ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

της 5ης Ιανουαρίου 2010

σχετικά με την εξαίρεση ορισμένων χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών του τομέα των ταχυδρομείων στην Ιταλία από την εφαρμογή της οδηγίας 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών

[κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό Ε(2009) 10382]

(Το κείμενο στην ιταλική γλώσσα είναι το μόνο αυθεντικό)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

(2010/12/ΕΕ)

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

την οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών [1], και ιδίως το άρθρο 30 παράγραφοι 4 και 6,

τα τέσσερα αιτήματα που υπέβαλε η Ιταλική Δημοκρατία με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στις 8 Ιουλίου 2009,

Κατόπιν διαβουλεύσεων με τη συμβουλευτική επιτροπή για τις δημόσιες συμβάσεις,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

I. ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

(1) Στις 8 Ιουλίου 2009, η Ιταλική Δημοκρατία διαβίβασε στην Επιτροπή, με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, τέσσερα αιτήματα δυνάμει του άρθρου 30 παράγραφος 4 της οδηγίας 2004/17/ΕΚ. Η Επιτροπή ζήτησε συμπληρωματικές πληροφορίες με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, στις 24 Σεπτεμβρίου 2009, οι οποίες, κατόπιν παράτασης της αρχικής προθεσμίας, διαβιβάστηκαν από τις ιταλικές αρχές με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στις 16 Οκτωβρίου 2009.

(2) Τα αιτήματα που υποβλήθηκαν από την Ιταλική Δημοκρατία εξ ονόματος της Poste Italiane SpA (εφεξής, «Poste») αφορούν διάφορες χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες που παρέχονται από την Poste. Επίσης, έκαστο από τα τέσσερα χωριστά αιτήματα που υποβλήθηκαν βάσει του άρθρου 30 παράγραφος 4 αφορά διάφορες χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες που έχουν ομαδοποιηθεί σε τέσσερεις διαφορετικές κατηγορίες. Στα αιτήματα, οι εν λόγω υπηρεσίες περιγράφονται ως εξής:

α) Συγκέντρωση καταθέσεων ταμιευτηρίου από το κοινό μέσω λογαριασμού όψεως (εφεξής «καταθέσεις ταμιευτηρίου»).

β) Δανεισμός εξ ονόματος τραπεζών και διαπιστευμένων χρηματοπιστωτικών διαμεσολαβητών (εφεξής «χρηματοδότηση»). Όπως περιγράφεται, αυτή η ομάδα υπηρεσιών καλύπτει κυρίως δραστηριότητες της Poste, ως διανομέα για λογαριασμό τρίτων,

— δανεισμού (ιδίως, δανείων και ενυπόθηκων δανείων),

— καταναλωτικών δανείων, και

— χρηματοδοτικής μίσθωσης.

γ) Επενδυτικές υπηρεσίες και δραστηριότητες (εφεξής «επενδύσεις»). Επιπλέον της φύλαξης και της διαχείρισης χρηματοπιστωτικών μέσων, αυτή η ομάδα υπηρεσιών, όπως περιγράφεται, καλύπτει κυρίως το επόμενο στάδιο (της διανομής) για

— τη διάθεση χρηματοπιστωτικών μέσων (ιδίως, ομολόγων), και

[1] ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σ. 1.

— τη διάθεση προϊόντων συμπληρωματικής σύνταξης και χρηματοπιστωτικών/ασφαλιστικών προϊόντων (ιδίως, ασφαλιστηρίων ιδιωτικής συνταξιοδότησης).

δ) Υπηρεσίες πληρωμής και μεταφοράς χρηματικών ποσών (εφεξής «πληρωμές»). Όπως περιγράφεται, αυτή η ομάδα υπηρεσιών περιλαμβάνει δύο χωριστές κατηγορίες, και συγκεκριμένα

— υπηρεσίες πληρωμής, που καλύπτουν υπηρεσίες πιστωτικών καρτών και υπηρεσίες χρεωστικών καρτών, και

— υπηρεσίες μεταφοράς χρηματικών ποσών, όπου συμπεριλαμβάνεται η διεθνής μεταφορά χρηματικών ποσών μέσω του συστήματος Eurogiro ή με διεθνή εντολή πληρωμής και η μεταφορά χρηματικών ποσών εντός της Ιταλίας με ταχυδρομική εντολή πληρωμής.

(3) Το αίτημα συνοδεύεται από δύο αποφάσεις που εξέδωσε ανεξάρτητη εθνική αρχή (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, η Ιταλική Εποπτική Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων). Στην τελική της απόφαση, της 12ης Νοεμβρίου 2008, η αρχή τονίζει ότι, εάν διαπιστωθεί ότι εφαρμόζεται εν προκειμένω το άρθρο 30 παράγραφος 1 σε ορισμένες ή όλες τις υπηρεσίες, τότε χρειάζονται ειδικά μέτρα εποπτείας, ώστε να διασφαλιστεί ότι εξακολουθούν να εφαρμόζονται δεόντως οι κοινοτικοί κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων σε όλες τις συμβάσεις της Poste για την άσκηση των δραστηριοτήτων της, πλην εκείνων για τις οποίες θα έχει διαπιστωθεί ότι εφαρμόζεται το άρθρο 30 παράγραφος 1. Κατά συνέπεια, η απόφαση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Poste οφείλει να λάβει ενδεδειγμένα μέτρα, προκειμένου να διαχωρίσει τις δημόσιες συμβάσεις ανάλογα με τις δραστηριότητες για τις οποίες προορίζονται.

