rendelkezésére álló információk alapján a Magyar Posta 1) pont szerinti magatartása a Tptv. 21. § i) pontjában foglalt tényállás megvalósításával is valószínűsíthetően megsértette a Tptv. 21. § szerinti tilalmat, mivel a Magyar Postának ez a magatartása a címezetlen reklámküldemények kézbesítésének piacán jelen lévő versenytársainak kiszorítása, illetve piaci pozíciójának gyengítése révén alkalmas lehetett arra is, hogy előbbi versenytársainak a korábban fenntartott szolgáltatások 2013. január 1-jével megnyíló piacára történő belépését is akadályozza. Ezért a GVH a 2013. november 22-én a vizsgálatot kiterjesztette annak vizsgálatára is, hogy a Magyar Posta a Tptv. 21. § i) pontjában foglalt tényállás megvalósításával megsértette-e a Tptv. 21. § szerinti tilalmat.

A. **TÉNYÁLLÁS**

II. **A Magyar Posta tevékenysége**

- 5) A Magyar Posta 100 százalékos állami tulajdonú részvénytársaság. Az állam nevében a tulajdonosi jogokat 2008. január 1-jétől a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.), mint egyedüli részvényes gyakorolja.
- 6) A Magyar Posta elsődleges feladata a törvényben meghatározott egyetemes postai szolgáltatás ellátása. A postai szolgáltatások nyújtásának jogszabályi kereteit 2012. december 31-éig a postáról szóló 2003. évi CI. törvény (a továbbiakban: régi Postatv.) határozta meg, 2013. január 1-jétől pedig a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: új Postatv.) szabályozza.
- 7) A Magyar Posta – egyetemes postai szolgáltatáson kívüli – további főbb tevékenységei: az egyéb levélpostai szolgáltatások, csomagpostai és logisztikai szolgáltatások, hírlapterjesztés, kereskedelmi tevékenység (elsősorban pénzügyi értékcikkek, szerencsejátékok és mobiltelefon feltöltő kártya kereskedelme) és pénzügyi szolgáltatások (pénzforgalmi szolgáltatások, banki és befektetési szolgáltatások, biztosítási szolgáltatások).
- 8) A Magyar Posta a vizsgált időszak minden egyes évében [üzleti titok] milliárd forintot megközelítő nettó árbevételt ért el, melynek az egyes években mintegy [üzleti titok] százaléka származott a címezetlen reklámküldemény kézbesítési tevékenységből.

A postai szolgáltatások besorolása és nyújtásának jogszabályi feltételei

- 9) A régi Postatv. szabályozásában a postai szolgáltatás az alábbi kategóriákra volt osztható [4. § (2)].
- egyetemes postai szolgáltatás
 - fenntartott szolgáltatás
 - nem fenntartott szolgáltatás
 - nem egyetemes postai szolgáltatás
- 10) A régi Postatv. értelmében az egyetemes – de nem fenntartott szolgáltatási körbe tartozó – postai szolgáltatás a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) által adott engedély alapján volt nyújtható, fenntartott szolgáltatás nyújtására kizárólagosan a Magyar Posta volt jogosult, míg nem egyetemes postai szolgáltatást az NMHH részére tett bejelentés alapján bármely vállalkozás jogosult volt nyújtani [8. §-a (2), (3); 9. §-a (1); 10. §-a (1)]. A Magyar Posta részére az egyetemes postai szolgáltatás nyújtása nemcsak lehetőség, de egyben jogszabályi kötelezettség is.
- 11) Az **új Postatv.** az alábbiak szerint módosította a postai szolgáltatások körébe tartozó szolgáltatások kategóriáit (5. §):
- egyetemes postai szolgáltatás
 - egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő postai szolgáltatás
 - egyetemes postai szolgáltatást nem helyettesítő postai szolgáltatás
- 12) Egyetemes postai szolgáltatóként 2020. december 31-éig továbbra is kizárólagosan a Magyar Posta került kijelölésre [18. § (1)]. Egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő postai szolgáltatást az NMHH engedélye alapján bármely magyarországi székhelyű vagy az EU valamely tagállamában letelepedett és Magyarországon telephellyel rendelkező, jogi személyiségű gazdasági társaság nyújthat [9. § (1); 11. § (1)]. Az egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő postai szolgáltatás mindössze annyiban különbözik az egyetemes postai szolgáltatástól, hogy előbbihez nem fűződik szolgáltatásnyújtási kötelezettség [7. § (1)]. Egyetemes postai szolgáltatást nem helyettesítő postai szolgáltatást az NMHH részére tett bejelentés alapján bármely gazdálkodó szervezet jogosult végezni [9. § (1), 10 § (1)].
- 13) Előbbieket következében tehát a korábban fenntartott szolgáltatási körbe tartozó postai szolgáltatást – a hivatalos levéllel kapcsolatos postai szolgáltatások kivételével – 2013. január 1-jétől kezdődően elvileg bármely magyarországi székhelyű vagy telephelyű gazdasági társaság is jogosult nyújtani, amennyiben az új Postatv.-ben foglalt feltételeknek megfelel és a szolgáltatás nyújtására vonatkozó engedélyt megkapja az NMHH-től. Ilyen engedély kiadására ezideig nem került sor, így a Magyar Postának sem az egyetemes postai szolgáltatások, sem a korábban fenntartott körbe tartozó postai szolgáltatások vonatkozásában nincs jelenleg versenytársa.

III.

A címetlen reklámküldemények kézbesítése

A tevékenység főbb jellemzői

- 14) A címetlen reklámküldeményeket a vállalkozások termékeik és szolgáltatásaik értékesítésének előmozdítása céljából terjesztik a lakosság körében. Ennek első fázisa a reklámküldemények grafikai megtervezése, majd ezt követően kerül sor a reklámküldemények nyomdai kivitelezésére/nyomtatására, végül a kész reklámkiadványok terjesztőkön keresztül jutnak el a lakossághoz. Előfordul, hogy valamely vállalkozás mindhárom szolgáltatást nyújtja egyszerre, azonban gyakoribb, hogy ezen szolgáltatások elkülönülnek, és a kézbesítést végző vállalkozások kizárólag kézbesítési szolgáltatást nyújtanak.
- 15) A címetlen reklámküldemények nem egyedi küldeményekként kerülnek kezelésre, mint a címzett küldemények, azok jellemzően kötegek¹ formájában kerülnek felvételre, feldolgozásra és szállításra. Kézbesítésük történhet levélszekrénybe vagy gyűjtőládába.²
- 16) A címetlen reklámküldemények kézbesítésének forgalma a vizsgált időszakban érezhetően csökkent, melyhez hozzájárult, hogy a megbízói oldalon jelentős piaci szereplők vonultak ki a magyar piacról (2012-ben a Cora, 2013-ban a Profi, a Bricostore és a Match).
- 17) A forgalom árbevételben mérve jobban csökkent, mint volumenben, ami annak következménye, hogy a címetlen reklámküldemények kézbesítésének átlagos egységárai csökkenő tendenciát mutatnak. 2008-ban 1 db címetlen reklámküldemény kézbesítése átlagosan még több mint [üzleti titok] Ft-ba került, 2013-ban pedig már kevesebb, mint [üzleti titok] Ft-ba.
- 18) A címetlen reklámküldemények kézbesítésének megrendelői jellemzően vállalkozások, melyek vásárlásösztönző céllal juttatják el a fogyasztók felé a küldeményeket/szórólapokat.
- 19) A címetlen reklámküldemények terjesztésére a megbízók jellemzően határozott idejű szerződést kötnek³, amelyek lejártakor általában újabb (nyílt vagy meghívásos) tender kerül kiírásra. Ezek a tenderek általában két fordulósak; az első fordulóban a pályázók feltérképezése, megismerése, a kínált szolgáltatási paraméterek meghatározása a fő cél, a második forduló már kizárólag a vállalási díjakról szól. Az áron kívüli paraméterek (terjesztési határidők tartása, ellenőrzések, felelősségvállalás, dedikált kapcsolattartó, terjesztésre vonatkozó javaslatok, javaslatok az optimalizálásra, térképes támogatás) olyan minimális jellemzők, amelyek nélkül sikeresen nem lehet indulni egy pályázaton. Ezek a jellemzők ugyanakkor a döntéshozatalnál együttesen maximum 20-30 százalékos súlyt képviselnek, míg az ár 70-80 százalékos súllyal esik latba. A díjak meghatározásakor fontos szempont az is, hogy a terjesztést levélszekrénybe vagy gyűjtőládába kéri az

¹ A Magyar Posta „Belföldi címetlen reklámkiadvány technológiai folyamata” (Vj/32-84/2012. sz. irat 10/A. sz. melléklete) értelmében kötegek minősülnek „azon reklámkiadvány egységek, melyek – a rendeltetési helyekre történő továbbításhoz – megfelelően előkészítésre kerültek (településenkénti rendezettségük, kötegfedőlappal ellátottak).”

² Gyűjtőládás terjesztés esetén nem kell minden egyes levélszekrénybe külön szórólapot tenni, hanem – pl. egy adott lépcsőházra – meghatározott darabszámot egy csomóban kell elhelyezni a kihelyezett gyűjtőládában.

³ Vj/32-39/2012. sz. irat 6. pont

ügyfél⁴. A gyűjtőládába történő terjesztés technológiai előnyt jelent a kézbesítés során, ezért ügyfélelvárás, hogy e könnyebbségnek az árakban is tükröződnie kell.

- 20) Az eljárás során megkeresett megrendelők adatszolgáltatásai alapján ugyanakkor az is megfigyelhető, hogy nem minden megrendelő és nem minden esetben ír ki pályázatot a címezetlen reklámküldemények kézbesítésére vonatkozóan. Egyes cégek a meglévő terjesztővel fennálló jó kapcsolatra tekintettel nem változtatnak a terjesztő személyén, míg mások tender kiírása nélkül kérnek be ajánlatot néhány cégtől és annak alapján döntenek a szerződéskötésről.

