DÉCISIONS

DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 2 avril 2014

exemptant certains services du secteur postal, en Autriche, de l'application de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux

[notifiée sous le numéro C(2014) 2093]

(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2014/184/UE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ([1]), et notamment son article 30, paragraphes 5 et 6,

considérant ce qui suit:

I. LES FAITS

(1) Le 1er octobre 2013, Österreichische Post AG (ci-après dénommée la «poste autrichienne») a transmis à la Commission, par courrier électronique, une demande en application de l'article 30, paragraphe 5, de la directive 2004/17/CE. Conformément à l'article 30, paragraphe 5, premier alinéa, de ladite directive, la Commission en a informé les autorités autrichiennes par lettre en date du 18 octobre 2013. La Commission a demandé des informations complémentaires aux autorités autrichiennes par courriel en date du 5 décembre 2013, et au demandeur par courriels en date du 4 novembre 2013, du 28 novembre 2013, du 10 janvier 2014 et du 13 janvier 2014. Des informations complémentaires ont été transmises par les autorités autrichiennes par courriel en date du 18 décembre 2013 et par le demandeur par courriels respectivement du 8 novembre 2013, du 2 décembre 2013 et du 14 janvier 2014.

(2) La demande concerne certains services postaux ainsi que d'autres services fournis par la poste autrichienne sur le territoire autrichien. Les services concernés sont décrits dans la demande comme suit:

a) services postaux de lettres avec adresse entre clients professionnels (ci-après dénommés «B2B») et entre clients professionnels et clients particuliers (ci-après dénommés «B2C») au niveau national (services «intérieurs» et «à l'arrivée»);

b) services postaux de lettres avec adresse entre clients particuliers (ci-après dénommés «C2C») et entre clients particuliers et clients professionnels (ci-après dénommés «C2B») au niveau national (services «intérieurs» et «à l'arrivée»);

c) services postaux de lettres internationales avec adresse («au départ») B2B et B2C (ci-après dénommés «B2X») ainsi que C2B et C2C (ci-après dénommés «C2X»);

d) services postaux de lettres publicitaires avec adresse aux niveaux national et international;

e) services postaux de lettres publicitaires non adressées aux niveaux national et international;

f) services postaux de journaux avec adresse et non adressés;

([1]) JO L 134 du 30.4.2004, p. 1.

g) services de gestion du courrier;

h) services à valeur ajoutée liés au courrier électronique et effectués entièrement par voie électronique;

i) philatélie — timbres-poste spéciaux;

j) services financiers.

II. **LE CADRE JURIDIQUE**

(3) L'article 30 de la directive 2004/17/CE dispose que les marchés destinés à permettre la prestation d'une activité relevant du champ d'application de la directive ne sont pas soumis aux dispositions de cette directive si, dans l'État membre où l'activité est exercée, elle est directement exposée à la concurrence sur des marchés dont l'accès n'est pas limité. L'exposition directe à la concurrence est évaluée en fonction de critères objectifs, compte tenu des caractéristiques spécifiques du secteur concerné. L'accès au marché est réputé non limité si l'État membre a mis en œuvre et appliqué les dispositions pertinentes de la législation de l'Union européenne concernant l'ouverture totale ou partielle du secteur en cause. La législation en question est citée à l'annexe XI de la directive 2004/17/CE qui, en ce qui concerne le secteur postal, renvoie à la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil ([2]).

(4) L'Autriche a transposé et appliqué la directive 97/67/CE, modifiée par les directives du Parlement européen et du Conseil 2002/39/CE ([3]) et 2008/6/CE ([4]). Aucun des services concernés par la présente demande n'était réservé à la date de la demande. Étant donné que l'Autriche a atteint le degré d'ouverture du marché prévu par la législation citée à l'annexe XI de la directive 2004/17/CE, l'entrée sur le marché doit être considérée comme étant non limitée conformément à l'article 30, paragraphe 3, premier alinéa, de cette directive.

(5) L'exposition directe à la concurrence sur un marché donné doit être évaluée en fonction de différents critères dont aucun n'est déterminant en soi. Eu égard aux marchés concernés par la présente décision, la part de marché des principaux acteurs sur un marché donné constitue un critère à prendre en considération, le degré de concentration de ces marchés en étant un autre. Les diverses activités concernées par la présente décision étant exercées dans des conditions différentes, l'examen de la situation concurrentielle doit tenir compte de la situation de chaque marché.

(6) Bien qu'il se puisse envisager des définitions plus étroites du marché dans certains cas, la définition précise du marché en cause peut être laissée ouverte aux fins de la présente décision, dans la mesure où le résultat de l'analyse demeure inchangé, que l'on considère une définition étroite ou une définition large.

(7) La présente décision est sans préjudice de l'application des règles de concurrence. En particulier, les critères et la méthodologie utilisés pour évaluer l'exposition directe à la concurrence en vertu de l'article 30 de la directive 2004/17/CE ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux utilisés pour effectuer une évaluation en vertu de l'article 101 ou 102 du traité, ou du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil ([5]).

