РЕШЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

от 6 август 2007 година

за освобождаване на някои услуги в пощенския сектор във Финландия, с изключение на Аландските острови, от прилагането на Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги

(нотифицирано под номер C(2007) 3700)

(само текстовете на фински и шведски език са автентични)

(Текст от значение за ЕИП)

(2007/564/ЕО)

КОМИСИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност,

като взе предвид Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. за координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги [1], и по-специално член 30, параграфи 4 и 6 от нея,

като взе предвид заявлението, подадено от Финландия по електронна поща на 9 февруари 2007 г.,

след консултации с Консултативния комитет за обществени поръчки,

като има предвид, че:

I. ФАКТИ

(1) На 9 февруари 2007 г. Финландия подаде заявление по електронна поща до Комисията в съответствие с член 30, параграф 4 от Директива 2004/17/ЕО. Комисията изиска допълнителна информация по електронна поща на 21 март 2007 г., 18 април 2007 г. и 15 май 2007 г., която беше предоставена от финландските органи по електронна поща на 4 април 2007 г., 24 април 2007 г. и 16 май 2007 г.

(2) Заявлението, подадено от Финландия от името на Suomen Posti Oyj, които от 1 юни 2007 г. промениха своето наименование на Itella Oyj (наричани по-долу „Финландски пощи“), се отнася за някои пощенски услуги, както и за други услуги, различни от пощенските, на територията на Финландия, с изключение на Аландските острови. Услугите, изброени в заявлението, са следните:

а) вътрешни и презгранични пощенски услуги, свързани с адресирани писма (от потребител до потребител (CtC), от потребител до предприятие (CtB), от предприятие до предприятие (BtB) и от предприятие до потребител (BtC);

б) пощенски услуги, свързани с пряка пощенска реклама;

в) пощенски услуги, свързани с неадресирана пряка пощенска реклама;

г) вътрешни и презгранични пощенски услуги, свързани със стандартни колети BtB;

д) вътрешни и презгранични пощенски услуги, свързани със стандартни колети BtC;

е) вътрешни и презгранични пощенски услуги, свързани със стандартни колети CtC и CtB;

ж) вътрешни и презгранични експресни и куриерски услуги, свързани с колети;

з) ранно разпространение на вестници;

и) стандартно разпространение на вестници;

й) услуги, свързани с превоз на леки товари (наричани още „единични пратки“) и превоз на товари;

к) услуги по оставяне на склад;

л) договорни логистични услуги;

м) общи решения по отношение на пряката пощенска реклама;

н) услуги по отпечатване;

о) услуги по управление на данни;

п) услуги по електронни транзакции;

р) филателни услуги.

[1] ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1. Директива, последно изменена с Директива 2006/97/ЕО на Съвета (ОВ L 363, 20.12.2006 г., стр. 107).

(3) Молбата е придружена от заключенията на независимия национален орган Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (финландския орган по въпросите на конкуренцията), който, от една страна, не вижда „особена причина, поради която да се противопостави на предоставянето на изключение, посочено в член 30 …“, а от друга страна, твърди, че „трябва да се запомни, че Finland Post Corporation продължава да има много силно пазарно положение в традиционната си основна дейност, тоест събиране и разпространение на писма, колети и други адресирани пощенски пратки, независимо че от 1994 г. целият пощенски сектор във Финландия е отворен за конкуренция в съответствие със Закона за пощенските операции. Въпреки това в традиционната основна дейност на Finland Post Corporation не се е появила конкуренция …“

II. ЗАКОНОВА РАМКА

(4) В член 30 от Директива 2004/17/ЕО се предвижда, че поръчките, предназначени да способстват изпълнението на една от дейностите, за които се прилага Директива 2004/17/ЕО, не са предмет на посочената директива, ако упражняваната в държавата-членка дейност е пряко изложена на конкуренция на пазари, до които достъпът не е ограничен. Наличието на пряка конкуренция се оценява въз основа на обективни критерии, като се отчитат особените белези на засегнатия сектор. Достъпът се счита за неограничен, ако държавата-членка е изпълнила и прилага съответните разпоредби на общностното законодателство относно частичното или пълното отваряне на въпросния сектор.

(5) Тъй като Финландия е изпълнила и приложила Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 г. относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността и за подобряване на качеството на услугата [1], се счита, че достъпът до пазара не е ограничен в съответствие с член 30, параграф 3, първа алинея от Директива 2004/17/ЕО. Прякото излагане на конкуренция на определен пазар следва да се оценява въз основа на различни критерии, нито един от които сам по себе си няма решаващо значение.