A címezetlen reklámküldemények kézbesítését végző vállalkozások

- 21) A címezetlen reklámküldemények kézbesítésével a vizsgált időszakban 5 jelentősebb – országosan tevékenykedő – vállalkozás foglalkozott: a Feibra Kft. (a továbbiakban: Feibra), a Magyar Posta, a Lapterjesztő Kft. (a továbbiakban: Lapterjesztő), a DM Hungary Kft. (a továbbiakban: DM Hungary) (illetve a DMH Magyarország Kft.; a továbbiakban: DMH) és a MédiaLOG Zrt. (a továbbiakban: MédiaLOG). Mellettük több kisebb vállalkozás is végzett címezetlen reklámküldemény kézbesítési tevékenységet.
- 22) A Feibrát 1990-ben alapították az osztrák Feibra Rt. leányvállalataként. 2005 őszén az Osztrák Posta közvetlen irányítást biztosító (100 százalékos) befolyást szerzett a Feibrában. A Feibra tevékenységében kezdettől jelentős szerepet játszott a címezetlen reklámküldemények kézbesítése. A Feibra komplex ún. info.Post+ szolgáltatása keretében vállalja klasszikus szórólapok, kreatív, egyedi megoldások tervezését és komplett nyomdai kivitelezését, valamint az anyagok ezt követő terjesztését.⁵
- 23) A Magyar Posta a kiadványok előállításával nem foglalkozik, csak kézbesítést végez az ország egész területén (több esetben az országhatáron kívül, a határ menti régiókban is). A Magyar Posta címezetlen reklámküldemények kézbesítésével kapcsolatos magatartásának részletes ismertetését a IV. rész tartalmazza.
- 24) A Lapterjesztő 1995-ben került megalapításra kifejezetten címezetlen reklámküldemények/szórólapok terjesztésére⁶. A vállalkozás nem kizárólag reklámküldemények kézbesítésével foglalkozik, hanem komplex szolgáltatás keretében a terjesztés mellett grafikai tervezési és a nyomdai kivitelezési szolgáltatást is nyújt. A szórólapok- és reklámküldemények terjesztését a társaság 2009 májusától országos lefedettségű franchise rendszer keretében végzi⁷. A cégnyilvántartás adatai szerint a Lapterjesztő 2013. április 23-án felszámolási eljárás alá került.
- 25) A Pannon Lapok Kft. tulajdonában álló DMH 2011 októbere óta foglalkozik címezetlen reklámküldemények kézbesítésével⁸. Ezt megelőzően címezetlen reklámküldemények kézbesítésével a vele egy vállalkozáscsoportba tartozó DM Hungary foglalkozott. A DM Hungary fizetésektelen helyzetbe, majd 2012 decemberében felszámolás alá került. (A két vállalkozás tevékenysége 2011 októbere és 2012 januárja között a címezetlen reklámküldemények piacán párhuzamos volt.) A DMH nem jogutódja a DM Hungary-nak, ugyanakkor mindkét vállalkozás a Pannon Lapok Társaság Kiadói Kft. csoport kizárólagos

⁴ A Magyar Posta nyilatkozata szerint a legnagyobb megrendelő [üzleti titok] elvárása a gyűjtőládába történő terjesztés, míg több ügyfél esetében a levélszekrénybe történő kézbesítés egyre fontosabb.

⁵ Vj/32-33/2012. sz. irat 2. pont

⁶ <http://www.lapterjeszto.hu/index.php?a=108>

⁷ <http://www.lapterjeszto.hu/index.php?a=11>

⁸ Vj/32-37/2012. sz. irat

tulajdonában áll. (A későbbiek során „DMH” név alatt szereplő részesedési adatok 2011 végéig a DM Hungary, 2012 elejétől pedig a DMH részesedési adatait tartalmazzák.)

- 26) Az előfizetéses hírlapok kézbesítésével foglalkozó MédiaLOG 2010 decemberében döntött a címetetlen reklámküldemények piacára történő belépésről, majd 2011-től szolgáltatási köreit kibővítette: a címetetlen reklámküldemény terjesztésén túlmenően a szórólap terjesztési és kiscsomag kézbesítési tevékenységgel is foglalkozik.⁹

Forgalmi részesedések

- 27) Az eljárás során a vizsgálók felhívták a Magyar Postát, valamint előzőek szerinti jelentősebb versenytársait, hogy becsüljék meg a címetetlen reklámküldemények kézbesítésével foglalkozó vállalkozások forgalmi részesedéseit a vizsgált (2008-2013 közötti) időszakban. A részesedések alakulására vonatkozóan a Magyar Posta, a Feibra és a MédiaLOG tudott értékelhető adatokkal szolgálni, melyek között kisebb-nagyobb eltérések voltak. A három vállalkozás által adott becslések átlagát az 1. táblázat mutatja be.

Forgalmi részesedés becslés (Feibra, Magyar Posta, MédiaLOG átlag) volumenben mérve						
Vállalkozás	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Magyar Posta	22,04%	22,22%	23,69%	24,39%	27,19%	30,37%
Feibra	36,27%	48,75%	44,37%	43,27%	34,52%	44,59%
Lapterjesztő	8,80%	11,70%	12,88%	11,67%	9,18%	1,02%
DMH	6,41%	8,15%	9,94%	10,43%	12,71%	12,35%
Média Log	-	-	-	0,10%	9,63%	1,47%
Egyéb	11,86%	9,18%	13,41%	14,04%	9,83%	10,14%

1. táblázat

- 28) A 2012. és 2013. év forgalmi részesedés változásaihoz az alábbi jelentősebb ügyfélmozgások járultak hozzá :

– 2012. évben:

- a [üzleti titok] terjesztésbe került¹⁰:
 - a [üzleti titok] tól: [üzleti titok] , [üzleti titok], [üzleti titok] és a [üzleti titok]
 - a [üzleti titok] tól: [üzleti titok] és [üzleti titok]
- a [üzleti titok] terjesztésébe került:
 - a [üzleti titok] tól: [üzleti titok]
- a [üzleti titok] terjesztésébe került:
 - a [üzleti titok] tól: [üzleti titok]

– 2013. évben:

- a [üzleti titok] terjesztésébe került:
 - a [üzleti titok] tól: [üzleti titok]
- a [üzleti titok] terjesztésébe került:
 - a [üzleti titok] tól és a [üzleti titok]: [üzleti titok]

⁹ Vj/32-35/2012. sz. irat 1. és 7. pont

¹⁰ a Magyar Posta Zrt. által a Vj/32-105/2012. sz. irat melléklete alapján

Piacra lépés lehetősége és korlátai

- 29) A címetetlen reklámküldemények piacára történő belépés kapcsán jogi korlátok nem azonosíthatóak. A piacra történő belépés nincs sem engedélyhez, sem bejelentéshez kötve, továbbá jogszabály nem tartalmaz olyan előírásokat, melyek megnehezítenék vagy költségessé tennék a szolgáltatás nyújtásának megkezdését.
- 30) A címetetlen reklámküldemények kézbesítésének piacára történő belépést gazdasági korlátok sem nehezítik jelentősen. A szolgáltatás megkezdéséhez nem szükséges nagyobb beruházást eszközölni, saját kézbesítési hálózatot kiépíteni, mert a piacon jelen lévő vállalkozások többsége alvállalkozók igénybevételével végzi a szolgáltatást.
- 31) A címetetlen reklámküldemények piacára történő belépés különösen egyszerű, ha a vállalkozás csak kis földrajzi területen kíván terjeszteni, maga a kézbesítés kis területen általános szállító eszközökkel megkezdhető.¹¹ Ahogy a vállalkozás nő, úgy válnak szükségessé beruházások a továbblépéshez, nagyobb területek ellátásához: így esetlegesen raktárépületek, egységképző eszközök és járművek a szállításhoz. A szolgáltatási kapacitás növelésével a költségek is arányosan növekednek.
- 32) Előbbiekre figyelemmel – egy kis léptékű belépés esetén – nem merülnek fel jelentősebb „elsüllyedt költségek”, melyek akár a piacra történő belépést, akár az onnan való kilépést megnehezítenék, ahogyan ezekre volt is példa az eljárásban vizsgált időszak során.

IV.

A Magyar Posta címetetlen reklámküldemény kézbesítési tevékenysége

A kézbesítési rendszer

- 33) A Magyar Posta a címetetlen reklámküldemények kézbesítéséhez saját terjesztői hálózatán kívül a Postapartnerek¹² hálózatát, valamint a 100 százalékos tulajdonában lévő Posta Kézbesítő Kft. (a továbbiakban: POKÉZ) szolgáltatását veszi igénybe.
- 34) A Magyar Posta reklámküldemény terjesztési rendszerét az 1. ábra szemlélteti¹³:

[üzleti titok]

1. ábra – Magyar Posta reklámküldemény kézbesítési rendszere

- 35) A POKÉZ-zel a Magyar Posta vállalkezési típusú szerződést kötött a címetetlen reklámküldemények kézbesítésére, mely szerződés értelmében a POKÉZ tevékenysége ellátásához alvállalkozókat vehet igénybe. Az alvállalkozókkal a POKÉZ áll közvetlen szerződéses kapcsolatban; a Magyar Posta és az alvállalkozók között szerződéses kapcsolat nincs.
- 36) A Magyar Posta a POKÉZ részére a kézbesített reklámküldeményekkel arányos kézbesítési díjat fizet. Az alvállalkozók kiválasztását és díjazását, valamint indokolt esetben a (pl. a

¹¹ Vj/32-39/2012. sz. irat 11. pont

¹² Postapartnerek a Magyar Posta Zrt.-vel postai szolgáltatás nyújtására vonatkozóan – jellemzően a kistéleplések területén – szerződést kötött vállalkozások, vagy akár önkormányzatok.
(<http://www.faluszovetseg.hu/postapartner.pdf>).

¹³ Vj/32-14/2012. sz. irat 11. pont

feladóval közösen megtartott ellenőrzés nem megfelelő eredményéből adódó) kártérítés alvállalkozókra történő továbbhárítását a POKÉZ az alvállalkozóival kötött szerződés alapján végzi. A Magyar Posta kompetenciája e tekintetben arra terjed ki, hogy például nem megfelelő minőségű, illetve hibás teljesítés esetén kezdeményezheti a POKÉZ-nél az érintett alvállalkozó leváltását.