(4) Επιπλέον, το αίτημα συνοδεύεται επίσης από γνωμοδότηση της ανεξάρτητης εθνικής αρχής, της Autorità garante della concorrenza e del mercato (η ιταλική αρχή ανταγωνισμού). Η αρχή τονίζει το άνοιγμα του ιταλικού χρηματοπιστωτικού τομέα εν γένει, με περισσότερες από 800 τράπεζες και πλέον των 80 τραπεζικών ομίλων, με περισσότερες από 170 εταιρείες δραστηριοποιούμενες στον ασφαλιστικό τομέα, εκ των οποίων 68 δραστηριοποιούνται μόνον στον κλάδο ασφάλισης ζωής, 77 μόνον στον κλάδο ασφάλισης ζημιών και 17 και στους δύο κλάδους. Ο τομέας χαρακτηρίζεται επίσης από σχετικά χαμηλούς βαθμούς συγκέντρωσης, αφού τα συνολικά μερίδια της αγοράς των πέντε μεγαλύτερων ομίλων ανέρχονταν το 2007 περίπου σε 51,5 % στον τραπεζικό τομέα και, όσον αφορά όλους τους ασφαλιστικούς κλάδους ζωής, περίπου σε 53 %. Στις γενικές της παρατηρήσεις, η αρχή επισημαίνει επίσης το γεγονός ότι η Poste παρέχει τις χρηματοπιστωτικές της υπηρεσίες μέσω «δικτύου διανομής που βασίζεται στις ταχυδρομικές δραστηριότητές της, το οποίο είναι πολύ εκτεταμένο και δεν συγκρίνεται με το δίκτυο καμίας άλλης επιχείρησης. Το δίκτυο αποτελείται περίπου από 14 000 ταχυδρομεία [1], όταν ο μεγαλύτερος τραπεζικός όμιλος που δραστηριοποιείται στην Ιταλία διαθέτει συνολικά δίκτυο λίγο μεγαλύτερο των 6 000 υποκαταστημάτων».

(5) Βασιζόμενη στην πείρα που διαθέτει στον τομέα των συγχωνεύσεων τραπεζών, η αρχή διατυπώνει λεπτομερείς παρατηρήσεις σχετικά με τις διάφορες υπηρεσίες που καλύπτονται από το αίτημα και καταλήγει στο συμπέρασμα: «Η διαδικασία που δρομολογήθηκε από την Poste Italiane αφορά ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων που υπάγονται σαφώς στον τραπεζικό τομέα, τον ασφαλιστικό τομέα και τον τομέα της διαχείρισης καταθέσεων ταμιευτηρίου. Όσον αφορά τους εν λόγω τομείς, η πρόσβαση στους οποίους μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν είναι περιορισμένη, η Αρχή Ανταγωνισμού εντόπισε τα τυπικά χαρακτηριστικά των ανοικτών αγορών […]. Στο πλαίσιο αυτό, η Poste Italiane αντιμετωπίζεται ως ειδική περίπτωση επιχείρησης, αφενός, λόγω των κανονιστικών περιορισμών που διέπουν τις υπηρεσίες της Bancoposta και, αφετέρου, λόγω της πελατείας την οποία εξυπηρετεί. Το στοιχείο αυτό επιβεβαιώνεται από προηγούμενες γνώμες της Αρχής, σύμφωνα με τις οποίες η Poste Italiane ποτέ δεν έχει εξομοιωθεί πλήρως ούτε με τις τράπεζες, ούτε με άλλους χρηματοπιστωτικούς διαμεσολαβητές, που αναπτύσσουν δραστηριότητα στις σχετικές αγορές. Όπως έχει διαπιστωθεί, οι υπηρεσίες της Bancoposta εν γένει είναι μάλλον συμπληρωματικές και παραπλήσιες των υπηρεσιών των τραπεζών παρά υποκατάστατες των υπηρεσιών αυτών […] παρά τον ειδικό χαρακτήρα της Poste Italiane, και επομένως, συνάγεται το συμπέρασμα ότι η παροχή τραπεζικών, χρηματοπιστωτικών και ασφαλιστικών υπηρεσιών στην Ιταλία μπορεί να θεωρηθεί πως πραγματοποιείται στο πλαίσιο αγορών στις οποίες δεν είναι περιορισμένη η πρόσβαση, στις οποίες υπάρχουν διάφορες επιχειρήσεις και όπου οι βαθμοί συγκέντρωσης είναι συγκρίσιμοι με τους ευρωπαϊκούς μέσους όρους».

(6) Παρόλα ταύτα, η ιταλική αρχή ανταγωνισμού κίνησε εν τω μεταξύ διαδικασία κατά της Poste Italiane SpA, λόγω κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης στον τομέα των πληρωμών, και ειδικότερα των μεταφορών πιστώσεων μέσω ταχυδρομικών λογαριασμών. Είναι υπό συζήτηση με την Αρχή Ανταγωνισμού οι δεσμεύσεις της Poste Italiane για την επίλυση του θέματος [2].

