II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE
del 20 dicembre 1989
relativa alla prestazione del servizio di corriere accelerato nei Paesi Bassi

(Il testo in lingua olandese è il solo facente fede)

(90/16/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 90, paragrafi 1 e 3,

dopo aver offerto alle autorità olandesi l'occasione di far conoscere il loro punto di vista in merito agli addebiti sollevati dalla Commissione relativamente agli articoli 2 e 12 del progetto della nuova legge postale,

considerando quanto segue :

I. FATTI

La misura statale in questione

(1) Con gli articoli 2 e 12, paragrafo 2 della legge del 26 ottobre 1988 relativa all'esercizio del servizio postale (codice postale), i Paesi Bassi hanno vietato alle imprese diverse dal concessionario del servizio postale, vale a dire l'impresa PTT-POST BV, di raccogliere, trasportare o distribuire lettere di peso fino a 500 gr, a meno che dette imprese soddisfino le tre condizioni cumulative seguenti :

— essere preventivamente registrate,

— fornire un servizio di qualità notevolmente superiore a quello prestato dalla posta per quanto concerne i tempi di consegna e la vigilanza durante il trasporto,

— prestare tale servizio ad un prezzo non inferiore al prezzo minimo fissato dal decreto di applicazione (algemene maatregel van bestuur).

Con decreto del 19 dicembre 1988 (Besluit minimumtarieven koeriersdiensten) [1], il governo dei Paesi Bassi ha fissato tale minimo a 11,90 fiorini per il servizio interno o a destinazione degli altri Stati membri e a 17,5 fiorini per il servizio internazionale extracomunitario.

Tale tariffa minima non è applicabile a PTT-POST BV, nel quadro del suo servizio EMS. Gli importi fissati dal decreto sono superiori ad alcune tariffe fino ad allora praticate dai corrieri internazionali operanti nei Paesi Bassi, sia per gli invii destinati al territorio olandese che per quelli destinati agli altri Stati membri.

Inoltre, il decreto del 12 maggio 1989 [2], che precisa le condizioni di registrazione, impone alle sole imprese private di corriere accelerato l'obbligo di registrare ogni anno le loro tariffe anteriormente al 1° marzo. Questo secondo provvedimento mira ad impedire qualsiasi flessibilità nella negoziazione delle tariffe con i grandi clienti e colpisce soprattutto le imprese aventi la loro sede al di fuori dei Paesi Bassi, che dovranno ogni anno far registrare all'Aia tutte le loro tariffe, indipendentemente dal numero di invii raccolti nei Paesi Bassi.

La situazione precedente

(2) Anteriormente all'entrata in vigore della legge del 26 ottobre 1988, il servizio postale era disciplinato dalla legge postale del 1954, che riservava altresì l'esclusività della raccolta e della distribuzione delle lettera alla posta olandese. Tuttavia, di fatto, le autorità olandesi non si opponevano al servizio di

[1] Staatsblad 1988, pag. 605.
[2] Staatscourant dell'8. 6. 1989, n. 109.

corriere accelerato prestato dai corrieri internazionali nei Paesi Bassi ad una tariffa inferiore al limite fissato dalla nuova legge. Tale servizio rispondeva ad esigenze che la posta non era in grado di soddisfare. Il monopolio era in realtà limitato al servizio di base di trasporto di lettere. Il servizio di corriere accelerato era prestato in regime di concorrenza tra la posta, nell'ambito del suo servizio EMS, ed i corrieri internazionali.

Alla data del 1° gennaio 1989, le imprese di corriere accelerato — in gran parte piccole e medie imprese — impiegavano in tale servizio circa 4 000 persone, addette per lo più al trasporto di corriere accelerato all'interno dei Paesi Bassi, e in parte al servizio di corriere internazionale verso gli altri Stati membri. La nuova legislazione olandese ha per effetto di eliminare tale servizio a vantaggio di PTT-POST BV.

