KOMISJONI OTSUS,

6. august 2007,

teatavate Soome (välja arvatud Ahvenamaa) postiteenuste väljajätmise kohta Euroopa Paralamendi ja nõukogu direktiivi 2004/17/EÜ (millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused) kohaldamisalast

(teatavaks tehtud numbri K(2007) 3700 all)

(Ainult soome- ja rootsikeelne tekst on autentsed)

(EMPs kohaldatav tekst)

(2007/564/EÜ)

EUROOPA ÜHENDUSE KOMISJON,

võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingut,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/17/EÜ, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused, [1] eriti selle artikli 30 lõikeid 4 ja 6,

võttes arvesse Soome 9. veebruaril 2007. aastal e-posti teel esitatud taotlust,

olles nõu pidanud riigihangete nõuandekomiteega,

ning arvestades järgmist:

I. FAKTID

(1) 9. veebruaril 2007 edastas Soome komisjonile e-posti teel taotluse vastavalt direktiivi 2004/17/EÜ artikli 30 lõikele 4. Komisjon nõudis 21. märtsi 2007. aasta, 18. aprilli 2007. aasta ja 15. mai 2007. aasta e-kirjades täiendavat teavet, mille Soome ametiasutused saatsid 4. aprilli 2007. aasta, 24. aprilli 2007. aasta ja 16. mai 2007. aasta e-kirjades.

(2) Soome poolt Suomen Posti Oyj, mis alates 1. juunist 2007 muutis oma nime Itella Oyj-ks (edaspidi: „Soome Post"), nimel esitatud taotlus käsitleb teatavaid postiteenuseid ja muid teenuseid Soomes, välja arvatud Ahvenamaal. Taotluses kirjeldatakse järgmisi teenuseid:

a) riigisisesed ja rahvusvahelised (tarbijatevahelised, tarbija ja ettevõtte vahelised, ettevõtetevahelised ning ettevõtte ja tarbija vahelised) adressaadiga kirjateenused;

b) adressaadiga otsepostitusteenused;

c) adressaadita otsepostitusteenused;

d) riigisisesed ja rahvusvahelised ettevõtetevahelised tavapakiteenused;

e) riigisisesed ja rahvusvahelised ettevõtte ja tarbija vahelised standardpakiteenused;

f) riigisisesed ja rahvusvahelised tarbija (tarbijatevahelised ning tarbija ja ettevõtte vahelised) standardpakiteenused;

g) riigisisesed ja rahvusvahelised kiir- ja kullerpakiteenused;

h) ajalehtede varajane kanne;

i) ajalehtede tavakanne;

j) konteineris saadetiste (üksikkaubasaadetiste) ja kaubaveoteenused;

k) ladustamisteenused;

l) lepingulised logistikateenused;

m) otsepostituse terviklahendused;

n) trükiteenused;

o) andmehaldusteenused;

p) e-tehingute teenused;

q) filateeliateenused.

[1] ELT L 134, 30.4.2004, lk 1. Direktiivi on viimati muudetud nõukogu direktiiviga 2006/97/EÜ (ELT L 363, 20.12.2006, lk 107).

(3) Taotlusele on lisatud riigi sõltumatu ametiasutuse Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (Soome Konkurentsiamet) järeldus, mille kohaselt ühest küljest „ei ole põhjust vastu olla artiklis 30 osutatud erandi tegemisele", teisest küljest aga „tuleb meeles pidada, et Soome Postil on endiselt oma traditsioonilisel põhitegevusalal, st kirjade, pakkide ja teiste adressaadiga saadetiste kogumisel ja kandel väga tugev turupositsioon, ehkki kogu postisektor avati Soomes konkurentsile juba 1994. aastal vastavalt postiteenuste seadusele. Soome Posti traditsioonilisel põhitegevusalal ei ole aga konkurentsi tekkinud. …"

II. ÕIGUSLIK RAAMISTIK

(4) Direktiivi 2004/17/EÜ artiklis 30 sätestatakse, et direktiivis käsitletava tegevuse võimaldamiseks sõlmitud lepingute suhtes ei kohaldata kõnealust direktiivi, kui liikmesriigis, kus neid täidetakse, on see tegevus otseselt avatud konkurentsile turgudel, millele juurdepääs ei ole piiratud. Otsest avatust konkurentsile hinnatakse objektiivsete kriteeriumide põhjal, võttes arvesse asjaomase sektori erijooni. Juurdepääsu ei peeta piiratuks, kui liikmesriik on rakendanud asjakohased ühenduse õigusaktid, mis avavad konkurentsile asjaomase sektori või osa sellest, ning kohaldab neid.

