DECISÃO DA COMISSÃO

de 6 de Agosto de 2007

que isenta certos serviços do sector postal da Finlândia, com exclusão das ilhas Åland, da aplicação da Directiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais

[notificada com o número C(2007) 3700]

(Apenas fazem fé os textos em língua finlandesa e sueca)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2007/564/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta a Directiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais [1], nomeadamente os n.os 4 e 6 do artigo 30.º,

Tendo em conta o pedido apresentado pela Finlândia, por correio electrónico, em 9 de Fevereiro de 2007,

Após consulta do Comité Consultivo dos Contratos Públicos,

Considerando o seguinte:

I. FACTOS

(1) Em 9 de Fevereiro de 2007, a Finlândia apresentou à Comissão, por correio electrónico, um pedido ao abrigo do n.º 4 do artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE. Por correio electrónico com as datas de 21 de Março, 18 de Abril e 15 de Maio de 2007, a Comissão solicitou informação complementar, a qual foi transmitida pelas autoridades finlandesas, igualmente por correio electrónico, a 4 de Abril, 24 de Abril e 16 de Maio de 2007.

(2) O pedido apresentado pela Finlândia em nome de *Suomen Posti Oyj*, que, a partir de 1 de Junho de 2007, mudou de nome para *Itella Oyj* (a seguir com a designação de «Correios finlandeses»), refere-se a certos serviços postais e não postais da Finlândia, com exclusão das ilhas Åland. São os seguintes os serviços referidos no pedido:

a) Serviços de correio endereçado — correspondências ordinárias (utentes para utentes — UpU), (utentes para empresas — UpE), (empresas para empresas — EpE), (empresas para utentes — EpU), ambos para o correio nacional e internacional;

b) Serviços de publicidade endereçada (*direct mail*);

c) Serviços de publicidade não endereçada;

d) Serviço de encomendas ordinárias EpE, nacional e internacional;

e) Serviço de encomendas ordinárias EpU, nacional e internacional;

f) Serviço de encomendas ordinárias para os utentes (UpU e UpE), nacional e internacional;

g) Serviço de encomendas urgente ou expresso, nacional e internacional;

h) Serviço de distribuição matinal de imprensa;

i) Serviço de distribuição ordinária de imprensa;

j) Serviços de carga e mercadorias ligeiras;

k) Serviços de logística (armazenamento);

l) Serviços de logística geral (contratualizados);

m) Serviços integrados («chave na mão») de publicidade endereçada (*direct mail*);

n) Serviços de impressão;

o) Serviços de processamento de dados;

p) Serviços de transacção electrónica (processamento, teleimpressão ou híbridos);

q) Serviços de filatelia.

[1] JO L 134 de 30.4.2004, p. 1. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2006/97/CE do Conselho (JO L 363 de 20.12.2006, p. 107).

(3) Acompanhavam o pedido as conclusões da autoridade nacional independente para a concorrência, *Kilpailuvirasto/Konkurrensverket*, que, por um lado, não vê «qualquer razão especial para se opor à concessão da isenção referida no artigo 30.º» e, por outro, recorda que «a empresa dos Correios finlandeses detém ainda uma fortíssima posição de mercado na sua actividade principal tradicional — a saber: recolha e distribuição de cartas, encomendas e outras remessas postais endereçadas —, apesar de o sector postal ter sido totalmente aberto à concorrência na Finlândia a partir de 1994, nos termos da lei relativa às operações postais. De qualquer modo, não se verificou o surgimento de concorrência na actividade principal tradicional dos Correios finlandeses. (…)».

II. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

(4) O artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE estabelece que os contratos destinados a permitir a prestação de uma das actividades referidas na directiva não são abrangidos pela mesma se, no Estado-Membro em que a actividade se realiza, esta última estiver directamente exposta à concorrência em mercados de acesso não limitado. A exposição directa à concorrência é avaliada com base em critérios objectivos, tendo em consideração as características específicas do sector em causa. O acesso a um mercado será considerado não limitado se o Estado-Membro tiver transposto e aplicado a legislação comunitária pertinente que abre à concorrência um determinado sector ou parte dele.

(5) Uma vez que a Finlândia transpôs e aplicou a Directiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço [1], o acesso ao mercado deve ser considerado não limitado, em conformidade com o n.º 3, primeiro parágrafo, do artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE. A exposição directa à concorrência num determinado mercado deve ser avaliada com base em vários indicadores, nenhum dos quais é, por si só, decisivo.

