DECIZIA COMISIEI

din 6 august 2007

privind scutirea anumitor servicii din sectorul poștal din Finlanda, excluzând Insulele Åland, de la aplicarea Directivei 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale

[notificată cu numărul C(2007) 3700]

(Numai textele în limbile finlandeză și suedeză sunt autentice)

(Text cu relevanță pentru SEE)

(2007/564/CE)

COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene,

având în vedere Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale [1], în special articolul 30 alineatele (4) și (6),

având în vedere cererea prezentată prin e-mail de Finlanda la 9 februarie 2007,

după consultarea Comitetului consultativ pentru achizițiile publice,

întrucât:

I. FAPTE

(1) La 9 februarie 2007, în temeiul articolului 30 alineatul (4) din Directiva 2004/17/CE, Finlanda a transmis Comisiei o cerere prin e-mail. Prin e-mailurile din 21 martie 2007, 18 aprilie 2007 și 15 mai 2007, Comisia a solicitat informații suplimentare, transmise de autoritățile finlandeze prin e-mail-urile din 4 aprilie 2007, 24 aprilie 2007 și 16 mai 2007.

(2) Cererea prezentată de Finlanda în numele Suomen Posti Oyj, care, începând cu 1 iunie 2007, și-a schimbat denumirea în Itella Oyj (denumită în continuare „poșta finlandeză"), are ca obiect anumite servicii poștale, precum și anumite servicii, altele decât serviciile poștale, în Finlanda, excluzând Insulele Åland. Serviciile descrise în cerere sunt următoarele:

(a) servicii de scrisori cu adresă [particular-particular (P-P), particular-întreprindere (P-Î), întreprindere-întreprindere (Î-Î) și întreprindere-particular (Î-P)], atât interne, cât și internaționale;

(b) servicii de publicitate directă prin corespondență, cu adresă;

(c) servicii de publicitate directă prin corespondență, fără adresă;

(d) servicii de coletărie standard Î-Î, interne și internaționale;

(e) servicii de coletărie standard Î-P, interne și internaționale;

(f) servicii de coletărie standard pentru particulari P-P și P-Î, interne și internaționale;

(g) servicii de coletărie expres și prin curier, interne și internaționale;

(h) livrare rapidă de ziare;

(i) livrare standard de ziare;

(j) servicii de mărfuri ușoare (denumite și expedieri individuale) și servicii de transport de mărfuri;

(k) servicii de depozitare;

(l) logistică contractuală;

(m) soluții generale privind publicitatea directă prin corespondență;

(n) servicii de tipărire;

(o) servicii de gestionare a datelor;

(p) operațiuni electronice;

(q) servicii filatelice.

[1] JO L 134, 30.4.2004, p. 1. Directivă, astfel cum a fost modificată ultima dată prin Directiva 2006/97/CE (JO L 363, 20.12.2006, p. 107).

(3) Cererea este însoțită de concluziile autorității naționale independente Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (autoritatea finlandeză pentru concurență), care, pe de o parte, consideră că nu există „niciun motiv special pentru a se opune acordării excluderii menționate la articolul 30…", iar, pe de altă parte, consideră că „trebuie reamintit că poșta finlandeză beneficiază încă de o poziție foarte puternică pe piață în ceea ce privește serviciile de bază tradiționale, precum colectarea și distribuirea de scrisori, colete și alte articole cu adresă, deși în Finlanda sectorul poștal a fost deschis în întregime concurenței încă din 1994, în conformitate cu Actul privind operațiunile poștale. Cu toate acestea, nu a apărut nicio concurență pentru poșta finlandeză în sectorul serviciilor de bază tradiționale. […]"

II. CADRUL JURIDIC

(4) Articolul 30 din Directiva 2004/17/CE prevede că acele contracte destinate să permită desfășurarea unei activități la care se aplică Directiva 2004/17/CE nu fac obiectul respectivei directive în cazul în care, în statul membru în care se desfășoară, activitatea este expusă direct concurenței pe piețe la care accesul nu este restricționat. Expunerea directă la concurență este evaluată pe baza unor criterii obiective, ținându-se seama de caracteristicile specifice sectorului vizat. Accesul la piață se consideră nerestricționat în cazul în care statul membru a implementat și a aplicat dispozițiile legislației comunitare în domeniu care deschide un anumit sector sau o parte a acestuia.