III. **APPRÉCIATION**

(8) Il convient de garder à l'esprit que la présente décision a pour objectif d'établir si les services visés par la demande sont soumis à un niveau de concurrence (sur les marchés dont l'accès n'est pas limité au sens de l'article 30 de la directive 2004/17/CE) susceptible de garantir que, même en l'absence de la discipline qu'imposent les règles détaillées de passation des marchés fixées par la directive 2004/17/CE, la passation de marchés pour les activités concernées reposera sur des procédures transparentes et non discriminatoires et sur des critères permettant aux acheteurs de retenir la solution globalement la plus avantageuse sur le plan économique.

([2]) Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (JO L 15 du 21.1.1998, p. 14).
([3]) Directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (JO L 176 du 5.7.2002, p. 21).
([4]) Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (JO L 52 du 27.2.2008, p. 3).
([5]) Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises («le règlement CE sur les concentrations») (JO L 24 du 29.1.2004, p. 1).

(9) Dans ce contexte, il convient de rappeler que les marchés de produits définis se caractérisent généralement par la présence de plusieurs opérateurs. Toutefois, d'après les informations disponibles, la poste autrichienne est, parmi ces opérateurs, la seule entité adjudicatrice au sens de la directive 2004/17/CE. La passation de marchés des concurrents de la poste autrichienne afin d'exercer les activités concernées par la présente décision n'est pas soumise aux dispositions de la directive 2004/17/CE. Par conséquent, aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence, l'analyse de marché ne portera pas sur le degré général de concurrence sur un marché donné, mais visera à déterminer si les activités de la poste autrichienne sont exposées à la concurrence sur les marchés dont l'accès n'est pas limité.

(10) Dans sa pratique ([6]), la Commission a considéré que les marchés des services de distribution postale et les segments de ces marchés avaient une dimension nationale. Cette segmentation se justifie principalement par le fait que de tels services sont fournis au niveau national. La position du demandeur est conforme à cette pratique de la Commission.

(11) Comme rien n'indique une plus grande ou une plus petite dimension géographique du marché dans le cas des services de distribution postale, afin d'évaluer si les conditions posées à l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE sont remplies, et sans préjudice du droit de la concurrence, le marché géographique en cause est considéré comme étant le territoire de l'Autriche.

(12) En ce qui concerne les services autres que les services postaux, qui sont visés par cette demande, le demandeur considère que les marchés ont une dimension nationale. Comme les services faisant l'objet de la demande sont des services intérieurs, aux fins de la présente décision, et sans préjudice du droit de la concurrence, le marché géographique en cause est considéré comme étant le territoire de l'Autriche.

(13) Dans sa pratique antérieure, la Commission a estimé que le marché des services de distribution postale pouvait être segmenté comme suit:

a) courrier intérieur et transfrontalier ([7]);

b) services postaux transfrontaliers à l'arrivée et services postaux transfrontaliers au départ ([8]);

c) courrier commercial et courrier pour particuliers ([9]);

d) courrier avec adresse et courrier non adressé ([10]).

Services postaux de lettres avec adresse B2X au niveau national («intérieur» et «à l'arrivée»)

(14) À en croire la demande, le marché de produits pour les services postaux de lettres avec adresse B2X se compose essentiellement de courrier transactionnel et de courrier publicitaire. Le courrier transactionnel se définit comme les communications entre entreprises ou entre entreprises et particuliers, et relatives à des contrats en cours/à la fourniture de produits et de services. Les exemples de courrier transactionnel comprennent les factures envoyées par des services d'utilité publique, les formulaires de paiement, les relevés bancaires mensuels, etc. En Autriche, 74 % de l'ensemble du courrier transactionnel se compose de factures ou de relevés financiers ([11]). Les factures peuvent être transmises aux destinataires par voie électronique (facturation électronique) ou par envoi postal.

(15) Le demandeur soutient que le mode de distribution du courrier commercial est neutre sur le plan technologique, ce qui signifie que les modes de distribution (par voies électronique et postale) appartiennent à un même marché en cause. Cette affirmation ne cadre pas avec les précédents de la Commission.

(16) Compte tenu de la situation juridique et factuelle actuelle en Autriche, les autorités autrichiennes ont été invitées ([12]) à exprimer leur point de vue en ce qui concerne la substitution entre distribution électronique et distribution postale et plus précisément la définition du marché de produits en cause. Les autorités autrichiennes n'ont pas pu fournir d'informations complémentaires ([13]) pour appuyer les affirmations du demandeur.

(17) Il convient de noter qu'en vertu des règles de concurrence de l'Union, la substituabilité doit être analysée, entre autres, sur la base des caractéristiques des produits, de leur prix et de leur usage prévu.

([6]) Affaire COMP/M.6503 — La Poste/Swiss Post/JV.
([7]) Affaire COMP/M.3971 — DeutschePost/Excel.
([8]) Affaire COMP/M.5152 — Posten AB/Post DanmarkA/S.
([9]) Voir la note 8 de bas de page.
([10]) Voir la note 8 de bas de page.
([11]) Demande, p. 8.
([12]) Lettre de la Commission MARKT/C4/MMT/id (2013)3891034 du 5 décembre 2013 adressée à la représentation permanente autrichienne.
([13]) Courriel du ministère fédéral de l'économie, de la famille et de la jeunesse autrichien du 18 décembre 2013 contenant les réponses des autorités concernées: le ministère fédéral des transports, de l'innovation et de la technologie et le régulateur national (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH).

