

Iktatószám: MVH/322/50/2007.

Ügyintéző: dr. Bertha György

Tárgy: piacfelügyeleti határozat - kötelezés

A Magyar Vasúti Hivatal 145/2007. számú határozata

A **Vasúti Pályakapacitás-elosztó Kft-t** (székhely: 1066 Budapest, Teréz Krt. 62.) az alábbiakra

kötelezem:

- a kapacitás-elosztási döntéseiről az éves üzemi menetrenddel kapcsolatban minden, menetvonalakat meghatározó döntést követően, az ad hoc igények esetében kétheti rendszerességgel tájékoztassa a Magyar Vasúti Hivatalt;
- a Hálózati Üzletszabályzatnak megfelelő kapacitás-elosztási rendszert alkalmazzon, egy esetleges rendszerfejlesztés vagy csere esetén a Hálózati Üzletszabályzat módosítására vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket vegye figyelembe;
- építsen ki olyan munkaszervezetet és információtechnológiai rendszereket, amelyek alkalmassá teszik a nyílt hozzáférésű, integrált vasúti társaságok kezelésében lévő összes pályahálózatokon végzett összes vasúti járműmozgás megtervezésére, egyeztetésére, és a kapacitások kiosztására;
- építsen ki olyan munkaszervezetet és információtechnológiai rendszereket, amelyek alkalmassá teszik arra, hogy a pályahálózat-hozzáférési díjrendszer elemeit a vonatkozó közgazdasági, ökonometriai és számviteli elveknek megfelelően meghatározza;
- készítsen munkatervet az elosztási és díj szabási feladatok teljes körű ellátására vonatkozó felkészülésre;
- az üzleti tervében és más szervezetfejlesztési dokumentumaiban rendeljen megfelelő erőforrásokat a munkaszervezet és az információtechnológiai rendszerek szükséges fejlesztéséhez.

A Vasúti Pályakapacitás-elosztó Kft a jelen határozatban foglalt kötelezettség teljesítésével kapcsolatos intézkedéseiről e határozat jogerőre emelkedését követő 30 napon belül és azt követően 30 naponta köteles a Magyar Vasúti Hivatalt írásban értesíteni. A kötelezés teljesítésének véghatárideje 2008. június 30. Felhívom figyelmét, hogy amennyiben a kötelezésnek – felrható módon – határidőben nem tesz eleget, 1.000.000,- Ft-ig (Egymillió forint) terjedő, ismételten is kiszabható eljárási bírsággal sújtható.

E határozat ellen fellebbezésnek helye nincs, de jogszabálysértésre hivatkozással bírósági felülvizsgálata kérhető. A keresetlevelet három példányban a Magyar Vasúti Hivatalnál a felülvizsgálni kért határozat közlésétől számított 30 napon belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni.

E határozat a közlés napjával jogerőre emelkedik.

Indokolás

1. A pályavasúti tevékenységek végzése a többször módosított, az Európai Parlament és a Tanács vasúti infrastruktúrakapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról szóló 2001/14/EK irányelve és az azt átültető, a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vtv.) alapján természetes monopóliumnak tekinthető. Annak érdekében, hogy a közösségi jog és a Vtv. rendelkezéseinek megfelelően a vasúti szállítási piacokon hatékony verseny jöjjön létre, a monopol és piaci tevékenységek összeférhetetlen tevékenységeleleit el kell választani. A jogszabályok két lehetőséget adnak: a pályavasúti tevékenységek és szállítási tevékenységek teljes, intézményi szétválasztását, vagy ezek részleges vagy teljes integrációja esetén az alapvető funkciók – a díjmegállapítás és a kapacitáselosztás – minden pályavasúti szervezettől független szervezetbe történő elválasztását.

Magyarországon 2004-ben az utóbbi modell alakult ki, ennek keretében a MÁV Magyar Államvasutak Zrt (MÁV Zrt) és a Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zrt (GySEV Zrt) megalapította a Vasúti Pályakapacitás-elosztó Kft-t (VPE Kft). A VPE Kft a már hatályon kívül helyezett, többször módosított 1993. évi XCV. törvény alapján kezdte meg működését. A VPE Kft-re vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a jelenleg hatályos Vtv. alapvetően megváltoztatta, és a közösségi joggal összhangba hozta. Ugyanakkor a VPE Kft új jogszabály szerinti működése egy naptári évre, 2006-ra volt tervezve, hiszen a Kormány 2185/2005. (IX. 9.) határozatában a 100 százalékos állami tulajdonú MÁV Zrt intézményi szétválasztáson alapuló modelljének megvalósítását írta elő 2007. január 01-ig. A Vtv.-re vonatkozó Kormányelőterjesztés pedig már főszabályként az intézményi elválasztási modellt, tehát a vasúti szállítási tevékenységektől üzletileg, szervezetileg elkülönült pályavasúti tevékenységet tekintti alapértelmezett helyzetnek. Ezt követően a VPE Kft tevékenysége megszűnt volna, illetve a GySEV Zrt változatlan működése mellett kizárólag a GySEV Zrt üzemeltetésében lévő infrastruktúra kapacitásainak elosztására szorítkozott volna.

