ODLOČBA KOMISIJE

z dne 6. avgusta 2007

o izvzetju nekaterih storitev v poštnem sektorju na Finskem, z izjemo Ålandskih otokov, iz uporabe Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev

(notificirano pod dokumentarno številko C(2007) 3700)

(Besedilo v finskem in švedskem jeziku je edino verodostojno)

(Besedilo velja za EGP)

(2007/564/ES)

KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti,

ob upoštevanju Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ([1]) in zlasti člena 30(4) in (6) Direktive,

ob upoštevanju zahtevka, ki ga je Finska poslala po elektronski pošti 9. februarja 2007,

po posvetovanju s Svetovalnim odborom za javna naročila,

ob upoštevanju naslednjega:

I. DEJSTVA

(1) Dne 9. februarja 2007 je Finska Komisiji po elektronski pošti poslala zahtevo v skladu s členom 30(4) Direktive 2004/17/ES. Komisija je po elektronski pošti dne 21. marca 2007, 18. aprila 2007 in 15. maja 2007 zahtevala dodatne informacije, ki so jih finski organi poslali po elektronski pošti dne 4. aprila 2007, 24. aprila 2007 in 16. maja 2007.

(2) Zahteva, ki jo je Finska predložila v imenu družbe Suomen Posti Oyj, ki je 1. junija 2007 spremenila svoje ime Itella Oyj (v nadaljnjem besedilu „Finland Post“), se nanaša na določene poštne storitve in določene druge storitve na Finskem, z izjemo Ålandskih otokov. Storitve, opisane v zahtevi, so naslednje:

(a) storitve naslovljene pisemske pošte (od potrošnika do potrošnika, od potrošnika do podjetij, medpodjetniške in od podjetij do potrošnika) v domovini in tujini;

(b) storitve naslovljene direktne pošte;

(c) storitve nenaslovljene direktne pošte;

(d) medpodjetniške storitve standardne paketne pošte v domovini in tujini;

(e) storitve standardne paketne pošte od podjetij do potrošnika v domovini in tujini;

(f) storitve standardne paketne pošte (od potrošnika do potrošnika in od potrošnika do podjetij) v domovini in tujini;

(g) storitve hitre in kurirske paketne pošte v domovini in tujini;

(h) zgodnja dostava časopisa;

(i) standardna dostava časopisa;

(j) storitve za lahko blago (imenovane tudi enojne pošiljke) in storitve prevoza blaga;

(k) storitve skladiščenja;

(l) pogodbena logistika;

(m) celovite rešitve za direktno pošto;

(n) storitve tiskanja;

(o) storitve upravljanja podatkov;

(p) storitve elektronskega poslovanja;

(q) filatelistične storitve.

([1]) UL L 134, 30.4.2004, str. 1. Direktiva, kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo Sveta 2006/97/ES (UL L 363, 20.12.2006, str. 107).

(3) Zahtevi so priloženi zaključki neodvisnega nacionalnega organa, Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (finski organ za konkurenco), ki na eni strani ne vidi „nobenega posebnega razloga za nasprotovanje odobritvi izključitve iz člena 30 …“, medtem ko na drugi strani navaja, da „ne smemo pozabiti, da ima Finska pošta v svoji tradicionalni osnovni dejavnosti še vedno zelo močan položaj na trgu, tj. zbiranje in dostava pisem, paketov in drugih naslovljenih pošiljk, čeprav je bil v skladu z Zakonom o poštnih dejavnostih celoten poštni sektor na Finskem odprt za konkurenco že leta 1994. Kljub temu se v tradicionalni osnovni dejavnosti Finske pošte ni pojavila konkurenca. …“

II. PRAVNI OKVIR

(4) Člen 30 Direktive 2004/17/ES določa, da naročila, katerih namen je omogočanje opravljanja dejavnosti, za katere se uporablja Direktiva 2004/17/ES, niso predmet te direktive, če je v državi članici, v kateri se dejavnost opravlja, dejavnost neposredno izpostavljena konkurenci na trgih, do katerih dostop ni omejen. Neposredna izpostavljenost konkurenci se oceni na podlagi objektivnih meril, ob upoštevanju posebnih značilnosti zadevnega sektorja. Šteje se, da dostop ni omejen, če država članica izvaja in uporablja ustrezno zakonodajo Skupnosti, ki odpira določen sektor ali njegov del.