(6) No caso dos mercados a que se refere a presente decisão, a quota dos principais agentes de um dado mercado constitui um critério a ter em conta. Um outro critério é o grau de concentração nesses mercados. Como as condições variam consoante as actividades a que se refere a presente decisão, a análise da situação concorrencial deve ter em conta as diferentes situações, de mercado para mercado.

(7) Embora, em certos casos, pudessem ser previstas definições mais restritivas do mercado, a definição precisa do mercado pertinente pode ser deixada em aberto para efeitos da presente decisão quanto a alguns serviços constantes do pedido apresentado pela Finlândia, na medida em que o resultado da análise permaneça o mesmo, quer se baseie numa definição restritiva ou numa definição mais lata.

(8) A presente decisão não prejudica a aplicação das regras de concorrência.

III. AVALIAÇÃO

Serviços não abrangidos pela Directiva 2004/17/CE

(9) Em conformidade com o n.º 2, alínea c), do artigo 6.º da Directiva 2004/17/CE, os serviços logísticos, como o armazenamento e a logística contratualizada, e os serviços de valor acrescentado, como os serviços de impressão, de processamento de dados e de transacção electrónica, são abrangidos por esta directiva, desde que prestados por entidades que prestem igualmente serviços postais na acepção do n.º 2, alínea b), do mesmo artigo 6.º. Segundo a informação de que a Comissão dispõe, esta condição não se verifica na Finlândia em relação ao armazenamento, à impressão, ao processamento de dados e à transacção electrónica, pelo que a Directiva 2004/17/CE não se aplica à prestação desses serviços na Finlândia.

Serviços aos quais não é aplicável o n.º 1 do artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE

Serviços de correio endereçado — correspondências ordinárias

(10) No que respeita ao correio dos utentes particulares (correio endereçado UpU e UpE, nacional e internacional), a quota de mercado dos Correios finlandeses é de 100 %. Quanto ao correio das empresas, a quota de mercado é estimada entre 85 % (correio endereçado EpE, nacional e internacional) e 95 % (correio endereçado EpU, nacional e internacional), não obtendo nenhum dos concorrentes dos Correios finlandeses quotas de mercado estimadas em mais de 10 %. Segundo a informação disponível, as quotas de mercado dos Correios finlandeses nos serviços de correio endereçado internacional (correspondência ordinária entrada e saída) são as mesmas que no serviço exclusivamente nacional. De acordo com as autoridades finlandesas, estes serviços estão directamente expostos à concorrência: primeiro, devido à pressão concorrencial decorrente da possibilidade de substituir os serviços «tradicionais» de correspondência em papel por meios de

[1] JO L 15 de 21.1.1998, p. 14. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 284 de 31.10.2003, p. 1).

comunicação electrónica (como o correio electrónico ou os SMS); segundo, porque o actual acesso ilimitado ao mercado o expõe à concorrência potencial de eventuais novos operadores. No que respeita à substituição, note-se que, nos termos das regras comunitárias da concorrência, a substituibilidade deve ser analisada com base nas características e preços dos produtos, bem como nos entraves associados à deriva da procura para potenciais substitutos, entre outros factores. Constata-se que as características da correspondência em papel e das comunicações electrónicas diferem significativamente e que há uma barreira considerável à passagem da correspondência em papel para o correio electrónico ([1]). Isto indica que as comunicações electrónicas se integram num mercado de produtos diferente e, por conseguinte, não podem exercer uma limitação concorrencial directa sobre os serviços de correspondência ordinária dos Correios finlandeses. Por outro lado, seria de supor que o efeito principal da crescente utilização do correio electrónico reduzisse substancialmente a dimensão global do mercado da correspondência em papel, em vez de nele introduzir concorrência. Por exemplo, de acordo com a informação fornecida, a resposta dos Correios finlandeses à crescente divulgação da facturação electrónica por parte dos bancos do país foi a de oferecer os seus próprios serviços electrónicos, e não a de tomar iniciativas em relação às comunicações «tradicionais» em papel. Em segundo lugar, no que respeita à concorrência potencial, é sintomático que o sector postal na sua totalidade tenha sido aberto à concorrência desde 1994 e que, até hoje, isso tenha resultado apenas numa quota de mercado total estimada em escassos 15 % para os concorrentes, mesmo no segmento mais directamente concorrencial (serviços de correio endereçado EpE, nacional e internacional). Consequentemente, não há indicação de que a concorrência potencial venha a ter peso significativo no futuro previsível. Em coerência com as conclusões da autoridade nacional independente para a concorrência (*Kilpailuvirasto/Konkurrensverket*), deve concluir-se que os serviços analisados neste considerando não estão directamente expostos à concorrência na Finlândia. Por conseguinte, o n.º 1 do artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE não se aplica a contratos destinados a permitir a prestação destas actividades na Finlândia.