A MÁV Zrt a mai napig integrált vasúti társaságként működik, vagyis pályavasúti és szállítási tevékenységeket is folytat, illetve alapvető ráhatással bír két meghatározó szállítási piaci szereplő, a MÁV Cargo Zrt és a MÁV-START Zrt üzleti folyamataira. Így az alapvető funkciók szétválasztására építő, független elosztási szervei és díjszabási szervei funkciókat ellátó VPE Kft szerepének fenntartása jogilag szükségszerű.

A Magyar Vasúti Hivatal a közösségi vasúti jogszabályok megvalósulását ellenőrző Európai Bizottság vizsgálati kérdéssora alapján piacfelügyeleti ellenőrzést végzett 2007. június 18. és augusztus 7. között. A Magyar Vasúti Hivatal a Vtv. 73. § (2) bekezdésében szabályozott rendelkezésének megfelelően együttműködik az Európai Bizottsággal és az EGT más szabályozó szervezeteivel annak érdekében, hogy az egységes európai vasúti piacon a piacfelügyeleti döntések összhangja biztosított legyen. Az alapvető funkciók megfelelő elválasztottságát vizsgáló kérdéseket az Európai Unió összes vasúttal rendelkező tagállamában egy időben vizsgálták az arra feljogosított szervezetek.

A Magyar Vasúti Hivatal ellenőrzései alapján azt valószínűsítette, hogy Magyarországon az alapvető funkciók elválasztása nem megfelelően történt. A Hivatal megállapította, hogy a Bizottság által feltett kérdések egy részének vizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel – ezekben az ügyekben az alapvető funkciókra vonatkozó jogszabályok megalkotásáért felelős

minisztériumhoz jogalkotási javaslatokkal fordult a hatáskörök pontosítását javasolva. A további kérdésekben a Hivatal a Bizottság ellenőrző kérdéseinek logikáját követve hivatalból piacfelügyeleti eljárást indított 2007. augusztus 30. napjával a nyílt hozzáférésű vasúti pályahálózatokhoz való megkülönböztetésmentes hozzáférés biztosítása szempontjából alapvető tevékenységek, illetve az alapvető tevékenységet végző szervezetek függetlenségének tárgyában.

2. Az elosztási feladat a vasúti infrastruktúrakapacitás pályahálózat-működtető általi elosztását jelenti. Az infrastruktúrakapacitás pedig az infrastruktúrának egy elemére, egy adott időszakra kért menetvonalak beállítási lehetősége. A menetvonal egy vonatnak a két pont közötti (tehát állomásközi, vagy állomáson belüli) adott időtartam alatt történő közlekedtetéséhez szükséges infrastruktúra-kapacitás.

A vasúti infrastruktúra elemeit a 2598/70/EGK rendelet határozza meg. A vasúti infrastruktúrának a szállító társaságok szempontjából legfontosabb elemei a pályák, azok hálózata, az állomások, megállóhelyek, utas-, illetve árufellevő és lerakóhelyek. Az alapvető funkciók elválasztása az elosztási feladatok tekintetében azt jelenti, hogy az elosztási szerv összesíti a vasúti szállításban részt vevő vasúti társaságok infrastruktúra-használat iránti igényeit, és egyenlő versenyfeltételekkel, azonos üzletszabályzat alapján meghatározza az infrastruktúra használatának ún. üzemi menetrendjét. A vasúti közlekedés kötöttpályás közlekedési rendszer, ami nem teszi lehetővé az azonos infrastruktúra-kapacitás egyidejű használatát; egy pályaszakaszon egy időben egyszerre csak pontosan egy vasúti jármű közlekedhet.

Az elosztás, mint alapvető funkció függetlensége nem csak azt a célt szolgálja, hogy egy olyan, szállításban is érdekelt vasúti társaság, mint a MÁV Zrt vagy valamelyik szállító leányvállalata ne élvezzen előnyt az üzleti szempontból legkedvezőbb időpontra vonatkozó, kereskedelmileg legértékesebb pályakapacitások megszerzésében, vagy a különböző útvonalakon elengedhetetlenül kialakuló várakozási idők tekintetében. Az elosztási függetlenség célja annak megakadályozása, hogy a menetrend-egyeztetés során keletkező információkat, például a kapacitás-igényeket egyetlen szállításban érdekelt vállalkozás se ismerhesse meg. A vasúti pályahálózat jelentős részén csak egyetlen áruféleség (pl. valamilyen mezőgazdasági termény vagy bányászati termék) árutovábbítása végezhető üzleti haszonnal, így a menetrendi igény önmagában a versenytársak üzleti titkaira is utal. A menetrend-egyeztetés folyamata (vagyis az ütköző kapacitás-igények feloldása) során az egyes szállítási tevékenységet végző vasúti társaságok piaci tervei megismerhetők. A kapacitás-elosztásnak a tőzsdei kereskedéshez hasonlóan kell működnie: anonim vételi és eladási ajánlatokkal, átláthatóan, szigorú kereskedési szabályokkal, úgy, hogy a rendszeren belül szerzett infrastruktúra-használati jogokkal másodlagos kereskedelmet folytatni tilos.