(18) Le demandeur soutient que la pénétration de l'internet et du haut débit est très élevée, en Autriche, ce qui permet de remplacer la distribution postale par des moyens de communication électroniques. Cependant, pour pouvoir envoyer et/ou recevoir une facture électronique, par exemple, qui permette un traitement automatique, certaines infrastructures supplémentaires peuvent être nécessaires, notamment dans le cas des factures électroniques B2B. Ces infrastructures peuvent supposer le recours à un prestataire de services externe ou à une application interne spéciale ([14]), l'utilisation d'une signature électronique, etc. En outre, selon les informations dont la Commission dispose, l'utilisation de la facturation électronique pourrait être associée à une série de services à valeur ajoutée [elle permet, par exemple, un traitement automatisé, le financement des paiements par des tiers (ce que l'on appelle le "financement des chaînes d'approvisionnement"), etc.] et autres avantages (par exemple, la réduction des coûts pour l'expéditeur comme pour le destinataire, la réduction du délai de traitement et de paiement, la réduction des coûts d'archivage, le droit à des remises lorsque la facturation électronique est préférée aux factures papier, etc.). Compte tenu de ce qui précède, il apparaît que les caractéristiques et l'usage prévu des factures papier et des factures électroniques varient considérablement.

(19) En ce qui concerne la facturation électronique, la Commission relève que, depuis janvier 2014, la facturation électronique est devenue obligatoire de jure au niveau fédéral dans les relations d'entreprises à gouvernement. Dans ce cas, la question de la substituabilité ne se pose pas, les expéditeurs n'ayant pas la possibilité d'opter pour une distribution postale. En outre, d'autres situations similaires existent, dans lesquelles les factures électroniques sont devenues obligatoires de facto à la suite d'une demande importante de la part des consommateurs ou des fournisseurs ([15]).

(20) Le demandeur a effectué un test du monopoleur hypothétique au moyen de données d'enquête recueillies auprès de 451 entreprises autrichiennes. L'enquête comprenait un ensemble de questions indirectes visant à déterminer les préférences pour le courrier papier ou le courrier électronique au moyen de techniques d'analyse conjointe. Les résultats indiquent qu'une augmentation de [… %] ([16]) du prix d'affranchissement entraînerait une baisse de [… %] de la demande d'envoi de courrier. Même si ces résultats semblent indiquer que le courrier papier et le courrier électronique appartiennent au même marché en cause, certains aspects techniques du modèle d'enquête font douter de la validité des résultats. Par exemple, l'ensemble de caractéristiques choisi pour définir le produit est susceptible d'induire une préférence pour les moyens de communication électroniques. Les hypothèses controversées ne semblent pas être utilisées dans la littérature économique pertinente appliquant la technique de l'analyse conjointe, et il n'est pas possible de mesurer leur impact sur la baisse estimée de [… %].

(21) Le demandeur a également présenté des graphiques ([17]) de l'évolution des quantités et des prix ([18]), qui indiquaient une sensibilité nettement moindre des quantités aux prix par rapport à celle indiquée dans l'analyse de l'enquête. Afin de faire la lumière sur cette apparente contradiction, le demandeur a été invité à fournir les vraies données utilisées pour produire les graphiques et quantifier la sensibilité de la demande. La sensibilité de la demande calculée par le demandeur au moyen des données réelles variait entre [… %] et [… %], en fonction de la technique utilisée. Le demandeur n'a toutefois pas utilisé l'analyse économétrique standard ([19]) pour produire ces résultats. Les résultats préliminaires d'une analyse distincte réalisée par nos services au moyen du même ensemble de données et de techniques économétriques standard pour l'estimation de la demande dans la littérature économique indiquent que la sensibilité des quantités aux évolutions de prix pourrait être de [… %] seulement.

(22) Aucune donnée certaine et concluante ne permet donc de confirmer que la distribution électronique et la distribution postale sont des substituts réels.

(23) Les clients, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers, qui ne sont pas en mesure de passer à la communication électronique ou qui ne sont pas disposés à le faire continueront à représenter un marché segmenté, qui ne sera sans doute desservi que par le demandeur. La poste autrichienne détient actuellement une grande majorité du marché du courrier papier ([20]). Les coûts fixes d'accès et d'exploitation du réseau nécessaires pour offrir le service peuvent être considérés comme un obstacle à l'accès et à la concurrence. Cette situation de la poste autrichienne a peu de chances d'être soumise à la concurrence sur un marché plus limité à l'avenir, sur lequel les nouveaux arrivants potentiels peuvent s'attendre à avoir encore plus de mal, par rapport aux conditions actuelles du marché, à faire des bénéfices, compte tenu de l'importance des coûts fixes à compenser. Dans cette situation de quasi-monopole, on ne saurait présumer que l'opérateur historique aurait de véritables raisons de se comporter de façon compétitive dans l'acquisition de ses intrants ou serait soumis à des contraintes qui l'obligeraient à le faire.

([14]) Selon l'annexe 1 de la demande, p. 54.
([15]) Selon l'annexe 1 de la demande, p. 60.
([16]) [****] informations confidentielles.
([17]) Selon l'annexe 1 de la demande, p. 32.
([18]) Courriel de la poste autrichienne du 2 décembre 2013.
([19]) Dans l'analyse des demandes, le prix est généralement considéré comme une variable endogène. Cette endogénéité doit être prise en considération pour que la sensibilité associée des quantités aux prix soit considérée comme une estimation non biaisée de l'élasticité. Le demandeur a omis de prendre en considération l'endogénéité de cette manière et n'a pas suffisamment justifié l'exogénéité des prix, partant du principe sans fondement que les prix étaient exogènes.
([20]) Voir la note 18 de bas de page.