(5) Ker Finska izvaja in uporablja Direktivo 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve [1], se šteje, da dostop ni omejen v skladu s prvim pododstavkom člena 30(3) Direktive 2004/17/ES. Neposredno izpostavljenost konkurenci na določenem trgu je treba oceniti na podlagi različnih meril, od katerih samo po sebi nobeno ni odločilno.

(6) Dejavnik, ki ga je v zvezi s trgi, na katere se nanaša ta odločba, treba upoštevati in predstavlja eno merilo, je tržni delež glavnih akterjev na posameznem trgu. Drugo merilo je stopnja koncentracije na teh trgih. Ker se pogoji razlikujejo za različne dejavnosti, na katere se nanaša ta odločba, je treba pri preverjanju konkurenčnih razmer upoštevati različne razmere na različnih trgih.

(7) Čeprav je v določenih primerih mogoče predvideti ožje opredelitve trgov, lahko natančna opredelitev zadevnega trga ostane odprta za namene te odločbe, če se številne storitve, navedene v zahtevi, ki jo je predložila Finska, obravnavajo v takšnem obsegu, da rezultat analize ostane enak ne glede na to, ali temelji na ozki ali širši opredelitvi.

(8) Ta odločba ne posega v uporabo pravil o konkurenci.

III. OCENA

Storitve, ki niso zajete v Direktivi 2004/17/ES

(9) V skladu s točko (c) člena 6(2) Direktive 2004/17/ES so logistične storitve, kot so storitve skladiščenja in pogodbena logistika, ter storitve dodane vrednosti, kot so storitve tiskanja, storitve upravljanja podatkov in storitve elektronskega poslovanja, zajete v to direktivo pod pogojem, da takšne storitve opravljajo naročniki, ki opravljajo tudi poštne storitve v smislu točke (b) člena 6(2) Direktive 2004/17/ES. Glede na informacije, ki so na voljo Komisiji, da pogoj v zvezi s storitvami skladiščenja, tiskanja, upravljanja podatkov in elektronskega poslovanja na Finskem ni izpolnjen, se Direktiva 2004/17/ES zato ne uporablja za opravljanje teh storitev na Finskem.

Storitve, za katere se člen 30(1) Direktive 2004/17/ES ne uporablja

Storitve naslovljene pisemske pošte

(10) Finska pošta ima za pisemske pošiljke potrošnikov (storitve naslovljenih pisemskih pošiljk od potrošnika do potrošnika in od potrošnika do podjetij v domovini in tujini) 100 % tržni delež. Za poslovne pisemske pošiljke se ocenjuje, da se tržni delež giblje med 85 % (za medpodjetniške storitve naslovljenih pisemskih pošiljk v domovini in tujini) in 95 % (za storitve naslovljenih pisemskih pošiljk od podjetij do potrošnika v domovini in tujini), pri čemer ni noben izmed

[1] UL L 15, 21.1.1998, str. 14. Direktiva, kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 284, 31.10.2003, str. 1).