3. A magyarországi vasúti pálya kapacitáselosztása hosszú ideje informatikai támogatással valósul meg, hiszen a kötött pályán lebonyolítandó vonatközlekedések éves száma meghaladja az egymilliót. Az országos vasúti infrastruktúra használatára az eljárás kezdetén 16, az eljárás lezárásának időpontjában 17 magyarországi székhelyű vállalkozás mellett előzetes regisztráció után elvileg mintegy hétszáz más EGT-hatályú működési engedéllyel rendelkező szervezet jogosult. A jelenleg érvényes Hálózati Üzletszabályzat és a kialakult gyakorlat alapján a VPE Kft a vizsgálat utolsó napjáig „MELINDA” fantázianevű informatikai rendszer támogatásával végezte elosztási feladatait.

A Hivatal eljárása során azt vizsgálta, hogy „tettek-e, és ha igen, milyen intézkedéseket az alapvető funkciókat ellátó szervezet információtechnológiai rendszereihez való hozzáférés védelmére, az alapvető funkciók függetlenségének garantálása érdekében?” A kérdések megválaszolásához szükséges különleges, a Hivatal köztisztviselői által nem birtokolt szakértelem okán a Hivatal 123/2007. számú végzésével 2007. október 24-én igazságügyi informatikai szakértőt rendelt ki a felmerült problémák megítélésére.

A vizsgálat megállapította, hogy a hazai kapacitás-elosztást végző rendszer, a MELINDA nem a VPE Kft, hanem a Hydra-M Bt üzemeltetésében áll, és a VPE Kft nem rendelkezik felhasználói joggal a rendszerrel kapcsolatban. Az eljárás során kiderült, hogy a szerzői jogi és egyéb jogviták miatt fennáll annak a valós lehetősége, hogy a VPE Kft akár november 30-tól egyáltalán nem tudja ellátni kapacitás-elosztási feladatát.

A MELINDA rendszer automatikus kommunikációra képes a MÁV Zrt tulajdonában lévő, a MÁV Informatika Kft nevű leányvállalata üzemeltetésében lévő Szállításiirányítási Információs Rendszerrel (SzIR). Ezt a rendszert a MÁV Zrt integrált működésének megfelelően a MÁV Zrt Pályavasúti részlege mellett a MÁV Cargo Zrt használja. A MELINDA rendszer és SzIR rendszer közötti összeköttetést ugyanaz az optikai kábelkapcsolat biztosítja, amelyen keresztül a VPE Kft elektronikus levelezését folytatja a MÁV Zrt versenytársaival is. Utóbbi rendszernek az üzemeltetését, ideértve a levelezést is a MÁV Informatika Kft végzi. A MELINDA rendszer üzemeltetését, illetve fejlesztését a Hydra-M Bt végezte.

A GySEV Zrt a SzIR rendszert nem használja, hanem saját, VIHAR nevű informatikai rendszerrel rendelkezik. A VIHAR és a MELINDA között nincsen üzemelő interface, az eljárás informatikai összeférhetlenségre utaló jelet nem talált.

A tragikus kimenetelű szőnyi utoléréses balesetet megelőzően – amikor ugyanazt a nem szabályosan kiosztott pályakapacitást egy időben két vonat próbálta meg igénybe venni – a MELINDA rendszerbe való belépés lényegében szabályozatlan volt, gyakorlatilag érdemi ellenőrzés nélkül bárki részleges használati jogot szerezhett a MELINDA rendszerhez. A Hivatal ezt vizsgáló korábbi eljárása és kötelezése (46/2007. sz. határozat) eredményeképpen a VPE Kft a MELINDA rendszerhez való felhasználói szintű hozzáférést szabályozta.

A MELINDA felhasználóinak azonosítása – a felhasználói jogok informatikai, preventív védelme, továbbá annak biztosítása, hogy az egyes MELINDA munkahelyeken a vonatközlekedés tervezéséhez értő szakemberek férjenek csak a számítógépes munkahelyekhez – meglehetősen kezdetleges és elvileg sokféleképpen kijátszható. A kirendelt igazságügyi szakértő megállapítása szerint „nincsenek naplózva a felhasználók bejelentkezései és lekérdezései”, ami a „detektív kontrol szintjén” bír jelentőséggel. „A rendszerekhez való hozzáférést az informatikai rendszerekben ismert legegyszerűbb módon, vagyis jelszavak alkalmazásával oldották meg, amely jelszavak személyekhez kötődnek és ezen jelszavaktól függő az egyes adatok elérhetősége. Ez azt jelenti, hogy a jogosultsági rendszerekben az egyes objektumok, adatok elérése attól függ, hogy ki melyik cégnél és milyen funkcióban dolgozik”. Vagyis az esetleges törvénytelen, vagy nem szerződészerű beavatkozások utólag az informatikai rendszerben csak részben ellenőrizhetők, és erre nem a VPE Kft, hanem a MÁV Zrt képes az ún. „Hekus” rendszer segítségével, noha az alapvető funkciók elválasztásának a logikája szerint a VPE Kft-nek elsősorban éppen a pályavasúti tevékenységet végző MÁV Zrt-vel és GySEV Zrt-vel szemben kellene megvédenie a rendszert a jogosulatlan felhasználástól.