(24) La poste autrichienne pourrait répercuter les hausses de coûts sur les clients ([21]) qui, compte tenu de leur préférence intrinsèque pour la distribution postale, n'auraient d'autre choix que d'assumer la hausse de prix. Pour cette même raison, la position clairement dominante de la poste autrichienne ne garantit pas que les éventuelles baisses de coûts seront répercutées sur les clients.

(25) L'affirmation du demandeur selon laquelle la distribution électronique et la distribution postale appartiennent au même marché en cause ne peut dès lors être acceptée.

(26) Si l'une des principales conséquences d'une utilisation accrue des moyens de communication électroniques est la réduction de la taille globale du marché du courrier, on ne peut en conclure que la communication électronique a introduit une concurrence directe au sein du marché de la distribution postale.

(27) Une autre distinction peut également être prévue sur la base du type de destinataire: dans le segment B2X, une distinction entre la distribution aux entreprises (B2B) et aux particuliers (B2C), étant donné que la distribution B2C exige un réseau plus dense que la distribution B2B.

(28) Il apparaît néanmoins que dans les deux scénarios (que le B2B et le B2C soient considérés comme deux marchés distincts ou comme un seul marché B2X), l'évaluation de la situation concurrentielle donnerait le même résultat.

(29) Le demandeur considère que les services postaux pour le courrier avec adresse B2X intérieur et à l'arrivée ([22]) font partie du même marché. Étant donné que le résultat de l'évaluation serait le même, qu'on les considère séparément ou sur le même marché, aucune distinction ne sera faite aux fins de la présente décision, et la définition précise du marché en cause sera laissée ouverte à cet égard.

(30) Sur la base des informations mentionnées ci-dessus, aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence, on peut considérer que le marché de produits en cause est le marché des services postaux pour les lettres avec adresse B2X, encore que sa définition précise puisse rester ouverte.

(31) Selon les informations disponibles ([23]), la poste autrichienne occupe une position très solide sur ce marché, avec une part de marché estimée à [… %].

(32) La Commission relève que le marché postal est totalement libéralisé depuis janvier 2011, conformément à la directive 2008/6/CE, et que sous l'effet de la libéralisation, les concurrents ont pour l'instant gagné une part de marché globale estimée à [… %] seulement, même dans le segment le plus concurrentiel (les services de courrier avec adresse B2X).

(33) On ne peut donc pas conclure que la catégorie de services examinée en l'espèce est directement exposée à la concurrence en Autriche. Par conséquent, l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne s'applique pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de ces activités en Autriche.

Services postaux de lettres avec adresse C2X au niveau national («intérieur» et «à l'arrivée»)

(34) Dans le cas des services postaux de lettres avec adresse C2X, le demandeur soutient également que les deux modes de distribution, électronique et postale, appartiennent au même marché en cause. Cette affirmation ne cadre pas avec les précédents de la Commission.

(35) Les autorités autrichiennes ont été invitées ([24]) à exprimer leur point de vue en ce qui concerne la substitution entre distribution électronique et distribution postale dans le cas des lettres avec adresse C2X, et plus précisément sur la définition du marché de produits en cause. Les autorités autrichiennes n'ont pas pu fournir d'informations complémentaires ([25]) pour appuyer les affirmations du demandeur.

(36) Le demandeur soutient que la pénétration de l'internet et du haut débit est très élevée, en Autriche, ce qui suppose la substituabilité de la distribution postale par les moyens de communication électroniques. Cependant, selon une récente étude ([26]), près de 30 % de la population en Autriche n'a jamais utilisé l'internet, environ 55 % de la population n'utilise pas les services bancaires en ligne et 75 % ne remplit pas les formulaires administratifs en ligne.

([21]) Une hausse du tarif a été instaurée, en mai 2011, à la suite de l'approbation par les autorités nationales compétentes d'une demande de la poste autrichienne.
([22]) Les services postaux transfrontaliers à l'arrivée sont des services offerts par un opérateur de la poste, en Autriche, à un autre opérateur de la poste à l'étranger (par exemple, un opérateur de la poste distribue en Autriche le courrier reçu d'un opérateur de la poste à l'étranger).
([23]) Voir la note 18 de bas de page.
([24]) Voir la note 12 de bas de page.
([25]) Voir la note 13 de bas de page.
([26]) *Main developments in the postal sector (2010-2013)*, WIK Consult, août 2013, p. 174.

(37) Le demandeur n'a fourni aucune preuve empirique supplémentaire pour appuyer ses affirmations et démontrer la substituabilité.

(38) Compte tenu de ce qui précède, on ne peut conclure que la distribution électronique et la distribution postale pour les lettres avec adresse C2X appartiennent au même marché en cause.

(39) Aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence, on peut considérer que le marché de produits en cause est le marché des services postaux pour les lettres avec adresse C2X.

(40) Selon les informations disponibles ([27]), la part de marché de la poste autrichienne était d'environ [… %].

