DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 6 agosto 2007

che esonera taluni servizi del settore postale in Finlandia, escluse le Isole Åland, dall'applicazione della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali

[notificata con il numero C(2007) 3700]

(I testi in lingua finlandese e svedese sono i soli facenti fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2007/564/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali [1], in particolare l'articolo 30, paragrafi 4 e 6,

vista la richiesta presentata dalla Finlandia tramite e-mail il 9 febbraio 2007,

sentito il parere del comitato consultivo per gli appalti pubblici,

considerando quanto segue:

I. I FATTI

(1) Il 9 febbraio 2007 la Finlandia ha presentato alla Commissione, tramite e-mail, una richiesta a norma dell'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2004/17/CE. Tramite e-mail del 21 marzo 2007, del 18 aprile 2007 e del 15 maggio 2007 la Commissione ha chiesto informazioni supplementari, che sono state trasmesse dalle autorità finlandesi con messaggi e-mail del 4 aprile 2007, del 24 aprile 2007 e del 16 maggio 2007.

(2) La richiesta presentata dalla Finlandia per conto di Suomen Posti Oyj, che a partire dal 1º giugno 2007 ha preso il nome di Itella Oyj (di seguito le «poste finlandesi») riguarda taluni servizi postali nonché servizi diversi da quelli postali in Finlandia, escluse le Isole Åland. I servizi descritti nella richiesta sono i seguenti:

a) servizi lettere indirizzate [Consumer to Consumer (CtC), Consumer to Business (CtB), Business to Business (BtB) and Business to Consumer (BtC)], sia nazionali che internazionali;

b) servizi pubblicità diretta per corrispondenza con indirizzo;

c) servizi pubblicità diretta per corrispondenza senza indirizzo;

d) servizi pacchi ordinari BtB, nazionali e internazionali;

e) servizi pacchi ordinari BtC, nazionali e internazionali;

f) servizi pacchi ordinari per i consumatori (CtC e CtB), nazionali e internazionali;

g) servizi pacchi espressi o via corriere, nazionali e internazionali;

h) recapito rapido di giornali;

i) recapito ordinario di giornali;

j) servizi merci leggere (chiamati anche consegne uniche) e trasporto merci;

k) deposito;

l) logistica contrattuale;

m) soluzioni globali per la pubblicità diretta per corrispondenza;

n) servizi tipografici;

o) gestione dei dati;

p) servizi di transazioni elettroniche;

q) servizi di filatelia.

[1] GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2006/97/CE del Consiglio (GU L 363 del 20.12.2006, pag. 107).

(3) La richiesta è accompagnata dalle conclusioni dell'autorità nazionale indipendente, Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (autorità finlandese per la concorrenza) che, da un lato, non vede «motivi particolari per opporsi alla concessione dell'esclusione di cui all'articolo 30…», mentre dall'altro dichiara che «si dovrebbe tenere presente che le poste finlandesi godono ancora di una posizione molto forte sul mercato per quanto concerne l'attività di base tradizionale, vale a dire la raccolta e il recapito di lettere, pacchi e altri articoli con indirizzo, anche se in Finlandia l'intero settore postale è stato aperto alla concorrenza fin dal 1994 sulla base della legge sulle operazioni postali. Tuttavia non si è sviluppata alcuna concorrenza nelle attività di base tradizionali delle poste finlandesi …».

II. CONTESTO GIURIDICO

(4) L'articolo 30 della direttiva 2004/17/CE dispone che i contratti destinati alla prestazione di una delle attività comprese nel campo di applicazione della direttiva 2004/17/CE non sono soggetti alla direttiva se, nello Stato membro in cui è esercitata l'attività, questa è direttamente esposta alla concorrenza su mercati liberamente accessibili. L'esposizione diretta alla concorrenza è valutata in base a criteri oggettivi, tenendo conto delle caratteristiche specifiche del settore interessato. L'accesso al mercato è ritenuto libero se lo Stato membro ha attuato e applicato la pertinente legislazione comunitaria che dà accesso a un determinato settore, o parte di esso.

(5) Poiché la Finlandia ha attuato e applicato la direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio ([1]), l'accesso al mercato dovrebbe essere ritenuto libero in conformità dell'articolo 30, paragrafo 3, primo comma, della direttiva 2004/17/CE. L'esposizione diretta alla concorrenza in un mercato specifico dev'essere valutata in base a vari criteri, nessuno dei quali è determinante di per sé.