II. **ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ**

(7) Πρέπει να υπομνησθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της οδηγίας 2004/17/ΕΚ, η παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, όπως ορίζονται στο εν λόγω στοιχείο γ) τέταρτη περίπτωση, καλύπτονται από την εν λόγω οδηγία μόνον εφόσον οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται από φορείς οι οποίοι παρέχουν επίσης ταχυδρομικές υπηρεσίες κατά την έννοια του στοιχείου β) της υπόψη διάταξης. Στην προκειμένη περίπτωση, η Poste είναι ο μόνος αναθέτων φορέας στην Ιταλία ο οποίος προσφέρει τις σχετικές υπηρεσίες.

[1] Βλέπε Corte dei Conti [Ελεγκτικό Συνέδριο] Έκθεση για την οικονομική διαχείριση της Poste Italiane κατά το οικονομικό έτος 2006.

[2] Provvedimento N.19778. Poste Italiane-Aumento Commissione bolletini, έχει δημοσιευθεί στον δικτυακό τόπο www.agcm.it

(8) Το άρθρο 30 της οδηγίας 2004/17/ΕΚ προβλέπει ότι οι συμβάσεις που προορίζονται να επιτρέψουν την άσκηση δραστηριότητας που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας δεν υπόκεινται στην οδηγία εάν η δραστηριότητα, στο κράτος μέλος όπου ασκείται, είναι απευθείας εκτεθειμένη στον ανταγωνισμό σε αγορές στις οποίες η πρόσβαση δεν είναι περιορισμένη. Η άμεση έκθεση στον ανταγωνισμό εκτιμάται με βάση αντικειμενικά κριτήρια, λαμβανομένων υπόψη των συγκεκριμένων χαρακτηριστικών του σχετικού τομέα. Η πρόσβαση θεωρείται ότι δεν είναι περιορισμένη εάν το κράτος μέλος έχει ενσωματώσει και εφαρμόσει τη σχετική κοινοτική νομοθεσία για την απελευθέρωση ενός συγκεκριμένου τομέα ή μέρους του. Όταν δεν αναφέρεται σχετική κοινοτική νομοθεσία στο παράρτημα XI, όπως συμβαίνει εν προκειμένω με τις σχετικές υπηρεσίες, το άρθρο 30 παράγραφος 3 δεύτερο εδάφιο ορίζει ότι «πρέπει να αποδεικνύεται ότι η πρόσβαση στην εν λόγω αγορά είναι ελεύθερη εκ των πραγμάτων και εκ του νόμου».

(9) Όσον αφορά τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, πρέπει να υπομνησθεί ότι σε κοινοτικό επίπεδο έχει εκδοθεί μεγάλος αριθμός νομοθετικών πράξεων, με σκοπό την απελευθέρωση της εγκατάστασης και της παροχής υπηρεσιών στον εν λόγω τομέα. Περαιτέρω, η Επιτροπή έχει ήδη διαπιστώσει, στο πλαίσιο διαφόρων υποθέσεων κρατικών ενισχύσεων που αφορούσαν την Poste, ότι «ο τραπεζικός τομέας είναι ανοιχτός στον ανταγωνισμό από πολλά έτη. Η προοδευτική απελευθέρωση αύξησε τον ανταγωνισμό που θα μπορούσε ήδη να είναι αποτέλεσμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων που προβλέπει η συνθήκη ΕΚ [1]». Ως εκ τούτου, μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται ο όρος του άρθρου 30 παράγραφος 3 σχετικά με την ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά.

(10) Η άμεση έκθεση στον ανταγωνισμό σε συγκεκριμένη αγορά πρέπει να αξιολογείται βάσει διαφόρων κριτηρίων, κανένα από τα οποία δεν είναι αφ' εαυτού καθοριστικό. Σχετικά με τις αγορές τις οποίες αφορά η παρούσα απόφαση, αποτελεί κριτήριο που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το μερίδιο αγοράς των κυριότερων παραγόντων σε δεδομένη αγορά. Άλλο κριτήριο αποτελεί ο βαθμός συγκέντρωσης σε αυτές τις αγορές. Δεδομένου ότι, για τις διάφορες δραστηριότητες που καλύπτονται από την παρούσα απόφαση, οι συνθήκες ποικίλλουν, η εξέταση της κατάστασης του ανταγωνισμού πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις διάφορες καταστάσεις που επικρατούν στις διάφορες αγορές.

(11) Αν και, σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορεί να ισχύσουν στενότεροι ορισμοί της αγοράς, ο ακριβής ορισμός της σχετικής αγοράς μπορεί να παραμείνει ανοικτός για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης όσον αφορά ορισμένες από τις υπηρεσίες που απαριθμούνται στο αίτημα που υποβλήθηκε από την Poste, εφόσον το αποτέλεσμα της ανάλυσης παραμένει το ίδιο, ασχέτως του αν βασίζεται σε στενό ή σε ευρύτερο ορισμό.

(12) Η παρούσα απόφαση ισχύει με την επιφύλαξη της εφαρμογής των κανόνων περί ανταγωνισμού.