(41) Le marché est totalement libéralisé depuis janvier 2011, conformément à la directive 2008/6/CE. La Commission relève que la libéralisation n'a pour l'instant entraîné qu'une augmentation de la part de marché globale de [… %] seulement pour les concurrents.

(42) On ne peut donc pas conclure que la catégorie de services examinée ici est directement exposée à la concurrence en Autriche. Par conséquent, l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne s'applique pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de ces activités en Autriche.

Services postaux transfrontaliers de lettres avec adresse («au départ») B2X et C2X

(43) Le demandeur soutient que pour ce marché également, le mode de livraison du courrier transfrontalier est neutre sur le plan technologique et que les services de distribution électronique et postale appartiennent au même marché en cause. Cette affirmation ne peut être acceptée, essentiellement pour les mêmes raisons que celles décrites en ce qui concerne les services postaux pour le courrier intérieur et à l'arrivée avec adresse B2X et C2X.

(44) Les décisions antérieures de la Commission ([28]) établissent une distinction entre les services postaux transfrontaliers à l'arrivée et les services postaux transfrontaliers au départ.

(45) Comme expliqué au considérant 29, aux fins de la présente décision, les services postaux à l'arrivée ont été considérés comme appartenant au marché intérieur des services postaux de courrier avec adresse pour respectivement le B2X et le C2X. Seuls les services postaux au départ seront dès lors considérés comme le marché en cause.

(46) La concurrence pour le courrier postal transfrontalier est très différente pour les particuliers et les entreprises. Les particuliers n'ont en général pas d'autre choix réel que d'envoyer leur courrier international en passant par leur prestataire de service universel national. Les volumes envoyés par les particuliers sont en général trop faibles pour encourager les nouveaux arrivants à pénétrer le marché.

(47) Il convient de noter que la situation concurrentielle est également déterminée par la taille/population de chaque ville étant donné que les prestataires de services transfrontaliers n'exploitent pas un réseau d'accès à l'échelle nationale, mais enlèvent généralement le courrier directement à l'adresse du client.

(48) La pratique antérieure de la Commission ([29]) établissait une distinction entre les services postaux transfrontaliers pour le marché des lettres avec adresse B2X et les services postaux transfrontaliers pour le marché des lettres avec adresse C2X.

(49) Rien ne prouve que la situation soit différente en Autriche. Par conséquent, aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence, deux marchés de produits distincts seront pris en considération, à savoir les services postaux transfrontaliers pour les lettres avec adresse B2X au départ et les services postaux transfrontaliers pour les lettres avec adresse C2X au départ.

(50) La poste autrichienne n'a pas pu donner d'informations détaillées ([30]) au sujet de ses parts en cause sur chaque marché, ni sur les parts de marché de ses principaux concurrents. En l'absence d'informations relatives à l'ampleur de la concurrence sur chacun de ces marchés, il n'est pas possible de conclure que les conditions d'octroi d'une exemption en vertu de l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE aux services postaux transfrontaliers pour les lettres avec adresse B2X au départ et aux services postaux transfrontaliers pour les lettres avec adresse C2X au départ en Autriche sont satisfaites. Par conséquent, l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne s'applique pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de ces activités en Autriche.

([27]) Voir la note 18 de bas de page.
([28]) Voir la note 6 de bas de page.
([29]) Voir la note 6 de bas de page.
([30]) Courriel de la poste autrichienne du 14 janvier 2014.

Services postaux de courrier publicitaire avec adresse aux niveaux national et international

(51) Le courrier publicitaire avec adresse est défini comme le courrier se composant uniquement de documents publicitaires ou de marketing et comprenant un message identique. Ce type de courrier publicitaire, qui peut être adressé à des entreprises ou à des particuliers, doit mentionner le nom et l'adresse du client et est subordonné à l'accord de celui-ci qui doit accepter de recevoir ces informations.

(52) Le demandeur affirme que le marché du courrier publicitaire avec adresse pourrait être inclus dans le marché des services postaux B2X pour les lettres avec adresse, mais il n'a donné aucune preuve empirique de ce qu'il avance. L'affirmation du demandeur ne cadre pas avec la décision 2007/564/CE de la Commission ([31]).

(53) Aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence, on peut considérer que le marché de produits en cause est le marché des services postaux pour le courrier publicitaire avec adresse.

(54) Selon le demandeur ([32]), sa part de marché pour le courrier publicitaire avec adresse est de [… %].

(55) Le marché postal du courrier publicitaire adressé est totalement libéralisé depuis janvier 2011. La Commission relève que la libéralisation a pour l'instant entraîné une augmentation de la part de marché globale pour les concurrents estimée à [… %] seulement.

(56) On ne peut donc pas conclure que la catégorie de services examinée ici est directement exposée à la concurrence en Autriche. Par conséquent, l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne s'applique pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de ces activités en Autriche.

Services postaux de courrier publicitaire non adressé aux niveaux national et international

(57) Le courrier publicitaire non adressé est caractérisé par l'absence d'adresse de destination précise. Il s'agit de courrier publicitaire non sollicité, qui répond à certains critères, comme: poids, format, contenu et présentation uniformes en vue de la distribution à un groupe de destinataires.