(6) Per quanto riguarda i mercati interessati dalla decisione, un parametro da considerare è la quota di mercato degli operatori principali su un determinato mercato. Un secondo criterio è il grado di concentrazione su tali mercati. Poiché le condizioni variano per le diverse attività contemplate dalla decisione, nell'esame della situazione competitiva si dovrebbe tenere conto delle situazioni specifiche dei diversi mercati.

([1]) GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1).

(7) Per quanto in taluni casi si possano contemplare definizioni di mercato più restrittive, la definizione precisa del mercato rilevante può essere lasciata aperta ai fini della presente decisione per quanto riguarda una serie di servizi elencati nella richiesta presentata dalla Finlandia in quanto il risultato dell'analisi resta immutato, che ci si basi su una definizione ristretta o su una più ampia.

(8) La presente decisione non pregiudica l'applicazione delle norme sulla concorrenza.

III. VALUTAZIONE

Servizi esclusi dalle disposizioni della direttiva 2004/17/CE

(9) In conformità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/17/CE, i servizi logistici, come i servizi di deposito e logistica contrattuale, e i servizi a valore aggiunto, come i servizi di gestione dati, i servizi tipografici e i servizi di transazioni elettroniche, sono coperti dalla direttiva a condizione che siano forniti da enti che forniscono anche servizi postali ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/17/CE. In base alle informazioni a disposizione della Commissione, tale condizione non è soddisfatta in Finlandia per quanto riguarda i servizi tipografici, di deposito, di gestione dati e di transazioni elettroniche. In Finlandia, pertanto, la direttiva 2004/17/CE non si applica alla fornitura di tali servizi.

Servizi a cui non è applicabile l'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE

Servizi lettere indirizzate

(10) Per quanto riguarda le lettere dei consumatori (servizi lettere indirizzate CtC e CtB, nazionali e internazionali), le poste finlandesi detengono una quota di mercato pari al 100 %. Per quanto riguarda le lettere delle imprese, la quota di mercato stimata varia fra l'85 % (per servizi di lettere indirizzate BtB, nazionali e internazionali) e il 95 % (per servizi lettere indirizzate BtC, nazionali e internazionali), mentre nessuno dei concorrenti, secondo le stime, avrebbe ottenuto una quota di mercato superiore al 10 %. Dalle informazioni disponibili emerge che le quote di mercato delle poste finlandesi per i servizi lettere indirizzate internazionali (in arrivo e in partenza) sono

uguali a quelle per i servizi puramente nazionali. Secondo le autorità finlandesi, tali servizi sono esposti direttamente alla concorrenza, in primo luogo, a causa della pressione competitiva derivante dalla possibilità di sostituire le lettere cartacee «tradizionali» con mezzi di comunicazione elettronici (come e-mail o SMS) e, in secondo luogo, perché l'accesso libero espone il mercato alla concorrenza potenziale di eventuali nuovi arrivati. Per quanto riguarda la sostituzione, si noti che secondo le norme CE sulla concorrenza, la sostituibilità dovrebbe essere analizzata fra l'altro sulla base delle caratteristiche e dei prezzi dei prodotti, nonché delle barriere associate al passaggio a potenziali prodotti di sostituzione. In realtà, le caratteristiche della posta cartacea e delle comunicazioni elettroniche appaiono sostanzialmente diverse ed esisterebbero forti ostacoli al passaggio dall'una alle altre ([1]). Da tali osservazioni si deduce che le comunicazioni elettroniche rientrano in un mercato di prodotti diverso e non possono esercitare una concorrenza diretta nei confronti dei servizi lettere indirizzate forniti dalle poste finlandesi. Sembrerebbe inoltre che l'aumento dell'uso della posta elettronica abbia l'effetto principale di ridurre la dimensione globale del mercato della posta cartacea, piuttosto che entrare in competizione con esso. Dalle informazioni fornite, ad esempio, emerge che la reazione delle poste finlandesi al crescente ricorso alla fatturazione elettronica da parte delle banche finlandesi è stata offrire essa stessa servizi elettronici e non prendere alcuna iniziativa riguardo alle comunicazioni cartacee «tradizionali». In secondo luogo, per quanto riguarda la concorrenza potenziale, merita osservare che l'intero settore postale è aperto alla concorrenza dal 1994 ma, fino ad oggi, i concorrenti hanno acquisito una quota di mercato pari, secondo le stime, solo al 15 %, anche nei segmenti più sensibili alla concorrenza (lettere indirizzate BtB, nazionali e internazionali). Di conseguenza, nulla induce a pensare che la concorrenza potenziale svolgerà un ruolo rilevante nel prossimo futuro. In linea con le conclusioni dell'autorità nazionale indipendente, Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (l'autorità finlandese per la concorrenza), si dovrebbe affermare che in Finlandia i servizi esaminati nel presente considerando non sono direttamente esposti alla concorrenza. L'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non si applica pertanto ai contratti finalizzati allo svolgimento di tali attività in Finlandia.

