DECIZII

DECIZIA DE PUNERE ÎN APLICARE A COMISIEI

din 2 aprilie 2014

privind scutirea anumitor servicii din sectorul poștal din Austria 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(2014) 2093]

(Numai textul în limba germană este autentic)

(Text cu relevanță pentru SEE)

(2014/184/UE)

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii 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] și în special articolul 30 alineatele (5) și (6),

întrucât:

I. FAPTE

(1) La 1 octombrie 2013, Österreichische Post AG (denumită în continuare „Poșta austriacă") a transmis prin e-mail Comisiei o cerere în temeiul articolului 30 alineatul (5) din Directiva 2004/17/CE. În conformitate cu articolul 30 alineatul (5) primul paragraf din această directivă, Comisia a notificat cererea respectivă autorităților din Austria printr-o scrisoare datată 18 octombrie 2013. Comisia a cerut informații suplimentare de la autoritățile austriece prin e-mailul din 5 decembrie 2013 și de la solicitant prin emailurile din 4 noiembrie 2013, 28 noiembrie 2013, 10 ianuarie 2014 și 13 ianuarie 2014. Informații suplimentare au fost primite de la autoritățile austriece prin e-mail la 18 decembrie 2013 și de la solicitant la 8 noiembrie 2013, 2 decembrie 2013 și, respectiv, 14 ianuarie 2014.

(2) Cererea se referă la anumite servicii poștale, precum și la anumite servicii, altele decât cele poștale, ambele furnizate de Poșta austriacă pe teritoriul Austriei. Serviciile în cauză sunt descrise în felul următor în cerere:

(a) servicii poștale pentru scrisori adresate între întreprinderi (denumite în continuare „B2B") și între întreprinderi și particulari (denumite în continuare „B2C") la nivel național (scrisori „interne" și „internaționale la intrare");

(b) servicii poștale pentru scrisori adresate între particulari (denumite în continuare „C2C") și între particulari și întreprinderi (denumite în continuare „C2B") la nivel național (scrisori „interne" și „internaționale la intrare");

(c) servicii poștale pentru scrisori adresate internaționale „la ieșire" B2B și B2C (denumite în continuare „B2X"), precum și C2B și C2C (denumite în continuare „C2X");

(d) servicii poștale pentru scrisori publicitare adresate la nivel național și internațional;

(e) servicii poștale pentru scrisori publicitare neadresate la nivel național și internațional;

(f) servicii poștale pentru ziare adresate și neadresate;

[1] JO L 134, 30.4.2004, p. 1.

(g) servicii de gestionare a corespondenței;

(h) servicii cu valoare adăugată legate de mijloace electronice și furnizate integral prin astfel de mijloace;

(i) servicii filatelice — timbre poștale speciale;

(j) servicii financiare.

II. **CADRU JURIDIC**

(3) Articolul 30 din Directiva 2004/17/CE prevede că nu fac obiectul respectivei directive contractele destinate să permită desfășurarea unei activități care intră sub incidența Directivei 2004/17/CE 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, ținând seama de caracteristicile specifice ale sectorului vizat. Accesul este considerat nerestricționat în cazul în care statul membru a implementat și a aplicat legislația UE relevantă privind deschiderea parțială sau totală a unui anumit sector. Această legislație este menționată în anexa XI la Directiva 2004/17/CE care, în cazul sectorului serviciilor poștale, face trimitere la Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului ([2]).

(4) Austria a pus în aplicare și a aplicat Directiva 97/67/CE, astfel cum a fost modificată de Directivele 2002/39/CE ([3]) și 2008/6/CE ([4]) ale Parlamentului European și ale Consiliului. Niciunul dintre serviciile vizate de prezenta cerere nu era rezervat la momentul formulării cererii. Deoarece Austria a atins nivelul de deschidere a pieței prevăzut de legislația citată în anexa XI la Directiva 2004/17/CE, ar trebui să se considere că accesul la piață nu este restricționat, în conformitate cu articolul 30 alineatul (3) primul paragraf din directivă.

(5) Expunerea directă la concurență pe o anumită piață trebuie evaluată pe baza unor diverse criterii, niciunul dintre acestea nefiind decisiv în sine. În ceea ce privește piețele vizate de prezenta decizie, cota principalilor operatori de pe o anumită piață constituie un criteriu care trebuie luat în considerare. Un alt criteriu este gradul de concentrare de pe aceste piețe. Deoarece condițiile variază în funcție de diferitele activități care fac obiectul prezentei decizii, analiza situației concurenței trebuie să ia în considerare situații diverse de pe piețe diferite.

(6) Deși o definire mai largă sau mai restrânsă a pieței ar putea fi avută în vedere în anumite cazuri, definirea exactă a pieței relevante poate fi lăsată deschisă în scopul prezentei decizii, în măsura în care rezultatul analizei rămâne același, indiferent dacă are la bază o definire restrânsă sau largă.

(7) Prezenta decizie nu aduce atingere aplicării normelor în materie de concurență. Mai precis, criteriile și metodologia utilizate pentru evaluarea expunerii directe la concurență în temeiul articolului 30 din Directiva 2004/17/CE nu sunt neapărat identice cu cele utilizate pentru efectuarea unei evaluări în temeiul articolului 101 sau al articolului 102 din tratat sau în temeiul Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului ([5]).

III. **EVALUARE**

(8) Ar trebui să se rețină faptul că scopul prezentei decizii este de a stabili dacă serviciile vizate în cerere sunt expuse unui nivel de concurență (pe piețe la care accesul nu este restricționat în sensul articolului 30 din Directiva 2004/17/CE) care va asigura, și în absența disciplinei impuse de normele detaliate privind atribuirea contractelor de achiziții publice stabilite de Directiva 2004/17/CE, că procedurile de achiziții publice necesare pentru desfășurarea activităților vizate vor fi efectuate în mod transparent, nediscriminatoriu și pe baza unor criterii care să permită cumpărătorilor identificarea celei mai avantajoase soluții din punct de vedere economic, la nivel general.

