BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 6 augustus 2007

tot vrijstelling van bepaalde diensten in de postsector in Finland, exclusief de Ålandeilanden, van de toepassing van Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2007) 3700)

(Slechts de teksten in de Finse en de Zweedse taal zijn authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2007/564/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten [1], en met name op artikel 30, leden 4 en 6,

Gezien het verzoek dat Finland op 9 februari 2007 per e-mail heeft ingediend,

Na raadpleging van het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten,

Overwegende hetgeen volgt:

I. DE FEITEN

(1) Op 9 februari 2007 heeft Finland op grond van artikel 30, lid 4, van Richtlijn 2004/17/EG per e-mail een verzoek bij de Commissie ingediend. De Commissie heeft op 21 maart 2007, 18 april 2007 en 15 mei 2007 per e-mail om nadere inlichtingen verzocht, die de Finse autoriteiten op 4 april 2007, 24 april 2007 en 16 mei 2007 per e-mail hebben verstrekt.

(2) Het verzoek dat door Finland namens Suomen Posti Oyj, dat per 1 juni 2007 is omgedoopt tot Itella Oyj, hierna „Finland Post" genoemd, is ingediend, betreft bepaalde postdiensten en bepaalde andere diensten dan postdiensten in Finland, exclusief de Ålandeilanden. Het gaat daarbij om de volgende diensten:

a) geadresseerde brieven (consument naar consument (CtC), consument naar bedrijf (CtB), bedrijf naar bedrijf (BtB) en bedrijf naar consument (BtC)), zowel nationaal als internationaal;

b) geadresseerde direct mail;

c) niet-geadresseerde direct mail;

d) BtB-standaardpakketdiensten, nationaal en internationaal;

e) BtC-standaardpakketdiensten, nationaal en internationaal;

f) CtC- en CtB-standaardpakketdiensten, nationaal en internationaal;

g) expres- en koerierspakketdiensten, nationaal en internationaal;

h) vroege bezorging van kranten;

i) gewone bezorging van kranten;

j) diensten met betrekking tot lichte goederen (ook individuele zendingen genoemd) en vrachtdiensten;

k) opslag;

l) contractlogistiek;

m) totaaloplossingen in verband met direct mail;

n) drukken;

o) gegevensbeheer;

p) e-transactiediensten;

q) filateliediensten.

[1] PB L 134 van 30.4.2004, blz. 1. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2006/97/EG van de Raad (PB L 363 van 20.12.2006, blz. 107).

(3) Bij het verzoek zijn de conclusies gevoegd van de onafhankelijke nationale instantie, Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (de Finse mededingingsautoriteit), die enerzijds „geen bijzondere reden ziet zich tegen een vrijstelling op grond van artikel 30 te verzetten …", maar er anderzijds aan herinnert dat „de marktpositie van Finland Post nog altijd zeer sterk is wat zijn kernactiviteiten betreft, d.w.z. het ophalen en bestellen van brieven, pakketten en andere geadresseerde zendingen, ook al heeft de Wet inzake postverrichtingen de gehele postmarkt al in 1994 voor mededinging opengesteld. Toch heeft zich bij de traditionele kernactiviteiten van Finland Post geen mededinging voorgedaan. …".

II. RECHTSKADER

(4) In artikel 30 van Richtlijn 2004/17/EG is bepaald dat die richtlijn niet van toepassing is op opdrachten voor een onder de richtlijn vallende activiteit indien die activiteit in de lidstaat waar zij wordt uitgeoefend, rechtstreeks aan mededinging blootstaat op marktgebieden waartoe de toegang niet beperkt is. De rechtstreekse blootstelling aan mededinging wordt beoordeeld aan de hand van objectieve criteria waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de betrokken sector. De toegang tot een markt wordt als niet-beperkt beschouwd indien de lidstaat de desbetreffende communautaire wetgeving tot openstelling van een bepaalde (deel)-sector ten uitvoer heeft gelegd en toepast.

(5) Aangezien Finland Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst [1] ten uitvoer heeft gelegd en toepast, moet de toegang tot de markt overeenkomstig artikel 30, lid 3, eerste alinea, van Richtlijn 2004/17/EG als niet-beperkt worden beschouwd. De rechtstreekse blootstelling aan mededinging op een bepaalde markt moet worden beoordeeld aan de hand van diverse criteria, waarbij geen van deze criteria op zichzelf doorslaggevend is.

