II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 1er août 1990

relative à la prestation en Espagne de services de courrier rapide international

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

(90/456/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 90 paragraphes 1 et 3,

après avoir donné aux autorités espagnoles l'occasion de faire connaître leur point de vue concernant les griefs formulés par la Commission au sujet des articles 10 à 13 de l'ordonnance postale (Ordenanza Postal) du 19 mai 1960 et des articles 19 à 22 du règlement concernant les services postaux (Reglamento de los Servicios de Correos) du 14 mai 1964, qui régissent le monopole postal en Espagne,

considérant ce qui suit :

I. LES FAITS

La mesure en cause

(1) En vertu des dispositions des articles 10 à 13 de l'ordonnance postale adoptée par le décret n° 1113/1960 du 19 mai 1960 (1) et des articles 19 à 22 du règlement concernant les services postaux adopté par le décret n° 1653/1964 du 14 mai 1964 (2), modifié par l'arrêté ministériel du 12 juillet 1966 (3), l'Espagne interdit à toute entreprise autre que la Poste de collecter, de transporter ou de distribuer des lettres (4) — une lettre étant tout écrit personnel et actuel, y compris un document de caractère commercial, juridique ou administratif de moins de 2 kilogrammes — ainsi que des cartes postales, d'une localité à l'autre.

Cette interdiction empêche les messageries de fournir, pour les écrits ou documents définis ou considérés comme des lettres, le service de courrier rapide international, qui est réservé exclusivement à la Poste.

Les services concernés

(2) Le service postal de base et le service de courrier rapide constituent deux marchés différents. Comme il s'agit de marchés de services et non de produits, la distinction entre ces marchés ne peut reposer uniquement sur les caractéristiques des objets transportés. La différence fondamentale réside dans la valeur ajoutée par les prestataires de services au simple transport des objets en cause.

Le service postal de base consiste à transporter des envois déposés dans les boîtes aux lettres et bureaux de poste répartis sur tout le territoire, envois qui, après un tri réalisé de façon centralisée, sont déposés, à l'occasion de distributions régulières, dans les boîtes aux lettres des destinataires. On peut considérer que le service par exprès fait partie de ce service postal de base. En Espagne, la correspondance postale par exprès est régie par l'article 335 du règlement concernant les services postaux, selon lequel il s'agit d'un mode de livraison de la correspondance qui utilise les voies

(1) BOE du 15 juin 1960.
(2) BOE du 9 juin 1964.
(3) BOE du 23 juillet 1966.
(4) L'article 158 du règlement concernant les services postaux fixe à 2 kilogrammes le poids maximal des lettres, et l'article 164 dudit règlement annexé à la présente décision définit la notion de lettre.

ordinaires les plus rapides et donne lieu à une distribution spéciale ; il s'agit d'une prestation normalisée qui est rémunérée par une taxe fixe.

Outre sa plus grande rapidité par rapport au service de base, le service de courrier rapide se caractérise par tout ou partie des prestations supplémentaires suivantes, en fonction de la politique commerciale des entreprises en cause :

— garantie de livraison des envois pour une date déterminée,

— collecte des envois à domicile,

— remise au destinataire en mains propres,

— possibilité de changement de destination et de destinataire au cours du trajet,

— confirmation à l'expéditeur de la réception de son envoi,

— suivi des envois,

— traitement personnalisé des clients et prestation d'un service à la carte, en fonction des besoins.

L'argument des autorités espagnoles selon lequel le service de courrier rapide n'est pas d'une nature différente de celle des services postaux de base manque de pertinence. Même si la Poste espagnole a la possibilité de fournir les deux types de services, il n'en reste pas moins que le service de courrier rapide exige des activités supplémentaires à celles réalisées dans le cadre du service de base. Le fait qu'une seule entreprise fournisse plusieurs services ne démontre pas que ceux-ci correspondent à un marché unique.