(6) По отношение на пазарите, засегнати от това решение, пазарният дял на основните участници на дадения пазар представлява критерий, който трябва да се отчете. Друг критерий е степента на концентрация на тези пазари. Вследствие на различните условия за различните дейности, предмет на настоящото решение, при проучването на конкурентното положение следва да се отчитат различните положения на различните пазари.

(7) Въпреки че в определени случаи могат да се предвидят по-конкретни определения на пазара, точното определение на съответния пазар може да се остави открито за целите на настоящото решение, тъй като по отношение на броя на услугите, включени в заявлението, подадено от Финландия, резултатът от анализа остава непроменен, независимо дали е основан на конкретно или по-общо определение.

(8) Настоящото решение не засяга прилагането на правилата на конкуренция.

III. ОЦЕНКА

Услуги, които не са обхванати от Директива 2004/17/ЕО

(9) В съответствие с член 6, параграф 2, буква в) от Директива 2004/17/ЕО логистичните услуги, като услуги по оставяне на склад и договорни логистични услуги, както и услугите с добавена стойност, като услуги по отпечатване, услуги по управление на данни и услуги по електронни транзакции, са обхванати от посочената директива, при условие че тези услуги са предоставени от субект, който също така предоставя пощенски услуги по смисъла на член 6, параграф 2, буква б) от Директива 2004/17/ЕО. Съгласно сведенията, с които разполага Комисията, условието по отношение на услугите по оставяне на склад, отпечатване, управление на данни и електронни транзакции не е изпълнено във Финландия. Следователно разпоредбите на Директива 2004/17/ЕО относно тези услуги не се прилагат във Финландия.

Услуги, по отношение на които не се прилага член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО

Услуги, свързани с адресирани писма

(10) По отношение на писмата на потребителите (вътрешни и презгранични услуги, свързани с адресирани писма от потребител до потребител (CtC) и от потребител до предприятие (CtB), Финландски пощи имат пазарен дял 100 %. За бизнес писмата размерът на пазарния дял варира между 85 % (за вътрешни и презгранични услуги, свързани с адресирани писма от предприятие до предприятие (BtB) и 95 % (за вътрешни и презгранични услуги, свързани с адресирани писма от предприятие до потребител (BtC), като нито един от конкурентите не е достигнал приблизителен пазарен дял, надвишаващ 10 %. Според наличната информация, пазарният дял на Финландски пощи за презгранични услуги, свързани с адресирани писма (писма от и за чужбина) е равен на този за изцяло вътрешните услуги. Според

[1] ОВ L 15, 21.1.1998 г., стр. 14. Директива, последно изменена с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 284, 31.10.2003 г., стр. 1).

финландските органи тези услуги са пряко изложени на конкуренция, първо поради конкурентния натиск, произтичащ от възможността „традиционните“ писма на хартиен носител да бъдат заместени от електронните средства за комуникация (като електронна поща или SMS) и второ, поради съществуващия неограничен достъп до пазара и потенциалната конкуренция от възможни нови участници. По отношение на заместването на традиционните писма трябва да се отбележи, че съгласно правилата на ЕО за конкуренция, заместването, *inter alia*, трябва да се анализира въз основа на характеристиките на продукта, цената на продукта и бариерите, свързани с насочване на търсенето към потенциалните заместители. Изглежда характеристиките на писмата на хартиен носител и на електронната комуникация се различават значително и има голяма бариера при преминаването от писма на хартия към електронна поща ([1]). Това сочи, че електронните комуникации са обект на различен продуктов пазар и по тази причина те не могат да упражняват пряк конкурентен натиск върху услугите, свързани с адресирани писма, предоставяни от Финландски пощи. Освен това основният ефект от нарасналата употреба на електронна поща би довел най-вече до значително намаляване на общия размер на пазара на писма на хартиен носител, а не до появата на конкуренция в рамките на този пазар. Например, според предоставената информация, на увеличеното пускане на пазара на електронно фактуриране от финландските банки, Финландски пощи отговорили чрез предлагане на собствени електронни услуги, вместо чрез предприемането на мерки при „традиционните“ комуникации на хартиен носител. Второ, що се отнася до потенциалната конкуренция е важно да се отбележи, че целият пощенски сектор е отворен за конкуренцията от 1994 г. и досега конкурентите са постигнали само 15 % съвкупен пазарен дял, дори и в най-конкурентно ориентирания сегмент (вътрешни и презгранични услуги, свързани с адресирани писма от предприятие до предприятие (BtB). В резултат на това няма ясен знак, че в обозримо бъдеще потенциалната конкуренция ще играе значителна роля. Съгласно заключенията на независимия национален орган Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (финландския орган по въпросите на конкуренцията), се заключава, че услугите, разгледани в настоящото съображение, не са пряко изложени на конкуренция във Финландия. Следователно член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО не се прилага за поръчки, предназначени да способстват упражняването на тези дейности във Финландия.