(6) Wat de bij deze beschikking betrokken markten betreft, is het marktaandeel van de belangrijkste actoren op een bepaalde markt een van de criteria waarmee rekening moet worden gehouden. Een ander criterium is de mate van concentratie op die markten. Daar de omstandigheden voor de bij deze beschikking betrokken activiteiten uiteenlopen, moet bij het onderzoek naar de mededingingssituatie met die verschillende omstandigheden rekening worden gehouden.

(7) Hoewel in bepaalde gevallen een engere marktomschrijving zou kunnen worden overwogen, is voor een aantal van de in het Finse verzoek beschreven diensten een precieze omschrijving van de relevante markt niet nodig om deze beschikking toe te passen, daar de analyse bij een enge en een bredere omschrijving hetzelfde resultaat oplevert.

(8) Deze beschikking laat de toepassing van de mededingingsregels onverlet.

III. BEOORDELING

Diensten die niet onder Richtlijn 2004/17/EG vallen

(9) Overeenkomstig artikel 6, lid 2, onder c), van Richtlijn 2004/17/EG vallen logistieke diensten, zoals opslag en contractlogistiek, en diensten met een meerwaarde, zoals drukken, gegevensbeheer en e-transactiediensten, onder die richtlijn op voorwaarde dat zij worden geleverd door een dienst die ook postdiensten in de zin van artikel 6, lid 2, onder b), van die richtlijn verstrekt. Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, wordt in Finland met betrekking tot opslag, drukken, gegevensbeheer en e-transactiediensten niet aan deze voorwaarde voldaan. Richtlijn 2004/17/EG is derhalve niet van toepassing op de levering van deze diensten in Finland.

Diensten waarop artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG niet van toepassing is

Geadresseerde brieven

(10) Finland Post heeft een marktaandeel van 100 % voor particuliere brieven (geadresseerde CtC- en CtB-brieven, nationaal en internationaal). Wat zakenbrieven betreft, wordt zijn marktaandeel geschat op 85 % (voor geadresseerde BtB-brieven, nationaal en internationaal) tot 95 % (voor geadresseerde BtC-brieven, nationaal en internationaal), waarbij geen van zijn concurrenten een geschat marktaandeel van meer dan 10 % heeft. Volgens de beschikbare informatie ligt het marktaandeel van Finland Post voor internationale geadresseerde brieven (inkomend en uitgaand) op hetzelfde niveau als voor nationale diensten. Volgens de Finse autoriteiten staan die diensten rechtstreeks bloot aan mededinging, ten eerste door de concurrentiedruk die uitgaat van de mogelijkheid „traditionele" brieven op papier te vervangen door elektronische communicatie (zoals e-mail en sms) en ten tweede

[1] PB L 15 van 21.1.1998, blz. 14. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 284 van 31.10.2003, blz. 1).

door de potentiële concurrentie van nieuwkomers, die een niet-beperkte toegang tot de markt hebben. Wat het eerste punt betreft, bepalen de EG-mededingingsregels dat de analyse van de substitueerbaarheid onder meer moet worden gebaseerd op de kenmerken en de prijs van de producten en de belemmeringen bij de omschakeling op potentiële substituten. Er zijn evenwel aanmerkelijke verschillen tussen de kenmerken van papieren post en die van elektronische communicatie, zodat er een forse belemmering is bij het omschakelen van papieren op elektronische post ([1]). Dit wijst erop dat elektronische communicatie tot een andere productmarkt behoort en dus niet rechtstreeks kan concurreren met de diensten van Finland Post inzake geadresseerde brieven. Het toenemende gebruik van elektronische post lijkt voorts voornamelijk tot gevolg te hebben dat de algehele omvang van de markt voor papieren post flink afneemt en niet dat binnen deze markt mededinging ontstaat. Zo heeft Finland Post volgens de verstrekte gegevens op de toenemende promotie van elektronische facturering door de Finse banken gereageerd door zelf elektronische diensten aan te bieden en geen initiatieven genomen in verband met „traditionele" papieren communicatie. Wat de potentiële concurrentie van nieuwkomers betreft, is het veelzeggend dat de gehele postsector al sinds 1994 voor mededinging is opengesteld, maar dat de concurrenten zelfs in het marktsegment met de meeste mededinging (geadresseerde BtB-brieven, nationaal en internationaal) samen niet meer dan een geschat marktaandeel van 15 % hebben weten te veroveren. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat de potentiële concurrentie in de nabije toekomst een belangrijke rol zal spelen. In overeenstemming met de bevindingen van de onafhankelijke nationale instantie, Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (de Finse mededingingsautoriteit), moet daarom worden geconcludeerd dat de in deze overweging onderzochte diensten in Finland niet rechtstreeks blootstaan aan mededinging. Artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG is derhalve niet van toepassing op opdrachten voor die activiteiten in Finland.