(5) Din moment ce Finlanda a implementat și a aplicat Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului [1], accesul la piață ar trebui considerat nerestricționat în conformitate cu articolul 30 alineatul (3) primul paragraf din Directiva 2004/17/CE. Expunerea directă la concurență pe o anumită piață ar trebui evaluată pe baza unor criterii diverse, niciunul dintre acestea nefiind, *per se*, decisiv.

(6) În ceea ce privește piețele care fac obiectul prezentei decizii, cota de piață deținută de principalii operatori prezenți pe o anumită piață constituie un criteriu de care trebuie să se țină seama. Un alt criteriu este gradul de concentrare al piețelor respective. Deoarece condițiile variază în funcție de diferitele activități care fac obiectul prezentei decizii, examinarea situației concurenței ar trebui să ia în considerare situațiile variate de pe diferitele piețe.

(7) Cu toate că, în anumite cazuri, s-ar putea avea în vedere definiții mai limitative ale pieței, definiția precisă a pieței în acest caz poate fi lăsată deschisă în prezenta decizie în ceea ce privește mai multe servicii enumerate în cererea prezentată de Finlanda, astfel încât rezultatul analizei să rămână același, indiferent de definiția utilizată — limitativă sau extinsă.

(8) Prezenta decizie nu aduce atingere aplicării regulilor concurenței.

III. EVALUARE

Servicii nereglementate de Directiva 2004/17/CE

(9) În conformitate cu articolul 6 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2004/17/CE, serviciile de logistică, precum depozitarea și logistica contractuală, și serviciile cu valoare adăugată, precum serviciile de tipărire, serviciile de gestionare a datelor și operațiunile electronice, sunt reglementate de directiva menționată cu condiția ca asemenea servicii să fie furnizate de entități care furnizează și servicii poștale în sensul articolului 6 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2004/17/CE. Conform informațiilor de care dispune Comisia, condiția respectivă nu este îndeplinită în Finlanda în ceea ce privește serviciile de depozitare, tipărire, gestionare de date și operațiuni electronice. Prin urmare, Directiva 2004/17/CE nu se aplică furnizării acestor servicii în Finlanda.

Servicii cărora nu li se aplică articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE

Servicii de scrisori cu adresă

(10) În ceea ce privește scrisorile de la particulari (scrisorile P-P și P-Î, interne și internaționale), poșta finlandeză deține 100 % din piață. În ceea ce privește scrisorile de la întreprinderi, cota de piață deținută variază între 85 % (în cazul scrisorilor Î-Î, interne și internaționale) și 95 % (în cazul scrisorilor Î-P, interne și internaționale), în timp ce niciunul dintre concurenții săi nu a obținut o cotă de piață mai mare de 10 %. Conform informațiilor disponibile, cotele de piață deținute de poșta finlandeză în sectorul serviciilor de scrisori cu adresă internaționale (primite și expediate) sunt identice cu cotele deținute pentru serviciile interne. Potrivit autorităților finlandeze, serviciile respective sunt expuse în mod direct concurenței, în primul rând datorită presiunii concurențiale, având în vedere posibilitatea de a înlocui scrisorile „tradiționale", pe hârtie, cu mijloace de comunicare electronice (e-mail-uri sau SMS-uri) și, în al doilea rând, datorită accesului nerestricționat pe piață care, astfel, este

[1] JO L 15, 21.1.1998, p. 14. Directivă, astfel cum a fost modificată ultima dată prin Regulamentul (CE) 1882/2003 al Parlamentului European și al Consiliului (JO L 284, 31.10.2003, p. 1).