konkurentov Finske pošte dosegel tržnega deleža, ki naj bi po ocenah presegal 10 %. Glede na razpoložljive informacije so tržni deleži Finske pošte za mednarodne storitve naslovljenih pisemskih pošiljk (dohodne in odhodne pisemske pošiljke) enaki kot za izključno domače storitve. Po mnenju finskih organov so te storitve neposredno izpostavljene konkurenci, prvič zaradi konkurenčnega pritiska možnosti nadomestitve storitev „tradicionalnih“ papirnih pisemskih pošiljk z elektronskimi komunikacijskimi sredstvi (kot je elektronska pošta ali SMS) in drugič, ker jih obstoječi neomejen dostop do trga izpostavlja potencialni konkurenci novincev. V zvezi z nadomestitvijo je treba opozoriti, da je treba v skladu s pravili o konkurenci ES nadomestljivost med drugim analizirati na podlagi značilnosti proizvodov, cene proizvodov in ovir, povezanih s preusmeritvijo povpraševanja na možne nadomestke. Zdi se, da se značilnosti papirne pošte in elektronskih komunikacij znatno razlikujejo ter da obstaja velika ovira za prehod s papirne pošte na elektronsko pošto ([1]). To kaže, da elektronske komunikacije pripadajo različnemu proizvodnemu trgu in zato ne morejo izvajati neposrednega konkurenčnega omejevanja storitev naslovljenih poštnih pošiljk Finska pošte. Poleg tega se zdi, da bi glavni učinek povečane uporabe elektronske pošte znatno zmanjšal celoten obseg trga papirne pošte, namesto da bi na njem uvedel konkurenco. Finska pošta se je na primer glede na posredovane informacije na povečano trženje elektronskega izdajanja računov s strani finskih bank odzvala s ponudbo lastnih elektronskih storitev in ni prevzela nobene pobude v zvezi s „tradicionalnimi“ papirnimi komunikacijami. Drugič, glede potencialne konkurence je pomembno, da je bil celotni poštni sektor odprt za konkurenco od leta 1994 in da je to do danes vodilo zgolj k doseganju samo 15 % skupnega ocenjenega tržnega deleža celo v najbolj konkurenčnem segmentu (medpodjetniške storitve naslovljenih poštnih pošiljk v domovini in tujini). Zato nič ne kaže na to, da bo potencialna konkurenca v bližnji prihodnosti imela pomembno vlogo. Skladno z zaključki neodvisnega nacionalnega organa, Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (finski organ za konkurenco), je treba zaključiti, da storitve, preučene v tej uvodni izjavi, niso neposredno izpostavljene konkurenci na Finskem. Zato se člen 30(1) Direktive 2004/17/ES ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočanje izvajanja teh dejavnosti na Finskem.

Storitve naslovljene direktne pošte

(11) Finska pošta ima za naslovljeno direktno pošto, ki v tej odločbi pomeni naslovljene pošiljke, predvidene kot tržne komunikacije, 90 % ocenjeni tržni delež, pri čemer noben izmed njenih konkurentov ni dosegel tržnega deleža, ki naj bi po ocenah presegal 10 %. Glede na to visoko stopnjo koncentracije na tem trgu in ob pomanjkanju kakršnih koli drugih nasprotnih kazalcev je treba zaključiti, da storitve naslovljene direktne pošte niso neposredno izpostavljene konkurenci na Finskem. Zato se člen 30(1) Direktive 2004/17/ES ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočanje izvajanja te dejavnosti na Finskem.

Storitve standardne paketne pošte (od potrošnika do potrošnika in od potrošnika do podjetij) v domovini in tujini

(12) Pri teh storitvah je položaj Finske pošte precej močan z 80 % ocenjenim tržnim deležem ([2]). Tržni delež največjega (in edinega pomembnega) konkurenta Finske pošte pokriva praktično preostalih 20 % ([3]). Skladno z zaključki finskega organa za konkurenco je treba zaključiti, da kategorija preučenih storitev ni neposredno izpostavljena konkurenci na Finskem. Zato se člen 30(1) Direktive 2004/17/ES ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočanje izvajanja teh dejavnosti na Finskem.

Zgodnja dostava časopisa

(13) Ta storitev je opredeljena kot jutranja dostava, sedem dni v tednu, časopisov, ki izhajajo najmanj trikrat tedensko. Finska pošta ima za to storitev tržni delež, ocenjen na skoraj tri četrtine (74 %), tržni delež njenega največjega konkurenta pa znaša približno 10 %. Glede na velik tržni delež Finske pošte in nasprotno sorazmerno majhen tržni delež celo njenega največjega konkurenta je treba zaključiti, da zgodnja dostava časopisa ni neposredno izpostavljena konkurenci na Finskem. Zato se člen 30(1) Direktive 2004/17/ES ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočanje izvajanja te dejavnosti na Finskem.