- 37) Az alvállalkozók nem kizárólagos szerződéses kapcsolatban állnak a POKÉZ-zel, azok más társaságok (pl. Feibra, MédiaLOG) részére is végezhetnek terjesztési tevékenységet¹⁴. Az alvállalkozói díjak kialakításában így fontos szerepet játszik, hogy azonos területen és azonos időben ugyanaz az alvállalkozó több megbízó kiadványát is kézbesíti.
- 38) A POKÉZ egymással párhuzamosan több címetlen reklámküldemény kézbesítést végző vállalkozással állt szerződéses kapcsolatban a vizsgált időszakban: 2008 januárja és 2010 decembere között a [üzleti titok]¹⁵, 2011 januárja és decembere között pedig a [üzleti titok]¹⁶.
- 39) A POKÉZ-en kívül vállalkozásban végzett tevékenységként a Postapartnerek is részt vesznek a címetlen reklámküldemények felvételében és kézbesítésében.¹⁷ A Postapartnerek esetében alvállalkozók igénybevétele nem jellemző, a Postapartnerek részére a Magyar Posta kézbesítési „darabdíjat” fizet.
- 40) A vizsgált időszakban a 2. táblázatban foglaltak szerint alakult a Magyar Posta által terjesztett címetlen reklámküldemények kézbesítésének megoszlása a saját hálózata, a Postapartnerek és a POKÉZ között¹⁸:

Kézbesítés arány			
Időszak	Postai kézbesítés	Postapartneri kézbesítés	POKÉZ kézbesítés
2008	[üzleti titok]%	[üzleti titok]%	[üzleti titok]%
2009	[üzleti titok]%	[üzleti titok]%	[üzleti titok]%
2010	[üzleti titok]%	[üzleti titok]%	[üzleti titok]%
2011	[üzleti titok]%	[üzleti titok]%	[üzleti titok]%
2012	[üzleti titok]%	[üzleti titok]%	[üzleti titok]%
2013 I-VI.	[üzleti titok]%	[üzleti titok]%	[üzleti titok]%

2. táblázat

A kézbesítési költségek

- 41) A címetlen reklámküldemények kézbesítése kapcsán alapvetően az alábbi típusú költségek merülhetnek fel:
- szállítási költség nyomdából a címetlen reklámküldemény terjesztését végző vállalkozás raktárába,
 - kézbesítés előkészítésével (expediálásával) kapcsolatos költségek,

¹⁴ Vj/32-83/2012. sz. irat 9. pont

¹⁵ Vj/32-83/2012. sz. irat 2. sz. melléklet

¹⁶ Vj/32-83/2012. sz. irat 2. sz. melléklet

¹⁷ Vj/32-39/2012.sz. irat 7. pont

¹⁸ Vj/32-17/2012. sz. irat 11. pont

- szállítási költség a terjesztés helyszínére,
- végterjesztés költségei.¹⁹

- 42) A Magyar Posta nyilatkozata²⁰ szerint a volumennel arányosan változó költségek körébe kizárólag a kézbesítés folyamatában kimutatható költségek, így az [üzleti titok], illetve a [üzleti titok] tartozik. (Az egy reklámküldeményre eső egységköltség az egyes partnerek – saját kézbesítők, POKÉZ és Postapartnerek – részére az adott évben fizetett teljes díj és a partner által kézbesített volumen hányadosaként került meghatározásra. A Magyar Posta címezetlen reklámküldemények kézbesítésével összefüggő átlagos változó költsége (average variable cost, a továbbiakban: AVC) pedig az egyes partnerek részére fizetett átlagos darabdíjnak a terjesztett volumen partnerek közötti megoszlásával súlyozott átlaga.) A vizsgálat egyes éveiben a Magyar Posta változó költségei a 3. táblázatban foglaltak szerint alakultak²¹:

Egyes partnerek részére fizetett átlagos díj (Ft/db)					
Megnevezés	2008	2009	2010	2011	2012
Saját kézbesítő	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
POKÉZ	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
Postapartner	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
Volumennel súlyozott átlagos változó költség	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]

3. táblázat

- 43) A Magyar Posta az állandó költségek körébe sorolta²² a [üzleti titok], [üzleti titok] és [üzleti titok] összefüggő költségeket, valamint a [üzleti titok] költségeket, figyelemmel arra, hogy ezek a – volumenváltozástól függetlenül – csak a szolgáltatás nyújtás meglétéhez köthetőek. A kézbesítéssel összefüggésbe hozható előbbi költségek egy része ugyanakkor – csak úgy, mint a változó költségek - ún. elkerülhető költség²³, mert ha a Magyar Posta nem végezne címezetlen reklámküldemény kézbesítési tevékenységet, akkor ezek a költségek nem merülnének fel. A Magyar Posta címezetlen reklámküldeményeivel kapcsolatban felmerülő átlagos elkerülhető költsége (average avoidable cost, a továbbiakban: AAC) a 42) pont szerinti AVC és az állandó költségek elkerülhető része egy darabra eső mértékének összege. A Magyar Posta címezetlen reklámküldeményekhez kötődő átlagos teljes költségét (average total cost, a továbbiakban: ATC) pedig a szolgáltatásnyújtás változó költségeinek és az egy darabra jutó összes állandó költségnek az összege.

¹⁹ A költségfelosztásra vonatkozó elveket és az azokban a vizsgált időszakban bekövetkezett változásokat a Vj/32-105/2012. sz. irat 7. pontja tartalmazza részletesen.

²⁰ Vj/32-39/2012. sz. irat 2. pont

²¹ Vj/32-88/2012. és Vj/32-105/2012. sz. irat melléklet

²² Vj/32-39/2012. sz. irat: Az állandó költségek körében a Magyar Posta állandó közvetlen költségként az ún. marketingköltségeket, állandó közvetett költségként pedig a kiadványok felvételével és feldolgozásával kapcsolatos költségeket vette figyelembe (részletesebben lásd: Vj/32-105/2012. sz. irat 8. pont).

²³ Az elkerülhető költségek meghatározása a kézbesítés állandó költségeinek részletes vizsgálatával került meghatározásra. A postánként háznál kézbesített mennyiségi adatok és a kézbesítéshez szükséges normaperc alapján történt a kézbesítéshez szükséges létszám postánkénti meghatározása. Ahol a szükséges létszám elérte a fél főt, ott fél vagy egész fős létszám megtakarítás került figyelembe vételre. Az így meghatározott létszámhoz tartozó költség az elkerülhető költség. Amely postán a szükséges létszám nem érte el a fél főt, ott a kézbesítéshez kapcsolódó költségek állandók, de nem elkerülhetők, így a címezetlen reklámküldemény kézbesítési tevékenység megszüntetésével sem kerülhetnének kivonásra. (Vj/32-105/2012. sz. irat 8. pont)

- 44) A Magyar Posta címezetlen reklámküldemények kézbesítéséhez kapcsolódó előzőek szerinti költségeit a vizsgált időszak egyes éveire nézve a 4. táblázat foglalja össze.²⁴

Átlagos költségek (Ft/db)					
Megnevezés	2008	2009	2010	2011	2012
Átlagos változó költség (AVC)	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
Átlagos elkerülhető költség (AAC)	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
Átlagos teljes költség (ATC)	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]

4. táblázat

Kézbesítési díjak

- 45) A Magyar Posta különböző árazást alkalmaz ügyfelei felé egyrészt a terjesztendő mennyiségtől, másrészt attól függően, hogy eseti vagy rendszeres terjesztésre vonatkozó megbízásról van szó.
- 46) Az előbbiektől függvényében a Magyar Posta címezetlen reklámküldemény kézbesítése során alkalmazott árai az alábbi három módon kerülnek szabályozásra:
- az Általános Szerződési Feltételekben (a továbbiakban: ÁSZF),
 - az éves „Reklámkiadvány tarifában”,
 - a címezetlen reklámküldemények kézbesítésére vonatkozó egyedi szerződésekben.
- 47) A Magyar Posta az ÁSZF-ben meghatározott árakat azon ügyfelekkel szemben alkalmazza, melyek 1.000 db-ot (2011.október 14-étől 5.000 db-ot) el nem érő számú, 250 g-ot meg nem haladó súlyú reklámküldemény egyszeri, külön szolgáltatás nélküli terjesztésére adnak megbízást és nem átutalással kívánnak fizetni. Ezen ügyfelekkel a Magyar Posta nem köt írásbeli szerződést, esetükben a szolgáltatás igénybevétele az ÁSZF mellékletét képező „Nyilatkozat” kitöltésével van lehetőség, az ÁSZF-ben meghatározott árakon.
- 48) A vizsgált időszakban hatályos ÁSZF-ek²⁵ alapján ezen ügyfélkör esetében az 5. táblázatban foglaltak szerint alakult a reklámküldemény terjesztés egységára.

Bruttó egységár (Ft/db)			
Súlykategória	2004-2009. között hatályos ÁSZF szerint	2010.01.01-től hatályos ÁSZF alapján	2011.10.14-től hatályos ÁSZF szerint
20 g-ig	5,50	5,50	5,50
50 g-ig	6,50	6,25	6,25
100 g-ig	7,50	7,00	7,00
150 g-ig	-	7,75	7,75
250 g-ig	8,50	8,50	8,50

5. táblázat

²⁴ A Vj/32-88/2012. sz. irat és Vj/32-105/2012. sz. irat mellékletei alapján.

²⁵ Vj/32-14/2012. sz. irat 1-3 sz. mellékletei.

- 49) Azon ügyfelekkel, melyek 1.000 db-ot (2011.október 14-étől 5.000 db-ot) meghaladó, illetve az adott naptári évre vonatkozóan rendszeres címezetlen reklámküldemény terjesztésére adnak megbízást a Magyar Postának, a Magyar Posta írásbeli szerződést köt. Ezen ügyfelek esetében a szolgáltatás ára az éves „Reklámkiadvány tarifában”²⁶ kerül meghatározásra attól függően, hogy az ügyfél eseti vagy rendszeres terjesztést vesz igénybe.
- 50) Az egységár a „Reklámkiadvány tarifában” terjesztett mennyiség és súly szerint kerül differenciálásra, továbbá megkülönböztetésre kerülnek az eseti terjesztés és a rendszeres terjesztés esetén alkalmazandó egységárak. A vizsgált időszakban alkalmazott árak nagyságrendjét a 6. és a 7. táblázat foglalja össze.²⁷

Eseti terjesztés esetén alkalmazott nettó egységárak (Ft/db)					
Db/súly	0-20 gr	21-50 gr	51-100 gr	101-250 gr	250 gr felett
10.000 db alatt	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
10.001-50.000 db	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
50.001-100.000 db	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
100.001-500.000 db	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
500.001-1.000.000 db	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
1.000.001-3.000.000 db	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
3.000.000 db felett	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]

6. táblázat

Rendszeres terjesztés esetén alkalmazott nettó egységárak (Ft/db)					
Db/súly	0-20 gr	21-50 gr	51-100 gr	101-250 gr	250 gr felett
10.000 db alatt	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
10.001-50.000 db	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]

²⁶ Vj/32-14/2012. sz. irat 4-6. sz. mellékletei

²⁷ A 2008., 2010. és 2011. évi címezetlen reklámkiadvány tarifa alapján

50.001-100.000 db	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
100.001-500.000 db	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
500.001-1.000.000 db	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
1.000.001-5.000.000 db	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
5.000.001-10.000.000 db	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
10.000.000 db felett	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]

7. táblázat

- 51) Az évi 1.000 db-ot (2011. október 14-étől 5.000 db-ot) meghaladó, illetve az adott naptári évre vonatkozóan rendszeres címetlen reklámküldemény terjesztését megrendelő ügyfelekkel, melyek esetében az éves vagy egyszeri nagyobb mennyiségű terjesztés indokolja, a Magyar Posta egyéni szerződést köt, mely szerződésekben a reklámküldemény tarifában meghatározott áraknál alacsonyabb, egyedi árak kerülnek meghatározásra.
- 52) A Magyar Posta címetlen reklámküldemények terjesztésére vonatkozóan kötött szerződéseiben²⁸ – ahogyan versenytársai szerződéseiben²⁹ is – nem egyetlen ár kerül meghatározásra, hanem egy összetettebb árazási rendszer, melyben a reklámküldemény terjedelme/mérete és súlya, a terjesztendő darabszám, illetve a terjesztési terület függvényében kerülnek meghatározásra a különböző egységárak.
- 53) A Magyar Posta és főbb versenytársai éves átlagos egységárait a 8. táblázat mutatja be. (Az árak az adott vállalkozás címetlen reklámküldemények terjesztéséből származó teljes éves nettó árbevételének a reklámküldemények adott évben terjesztett teljes mennyiségének hányadosaként kerültek meghatározásra. Ezen adatokat az adatszolgáltatásra felhívott versenytársak közül a Feibra³⁰ és a MédiaLOG³¹ tudta megküldeni, így az alábbiakban az ő éves átlagos egységáraik kerülnek összehasonlításra a Magyar Posta³² éves átlagos egységáraival.)