(5) Kuna Soome on rakendanud ja kohaldanud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiivi 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta, [1] ei peaks juurdepääsu turule pidama piiratuks direktiivi 2004/27/EÜ artikli 30 lõike 3 esimese lõigu tähenduses. Konkreetse turu otsest avatust konkurentsile tuleks hinnata mitmete kriteeriumide põhjal, millest ükski ei ole iseenesest otsustav.

(6) Käesolevas otsuses käsitletavate turgude puhul tuleb ühe kriteeriumina eriti arvesse võtta peamiste turuosaliste turuosa. Teine kriteerium on kõnealuste turgude kontsentratsioon. Kuna käesolevas otsuses käsitletavate tegevuste suhtes kehtivad mitmed tingimused, tuleks konkurentsiolukorra käsitlemisel arvesse võtta turgude erinevaid olukordi.

(7) Ehkki teatavatel juhtudel võidakse ette näha turu kitsamaid määratlusi, võib asjaomase turu täpse määratluse jätta käesolevas otsuses lahtiseks, sest Soome taotluses loetletud mitmeid teenuseid käsitletakse sellises ulatuses, et analüüsi tulemus jääb samaks olenemata sellest, kas lähtutakse kitsast või laiemast määratlusest.

(8) Käesolev otsus ei piira konkurentsieeskirjade kohaldamist.

III. HINNANG

Direktiiviga 2004/17/EÜ hõlmamata teenused

(9) Vastavalt direktiivi 2004/17/EÜ artikli 6 lõike 2 punktile c hõlmab nimetatud direktiiv logistikateenuseid, nagu näiteks ladustamisteenused ja lepingulised logistikateenused, ning lisandväärtusega teenuseid, nagu näiteks trükiteenused, andmehaldusteenused ja e-tehingute teenused, tingimusel, et selliseid teenuseid pakuvad ettevõtjad, kes pakuvad ka postiteenuseid direktiivi 2004/17/EÜ artikli 6 lõike 2 punkti b tähenduses. Komisjoni andmetel ei ole see tingimus Soomes ladustamis-, trüki-, andmehaldus- ja e-tehingute teenuste suhtes täidetud. Seega ei kohaldata nende teenuste osutamise suhtes Soomes direktiivi 2004/17/EÜ.

Teenused, mille suhtes direktiivi 2004/17/EÜ artikli 30 lõiget 1 ei kohaldata

Adressaadiga kirjateenused

(10) Tarbijakirjade (riigisisesed ja rahvusvahelised tarbijatevahelised ning tarbija ja ettevõtte vahelised adressaadiga kirjateenused) puhul on Soome Posti turuosa 100 %. Ärikirjade puhul on tema turuosa hinnanguliselt 85 % (riigisisesed ja rahvusvahelised ettevõtetevahelised adressaadiga kirjateenused) kuni 95 % (riigisisesed ja rahvusvahelised ettevõtte ja tarbija vahelised adressaadiga kirjateenused), kusjuures mitte ükski konkurent ei ole saavutanud suuremat hinnangulist turuosa kui 10 %.

[1] EÜT L 15, 21.1.1998, lk 14. Direktiivi on viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 1882/2003 (ELT L 284, 31.10.2003, lk 1).