Geadresseerde direct mail

(11) Op het gebied van geadresseerde direct mail, waaronder in deze beschikking geadresseerde zendingen voor marketingdoeleinden worden verstaan, heeft Finland Post een geschat marktaandeel van 90 %, waarbij geen van zijn concurrenten een geschat marktaandeel van meer dan 10 % heeft. Gezien de hoge mate van concentratie op deze markt en bij gebrek aan indicatoren die op het tegendeel wijzen, moet worden geconcludeerd dat diensten in verband met geadresseerde direct mail in Finland niet rechtstreeks blootstaan aan mededinging. Artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG is derhalve niet van toepassing op opdrachten voor die activiteit in Finland.

CtC- en CtB-standaardpakketdiensten, nationaal en internationaal

(12) Met een geschat marktaandeel van 80 % neemt Finland Post met betrekking tot deze diensten een zeer sterke positie in ([2]). De rest van de markt (20 %) is bijna volledig in handen van de grootste (en enige belangrijke) concurrent van Finland Post ([3]). In overeenstemming met de bevindingen van de Finse mededingingsautoriteit moet worden geconcludeerd dat deze categorie diensten in Finland niet rechtstreeks blootstaat aan mededinging. Artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG is derhalve niet van toepassing op opdrachten voor die activiteiten in Finland.

Vroege bezorging van kranten

(13) Onder deze dienst wordt verstaan de dagelijkse ochtendbezorging van kranten die ten minste drie keer per week verschijnen. Het marktaandeel van Finland Post wordt ten aanzien van deze dienst op bijna driekwart (74 %) geschat en dat van zijn grootste concurrent op circa 10 %. Gezien het grote marktaandeel van Finland Post en het relatief geringe marktaandeel van zelfs zijn grootste concurrent, moet worden geconcludeerd dat de vroege bezorging van kranten in Finland niet rechtstreeks blootstaat aan mededinging. Artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG is derhalve niet van toepassing op opdrachten voor deze activiteit in Finland.

Gewone bezorging van kranten

(14) Met een marktaandeel van 100 % is Finland Post de enige verlener van deze dienst. Aangezien bij deze dienst de kranten tegelijk met de gewone post worden bezorgd en gebruik wordt gemaakt via dezelfde kanalen als voor de bezorging van geadresseerde brieven, waarop in overweging 10 is ingegaan, is ook de conclusie inzake de mededingingssituatie dezelfde, temeer daar het hier nog duidelijker is dat de kenmerken van gedrukte kranten en die van elektronische communicatie uiteenlopen. Om deze redenen moet worden geconcludeerd dat de gewone bezorging van kranten in Finland niet rechtstreeks blootstaat aan mededinging. Artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG is derhalve niet van toepassing op opdrachten voor die activiteit in Finland.

([1]) Zo heeft bijvoorbeeld ongeveer een derde van de Finse huishoudens geen internetaansluiting. Bovendien zou „meer dan de helft" van de Finse bevolking thuis toegang tot e-mail hebben, waaruit kan worden opgemaakt dat bijna de helft dat niet heeft.

([2]) Het marktaandeel wordt op 80 % geschat, ongeacht of het gaat om CtC of CtB of om de nationale of internationale markt.

([3]) Het marktaandeel van deze concurrent bedraagt dus nauwelijks meer dan een kwart van dat van Finland Post.