(58) Le demandeur définit le marché de produits du courrier publicitaire non adressé comme comprenant la publicité sur d'autres supports, comme les publicités dans les quotidiens, ainsi que dans les journaux hebdomadaires régionaux. Le point de départ est une décision du tribunal autrichien chargé de la répression des ententes illicites qui a admis ([33]), en 2009, que tant la publicité directe que la publicité non adressée pouvaient être considérées comme faisant partie du même marché en cause pour les journaux distribués gratuitement. Le tribunal n'a cependant reconnu la substituabilité que pour les grands clients (comme les gros revendeurs) et a établi plusieurs distinctions eu égard au marché géographique en cause (en fonction du type de campagne publicitaire utilisé: locale, régionale ou nationale).

(59) Le demandeur a étendu cette conclusion à l'ensemble des journaux et laissé entendre que la distribution de courrier gratuit/non adressé était en concurrence avec la publicité dans les journaux en général. Le demandeur a effectué un test du monopoleur hypothétique au moyen de données d'enquête recueillies auprès de 248 acteurs. Les résultats du test ont été dûment examinés. La large interprétation par le demandeur de la décision du tribunal autrichien chargé de la répression des ententes illicites ne cadre cependant pas avec les précédents de la Commission ([34]), selon lesquels les différents types de supports (électroniques, télévision, radio ou presse écrite) sont davantage complémentaires qu'interchangeables.

(60) Les autorités autrichiennes ont été invitées ([35]) à donner leur point de vue en ce qui concerne la définition proposée du marché du courrier publicitaire non adressé, en prenant dûment en considération la décision du tribunal autrichien mentionnée plus haut et la situation juridique et factuelle actuelle en Autriche. Les autorités autrichiennes n'ont pas pu fournir d'informations complémentaires ([36]) pour appuyer les affirmations du demandeur.

([31]) Décision 2007/564/CE de la Commission du 6 août 2007 exemptant certains services du secteur postal en Finlande, à l'exclusion des Iles Aºland, de l'application de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JO L 215 du 18.8.2007, p. 21).
([32]) Voir la note 18 de bas de page.
([33]) OLG Wien, 26 Kt. 8,9/0-44, 43.
([34]) Voir point 11 de la décision de la Commission SG-Greffe (2005) D/201691 du 8 avril 2005 (affaire COMP/M.3648 — Gruner + Jahr/MPS) et point 15 de la décision de la Commission SG-Greffe (2005) D/200313 du 24 janvier 2005 (affaire COMP/M.3579 — WPP/GREY).
([35]) Voir la note 12 de bas de page.
([36]) Voir la note 13 de bas de page.

(61) Les informations dont la Commission dispose actuellement ne sont dès lors pas suffisamment concluantes pour appuyer la définition du marché proposée par le demandeur.

(62) Par conséquent, aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence, le marché de produits en cause est défini comme les services postaux de courrier publicitaire non adressé.

(63) Selon le demandeur ([37]), sa part de marché pour le courrier publicitaire non adressé est de [… %]. Le demandeur n'a pas pu communiquer les parts de marché de ses principaux concurrents. Cependant, selon les informations disponibles, la plupart des concurrents n'assurent pas une couverture nationale.

(64) On ne peut donc pas conclure que la catégorie de services examinée ici est directement exposée à la concurrence en Autriche. Par conséquent, l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne s'applique pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de ces activités en Autriche.

Services postaux de distribution standard de journaux avec adresse et non adressés

(65) La décision 2007/564/CE établissait une distinction entre la distribution matinale de journaux et la distribution standard.

(66) Le demandeur ne pratique pas la distribution matinale de journaux ([38]), mais bien la distribution standard de journaux.

(67) Aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence, le marché de produits en cause est le marché des services postaux de distribution standard de journaux avec adresse et non adressés.

(68) La poste autrichienne détient [… %] de ce marché ([39]). Les principaux concurrents sont les réseaux nationaux ou régionaux organisés par les éditeurs, qui distribuent des journaux avec adresse et non adressés aux ménages. Ces concurrents détiennent cependant globalement une part de marché cumulée de [… %] seulement.

(69) On ne peut donc pas conclure que la catégorie de services examinée ici est directement exposée à la concurrence en Autriche. Par conséquent, l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne s'applique pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de ces activités en Autriche.

Services de gestion du courrier

Services courrier («gestion du courrier»)

(70) La gestion du courrier offre aux clients une solution pour le traitement du courrier au sein d'une organisation. En fonction de la demande, des solutions personnalisées sont imaginées, qui comprennent l'externalisation de certaines activités, voire de l'ensemble du traitement du courrier.

(71) Le marché des services courrier comprend l'ensemble des services visant à faciliter le traitement du courrier interne au sein d'une entreprise. Ces processus internes sont souvent confiés à des tiers afin d'améliorer le fonctionnement, et ces tiers les combinent souvent à d'autres activités en vue d'utiliser au mieux les capacités des personnes chargées de cette activité. Voilà pourquoi divers services de bureau, comme le balayage (*scanning*), les copies et les services téléphoniques, sont proposés en outre des services de traitement du courrier.

(72) Les services courrier peuvent être proposés par du personnel intérimaire ou sous la forme de contrats de service. Le marché comprend par conséquent la réalisation d'activités sous la forme de contrats de service ainsi que par du personnel intérimaire. Le demandeur propose ces services sous la forme de contrats de service.