Olemasolevatel andmetel on Soome Posti rahvusvaheliste adresseeritud kirjateenuste (sissetulevad ja väljaminevad kirjad) turuosa sama suur kui riigisiseste teenuste puhul. Soome ametiasutuste andmetel on need teenused otseselt avatud konkurentsile esiteks konkurentsisurve tõttu, mida avaldab võimalus asendada „tavalised" paberkirjade teenused elektrooniliste sidevahenditega (nagu näiteks e-post või SMS), ja teiseks seepärast, et olemasolev piiramatu juurdepääs turule avab turu võimalike uustulnukate konkurentsile. Asendamise kohta tuleb märkida, et EÜ konkurentsieeskirjade kohaselt tuleb asendatavust analüüsida, lähtudes muu hulgas toote omadustest, toodete hindadest ning nõudluse muutumisest võimalike asendajate kasuks. Paberposti ja elektronside omadused näivad oluliselt erinevat ning paberposti ja elektronposti omavaheline asendatavus on oluliselt tõkestatud. ([1]) See näitab, et elektronside kuulub teistsugusele tooteturule ning seetõttu ei saa Soome Posti adressaadiga kirjateenuste suhtes otsest konkurentsipiirangut kehtestada. Lisaks sellele näib, et elektronposti suurenenud kasutamine vähendab oluliselt paberposti kogumahtu, mitte ei tekita selle piires konkurentsi. Esitatud teabe kohaselt reageeris Soome Post näiteks e-arvete suurenenud turustamisele Soome pankade poolt sellega, et pakkus omapoolseid elektroonilisi teenuseid ega teinud mitte mingeid algatusi seoses „tavalise" paberil sidega. Teiseks, võimaliku konkurentsi suhtes on oluline, et kogu postisektor on olnud konkurentsile avatud alates 1994. aastast ning siiani on konkurendid selle tulemusel saanud hinnanguliselt kokku vaid 15 % turuosa isegi kõige konkurentsialtimas segmendis (riigisisesed ja rahvusvahelised ettevõtetevahelised adressaadiga kirjateenused). Seetõttu ei ole mingit märki sellest, et potentsiaalsel konkurentsil oleks lähitulevikus oluline roll. Sarnaselt riigi sõltumatu ametiasutuse Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (Soome Konkurentsiamet) järeldusele tuleks järeldada, et käesolevas põhjenduses käsitletavad teenused ei ole Soomes otseselt konkurentsile avatud. Seega ei kohaldata direktiivi 2004/17/EÜ artikli 30 lõiget 1 lepingute suhtes, mille eesmärk on Soomes nimetatud tegevusi võimaldada.

Adressaadiga otsepostitusteenused

(11) Adressaadiga otsepostituse valdkonnas, mis käesoleva otsuse tähenduses on adressaadiga reklaamteadete kanne, on Soome Posti hinnanguline turuosa 90 %, kusjuures mitte ükski konkurent ei ole saavutanud suuremat hinnangulist turuosa kui 10 %. Arvestades kõnealuse turu suurt kontsentratsiooni ning vastupidisele viitavate märkide puudumist, tuleks järeldada, et adressaadiga otsepostitusteenused ei ole Soomes otseselt konkurentsile avatud. Seega ei kohaldata direktiivi 2004/17/EÜ artikli 30 lõiget 1 lepingute suhtes, mille eesmärk on Soomes nimetatud tegevust võimaldada.

Riigisisesed ja rahvusvahelised tarbija (tarbijatevahelised ning tarbija ja ettevõtte vahelised) tavapakiteenused

(12) Soome Posti positsioon on kõnealuste teenuste puhul üsna tugev – tema hinnanguline turuosa on 80 %. ([2]) Soome Posti suurima (ja ainsa olulise) konkurendi turuosa katab peaaegu ülejäänud 20 %. ([3]) Sarnaselt Soome konkurentsiameti järeldusele tuleks järeldada, et käsitletav teenuste liik ei ole Soomes otseselt konkurentsile avatud. Seega ei kohaldata direktiivi 2004/17/EÜ artikli 30 lõiget 1 lepingute suhtes, mille eesmärk on Soomes nimetatud tegevusi võimaldada.