Serviços de publicidade endereçada (direct mail)

(11) No que respeita à publicidade endereçada — que, para efeitos da presente decisão, significa correio com especificação do destinatário, no âmbito das comunicações comerciais —, os Correios finlandeses detêm uma quota de mercado estimada em 90 %, não obtendo nenhum dos seus concorrentes quota de mercado estimada em mais de 10 %. Perante tão elevado grau de concentração neste mercado, e na ausência de outros indicadores em sentido contrário, deve concluir-se que os serviços de publicidade endereçada não estão directamente expostos à concorrência na Finlândia. Por conseguinte, o n.º 1 do artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE não se aplica a contratos destinados a permitir a prestação desta actividade na Finlândia.

Serviço de encomendas ordinárias para os utentes (UpU e UpE), nacional e internacional

(12) No que respeita a este serviço, a posição dos Correios Finlandeses é bastante forte, com uma quota de mercado estimada em 80 % ([2]). A quota de mercado do concorrente maior (e único significativo) cobre praticamente os restantes 20 % ([3]). Em coerência com as conclusões da autoridade nacional independente para a concorrência, deve concluir-se que a categoria de serviços analisada não está directamente exposta à concorrência na Finlândia. Por conseguinte, o n.º 1 do artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE não se aplica a contratos destinados a permitir a prestação desta actividade na Finlândia.

Distribuição matinal de imprensa

(13) Este serviço é definido como a entrega, no período da manhã, sete dias por semana, de jornais e revistas publicados pelo menos três vezes por semana. Os Correios finlandeses detêm uma quota de mercado estimada em quase três quartos (74 %), sendo de aproximadamente 10 % a do seu maior concorrente. Perante a elevada quota de mercado dos Correios finlandeses e, inversamente, a relativamente baixa quota de mercado do seu maior concorrente, deve concluir-se que a distribuição matinal de imprensa não está directamente exposta à concorrência na Finlândia. Por conseguinte, o n.º 1 do artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE não se aplica a contratos destinados a permitir a prestação desta actividade na Finlândia.

Distribuição ordinária de imprensa

(14) Com uma quota de mercado de 100 %, os Correios finlandeses são o único prestador deste serviço. Como esta distribuição se processa ao mesmo tempo que a entrega de cartas e utiliza os mesmos circuitos que os serviços de correio endereçado (correspondência ordinária) analisados no considerando 10, é aplicável a mesma conclusão relativamente à situação concorrencial, sobretudo porque as diferenças de características entre uma publicação impressa e a comunicação electrónica são aqui ainda mais óbvias. Por estas razões, deve concluir-se que a distribuição ordinária de imprensa não está directamente exposta à concorrência na Finlândia. Por conseguinte, o n.º 1 do artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE não se aplica a contratos destinados a permitir a prestação desta actividade na Finlândia.

([1]) Por exemplo, cerca de um terço dos agregados familiares finlandeses não estão ligados à internet. Além disso, a população finlandesa com acesso ao correio electrónico em casa está estimada em «mais de metade», o que, inversamente, significa que são quase metade os que não dispõem desse acesso.

([2]) A estimativa da quota de mercado dos Correios Finlandeses (80 %) não se altera, quer os mercados sejam definidos como UpU ou como UpE e também quer sejam definidos como nacionais ou como internacionais.

([3]) Por outras palavras, a quota deste concorrente mal chega a um quarto da dos Correios finlandeses.