expus concurenței exercitate de potențialii noi agenți. În ceea ce privește înlocuirea scrisorilor tradiționale, trebuie remarcat faptul că, în conformitate cu regulile comunitare de concurență, acest aspect ar trebui analizat, *inter alia*, pe baza caracteristicilor și a prețurilor produselor, precum și a obstacolelor asociate cu trecerea la potențialele substitute. Există diferențe semnificative între caracteristicile scrisorilor tradiționale, pe hârtie și cele ale comunicațiilor electronice și, astfel, există un obstacol important în calea trecerii de la un mijloc de comunicare la altul ([1]). Prin urmare, comunicațiile electronice fac parte dintr-o piață de produse diferită și nu pot exercita o concurență directă asupra serviciilor de scrisori cu adresă furnizate de poșta finlandeză. În plus, principalul efect al creșterii utilizării poștei electronice ar fi mai degrabă reducerea considerabilă a dimensiunii globale a pieței pentru serviciile de scrisori pe hârtie decât deschiderea acesteia pentru concurență. De exemplu, conform informațiilor furnizate, la creșterea numărului de facturi electronice emise de băncile finlandeze, poșta finlandeză a reacționat prin oferirea propriilor servicii electronice, neavând nicio inițiativă cu privire la comunicațiile „tradiționale", pe hârtie. În al doilea rând, în ceea ce privește concurența potențială, este semnificativ faptul că, deși întregul sector al serviciilor poștale a fost deschis concurenței din 1994, concurenții poștei finlandeze au câștigat împreună, până în prezent, doar o cotă de piață egală cu 15 %, chiar și în sectoarele cele mai competitive (scrisori Î-Î, interne și internaționale). Prin urmare, nu există nicio indicație a faptului că în viitor concurența potențială va juca vreun rol important. Conform concluziilor autorității naționale independente Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (autoritatea finlandeză pentru concurență), ar trebui concluzionat că în Finlanda serviciile examinate în prezentul considerent nu sunt expuse în mod direct concurenței. Prin urmare, articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor destinate să permită desfășurarea respectivelor activități în Finlanda.

Servicii de publicitate directă prin corespondență cu adresă

(11) În ceea ce privește serviciile de publicitate directă prin corespondență cu adresă care, în sensul prezentei directive, înseamnă expedieri destinate comunicațiilor comerciale, poșta finlandeză deține o cotă de piață estimată la 90 %, în timp ce niciunul dintre concurenți săi nu a obținut o cotă de piață care să depășească 10 %. Având în vedere nivelul înalt de concentrare pe această piață și absența oricărui indicator contrar, ar trebui concluzionat că în Finlanda serviciile de publicitate directă prin corespondență cu adresă nu sunt expuse în mod direct concurenței. Prin urmare, articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor destinate să permită desfășurarea respectivei activități în Finlanda.

Servicii de coletărie standard pentru particulari P-P și P-Î, interne și internaționale

(12) În ceea ce privește aceste servicii, poșta finlandeză are o poziție destul de puternică, deținând o cotă de piață estimată la 80 % ([2]). Cota deținută de cel mai mare (și singurul semnificativ) concurent al poștei finlandeze reprezintă practic diferența de 20 % ([3]). Conform concluziilor formulate de autoritatea finlandeză pentru concurență, ar trebui concluzionat că în Finlanda categoria de servicii examinate nu este expusă în mod direct concurenței. Prin urmare, articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor destinate să permită desfășurarea respectivelor activități în Finlanda.

Livrare rapidă de ziare

(13) Prin acest serviciu se înțelege livrarea în timpul dimineții, șapte zile pe săptămână, a ziarelor publicate de cel puțin trei ori pe săptămână. În ceea ce privește acest serviciu, poșta finlandeză deține o cotă de piață estimată la aproape trei sferturi (74 %), iar cota deținută de cel mai important concurent este de aproximativ 10 %. Având în vedere, pe de o parte, cota ridicată deținută de poșta finlandeză și, pe de altă parte, cota relativ scăzută deținută de cel mai mare concurent al său, ar trebui concluzionat că în Finlanda livrarea rapidă de ziare nu este expusă în mod direct concurenței. Prin urmare, articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor destinate să permită desfășurarea respectivei activități în Finlanda.