Ajalehtede varajane kanne

(13) Kõnealune teenus tähendab vähemalt kolm korda nädalas ilmuvate ajalehtede hommikust kannet kõikidel nädalapäevadel. Selle teenuse puhul on Soome Posti hinnanguline turuosa peaaegu kolmveerand (74 %) ning tema suurima konkurendi turuosa umbes 10 %. Arvestades Soome Posti suurt turuosa ja teisalt isegi tema suurima konkurendi suhteliselt väikest turuosa, tuleks järeldada, et ajalehtede varajane kanne ei ole Soomes otseselt konkurentsile avatud. Seega ei kohaldata direktiivi 2004/17/EÜ artikli 30 lõiget 1 lepingute suhtes, mille eesmärk on Soomes nimetatud tegevust võimaldada.

Ajalehtede tavakanne

(14) 100 % turuosaga Soome Post on kõnealuste teenuste ainus osutaja. Kuna neid ajalehti toimetatakse kätte koos kirjadega, kasutades samu kanderinge, mida kasutatakse põhjenduses 10 käsitletud adressaadiga kirjateenuste puhul, kehtib konkurentsiolukorra suhtes sama järeldus, eriti kuna trükitud ajalehe ja elektronside erinevad omadused on siin veelgi ilmsemad. Seetõttu tuleks järeldada, et ajalehtede tavakanne ei ole Soomes otseselt konkurentsile avatud. Seega ei kohaldata direktiivi 2004/17/EÜ artikli 30 lõiget 1 lepingute suhtes, mille eesmärk on Soomes nimetatud tegevust võimaldada.

([1]) Näiteks umbes ühel kolmandikul Soome leibkondadest ei ole Interneti-ühendust. Lisaks sellele väidetakse, et kodus on e-postile juurdepääs „rohkem kui poolel" Soome elanikkonnast, mis ümberpööratult tähendab, et peaaegu poolel elanikkonnal kodus kõnealust juurdepääsu ei ole.

([2]) Soome Posti hinnanguline turuosa jääb samaks – nimelt 80 % – olenemata sellest, kas lugeda turge tarbijatevaheliseks või tarbija ja ettevõtte vaheliseks, ning samuti olenemata sellest, kas lugeda turge riigisisesteks või rahvusvahelisteks.

([3]) Teisisõnu ulatub kõnealuse konkurendi osa vaevalt neljandikuni Soome Posti turuosast.

Otsepostituse terviklahendused

(15) Soome ametiasutuste esitatud teate ja lisateabe kohaselt käsitletakse otsepostituse terviklahendustena mitmesuguste teenuste, nagu näiteks trükiteenuste, adresseerimis- ja koondamisteenuste, kopeerimis- ja (elektroonilise) tagasiside eri kombinatsioone adressaadiga ja/või adressaadita otsepostitusteenustega. [1] Teenuste täpne kombinatsioon oleneb konkreetse kliendi nõudmistest. Soome Posti hinnanguline turuosa terviklahenduse hulka kuuluvate üksikteenuste puhul on üsna erinev: adressaadiga otsepostituse puhul 90 %, adressaadita otsepostituse puhul 41 %, trükiteenuste puhul 36 %, (tagasisideteenuseid sisaldavate) andmehaldusteenuste puhul 4 %. See näitab, et konkurentsiolukorda ei saa pidada ühesuguseks olenemata valitud teenuste kombinatsioonist. Lisaks sellele võib adressaadita otsepostitust pidada otseselt konkurentsile avatuks, kuid adressaadiga otsepostitust mitte. Kuna ei ole võimalik kindlaks teha, milliseid teenuseid võidakse rühmitada, kui üks või mitu klienti neid kasutada soovib, kätkeks terviklahenduste suhtes kohaldatavat õiguslikku režiimi käsitlev otsus märkimisväärset õiguskindlusetust. Neil asjaoludel ei saa Soome teates määratletud otsepostituse terviklahenduste kohta teha direktiivi 2004/17/EÜ artikli 30 alusel ühte teenuste liiki käsitlevat otsust.

Teenused, mille suhtes direktiivi 2004/17/EÜ artikli 30 lõiget 1 kohaldatakse

Adressaadita otsepostitusteenused

(16) Kõnealusel turul ulatub Soome Posti hinnanguline turuosa 41 %ni. Selle turu kontsentratsiooni arvestades – suurim konkurent on saavutanud umbes 30 % turuosa – tuleks neid tegureid pidada konkurentsile otsese avatuse märgiks.