Il servizio in questione

(3) Il servizio postale concerne due mercati : il servizio postale di base e il servizio di corriere accelerato. Trattandosi di mercati di servizi e non di prodotti, la distinzione può basarsi unicamente sulle caratteristiche degli oggetti trasportati. La differenza essenziale consiste nel valore aggiunto dai prestatari dei servizi al semplice trasporto dei beni in questione.

Il servizio postale di base consiste nel trasporto di invii postali che vengono prelevati dalle cassette delle lettere o dagli uffici postali disseminati nell'intero territorio, smistati in sede centrale e successivamente depositati, nel quadro di regolari tornate di distribuzione, nella cassetta postale dei destinatari. Il servizio di corriere espresso può essere considerato come parte di questo servizio postale di base : si tratta di un servizio standardizzato, integrato nel servizio di base, da cui lo differenzia unicamente il trasporto più rapido all'interno delle frontiere olandesi, in contropartita di una tassa forfettaria.

Il servizio di corriere accelerato si distingue dal servizio di base, oltre che per la maggiore rapidità e sicurezza durante il trasporto, anche per alcune prestazioni addizionali che, a seconda della politica commerciale svolta dalle imprese interessate, possono comprendere :

— la raccolta a domicilio dei plichi,

— la consegna nelle mani del destinatario,

— la possibilità di cambiare destinazione o destinatario durante il percorso,

— la conferma al mittente del ricevimento del suo invio,

— il controllo degli invii,

— il trattamento personalizzato dei clienti e l'offerta di un servizio su misura in funzione delle richieste.

La tesi sostenuta dalle autorità olandesi, secondo la quale il servizio di corriere accelerato è integrato nei servizi di base della posta, non è pertinente. La posta olandese ha la possibilità di prestare i due servizi. Cionostante è innegabile che il servizio accelerato richiede attività supplementari rispetto a quelle prestate nell'ambito del servizio di base. Il fatto che un'unica impresa fornisca molteplici servizi non dimostra che si tratti di un unico mercato.

(4) Il mercato del servizio postale di base e quello del corriere accelerato si distinguono anche per le esigenze cui rispondono. I due servizi non sono intercambiabili. Il servizio di corriere accelerato soddisfa le esigenze di una clientela di affari, per la quale è essenziale il recapito al destinatario entro un termine garantito. Il servizio di base è destinato invece a soddisfare il fabbisogno del grande pubblico per il quale il prezzo della prestazione è almeno altrettanto determinante della rapidità. Le prestazioni addizionali offerte nel quadro del servizio di corriere accelerato si riflettono infatti nel prezzo. La più elevata delle tariffe per il servizio di base delle tariffe per il servizio di base — quello per una lettera del peso di 500 g — è di 4,5 fiorini. Invece, anche tenendo conto degli sconti concessi ai grossi clienti, fino all'entrata in vigore del decreto del 19 dicembre 1988, le tariffe per gli invii affidati ai corrieri accelerati sono quasi sempre superiori a 4,5 fiorini. Da notare che a livello comunitario il 95 % degli invii è effettuato dal servizio di base, rispetto al 5 % del servizio accelerato. Cionostante, il fatturato realizzato nel servizio di base è soltanto il doppio di quello del servizio accelerato : il primo è infatti un servizio di massa a debole valore aggiunto, mentre il secondo è un servizio a forte valore aggiunto. I due servizi non sono, di fatto, concorrenziali.

Antecedenti

(5) Con lettera del 7 novembre 1988, la Commissione ha espresso delle riserve circa le disposizioni dell'articolo 12, paragrafi 1 e 2 del progetto della nuova legge postale, poiché rischiavano di essere pregiudizievoli per l'attività delle imprese di corriere accelerato. Appresa l'adozione della legge, la Commissione, con telex del 29 novembre 1988, ha chiesto informazioni complementari ed ha invitato le autorità olandesi a farle pervenire le loro osservazioni sull'eventuale incompatibilità delle misure legislative con il diritto comunitario. Nel suddetto telex, la Commissione avvertiva inoltre che, qualora la sua interpretazione fosse risultata

esatta, vale a dire che le nuove disposizioni avvevano l'effetto di escludere i concorrenti della posta da una parte del mercato del corriere accelerato, essa avrebbe potuto adottare una decisione a norma dell'articolo 90, paragrafo 3. Il 13 dicembre 1988, le autorità olandesi hanno fatto pervenire il testo definitivo della legge nonché i verbali dei relativi dibattiti parlamentari.