([2]) 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 (JO L 15, 21.1.1998, p. 14).

([3]) Directiva 2002/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 iunie 2002 de modificare a Directivei 97/67/CE privind continuarea deschiderii spre concurență a serviciilor poștale ale Comunității (JO L 176, 5.7.2002, p. 21).

([4]) Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008 de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității (JO L 52, 27.2.2008, p. 3).

([5]) Regulamentul (CE) nr. 139/2004 al Consiliului din 20 ianuarie 2004 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi [Regulamentul (CE) privind concentrările economice] (JO L 24, 29.1.2004, p. 1).

(9) În acest context, ar trebui să se reamintească faptul că pieţele de produse definite se caracterizează, în general, prin prezenţa mai multor operatori. Cu toate acestea, conform informaţiilor disponibile, dintre aceşti operatori, numai Poşta austriacă este o entitate contractantă în sensul Directivei 2004/17/CE. Atribuirea de contracte de achiziţii publice concurenţilor Poştei austriece, în scopul desfăşurării activităţilor vizate de prezenta decizie, nu face obiectul dispoziţiilor Directivei 2004/17/CE. Prin urmare, în sensul prezentei decizii şi fără a aduce atingere dreptului concurenţei, analiza de piaţă nu va urmări gradul de concurenţă de pe o anumită piaţă, ci va evalua dacă activităţile Poştei austriece sunt expuse sau nu concurenţei pe pieţe la care accesul nu este restricţionat.

(10) În practica sa decizională ([6]), Comisia a considerat că pieţele serviciilor de distribuire a corespondenţei şi toate segmentele acestora au o dimensiune naţională. Această segmentare se bazează în principal pe faptul că aceste servicii sunt furnizate la nivel naţional. Poziţia solicitantului este conformă cu practica decizională a Comisiei.

(11) Având în vedere că, în cazul serviciilor de distribuire a corespondenţei, nu există indicaţii cu privire la o acoperire geografică mai extinsă sau mai restrânsă a pieţei, pentru a se evalua dacă sunt îndeplinite condiţiile prevăzute la articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE şi fără a aduce atingere dreptului concurenţei, piaţa geografică relevantă este considerată a fi teritoriul Austriei.

(12) În ceea ce priveşte alte servicii, în afara celor poştale, care fac obiectul acestei cereri, solicitantul consideră că pieţele au o dimensiune naţională. Întrucât serviciile vizate în cerere sunt servicii naţionale, în sensul prezentei decizii şi fără a aduce atingere dreptului concurenţei, piaţa geografică relevantă este considerată a fi teritoriul Austriei.

(13) Comisia a stabilit în practica sa decizională anterioară că piaţa serviciilor de distribuire a corespondenţei poate fi segmentată după cum urmează:

(a) trimiteri poştale interne şi transfrontaliere ([7]);

(b) servicii poştale transfrontaliere la intrare şi la ieşire ([8]);

(c) corespondenţă pentru întreprinderi şi corespondenţă pentru particulari ([9]);

(d) corespondenţă adresată şi corespondenţă neadresată ([10]).

Servicii poştale pentru scrisori adresate B2X la nivel naţional (scrisori „interne” şi „internaţionale la intrare”)

(14) Conform solicitării, piaţa produsului reprezentat de serviciile poştale pentru scrisori adresate B2X este alcătuită, în principal, din corespondenţă comercială şi corespondenţă publicitară. Corespondenţa comercială este definită ca fiind comunicarea între întreprinderi sau între întreprinderi şi particulari, legată de contracte în curs/furnizare de bunuri şi servicii. În categoria corespondenţei comerciale intră, de exemplu, facturile transmise de furnizorii de utilităţi, formularele de plată, extrasele de cont lunare transmise de bănci etc. În Austria, 74 % din toată corespondenţa comercială este reprezentată de facturi sau situaţii financiare ([11]). Facturile pot fi transmise beneficiarilor pe cale electronică (facturare electronică) sau prin poştă.

(15) Solicitantul susţine că modul de distribuire a corespondenţei comerciale este neutru din punct de vedere tehnologic, în sensul că ambele moduri de distribuire, electronic şi poştal, aparţin aceleiaşi pieţe relevante. Această afirmaţie nu concordă cu deciziile anterioare ale Comisiei.

(16) Având în vedere actuala situaţie de drept şi de fapt din Austria, autorităţile austriece au fost invitate ([12]) să îşi exprime opiniile cu privire la substituibilitatea dintre distribuirea electronică şi distribuirea poştală şi, mai precis, cu privire la definirea pieţei relevante a produsului. Autorităţile austriece nu au putut furniza informaţii suplimentare ([13]) în sprijinul afirmaţiilor solicitantului.

(17) Ar trebui remarcat faptul că, în conformitate cu normele Uniunii în materie de concurenţă, substituibilitatea ar trebui analizată, printre altele, în funcţie de caracteristicile produselor, de preţurile acestora şi de utilizarea avută în vedere.

([6]) Cazul nr. COMP/M.6503 — La Poste/Swiss Post/JV.
([7]) Cazul nr. COMP/M.3971 — DeutschePost/Excel.
([8]) Cazul nr. COMP/M.5152 — Posten AB/Post DanmarkA/S.
([9]) A se vedea nota de subsol 8.
([10]) A se vedea nota de subsol 8.
([11]) Cerere, p. 8.
([12]) Scrisoarea Comisiei MARKT/C4/MMT/id (2013)3891034 către Reprezentanţa Permanentă a Republicii Austria din 5 decembrie 2013.
([13]) E-mail din 18 decembrie 2013 al Ministerului Federal al Economiei, Familiei şi Tineretului din Republica Austria în care sunt anexate răspunsurile din partea autorităţilor relevante: Ministerul Federal al Transporturilor, Inovării şi Tehnologiei şi autoritatea naţională de reglementare (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH).