Standardna dostava časopisa

(14) Finska pošta je s 100 % tržnim deležem edini izvajalec teh storitev. Ker dostava teh časopisov poteka istočasno kot dostava pisemskih pošiljk in po enakih poteh kot dostava naslovljenih pisemskih pošiljk, preučenih v uvodni izjavi (10), velja enak zaključek kot za konkurenčne razmere, še zlasti ker so različne značilnosti tiskanih časopisov in elektronske komunikacije tukaj še bolj očitne. Zato je treba zaključiti, da standardna dostava časopisov ni neposredno izpostavljena konkurenci na Finskem. Zato se člen 30(1) Direktive 2004/17/ES ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočanje izvajanja te dejavnosti na Finskem.

([1]) Na primer, približno ena tretjina finskih gospodinjstev ni priključena na internet. Poleg tega je ugotovljeno, da del finske populacije, ki ima doma dostop do elektronske pošte, predstavlja „več kot polovico“, kar nasprotno pomeni, da skoraj polovica nima takšnega dostopa doma.

([2]) Ocenjeni tržni delež Finske pošte ostaja enak, in sicer 80 %, ne glede na to, ali so trgi opredeljeni kot trgi od potrošnika do potrošnika ali od potrošnika do podjetij, prav tako pa je enak ne glede na to, ali so trgi opredeljeni kot domači ali mednarodni.

([3]) Z drugimi besedami, delež tega konkurenta komaj dosega eno četrtino deleža Finske pošte.

Celovite rešitve za direktno pošto

(15) Glede na uradno obvestilo in dodatne informacije, ki so jih predložili finski organi, se celovite rešitve glede direktne pošte obravnavajo kot različne kombinacije številnih storitev, kot so storitve tiskanja, storitve naslavljanja in usmerjanja, storitve kopiranja in (elektronske) storitve povratnih informacij v kombinaciji s storitvami naslovljene in/ali nenaslovljene direktne pošte ([1]). Natančna kombinacija storitev je odvisna od povpraševanja posameznih potrošnikov. Pri posamičnem obravnavanju se ocenjeni tržni deleži Finske pošte za nekatere storitve, ki bi se lahko združile v „celovito rešitev", znatno razlikujejo: za naslovljeno direktno pošto 90 %, nenaslovljeno direktno pošto 41 %, storitve tiskanja 36 %, storitve upravljanja podatkov (ki vključujejo storitve povratnih informacij) 4 %. Na podlagi tega bi lahko sklepali, da konkurenčne razmere ne morejo biti enake ne glede na izbrano kombinacijo storitev. Prav tako se lahko nenaslovljena pošta šteje kot neposredno izpostavljena konkurenci, medtem ko to ne velja za naslovljeno direktno pošto. Ker ni mogoče določiti, katere storitve se lahko združijo, če se za njih odloči en ali več potrošnikov, bi odločitev glede pravne ureditve, ki velja za celovite rešitve, povzročila precejšnjo pravno negotovost. V teh okoliščinah celovite rešitve za direktno pošto, kakor so opredeljene v finskem uradnem obvestilu, ne morejo biti predmet odločbe v skladu s členom 30 Direktive 2004/17/ES kot posamezna kategorija storitev.

Storitve, za katere se uporablja člen 30(1) Direktive 2004/17/ES

Storitve nenaslovljene direktne pošte

(16) Na tem trgu znaša tržni delež Finske pošte ocenjenih 41 %. Ob upoštevanju stopnje koncentracije na tem trgu, kjer je največji konkurent pridobil delež, ocenjen na približno 30 %, je treba te dejavnike obravnavati kot znak neposredne izpostavljenosti konkurenci.