Con lettera del 16 gennaio 1989, le autorità olandesi hanno d'altra parte risposto nel merito alle domande della Commissione adducendo i seguenti argomenti : il monopolio legale si limita a quanto necessario per l'esecuzione del servizio postale universale ; il corriere espresso merita anch'esso una protezione e il monopolio esiste dal 1807. Il primo argomento è analizzato dettagliatamente ai punti 16 e 17 ; il secondo non è pertinente in quanto la posta stessa, nel quadro del suo servizio EMS, offre condizioni più vantaggiose della tariffa del corriere espresso, ponendosi quindi in concorrenza con tale servizio. Infine, non si può accettare nemmeno il terzo argomento, dato che la vecchia legislazione è anteriore alla creazione delle imprese private di corriere accelerato nei cui confronti non è peraltro mai stata applicata.

II. VALUTAZIONE GIURIDICA

L'impresa

(6) La posta olandese — PTT-POST BV — è un'impresa di diritto privato il cui capitale è interamente detenuto dalla PTT Nederland NV, anch'essa di diritto privato ma il cui capitale appartiene al 100 % allo Stato olandese. La posta olandese ha concluso un accordo con la posta degli altri Stati membri per l'inoltro del corriere accelerato a destinazione di detti paesi o da questi proveniente, sotto la denominazione commerciale EMS.

Il servizio « EMS » si rivolge chiaramente alla stessa clientela del servizio di corriere accelerato delle imprese private. Peraltro, la PTT-POST BV continua a prestare il servizio di corriere espresso tradizionale.

(7) La società PTT-POST BV è un'impresa pubblica ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 1 del trattato CEE e gli articoli 2 e 12 della legge postale nonché il decreto del 19 dicembre 1988 che le riservano il diritto esclusivo di raccolta, traporto e distribuzione di lettere di peso fino a 500 g, costituiscono misure ai sensi di detto articolo.

Articolo 86 del trattato CEE

(8) In forza dell'articolo 90 del trattato, le imprese cui uno Stato membro abbia riconosciuto diritti esclusivi in virtù di detto articolo rimangono sottoposte alle norme di concorrenza contemplate all'articolo 86. Le imprese in questione sono sottoposte alle disposizioni dell'articolo 86 fintantoché non sia dimostrato, in virtù dell'articolo 90, paragrafo 2, che l'applicazione di tali norme osta all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

Il mercato geografico e il servizio in questione

(9) I mercati interessati dalla misura statale in questione sono quello degli invii di lettere di peso fino a 500 g in partenza dal territorio olandese e quello, vicino ma distinto, degli invii accelerati di lettere in partenza da detto territorio.

Il territorio interessato risponde al criterio di sostanzialità dell'articolo 86, data l'importanza economica relativa del mercato olandese rispetto alla Comunità.

In tale mercato, secondo quanto risulta dai punti 3 e 4, il servizio di corriere accelerato è prestato in condizioni sufficientemente omogenee di concorrenza, in termini di prezzo, di caratteristiche e di esigenze che tende a soddisfare, tali da permettere di distinguere detto servizio dagli altri.

Esistenza di una posizione dominante

(10) Avendo ottenuto il diritto esclusivo di raccogliere, trasportare e distribuire tutte le lettere di peso fino a 500 g in partenza dai Paesi Bassi, di collocare cassette per le lettere e di emettere francobolli, l'impresa PTT-POST BV dispone, come le poste olandesi dal 1954, di una posizione dominante nel servizio postale di base.

Detti diritti esclusivi eliminano ogni concorrenza su tale mercato e forniscono all'impresa PTT-POST BV la possibilità di comportamenti indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, esclusi dal mercato, e dei consumatori che non possono rivolgersi altrove per il servizio di base.