(18) Solicitantul susține că rata de răspândire a internetului și a serviciilor în bandă largă este foarte ridicată în Austria, ceea ce permite substituirea distribuirii poștale cu mijloace de comunicare electronice. Cu toate acestea, pentru a putea trimite și/sau a primi, de exemplu, o factură electronică care să permită o prelucrare automată, pot fi necesare anumite infrastructuri suplimentare, în special în cazul facturilor electronice B2B. Aceste infrastructuri pot implica utilizarea unui furnizor extern de servicii sau a unei aplicații interne speciale ([14]), utilizarea unei semnături electronice etc. În plus, conform informațiilor de care dispune Comisia, utilizarea facturării electronice ar putea fi asociată cu o serie de servicii cu valoare adăugată (de exemplu, aceasta permite prelucrarea automată, permite finanțarea plății de către terți — așa-numita finanțare în lanțul de aprovizionare etc.) și de beneficii (de exemplu, costuri reduse atât pentru expeditor, cât și pentru destinatar, interval de plată și prelucrare redus, costuri de arhivare reduse, eventuale reduceri dacă în locul facturilor pe suport de hârtie se utilizează facturarea electronică etc.). Având în vedere cele de mai sus, se pare că utilizarea și caracteristicile facturilor pe suport de hârtie și a facturilor electronice diferă în mod semnificativ.

(19) În ceea ce privește facturarea electronică, Comisia observă că, începând din ianuarie 2014, facturarea electronică a devenit obligatorie de drept la nivel federal în relațiile dintre întreprinderi și administrație. În acest caz, aspectul substituibilității nu este relevant, întrucât expeditorii nu au posibilitatea de a opta pentru distribuirea poștală. În plus, există și alte situații similare în care facturile electronice devin obligatorii de fapt la cererea unui număr mare de clienți sau de furnizori ([15]).

(20) Solicitantul a efectuat un test al monopolistului ipotetic folosind date de sondaj colectate de la 451 de firme austriece. Sondajul a inclus un set de întrebări indirecte prin care se urmărea determinarea preferințelor pentru corespondența pe suport de hârtie sau electronică cu ajutorul unor tehnici de analiză *conjoint*. Conform rezultatelor, o majorare de [… %] ([16]) a tarifelor poștale ar reduce cererea pentru expedierea de scrisori cu [... %]. Deși rezultatele respective par să indice faptul că atât corespondența pe suport de hârtie, cât și cea electronică aparțin aceleiași piețe relevante, există unele aspecte tehnice legate de forma sondajului care pun sub semnul întrebării validitatea rezultatelor. De exemplu, setul de caracteristici pentru definirea produselor este ales într-un fel care ar putea determina o anumită favorizare a mijloacelor de comunicare electronice. Ipotezele controversate nu par a fi utilizate în literatura economică relevantă care aplică tehnica analizei *conjoint* și nu este posibilă evaluarea impactului acestora asupra scăderii estimate de [... %].

(21) Solicitantul a furnizat, de asemenea, grafice ([17]) de evoluție a cantităților și a prețurilor ([18]) care sugera o sensibilitate a cantităților la prețuri mult mai mică decât cea raportată în analiza sondajului. Pentru a clarifica această contradicție aparentă, solicitantului i s-a cerut să furnizeze datele reale utilizate pentru realizarea graficelor și să cuantifice sensibilitatea cererii. Sensibilitatea cererii calculată de către solicitant pe baza acestor date reale a variat între [... %] și [... %], în funcție de tehnica utilizată. Cu toate acestea, solicitantul nu a utilizat analiza econometrică standard ([19]) pentru a ajunge la rezultatele respective. Rezultatele preliminare ale unei analize separate efectuate de serviciile noastre pe baza aceluiași set de date și cu ajutorul unor tehnici econometrice standard de estimare a cererii din literatura economică sugerează că sensibilitatea cantităților la schimbările de preț poate fi chiar de [... %].

(22) Prin urmare, nu există dovezi solide și concludente că distribuirea electronică și distribuirea poștală sunt substitute reale.

(23) Clienții, atât întreprinderi, cât și particulari, care nu pot sau nu doresc să treacă la comunicarea electronică vor rămâne o piață segmentată, captivă, care, probabil, va fi deservită doar de către solicitant. Poșta austriacă deține în prezent o mare majoritate a pieței corespondenței pe hârtie ([20]). Costurile fixe de accesare și de exploatare a rețelei necesare pentru furnizarea serviciului pot fi văzute ca o barieră la intrarea pe piață și la concurență. Este puțin probabil ca această poziție a Poștei austriece să fie contestată într-o viitoare situație de contractare a pieței, în care potențialii noi concurenți s-ar putea aștepta să întâmpine și mai multe dificultăți în obținerea unui profit decât în condițiile actuale de piață, date fiind costurile fixe care trebuie recuperate. Într-o astfel de situație de cvasimonopol, nu se poate presupune că operatorul tradițional pe plan național ar avea stimulente sau constrângeri puternice care i-ar impune să se comporte în mod competitiv la achiziționarea factorilor de producție.