Serviços integrados («chave na mão») de publicidade endereçada (direct mail)

(15) De acordo com a notificação e a informação complementar apresentadas pelas autoridades finlandesas, os serviços integrados de publicidade endereçada são vistos como combinações diferentes de vários serviços, tais como os serviços de impressão, os serviços de endereçamento e focalização, os serviços de cópia e os serviços de *feedback* (electrónico), em combinação com serviços de distribuição de publicidade (endereçada e/ou não-endereçada) ([1]). A combinação exacta dos serviços depende da procura por parte da clientela. Consideradas individualmente, as quotas de mercado estimadas dos Correios finlandeses em alguns dos serviços que poderiam ser combinados num «serviço integrado ("chave na mão")» variam amplamente: distribuição de publicidade endereçada: 90 %; distribuição de publicidade não-endereçada: 41 %; impressão: 36 %; processamento de dados (incluindo serviços de *feedback*): 4 %. Estes números parecem indicar que a situação concorrencial não pode ser independente da combinação de serviços pela qual se opte. De igual modo, a distribuição de publicidade não endereçada pode ser considerada directamente exposta à concorrência, ao contrário da distribuição de publicidade endereçada. Dada a impossibilidade de determinar que serviços podem ser agrupados se um ou mais clientes decidirem solicitá-los, qualquer decisão quanto ao regime jurídico aplicável aos serviços integrados implicaria um grau considerável de incerteza jurídica. Nestas circunstâncias, os serviços integrados para a distribuição de publicidade endereçada, conforme a definição constante da notificação finlandesa, não podem ser objecto de uma decisão nos termos do artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE como categoria única de serviços.

Serviços aos quais é aplicável o n.º 1 do artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE

Serviços de publicidade não-endereçada

(16) Neste mercado, a quota dos Correios finlandeses é estimada em 41 %. Considerando o grau de concentração no mercado, em que o maior concorrente obtém uma quota estimada em cerca de 30 %, estes factores devem ser tomados como indicação de exposição directa à concorrência.

Serviço de encomendas ordinárias EpE, nacional e internacional

(17) No serviço nacional de encomendas ordinárias EpE, a quota de mercado dos Correios Finlandeses é estimada em 35 %. No serviço internacional, a quota, de acordo com a informação disponível, é inferior à do serviço nacional, entre 13 e 15 %. Considerando que a quota de mercado agregada dos dois maiores concorrentes no serviço nacional é estimada em 28 %, o que não difere muito da quota dos Correios finlandeses, conclui-se que a actividade está directamente exposta à concorrência.

Serviço de encomendas ordinárias EpU, nacional e internacional

(18) A quota de mercado dos Correios Finlandeses no serviço nacional é estimada em 63 %, um nível relativamente elevado em si. No serviço internacional, a quota, de acordo com a informação disponível, é inferior à do serviço nacional, entre 13 e 15 %. Todavia, com 37 % no serviço nacional, a quota de mercado estimada do maior concorrente ascende a mais de metade da dos Correios finlandeses, o que poderá permitir-lhe exercer pressão concorrencial significativa sobre os Correios finlandeses. Estes factores devem, pois, ser considerados como uma indicação de exposição directa à concorrência.

Serviço de encomendas urgente ou expresso, nacional e internacional

(19) Neste mercado, os Correios finlandeses não detêm a maior quota: estimada em 10 %, é várias vezes inferior à do seu maior concorrente, que se situa entre um terço e metade do mercado. Estes factores devem, pois, ser encarados como uma indicação de exposição directa à concorrência no serviço de encomendas urgente ou expresso, nacional e internacional.

Serviços de carga e mercadorias ligeiras

(20) No mercado das mercadorias ligeiras, definido como o transporte de remessas individuais em unidades de transporte de 35 a 2 500 kg, e no mercado da carga, definido como o transporte de cargas pesadas em contentor (2 500-5 000 kg ou mais de 5 000 kg), as quotas de mercado estimadas dos Correios finlandeses são, respectivamente, de 6,7 % e de 1,7 %, ou seja, várias vezes inferiores à quota agregada dos seus dois maiores concorrentes. No mercado das mercadorias ligeiras, os dois maiores concorrentes detêm quotas estimadas em 51 % e 30 %, ou seja, 81 % no total. No mercado da carga, os dois maiores concorrentes detêm uma quota agregada

([1]) A informação complementar fornecida refere-se igualmente à elaboração do teor da publicidade como um serviço que poderá entrar no conceito dos «serviços integrados de publicidade endereçada». Todavia, como não são contemplados pelo artigo 6.º da Directiva 2004/17/CE nem oferecidos pelos Correios finlandeses ou pelas suas subsidiárias, estes serviços não foram analisados.

estimada em 92 % (80 % e 12 %, respectivamente). Estes factores devem, pois, ser encarados como uma indicação de exposição directa à concorrência.