III. **ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ**

Καταθέσεις ταμιευτηρίου

(13) Όπως αναφέρεται ανωτέρω στην αιτιολογική σκέψη 5, η ιταλική αρχή ανταγωνισμού ασχολήθηκε με διάφορες συγχωνεύσεις [2] μεταξύ τραπεζών και άλλων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στην Ιταλία και διαπίστωσε ότι οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, τις οποίες παρέχει η Poste σε συνδυασμό με τους ταχυδρομικούς της λογαριασμούς, είναι «συμπληρωματικές» παρά «υποκατάστατες» των υπηρεσιών που παρέχουν οι τράπεζες μέσω των διαφόρων μορφών τραπεζικών λογαριασμών. Η εν λόγω πρακτική πρέπει, ωστόσο, να τοποθετηθεί στο πλαίσιό της, και συγκεκριμένα, να εξεταστούν οι δυνατότητες της Poste να ασκήσει ανταγωνιστική πίεση επί των τραπεζών [3]. Η λεπτομερής ανάλυση που διενεργήθηκε από την ιταλική αρχή ανταγωνισμού, ή για λογαριασμό της, δείχνει ότι η μεγάλη πλειονότητα των πελατών [4] που διαθέτουν τραπεζικό λογαριασμό δεν σκοπεύουν να κλείσουν τον λογαριασμό αυτόν και να ανοίξουν ταχυδρομικό λογαριασμό. Επομένως, το 2005, περισσότερα από 28 εκατ. πρόσωπα (νομικά ή φυσικά) διέθεταν μόνον τραπεζικό λογαριασμό, 3 εκατ. είχαν και τραπεζικό και ταχυδρομικό λογαριασμό, και λιγότερα από 2,3 εκατ. πρόσωπα διέθεταν μόνον ταχυδρομικό λογαριασμό. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι διαπιστώθηκε πως ο αριθμός προσώπων που διέθεταν μόνον ταχυδρομικό λογαριασμό αυξανόταν λιγότερο από τον αριθμό των προσώπων που είχαν και ταχυδρομικό και τραπεζικό λογαριασμό. Τα στοιχεία αυτά μπορεί να εξηγηθούν σε μεγάλο βαθμό βάσει των κανονιστικών περιορισμών υπό τους οποίους λειτουργεί η Poste, και του παρεπόμενου στοιχείου ότι με τους λογαριασμούς της προσφέρει πιο περιορισμένο φάσμα υπηρεσιών. Επομένως, οι πελάτες που χρειάζονται ευρύ φάσμα υπηρεσιών θα δίσταζαν να αλλάξουν και να ανοίξουν ταχυδρομικό λογαριασμό, που δεν προσφέρει το σύνηθες φάσμα υπηρεσιών [5]. Ο λόγος που αναφέρθηκε συχνότερα για το άνοιγμα λογαριασμών και των δύο ειδών ήταν η «δυνατότητα επιλογής, κατά καιρούς, του πιο πρακτικού/εύκολου ή/και του πιο συμφέροντος/οικονομικού [μέσου]».

---

[1] Βλέπε απόφαση της Επιτροπής C(2006) 4207 τελικό, της 26.9.2006, στην υπόθεση κρατικής ενίσχυσης C42/06 (πρώην NN52/2006) – Ιταλία – Poste Italiane – BancoPosta, σημείο 59 και, κατά την ίδια έννοια, απόφαση της Επιτροπής C(2006) 5478 τελικό, της 22.11.2006, στην υπόθεση κρατικής ενίσχυσης C49/06 (πρώην NN65/06) – Ιταλία – Poste Italiane – BancoPosta, σημείο 72.

[2] Βλέπε ειδικότερα την απόφαση της αρχής, της 20ής Δεκεμβρίου 2007, αριθ. 16249, C8027 Intesa/Sanpaolo, στο Δελτίο 49/2006.

[3] Όντως, στη λεπτομερή ανάλυση που διενεργήθηκε στην προαναφερθείσα υπόθεση Intesa/Sanpaolo, εξετάστηκε, μεταξύ άλλων, κατά πόσον οι πελάτες των *τραπεζών* θα είχαν τη διάθεση να αλλάξουν και να στραφούν *προς* τις υπηρεσίες που παρέχονται από την Poste.

[4] Το 78,1 % δεν σκόπευε να αλλάξει και να ανοίξει ταχυδρομικό λογαριασμό, σε αντίθεση με το 10,1 % που σκόπευε να αλλάξει. Γενικώς, διαπιστώθηκε η ίδια τάση και όταν εξετάστηκε η διάθεση των πελατών των τραπεζών να αλλάξουν, σε περίπτωση αύξησης κατά 5 % των εξόδων για την τήρηση τραπεζικού λογαριασμού. Και στην περίπτωση αυτή, οι περισσότεροι πελάτες δεν ήταν διατεθειμένοι να αφήσουν τον τραπεζικό τους λογαριασμό και να προτιμήσουν ταχυδρομικό λογαριασμό.

[5] Μολονότι οι κανονιστικοί περιορισμοί θα παραμείνουν αμετάβλητοι, η Poste έχει αρχίσει να διευρύνει το φάσμα των υπηρεσιών που προσφέρει, πράγμα το οποίο αναμένεται να εντείνει τον ανταγωνισμό.