([14]) În conformitate cu anexa 1 la cerere, p. 54.
([15]) În conformitate cu anexa 1 la cerere, p. 60.
([16]) [****] informații confidențiale.
([17]) În conformitate cu anexa 1 la cerere, p. 32.
([18]) E-mail al Poștei austriece din 2 decembrie 2013.
([19]) În analiza cererii, prețul este, în general, considerat o variabilă endogenă. Această endogenitate trebuie controlată sub aspectul sensibilității asociate a cantităților la prețuri pentru a fi considerată o estimare neinfluențată a elasticității. Solicitantul nu a efectuat acest tip de control al endogenității și nu a justificat în mod corespunzător exogenitatea prețurilor, presupunând în mod nejustificat că prețurile erau exogene.
([20]) A se vedea nota de subsol 18.

(24) Poșta austriacă ar putea transfera majorările de costuri asupra clienților ([21]) care, dată fiind preferința lor intrinsecă pentru distribuirea poștală, nu ar avea o altă opțiune decât să suporte majorarea prețurilor. Din același motiv, poziția în mod clar dominantă a Poștei austriece nu garantează că posibilele scăderi de costuri vor fi repercutate asupra clienților.

(25) Nu se poate accepta, prin urmare, afirmația solicitantului că distribuirea electronică și distribuirea poștală aparțin aceleiași piețe relevante nu a putut fi susținută.

(26) Deși unul dintre principalele efecte ale utilizării crescânde a mijloacelor de comunicare electronice este reducerea dimensiunii generale a pieței scrisorilor, nu se poate concluziona că mijloacele de comunicare electronice au introdus o concurență directă pe piața distribuirii poștale.

(27) O altă distincție ar putea fi, de asemenea, avută în vedere, și anume distincția în funcție de tipul de destinatari: în cadrul segmentului B2X, o distincție între distribuirile către întreprinderi (B2B) și distribuirile către particulari (B2C) întrucât distribuirea B2C necesită o rețea mai densă decât distribuirile B2B.

(28) Cu toate acestea, se pare că în ambele scenarii (în cazul în care B2B și B2C sunt considerate două piețe separate sau doar o singură piață B2X) rezultatul evaluării situației concurenței ar fi același.

(29) Solicitantul consideră că serviciile poștale pentru scrisorile adresate B2X interne și internaționale la intrare ([22]) fac parte din aceeași piață. Întrucât rezultatul evaluării ar fi același, indiferent dacă acestea sunt considerate separat sau în cadrul aceleiași piețe, nicio distincție nu va fi făcută în scopul prezentei decizii și definiția exactă a pieței relevante va fi lăsată deschisă în această privință.

(30) Pe baza informațiilor de mai sus, în scopul prezentei decizii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, se poate considera că piața relevantă a produsului este piața serviciilor poștale pentru scrisori adresate B2X, deși definiția exactă a pieței relevante poate rămâne deschisă.

(31) În conformitate cu informațiile disponibile ([23]), Poșta austriacă deține o poziție foarte puternică pe această piață, cu o cotă de piață estimată la [… %].

(32) Comisia observă că piața serviciilor poștale este complet liberalizată începând cu luna ianuarie a anului 2011, în conformitate cu Directiva 2008/6/CE, și că liberalizarea a avut drept rezultat, până în prezent, obținerea de către concurenți a unei cote de piață totale estimate de doar [… %] chiar și în cel mai concurențial segment (serviciile de scrisori adresate B2X).

(33) Așadar, nu se poate concluziona că serviciile din categoria analizată sunt expuse direct concurenței în Austria. Prin urmare, articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor destinate să permită desfășurarea respectivelor activități în Austria.

Servicii poștale pentru scrisori adresate C2X la nivel național (scrisori „interne” și „internaționale la intrare”)

(34) În cazul serviciilor poștale pentru scrisori adresate C2X, solicitantul susține, de asemenea, că ambele moduri de distribuire, electronic și poștal, aparțin aceleiași piețe. Această afirmație nu concordă cu deciziile anterioare ale Comisiei.

(35) Autoritățile austriece au fost invitate ([24]) să își exprime opiniile cu privire la substituibilitatea dintre distribuirea electronică și distribuirea poștală în cazul scrisorilor adresate C2X și, mai precis, cu privire la definirea pieței relevante a produsului. Autoritățile austriece nu au putut furniza informații suplimentare ([25]) în sprijinul afirmațiilor solicitantului.

(36) Solicitantul susține că rata de răspândire a internetului și a serviciilor în bandă largă este foarte ridicată în Austria, ceea ce implică substituirea distribuirii poștale cu mijloace de comunicare electronice. Cu toate acestea, conform unui studiu recent ([26]), aproape 30 % din populația Austriei nu a utilizat niciodată internetul, aproximativ 55 % din populație nu utilizează servicii bancare prin internet și 75 % nu completează formulare administrative online.

([21]) O majorare tarifară a fost introdusă în mai 2011, în urma aprobării, de către autoritățile naționale competente, a unei cereri depuse de Poșta austriacă.
([22]) Poșta transfrontalieră la intrare este un serviciu oferit de către un operator poștal din Austria unui alt operator poștal din străinătate (de exemplu, un operator poștal distribuie în Austria corespondența primită de la un operator poștal din străinătate).
([23]) A se vedea nota de subsol 18.
([24]) A se vedea nota de subsol 12.
([25]) A se vedea nota de subsol 13.
([26]) *Main developments in the postal sector (2010-2013)*, WIK Consult, august 2013, p. 174.

(37) Solicitantul nu a furnizat niciun fel de alte dovezi empirice prin care să își sprijine afirmațiile și să demonstreze substituibilitatea.

(38) Având în vedere cele de mai sus, nu se poate concluziona că distribuirea electronică și distribuirea poștală a scrisorilor adresate C2X aparțin aceleiași piețe relevante.

(39) În scopul prezentei Decizii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, se poate considera că piața relevantă a produsului este reprezentată de serviciile poștale pentru scrisori adresate C2X.