Címetlen reklámküldemények éves átlagos egységára (Ft/db)						
Vállalkozás	2008	2009	2010	2011	2012	2013 I-VI.
Magyar Posta	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]

²⁸ lásd pl. Vj/32-88/2012. sz. irat melléklete

²⁹ lásd pl. Vj/32-61/2012. sz. irat 4. pont

³⁰ Vj/32-33/2012. és Vj/32-109/2012. sz. irat alapján

³¹ Vj/32-25/2012. és Vj/32-108/2012. sz. irat alapján

³² Vj/32-88/2012. és Vj/32-105/2012. sz. irat alapján

	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
Feibra						
	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]	[üzleti titok]
MédiaLOG						

8. táblázat

Az árak és a költségek összehasonlítása

- 54) A Magyar Postának – nyilatkozata³³ szerint – a vizsgált időszak egyes éveiben legalább [üzleti titok], címezetlen reklámküldemény terjesztést igénybevevő ügyfele volt. Ezek közül a Magyar Posta által a [üzleti titok] felé a 2009-2012. években és a 2013. év első félévében érvényesített – az 53) pont szerint számított – éves egységárak alacsonyabbak voltak, mint az adott évi AAC-je. Ezen túlmenően a 2012. évben két ([üzleti titok] és [üzleti titok]), a 2013. év első félévében pedig hat ([üzleti titok], [üzleti titok], [üzleti titok], [üzleti titok], [üzleti titok], [üzleti titok]) ügyfele részére érvényesített a Magyar Posta AAC alatti éves átlagárát.
- 55) Ezen ügyfelek részére történő kézbesítés aránya a teljes címezetlen reklámküldemény kézbesítéshez képes a 2009-2012. években közel [üzleti titok] százalék volt, a 2013. év első félévében pedig meg is haladta az [üzleti titok] százalékot. Ez az arány azonban a 2009-2011. években kizárólag, a 2012. évben pedig gyakorlatilag teljes egészében a [üzleti titok] részére történt kézbesítésből származott (a további két AAC alatti áron kiszolgált vállalkozás részesedése a 2012. évben kézbesített mennyiségből ezrelékes nagyságrendű). A 2013. év első félévében AAC alatti árat fizető hat vállalkozás közül ugyanakkor a [üzleti titok] és az [üzleti titok] viszonylag jelentős ([üzleti titok], illetve [üzleti titok] szálék körüli) mértékben részesedett a féléves kézbesített mennyiségből (a további négy vállalkozás részesedése ezrelékes nagyságrendű volt).
- 56) A vizsgált időszakban folyamatosan növekvő számban voltak olyan ügyfelek, amelyek esetében a Magyar Posta az AAC feletti, de az ATC alatti árakat érvényesített. Az ilyen ügyfelek száma 2008-ban [üzleti titok], 2009-ben [üzleti titok], 2010-ben [üzleti titok], 2011-ben [üzleti titok], 2012-ben [üzleti titok], 2013. első félévében pedig [üzleti titok] volt. Az ilyen kézbesítések aránya az összes kézbesített mennyiségből a 2008. évben (amikor még nem volt AAC alatti kézbesítés) közel [üzleti titok] százalék volt, a vizsgált időszak további részében pedig – növekvő tendenciával – [üzleti titok] százalék körüli.
- 57) A Magyar Posta a vizsgált időszakban egyetlen ügyfele részére sem végezte a címezetlen reklámküldemény kézbesítést AVC alatti áron.

V.

A versenytársak véleménye

- 58) A Feibra nyilatkozata³⁴ szerint a Magyar Posta az egyetemes postai szolgáltatások piacán fennálló erőfölényes helyzetét használja fel annak érdekében, hogy a nem postai szolgáltatások körébe tartozó címezetlen reklámküldemények piacán jelen lévő versenytársait a címezetlen kézbesítési piacról kiszorítsa és a 2013. évi liberalizációt követően a címzett kézbesítési piacra történő belépést ellehetetlenítse. A Feibra szerint ezt

³³ Vj/32-88/2012. sz. irat

³⁴ Vj/32-33/2012. sz. irat 15. pont

támasztja alá egyebek mellett az is, hogy a korábbi években a címezetlen reklámküldemények piacán jelentős részesedéssel rendelkező Lapterjesztő 2012 májusában úgy döntött, hogy nem folytatja tevékenységét a reklámküldemények kézbesítési piacon, mely döntés háttérében a Feibra álláspontja szerint a Magyar Posta által 2011-ben indított kíméletlen, agresszív árazási stratégia áll, mely a versenyben maradáshoz minden piaci szereplőtől óriási erőfeszítéseket követel. Ez utóbbi stratégia következtében az értékesítési árszint esése – továbbá a piacméret zsugorodása és üzletvesztések – negatívan hatottak a Feibra eredményére is, melynek következtében a korábbi évek üzleti eredményei 2012-ben (mintegy 300 millió Ft mértékű) veszteségbe fordultak³⁵.

- 59) A Feibra ismertette³⁶ továbbá, hogy számára a címezetlen reklámküldemények piacán elért piaci pozíció a kiindulási pontja a címzett küldemények piacán kiépítendő szolgáltatások nyújtásának. A címezetlen reklámküldemények terjesztéséhez kötődő logisztikai képesség és kapacitás az alapja az általa 2009 augusztusa óta végzett integrált postai szolgáltatásnak is³⁷, és ezen alapokon kívánta – a piaci liberalizáció után – a címzett küldemények kézbesítéséhez kapcsolódó technológiai folyamatait továbbfejleszteni. Ez megfelel az Osztrák Posta általános stratégiai irányelveinek is, melyeket a közép-kelet-európai piacokon képvisel.
- 60) A MédiaLOG álláspontja³⁸ szerint piacra lépésével az elmúlt néhány évben fokozódott a verseny a reklámküldemények terjesztési piacon, különösen a postai liberalizáció közeledtével. A piacra lépést megelőzően a MédiaLOG úgy vélte, hogy a négy nagy szolgáltató teljes mértékben lefedte a piacot, ugyanakkor a MédiaLOG önköltségéhez képest magasabb vállalási áron. A MédiaLOG továbbá feltételezte, hogy a rendelkezésére álló „cold-set” nyomdai kapacitás is versenyelőnyt jelenthet számára. A piacra lépés során, illetve azt követően azonban azt tapasztalta, hogy a négy szolgáltató közül csak három esetben bizonyult helyesnek az önköltségre, és a kifizántható vállalkozói díjakra vonatkozó becslése. Az ügyfélszerzés során ugyanis a Magyar Posta részéről több esetben olyan árakkal szembesült, melyet a Magyar Posta korábban nem tudott nyújtani, illetve, melyek nem voltak indokoltak, amennyiben a MédiaLOG által ismert peremfeltételek – pl. feldolgozó-, szállítási- és végterjesztési költségek vonatkozásában – helyesek voltak. Előbbiekre tekintettel a MédiaLOG azt vélelmezi, hogy a Magyar Posta – a feltételezett kevésbé hatékony terjesztői hálózata ellenére – azért tud alacsonyabb vállalási árakat ajánlani, mert az egyéb tevékenységei bevételeiből „keresztfinanszírozza” a címezetlen küldemények terjesztését.

VI.

A Magyar Posta álláspontja

- 61) A Magyar Posta álláspontja³⁹ szerint a Tptv. 21. §-ának h) pontja szerinti jogsértést nem követte el, figyelemmel arra, hogy
- a címezetlen reklámküldemények piacán nem rendelkezik erőfölényes pozícióval;
 - nem alkalmazott a költségeihez viszonyítottan túlzottan alacsony árat, a címezetlen reklámküldemény szolgáltatás fajlagos (egy darabra eső átlagos)

³⁵ Vj/32-109/2012. sz. irat 8. pont

³⁶ Vj/32-33/2012. sz. irat 2. pont

³⁷ A vizsgálati jelentés alapján a Feibra jelenleg nem szerepel az NMHH integrált postai szolgáltatás nyújtására jogosult vállalkozások nyilvántartásában.

³⁸ Vj/32-25/2012. sz. irat 15. pont

³⁹ Vj/32-39/2012. sz. irat

költsége ugyanis nem haladja meg a Magyar Posta által alkalmazott díjak mértékét;

- nem jelenthető ki, hogy a címezetlen reklámküldemény terjesztésének finanszírozása érdekében a Magyar Posta az általa gazdasági erőfölényes pozícióból biztosított szolgáltatások bevételeit használná fel;
- üzleti magatartása nem azt a célt szolgálja (és nem is alkalmas arra), hogy a versenytársakat az érintett piacról kiszorítsa, vagy a piacra lépésüket akadályozza.

B. **JOGI ÉRTÉKELÉS**

VII.

A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége

- 62) Az 1/2003/EK rendelet⁴⁰ 3. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy amikor a tagállamok versenyhatóságai az EUMSZ. 102. cikke által tiltott visszaélésre a nemzeti versenyjogot alkalmazzák, akkor az EUMSZ. 102. cikkét is alkalmazniuk kell.
- 63) Annak eldöntésére, hogy az tiltott visszaélés alkalmas-e arra, hogy érintse a tagállamok közötti kereskedelmet, a TKKÉ közlemény⁴¹ szolgál eligazításul.
- 64) A TKKÉ közlemény 13. pontja szerint a kereskedelemre gyakorolt hatás kritériuma az EUMSZ. 101. és 102. cikke alkalmazásának hatókörét azokra a megállapodásokra és magatartásokra korlátozza, amelyek alkalmasak arra, hogy az Unión belül legalább minimális szinten, határokon átnyúló hatást gyakoroljanak.
- 65) A kereskedelemre gyakorolt hatás kritériumának alkalmazásakor különösen három kitélt kell megvizsgálni:
- a tagállamok közötti kereskedelem,
 - a hatás meglétének lehetősége, és
 - az érzékelhetőség.