A VPE Kft elvileg sem tudja ellenőrizni, hogy a rendszeren keresztül érkező, ajánlattételi felhívásnak minősülő kapacitás-igények az egyes engedélyes vasúti társaságok engedélyének és belső szabályzatának megfelelően, a vasúti forgalom szervezéséért felelősséget viselő, szakképzett személytől érkeznek-e. A rendszerbe lehetőség van az Interneten keresztül is bejelentkezni.

Adatok migrálására, nagy tömegű átvételére egyedül a MÁV Zrt tulajdonában lévő SzIR rendszer irányában van lehetőség, ilyen lehetőség sem a GySEV Zrt, sem más vasúti társaság számára nem adott. Függetlenül attól, hogy a VPE Kft és a MÁV Zrt rendszerei közötti informatikai kapcsolat törvénytelen adatcserére lehetőséget ad-e, MÁV Zrt tulajdonában és érdekeltségi körében lévő szállítást végző szervezetek és a többi piaci szereplő között nem teljesül az esélyegyenlőség. A vasúti forgalom tervezése, a kapacitások-igénylése, az igénybevételre vonatkozó szerződések megkötése, a számlák érkeztetése és ellenőrzése ugyanis jelentős adminisztratív munkaerő-költséggel jár, illetve az egyes munkafolyamatok nem megfelelő informatikai támogatása a menetrend-egyeztetés időigénye miatt egyes, ad hoc felmerülő fuvarok megszerzésekor versenyhátrányt jelenthet. A Hivatal korábbi vizsgálata már feltárta, hogy SzIR kivételezett helyzete miatt például az ezt a rendszert használó felhasználók nagyságrendileg kisebb számlatévedésnek vannak kitéve, mint a SzIR-t nem használó független szereplők. Korábbi vizsgálatunk azt is kiderítette, hogy a pályavasúti tevékenységek szerződészerű lebonyolításának, a teljesítések igazolásának az alapja a SzIR rendszer, így annak ellenőrzésére, hogy a független kapacitás-elosztásnak megfelelően kerültek-e rendelkezésre bocsátásra a pályakapacitások, és a VPE Kft által készített ajánlatnak megfelelő-e a számla, csak a MÁV Zrt informatikai rendszereinek támogatásával végezhető el.

A MELINDA rendszer hiányosságait feltáró vizsgálat utolsó napján a VPE Kft arról értesítette ügyfeleit, hogy a MELINDA rendszer helyett a piaci szereplők által nem ismert, és az eljárásunkban nem vizsgált KAPELLA rendszer használatát vezet be. Tekintettel arra, hogy a jelenleg érvényes Hálózati Üzletszabályzat a MELINDA rendszer használatára épül, az egyoldalú lépés a VPE Kft és a vasúti társaságok, illetve a VPE Kft és a Pályavasutak közötti kapcsolat szempontjából is jogsértő, és nagy mértékben veszélyezteti a hazai vasúti forgalom biztonságos lebonyolítását. Az eljárás során a VPE Kft munkatársai és vezetői a készülő KAPELLA rendszerre vonatkozó információkat a Hivatal vizsgálatát végző szakértők és tisztviselők elől eltitkolták.

A Hivatal az eljárása során megállapította, hogy a VPE Kft nem rendelkezik olyan, a MÁV Zrt rendszereitől megfelelően elkülönült, egy többszereplős vasúti közlekedési rendszer menetrendszerű közlekedését megalapozni képes informatikai rendszerrel, amelynek az informatikai védelme megfelelően biztosított volna. Tekintettel a VPE Kft korlátozott emberi erőforrásaira és a megfelelő informatikai háttértámogatás hiányára a VPE Kft nem rendelkezik megfelelő eszközellátottsággal az alapvetőnek tekinthető elosztási feladatok lebonyolítására.

4. A Vtv. 61. § (8) bekezdése szerint az integrált vasúti társaság által működtetett vasúti pályahálózat esetében a vasúti pályahálózat kapacitásának elosztására vonatkozó feladatokat a Vasúti Pályakapacitás-elosztó Szervezet látja el.

Az országos közforgalmú vasúti pálya kapacitásának elosztásáról szóló 67/2003. (X. 21.) GKM rendelet 6. § (1)-(3) bekezdései alapján a kérelmező a VPSZ-től kérheti, hogy részére tegye lehetővé - adott időszakban, meghatározott gyakorisággal és időben - a vasúti pályának

vagy a pálya meghatározott szakaszának a használatát. A VPSZ a beérkezett kérelmek alapján elosztja a menetvonalakat, vagyis meghatározza azt, hogy melyik kérelmező, mely időpontban és mely szakaszon használhatja a vasúti pályát. A VPSZ - a kérelemben foglaltaktól függően - a vasúti pálya használatát egy menetrendi időszakra, ennél rövidebb határozott időtartamra vagy eseti igénybevételre biztosítja a kérelmező részére, pontosan megjelölve az igénybe vehető pályaszakaszt, az igénybevétel időpontját vagy időtartamát.

A 67/2003. (X. 21.) GKM rendelet 8. § (1) és 9. § (1)-(3) bekezdései, valamint 16. §-a alapján a VPSZ-nek minden évben vasúti menetrendet kell készítenie. A vasúti menetrend rögzíti a vasúti pályán a menetrend érvényességi időtartama alatt tervezett összes vonatmozgást meghatározó adatot.