Abuso di posizione dominante

a) *Estensione di una posizione dominante*

(11) Costituisce abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 86 il fatto che detenga una posizione dominante su un determinato mercato, si riservi o riservi ad un'impresa appartenente allo stesso gruppo un'attività ausiliaria che potrebbe essere svolta da una terza impresa nell'ambito delle sue attività su un mercato vicino, ma distinto, con il rischio di eliminare qualsiasi concorrenza da parte di detta impresa (1). La nuova legge ha per effetto di riservare a PTT-POST BV la parte del mercato del corriere accelerato relativa agli invii soggetti ad una tariffa inferiore a 11,9 fiorini, parte per la quale, fino all'entrata in vigore della legge in questione, si trovava in concorrenza con le imprese private di corriere accelerato.

(1) Sentenza del 3. 10. 1985, causa 311/84, CBEM/CLT e IPB, Raccolta pag. 3278, considerando 27.

La legge del 26 ottobre 1988 e il decreto del 19 dicembre 1988 estendono pertanto questa posizione dominante di PTT-POST BV al mercato del corriere accelerato, distinto da quello del servizio di base. Su questo mercato, PTT-POST BV deterrà d'ora in poi una posizione dominante non solo per la sua infrastruttura che copre l'intero territorio dei Paesi Bassi, ma anche perché la legge, vietando ai concorrenti di prestare il servizio di corriere accelerato ad una tariffa inferiore a 11,9 fiorini, le riserva così una parte del mercato stesso. La concorrenza esistente nella parte residua di detto mercato non esclude affatto questa posizione dominante. Infatti, nella sua strategia di mercato, l'impresa PTT-POST BV può ignorare tale concorrenza senza che simile condotta le arrechi pregiudizio. Più precisamente, l'impresa PTT-POST BV potrà determinare senza restrizioni la strategia da applicare ai grossi clienti in materia di corriere accelerato, giacché i suoi concorrenti non potranno offrire sconti al di sotto della tariffa minima legale.

b) *Imposizione di prezzi e di condizioni non eque*

(12) Prima dell'entrata in vigore della nuova legge, numerose imprese si avvalevano dei servizi delle imprese private di distribuzione di corriere accelerato in quanto ritenevano che i servizi forniti dalla posta fossero meno adeguati, per il prezzo o la qualità, alle loro esigenze specifiche. Queste imprese attualmente non possono più scegliere tra i servizi della posta e quelli delle imprese private per il loro corriere accelerato di peso fino a 500 g per una tariffa massima di 11,9 fiorini. La legge impone loro di ricorrere al servizio di corriere accelerato prestato da PTT-POST BV alle condizioni fissate da quest'ultima, a prescindere dal fatto che corrispondano o meno alle loro esigenze.

c) *Limitazione dell'offerta*

(13) La nuova misura inciderà negativamente sul numero di prestatari e sulla qualità del servizio. Infatti, da quando le imprese private di corriere accelerato non possono più fornire tali servizi a una tariffa inferiore a 11,9 fiorini, i loro clienti non dispongono più di servizi della stessa qualità, dato che la posta olandese e il suo servizio EMS non offrono ancora un servizio di corriere accelerato di analoga rapidità ed efficienza. Essi subiscono pertanto un incontestabile pregiudizio, giacché — se intendono continuare a beneficiare di simile servizio — dovranno sborsare almeno 11,9 fiorini per invio invece della tariffa inferiore fino ad allora applicata.

(14) Inoltre, tale misura impedisce ai concorrenti della posta nel settore del servizio di corriere accelerato di peso superiore a 500 g di offrire una gamma completa di servizi di corriere accelerato e quindi li sfavorisce rispetto alla posta. Quest'ultima può infatti approfittare del fatto di essere l'unica autorizzata a fornire i servizi da un prezzo inferiore al minimo, per offrire ai suoi clienti gli altri servizi ad un prezzo vicino al costo marginale, mentre i concorrenti dovranno imputare integralmente tutte le spese di raccolta e di trasporto unicamente ai servizi esclusi dal monopolio. Riservando alla posta il mercato del corriere accelerato ad un prezzo inferiore al minimo regolamentare, i Paesi Bassi instaurano una discriminazione perfino nei servizi che non sono riservati.