(73) Sur la base de la définition du marché des services de gestion du courrier donnée dans les paragraphes qui précèdent, qui est sans préjudice du droit de la concurrence, la poste autrichienne détenait, selon la demande ([40]), une part de marché de [… %] en 2010, [… %] en 2011 et [… %] en 2012.

(74) La part de marché cumulée des deux premiers concurrents était de [… %] en 2010 et en 2011 et de [… %] en 2012, niveau où ces concurrents pourraient exercer une pression concurrentielle notable sur la poste autrichienne.

([37]) Voir la note 18 de bas de page.
([38]) Voir la note 30 de bas de page.
([39]) Voir la note 18 de bas de page.
([40]) Demande, p. 22.

(75) Il convient donc de considérer les facteurs énoncés dans les deux considérants ci-dessus comme indiquant une exposition directe de la poste autrichienne à la concurrence.

Services d'impression

(76) Les services d'impression sont définis comme l'impression, la mise sous enveloppe, la logistique et le traitement des documents nécessaires dans le cadre de processus administratifs récurrents (factures, rappels, publipostage, protocoles de lecture et fiches de paie).

(77) Afin d'améliorer leur rentabilité, les entreprises confient souvent ces processus internes à des tiers.

(78) Il existe un marché pour les processus d'impression électronique et numérique, dans lequel le client transmet ses données d'impression par voie électronique et le prestataire de services se charge des différents services d'impression, de pliage, de mise sous enveloppe, etc. Cette façon de faire permet au client de ne pas avoir à acheter les machines nécessaires pour ces services.

(79) Sur la base de la définition du marché des services d'impression donnée dans les paragraphes qui précèdent, qui est sans préjudice du droit de la concurrence, la poste autrichienne détenait, selon la demande ([41]), une part de marché de [… %] en 2010 et en 2011 et [… %] en 2012.

(80) Le marché autrichien en cause est très fragmenté. Un grand nombre d'entreprises sont actives sur ce marché. Seul un concurrent détient cependant une part de marché supérieure à [… %].

(81) Il convient donc de considérer les facteurs énoncés dans les deux considérants ci-dessus comme indiquant une exposition directe de la poste autrichienne à la concurrence.

Services à valeur ajoutée liés au courrier électronique et effectués entièrement par voie électronique

Vente d'adresses, de données et de services de comparaison («commerce d'adresses»)

(82) Le demandeur propose une série de services de données d'adresses aux entreprises qui souhaitent disposer de données de meilleure qualité sur la réserve d'adresses de ses clients.

(83) Sur la base de la définition du marché du commerce d'adresses donnée dans les paragraphes qui précèdent, qui est sans préjudice du droit de la concurrence, la poste autrichienne détenait, selon les informations disponibles ([42]), une part de marché de [… %] en 2010, [… %] en 2011 et [… %] en 2012. Le principal concurrent détenait une part de marché de [… %], une part en hausse constante depuis 2010.

(84) Il convient donc de considérer les facteurs énoncés plus haut comme indiquant une exposition directe de la poste autrichienne à la concurrence.

Courrier électronique

(85) La poste autrichienne est active sur le marché de la communication électronique, où elle propose des services tels que: module de répartition (totalement automatisé, distribution sûre de documents écrits à des personnes définies), facturation électronique, fiches de paie électroniques (fiches de paie produites directement à partir du système de comptabilité salariale et mises à la disposition des salariés via les services bancaires en ligne). La facturation électronique représente l'essentiel des activités sur le marché du courrier électronique.

(86) Sur la base de la définition du marché du courrier électronique donnée dans les paragraphes qui précèdent, qui est sans préjudice du droit de la concurrence, le demandeur détenait, selon les informations disponibles ([43]), une part de marché de [… %] en 2010, [… %] en 2011 et [… %] en 2012.

(87) Il convient donc de considérer les facteurs énoncés plus haut comme indiquant une exposition directe de la poste autrichienne à la concurrence.

Services de philatélie

(88) Aux fins de la présente décision, et conformément à la pratique antérieure de la Commission ([44]), les services de philatélie sont définis comme «la vente de timbres et de produits liés aux timbres, principalement aux collectionneurs de timbres et, dans une mesure limitée, comme cadeaux et souvenirs».

([41]) Voir la note 40 de bas de page.
([42]) Demande, p. 14.
([43]) Voir la note 18 de bas de page.
([44]) Décision 2007/564/CE.

(89) La poste autrichienne est la société responsable de l'émission de nouveaux timbres postaux spéciaux autrichiens. Des prestataires de services postaux étrangers émettent également des timbres spéciaux pour le marché de la philatélie. Le marché de la philatélie ne se limite cependant pas à la question des nouveaux timbres spéciaux: il comprend également la vente de timbres, par des services de vente aux enchères, des négociants en timbres et des ventes et enchères en ligne.

(90) La part de marché estimée de la poste autrichienne ([45]) sur le marché des services de philatélie en général, une définition du marché, qui est sans préjudice du droit de la concurrence, s'élevait à [… %] en 2010, [… %] en 2011 et [… %] en 2012.

(91) Il convient donc de considérer ce facteur comme indiquant une exposition directe à la concurrence pour les services de philatélie.