(14) Σκοπός της παρούσας απόφασης είναι να προσδιοριστεί κατά πόσον οι υπηρεσίες που προσφέρονται από την Poste είναι εκτεθειμένες σε τέτοιον βαθμό ανταγωνισμού (σε αγορές στις οποίες είναι ελεύθερη η πρόσβαση), ώστε να διασφαλίζεται ότι, ακόμη και ελλείψει της πειθαρχίας που επιβάλλεται από τους λεπτομερείς κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων, που προβλέπονται στην οδηγία 2004/17/ΕΚ, οι δημόσιες συμβάσεις της Poste για την άσκηση των δραστηριοτήτων της εν προκειμένω θα συνάπτονται κατά διαφανή τρόπο που δεν δημιουργεί διακρίσεις, με βάση κριτήρια που της επιτρέπουν να επισημαίνει τη συνολικά πλέον συμφέρουσα λύση από οικονομική άποψη. Επομένως, για τον σκοπό αυτόν, είναι αναγκαίο να εξεταστεί κατά πόσον οι τράπεζες έχουν τη δυνατότητα να ασκήσουν ανταγωνιστική πίεση επί της Poste.

(15) Τα στοιχεία που παρατίθενται ανωτέρω στην αιτιολογική σκέψη 3 —και ειδικότερα, το γεγονός ότι στους πελάτες της Poste, η επιλογή τραπεζικού λογαριασμού μπορεί να προσφέρει είτε νέες υπηρεσίες είτε, τουλάχιστον, περισσότερες δυνατότητες επιλογής, όταν χρησιμοποιούν υπηρεσίες που προσφέρονται και από τα δύο είδη λογαριασμών— φαίνεται να αποτελούν ισχυρή ένδειξη ότι η Poste όντως υπόκειται σε ανταγωνιστική πίεση από τις τράπεζες. Αυτό αναφέρεται επίσης στην απόφαση της Επιτροπής C (2006) 4207 τελικό της 26.9.2006 [1], στην οποία η Επιτροπή, εστιαζόμενη στην ανταγωνιστική κατάσταση της Poste στην αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, δήλωσε ρητά ότι «κυρίως, οι ταχυδρομικοί τρεχούμενοι λογαριασμοί είναι σε ανταγωνισμό με τους τραπεζικούς τρεχούμενους λογαριασμούς, στις τοποθεσίες στις οποίες τόσο οι τράπεζες όσο και η PI έχουν υποκαταστήματα [2]». Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι, στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, η ανάλυση διενεργείται με πολύ γενικό τρόπο, κατά την έννοια ότι δεν προσδιορίζονται οι αγορές, ούτε διεξάγονται αναλύσεις συγκεκριμένων αγορών. Άρα, δεν διοργανώνεται έρευνα της αγοράς, όπως εκείνες που διεξάγονται από την Επιτροπή για τις αποφάσεις περιοριστικών συμφωνιών και δεσπόζουσας θέσης.

(16) Κατά συνέπεια, για τους σκοπούς του άρθρου 30 και υπό την επιφύλαξη της εφαρμογής των κανόνων περί ανταγωνισμού, προκειμένου να προσδιοριστεί αν η Poste είναι ή δεν είναι άμεσα εκτεθειμένη στον ανταγωνισμό, όταν προσφέρει υπηρεσίες καταθέσεων ταμιευτηρίου, είναι αναγκαίο να ληφθούν υπόψη οι υπηρεσίες που προσφέρονται από τις τράπεζες και άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα.

(17) Από γεωγραφική άποψη, οι αγορές συγκέντρωσης καταθέσεων ταμιευτηρίου έχουν περιφερειακή διάσταση, το δε μερίδιο αγοράς της Poste διαφέρει από τη μια περιφέρεια στην άλλη. Σύμφωνα με τις πλέον πρόσφατες διαθέσιμες πληροφορίες, που διαβιβάστηκαν από τις ιταλικές αρχές στις 16 Οκτωβρίου 2009, τα μερίδια αγοράς της Poste εξακολουθούν να κυμαίνονται μεταξύ 1,4 % στο Trentino Alto Adige και 11,8 % στο Molise, που αποτελεί και το περιφερειακό μέγιστο. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα αριθμητικά στοιχεία, το μερίδιο αγοράς της Poste σε εθνικό επίπεδο ανερχόταν σε 5,6 % το 2006 και φαίνεται ότι έχει παραμείνει σε συγκρίσιμο ή ακόμη και ελαφρά χαμηλότερο επίπεδο κατά τα επόμενα έτη. Λαμβάνοντας υπόψη τον βαθμό συγκέντρωσης στην εν λόγω αγορά, όπου οι δύο μεγαλύτεροι ανταγωνιστές διαθέτουν συνολικό μερίδιο της αγοράς σε εθνικό επίπεδο, το οποίο, το 2008, υπολογιζόταν σε 44,7 %, οι εν λόγω παράγοντες πρέπει να θεωρηθούν ένδειξη άμεσης έκθεσης στον ανταγωνισμό.

Χρηματοδότηση

(18) Οι σχετικές υπηρεσίες αυτής της κατηγορίας, όπως περιγράφονται, καλύπτουν τον δανεισμό, ήτοι (για λογαριασμό τρίτων) ενυπόθηκα δάνεια και δάνεια, καταναλωτικά δάνεια και χρηματοδοτική μίσθωση. Δεδομένων των κανονιστικών περιορισμών υπό τους οποίους λειτουργεί η Poste (δεν μπορεί να χορηγεί πιστώσεις στο κοινό), ουσιαστικά λειτουργεί ως διαμεσολαβητής, ο οποίος διαθέτει τις σχετικές υπηρεσίες εξ ονόματος τραπεζών και διαπιστευμένων χρηματοπιστωτικών διαμεσολαβητών. Η Poste, μέσω του εσωτερικού της τμήματος, BancoPosta, δραστηριοποιείται «κυρίως στη λιανική αγορά τραπεζικών και χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών για τους ιδιώτες και μόνον οριακά στην αγορά υπηρεσιών για τις επιχειρήσεις και για τη δημόσια διοίκηση».