A vasúti pálya igénybevételére irányuló kérelmeket - az eseti kérelmek kivételével - a következő vasúti menetrend érvényességi időtartamára vagy annak egy részére, a menetrend érvénybe lépését megelőzően legalább tizenkét hónappal kell a VPSZ-hez benyújtani. A VPSZ legalább tizenegy hónappal a vasúti menetrend érvénybe lépése előtt - az Európai Unió tagállamai pályakapacitás-elosztó szervezeteivel együttműködve - előzetes nemzetközi menetvonalakat határoz meg, és biztosítja, hogy az elosztás során a menetvonalakat a lehető legnagyobb mértékben megtartsák. A VPSZ a kapacitáskérelmek benyújtási határideje után legkésőbb négy hónappal elkészíti a vasúti menetrend tervezetét. Azon vasútvállalatok részére, amelyek a vasúti pálya igénybevételének a lehetőségét kérték, és a többi érdekelt részére legalább egy hónapot kell biztosítani észrevételeik megtételére.

A VPSZ-nek - mind a nemzetközi törzshálózat, mind pedig az egyéb vasúti pálya igénybevételére vonatkozó - eseti pályakapacitási kérelmeket öt munkanapon belül kell elbírálnia.

A Vtv. 62. § (2) bekezdése szerint a VPE Kft köteles a Magyar Vasúti Hivatalt a fentiekben hivatkozott igénybejelentésekről, illetve az elosztás folyamata során hozott valamennyi döntéséről haladéktalanul tájékoztatni. A VPE Kft e Hivatal felé irányuló tájékoztatási kötelezettségét rendszeresen elmulasztja, az igénybejelentésekről és a kapacitáselosztási döntésekről a hatóságot nem tájékoztatja, a jogszabályi határidők betartása így nem ellenőrizhető.

5. Az elosztási funkciókhoz hasonlóan a jogszabályok kiemelik a díjszabási feladatok és a szállítást is végző pályavasúti szervezetek összeférhetetlenségét is. A pályavasúti szolgáltatók természetes monopólium tulajdonsága közgazdasági értelemben azt jelenti, hogy természetes gazdasági ösztönzőik vannak olyan piaci szereplők kiszolgáltatásának megtagadására, amelyek az általuk okozott költségeket és annak normál profitrését megfizetnék, ugyanis a természetes monopólium nagyobb profitrésszel is képes működni versenytársak hiányában. A természetes monopóliumok árait piaci verseny hiányában nem a piacon állapítják meg, hanem főszabályként az Ártörvény alapján a megfelelő hatáskörrel felruházott állami vagy önkormányzati szervezetek. Egyes kivételes esetekben – és ilyenek tekinthetők a pályavasúti szolgáltatások is – más törvényi felhatalmazás alapján az árszabályozás nem az árak közhatalmi megállapításával, hanem az árszabályozó hatóság eljárása nyomán utólagos korrekcióval valósul meg.

A piacgazdaságokban szokásos monopolár-szabályozás célja, hogy olyan árakat hozzon létre, amelyek a költségek és árak közötti összefüggés szempontjából a piaci árakhoz hasonlóak. A piaci versenyre az jellemző, hogy vevőkért versenyben álló termelők vagy szolgáltatók addig

fokozzák kínálatukat, amíg találnak olyan vevőt, amelyik legalább a határköltségnek (egy újabb szolgáltatási egység vagy termék árának megfelelő összeg) kifizetésére hajlandó. A nem szabályozott monopóliumok költségeik megtérülését, vagy profitjuk növelését ennél magasabb, a határköltség szintjét jóval meghaladó áron is képesek kiszolgálni egyes vevői csoportokat, mivel más szolgáltató a kevésbé fizetőképes vevőkért nem tud versenyt indítani. A nem szabályozott monopóliumok a társadalom számára úgynevezett holtteher-veszteséget okoznak azzal, hogy a magasra emelt árakkal egyes vevői csoportokat kiszorítanak a piacról, akiknek a kiszolgálása így versenytárs hiányában megoldhatatlanná válik. A kínálati kapacitás visszafogása azokra a monopóliumokra is jellemző, amelyek valamilyen jogszabályi rendelkezés vagy egyéb ok miatt nem termelnek profitot. A közgazdasági elmélet szerint az ilyen monopóliumoknak is majdnem minden esetben megéri szabályozás hiányában a pusztán a határköltséget megfizető ügyfeleket kiszorítani a piacról.

A közösségi és magyar jogszabályokban rögzített közlekedéspolitikai célok szerint a döntően állami tulajdonú pályahálózatok működtetőinek arra kell törekedniük, hogy a pályahálózatot a lehető legnagyobb mértékben kihasználhassák az egymással versenyző vasúti szállítók. A vasúti szolgáltatókat a törvény rendelkezése szerint a „legkisebb költség” elve szerint kell kiszolgálni, úgy, hogy közben a szolgáltatás nyújtásának közvetlen költségei egy vonatra vetítve mindig megtérüljenek. A legkisebb költség elvének megfelelő közgazdasági érték az ún. határköltség. A határköltség közismert közgazdasági módszerekkel, a költségek mértékét befolyásoló tényezők és a teljes költség közötti matematikai összefüggések vizsgálatával, az ún. költségfüggvény deriválásával kapható meg.