Пощенски услуги, свързани с пряка пощенска реклама

(11) По отношение на адресираната пряка пощенска реклама, която за целите на настоящото решение означава адресирани доставки, служещи за маркетингови съобщения, Финландски пощи имат пазарен дял от 90 %, като нито един от конкурентите не е достигнал пазарен дял, надвишаващ 10 %. С оглед на това високо ниво на концентрация на този пазар и в отсъствието на всякакви други знаци за обратното може да се заключи, че услугите, свързани с адресираната пряка пощенска реклама, не са пряко изложени на конкуренция във Финландия. Следователно член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО не се прилага за поръчки, предназначени да способстват упражняването на тези дейности във Финландия.

Вътрешни и презгранични пощенски услуги, свързани със стандартни колети CtC и CtB

(12) По отношение на тези услуги Финландски пощи имат доста силно положение на пазара с приблизителен пазарен дял от 80 % ([2]). Пазарният дял на най-големия (и единствено важен) конкурент на Финландски пощи обхваща фактически останалите 20 % ([3]). Съгласно заключенията на финландския орган по въпросите на конкуренцията категорията на разглежданите услуги не е пряко изложена на конкуренция във Финландия. Следователно член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО не се прилага за поръчки, предназначени да способстват упражняването на тези дейности във Финландия.

Ранно разпространение на вестници

(13) Тази услуга е определена като сутрешно разпространение седем дни в седмицата на вестници, отпечатвани поне 3 пъти седмично. По отношение на тази услуга Финландски пощи имат пазарен дял почти 3/4 (74 %) и пазарният дял на техния най-голям конкурент е приблизително 10 %. С оглед на големия пазарен дял на Финландски пощи и обратно, на относително малкия дял на техния най-голям конкурент, се заключава, че ранното разпространение на вестници не е пряко изложено на конкуренция във Финландия. Следователно член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО не се прилага за поръчки, предназначени да способстват упражняването на тези дейности във Финландия.

Стандартно разпространение на вестници

(14) Със своя пазарен дял от 100 % Финландски пощи единствени предоставят тези услуги. Тъй като разпространението на тези вестници се осъществява едновременно с доставката на писма и се използват същите канали, по който се предоставят услугите, свързани с адресирани писма, разгледани в съображение 10, се прилага същото заключение относно конкурентното положение и особено след като различните характеристики на печатните вестници и на електронните комуникации са още по-очевидни тук. Поради тези причини може да се заключи, че стандартното разпространение на вестници не е пряко изложено на конкуренция във Финландия. Следователно член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО не се прилага за поръчки, предназначени да способстват упражняването на тези дейности във Финландия.

([1]) Например около 1/3 от домакинствата във Финландия не разполагат с интернет връзка. Освен това тази част от населението на Финландия, която има достъп до електронна поща в дома си, е определена като „над половината“, което означава, че почти половината от населението няма интернет достъп в дома си.

([2]) Приблизителният пазарен дял на Финландски пощи остава същият, а именно 80 %, независимо от това, дали пазарите са определени като CtC или CtB и също така независимо от това, дали пазарите са определени като вътрешни или презгранични.

([3]) С други думи, делът на този конкурент едва достига ¼ от дела на Финландски пощи.