Servizi pubblicità diretta per corrispondenza con indirizzo

(11) Per quanto riguarda la pubblicità diretta per corrispondenza con indirizzo, che ai fini della presente decisione comprende i recapiti indirizzati intesi come comunicazioni commerciali, la quota di mercato delle poste finlandesi è stimata al 90 %, mentre nessuno dei concorrenti ha acquisito, secondo le stime, una quota di mercato superiore al 10 %. In considerazione dell'elevato livello di concentrazione che si registra su questo mercato e in mancanza di altri indicatori di segno contrario, si dovrebbe concludere che in Finlandia i servizi di pubblicità diretta per corrispondenza con indirizzo non sono direttamente esposti alla concorrenza. L'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non si applica pertanto ai contratti finalizzati allo svolgimento di tale attività in Finlandia.

Servizi pacchi ordinari per i consumatori (CtC e CtB), nazionali e internazionali

(12) Rispetto a tali servizi, la posizione delle poste finlandesi è piuttosto forte con una quota di mercato stimata dell'80 % ([2]), mentre quella del maggiore concorrente (l'unico di rilievo) copre quasi il rimanente 20 % ([3]). In linea con le conclusioni dell'autorità finlandese per la concorrenza, si dovrebbe affermare che in Finlandia la categoria di servizi esaminata non è direttamente esposta alla concorrenza. L'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non si applica pertanto ai contratti finalizzati allo svolgimento di tali attività in Finlandia.

Recapito rapido di giornali

(13) Con tale servizio si intende la consegna mattutina, sette giorni alla settimana, di giornali pubblicati almeno tre volte alla settimana. In tale settore la quota di mercato delle poste finlandesi è stimata a quasi tre quarti (74 %), mentre quella del concorrente maggiore è circa del 10 %. In considerazione della quota di mercato elevata delle poste finlandesi e di quella invece relativamente ridotta dei concorrenti, anche il maggiore, si dovrebbe concludere che in Finlandia il recapito rapido di giornali non è direttamente esposto alla concorrenza. L'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non si applica pertanto ai contratti finalizzati allo svolgimento di tale attività in Finlandia.

Recapito ordinario di giornali

(14) Con una quota di mercato del 100 % le poste finlandesi sono l'unico fornitore di tali servizi. Poiché questo tipo di recapito ha luogo insieme a quello delle lettere e utilizzando gli stessi circuiti delle lettere indirizzate di cui al considerando 10, valgono le stesse conclusioni quanto alla situazione competitiva, in particolare perché le diverse caratteristiche dei giornali cartacei e delle comunicazioni elettroniche sono ancora più evidenti in questo caso. Per questi motivi si dovrebbe concludere che in Finlandia il recapito ordinario di giornali non è direttamente esposto alla concorrenza. L'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non si applica pertanto ai contratti finalizzati allo svolgimento di tale attività in Finlandia.

([1]) Ad esempio, circa un terzo delle famiglie finlandesi non è collegato a Internet. Inoltre, la parte della popolazione finlandese che ha accesso all'e-mail a casa è stimata a «oltre metà», il che vuol dire per contro, che quasi metà non dispone di tale accesso a casa.

([2]) La quota di mercato stimata delle poste finlandesi resta la stessa (80 %) che il mercato venga definito come CtC o CtB e come nazionale o internazionale.

([3]) In altri termini, la quota di tale concorrente si avvicina appena a un quarto di quella delle poste finlandesi.