A határköltségnek megfelelő árak biztosítják a pályavasúti szolgáltatások iránti lehetséges legnagyobb keresletet, vagyis ezek vezethetnek el a vasúti infrastruktúra legnagyobb ésszerű kihasználásához. Ugyanakkor a határköltségnek megfelelő átlagos árszint szinte minden esetben veszteséges gazdálkodást eredményez, mivel a határköltség értéke az átlagos költségnél majdnem minden költségfüggvény esetében alacsonyabb. A közösségi és magyar jogszabályok ezért a jogszabályi kereteken belül felárak, kiegyenlítő juttatások és kedvezmények segítségével lehetővé teszik a határköltségen alapuló áraknak az olyan kiigazítását, ami a versenyt nem torzítja, a határköltségnek megfelelő árakhoz a lehető legjobban közelítő hatékony pályakihasználtságához vezet, és nem teszi lehetővé a legkisebb költség elvével összeegyeztethetetlen monopoljáradék képzését. A jogszabályi előírásoknak tehát az olyan díjrendszer felel meg, ami az egyes szolgáltatások árát a matematikai műveletekkel meghatározott költségfüggvény-elemzés útján, a határköltség szintjén határozza meg, vagy a határköltségnek megfelelő összeget törvényesen módosítja felárak, kiegyenlítő juttatások és kedvezmények segítségével.

Mivel a pályavasúti szolgáltatásokkal szemben a személyszállítási és árutovábbítási szolgáltatások nem képeznek monopóliumot, a pályavasúti és szállítási tevékenységek szétválasztásának egyik célja, hogy a monopólium pályavasúti piaci erejével más piacokon – a vasúti személyszállítás és a vasúti áruszállítás piacain – ne lehessen visszaélni. A közösségi és a magyar jogszabályok ezért írják elő, hogy amennyiben a monopóliumként működő pályavasúti tevékenységet végző szervezet érdekelt a szállítási piacon is, akkor egy mindkettőjüktől független, kellő szakmai felkészültséggel, információs bázissal és információtechnológiával működő díjszabási szerv határozza meg a pályavasúti szolgáltatások igénybevételeinek feltételeit, ideértve a díjakból, felárakból, kedvezményekből és kiegyenlítő juttatásokból álló díjszabási rendszer elemeit is. A magyar szabályozás szerint a hazai nyílt hozzáférésű, nem független infrastruktúra-üzemeltető kezében lévő pályahálózatok kizárólagos díjszabási szerve az állami tulajdonú Vasúti Pályakapacitás-elosztó Kft.

6. A Magyar Vasúti Hivatal eljárása során azt vizsgálta, hogy a Magyarországon a vasúti pályahálózat-hozzáférési díjrendszer, mint díjszabási rendszer egyes alkotóelemei az Európai Parlament és a Tanács 2001/14/EK irányelve és a Vtv. 55. §-a rendelkezéseinek megfelelően felbonthatók-e határkölségre, környezeti externáliákra, költségmegtérülési felárra és beruházási megtérülési elemre. A Hivatal továbbá vizsgálta, hogy a minimális szolgáltatások összességéért és a szolgáltatási infrastruktúrához való hozzáférésért fizetendő díjak megegyeznek-e az adott vonat közlekedtetéséből közvetlenül eredő költséggel? Vizsgálatunk során választ kerestünk arra a kérdésre, hogy amennyiben a pályahálózat-működtetők költségeinek megtérülése érdekében az állam felárat számít fel, hogyan biztosítják, hogy a felárral növelt díjakat a piac elviselje, illetve, hogy a megnövelt díjak ne zárják ki, hogy az infrastruktúrát olyan szegmensek is használják, amelyek legalább a határkölséget meg tudnák téríteni. A Hivatal vizsgálata arra is kitért, megállapítható-e, hogy a kiegészítő szolgáltatások díjrendszere figyelembe veszi-e a vasúti szállítás versenyhelyzetét. A Hivatal eljárása során 135/2007. számú végzésével 2007. november 16-án igazságügyi pénzügyi-számviteli szakértőt rendelt ki annak vizsgálatára, hogy a VPE Kft a hálózat-hozzáférési díjak összegének meghatározására vonatkozó feladatait független szervként látja-e el.

A Magyar Vasúti Hivatal eljárása során megállapította, hogy a pályavasúti szolgáltatások díjszabási feladatai szempontjából alapvető fontosságú szakmai kérdések a VPE Kft dokumentumaiból, rendszereiből, illetve munkatársai előadásából nem válaszolhatók meg, a VPE Kft lényegében nem végez díjszabási szervei feladatokat, erre megfelelő felkészültségű munkatársakkal nem rendelkezik, és a költségfüggvény elemzését lehetővé tevő informatikai rendszereknek és adatbázisoknak sincsen a birtokában.