A tagállamok közötti kereskedelem

- 66) A tagállamok közötti kereskedelem körében a „kereskedelem” fogalma kiterjed valamennyi határokon átnyúló gazdasági tevékenységre, az nem korlátozódik a határokon átnyúló hagyományos áru- és szolgáltatáscserére, így magában foglal olyan eseteket is, amikor a megállapodás vagy magatartás – versenytársakkal való közvetlen interakció hiányában is – a piaci verseny szerkezetére gyakorol hatást.
- 67) A „tagállamok közötti” kitélből pedig az következik, hogy a megállapodásnak vagy magatartásnak legalább két tagállamot érintő, határon átnyúló gazdasági tevékenységre szükséges hatást gyakorolnia. Figyelemmel azonban arra, hogy a kereskedelemre gyakorolt hatás alkalmazása független az érintett földrajzi piacok meghatározásától, azon megállapodás vagy magatartás is hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, mely egyetlen tagállam területére vagy annak egy részére terjed ki.

⁴⁰ A Tanács 1/2003/EK Rendelete (2002. december 16.) az EK Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, mely a jelenlegi, hatályos számozás szerint a 101. illetve a 102. cikkekre vonatkozik.

⁴¹ Az Európai Bizottság Közleménye – Iránymutatás a kereskedelemre gyakorolt hatásnak a Szerződés 81. és 82. cikke szerinti fogalmáról (2004/C 101/07) [HL C101., 2004.4.27. 81. o.].

- 68) Jelen ügyben a Magyar Posta a címezetlen reklámküldemények kézbesítési szolgáltatását Magyarország egész területén nyújtja, így a TKKÉ közlemény értelmében egy tagállam egész területére kiterjedő magatartásról van szó.

A hatás meglétének lehetősége

- 69) A „hatással lehet” kifejezés arra utal, hogy
- jogi vagy ténybeli objektív tényezők egy csoportja alapján kellő mértékű valószínűséggel előre láthatónak kell lennie annak, hogy egy megállapodás, illetve magatartás
 - közvetlen vagy közvetett, tényleges vagy potenciális hatást gyakorolhat
 - a tagállamok közötti kereskedelem szerkezetére.
- 70) A „jogi vagy ténybeli objektív tényezők egy csoportja alapján kellő mértékű valószínűség” kitétel értékelése objektív kritériumok alapján történik, e tekintetben a magatartásra irányuló szubjektív szándékot nem szükséges bizonyítani. Lényeges továbbá, hogy a közösségi jog alkalmazhatóságának megállapításához nem szükséges a tényleges hatásgyakorlás; elegendő, ha a megállapodás alkalmas az ilyen hatás kiváltására.
- 71) A kereskedelemre gyakorolt „hatás” lehet közvetlen vagy közvetett, illetve tényleges vagy potenciális hatás. A potenciális hatás – mely a jövőben kellő mértékű valószínűséggel bekövetkezhetsen – kapcsán a TKKÉ közlemény külön kiemeli, hogy ennek körében figyelembe kell venni az érintett tagállam által elfogadott liberalizációs intézkedések hatását is.
- 72) A „tagállamok közötti kereskedelem szerkezete” kifejezés semleges, annak nem feltétele a kereskedelem korlátozása vagy csökkenése, az a kereskedelem növekedése esetében is fennállhat. A közösségi jog alkalmazhatósága tehát abban az esetben állapítható meg, ha a tagállamok közötti kereskedelem a megállapodás vagy magatartás hatására másként alakul, mint ahogyan a megállapodás vagy a magatartás nélkül valószínűleg alakult volna. A TKKÉ közlemény utal továbbá arra is, hogy az a magatartás, mely hatással van valamely tagállamon belül a piacnak a versenyben kialakuló szerkezetére, ugyancsak hatást gyakorolhat a tagállamok közötti kereskedelemre.
- 73) A kereskedelemre gyakorolt hatást jelen ügyben mind a címezetlen reklámküldemények piacán, mind a 2013. január 1-jén megnyílt fenntartott postai szolgáltatások piacán szükséges vizsgálni, figyelemmel arra, hogy a feltételezés szerint a Magyar Posta a címezetlen reklámküldemények piacán tanúsított magatartását a korábban fenntartott postai szolgáltatások piacára történő belépés megnehezítése érdekében is alkalmazza. A címezetlen reklámküldemények piacán kialakult árverseny – és ennek eredményeképpen egyre csökkenő árszínvonal, melyhez a Magyar Posta árcsökkentő magatartása is nagyban hozzájárult – kétség kívül hatással lehet a piac szerkezetére, ahogyan az látható a Lapterjesztő piacelhagyásán és a Magyar Posta piaci részesedésének – kismértékű, de lényegében folyamatos – emelkedésén. A címezetlen reklámküldemények piacán tanúsított magatartásnak ugyanakkor közvetett, potenciális hatása lehet a fenntartott szolgáltatások piacára történő belépésre is, hiszen egy olyan piacról van szó, melyen kialakított kézbesítési hálózatnak jelentősége lehet az egyetemes (részben a korábban fenntartott szolgáltatások) piacra történő potenciális belépésre. A Magyar Posta ugyanis azáltal, hogy a saját hálózatára épített, versenytársaihoz viszonyított alacsonyabb költségeken alapuló alacsonyabb árakat hosszabb távon is képes fenntartani, megnehezítheti versenytársainak

azon lehetőségét, hogy saját (munkavállalókból álló) hálózatot alakítsanak ki. Ezáltal nem feltétlenül tudják felvenni a Magyar Postával a versenyt a fenntartott szolgáltatások piacán. A saját hálózat az alapja, és az új Postatv. 37. §-ának (1) bekezdése értelmében feltétele is a korábban fenntartott szolgáltatások piacára történő belépésnek.

Érzékelhetőség

- 74) Amint azt a TKKÉ közlemény kifejti, „a kereskedelemre gyakorolt hatás kritériuma a 101. és a 102. cikk alkalmazásának hatókörét azokra a megállapodásokra és magatartásokra korlátozza, amelyek alkalmasak arra, hogy a Közösségen belül legalább minimális szinten határokon átnyúló hatást gyakoroljanak. A Bíróság megfogalmazása szerint a megállapodás vagy magatartás arra való alkalmasságának, hogy a tagállamok közötti kereskedelemre hatást gyakoroljon, „érzékelhetőnek” kell lennie.”⁴²
- 75) Az érzékelhetőség értékelése az egyedi esetek körülményeitől, így különösen a magatartás és az érintett termék jellegétől, valamint az érintett vállalkozás(ok) piaci pozíciójától függ. Az érzékelhetőség mértéke meghatározható mind abszolút (pl. forgalom), mind relatív (pl. érintett vállalkozás piaci részesedése) kritériumok alapján. Az értékelés során azonban nem feltétlenül szükséges az érintett piacok meghatározása és az érintett vállalkozás piaci részesedésének kiszámítása, a vállalkozás abszolút értelemben vett eladási forgalma is elegendő lehet a hatás érzékelhetőségének alátámasztására.
- 76) A TKKÉ közlemény az erőfölényben lévő vállalkozások által elkövetett visszaélések tekintetében nem ad konkrét támpontot arra vonatkozóan, hogy mi az a mérték, melynél a hatás érzékelhetősége bizonyosan kizárható. A TKKÉ közlemény 93-96. pontjaiban foglaltak alapján azonban amennyiben egy valamely tagállam egészére kiterjedő erőfölénnyel rendelkező vállalkozás követ el visszaélést, általában fennállhat a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, többek között a más tagállambeli versenytársakra gyakorolt elriasztó hatása révén, továbbá minden olyan visszaélés, amely nehezebbé teszi a nemzeti piacra történő bejutást, érzékelhető hatással van a tagállamok közötti kereskedelemre.
- 77) Az érzékelhetőség kapcsán az érintett piac méretéből és a vizsgált vállalkozás piaci erejéből szükséges kiindulni. A címetlen reklámküldemények piaca egy [üzleti titok] milliárd, míg az egyetemes szolgáltatások körébe tartozó, korábban fenntartott szolgáltatások piaca egy [üzleti titok] milliárd⁴³ Ft nagyságrendű piac. A Magyar Posta a címetlen reklámküldemények piacán ugyan nem a legjelentősebb szereplő, de piaci részesedése a vizsgált években folyamatosan [üzleti titok] százalék fölött volt, továbbá figyelembe veendő az a körülmény is, hogy a Magyar Posta a korábbi jogi monopólium körébe tartozó egyetemes és fenntartott szolgáltatások piacán fennálló piaci részesedéséből fakadóan a címetlen reklámküldemények piacán versenytársainál kedvezőbb feltételekkel tud szolgáltatást nyújtani. Az egyetemes (és ezen belül a korábban fenntartott) postai szolgáltatások piacán ugyanakkor a Magyar Posta tényleges monopol helyzetben van. A Magyar Posta címetlen reklámküldemények piacán tanúsított magatartása – a korábban kifejtettekkel összhangban – alkalmas lehet arra, hogy versenytársainak – így a postapiaci liberalizáció európai fejleményeit figyelembe véve elsősorban más tagállamok postai szolgáltatóinak – a korábban fenntartott szolgáltatások piacára történő belépését nehezítse. Előbbiekre tekintettel a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás érzékelhetősége megállapítható.

⁴² TKKÉ közlemény 13. pont.

⁴³ A Magyar Posta Vj/32-105/2012. és Vj/32-114/2012. sz irat mellékleteként csatolt Fedezeti kimutatások alapján.

Összegzés a TKKÉ kapcsán

- 78) Mindezek alapján a Magyar Posta jelen eljárás során vizsgált magatartása érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, így a magatartás értékelése során az EUMSZ. 102. cikkét is alkalmazni kell.

VIII.

A gazdasági erőfölény vizsgálata az érintett piacokon

Jogsabályi (jogalkalmazási) háttér

- 79) Mind az EUMSZ. 102. cikkébe, mind a Tptv. 21. §-ába ütköző magatartás gyanúja esetén elengedhetetlenül szükséges annak elemzése, hogy az adott vállalkozás az érintett piacon gazdasági erőfölénnyel rendelkezik-e.
- 80) Az EUMSZ. nem tartalmaz rendelkezést a gazdasági erőfölény megállapításának szempontjaira nézve. Az európai joggyakorlat azonban immár több évtizede az Európai Bíróságnak United Brands ügyben adott definíciójára⁴⁴ épít. Eszerint a gazdasági erőfölényes helyzet egy vállalkozás olyan gazdasági erejéből származó pozícióját jelenti, amely lehetővé teszi számára az érintett piacon a hatásos verseny fenntartásának megakadályozását azáltal, hogy a vállalkozás képes nagymértékben függetlenül viselkedni versenytársaitól, vevőitől és legfőképpen fogyasztóitól. Az Európai Bizottság által 2009-ben kiadott iránymutatás (a továbbiakban: Bizottsági Közlemény)⁴⁵ összefoglalja az általa a gazdasági erőfölény (és az azzal való visszaélés) értékelésekor alkalmazott főbb elveket.
- 81) A Tptv. 22. § – részben az európai joggyakorlatra is figyelemmel – a gazdasági erőfölényt hasonlóképpen határozza meg. Az (1) bekezdés szerint gazdasági erőfölényben van az érintett piacon, aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására. A (2) bekezdés értelmében a gazdasági erőfölény megítéléséhez vizsgálni kell különösen azt, hogy
- a) az érintett piacra való belépés és az onnan történő kilépés milyen költségekkel és kockázattal jár, illetve, hogy milyen műszaki, gazdasági vagy jogi feltételek megvalósítását igényli;
 - b) a vállalkozás, illetve vállalkozás-csoport vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetét, illetve annak alakulását;
 - c) az érintett piac szerkezetét, a piaci részesedések arányát, a piac résztvevőinek magatartását, valamint a vállalkozásnak, illetve vállalkozás-csoportnak a piac alakulására gyakorolt gazdasági befolyását.