Services financiers

(92) Conformément à l'article 6, paragraphe 2, point c), de la directive 2004/17/CE, la prestation de services financiers tels qu'ils sont définis au quatrième alinéa dudit point c) n'est couverte par cette directive que dans la mesure où ces services sont proposés par des entités qui proposent également des services postaux au sens du point b) de cette disposition.

(93) La poste autrichienne propose les services financiers suivants:

a) pour son propre compte: services de paiement — recouvrement des paiements (à la livraison des colis «Nachnahme») et services de recouvrement des créances par le personnel de distribution du courrier «Postauftrag»;

b) pour le compte et au nom de la Bank fur Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft (BAWAG PSK): retrait d'argent et comptes d'épargne.

(94) Conformément aux précédents de la Commission ([46]), aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence, on peut considérer que les marchés de produits en cause sont les suivants: les services de paiement, les services de retrait d'argent et les services d'intermédiation des comptes d'épargne.

(95) La poste autrichienne propose pour son propre compte des services de paiement tels que ceux mentionnés au point a) du considérant 93. La poste autrichienne détient une part de marché inférieure à [… %] et est en concurrence, en proposant ces services, avec les services de paiement proposés par les banques et les institutions financières, qui peuvent exercer une pression concurrentielle notable sur la poste autrichienne.

(96) Il convient donc de considérer ces facteurs comme indiquant une exposition directe à la concurrence pour les services de paiement proposés par la poste autrichienne pour son propre compte.

(97) La poste autrichienne n'a pas pu communiquer ([47]) ses parts de marché ni celles de ses principaux concurrents pour les services proposés pour le compte de BAWAG PSK, à savoir pour les retraits d'argent et les services d'épargne.

(98) En l'absence d'informations sur l'ampleur de la concurrence sur chacun de ces marchés de produits pour les services proposés pour le compte de BAWAG PSK, il n'est pas possible de conclure que les conditions d'octroi d'une exemption en vertu de l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE sont satisfaites. Par conséquent, l'article 30, paragraphe 1, de ladite directive ne s'applique pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de ces activités en Autriche.

IV. **CONCLUSIONS**

(99) Au vu des facteurs examinés dans les considérants 2 à 98, la condition d'exposition directe à la concurrence posée à l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE doit être considérée comme remplie en Autriche en ce qui concerne les services suivants:

a) services de gestion du courrier;

b) services à valeur ajoutée liés au courrier électronique et effectués entièrement par voie électronique;

c) services de philatélie;

d) services de paiement offerts pour son propre compte.

([45]) Demande, p. 25.
([46]) Décision d'exécution de la Commission 2011/875/UE du 16 décembre 2011 exemptant certains services financiers du secteur postal en Hongrie de l'application de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JO L 343 du 23.12.2011, p. 77).
([47]) Voir la note 30 de bas de page.

(100) La condition d'accès non limité au marché étant réputée remplie, la directive 2004/17/CE ne doit pas s'appliquer lorsque des entités adjudicatrices attribuent des marchés destinés à permettre la prestation des services énumérés aux points a) à d) du considérant 99 en Autriche, ni lorsqu'elles organisent des concours en vue de l'exercice d'une telle activité dans ce même État membre.

(101) La présente décision est fondée sur la situation juridique et factuelle d'octobre 2013 à janvier 2014, telle qu'elle ressort des informations transmises par la poste autrichienne et les autorités autrichiennes. Elle pourra être révisée si, par suite de changements significatifs dans la situation juridique ou factuelle, les conditions d'applicabilité de l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne sont plus remplies.

(102) Néanmoins, la condition d'exposition directe à la concurrence posée à l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE doit être considérée comme non remplie sur le territoire de l'Autriche en ce qui concerne les autres activités visées par la demande de la poste autrichienne.

(103) Comme certains services visés par la présente demande sont toujours soumis aux dispositions de la directive 2004/17/CE, il est rappelé que les marchés publics concernant plusieurs activités doivent être traités conformément à l'article 9 de ladite directive. Cela signifie qu'une entité adjudicatrice qui prévoit d'attribuer un marché «mixte», c'est-à-dire un marché visant à permettre l'exercice à la fois d'activités exemptées de l'application de la directive 2004/17/CE et d'activités non exemptées, doit tenir compte des activités auxquelles ce marché est principalement destiné. S'agissant d'un marché mixte dont l'objet principal est de permettre la prestation d'activités qui n'ont pas été exemptées, il y a lieu d'appliquer les dispositions de la directive 2004/17/CE. S'il est objectivement impossible de déterminer à quelle activité le marché est principalement destiné, il convient d'attribuer le marché conformément aux règles énoncées à l'article 9, paragraphes 2 et 3, de ladite directive.

(104) Les mesures énoncées dans la présente décision sont conformes à l'avis du comité consultatif pour les marchés publics,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La directive 2004/17/CE ne s'applique pas aux marchés attribués par les entités adjudicatrices afin d'assurer la prestation en Autriche des services suivants:

a) services de gestion du courrier *(management services for mailroom);*

b) services à valeur ajoutée liés au courrier électronique et effectués entièrement par voie électronique;

c) services de philatélie;

d) services de paiement offerts pour son propre compte.

Article 2

La République d'Autriche est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 2 avril 2014.

Par la Commission
Michel BARNIER
Membre de la Commission