Medpodjetniške storitve standardne paketne pošte v domovini in tujini

(17) Na področju domačih medpodjetniških storitev standardne paketne pošte znaša tržni delež Finske pošte približno ocenjenih 35 %. Tržni delež Finske pošte za mednarodne storitve je glede na razpoložljive informacije manjši od deleža za domače storitve, in sicer med 13 in 15 %. Ob upoštevanju, da znaša skupni ocenjeni tržni delež dveh največjih konkurentov na področju domačih storitev 28 %, kar se bistveno ne razlikuje od tržnega deleža Finske pošte, se sklepa, da je dejavnost neposredno izpostavljena konkurenci.

Storitve standardne paketne pošte od podjetij do potrošnika v domovini in tujini

(18) Tržni delež Finske pošte za domače storitve znaša ocenjenih 63 %, kar je samo po sebi sorazmerno visoka stopnja. Tržni delež Finske pošte za mednarodne storitve je glede na razpoložljive informacije manjši od deleža za domače storitve, in sicer med 13 in 15 %. Vendar pa 37 % ocenjeni tržni delež za domače storitve največjega konkurenta znaša več kot polovico deleža Finske pošte, zato se na tej stopnji lahko šteje, da bi konkurent lahko izvajal velik konkurenčni pritisk na Finsko pošto. Te dejavnike je zato treba obravnavati kot znak neposredne izpostavljenosti konkurenci.

Storitve hitre in kurirske pošte v domovini in tujini

(19) Finska pošta na tem trgu nima največjega tržnega deleža in njen ocenjeni 10 % delež je nekajkrat manjši od deleža največjega konkurenta, katerega tržni delež znaša med tretjino in polovico trga. Te dejavnike je zato treba obravnavati kot znak neposredne izpostavljenosti konkurenci storitev hitre in kurirske paketne pošte v domovini in tujini.

Storitve za lahko blago in storitve prevoza blaga

(20) Na trgu storitev za lahko blago, opredeljenih kot prevoz ene same pošiljke v prevoznih enotah 35 do 2 500 kg, in trgu za prevoz blaga, opredeljenem kot prevozne storitve za tovore težkih zabojnikov nad 5 000 kg ali tovore težkih zabojnikov, 2 500–5 000 kg, ima Finska pošta 6,7 % ocenjeni tržni delež na trgu storitev za lahko blago in 1,7 % delež na trgu za prevoz blaga. Ta

([1]) Navedene dodatne informacije se nanašajo tudi na razvoj vsebine oglaševanja kot storitev, ki bi lahko spadala v koncept „celovitih rešitev za direktno pošto". Vendar pa takšne storitve niso bile preučene, ker niso ustrezna dejavnost v skladu s členom 6 Direktive 2004/17/ES in jih Finska pošta ali njene podružnice ne ponujajo.

deleža sta nekajkrat manjša od skupnih tržnih deležev njenih dveh največjih konkurentov. Na trgu storitev za lahko blago imata dva največja konkurenta ocenjena deleža, ki znašata do 51 % in 30 %, tj. 81 % ocenjeni skupni delež. Na trgu prevoza blaga imata dva največja konkurenta 92 % ocenjeni skupni delež (80 % in 12 %). Te dejavnike je zato treba obravnavati kot znak neposredne izpostavljenosti konkurenci.

Pogodbena logistika

(21) Kot je navedeno v uvodni izjavi (9), je pogodbena logistika, opredeljena kot zunanja logistika in pripadajoče storitve sistemov podatkov/logistične aplikacije, zajeta v Direktivi 2004/17/ES samo, če te storitve opravljajo naročniki, ki opravljajo tudi storitve v smislu člena 6(2)(b) Direktive. Glede na razpoložljive informacije je Finska pošta edini takšen naročnik na tem trgu na Finskem. Na trgu pogodbene logistike je tržni delež Finske pošte zanemarljiv, saj znaša komaj 1 %. To se zato lahko obravnava kot znak neposredne izpostavljenosti konkurenci.