(40) În conformitate cu informațiile disponibile ([27]), cota de piață a Poștei austriece a fost de aproximativ [… %].

(41) Piața este complet liberalizată începând cu luna ianuarie a anului 2011, în conformitate cu Directiva 2008/6/CE. Comisia constată că această liberalizare a avut drept rezultat, până în prezent, obținerea de către concurenți a unei cote de piață totale estimate de doar [… %].

(42) Așadar, nu se poate concluziona că serviciile din categoria analizată sunt expuse direct concurenței în Austria. Prin urmare, articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor destinate să permită desfășurarea respectivelor activități în Austria.

Servicii poștale transfrontaliere pentru scrisori adresate internaționale „la ieșire" B2X și C2X

(43) Solicitantul susține, de asemenea, că modul de distribuire a corespondenței transfrontaliere este neutru din punct de vedere tehnologic și că serviciile de distribuire poștală și de distribuire electronică aparțin aceleiași piețe relevante. O astfel de afirmație nu se poate accepta, în esență din aceleași motive precum cele valabile în cazul serviciilor poștale pentru scrisori adresate interne și internaționale la intrare B2X și C2X.

(44) În deciziile sale anterioare ([28]), Comisia face o distincție între serviciile poștale transfrontaliere la intrare și serviciile poștale transfrontaliere la ieșire.

(45) Astfel cum s-a explicat în considerentul 29, în sensul prezentei decizii s-a considerat că serviciile poștale la intrare fac parte din piața internă a serviciilor poștale pentru scrisori adresate B2X și, respectiv, C2X. Se va considera, prin urmare, că piața relevantă este constituită exclusiv din serviciile poștale la ieșire.

(46) Concurența pentru corespondența poștală transfrontalieră este extrem de diferită pentru particulari și pentru întreprinderi. Particularii nu au, în general, nicio opțiune reală, în afara celei de a trimite corespondența internațională cu furnizorul lor de serviciu universal la nivel național. Volumul scrisorilor expediate de particulari este, în general, prea scăzut pentru a oferi stimulente operatorilor nou intrați pe piață.

(47) Se observă că situația concurențială depinde și de dimensiunea/populația din fiecare oraș, ca urmare a faptului că prestatorii de servicii transfrontaliere nu mențin o rețea de acces la nivel național, ci, în general, colectează corespondența direct de la client.

(48) În practica sa decizională anterioară ([29]), Comisia a făcut o distincție între serviciile poștale transfrontaliere pentru piața scrisorilor adresate B2X și serviciile poștale transfrontaliere pentru piața scrisorilor adresate C2X.

(49) Nu există nicio dovadă că situația este diferită în Austria; prin urmare, în scopul prezentei decizii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, vor fi luate în considerare două piețe ale produsului separate, și anume serviciile poștale transfrontaliere pentru scrisori adresate la ieșire B2X și serviciile poștale transfrontaliere pentru scrisori adresate la ieșire C2X.

(50) Poșta austriacă nu a putut furniza informații detaliate ([30]) cu privire la cotele relevante pe care le deține pe fiecare dintre aceste piețe și nici cu privire la cotele de piață deținute de principalii săi concurenți. În lipsa unor informații privind gradul de concurență de pe fiecare dintre respectivele piețe, nu se poate concluziona că sunt îndeplinite condițiile de acordare a unei exceptări în temeiul articolului 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE pentru serviciile poștale transfrontaliere pentru scrisori adresate la ieșire B2X și pentru serviciile poștale transfrontaliere pentru scrisori adresate la ieșire C2X în Austria. Prin urmare, articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor destinate să permită desfășurarea respectivelor activități în Austria.

([27]) A se vedea nota de subsol 18.
([28]) A se vedea nota de subsol 6.
([29]) A se vedea nota de subsol 6.
([30]) E-mail al Poștei austriece din 14 ianuarie 2014.

Servicii poștale pentru scrisori publicitare adresate la nivel național și internațional

(51) Corespondența publicitară adresată este definită ca fiind corespondența ce constă exclusiv din materiale de reclamă, de marketing sau de publicitate și care conțin un mesaj identic. Acest tip de corespondență publicitară, care poate fi adresată întreprinderilor sau particularilor, trebuie să poarte numele și adresa clientului, iar clientul trebuie să își fi dat acordul de a primi astfel de informații.

(52) Solicitantul afirmă că piața corespondenței publicitare adresate ar putea fi inclusă în piața serviciilor poștale B2X pentru scrisori adresate, dar nu a furnizat nicio dovadă empirică în această privință. Afirmația solicitantului nu concordă cu Decizia 2007/564/CE a Comisiei ([31]).

(53) În scopul prezentei Decizii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, se poate considera că piața relevantă a produsului este reprezentată de serviciile poștale pentru scrisori publicitare adresate.

(54) Conform solicitantului ([32]), cota pe care o deține din piața scrisorilor publicitare adresate este de [… %].

(55) Piața poștală a scrisorilor publicitare adresate este complet liberalizată începând cu luna ianuarie a anului 2011. Comisia constată că această liberalizare a avut drept rezultat, până în prezent, obținerea de către concurenți a unei cote de piață totale estimate de doar [… %].

(56) Așadar, nu se poate concluziona că serviciile din categoria analizată sunt expuse direct concurenței în Austria. Prin urmare, articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor destinate să permită desfășurarea respectivelor activități în Austria.

Servicii poștale pentru scrisori publicitare neadresate, atât la nivel național, cât și la nivel internațional

(57) Poșta publicitară neadresată este caracterizată de absența unei adrese de destinație exacte. Este o corespondență publicitară nesolicitată, care îndeplinește anumite criterii, cum ar fi: greutate, format, conținut și aspect de distribuire uniforme pentru un grup de destinatari.