⁴⁴ Lásd 27/76 United Brands Company and United Brands Continental v Commission [1978] ECR 207, 65. pont és 85/76 Hoffmann-La Roche & Co. v Commission [1979] ECR 461, 38. pont.

⁴⁵ Iránymutatás az EK-Szerződés 82.[EUMSZ. 102.] cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról (A Bizottság Közleménye, 2009/C 45/02)

- 82) A Tpv. 21. § szerint tilos a gazdasági erőfölénnyel visszaélni, így (egyebek mellett):
- h) a versenytársaknak az érintett piacról való kizorítására vagy a piacra lépésük akadályozására alkalmas, nem a versenytársakéhoz viszonyított nagyobb hatékonyságon alapuló, túlzottan alacsony árakat alkalmazni;
 - i) a piacra lépést más módon indokolatlanul akadályozni;
- 83) Az EUMSZ. 102. cikke szerint a belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélése, amennyiben az hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre. Ilyen visszaélésnek minősül: a) a tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése. A Bizottsági Közlemény pedig a Tpv. fenti rendelkezéseiben nevesített magatartásokat egyértelműen az EUMSZ. 102. cikkébe ütközőnek tekinti.
- 84) Szintén nem tartalmaz rendelkezést az EUMSZ. az érintett piac meghatározására. Annak szempontjait az Európai Bizottság 97/C372/03. számú Közleménye rögzíti az alábbi meghatározásokból kiindulva:
- a) Az érintett termékpiac mindazokat a termékeket és/vagy szolgáltatásokat magában foglalja, amelyeket a fogyasztó a jellemzőik, árak és rendeltetésük alapján egymással felcserélhetőnek vagy helyettesíthetőnek tart.
 - b) 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.
- 85) A Tpv. 14. § a fenti Közleményben foglaltakkal összhangban állóan az alábbi rendelkezéseket tartalmazza az érintett piac meghatározásához:
- (1) Az érintett piacot a megállapodás tárgyát alkotó áru és a földrajzi terület figyelembevételével kell meghatározni.
 - (2) A megállapodás tárgyát alkotó árun túlmenően figyelembe kell venni az azt – a felhasználási célra, az árra, a minőségre és a teljesítés feltételeire tekintettel – ésszerűen helyettesítő árukat (keresleti helyettesíthetőség), továbbá a kínálati helyettesíthetőség szempontjait.
 - (3) Földrajzi terület az, amelyen kívül
 - a) a fogyasztó nem, vagy csak számottevően kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja az árut beszerezni, vagy
 - b) az áru értékesítője nem, vagy csak számottevően kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja az árut értékesíteni.
- 86) A Tpv. és az EUMSZ. gazdasági erőfölénnyel, illetve az azzal való visszaéléssel, valamint az érintett piaccal kapcsolatos rendelkezéseinek, illetve azok alkalmazásának előzőek szerinti nagyfokú harmonizáltságára tekintettel az eljáró versenytanács – az alábbiakban részletezettek szerint – a Magyar Posta gazdasági erőfölényes helyzetét, illetve az azzal való esetleges visszaélését együttesen értékelte a Tpv. és az EUMSZ. alapján.

Az érintett piac

Árupiac

- 87) A 84)-85) pontban foglaltak alapján elsőként az vizsgálendő, hogy a címetlen reklámküldemények kézbesítésének megrendelői (mint az érintett szolgáltatás

„fogyasztói”) számára milyen más lehetőség adódik a fogyasztók elérésére, illetve ezen lehetőségek mennyiben helyettesíthetik a címezetlen reklámküldeményeket. A vállalkozások számára az általuk értékesített termékek/szolgáltatások eladásának ösztönzése céljából számos eszköz áll rendelkezésre, melyeket együtt, egymást kiegészítve és külön-külön is alkalmaznak (marketing mix). A címezetlen reklámküldemények tehát a fogyasztók elérésének csak az egyik – a szolgáltatás jellemzői alapján azonban az egyik leghatékonyabb – módja. A címezetlen reklámküldeményekkel ugyanis a vállalkozás egy helyen, viszonylag alacsony költség mellett tájékoztathatja a fogyasztót egyszerre több – esetenként akár több száz – termék (akciós) áráról és jellemzőiről. Más marketing eszközök (pl. televízió reklám, óriásplakát, újsághirdetés) igénybe vételével ugyanakkor mindössze 1-1 vagy néhány termékről történő tájékoztatásra van lehetőség, ugyanakkor – esetenként lényegesen – magasabb áron. Ezek tehát a megrendelők számára ésszerűen nem helyettesíthetik a címezetlen reklámküldeményeket. Az elérés hatékonysága terén a címzett reklámküldemények vehetnek fel a versenyt a címezetlen reklámküldeményekkel, ezek azonban – mindamellett, hogy 2013. január 1-jét megelőzően a fenntartott postai szolgáltatási körbe tartoztak, így azt a vizsgált időszak jelentős része alatt kizárólag a Magyar Posta volt jogosult nyújtani – a terjesztés módjából fakadó eltérések miatti jelentősen magasabb ár következtében mégsem lehetnek ésszerű alternatívái a címezetlen reklámküldeményeknek. E körben figyelembe kell venni azt is, hogy míg a címzett reklámküldemények esetében, a jelenlegi jogi szabályozás alapján, eleve szükséges a fogyasztó hozzájárulása ahhoz, hogy ilyen küldeményeket kézbesíthessenek számára és a későbbiekben is van lehetősége arra, hogy lemondja ezen küldeményeket⁴⁶, addig a címezetlen reklámküldemények esetében erre a fogyasztónak nincs lehetősége, tehát attól függetlenül meg fogja kapni, hogy igényt tart(ott)-e rá. A fentiekből következően a címezetlen reklámküldemények által elérhető fogyasztók száma lényegesen magasabb és költsége – figyelemmel arra is, hogy nem merül fel a fogyasztói hozzájárulások beszerzésével, illetve a küldemények megcímzésével költség – alacsonyabb is.

- 88) Az előbbi érintett piac meghatározást erősíti az uniós esetjog is. A La Poste / Swiss Post/ JV ügyben⁴⁷ hozott döntésében a Bizottság 2012-ben megerősítette, hogy a postai kézbesítési piac – egyéb szegmentálási szempontok mellett – címzett és címezetlen küldemények kézbesítési piacára osztható. A Bizottság álláspontja szerint ugyanis a címzett és címezetlen küldemények a keresleti oldal szempontjából nem helyettesíthetőek: a címzett küldemények megrendelői elvárják, hogy a kézbesítés az általuk meghatározott helyen történjen, a címezetlen küldeményeket azonban a vállalkozások reklámozási céllal, kényszerűen juttatják el a fogyasztókhoz. A kínálati helyettesítést vizsgálva pedig arra a következtetésre lehet jutni, hogy a címezetlen küldemények piacán a belépési korlátok lényegesen alacsonyabbak, és a küldemények feldolgozási és kézbesítés folyamata is eltér a címzett küldeményétől.
- 89) Az előbbieken túlmenően, arra figyelemmel, hogy a Magyar Posta a címezetlen reklámküldemények kézbesítésének piacán alkalmazott, vizsgálattal érintett magatartását az egyetemes postai szolgáltatások piacán fennálló erőfölényes pozíciójának felhasználásával végzi [lásd 97) pont], jelen eljárásban az egyetemes postai szolgáltatások piaca is érintett piacnak minősül.

⁴⁶ Az elsőként kiküldött reklámküldeménynek tartalmaznia kell a lemondást lehetővé tevő, postai úton címzett, térítésmentesen feladható és könyvelt küldeményként, igazolható módon kézbesített válaszlevelet.

⁴⁷ COMP/M.6503 - LA POSTE / SWISS POST / JV ügy - A Bizottság 2012.07.04-i határozata az összefonódást a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja a 139/2004/EK tanácsi rendelet alapján

- 90) Fentiek alapján tehát jelen eljárásban az érintett áru piacok a címezetlen reklámküldemények kézbesítése, valamint az egyetemes postai szolgáltatások.

Földrajzi piac

- 91) A Magyar Posta – és jelentősebb versenytársai, így a Feibra, a MédiaLOG és a DMH is – az ország teljes területén nyújtja címezetlen reklámküldemény kézbesítési szolgáltatását. Ez szükséges is, hiszen a szolgáltatást igénybe vevő jelentősebb megrendelők többsége is az ország egészére kiterjedő kereskedelmi hálózattal rendelkezik, a fogyasztók elérése pedig valamennyi „egységük” közelében elvárás. Vannak megrendelők, melyek az ország különböző területei vonatkozásában több – jellemzően néhány⁴⁸ – terjesztővel kötnek párhuzamosan szerződést, másik részük viszont az egész országra kiterjedő terjesztés tekintetében egy terjesztővel áll kapcsolatban.⁴⁹ A címezetlen reklámküldemények terjesztésére vonatkozó szerződésekben esetenként eltérő díjak kerülnek meghatározásra a budapesti, illetve vidéki terjesztés vonatkozásában, azonban figyelemmel arra, hogy ezen díjak nagyságrendileg nem térnek el egymástól, illetve, hogy számos szerződés esetében nincs területileg megkülönböztetett díj a terjesztési területek szerint, ezért ez a körülmény nem indokolja Magyarország területénél szűkebb érintett földrajzi piacok meghatározását.
- 92) Az egyetemes – és ezen belül a korábban fenntartott – postai szolgáltatásokat a Magyar Posta – jelenleg egyedüli szolgáltatóként – szintén az ország teljes területén nyújtja egész országra kiterjedő terjesztési hálózatán keresztül országos szolgáltatási kötelezettsége keretében.
- 93) Előbbiekre figyelemmel az érintett áru piacok mindegyike esetében jelen ügyben az érintett földrajzi piac Magyarország egész területe.