Totaaloplossingen in verband met direct mail

(15) Volgens de kennisgeving en de nadere inlichtingen van de Finse autoriteiten worden totaaloplossingen in verband met direct mail gedefinieerd als combinaties van verschillende diensten, zoals drukken, adressering en doelgroepselectie, kopiëring en (elektronische) feedback, met al dan niet geadresseerde direct mail [1]. De precieze combinatie van diensten hangt af van de behoeften van de klant. Apart beschouwd loopt het geschatte marktaandeel van Finland Post voor diensten die binnen een „totaaloplossing" kunnen worden gecombineerd, sterk uiteen: 90 % voor geadresseerde direct mail, 41 % voor niet-geadresseerde direct mail, 36 % voor drukken en 4 % voor gegevensbeheer (inclusief feedback). Hieruit kan worden opgemaakt dat de mededingingssituatie verschilt naargelang van de combinatie van diensten waarvoor wordt gekozen. Voorts kan niet-geadresseerde direct mail worden geacht rechtstreeks aan mededinging bloot te staan, maar geadresseerde direct mail niet. Aangezien niet vast te stellen valt welke diensten op verzoek van een of meer klanten zullen worden gecombineerd, zou een besluit over de wettelijke regeling voor totaaloplossingen tot aanzienlijke rechtsonzekerheid leiden. Daarom kunnen totaaloplossingen in verband met direct mail, zoals gedefinieerd in de Finse kennisgeving, niet als één categorie worden beschouwd in een besluit uit hoofde van artikel 30 van Richtlijn 2004/17/EG.

Diensten waarop artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG van toepassing is

Niet-geadresseerde direct mail

(16) Op deze markt wordt het aandeel van Finland Post op 41 % geschat. De mate van concentratie op deze markt, waar de grootste concurrent een aandeel van ongeveer 30 % heeft veroverd, wijst erop dat Finland Post hier rechtstreeks aan mededinging blootstaat.

BtB-standaardpakketdiensten, nationaal en internationaal

(17) Het marktaandeel van Finland Post voor BtB-standaardpakketdiensten wordt geschat op 35 %. Het marktaandeel van Finland Post voor internationale diensten is volgens de beschikbare informatie kleiner dan dat voor nationale diensten en ligt tussen 13 en 15 %. Aangezien de twee grootste concurrenten samen een geschat marktaandeel van 28 % voor nationale diensten hebben, is het verschil met Finland Post niet zo groot, zodat wordt geconcludeerd dat Finland Post bij deze activiteit rechtstreeks blootstaat aan mededinging.

BtC-standaardpakketdiensten, nationaal en internationaal

(18) Het marktaandeel van Finland Post voor nationale diensten wordt geschat op 63 %, wat op zich vrij hoog is. Het marktaandeel van Finland Post voor internationale diensten is volgens de beschikbare informatie kleiner dan voor nationale diensten en ligt tussen 13 en 15 %. De grootste concurrent heeft echter een geschat marktaandeel van 37 % voor nationale diensten, wat meer dan de helft van het marktaandeel van Finland Post is en voldoende om ervan uit te kunnen gaan dat die concurrent een aanzienlijke concurrentiedruk op Finland Post zou kunnen uitoefenen. Deze factoren wijzen er dus op dat er van rechtstreekse blootstelling aan mededinging sprake is.

Expres- en koerierspakketdiensten, nationaal en internationaal

(19) Op deze markt is Finland Post geen marktleider: zijn marktaandeel, dat op 10 % wordt geschat, is vele malen kleiner dan dat van zijn grootste concurrent, die tussen een derde en de helft van de markt in handen heeft. Deze factoren wijzen er dus op dat er op het gebied van nationale en internationale expres- en koeriersdiensten sprake is van rechtstreekse blootstelling aan mededinging.

Diensten met betrekking tot lichte goederen en vrachtdiensten

(20) Op de markt voor lichte goederen, waaronder wordt verstaan het vervoer van individuele zendingen in vervoerseenheden van 35 tot 2 500 kg, en de markt voor vrachtdiensten, waaronder wordt verstaan het vervoer van zware containers van 2 500 tot 5 000 kg of van meer dan 5 000 kg, heeft Finland Post een geschat marktaandeel van respectievelijk 6,7 % en 1,7 %. Dat is vele malen kleiner dan het marktaandeel van zijn twee grootste concurrenten samen. Op de markt voor lichte goederen hebben de twee grootste concurrenten een geschat

[1] Volgens de nadere inlichtingen kan ook de ontwikkeling van reclame-inhoud onder het begrip „totaaloplossingen in verband met direct mail" vallen. Aangezien die dienst niet als relevant in de zin van artikel 6 van Richtlijn 2004/17/EG kan worden beschouwd en ook niet door Finland Post of zijn dochterondernemingen wordt aangeboden, is hij bij dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

marktaandeel van respectievelijk 51 en 30 %, dus samen 81 %. Op de vrachtmarkt wordt het marktaandeel van de twee grootste concurrenten samen op 92 % (80 % plus 12 %) geschat. Deze factoren wijzen er dus op dat er sprake is van rechtstreekse blootstelling aan mededinging.