Soluzioni globali per la pubblicità diretta per corrispondenza

(15) In base alla notifica e alle informazioni supplementari presentate dalle autorità finlandesi, con soluzioni globali per la pubblicità diretta per corrispondenza si intendono combinazioni diverse di vari servizi come servizi tipografici, servizi di indirizzamento e analisi di gruppo obiettivo, riproduzione e feedback (elettronico) abbinati a servizi di pubblicità diretta per corrispondenza con e/o senza indirizzo ([1]). La combinazione precisa dei servizi dipende dalle esigenze dei singoli clienti. Considerate singolarmente, le quote di mercato stimate delle poste finlandesi per alcuni dei servizi che potrebbero confluire in una «soluzione globale» variano considerevolmente: pubblicità diretta per corrispondenza con indirizzo: 90 %, pubblicità diretta per corrispondenza senza indirizzo: 41 %, servizi tipografici: 36 %, servizi di gestione dati (compresi i servizi di feed-back): 4 %. Tale situazione induce a concludere che la situazione competitiva non può restare uguale indipendentemente dalla combinazione di servizi prescelta. La pubblicità diretta per corrispondenza senza indirizzo, inoltre, può essere considerata direttamente esposta alla concorrenza, mentre ciò non vale per la pubblicità diretta per corrispondenza con indirizzo. Poiché è difficile stabilire quali servizi potrebbero essere raggruppati in caso di richiesta da parte di uno o più clienti, una decisione sul regime giuridico applicabile a soluzioni globali comporterebbe una profonda incertezza giuridica. In tali circostanze, le soluzioni globali per la pubblicità diretta per corrispondenza quali definite nella notifica finlandese non possono essere oggetto di una decisione a norma dell'articolo 30 della direttiva 2004/17/CE come categoria unica di servizi.

Servizi a cui è applicabile l'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE

Servizi pubblicità diretta per corrispondenza senza indirizzo

(16) Su questo mercato la quota delle poste finlandesi è stimata al 41 %. Tenuto conto del grado di concentrazione sul mercato, dove la quota ottenuta dal maggiore concorrente è stimata a circa il 30 %, questi fattori dovrebbero essere considerati un'indicazione di esposizione diretta alla concorrenza.

Servizi pacchi ordinari BtB, nazionali e internazionali

(17) Riguardo ai pacchi ordinari BtB nazionali, la quota di mercato delle poste finlandesi è stimata al 35 %. Per quanto riguarda i servizi internazionali, in base alle informazioni disponibili, essa sarebbe minore che per quelli nazionali, dell'ordine del 13-15 %. Tenuto conto del fatto che le quote di mercato aggregate stimate dei due maggiori concorrenti per quanto riguarda i servizi nazionali ammontano al 28 %, una percentuale non sostanzialmente diversa dalla quota di mercato delle poste finlandesi, si può concludere che tale attività è direttamente esposta alla concorrenza.

Servizi pacchi ordinari BtC, nazionali e internazionali

(18) La quota di mercato delle poste finlandesi per i servizi nazionali è stimata al 63 %, che rappresenta di per sé una percentuale relativamente elevata. Per quanto riguarda i servizi internazionali, in base alle informazioni disponibili, essa sarebbe minore che per quelli nazionali, compresa fra il 13 e il 15 %. Tuttavia, la quota di mercato stimata del principale concorrente (37 % per i servizi nazionali) è superiore alla metà di quelle delle poste finlandesi, un livello che consente di esercitare un pressione concorrenziale rilevante sulle poste finlandesi. Questi fattori devono quindi essere considerati indice di un'esposizione diretta alla concorrenza.

Servizi pacchi espressi o via corriere, nazionali e internazionali

(19) Su questo mercato le poste finlandesi non detengono la quota di mercato principale; secondo le stime essa sarebbe infatti al 10 %, di varie volte inferiore a quella del principale concorrente, la cui quota è compresa fra un terzo e una metà del mercato. Questi fattori dovrebbero essere considerati un'indicazione dell'esposizione diretta alla concorrenza dei servizi pacchi espressi e via corriere, nazionali e internazionali.

Servizi merci leggere e trasporto merci

(20) Sul mercato dei servizi merci leggere, definito come trasporto di consegne uniche in unità di trasporto di 35-2 500 kg, e su quello del trasporto merci, definito come servizi di trasporto di container più pesanti, compresi fra 2 500 e 5 000 kg o superiori a 5 000 kg, le poste finlandesi detengono una quota di mercato stimata del 6,7 % per il mercato dei servizi merci leggere e dell'1,7 % per il trasporto merci. Tali quote sono di varie volte inferiori alle quote di mercato aggregate dei suoi due concorrenti principali. Sul mercato dei servizi merci leggere, i due concorrenti principali hanno quote di mercato stimate rispettivamente al 51 % e al 30 %, vale a dire una quota aggregata stimata dell'81 %. Sul mercato del trasporto merci, i due concorrenti principali dispongono

([1]) Le informazioni supplementari fornite fanno riferimento anche allo sviluppo di contenuti pubblicitari che potrebbero rientrare nel concetto di «soluzioni globali per la pubblicità diretta per corrispondenza». Tuttavia, poiché non costituiscono un'attività rilevante ai sensi dell'articolo 6 della direttiva 2004/17/CE né vengono offerti dalle poste finlandesi o dalle sue affiliate, tali servizi non sono stati esaminati.

di una quota aggregata stimata del 92 % (rispettivamente 80 % e 12 %). Questi fattori devono quindi essere considerati indice di un'esposizione diretta alla concorrenza.