(58) Conform definiției date de solicitant, piața relevantă a produsului reprezentat de publicitatea neadresată include publicitatea pe alte suporturi, cum ar fi publicitatea în cotidiene, precum și în săptămânale regionale. Punctul de plecare a fost faptul că în 2009 instanța austriacă competentă în materie de concurență a acceptat ([33]) că se poate considera că atât publicitatea directă, cât și publicitatea neadresată fac parte din aceeași piață relevantă a ziarelor distribuite gratis. Cu toate acestea, instanța a recunoscut această substituibilitate numai pentru clienții mari (de exemplu, marii distribuitori), și a făcut mai multe distincții în ceea ce privește piața geografică relevantă (în funcție de tipul de campanie publicitară utilizată: locală, regională și națională).

(59) Solicitantul a extins concluzia respectivă la toate ziarele și a sugerat că distribuirea de corespondență gratuită/neadresată concurează cu publicitatea din toate ziarele. Solicitantul a efectuat un test al monopolistului ipotetic folosind date de sondaj colectate de la 248 de subiecți. Rezultatele testului au fost luate în considerare în mod corespunzător. Totuși, interpretarea extinsă a hotărârii instanței austriece competente în materie de concurență nu concordă cu deciziile anterioare ale Comisiei ([34]), potrivit cărora diversele tipuri de suporturi (electronice, televiziune, radio sau tipărite) sunt complementare, mai degrabă decât interschimbabile.

(60) Autoritățile austriece au fost invitate ([35]) să își exprime opiniile cu privire la propunerea de definiție a pieței publicității neadresate, ținând cont de hotărârea instanței competente în materie de concurență menționate mai sus și de actuala situație de drept și de fapt din Austria. Autoritățile austriece nu au putut furniza informații suplimentare ([36]) în sprijinul afirmațiilor solicitantului.

([31]) Decizia 2007/564/CE a 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 (JO L 215, 18.8.2007, p. 21).
([32]) A se vedea nota de subsol 18.
([33]) Curtea superioară regională din Viena, 26 Kt. 8,9/0-44, 43.
([34]) A se vedea punctul 11 din Decizia SG-Greffe(2005) D/201691 a Comisiei din 8 aprilie 2005 (cazul nr. COMP/M.3648 — Gruner + Jahr/MPS) și punctul 15 din Decizia SG-Greffe(2005) D/200313 a Comisiei din 24 ianuarie 2005 (cazul nr. COMP/M.3579 — WPP/GREY).
([35]) A se vedea nota de subsol 12.
([36]) A se vedea nota de subsol 13.

(61) Prin urmare, informațiile de care Comisia dispune în prezent nu sunt suficient de concludente pentru a sprijini definiția pieței propusă de solicitant.

(62) Prin urmare, în scopul prezentei Decizii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, piața relevantă a produsului este definită ca piața serviciilor poștale pentru scrisori publicitare neadresate.

(63) Conform solicitantului ([37]), cota pe care o deține din piața scrisorilor publicitare neadresate este de [… %]. Solicitantul nu a putut furniza cotele de piață ale diferiților săi concurenți principali. Totuși, conform informațiilor disponibile, majoritatea concurenților nu beneficiază de acoperire națională.

(64) Așadar, nu se poate concluziona că serviciile din categoria analizată sunt expuse direct concurenței în Austria. Prin urmare, articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor destinate să permită desfășurarea respectivelor activități în Austria.

Servicii poștale pentru livrarea standard de ziare adresate și neadresate

(65) În Decizia 2007/564/CE s-a făcut o distincție între livrarea rapidă de ziare și livrarea standard.

(66) Solicitantul nu desfășoară activități de livrare rapidă de ziare ([38]), dar desfășoară activități de livrare standard de ziare.

(67) În scopul prezentei decizii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, piața relevantă a produsului este reprezentată de serviciile poștale pentru livrarea standard de ziare adresate și neadresate.

(68) Poșta austriacă deține o cotă de [... %] din această piață ([39]). Principalii concurenți sunt rețelele naționale sau regionale organizate de către edituri, care livrează ziare adresate și neadresate la domiciliu. Cu toate acestea, concurenții menționați dețin împreună o cotă de piață cumulată de doar [... %].

(69) Așadar, nu se poate concluziona că serviciile din categoria analizată sunt expuse direct concurenței în Austria. Prin urmare, articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor destinate să permită desfășurarea respectivelor activități în Austria.

Servicii de gestionare a corespondenței

Servicii de corespondență („gestionarea corespondenței”)

(70) Gestionarea corespondenței oferă clienților o soluție pentru prelucrarea corespondenței în cadrul unei organizații. În funcție de cerere, sunt elaborate soluții personalizate care includ externalizarea anumitor activități sau chiar a tuturor operațiunilor de prelucrare a corespondenței.

(71) Piața serviciilor de gestionare a corespondenței include toate serviciile care oferă sprijin în ceea ce privește prelucrarea corespondenței interne din cadrul unei întreprinderi. Aceste procese interne sunt adesea externalizate către terți, în scopul de a mări eficiența, și, de multe ori, terții respectivi combină aceste procese cu activități suplimentare, în scopul de a utiliza capacitatea persoanelor care efectuează această activitate în cea mai mare măsură posibilă. Acesta este motivul pentru care diverse servicii de birotică, precum scanarea, copierea și serviciile de telefonie, sunt furnizate în plus față de serviciile de prelucrare a corespondenței.

(72) Serviciile de gestionare a corespondenței pot fi furnizate pe baza unor contracte de leasing de personal sau de prestări servicii. Prin urmare, piața include desfășurarea de activități pe baza unor contracte de prestări servicii, precum și de leasing de personal. Solicitantul furnizează serviciile respective pe baza unor contracte de prestări servicii.