A VPE Kft 2006. január 01. óta nem alakította át a díjszabási rendszert a Vtv. előírásainak megfelelően. A VPE Kft által kiadott Hálózati Üzletszabályzatban lévő díjtételek esetében a határkölség nem került meghatározásra, a rendszer nem díjak, felárak, kiegyenlítő juttatások és kedvezmények rendszeréből áll. A Magyar Vasúti Hivatal díjszabási rendszert vizsgáló eljárása korábban megállapította, hogy a VPE Kft lényegében a pályavasúti költségek elemzését nem végezte el, a díjrendszert még az alapvető funkciót szétválasztását és a jelenleg hatályos Vtv. kihirdetését megelőzően alkották meg, amelyben azóta lényegi változás nem történt.

A pályavasúti szolgáltatások költségei és bevételei közötti összefüggés akkor változik meg, ha lényeges költségelemek megváltoznak, vagy a kínált szolgáltatás mennyiségi vagy minőségi szintje változik. 2006. január 01. óta mindhárom változásra volt példa: a pályavasúti költségfüggvényt legjobban befolyásoló munkabérek és közterhek mértéke megváltozott, csakúgy, mint a pályavasút által használt anyagok és energia költsége is közel két éves időtávban változónak tekinthető. Ennek ellenére a VPE Kft a díjakat egyetlen esetben sem igazította a megváltozott költségszinthez. A szolgáltatások kínált mennyisége és minősége a pályavasúti üzem átszervezésével, a folyamatos felújításokkal és beruházásokkal, illetve egyes pályaszakaszok különböző okból elrendelt ideiglenes üzemszünetével hónapról-hónapra változik. Az ilyen változások által indokoltan bemutatott hálózat-hozzáférési feltételek megváltoztatására vonatkozó javaslatok megtételekor a VPE Kft egyetlen esetben sem tudta bemutatni a szolgáltatási színvonal változása és a költségszint változása közötti kapcsolatokat, ahogy nem tette azt a Hálózati Üzletszabályzat szolgáltatástartalom-változást okozó módosításával kapcsolatosan sem.

A MÁV Zrt és a GySEV Zrt pályavasúti szolgáltatásainak költségelemzése, a díjmeghatározás alkalmazása a legkisebb költség elvének figyelembevételével jelentős

adattfeldolgozási, adtműveleti és adatellenőrzési képességet feltételez, mivel a pályavasutak költségei tízezer kilométert meghaladó, önálló infrastruktúra-elemekből álló pályahálózathoz és több ezer vasúti tevékenységi célt szolgáló épülethez köthetők, amelyeket a pályavasúti szervezetek jelentős alvállalkozói, illetve leányvállalati kör bevonásával kezelnek. A VPE Kft-nek nincsenek olyan szakértő alvállalkozói vagy munkavállalói, akik ennek a feladatnak a szakszerű elvégzésére képesek volnának. A VPE Kft munkatársai a díjkalkuláció módszereit, a pályavasutaktól érkező adatok összefüggéseit nem ismerték, elmondásuk szerint ezeket a kérdéseket kizárólag a VPE Kft már távozott korábbi ügyvezetője vizsgálta. A Hivatal értékelése szerint a VPE Kft lényegében nem végez díjszabási tevékenységet, amit az is igazol, hogy a díjrendszerben a Hivatal működése óta egyetlen változtatást sem kezdeményeztek.

7. Az elosztási szerv és a díjszabási szerv alapvető funkció közé tartozik az ún. teljesítmény-ösztönző rendszer kiépítése és a hálózat-használati feltételek közé igazítása; a kapacitáselemzések és kapacitás-bővítési tervek készítése. A teljesítményösztönző rendszer feladata, hogy a menetrendszerűség javításával, valamint a menetrend célszerű átalakításával a pályavasúti költségek és a szállítási költségek is csökkenthetők legyenek, vagy a szállítási szolgáltatások minősége (pl. pontossága, ügyfelek igényeihez igazodása) javítható legyen. A teljesítményösztönző rendszer végső célja a legkisebb költség elvének hosszú távú biztosítása, illetve az infrastruktúra bővítésének célszerű, a legkisebb költség elvének megfelelő, kapacitás-elemzéssel összekötött tervezése. A VPE Kft az általa meghirdetett Hálózat Üzletszabályzatban, és azon kívül sem hozott létre teljesítményösztönző rendszert, illetve nem tett intézkedéseket a legkisebb költség elvének hosszú távú érvényesülése érdekében.

8. A magyar vasúti pályahálózatokon évente több mint egymillió vonat közlekedik annak ellenére, hogy az elosztási szerv feladatainak ellátására legfeljebb nagyon korlátozott mértékben képes, az üzemi menetrend összeállításával kapcsolatos, a pályavasutaktól és a legnagyobb felhasználóktól független összeállítását, az ügyfelek és a hatóság kiértékelését a jogszabályban rögzített határidőkre nem képes ellátni. A Fővárosi Bíróság ítélete szerint a VPE Kft-nek a hazai jogszabályok szerint nem feladata ellenőrizni, hogy a kapacitások igénybevétele és a pályahasználati díjak elszámolása a kiosztásnak, vagyis az üzemi menetrendnek megfelelően történik-e. Ennek alapján megállapítható, hogy az elosztási folyamatok a vasúti társaságok ajánlattételi felhívásától a vonatok leközeledtetésén át a díj felszámításáig és számlázásáig a VPE Kft-től nagyrészt függetlenül történik. A VPE Kft által használt MELINDA esetében sem jogi, sem informatikai értelemben nem biztosított a rendszer illetéktelen használatának kizárása, hiszen a rendszerrel kapcsolatos alapvető jogviszonyok tisztázatlanok. A VPE Kft így nem képes az elvárható gondossággal elkészíteni az összes hazai vasúti társaság, így a közszolgáltatást is végző személyszállító vasúti társaságok közös, minden vonatmozgást rögzítő üzemi menetrendjét a MÁV Zrt üzemeltetésében lévő pályahálózatok vonatkozásában.