(19) Εξ άλλου, εν προκειμένω οι σχετικές υπηρεσίες μπορούν να υποδιαιρεθούν με πολλούς διαφορετικούς τρόπους, με βάση παράγοντες όπως ο σκοπός της σύναψης δανείου [3] ή ο τύπος πελάτη (καταναλωτές, ΜΜΕ, μεγάλες επιχειρήσεις ή δημόσια διοίκηση) κ.λπ. Πάντως, όπως αναφέρεται ανωτέρω στην αιτιολογική σκέψη 11, για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης, ο ακριβής ορισμός μπορεί να παραμείνει ανοικτός.

(20) Ανάλογα με τους υπολογισμούς, το μερίδιο αγοράς της Poste, ως διανομέα προσωπικών δανείων, ανερχόταν περίπου σε 4,8 % με 5 % το 2008 [4], ενώ τα συνολικά μερίδια της αγοράς των τριών μεγαλύτερων ανταγωνιστών της στον τομέα των προσωπικών δανείων ανέρχονταν περίπου σε 43,6 % κατά το ίδιο έτος. Ως προς τη χρηματοδοτική μίσθωση, το μερίδιο της Poste στην αγορά ήταν αμελητέο το 2008, ανερχόμενο μόλις σε 0,03 %. Το μερίδιο της Poste στην αγορά ενυπόθηκων δανείων, αν και υψηλότερο, μπορεί και αυτό να θεωρηθεί σχετικά αμελητέο, καθώς ανερχόταν μόνον στο 1,6 % το 2008. Επομένως, για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης, οι παράγοντες αυτοί πρέπει να θεωρηθούν ένδειξη άμεσης έκθεσης στον ανταγωνισμό.

Επενδύσεις

(21) Στον τομέα των επενδύσεων, η Poste δραστηριοποιείται κυρίως στο επόμενο στάδιο (της διανομής) για τη διάθεση χρηματοπιστωτικών μέσων (ιδίως, ομολόγων), και για τη διάθεση προϊόντων συμπληρωματικής σύνταξης και χρηματοπιστωτικών/ασφαλιστικών προϊόντων (ιδίως, ασφαλιστηρίων ιδιωτικής συνταξιοδότησης). Οι εν λόγω υπηρεσίες μπορούν να υποδιαιρεθούν με πολλούς διαφορετικούς τρόπους (ανάλογα με τον τύπο χρηματοπιστωτικού μέσου, το στάδιο της αλυσίδας διαχείρισης (προηγούμενο/επόμενο), ανάλογα με τον τύπο του πελάτη κ.λπ.). Και εδώ επίσης, για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης, ο ακριβής ορισμός μπορεί να παραμείνει ανοικτός (βλέπε αιτιολογική σκέψη 11 ανωτέρω).

[1] Απόφαση της Επιτροπής για την κρατική ενίσχυση C 42/06 (πρώην NN 52/06) – Ιταλία – Poste Italiane – BancoPosta «Επιτόκια για τους λογαριασμούς όψεως που έχουν κατατεθεί στο Δημόσιο Ταμείο», που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ C 290 της 29.11.2006, σ. 8.

[2] Σημείο 60 της απόφασης. Κατά την ίδια έννοια, βλέπε επίσης σημείο 73 της απόφασης της Επιτροπής C(2006) 5478 τελικό της 22.11.2006 στην υπόθεση κρατικής ενίσχυσης C-49/2006 (πρώην NN 65/06) Ιταλία – Poste Italiane – Καταθέσεις ταχυδρομικού ταμιευτηρίου, που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ C 31 της 13.2.2007, σ. 11.

[3] Π.χ. για γενικούς σκοπούς ή για την αγορά συγκεκριμένου αγαθού, όπως αυτοκινήτου.

[4] Συμπεριλαμβανομένης της διάθεσης δανείων της Deutsche Bank και δανείων της Compass.