(73) Pe baza definiției serviciilor de gestionare a corespondenței, prezentată în considerentele anterioare, prin care nu se aduce atingere dreptului concurențial, Poșta austriacă a deținut, după cum reiese din cerere ([40]), o cotă de piață de [… %] în 2010, de [… %] în 2011 și de [… %] în 2012.

(74) Cota de piață cumulată a principalilor doi concurenți era de [… %] în 2010 și 2011 și de [… %] în 2012. La un astfel de nivel, concurenții respectivi au capacitatea de a exercita o presiune concurențială semnificativă asupra Poștei austriece.

([37]) A se vedea nota de subsol 18.
([38]) A se vedea nota de subsol 30.
([39]) A se vedea nota de subsol 18.
([40]) Cerere, p. 22.

(75) Factorii enumerați în cele două considerente de mai sus trebuie, prin urmare, considerați ca indicatori ai expunerii directe a Poștei austriece la concurență.

Servicii de imprimare

(76) Serviciile de imprimare sunt definite ca imprimare, introducere în plicuri, logistică și prelucrarea materialelor necesare pentru procesele recurente dintr-o întreprindere (facturi, scrisori de revenire, mailing, protocoale de citire și fluturași de salariu).

(77) Pentru a-și mări eficiența din punctul de vedere al costurilor, întreprinderile externalizează deseori astfel de procese interne unor părți terțe.

(78) Există o piață a procesele de imprimare electronică sau digitală, în care clientul transmite datele de imprimare pe cale electronică, iar prestatorul de servicii efectuează toate celelalte servicii suplimentare de imprimare, pliere, introducere în plicuri etc. În acest mod, clientul nu trebuie să achiziționeze echipamentele necesare pentru astfel de servicii.

(79) Pe baza definiției serviciilor de imprimare, prezentată în considerentele anterioare, prin care nu se aduce atingere dreptului concurențial, Poșta austriacă a deținut, după cum reiese din cerere ([41]), o cotă de piață de [… %] în 2010 și 2011 și de [… %] în 2012.

(80) Piața relevantă din Austria este extrem de fragmentată. Un număr mare de întreprinderi desfășoară activități pe această piață. Cu toate acestea, numai un concurent deține o cotă de piață mai mare de [... %].

(81) Factorii enumerați în cele două considerente de mai sus trebuie, prin urmare, considerați ca indicatori ai expunerii directe a Poștei austriece la concurență.

Servicii cu valoare adăugată legate de mijloace electronice și furnizate integral prin astfel de mijloace

Vânzarea de adrese, date și servicii de comparare („comerț cu adrese")

(82) Solicitantul oferă o gamă de servicii de date de adrese întreprinderilor care doresc să dispună de date mai bune cu privire la rezerva de adrese a clienților lor.

(83) Pe baza definiției comerțului cu adrese, prezentată în considerentele anterioare, prin care nu se aduce atingere dreptului concurențial, Poșta austriacă a deținut, conform informațiilor disponibile ([42]), o cotă de piață de [… %] în 2010, de [… %] în 2011 și de [… %] în 2012. Cel mai mare concurent avea o cotă de piață de [... %], care a crescut în mod constant începând din 2010.

(84) Factorii enumerați mai sus trebuie, prin urmare, considerați ca indicatori ai expunerii directe a Poștei austriece la concurență.

Poștă electronică

(85) Poșta austriacă desfășoară activități pe piața de comunicații electronice, unde furnizează servicii precum: modul de expediere (complet automatizat, distribuire sigură de documente scrise către particulari); facturare electronică; fluturași de salariu electronici (fluturași de salariu obținuți direct din sistemul contabil de salarii și puși la dispoziția salariaților prin operațiuni bancare pe internet). Principala parte din activitate pe piața poștei electronice este reprezentată de facturile electronice.

(86) Pe baza definiției poștei electronice, prezentată în considerentele anterioare, prin care nu se aduce atingere dreptului concurențial, Poșta austriacă a deținut, conform informațiilor disponibile ([43]), o cotă de piață de [… %] în 2010, de [… %] în 2011 și de [… %] în 2012.

(87) Factorii enumerați mai sus trebuie, prin urmare, considerați ca indicatori ai expunerii directe a Poștei austriece la concurență.

Servicii filatelice

(88) În scopul prezentei decizii și în conformitate cu practica decizională a Comisiei ([44]), serviciile filatelice sunt definite drept „vânzarea de timbre și produse legate de timbre în principal colecționarilor de timbre și, într-o măsură limitată, cumpărătorilor de cadouri și suveniruri".

([41]) A se vedea nota de subsol 40.
([42]) Cerere, p. 14.
([43]) A se vedea nota de subsol 18.
([44]) Decizia 2007/564/CE.

(89) Poșta austriacă este compania responsabilă cu emiterea de noi timbre poștale speciale austriece. Furnizorii de servicii poștale din străinătate emit, de asemenea, timbre speciale pentru piața filatelică. Cu toate acestea, piața filatelică nu se limitează la emiterea de timbre speciale noi, ci include și vânzarea de timbre, prin case de licitații, comercianți de timbre, vânzări și licitații online.

(90) Cota estimată ([45]) pe care Poșta austriacă o deține din piața generală a serviciilor filatelice, definită fără a aduce atingere dreptului concurențial, s-a ridicat la [... %] în 2010, la [... %] în 2011 și la [... %] în 2012.

(91) Este indicat, prin urmare, ca acest factor să fie considerat un indicator al expunerii directe la concurență în ceea ce privește serviciile filatelice.

Servicii financiare

(92) În conformitate cu articolul 6 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2004/17/CE, serviciile financiare definite la a patra liniuță de la litera (c) intră sub incidența directivei numai dacă sunt furnizate de entități care furnizează și servicii poștale în sensul literei (b) din această dispoziție.