Filatelistične storitve

(22) Poleg Finske pošte, ki izdaja poštne znamke na Finskem (z izjemo Ålandskih otokov), sta na trgu za filatelistične storitve dejavni še dve drugi kategoriji akterjev: trgovci s poštnimi znamkami in borzne hiše (poštnih znamk). Ocenjeni tržni delež Finske pošte na celotnem trgu za filatelistične storitve na Finskem, ki jih opravljajo trgovci ali borzne hiše, znaša 50 %, medtem ko ocenjeni skupni deleži dveh največjih trgovcev s poštnimi znamkami na tem trgu znašajo 20 %, ocenjeni celotni delež dveh največjih borznih hiš na celotnem trgu pa znaša 12 %. Ocenjeni skupni deleži teh štirih akterjev (32 %) tako znašajo več kot polovico deleža Finske pošte (50 %). Poleg tega pa je ocenjeni skupni tržni delež dveh največjih akterjev za vsako od teh dveh kategorij precej večji, če se storitve, ki jih opravljajo trgovci s poštnimi znamkami in borzne hiše, obravnavajo ločeno. Za trgovce s poštnimi znamkami predstavlja ocenjeni skupni delež 55 % trga za poslovanje s poštnimi znamkami, za borzne hiše pa ocenjeni skupni delež predstavlja 75 % borznega trga poštnih znamk. Te dejavnike je zato treba obravnavati kot znak neposredne izpostavljenosti konkurenci za filatelistične storitve, če je zadevni trg skupni trg ali ločeni trg za poslovanje s poštnimi znamkami in borzni trg poštnih znamk.

IV. ZAKLJUČKI

(23) Glede na dejavnike, preučene v uvodnih izjavah (9) do (22), je treba pogoj neposredne izpostavljenosti, določen v členu 30(1) Direktive 2004/17/ES, šteti za izpolnjenega na Finskem, z izjemo Ålandskih otokov, za naslednje storitve:

(a) oglaševanje nenaslovljene direktne pošte;

(b) medpodjetniške storitve standardne paketne pošte v domovini in tujini;

(c) storitve standardne paketne pošte od podjetij do potrošnika v domovini in tujini;

(d) storitve hitre in kurirske paketne pošte v domovini in tujini;

(e) storitve za lahko blago (imenovane tudi enojne pošiljke) in storitve prevoza blaga;

(f) pogodbena logistika;

(g) filatelistične storitve.

(24) Ker se zdi, da je pogoj neomejenega dostopa do trga izpolnjen, se Direktiva 2004/17/ES ne bi smela uporabljati, če naročniki oddajajo naročila, katerih namen je omogočiti izvedbo storitev, navedenih v točkah (a) do (g) uvodne izjave (23), na Finskem, z izjemo Ålandskih otokov, ali če so organizirani natečaji za opravljanje te dejavnosti na Finskem.

(25) Ta odločba temelji na pravnih in dejanskih razmerah od februarja do maja 2007, kot je razvidno iz informacij, ki jih je predložila Republika Finska. Lahko se spremeni, če bi pomembne spremembe pravnih ali dejanskih razmer pomenile, da pogoji za uporabo člena 30(1) Direktive 2004/17/ES niso več izpolnjeni –

SPREJELA NASLEDNJO ODLOČBO:

Člen 1

Direktiva 2004/17/ES se ne uporablja za javna naročila, ki jih oddajo naročniki in so namenjena omogočanju izvajanja naslednjih storitev na Finskem, z izjemo Ålandskih otokov:

(a) oglaševanje nenaslovljene direktne pošte;

(b) medpodjetniške storitve standardne paketne pošte v domovini in tujini;

(c) storitve standardne paketne pošte od podjetij do potrošnika v domovini in tujini;

(d) storitve hitre in kurirske paketne pošte v domovini in tujini;

(e) storitve za lahko blago (imenovane tudi enojne pošiljke) in storitve prevoza blaga;

(f) pogodbena logistika;

(g) filatelistične storitve.

Člen 2

Ta odločba je naslovljena na Republiko Finsko.

V Bruslju, 6. avgusta 2007

Za Komisijo

Charlie McCREEVY

Član Komisije