(22) Πράγματι, σύμφωνα με τις διαθέσιμες πληροφορίες, το μερίδιο αγοράς της Poste στους διάφορους τομείς εν προκειμένω κυμαινόταν μεταξύ σχετικά περιορισμένου —19,8 % των συνολικών έμμεσων πωλήσεων, συμπεριλαμβανομένων των ομολόγων της BancoPosta— έως αμελητέου, όπως στην περίπτωση των αμοιβαίων κεφαλαίων, όπου το μερίδιό της στην αγορά ανερχόταν στο 0,7 % το 2008. Στον δεύτερο τομέα, τα συνολικά μερίδια αγοράς των δύο κυριότερων ανταγωνιστών της ανέρχονται σε 43,4 %· όταν εξετάζονται τα διάφορα κυκλώματα διανομής αμοιβαίων κεφαλαίων, γίνεται ακόμη εμφανέστερη η ανταγωνιστική πίεση, καθώς η διανομή μέσω τραπεζών [1] και φορέων προώθησης [2] αναλογεί σε συνολικό μερίδιο 78,3 %, έναντι του 0,7 που διανέμεται μέσω των ταχυδρομικών γραφείων. Στον τομέα της ασφάλισης ζωής, το 2008 η Poste προσέφερε διάφορους τύπους ασφαλίσεων των κλάδων I και III, αλλά δεν ανέπτυσσε δραστηριότητες στους κλάδους IV, V και VI. Μετρούμενο με βάση τον αριθμό ασφαλιστηρίων, το μερίδιό της στην αγορά ασφάλισης ζωής του κλάδου I ανερχόταν στο 17,03 %, ενώ ο αντίστοιχος αριθμός για τον κλάδο III έφθανε στο 19,4 %. Όταν εξετάζονται τα σύνολα για όλους τους κλάδους, το συνολικό της μερίδιο ανέρχεται στο 17,5 % του αριθμού ασφαλιστηρίων ζωής το 2008. Όσον αφορά την είσπραξη ασφαλίστρων ασφάλισης ζωής (ήτοι, κατά την εξέταση της πλευράς της αξίας), η Poste επέτυχε μερίδιο αγοράς 10,1 % του συνόλου το 2008, έναντι του 43,6 % που εισπράχθηκε μέσω τραπεζών και του μεριδίου 23,8 % που εισπράχθηκε από ασφαλιστικούς πράκτορες, κατά το ίδιο έτος. Επομένως, για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης, οι παράγοντες αυτοί πρέπει να θεωρηθούν ένδειξη άμεσης έκθεσης στον ανταγωνισμό.

Υπηρεσίες πληρωμής και μεταφοράς χρηματικών ποσών

(23) Εν προκειμένω, οι υπηρεσίες πληρωμής καλύπτουν υπηρεσίες πιστωτικών καρτών, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών καρτών ανανεούμενης πίστωσης, χρεωστικών καρτών και προπληρωμένων καρτών. Όσον αφορά τις πιστωτικές κάρτες, οι προαναφερθέντες κανονιστικοί περιορισμοί της Poste έχουν ως αποτέλεσμα να λειτουργεί η Poste ουσιαστικά ως διαμεσολαβητής ο οποίος διαθέτει κάρτες που έχουν εκδοθεί από άλλους, οι οποίοι και αναλαμβάνουν πλήρως τον κίνδυνο αφερεγγυότητας. Μπορεί, όμως, να εκδίδει χρεωστικές κάρτες (Postamat) και προπληρωμένες κάρτες. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που υποβλήθηκαν, το μερίδιο αγοράς της Poste, μετρούμενο με βάση την αξία, ανήλθε σε 0,8 % το 2008 [3] όσον αφορά τις πιστωτικές κάρτες. Ως προς τις χρεωστικές κάρτες, η Poste επέτυχε μερίδιο αγοράς 16,74 % της εν λόγω αγοράς, η οποία αποτελεί το 44,6 % του συνόλου του τομέα των καρτών πληρωμής στην Ιταλία. Το υπόλοιπο του τομέα των χρεωστικών καρτών συνίσταται από τραπεζικές χρεωστικές κάρτες εγκεκριμένες για πληρωμές στο σημείο πώλησης. Όσον αφορά ειδικά τις προπληρωμένες κάρτες, η Poste απέκτησε αρκετά σημαντικό μερίδιο αγοράς από τότε που καθιέρωσε την κάρτα PostePay, τον Νοέμβριο του 2003, και σήμερα κατέχει μερίδιο αγοράς το οποίο υποχώρησε από 59,8 % το 2007 σε 56,5 % το 2008. Αντιθέτως, κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, τα συνολικά μερίδια αγοράς των δύο μεγαλύτερων ανταγωνιστών αυξήθηκαν από 15,7 % σε 20,4 %, ενώ τα συνολικά μερίδια αγοράς των τριών μεγαλύτερων ανταγωνιστών αυξήθηκαν από 18,8 % το 2007 σε 24,6 % το 2008. Παρ' όλον ότι η θέση της Poste στην εν λόγω αγορά, η οποία αντιπροσωπεύει το 9,7 % του συνόλου του τομέα των καρτών πληρωμής στην Ιταλία, εξακολουθεί να είναι ισχυρή, τα συνολικά (και αυξανόμενα) μερίδια αγοράς των τριών μεγαλύτερων ανταγωνιστών της ανέρχονται σε κάτι λιγότερο από το ήμισυ του μεριδίου της Poste, επίπεδο το οποίο τους επιτρέπει να ασκούν σημαντική ανταγωνιστική πίεση στην Poste [4]. Επομένως, για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης, οι παράγοντες αυτοί πρέπει να θεωρηθούν ένδειξη άμεσης έκθεσης στον ανταγωνισμό στον τομέα των πιστωτικών καρτών, των χρεωστικών καρτών και των προπληρωμένων καρτών.