Riigisisesed ja rahvusvahelised ettevõtetevahelised tavapakiteenused

(17) Soome Posti hinnanguline turuosa ettevõtetevaheliste riigisiseste tavapakiteenuste puhul on 35 %. Rahvusvaheliste teenuste puhul on Soome Posti turuosa olemasolevatel andmetel väiksem kui riigisiseste teenuste puhul, jäädes suurusjärku 13–15 %. Arvestades, et kahe suurima konkurendi hinnanguline turuosa riigisiseste teenuste puhul on kokku 28 % ega erine oluliselt Soome Posti turuosast, järeldatakse, et kõnealune tegevus on konkurentsile otseselt avatud.

Riigisisesed ja rahvusvahelised ettevõtte ja tarbija vahelised tavapakiteenused

(18) Riigisiseste teenuste puhul ulatub Soome Posti hinnanguline turuosa 63 %ni, mis on iseenesest suhteliselt kõrge tase. Rahvusvaheliste teenuste puhul on Soome Posti turuosa olemasolevatel andmetel väiksem kui riigisiseste teenuste puhul, ulatudes 13–15 %ni. Suurima konkurendi hinnanguline turuosa, mis on riigisiseste teenuste puhul 37 %, on aga suurem kui pool Soome Posti turuosast ning võib arvestada, et kõnealune konkurent suudab avaldada Soome Postile olulist konkurentsisurvet. Seetõttu tuleb neid tegureid pidada konkurentsile otsese avatuse märgiks.

Riigisisesed ja rahvusvahelised kiir- ja kullerpakiteenused

(19) Sel turul ei ole Soome Postil suurimat turuosa – tema hinnanguline 10 % turuosa on kordades väiksem tema suurima konkurendi omast, kelle turuosa ulatub kolmandiku kuni pooleni turust. Seetõttu tuleb neid tegureid pidada riigisiseste ja rahvusvaheliste kiir- ja kullerpakiteenuste konkurentsile otsese avatuse märgiks.

Konteineris saadetiste ja kaubaveoteenused

(20) Konteineris saadetiste puhul, mis on määratletud kui konteineris saadetavate 35–2 500 kg kaaluvate üksikkaubasaadetised, ning kaubaveoteenuste puhul, mis on määratletud kui raskete (üle 5 000 kg või ka 2 500–5 000 kg) konteinerilastide vedamise teenused, on Soome Posti hinnanguline turuosa vastavalt 6,7 % (konteineris saadetised) ja 1,7 % (kaubaveoteenused).

[1] Esitatud lisateabes viidatakse ka reklaami sisu arendamisele kui teenusele, mis võib olla hõlmatud „otsepostitusteenuse terviklahenduste" määratlusega. Kuna aga kõnealused teenused ei ole hõlmatud direktiivi 2004/17/EÜ artikliga 6 ning ei Soome Post ega tema tütarettevõtted neid ei paku, ei ole neid käsitletud.

Kõnealused turuosad on kordades väiksemad kui Soome Posti kahe suurima konkurendi turuosa kokku. Konteineris saadetiste turul on kahe suurima konkurendi hinnangulised turuosad 51 % ja 30 %, kokku 81 %. Kaubaveoteenuste turul on kahe suurima konkurendi hinnanguline turuosa kokku 92 % (eraldi 80 % ja 12 %). Seetõttu tuleb neid tegureid pidada konkurentsile otsese avatuse märgiks.

Lepingulised logistikateenused

(21) Nagu põhjenduses 9 osutatud, on lepingulised logistikateenused, s.o allhanke korras osutatavad logistikateenused ja nendega seotud andmesüsteemiteenused/logistika rakendus- ja konsultatsiooniteenused, direktiiviga 2004/17/EÜ hõlmatud üksnes ulatuses, mil neid pakuvad ettevõtjad, kes osutavad ka postiteenuseid sama direktiivi artikli 6 lõike 2 punkti b tähenduses. Olemasolevatel andmetel on Soome Post Soome kõnealusel turul ainus selline ettevõte. Lepinguliste logistikateenuste turul on Soome Posti turuosa ebaoluline – vaid 1 %. Seetõttu tuleb seda pidada konkurentsile otsese avatuse märgiks.