(93) Poșta austriacă furnizează următoarele servicii financiare:

(a) în nume propriu: servicii de plată — încasări de numerar (la livrarea coletelor contra ramburs, „Nachnahme") și servicii de recuperare a creanțelor prin personalul de distribuire a corespondenței („Postauftrag");

(b) în numele și în contul Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft (BAWAG PSK): retrageri de numerar și economii în numerar.

(94) În conformitate cu deciziile anterioare ale Comisiei ([46]), în scopul prezentei decizii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, se poate considera că piețele relevante ale produsului sunt următoarele: serviciile de plată, serviciile de retragere de numerar și serviciile de intermediere a conturilor de economii.

(95) Poșta austriacă prestează în nume propriu serviciile de plată enumerate la litera (a) din considerentul 93. Poșta austriacă deține o cotă de piață mai mică de [... %] și la furnizarea acestor servicii concurează cu servicii de plată oferite de bănci și instituții financiare, care poate genera o presiune concurențială semnificativă asupra Poștei austriece.

(96) Este indicat, prin urmare, ca acești factori să fie considerați indicatori ai expunerii directe la concurență în ceea ce privește serviciile de plată prestate de Poșta austriacă în nume propriu.

(97) Poșta austriacă nu a putut comunica ([47]) cotele de piață proprii și cotele de piață ale principalilor săi concurenți în ceea ce privește serviciile furnizate în numele BAWAG PSK, și anume retragerile de numerar și economiile în numerar.

(98) În lipsa informațiilor privind gradul de concurență pe fiecare dintre aceste piețe ale produselor reprezentate de servicii furnizate în numele BAWAG PSK, nu se poate concluziona că sunt îndeplinite condițiile de acordare a unei exceptări în temeiul articolului 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE. Prin urmare, articolul 30 alineatul (1) din directivă nu se aplică contractelor destinate să permită desfășurarea respectivelor activități în Austria.

IV. **CONCLUZII**

(99) Având în vedere factorii examinați în considerentele 2-98, ar trebui să se considere că, în ceea ce privește următoarele servicii furnizate în Austria, sunt îndeplinite condițiile expunerii directe la concurență prevăzute la articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE:

(a) serviciile de gestionare a corespondenței;

(b) serviciile cu valoare adăugată legate de mijloace electronice și furnizate integral prin astfel de mijloace;

(c) serviciile filatelice;

(d) serviciile de plată prestate în nume propriu.

([45]) Cerere, p. 25.

([46]) Decizia de punere în aplicare 2011/875/UE a Comisiei din 16 decembrie 2011 privind scutirea anumitor servicii financiare din sectorul poștal din Ungaria de la aplicarea Directivei 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO L 343, 23.12.2011, p. 77).

([47]) A se vedea nota de subsol 30.

(100) Din moment ce se consideră că este îndeplinită condiția accesului nerestricționat pe piață, Directiva 2004/17/CE nu ar trebui să se aplice atunci când entitățile contractante acordă contracte destinate să permită furnizarea, în Austria, a serviciilor enumerate în considerentul 99 literele (a)-(d) și nici atunci când se organizează concursuri în vederea exercitării unei astfel de activități în statul membru respectiv.

(101) Prezenta decizie se bazează pe situația de drept și de fapt din perioada octombrie 2013-ianuarie 2014, așa cum reiese din informațiile prezentate de Poșta austriacă și de autoritățile austriece. Aceasta poate fi revizuită în cazul în care condițiile de aplicabilitate a articolului 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu mai sunt îndeplinite ca urmare a unor schimbări semnificative survenite în situația de drept sau de fapt.

(102) Cu toate acestea, ar trebui să se considere că, în cazul altor activități care fac obiectul cererii prezentate de Poșta austriacă și care sunt desfășurate pe teritoriul Austriei, condiția expunerii directe la concurență prevăzută la articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE nu este îndeplinită.

(103) Întrucât unele servicii care fac obiectul acestei cereri intră în continuare sub incidența dispozițiilor Directivei 2004/17/CE, se reamintește că acele contracte de achiziții publice care cuprind mai multe activități ar trebui tratate în conformitate cu articolul 9 din Directiva 2004/17/CE. Acest lucru înseamnă că, atunci când o entitate contractantă este angajată în achiziții publice „mixte", adică achiziții publice utilizate atât pentru sprijinirea activităților exceptate de la aplicarea Directivei 2004/17/CE, cât și a celor care nu sunt exceptate, ar trebui să se aibă în vedere activitățile cărora contractul le este destinat în principal. În cazul unor astfel de achiziții publice mixte, atunci când scopul este în principal acela de sprijinire a unor activități care nu sunt exceptate, se aplică dispozițiile Directivei 2004/17/CE. În cazul în care este imposibil, din punct de vedere obiectiv, să se determine cărei activități îi este destinat contractul în principal, contractul se atribuie în conformitate cu normele menționate la articolul 9 alineatele (2) și (3) din Directiva 2004/17/CE.

(104) Măsurile prevăzute de prezenta decizie sunt conforme cu avizul Comitetului consultativ pentru contracte de achiziții publice,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Directiva 2004/17/CE nu se aplică contractelor acordate de entitățile contractante în scopul furnizării următoarelor servicii în Austria:

(a) servicii de gestionare a corespondenței;

(b) servicii cu valoare adăugată legate de mijloace electronice și furnizate integral prin astfel de mijloace;

(c) servicii filatelice;

(d) servicii de plată prestate în nume propriu.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Republicii Austria.

Adoptată la Bruxelles, 2 aprilie 2014.

Pentru Comisie
Michel BARNIER
Membru al Comisiei