A gazdasági erőfölény

- 94) A címezetlen reklámküldemények kézbesítésének piacán a Magyar Posta a második legnagyobb gazdasági szereplő, mely a vizsgált időszakban stabilan 20 százalék feletti piaci részesedéssel rendelkezett, ami azonban ezen piacot önmagában tekintve nem alapozza meg a Magyar Posta gazdasági erőfölényes helyzetét.
- 95) A Versenytanács gyakorlata szerint azonban „a jelen eljárásban vizsgált esetlegesen túlzottan alacsony ár esetében meghatározó jelentőséggel bír a Tptv. 22. § (2) bekezdés b) pontja (vagyon, pénzügyi és jövedelmi helyzet) abból a szempontból, hogy van-e elég forrása a vállalkozásnak arra, hogy az alacsony árból fakadó veszteségeit a versenytárs(ak) piacról való kiszorulásáig (piacra való belépésükről való lemondásáig) fedezze.” [lásd Vj-88/2007. 39) pont].
- 96) Ezzel összefüggésben lényeges körülmény, hogy az egyetemes postai szolgáltatások piacán és ezen belül a korábban fenntartott szolgáltatások körébe tartozó postai szolgáltatások piacán a Magyar Posta a vizsgált időszakban egyértelműen gazdasági erőfölényes helyzetben volt, mint az egyetlen olyan szolgáltató, amely az NMHH nyilvántartása szerint ezen szolgáltatások nyújtására vonatkozóan engedéllyel rendelkezett és rendelkezik jelenleg is.

⁴⁸ lásd pl. Vj/32-73/2012., Vj/32-78/2012., Vj/32-80/2012. Vj/32-81/2012, Vj/32-92/2012. sz. adatszolgáltatásokat

⁴⁹ lásd pl. Vj/32-62/2012., Vj/32-70/2012., Vj/32-74/2012. sz. adatszolgáltatások

- 97) Mindebből az eljáró versenytanács álláspontja szerint az következik, hogy a Magyar Postának ez utóbbi erőfölényes piacon képződő jövedelme forrást biztosíthat a címezetlen reklámküldemények kézbesítésén esetlegesen keletkező vesztesége fedezésére. Más megfogalmazásban: a Magyar Posta az egyetemes postai szolgáltatások piacán meglévő erőfölényes helyzetére alapozva képes lehet a címezetlen reklámküldemények kézbesítésének piacán túlzottan alacsony árakat alkalmazni (erőfölény átvitel).
- 98) A Bizottsági Közlemény is kiemeli, hogy a Bizottság olyan másodlagos piacokon is felléphet az erőfölényben lévő vállalkozás felfaló politikája ellen, ahol az még nem rendelkezik erőfölénnyel. Az erőfölényben lévő vállalkozás ugyanis az erőfölényéből adódó nyereségeit felhasználhatja arra, hogy keresztfinanszírozza a tevékenységeit egy másik piacon, és ilyen módon veszélyezteti a hatékony piaci verseny kialakulását ezen a másik piacon.⁵⁰
- 99) A gazdasági erőfölény szempontjából egy további lényeges körülmény, hogy „a piacra lépés természetes korlátai elégségesek-e ahhoz, hogy az ár felemelése után a versenytársak ne tudjanak visszalépni a piacra, illetve csak azt követően amikor a vállalkozás kompenzálta korábbi veszteségeit” (Versenytanács Tpvt.-vel kapcsolatos elvi jelentőségű döntései 2012. év 21.14.).
- 100) Az eljáró versenytanács úgy ítélte meg, hogy a címezetlen reklámküldemények piacát jellemző alacsony jogi és gazdasági jellegű belépési korlátok következtében a kizorítást követően nem lehetne képes a Magyar Posta hosszabb távon az árakat a versenyár fölé emelni. Ugyanakkor az esetlegesen túlzottan alacsony árak lehet olyan hatása a jelen esetben, hogy a Magyar Posta címezetlen reklámküldemények piacán jelen lévő nagyobb versenytársai nem tudnak egy olyan nagyságú saját hálózatot építeni, amely az egyetemes postai szolgáltatásokat helyettesítő szolgáltatások piacára történő belépést lehetővé tenné. Ez pedig azzal járna, hogy a Magyar Posta a címezetlen reklámküldemények kézbesítésének túlzottan alacsony árából fakadó veszteségeit az egyetemes postai szolgáltatásokon megmaradó nyereségéből tartósan képes kompenzálni.
- 101) Mindezek alapján az eljáró versenytanács álláspontja szerint a Magyar Posta az eljárás tárgyát képező magatartása (túlzottan alacsony árak alkalmazása a címezetlen reklámküldemények kézbesítésénél) tekintetében versenytársaitól nagymértékben függetlenül képes cselekedni, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására, mire tekintettel gazdasági erőfölényben van.

A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés vizsgálata

A túlzottan alacsony ár megítélésénél alkalmazott teszt

- 102) A vállalkozás által alkalmazott esetlegesen túlzottan alacsony ár kétségtávan alkalmas lehet az érintett piacon még jelen nem lévő vállalkozások piacra lépésének akadályozására [Tpvt. 21. § i) pont]. A Tpvt. 21. § i) pontjában a „más módon” megszorítás egyértelműen utal azonban az eljáró versenytanács álláspontja szerint arra, hogy csak olyan magatartásokra alkalmazható, amelyek nem ütköz(het)nek a Tpvt. 21. § valamely másik alpontjába. A túlzottan alacsony ár a Tpvt. 21. § h) pontjába ütközhet, ezért az eljáró versenytanács kizárólag azt vizsgálta, hogy a Magyar Postának az eljárás kizárólagos

⁵⁰ Ld. A Bizottsági Közlemény 63. pontjához fűzött 39. lábjegyzet.

tárgyát képező ezen feltételezett magatartása beleütközik-e a Tpvt. 21. § h) pontjába. Az eljáró versenytanács álláspontja szerint annak ellenére csak erre van lehetőség, hogy a Magyar Posta az esetlegesen túlzottan alacsony árat a címezetlen reklámküldemények piacán érvényesítette, míg a piacra lépés feltételezett indokolatlan akadályozása pedig egy másik piacot, a postai szolgáltatások piacát érinti. A Tpvt. 21. § i) pontja ugyanis ilyen esetben is csak akkor lenne alkalmazható, ha a Magyar Posta a piacra lépést a túlzottan alacsony ár mellett más módon is akadályozná indokolatlanul. Ilyen magatartás vizsgálatára azonban az eljárás nem terjedt ki.

- 103) A Versenytanács gyakorlata szerint „a jogellenesnek minősülő túlzottan alacsony ár megállapíthatóságának szükséges feltétele, hogy az alkalmazott ár az azt érvényesítő vállalkozás számára veszteséget eredményezzen.” (Versenytanács Tpvt-vel kapcsolatos elvi jelentőségű döntései 2012. év 21.15.) A tartósan veszteséget eredményező ár gazdasági ésszerűsége ugyanis általában megkérdőjelezhető, ezért, ha alkalmazója részéről nincs elfogadható magyarázat, akkor alaposan valószínűsíthető, hogy célja a versenytársak piacról való kiszorítása. Lényeges ugyanakkor, hogy a Tpvt. 21. § h) pontja nem a kiszorítás szándékát követeli meg, hanem a hatás-elv talaján állva a piacról való kiszorításra való alkalmasságot. Ez viszont nyilvánvalóan akkor következik be, ha a veszteséget eredményező ár a piacon egyébként érvényesülő – a versenytársak által alkalmazott – áraknál alacsonyabb, ami a Magyar Posta és főbb versenytársai tekintetében nagyrészt a vizsgált időszak egészében fennállt. (Megjegyzi az eljáró versenytanács, hogy veszteség azért is keletkezhet, mert a kevésbé hatékony vállalkozás sem képes tartósan a piaci ár felett értékesíteni, ami azonban nyilvánvalóan nem járhat kiszorító hatással).
- 104) Annak megítélésénél, hogy az eladási ár veszteséget eredményezően túlzottan alacsony-e, a költségekből kell kiindulni. Első megközelítésben az olyan ár, amely a költségeket nem fedezi, veszteséget eredményez. Ezen megállapítás gyakorlati alkalmazásakor azonban két kérdés is felvetődik; nevezetesen az, hogy
- kinek a költségeit és
 - a költségek milyen körét
- szükséges figyelembe venni.
- 105) Arra a kérdésre, hogy kinek a költségeit kell összehasonlítani a minősítendő árral, egyértelmű a válasz: az ár alkalmazójának költségeit kell figyelembe venni. Következik ez a tilalom törvényi megfogalmazásából („nem a versenytársakéhoz viszonyított nagyobb hatékonyságon alapuló”), ami azt a versenypolitikai megfontolást tükrözi vissza, hogy ha egy vállalkozás – hatékonysága révén – versenytársai költségeinél alacsonyabb áron tud értékesíteni, akkor ez a versenytársak számára lehet ugyan hátrányos, a verseny szempontjából azonban nem.
- 106) A fenti megközelítés összhangban áll a Bizottsági Közleményben foglaltakkal (azonosan hatékony versenytárs teszt) és az Európai Bíróság gyakorlatával is. Így például a Deutsche Telekom ügyben kimondásra került, hogy „annak értékelésekor, hogy egy erőfölényben lévő vállalkozás árképzési gyakorlata az EK 82. cikket megsértve alkalmas-e egy versenytárs kiszorítására, magának az erőfölényben lévő vállalkozásnak az árain és stratégiáján alapuló kritériumot kell választani.”⁵¹ A TeliaSonera ügyben kifejtettek szerint „annál is inkább indokolt e megközelítés, mivel megfelel a jogbiztonság általános elvének is, hiszen az erőfölényben lévő vállalkozás árainak és költségeinek figyelembevétele lehetővé teszi az utóbbi számára, hogy (...) az EUMSZ. 102. cikk értelmében ráhárul

⁵¹ Ld. Deutsche Telekom kontra Európai Bizottság (C-280/08. sz. ügy), 198. pont. Az azonosan hatékony versenytárs teszttel kapcsolatos bírósági álláspontot a döntés 195-204. pontjai tartalmazzák.

különleges felelősségre tekintettel értékelje saját magatartásának jogszerűségét. Míg ugyanis az erőfölényben lévő vállalkozás ismeri saját költségeit és díjait, főszabály szerint nem ismeri a versenytársakéit.”⁵²

- 107) Lényegesen összetettebb kérdés, hogy a költségek milyen körét szükséges figyelembe venni. A válasznál alapvetően abból kell kiindulni, hogy melyek azok a költségek, amelyeknek – ésszerű gazdálkodást feltételezve – egy adott áru árában feltétlenül meg kell térülniük. A nemzetközi⁵³ és hazai versenyjogi gyakorlat [pl. Vj-88/2007. 47) pont] az alábbiakból indul ki.
- a) Az adott árunak az előállított mennyiségtől (adott esetben: a kézbesített küldemények számától) függő AVC-je alatti ára mindenképpen veszteséget eredményez, ezért igen nagy valószínűséggel túlzottan alacsonynak tekinthető, kivéve, ha az ár alkalmazója igazolja, hogy az alacsony ár mögött nem versenyellenes célzat húzódik meg.
 - b) Az adott áru ATC-jét meghaladó ár semmiképpen sem eredményez veszteséget, ezért nem tekintendő túlzottan alacsonynak.
 - c) Az a) és b) pont szerinti határok közé eső ár általában nem minősül túlzottan alacsonynak, az ár jogsértő volta megállapíthatóságához további bizonyítékokra van szükség.
- 108) A Bizottsági Közlemény úgy módosította a fenti ártesztet, hogy az AVC helyett az AAC-t kell figyelembe venni. Az AAC azoknak a költségeknek az átlaga, amelyek elkerülhetők lennének akkor, ha a vállalkozás nem termelné meg azt a mennyiséget (nem nyújtaná azt a szolgáltatást), amely a feltételezett visszaélő magatartás tárgyát képezi. A legtöbb esetben azonban az AAC és az AVC megegyezik, mivel általában csak a változó költségek elkerülhetők.