Livrare standard de ziare

(14) Cota de piață deținută în acest sector este de 100 %, prin urmare, poșta finlandeză este singurul furnizor de astfel servicii. Deoarece livrarea ziarelor are loc în același timp cu livrarea scrisorilor, utilizându-se aceleași circuite ca în cazul livrării scrisorilor cu adresă examinate în cadrul considerentului 10, rămân valabile aceleași concluzii în ceea ce privește concurența, în special deoarece caracteristicile diferite ale ziarelor pe suport de hârtie și cele ale comunicațiilor electronice sunt mult mai evidente în acest caz. Din aceste motive, ar trebui concluzionat că în Finlanda livrarea standard de ziare nu este expusă în mod direct concurenței. Prin urmare, articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor destinate să permită desfășurarea respectivei activități în Finlanda.

([1]) De exemplu, aproximativ o treime dintre gospodăriile finlandeze nu sunt conectate la internet. În afară de aceasta, se estimează că „mai mult de jumătate" din populația finlandeză are acces la e-mail de acasă, ceea ce înseamnă că aproape jumătate din populație nu beneficiază de un asemenea acces de acasă.

([2]) Cota de piață estimată deținută de poșta finlandeză rămâne aceeași, respectiv 80 %, indiferent dacă piețele sunt definite ca fiind P-P sau P-Î; de asemenea, cota rămâne aceeași indiferent dacă piețele sunt definite ca fiind interne sau internaționale.

([3]) Cu alte cuvinte, cota de piață deținută de acest concurent abia reprezintă un sfert din cota deținută de poșta finlandeză.

Soluții generale privind publicitatea directă prin corespondență

(15) În conformitate cu notificarea și informațiile suplimentare prezentate de autoritățile finlandeze, soluțiile generale privind publicitatea prin corespondență iau forma unor diferite combinații de servicii diverse, precum servicii de tipărire, servicii de atașare a adresei pe plic și de analizare a unui anumit grup, servicii de reproducere și feedback (electronic), combinate cu servicii de publicitate directă prin corespondență, cu adresă și/sau fără adresă ([1]). Combinația specifică de servicii este în funcție de cererile clienților. Luate separat, cotele de piață deținute de poșta finlandeză pentru anumite servicii care ar putea fi combinate într-o „soluție generală" variază considerabil: pentru serviciile de publicitate directă prin corespondență, cu adresă: 90 %, pentru serviciile de publicitate directă prin corespondență, fără adresă: 41 %, pentru servicii de tipărire: 36 %, pentru servicii de gestionare a datelor (inclusiv servicii de feedback): 4 %. Având în vedere aceste cifre, situația concurenței nu poate fi identică, indiferent de combinația de servicii aleasă. De asemenea, se poate considera că publicitatea directă prin corespondență fără adresă este expusă în mod direct concurenței, această situație nefiind valabilă pentru publicitatea directă prin corespondență cu adresă. Din moment ce nu se poate stabili care servicii pot fi grupate în cazul în care sunt solicitate de unul sau mai mulți clienți, orice decizie cu privire la regimul juridic aplicabil soluțiilor generale ar atrage după sine un grad mare de incertitudine juridică. În această situație, soluțiile generale privind publicitatea directă prin corespondență, astfel cum sunt definite în notificarea primită din partea autorităților finlandeze, nu pot face obiectul unei decizii în conformitate cu articolul 30 din Directiva 2004/17/CE în calitate de categorie unică de servicii.

Servicii cărora li se aplică articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE

Servicii de publicitate directă prin corespondență fără adresă

(16) Cota deținută pe această piață de poșta finlandeză este estimată la 41 %. Ținându-se seama de gradul de concentrare pe această piață, în care cel mai mare concurent a obținut o cotă estimată la aproximativ 30 %, acești factori ar trebui să fie considerați indicatori ai unei expuneri directe la concurență.