Contractlogistiek

(21) Zoals al in overweging 9 is gezegd, valt de contractlogistiek, waaronder wordt verstaan uitbestede logistiek en bijbehorende gegevensssystemen, toepassing en adviezen, alleen onder Richtlijn 2004/17/EG wanneer deze diensten worden geleverd door een dienst die ook postdiensten in de zin van artikel 6, lid 2, onder b), van die richtlijn verstrekt. Volgens de beschikbare informatie is Finland Post de enige dienst op de Finse markt die aan deze voorwaarde voldoet. Op de markt voor contractlogistiek heeft Finland Post een uiterst gering marktaandeel, nauwelijks 1 %. Dit kan daarom worden beschouwd als een teken van rechtstreekse blootstelling aan mededinging.

Filateliediensten

(22) Behalve Finland Post, die in Finland, exclusief de Ålandeilanden, postzegels uitgeeft, zijn er nog twee categorieën actoren actief op de filateliemarkt: de postzegelhandelaren en (postzegel)veilingen. Het geschatte marktaandeel van Finland Post op de totale markt voor filateliediensten in Finland, voor diensten van postzegelhandelaren en postzegelveilingen samen, bedraagt 50 %, terwijl het geschatte geaggregeerde marktaandeel van de twee grootste postzegelhandelaren op die markt 20 % en dat van de twee grootste veilingen 12 % is. Het geschatte marktaandeel van deze vier actoren samen (32 %) is dus meer dan de helft van het marktaandeel van Finland Post (50 %). Bovendien, als de diensten van postzegelhandelaren en die van veilingen als afzonderlijke markten worden beschouwd, ligt het geschatte marktaandeel van de twee grootste actoren per categorie samen nog een stuk hoger, namelijk voor postzegelhandelaren op 55 % en voor veilingen op 75 % van de desbetreffende markt. Deze factoren wijzen dus op een rechtstreekse blootstelling aan mededinging op de markt voor filateliediensten, ongeacht of hierbij wordt uitgegaan van de totale markt, van de postzegelhandel of van de postzegelveilingen.

IV. CONCLUSIES

(23) Gezien de in de overwegingen 9 tot en met 22 onderzochte factoren worden de volgende diensten in Finland, exclusief de Ålandeilanden, geacht te voldoen aan de voorwaarde betreffende rechtstreekse blootstelling aan mededinging in artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG:

a) niet-geadresseerde direct mail;

b) BtB-standaardpakketdiensten, nationaal en internationaal;

c) BtC-standaardpakketdiensten, nationaal en internationaal;

d) expres- en koerierspakketdiensten, nationaal en internationaal;

e) diensten met betrekking tot lichte goederen (ook individuele zendingen genoemd) en vrachtdiensten;

f) contractlogistiek;

g) filateliediensten.

(24) Aangezien geacht wordt te zijn voldaan aan de voorwaarde van een niet-beperkte toegang tot de markt, hoeft Richtlijn 2004/17/EG niet van toepassing te zijn wanneer aanbestedende diensten opdrachten plaatsen voor het verrichten in Finland, exclusief de Ålandeilanden, van de diensten in de punten a) tot en met g) van overweging 23, of wanneer zij prijsvragen organiseren om daar een dergelijke activiteit te verrichten.

(25) Deze beschikking is gebaseerd op de juridische en feitelijke situatie van februari tot en met mei 2007, zoals die blijkt uit de door de Republiek Finland verstrekte informatie. Zij kan worden herzien wanneer de juridische of feitelijke situatie zodanig verandert dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG van toepassing is,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Richtlijn 2004/17/EG is niet van toepassing op opdrachten die aanbestedende diensten plaatsen om in Finland, exclusief de Ålandeilanden, de volgende diensten te kunnen leveren:

a) niet-geadresseerde direct mail;

b) standaardpakketdiensten, nationaal en internationaal, van bedrijven aan bedrijven;

c) standaardpakketdiensten, nationaal en internationaal, van bedrijven aan consumenten;

d) expres- en koerierspakketdiensten, nationaal en internationaal;

e) diensten met betrekking tot lichte goederen (ook individuele zendingen genoemd) en vrachtdiensten;

f) contractlogistiek;

g) filateliediensten.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot de Republiek Finland.

Gedaan te Brussel, 6 augustus 2007.

Voor de Commissie
Charlie McCREEVY
Lid van de Commissie