(24) Όπως υπενθυμίζεται στην αιτιολογική σκέψη 2δ) ανωτέρω, το αίτημα καλύπτει επίσης υπηρεσίες μεταφοράς χρηματικών ποσών. Σύμφωνα με τις διαθέσιμες πληροφορίες, το μερίδιο αγοράς της Poste όσον αφορά τις εντολές πληρωμής και τις τραπεζικές εντολές ανερχόταν στο 16 % το 2008. Διεξάγονται συζητήσεις με σκοπό να διευκολυνθούν η διαλειτουργικότητα και ο ανταγωνισμός μεταξύ τραπεζικών εντολών και ταχυδρομικών εντολών πληρωμής. Όσον αφορά τις διεθνείς εντολές πληρωμής, οι διαθέσιμες πληροφορίες δεν περιλαμβάνουν συγκεκριμένα μερίδια της Poste στην αγορά, λόγω των προφανών προβλημάτων να συγκεντρωθούν συγκρίσιμα στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις διεθνείς μεταφορές χρηματικών ποσών στο πλαίσιο του τραπεζικού συστήματος. Ωστόσο, λαμβανομένου υπόψη ότι ο αριθμός των διεθνών εντολών πληρωμής υπερβαίνει ελάχιστα το 2 % του συνολικού αριθμού εντολών πληρωμής και τραπεζικών εντολών, μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι αμελητέος για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης, δεδομένων επίσης των συνεχώς αυξανόμενων πρωτοβουλιών απελευθέρωσης όσον αφορά τις διασυνοριακές μεταφορές χρηματικών ποσών, όπως είναι ο Ενιαίος Χώρος Πληρωμών σε ευρώ. Ως εκ τούτου, οι παράγοντες αυτοί πρέπει να θεωρηθούν ένδειξη άμεσης έκθεσης στον ανταγωνισμό στον τομέα των υπηρεσιών μεταφοράς χρηματικών ποσών.

IV. **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

(25) Λαμβανόμενων υπόψη των παραγόντων οι οποίοι εξετάζονται στις αιτιολογικές σκέψεις 13 έως 24, ο όρος της άμεσης έκθεσης στον ανταγωνισμό, που ορίζεται στο άρθρο 30 παράγραφος 1 της οδηγίας 2004/17/ΕΚ, πρέπει να θεωρηθεί ότι πληρούται στην Ιταλία, όσον αφορά τις υπηρεσίες:

α) Συγκέντρωση καταθέσεων ταμιευτηρίου από το κοινό μέσω λογαριασμού όψεως.

β) Δανεισμός εξ ονόματος τραπεζών και διαπιστευμένων χρηματοπιστωτικών διαμεσολαβητών.

γ) Επενδυτικές υπηρεσίες και δραστηριότητες.

δ) Υπηρεσίες πληρωμής και μεταφοράς χρηματικών ποσών.

[1] 58,1 %.
[2] 20,2 %.
[3] 1,9 %, εάν μετρηθεί με βάση το πλήθος ενεργών πιστωτικών καρτών.

[4] Κατ' αναλογία, η ίδια συλλογιστική εφαρμόστηκε και σε προηγούμενες αποφάσεις, βλέπε π.χ. την αιτιολογική σκέψη 17 της απόφασης 2009/46/ΕΚ της Επιτροπής, της 19ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με την εξαίρεση ορισμένων υπηρεσιών του τομέα των ταχυδρομείων στη Σουηδία από την εφαρμογή της οδηγίας 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ΕΕ L 19 της 23.1.2009, σ. 50.

(26) Εφόσον πληρούται και η προϋπόθεση της χωρίς περιορισμό πρόσβασης στην αγορά, η οδηγία 2004/17/ΕΚ δεν πρέπει να εφαρμόζεται όταν οι αναθέτουσες αρχές συνάπτουν συμβάσεις που έχουν σκοπό να επιτρέψουν την παροχή των υπηρεσιών οι οποίες παρατίθενται στην αιτιολογική σκέψη 25 στοιχεία α) έως δ) στην Ιταλία, ούτε όταν προκηρύσσονται διαγωνισμοί μελετών για την άσκηση των εν λόγω δραστηριοτήτων στην Ιταλία.

(27) Η παρούσα απόφαση βασίζεται στη νομική και πραγματική κατάσταση από τον Ιούλιο έως τον Οκτώβριο του 2009, όπως προκύπτει από τις πληροφορίες που διαβίβασε η Ιταλική Δημοκρατία. Δύναται να αναθεωρηθεί εφόσον, λόγω σημαντικών μεταβολών στη νομική ή στην πραγματική κατάσταση, δεν πληρούνται πλέον οι όροι εφαρμογής του άρθρου 30 παράγραφος 1 της οδηγίας 2004/17/ΕΚ,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Η οδηγία 2004/17/ΕΚ δεν εφαρμόζεται στις συμβάσεις που συνάπτουν οι αναθέτουσες αρχές και οι οποίες έχουν σκοπό να επιτρέψουν την παροχή των κατωτέρω υπηρεσιών στην Ιταλία:

α) Συγκέντρωση καταθέσεων ταμιευτηρίου από το κοινό μέσω λογαριασμού όψεως.

β) Δανεισμός εξ ονόματος τραπεζών και διαπιστευμένων χρηματοπιστωτικών διαμεσολαβητών.

γ) Επενδυτικές υπηρεσίες και δραστηριότητες.

δ) Υπηρεσίες πληρωμής και μεταφοράς χρηματικών ποσών.

Άρθρο 2

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στην Ιταλική Δημοκρατία.

Βρυξέλλες, 5 Ιανουαρίου 2010.

Για την Επιτροπή

Charlie McCREEVY

Μέλος της Επιτροπής