Общи решения по отношение на пряката пощенска реклама

(15) Според нотификацията и допълнителната информация, предоставена от финландските органи, под общи решения относно пряката пощенска реклама се има предвид комбинации от различни услуги, като услуги по отпечатване, услуги по адресиране и насочване, услуги по копиране и (електронни) услуги за обратна връзка в комбинация с услуги, свързани с адресирана и/или неадресирана пряка пощенска реклама ([1]). Точната комбинация от услуги зависи от търсенето на индивидуалните потребители. Взети отделно, определените пазарни дялове на Финландски пощи за някои от услугите, които могат да се комбинират в „общи решения", се различават съществено: за адресирани преки пощенски реклами: 90 %, за неадресирани преки пощенски реклами: 41 %, за услуги по отпечатване: 36 %, за услуги по управление на данни (включват се и услуги по подаване на обратна връзка): 4 %. Това би означавало, че конкурентното положение е различно в зависимост от избраната комбинация от услуги. Освен това неадресираната пряка пощенска реклама може да се счита за пряко изложена на конкуренция, за разлика от случая с адресираната пряка пощенска реклама. Понеже не може да се установи кои услуги могат да бъдат групирани заедно, ако един или повече потребители решат да ги поискат, всяко решение относно правния режим, приложим към общите решения, ще доведе до значителна правна несигурност. При тези обстоятелства общите решения относно пряката пощенска реклама, определени във финландската нотификация, не могат да бъдат предмет на решение съгласно член 30 от Директива 2004/17/ЕО като една категория услуги.

Услуги, по отношение на които се прилага член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО

Пощенски услуги, свързани с неадресирана пряка пощенска реклама

(16) На този пазар пазарният дял на Финландски пощи достига 41 %. Имайки предвид степента на концентрация на този пазар, където най-големият конкурент е достигнал приблизителен дял от 30 %, се счита, че дейността е пряко изложена на конкуренция.

Вътрешни и презгранични пощенски услуги, свързани със стандартни колети BtB

(17) По отношение на пазара на вътрешни услуги, свързани със стандартни колети от предприятие до предприятие, пазарният дял на Финландски пощи се равнява на 35 %. Според наличната информация, пазарният дял на Финландски пощи за презгранични услуги е по-малък от този за вътрешните услуги, между 13 и 15 %. Като се има предвид, че съвкупният пазарен дял на двата най-големи конкурента по отношение на вътрешните услуги се равнява на 28 %, което не се различава значително от пазарния дял на Финландски пощи, се заключава, че дейността е пряко изложена на конкуренция.

Вътрешни и презгранични пощенски услуги, свързани със стандартни колети BtC

(18) Пазарният дял на Финландски пощи за вътрешни услуги достига 63 %, което само по себе си е относително висок пазарен дял. Пазарният дял на Финландски пощи за презгранични услуги според наличната информация е по-малък от този на вътрешните услуги, между 13 и 15 %. Въпреки това пазарният дял за вътрешни услуги на най-големия конкурент на Финландски пощи възлиза на 37 % и надвишава половината от пазарния дял на Финландски пощи, като при това положение може да се счита, че този конкурент може да окаже значителен конкурентен натиск на Финландски пощи. Имайки предвид тези фактори, се счита, че дейността е изложена на пряка конкуренция.

Вътрешни и презгранични експресни и куриерски услуги, свързани с колети

(19) На този пазар Финландски пощи не притежават най-големия пазарен дял и техният дял, равняващ се на 10 %, е няколко пъти по-малък от този на техния най-голям конкурент, чийто пазарен дял е в границите между една трета и една втора от пазара. Имайки предвид тези фактори, се счита, че вътрешните и презграничните експресни и куриерски услуги, свързани с колети, са изложени на пряка конкуренция.

Услуги, свързани с превоз на леки товари (наричани още „единични пратки") и превоз на товари

(20) На пазара на услуги, свързани с превоз на леки товари, определен като пазар за превоз на единични пратки от 35 до 2 500 kg и на пазара за превоз на товари, определен като услуги по превоз на тежки товари в контейнери, от 2 500 до 5 000 kg и над 5 000 kg, Финландски пощи имат пазарен дял от 6,7 % от пазара на превоз на леки товари и 1,7 % от пазара на превоз на товари. Тези дялове са няколко пъти по-малки от съвкупния пазарен дял на двата най-големи конкурента на Финландски пощи. На

([1]) Предоставената допълнителна информация се отнася също така за развитието на рекламното съдържание като услуга, която може да попадне в понятието „общи решения относно пряката пощенска реклама". Но тези услуги не се разглеждат, тъй като те не представляват дейност, обхваната от член 6 от Директива 2004/17/ЕО, нито се предоставят от Финландски пощи или от дъщерните дружества.

пазара на услуги, свързани с превоз на леки товари, двата най-големи конкурента имат пазарни дялове, възлизащи съответно на 51 % и 30 %, тоест съвкупен пазарен дял от 81 %. На пазара на превоз на товари, двата най-големи конкурента имат съвкупен пазарен дял от 92 % (съответно 80 % и 12 %). Предвид тези факти се счита, че дейността е пряко изложена на конкуренция.