Logistica contrattuale

(21) Come indicato al considerando 9, la logistica contrattuale, definita come logistica esternalizzata e i servizi associati di gestioni dei dati, applicazione e consulenza, rientra nel campo di applicazione della direttiva 2004/17/CE solo se i servizi vengono forniti da organismi che forniscono anche servizi postali ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera b). Dalle informazioni disponibili risulta che le poste finlandesi sono l'unico organismo di questo tipo sul mercato finlandese. Sul mercato per la logistica contrattuale, la quota di mercato delle poste finlandesi è trascurabile in quanto copre appena un 1 %, che può essere un indicatore di esposizione diretta alla concorrenza.

Servizi di filatelia

(22) Oltre alle poste finlandesi, che emettono francobolli in Finlandia (fatta eccezione per le isole Åland), altre due categorie di operatori sono attive sul mercato dei servizi di filatelia: i commercianti di francobolli e le case d'aste (di francobolli). La quota di mercato stimata delle poste finlandesi sul mercato globale dei servizi di filatelia in Finlandia, forniti da commercianti o case d'aste, ammonta al 50 %, mentre le quote aggregate stimate dei due maggiori commercianti di francobolli sono pari al 20 % e la quota globale stimata delle due principali case d'aste sul mercato globale è del 12 %. Le quote aggregate stimate dei quattro operatori citati (32 %) è quindi superiore alla metà di quella delle poste finlandesi (50 %). Se poi si considerano separatamente i servizi forniti dai commercianti di francobolli e dalle case d'aste, le quote di mercato aggregate stimate dei due maggiori operatori per ciascuna delle due categorie è a livelli considerevolmente superiori. Per i commercianti di francobolli, la quota stimata aggregata è pari al 55 % del mercato del commercio di francobolli e per le case d'aste è il 75 % del relativo mercato. Questi fattori dovrebbero pertanto essere considerati un'indicazione dell'esposizione diretta alla concorrenza dei servizi di filatelia, sia che si consideri globalmente un mercato unico o separatamente i due mercati, quello del commercio di francobolli e quello delle aste di francobolli.

IV. CONCLUSIONI

(23) In considerazione dei fattori esaminati ai considerando da 9 a 22, la condizione della diretta esposizione alla concorrenza prevista all'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE deve essere considerata soddisfatta in Finlandia, escluse le isole Åland, riguardo ai seguenti servizi:

a) pubblicità diretta per corrispondenza senza indirizzo;

b) servizi pacchi ordinari BtB, nazionali e internazionali;

c) servizi pacchi ordinari BtC, nazionali e internazionali;

d) servizi pacchi espressi o via corriere, nazionali e internazionali;

e) servizi merci leggere (chiamati anche consegne uniche) e trasporto merci;

f) logistica contrattuale;

g) servizi di filatelia.

(24) Poiché si considera soddisfatta la condizione dell'accesso libero al mercato, non si deve applicare la direttiva 2004/17/CE quando gli organismi contraenti aggiudicano contratti destinati a consentire l'esecuzione in Finlandia, escluse le Isole Åland, dei servizi di cui alle lettere da a) a g) del considerando 23, né quando si organizzano concorsi per l'esercizio di tale attività nel paese.

(25) La presente decisione si basa sulla situazione di diritto e di fatto del periodo febbraio-maggio 2007 quale risulta dalle informazioni presentate dalla Repubblica di Finlandia. Essa può essere riesaminata se, in seguito a cambiamenti di rilievo nella situazione di diritto o di fatto, le condizioni di applicabilità dell'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non sono più rispettate,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La direttiva 2004/17/CE non si applica ai contratti attribuiti da enti aggiudicatori e destinati a consentire l'esecuzione dei seguenti servizi in Finlandia, escluse le isole Åland:

a) pubblicità diretta per corrispondenza senza indirizzo;

b) servizi pacchi ordinari BtB, nazionali e internazionali;

c) servizi pacchi ordinari BtC, nazionali e internazionali;

d) servizi pacchi espressi o via corriere, nazionali e internazionali;

e) servizi merci leggere (chiamati anche consegne uniche) e trasporto merci;

f) logistica contrattuale;

g) servizi di filatelia.

Articolo 2

La Repubblica di Finlandia è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 6 agosto 2007.

Per la Commissione

Charlie McCREEVY

Membro della Commissione