D'altro lato, la seconda condizione imposta ai concorrenti della posta nel mercato del corriere accelerato per poter continuare a prestare tale servizio — quella cioè di offrire un servizio superiore a quello della PTT-POST BV — non solo è discriminatoria nei loro confronti, ma li pone altresì in una situazione di incertezza giuridica. Infatti, benché attualmente il servizio delle imprese private di distribuzione di corriere accelerato differisca qualitativamente nella maggior parte dei casi da quello fornito dalla posta, è possibile che in futuro il servizio della posta responsabile del corriere accelerato, ossia EMS, consegua un livello di qualità analoga. In virtù della nuova legge, i servizi delle imprese private di corriere accelerato in partenza dai Paesi Bassi si troverebbero in quel momento vietati, eccetto per gli invii di peso superiore ai 500 g.

Conseguenze per gli scambi fra Stati membri

(15) Perché una misura sia considerata pregiudizievole al commercio tra gli Stati membri, non è necessario stabilirne concretamente gli effetti reali sul volume degli scambi ; ai sensi degli articoli 85 e 86 del trattato è sufficiente che essa possa pregiudicare il commercio tra Stati membri. È innegabile che riservando ad un'unica impresa il corriere accelerato a destinazione di altri Stati membri, per i plichi di peso fino a 500 g, ad una tariffa inferiore a 11,9 fiorini, il governo olandese ha adottato misure suscettibili di pregiudicare il servizio di corriere accelerato tra gli Stati membri. Del resto, anche se la restrizione riguardasse unicamente il corriere accelerato da recapitare all'interno dei Paesi Bassi, tale misura avrebbe conseguenze per le imprese concorrenti con sede in altri Stati membri per quanto concerne la prestazione di servizi nei Paesi Bassi. Infatti, il divieto imposto alle imprese di altri Stati membri che recapitano plichi nei Paesi Bassi, di trasportare tra i loro clienti olandesi qualsiasi invio, d'ora in poi riservato a PTT-POST BV, limita la loro possibilità di ammortizzare i costi della raccolta e della distribuzione nei Paesi Bassi sulle entrate del trasporto di corriere tra i loro clienti nei Paesi Bassi. Inoltre, tale divieto impedisce loro di ricorrere a subappaltatori olandesi per la raccolta e

la distribuzione delle lettere nei Paesi Bassi o, come minimo, ne rende più costoso il servizio. Infine il divieto è tale da ostacolare l'offerta di corriere accelerato in provenienza dai paesi limitrofi o da rendere tale servizio più oneroso.

Articolo 90, paragrafo 2 del trattato CEE

(16) La distinzione operata dalla legislazione olandese tra il servizio riservato e gli altri servizi postali sarebbe volta a garantire la qualità del servizio generale. Nell'operare tale distinzione il governo olandese ha voluto precisare ciò che considera come un servizio di interesse economico generale e ciò che non lo è. Secondo il trattato CEE, la Commissione deve valutare una simile delimitazione alla luce dell'articolo 90, paragrafo 2. In virtù di tale articolo, le norme del trattato e in particolare quelle della concorrenza si applicano ai servizi postali salvo che ostino all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. L'onere della prova che l'applicazione delle norme del trattato produce tale effetto incombe allo Stato membro.

(17) Nella fattispecie, i Paesi Bassi giustificano l'estensione della posizione dominante delle poste con la necessità di garantire alla posta entrate sufficienti che le permettano di adempiere alla missione affidatale. La concorrenza esercitata dalle imprese private di corriere accelerato nei confronti dello stesso servizio svolto dalla posta rischierebbe di lasciare a quest'ultima solo le destinazioni finanziariamente meno interessanti. Ma, nonostante tale concorrenza, la posta olandese ha aumentato i suoi utili da 9 a 130 milioni di fiorini dal 1986 al 1987. In passato, aveva realizzato un fatturato annuo nel settore del corriere accelerato di circa 40 milioni di fiorini, nonostante la concorrenza delle imprese private. Quanto al corriere espresso tradizionale, tale concorrenza non ha impedito un aumento degli invii da 3,5 milioni nel 1983 a 4,7 milioni nel 1987.