Filateeliateenused

(22) Lisaks Soome Postile, kes annab Soomes (välja arvatud Ahvenamaal) välja marke, on filateeliateenuste turul veel kaht liiki osalisi: margimüüjad ja (markide) oksjonimajad. Soome Posti hinnanguline turuosa Soome filateeliateenuste koguturul on 50 %, kahe suurima margimüüja hinnanguline turuosa on kokku 20 % ja kahe suurima oksjonimaja hinnanguline turuosa on kokku 12 %. Nende nelja turuosalise hinnanguline turuosa (32 %) on seega rohkem kui pool Soome Posti turuosast (50 %). Lisaks sellele, kui arvestada margimüüjate ja oksjonimajade osutatavaid teenuseid eraldi, on kahe suurima turuosalise hinnanguline turuosa kummagi kategooria puhul eraldi oluliselt suurem. Margimüüjate hinnanguline turuosa on kokku 55 % margimüügiturust ning oksjonimajade hinnanguline turuosa on kokku 75 % margioksjoniturust. Seetõttu tuleb neid tegureid pidada filateeliateenuste konkurentsile otsese avatuse märgiks olenemata sellest, kas tegemist on koguturuga või markide müügi ja margioksjoniturga eraldi.

IV. JÄRELDUSED

(23) Arvestades põhjendustes 9–22 käsitletud tegureid, tuleb direktiivi 2004/17/EÜ artikli 30 lõikes 1 sätestatud konkurentsile otsese avatuse tingimust Soomes (välja arvatud Ahvenamaal) täidetuks pidada järgmiste teenuste puhul:

a) adressaadita otsepostireklaam;

b) riigisisesed ja rahvusvahelised ettevõtetevahelised tavapakiteenused;

c) riigisisesed ja rahvusvahelised ettevõtte ja tarbija vahelised tavapakiteenused;

d) riigisisesed ja rahvusvahelised kiir- ja kullerpakiteenused;

e) konteineris saadetiste (üksikkaubasaadetiste) ja kaubaveoteenused;

f) lepingulised logistikateenused;

g) filateeliateenused.

(24) Kuna turule piiramatu juurdepääsu tingimust peetakse täidetuks, ei tuleks direktiivi 2004/17/EÜ kohaldada tellijate sõlmitud lepingute suhtes, mille eesmärk on võimaldada Soomes (välja arvatud Ahvenamaal) põhjenduse 23 punktides a–g loetletud teenuseid, ega ideekonkursside korraldamise suhtes kõnealuseks tegevuseks Soomes.

(25) Käesolev otsus lähtub 2007. aasta veebruarist maini kehtinud õiguslikust ja faktilisest olukorrast, nagu seda on kirjeldatud Soome Vabariigi esitatud teabes. Otsuse võib läbi vaadata, kui olulised muutused tegelikus või õiguslikus situatsioonis põhjustavad olukorra, kus direktiivi 2004/17/EÜ artikli 30 lõike 1 kohaldamise tingimused ei ole enam täidetud,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Direktiivi 2004/17/EÜ ei kohaldata lepingute suhtes, mille on sõlminud tellijad ja mille eesmärk on võimaldada järgmiste teenuste osutamist Soomes, välja arvatud Ahvenamaal:

a) adressaadita otsepostireklaam;

b) riigisisesed ja rahvusvahelised ettevõtetevahelised tavapakiteenused;

c) riigisisesed ja rahvusvahelised ettevõtte ja tarbija vahelised tavapakiteenused;

d) riigisisesed ja rahvusvahelised kiir- ja kullerpakiteenused;

e) konteineris saadetiste (üksikkaubasaadetiste) ja kaubaveoteenused;

f) lepingulised logistikateenused;

g) filateeliateenused.

Artikkel 2

Käesolev otsus on adresseeritud Soome Vabariigile.

Brüssel, 6. august 2007

Komisjoni nimel

komisjoni liige

Charlie McCREEVY