Договорни логистични услуги

(21) Както е посочено в съображение 9, договорните логистични услуги, определени като външни логистични услуги и свързаните с тях услуги по управление на данни/услуги по логистично приложение и консултации, са обхванати от Директива 2004/17/ЕО, доколкото тези услуги са предоставени от субекти, които също предоставят пощенски услуги по смисъла на член 6, параграф 2, буква б). Предвид наличната информация, Финландски пощи са единственият подобен икономически субект на пазара във Финландия. На пазара за договорни логистични услуги пазарният дял на Финландски пощи е незначителен, като достига едва 1 %. Като се имат предвид тези фактори, се счита, че дейността е изложена на пряка конкуренция.

Филателни услуги

(22) Освен Финландски пощи, които издават пощенски марки във Финландия (с изключение на Аландските острови), има други две категории активни участници на пазара на филателни услуги: търговски фирми за пощенски марки и аукционни къщи (за пощенски марки). Финландски пощи имат пазарен дял в размер на 50 % от целия пазар на филателни услуги във Финландия, независимо дали са предоставени от търговски фирми или аукционни къщи, докато съвкупният дял на двете най-големи търговски фирми, опериращи на този пазар, възлиза на 20 % и общият дял на двете най-големи аукционни къщи на целия пазар на филателни услуги е 12 %. Съвкупният дял на тези четири субекта (32 %) възлиза на повече от половината от дела на Финландски пощи (50 %). Освен това, ако услугите, предоставени от търговските фирми и аукционните къщи, се отчетат поотделно, тогава съвкупният пазарен дял на двата най-големи субекта за всяка от тези две категории достига значително по-високи нива. За търговските фирми за пощенски марки, съвкупният дял е 55 % от търговския пазар на пощенски марки, а аукционните къщи имат съвкупен дял от 55 % от пазара на аукциони на пощенски марки. Имайки предвид тези фактори, се счита, че пазарът на филателни услуги, независимо дали е определен като общ или като пазар на търговски фирми за пощенски марки и пазар на аукциони на пощенски марки, е изложен на пряка конкуренция.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

(23) Предвид факторите, разгледани в съображения 9 и 22, условията за пряка конкуренция, предвидени в член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО, се считат за изпълнени от Финландия, с изключение на Аландските острови, относно следните услуги:

а) пощенски услуги, свързани с пряка пощенска реклама;

б) вътрешни и презгранични пощенски услуги, свързани със стандартни колети от предприятие до потребител;

в) вътрешни и презгранични пощенски услуги, свързани със стандартни колети от предприятие до потребител;

г) вътрешни и презгранични експресни и куриерски услуги, свързани с колети;

д) услуги, свързани с превоз на леки товари (наричани още „единични пратки“) и превоз на товари;

е) договорни логистични услуги;

ж) филателни услуги.

(24) Тъй като условието за неограничен достъп до пазара се счита за изпълнено, Директива 2004/17/ЕО не се прилага, когато възложителите на обществени поръчки възлагат поръчки, предназначени да способстват услугите, изброени в съображение 23, букви от а) до ж), предлагани във Финландия, с изключение на Аландските острови, нито при организирането на конкурси за проекти за упражняване на такава дейност във Финландия.

(25) Това решение е основано на правното и фактическото положение от февруари до май 2007 г., както е посочено в предоставената информация от Република Финландия. Настоящото решение може да бъде преразгледано, ако вследствие на значителни промени във фактическото или правното положение вече не се изпълняват условията за прилагане на член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Директива 2004/17/ЕО не се прилага, когато възложителите на обществени поръчки възлагат поръчки, предназначени да способстват реализирането на следните услуги във Финландия, с изключение на Аландските острови:

а) пощенски услуги, свързани с пряка пощенска реклама;

б) вътрешни и презгранични пощенски услуги, свързани със стандартни колети от предприятие до предприятие;

в) вътрешни и презгранични пощенски услуги, свързани със стандартни колети от предприятие до потребител;

г) вътрешни и презгранични експресни и куриерски услуги, свързани с колети;

д) услуги, свързани с превоз на леки товари (наричани още „единични пратки“) и превоз на товари;

е) договорни логистични услуги;

ж) филателни услуги.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Република Финландия.

Съставено в Брюксел на 6 август 2007 година.

За Комисията

Charlie McCREEVY

Член на Комисията