Non è quindi provato che il mantenimento della situazione concorrenziale esistente fino all'entrata in vigore della nuova legge compromette il servizio postale di base e che la misura in questione sia decisiva per l'equilibrio finanziario della posta. La necessità di estendere la posizione dominante della posta al mercato del corriere accelerato, che ha per lei importanza secondaria, non costituisce una necessità obiettiva tale da giustificare l'eliminazione delle concorrenza su detto mercato.

In realtà, la posta gode già di vantaggi non trascurabili per adempiere la sua missione. Ha infatti il diritto esclusivo di collocare cassette per le lettere e di emettere francobolli; è esente dagli obblighi imposti dalla legge sui trasporti su strada (wet autovervoer goederen) e dal decreto sulla durata dei tragitti (rijtijden besluit); infine, realizza economie di scale grazie all'impiego del suo personale e delle sue infrastrutture per i vari servizi, e ripercuote tali economie nelle tariffe, in particolare concedono sconti sulle tariffe del servizio EMS.

D'altra parte, PTT-POST BV resiste attualmente molto bene alla concorrenza delle imprese private. Non è infatti obbligata ad offrire i suoi servizi su tutto il territorio dei Paesi Bassi alla medesima tariffa; concede sconti considerevoli, la cui compatibilità con l'articolo 86 sembra in alcuni casi dubbia [1] e può quindi, come i suoi concorrenti privati, tener conto delle differenze di costi per fissare le sue tariffe. Non è quindi dimostrato che la missione di interesse generale si ripercuota in modo tale sulla struttura tariffaria dell'impresa PTT-POST BV da permetterle di sottrarsi, in materia di corriere accelerato, agli obblighi derivanti dalle regole di concorrenza [2].

(18) Ciò premesso, il mantenimento del regime concorrenziale esistente fino all'entrata in vigore della nuova legge non è tale da ostacolare l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico che il governo olandese ha imposto alla posta. Il monopolio di PTT-POST BV sul servizio postale di base che non è rimesso in causa dalla presente decisione è, attualmente, ampiamente sufficiente per garantire il mantenimento degli obblighi di servizio pubblico senza compromettere gli scambi in misura contraria agli interessi della Comunità,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le disposizioni degli articoli 2 e 12 della legge olandese del 26 ottobre 1988 relativa all'esercizio del servizio postale, in collegamento con le disposizioni del decreto di applicazione del 19 dicembre 1988, che riservano il servizio accelerato di raccolta, trasporto e distribuzione di lettere di peso fino a 500 g a un prezzo inferiore a 11,9 fiorini per il servizio verso gli altri Stati membri e a 17,5 fiorini per destinazioni extracomunitarie, nonché l'obbligo di far registrare preventivamente le tariffe, imposto dal decreto del 12 maggio 1989, sono incompatibili con l'articolo 90, paragrafo 1 del trattato CEE in combinato disposto con l'articolo 86 del trattato stesso.

Articolo 2

I Paesi Bassi comunicano alla Commissione, entro un termine di due mesi a decorrere dalla notifica della

[1] Vedi sentenza del 13. 2. 1979, causa 85/76, Hoffmann Laroche contro Commissione, Raccolta pag. 461 (Cons. 49, 102 e seguenti).

[2] Vedi sentenza dell'11. 4. 1989, causa 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen contro ZBUW, non ancora pubblicata.

presente decisione, le misure adottate per conformarsi alla presente decisione.

Articolo 3

Il Regno dei Paesi Bassi è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 20 dicembre 1989.

Per la Commissione

Leon BRITTAN

Vicepresidente