Servicii de coletărie standard Î-Î, interne și internaționale

(17) În ceea ce privește serviciile de coletărie standard Î-Î interne, cota de piață deținută de poșta finlandeză este estimată la 35 %. Conform informațiilor disponibile, pentru serviciile internaționale poșta finlandeză deține o cotă de piață mai scăzută decât cea pentru servicii interne, situată între 13 % și 15 %. Deoarece cotele deținute pe piața serviciilor interne de cei mai importanți doi concurenți însumează 28 %, cotă apropiată de cea deținută de poșta finlandeză, se poate concluziona că această activitate este expusă în mod direct concurenței.

Servicii de coletărie standard Î-P, interne și internaționale

(18) Pentru serviciile interne, cota de piață deținută de poșta finlandeză este estimată la 63 %, care reprezintă în sine un procent relativ ridicat. Conform informațiilor disponibile, pentru serviciile internaționale poșta finlandeză deține o cotă de piață mai scăzută decât cea pentru servicii interne, situată între 13 % și 15 %. Cu toate acestea, cota de piață deținută pentru serviciile interne de principalul concurent este estimată la 37 %, respectiv mai mult de jumătate din cota deținută de poșta finlandeză; la acest nivel, se poate considera că respectivul concurent poate exercita o presiune concurențială puternică asupra poștei finlandeze. Prin urmare, acești factori ar trebui considerați indicatori ai expunerii directe la concurență.

Servicii de coletărie expres și prin curier, interne și internaționale

(19) Pe această piață, poșta finlandeză nu ocupă primul loc, cota deținută fiind estimată la 10 %, adică de câteva ori mai mică decât cota deținută de cel mai important concurent, care variază între o treime și aproximativ jumătate din piață. Prin urmare, acești factori ar trebui considerați ca indicatori ai expunerii directe la concurență a serviciilor de coletărie expres și prin curier, interne și internaționale.

Servicii de mărfuri ușoare și servicii de transport de mărfuri

(20) Pe piața de servicii de mărfuri ușoare, definită ca transport de expedieri individuale în unități de transport cu greutatea cuprinsă între 35 și 2 500 kg, și pe piața de servicii de transport de mărfuri, definită ca servicii de transport de containere grele cu greutatea cuprinsă între 2 500 kg și 5 000 kg sau peste 5 000 kg, poșta finlandeză deține o cotă de 6,7 % din piața pentru servicii de mărfuri ușoare și o cotă de 1,7 % din piața pentru servicii de transport de mărfuri. Aceste cote sunt de câteva ori mai mici decât cotele deținute împreună de

([1]) Informațiile suplimentare furnizate se referă, de asemenea, la elaborarea unui conținut publicitar ca serviciu care ar putea fi clasificat în cadrul conceptului de „soluții generale privind publicitatea directă prin corespondență". Cu toate acestea, asemenea servicii nu au fost examinate deoarece nu reprezintă o activitate relevantă în conformitate cu articolul 6 din Directiva 2004/17/CE și nu au fost oferite de poșta finlandeză sau filialele acesteia.

cei mai importanți doi concurenți. Pe piața de servicii de mărfuri ușoare, primii doi concurenți dețin cote estimate la 51 % și 30 %, cota deținută împreună fiind astfel de 81 %. Pe piața de servicii de transport de mărfuri, primi doi concurenți dețin împreună 92 % din piață (80 % și, respectiv, 12 %). Acești factori ar trebui considerați ca indicatori ai expunerii directe la concurență.

Logistică contractuală

(21) Așa cum s-a indicat în considerentul 9, logistica contractuală, respectiv logistica subcontractată și serviciile asociate de gestionare a datelor, de aplicare și consultare, este reglementată de Directiva 2004/17/CE, cu condiția ca asemenea servicii să fie furnizate de entități care furnizează și servicii poștale în sensul articolului 6 alineatul (2) litera (b). Conform informațiilor disponibile, poșta finlandeză este singura entitate de acest fel pe piața respectivă în Finlanda. Pe piața de logistică contractuală, cota deținută de poșta finlandeză este neglijabilă, atingând abia 1 %. Prin urmare, acești factori ar trebui considerați indicatori ai expunerii directe la concurență.