Logística contratualizada

(21) Conforme se expôs no considerando 9, a logística contratualizada — definida como logística externalizada a que acrescem os serviços associados de sistemas de dados e de aplicação e consultoria de logística — só é abrangida pela Directiva 2004/17/CE na medida em que se trate de serviços prestados por entidades que também prestem serviços postais na acepção do n.º 2, alínea b), do artigo 6.º. De acordo com a informação disponível, os Correios finlandeses são, de tais entidades, a única presente neste mercado na Finlândia. No mercado da logística contratualizada, a quota dos Correios finlandeses é desprezável, pois mal atinge 1 %, o que pode ser considerado como uma indicação de exposição directa à concorrência.

Serviços de filatelia

(22) Além dos Correios finlandeses, organismo emissor de selos na Finlândia (com exclusão das ilhas Åland), estão presentes no mercado dos serviços filatélicos duas outras categorias de agentes: os filatelistas e as leiloeiras (de selos). A quota de mercado dos Correios finlandeses no mercado global finlandês dos serviços de filatelia, prestados quer por filatelistas quer por leiloeiras, é estimada em 50 %, contra 20 % de quota agregada para os dois maiores filatelistas e 12 % de quota agregada para as duas maiores leiloeiras. A quota agregada estimada para estes quatro agentes (32 %) ultrapassa, pois, metade da quota dos Correios finlandeses (50 %). Acresce que, se os serviços prestados pelos filatelistas e pelas leiloeiras forem considerados separadamente, as quotas de mercado agregadas estimadas para os dois maiores agentes de cada uma destas duas categorias atingem níveis substancialmente mais elevados. No caso dos filatelistas, a quota agregada é estimada em 55 % do mercado das transacções filatélicas e, no das leiloeiras, em 75 % do mercado dos leilões de selos. Estes factores devem, pois, ser encarados como uma indicação de exposição directa à concorrência nos serviços de filatelia, quer o mercado considerado seja o mercado global quer seja o mercado separado entre transacções filatélicas e leilões de selos.

IV. CONCLUSÕES

(23) Perante os factores analisados nos considerandos 9 a 22, a condição de exposição directa à concorrência, constante do n.º 1 do artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE, deve ser considerada como cumprida na Finlândia, com exclusão das ilhas Åland, no que respeita aos seguintes serviços:

a) Distribuição de publicidade não endereçada;

b) Serviço de encomendas ordinárias de empresa para empresa, nacional e internacional;

c) Serviço de encomendas ordinárias de empresa para utente, nacional e internacional;

d) Serviço de encomendas urgente ou expresso, nacional e internacional;

e) Serviço de carga e mercadorias ligeiras;

f) Logística contratualizada;

g) Serviços de filatelia.

(24) Uma vez que a condição de acesso ilimitado ao mercado é considerada cumprida, a Directiva 2004/17/CE não deve ser aplicada quando as entidades competentes adjudicam contratos destinados a permitir a realização dos serviços constantes das alíneas a) a g) do considerando 23 na Finlândia, com exclusão das ilhas Åland, nem quando são organizados concursos de projectos para a realização de tais actividades na Finlândia.

(25) A presente decisão baseia-se na situação de direito e de facto existente entre Fevereiro e Maio de 2007, segundo as informações fornecidas pela República da Finlândia. A decisão poderá ser revista, se a ocorrência de alterações significativas na situação de direito e de facto fizer com que as condições de aplicabilidade do n.º 1 do artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE deixem de estar preenchidas,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Directiva 2004/17/CE não se aplica aos contratos adjudicados pelas entidades competentes e destinados a permitir a realização dos seguintes serviços na Finlândia, com exclusão das ilhas Åland:

a) Distribuição de publicidade não endereçada;

b) Serviço de encomendas ordinárias de empresa para empresa, nacional e internacional;

c) Serviço de encomendas ordinárias de empresa para utente, nacional e internacional;

d) Serviço de encomendas urgente ou expresso, nacional e internacional;

e) Serviço de carga e mercadorias ligeiras;

f) Logística contratualizada;

g) Serviços de filatelia.

Artigo 2.º

A República da Finlândia é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 6 de Agosto de 2007.

Pela Comissão

Charlie McCREEVY

Membro da Comissão