A Magyar Posta által alkalmazott árak értékelése

- 109) A Magyar Postának az ÁSZF-ben és a Reklámtarifa kiadványban szereplő árai [lásd 48) és 50) pontok] a vizsgált időszak egészében az ATC felettiek voltak. Ezért azokkal összefüggésben nem állapítható meg túlzottan alacsony árak alkalmazása.
- 110) A túlzottan alacsony árak vizsgálatának azonban értelemszerűen nem a fenti általánosan érvényesített, hanem a ténylegesen érvényesített árakon kell alapulnia. A 4. táblázat szerinti költségek és a 8. táblázat szerinti átlagos árak összevetésével megállapítható, hogy a Magyar Postának a címezetlen reklámküldemények kézbesítésének éves átlagos egységára a vizsgált időszak minden egyes évében az AAC felett, de az ATC alatt volt. Ezért a 107) c) alpontban foglaltak alapján a Magyar Posta árai a főszabály szerint nem minősülnek túlzottan alacsonynak. Az árak jogsértő jellegének megállapíthatóságához további bizonyítékok szükségesek. Ilyen bizonyítéknak a korábbi joggyakorlat szerint részint a kizorításra irányuló szándék minősült, részint pedig az, hogy kapcsolódik-e tényleges vagy lehetséges kizorító hatás a vizsgált magatartáshoz.
- 111) A Magyar Posta kizorító szándékával kapcsolatosan az eljárás során nem kerültek felszínre egyértelmű bizonyítékok, és ebben a tekintetben az eljáró versenytanács nem is látott szükségesnek további eljárási cselekményeket. Az Európai Bizottságnak a Post

⁵² Ld. Konkurrensverket kontra TeliaSonera Sverige AB (C-52/09. sz. ügy), 44. pont. Etekintetben fontosak még a döntés 41-46. pontjai.

⁵³ A C-62/86. sz. Akzo Chemie BV kontra Bizottság ügyben 1991. július 3-án hozott ítélet [EBHT 1991. 3359. o.] 71-72., 81., 114-115. pontjai.

Danmark ügyben hozott döntése⁵⁴ szerint ugyanis az ATC és az AAC közötti árak esetében nem a kizorításra irányuló szándékot kell vizsgálni, hanem azt, hogy köthető-e ahhoz kizorító hatás.

- 112) Az eljáró versenytanács összességében az előzőek szerinti kizorító hatást nem tudott azonosítani. A kizorító hatás irányába mutatónak ugyanis kizárólag a Lapterjesztő felszámolási eljárás alá kerülése tekinthető (a DM Hungary piacról való kilépése nem minősül ilyennek, mert tevékenységét a vele egy vállalkozáscsoportba tartozó DMH átvette). Szintén nem minősítette a kizorító hatás bizonyítékának az eljáró versenytanács a Feibra 2012. évi piaci részesedés csökkenését és veszteségbe fordulását, mert 2013-ra a Feibra visszaszerezte korábbi kiugróan magas piaci részesedését. Mindezzel szemben a vizsgált időszakban a Feibra és a DM Hungary-DMH is növelni tudta piaci részesedését, és a kisebb vállalkozások együttes piaci részesedése sem változott érdemben a vizsgált időszakban. Szintén a kizorító hatás ellen szól a MédiaLOG-nak az érintett piacra történt belépése.
- 113) Az eljáró versenytanács az átlagos egységárak mellett értékelte az egyes megrendelők felé alkalmazott árakat is. Ezek közül a [üzleti titok] felé érvényesített ár (a 2008. év kivételével) a vizsgált időszakban a címetlen reklámküldemények egészét jellemző AAC alatti volt. E mellett a 2012. évben további [üzleti titok], a 2013. év első félévében pedig további [üzleti titok] ügyfele felé érvényesített a Magyar Posta AAC alatti árat.
- 114) Az eljáró versenytanács álláspontja szerint azonban az egyes szerződések tekintetében csak a változó költség minősül elkerülhetőnek (vagyis az AAC – miként általában – megegyezik az AVC-vel). Ha ugyanis a Magyar Posta valamely ügyfelével nem kötött volna szerződést, akkor költségeinek a címetlen reklámküldemény kézbesítés egészéhez kapcsolódó (az AAC és az AVC közötti) része nem csökkenne, vagyis nem lenne elkerülhető.
- 115) A Magyar Posta a vizsgált időszakban egyetlen ügyfele felé sem alkalmazott AVC alatti árakat, így a főszabály szerint ezen árai sem minősülnek túlzottan alacsonynak. A Magyar Posta árai ugyanakkor az ügyfelei jelentős rész ([üzleti titok] százaléka) esetében ATC alattiak (de az előzőek alapján értelemszerűen AVC feletti) voltak. Ezt azonban az eljáró versenytanács a 111)-112) pontokban foglaltak alapján nem minősítette jogsértés megállapítására alapot adónak, mivel nem talált kizorító hatásra utaló jelet, bizonyítékot.
- 116) Megjegyzi az eljáró versenytanács, hogy a Magyar Postának a címetlen reklámküldemények kézbesítése tekintetében alkalmazott ATC alatti árai a versenytársak kizorításának hiányában is (hosszabb távon) ésszerűnek tekinthetők. Ha ugyanis a Magyar Posta felhagyna ezzel a tevékenységével (vagy valamely szerződést nem kötne meg az ebben az esetben AAC-nek minősülő AVC feletti áron), akkor költségei a bevétel kiesésénél kisebb mértékben csökkennének, és így nyeresége is csökkenne. Nem lényegtelen körülmény az sem, hogy a Magyar Postának kiépített rendszere van (nem kis részben kötelezően végzendő) kézbesítési szolgáltatások nyújtásához, melynek felhasználásával végezheti (a teljes tevékenységéhez képest elenyésző mértékben) a címetlen reklámküldemények kézbesítését. Ez pedig jelentős versenyelőnyt jelent számára, mert nem (vagy csak versenytársainál kisebb mértékben) kell megtérítenie áraiban az elkerülhető állandó költségeket. Ezzel összefüggésben az eljáró versenytanács utal arra, hogy a Versenytanács gyakorlata szerint „az adott szolgáltatásokhoz közvetlenül

⁵⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CJ0209:EN:HTML>

nem hozzárendelhető (közvetett) költség [értsd: nem elkerülhető állandó költség] tekintetében nincs olyan felosztási elv, amelytől való eltérés jogsértésre alapot adó, és így versenyjogilag kikényszeríthető lenne.”⁵⁵ Mindez egyben azt is jelenti, hogy AAC feletti árak esetén versenyjogi értelemben nem lehet keresztfinanszírozásról beszélni.

- 117) Az eljáró versenytanács véleménye szerint a fentiekén túl a címetlen reklámküldemények piacán fokozottan kell figyelembe venni a méretgazdaságosság (költséghatékonyság) elvét. Ugyanis ezen a piacon a különböző megrendelőknek nyújtott szolgáltatások teljesítése, a megrendelők érdekének sérelme nélkül összekapcsolható (egyidejűleg teljesíthető), így pedig az egy küldeményre vetített költségek jelentősen csökkenthetőek, ami versenyelőnyt és az ezzel összefüggésben alacsonyabb kínálati árakat jelent azon vállalkozás számára, aki nagyobb mértékű megrendeléseket vállal el.

A döntés

- 118) A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 31. § (1) bekezdésének i) pontja értelmében a hatóság az eljárást megszünteti, ha hivatalból eljárásban a tényállás a határozat meghozatalához szükséges mértékben nem volt tisztázható, és további eljárási cselekménytől sem várható eredmény. Az EUMSZ. 4. cikke szerint a tagállamok versenyhatóságai olyan döntést is hozhatnak, hogy részükről semmilyen intézkedés nem indokolt.
- 119) Jelen esetben az eljáró versenytanács nem talált arra utaló jelet, vagy bizonyítékot, hogy a Magyar Posta által alkalmazott árazásnak lett volna kizorító hatása, és mivel álláspontja szerint a további cselekménytől sem várható ilyen jellegű eredmény, így az eljárást a Ket. 31. § (1) bekezdésének i) pontja értelmében megszüntette.
- 120) A feni rendelkezések alapján – figyelemmel 111), és 115) pontokra – az eljáró versenytanács az eljárást megszüntette.

IX.

Eljárási kérdések

- 121) A GVH hatásköre az EUMSZ. 102. cikke tekintetében az 1/2003/EK rendelet 5. és 35. cikkén, valamint a Tpv. 33. § (3) bekezdésén, míg a Tpv. 21. §-a tekintetében a Tpv. 45. §-án alapul. A GVH illetékessége a Tpv. 46. §-a alapján az ország egész területére kiterjed.
- 122) Az eljárást befejező döntést a Tpv. 63. § (2) bekezdésének b) pontja szerint a vizsgálat elrendelésétől számított hat hónapon belül kell meghozni. Az ügyintézési határidő azonban ugyanezen szakasz (6) bekezdése szerint indokolt esetben két alkalommal, egyenként legfeljebb hat hónappal meghosszabbítható, melyekre a jelen eljárásban sor került. A Ket. 33. § (3) bekezdésének c) pontja alapján a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő (a jelen eljárásban 161 nap) az ügyintézési határidőbe nem számít be. Mindezekre tekintettel a jelen eljárásban az ügyintézési határidő 2014. április 1.

⁵⁵ Vj-27/2005. 152. pont. Ugyanezen megközelítést tartalmazza: Vj-33/2004. 57) pont és Vj-168/2004. 15) pont.

- 123) A végzéssel szembeni jogorvoslat lehetőségét a Ket. 96. § és 98. § (3) bekezdésének c) pontja teremti meg. A jogorvoslati jogra vonatkozó további szabályokat a Tpv. 82. § (1) és (3) bekezdései tartalmazzák.

Budapest, 2014. február 18.

dr. Kőhalmi Attila s.k.
előadó versenytanácsstag

dr. Miskolczi Bodnár Péter s.k.
versenytanácsstag

dr. Berki Ádám s.k.
versenytanácsstag