Servicii filatelice

(22) În afară de poșta finlandeză care emite timbre în Finlanda (excluzând Insulele Åland), există două alte categorii de operatori activi pe piața de servicii filatelice: vânzătorii de timbre și casele de licitații (filatelice). Cota de piață estimată deținută de poșta finlandeză pe piața de servicii filatelice din Finlanda, furnizate de vânzători sau case de licitație, este de 50 % în timp ce cotele deținute împreună de cei mai importanți doi vânzători de timbre pe piața respectivă totalizează 20 % iar cotele totale estimate deținute de cele mai importante două case de licitație se ridică la 12 %. Cotele deținute de acești patru operatori totalizează 32 %, respectiv mai mult de jumătate din cota deținută de poșta finlandeză (50 %). În afară de aceasta, dacă se consideră separat serviciile furnizate de vânzătorii de timbre și de casele de licitație, atunci cotele estimative deținute împreună de cei mai importanți doi operatori, pentru fiecare dintre aceste două categorii, sunt semnificativ mai mari. În ceea ce privește vânzătorii de timbre, cota deținută împreună se estimează la 55 % din piața de vânzări de timbre, iar, în cazul caselor de licitație, cota deținută împreună se estimează la 75 % din piața de licitații filatelice. Prin urmare, acești factori ar trebui considerați indicatori ai expunerii directe la concurență a serviciilor filatelice, indiferent de modul în care se ia considerare piața: global, ca piață unică sau separat, în piața de vânzare de timbre și piața de licitații filatelice.

IV. CONCLUZII

(23) Având în vedere factorii examinați în considerentele 9-22, condiția expunerii directe la concurență prevăzută la articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE ar trebui considerată ca fiind îndeplinită în Finlanda, excluzând Insulele Åland, în ceea ce privește următoarele servicii:

(a) servicii de publicitate directă prin corespondență, fără adresă;

(b) servicii de coletărie standard Î-Î, interne și internaționale;

(c) servicii de coletărie standard Î-P, interne și internaționale;

(d) servicii de coletărie expres și prin curier, interne și internaționale;

(e) servicii de mărfuri ușoare (denumite și expedieri unice) și servicii de transport de mărfuri;

(f) logistică contractuală;

(g) servicii filatelice.

(24) Din moment ce condiția accesului nerestricționat pe piață este considerată îndeplinită, Directiva 2004/17/CE nu ar trebui să se aplice nici atunci când entitățile contractante acordă contracte destinate să permită furnizarea serviciilor enumerate în considerentul 23 literele (a)-(g) în Finlanda, excluzând Insulele Åland, nici atunci când se organizează concursuri în vederea exercitării unei astfel de activități în această țară.

(25) Prezenta decizie se bazează pe situația de drept și de fapt din perioada februarie-mai 2007, așa cum reiese din informațiile prezentate de Republica Finlanda. Prezenta decizie poate fi revizuită în cazul în care, în urma unor schimbări semnificative în situația de drept și de fapt, nu mai sunt îndeplinite condițiile pentru aplicarea articolului 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor acordate de entitățile contractante și destinate să permită furnizarea următoarelor servicii în Finlanda, excluzând Insulele Åland:

(a) servicii de publicitate directă prin corespondență, fără adresă;

(b) servicii de coletărie standard Î-Î, interne și internaționale;

(c) servicii de coletărie standard Î-P, interne și internaționale;

(d) servicii de coletărie expres și prin curier, interne și internaționale;

(e) servicii de mărfuri ușoare (denumite și expedieri unice) și servicii de transport de mărfuri;

(f) logistică contractuală;

(g) servicii filatelice.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Republicii Finlanda.

Adoptată la Bruxelles, 6 august 2007.

Pentru Comisie

Charlie McCREEVY

Membru al Comisiei