A díjszabási rendszer esetében az alapvető funkciók elválasztásának teljes hiánya állapítható meg a VPE Kft és a MÁV Zrt, valamint leányvállalatai és érdekeltségei körében. A GySEV Zrt esetében a díjszabási feladatokat a VPE Kft elvégezhetné, mivel a díjszabási funkciók többé-kevésbé elkülönültek. A VPE Kft sem a MÁV Zrt, sem a GySEV Zrt díjrendszerét nem a Vtv.-nek megfelelően készítette el, sőt, nem igazolható, hogy ezeket maga készítette volna el.

9. A Vtv. 62. § (2) bekezdés c) pontja alapján az integrált vasúti társaság által működtetett vasúti pályahálózat esetében a hozzáférésre jogosult által fizetendő hálózat-hozzáférési díjak

összegének meghatározására vonatkozó feladatokat a Vasúti Pályakapacitás-elosztó Szervezet látja el.

A Vtv. 55. § (1) és (4)-(5) bekezdései szerint a hálózat-hozzáférési díjszabás rendszere a nyílt hozzáférésű vasúti pályahálózat működtetője által nyújtott szolgáltatások díjaiból, a biztosítható kedvezményekből, az érvényesíthető felárakból, a kiegyenlítő juttatásokból áll. A díjszabási rendszernek ösztönöznie kell a nyílt hozzáférésű vasúti pályahálózat kapacitásának hatékony kihasználását, a hozzáférésre jogosultak lehető legkisebb költséggel való kiszolgáltatását, a vasúti társaságok gazdálkodási eredményeinek javulását. Az alapszolgáltatások díját a nyílt hozzáférésű vasúti pályahálózat működtetésének, valamint a vasúti pályahálózat-kapacitás elosztásának a külön jogszabály rendelkezései szerint figyelembe vehető költségeinek, illetőleg ráfordításainak alapul vételével úgy kell megállapítani, hogy az a szolgáltatás igénybevételéhez közvetlenül kapcsolódó költségeket, ráfordításokat és az infrastruktúra üzemeltetéséhez nyújtott állami támogatásokat tükrözze.

A vasúti pályahasználati díjról és képzésének elveiről szóló 66/2003. (X. 21.) GKM-PM együttes rendelet 7. § (1) és (2) bekezdései alapján a pályahasználati alapidj mértékét a következő költség- és ráfordításelemek figyelembevételével kell meghatározni: a vasúti pálya üzemeltetésének és fenntartásának közvetlen költségei és ráfordításai, az engedélyezett pályahasználat következtében a pályavasúti társaságnál felmerülő közvetlen költségek és ráfordítások, valamint a pályahasználattal együtt járó - a pályavasúti társaság által nyújtott - meghatározott szolgáltatások közvetlen költségei és ráfordításai, a VPSZ által a pályavasúti társaság részére számlázott, a pályahasználat engedélyezésével összefüggő költségek és ráfordítások. A szolgáltatási díj mértékét a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban felmerülő költségek és ráfordítások alapján kell meghatározni.

A Vtv. 55. § (11) bekezdése szerint a hálózat-hozzáférési díjrendszer keretében alkalmazott díjak, kedvezmények és felárak alkalmazásának feltételeit, különös tekintettel a nyílt hozzáférésű vasúti pályahálózat egyes elemeinek fenntartásával és a nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatos költségeket a Magyar Vasúti Hivatal ellenőrizheti. A nyílt hozzáférésű vasúti pályahálózat működtetője köteles a költség- és árbevétel-struktúra átláthatóságát nyilvántartási és elszámolási rendszerében biztosítani, és a Magyar Vasúti Hivatal számára az ellenőrzéshez szükséges adatszolgáltatást teljesíteni.

10. A Vtv. 76. § (1) bekezdése szerint, ha a Magyar Vasúti Hivatal a piac felügyelete során észleli a vasúti pályahálózathoz való nyílt hozzáféréssel az e törvényben, külön jogszabályban, a vasúti igazgatási szerv határozatában, valamint a Hálózati Üzletszabályzatban meghatározott valamely kötelezettség megsértését, a jogsértés tényét határozatban állapítja meg, és jogosult külön jogszabályban foglaltak alapján a tevékenység végzésének feltételeit megállapítani.

A határozatban foglalt döntésemet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 71. § (1) bekezdése alapján, a Vtv. 73. § (1) c) pontjában biztosított hatáskörömben eljárva hoztam meg. A határozat elleni jogorvoslati lehetőséget a Ket. 109. § (1) bekezdése alapján állapítottam meg.

Budapest, 2007. november 30.

Aláíró: Antal Dániel elnök