(3) Le marché du service postal de base et celui du courrier rapide se distinguent en outre par les besoins différents auxquels ils répondent. Ces services ne sont pas interchangeables. Le service de courrier rapide répond aux besoins d'une clientèle d'affaires pour laquelle il est essentiel que les envois soient remis au destinataire dans un délai garanti. En revanche, le service de base répond aux besoins du grand public, pour lequel le prix de la prestation compte au moins autant que sa rapidité. Les prestations supplémentaires offertes par le service de courrier rapide se traduisent par un prix supérieur. En Espagne, le tarif le plus élevé pour le service de base — c'est-à-dire l'acheminement d'une lettre de 2 kilogrammes vers tout pays du monde — est de 1 260 pesetas espagnoles. En revanche, le tarif applicable à un envoi identique (lettre de 2 kilogrammes) par le service de courrier rapide de la Poste « EMS — Postal Express international », intégré au réseau « Express Mail Service International Post Corporation » (EMS-IPC), est de 3 160 pesetas pour les pays d'Europe et de 6 164 pesetas pour le reste du monde. Il convient de signaler que, à l'échelle communautaire, environ 95 % des objets sont acheminés par les administrations postales, contre 5 % pour les entreprises de courrier rapide. Néanmoins, le chiffre d'affaires des administrations postales qui monopolisent le service de base n'est que 3,5 fois supérieur à celui des entreprises de courrier rapide. Le service de base est un service de masse à faible valeur ajoutée, alors que le service de courrier rapide a un coût élevé. Dans la pratique, ces deux services ne sont pas en concurrence.

Antécédents

(4) À la suite d'une plainte du 23 juin 1987 déposée par une association d'entreprises espagnoles de messagerie et développée dans une lettre du 27 avril 1988, la Commission a exposé aux autorités espagnoles, par télex des 14 mars et 25 août 1988, les motifs avancés dans la plainte et dans la lettre qui la développait. Au vu de la réponse espagnole du 21 septembre 1988, la Commission a fait savoir aux autorités espagnoles, par télex des 25 novembre 1988 et 16 janvier 1989, que l'extension du monopole postal espagnol au service de courrier rapide international pourrait constituer une mesure d'État susceptible d'enfreindre l'article 90 paragraphe 1 du traité CEE, en relation avec l'article 86, auquel cas la Commission pourrait prendre une décision conforme à l'article 90 paragraphe 3.

Enfin, les autorités espagnoles ont communiqué leur position par lettre datée du 17 janvier 1989. À la demande de la Commission cette position a ensuite été complétée par lettres des 15 juin et 9 octobre 1989. Les arguments soutenus par lesdites autorités sont les suivants :

1) la Poste n'est pas une entreprise et, quand bien même elle en serait une, l'article 90 paragraphe 2 du traité CEE serait applicable ;

2) l'équilibre financier de la Poste serait menacé si l'on admettait la libre concurrence dans la prestation des services postaux les plus rentables tels que le courrier rapide international ;

3) il n'existe pas un marché postal spécifique de courrier rapide. (Cet argument, déjà examiné aux considérants 2 et 3, ne peut être retenu par la Commission.)

II. APPRÉCIATION JURIDIQUE

L'entreprise concernée

(5) La Poste est un organisme dépourvu de personnalité juridique indépendante qui fait partie de l'administration générale de l'État espagnol, par le biais de l'administration postale. Depuis 1981, la Poste assure, en collaboration avec d'autres administra-

tions postales, un service spécial de courrier rapide. En 1987, la Poste a conclu un accord avec les administrations postales des principaux pays européens et d'autres importants pays de l'Union postale universelle (UPU) en vue de fournir, sous le nom commercial « EMS — Postal Express international », un service de courrier rapide international dans le cadre du réseau EMS-IPC. À l'heure actuelle, ce service est offert uniquement dans les chefs-lieux des provinces et quelques autres villes importantes en Espagne.

En outre, le réseau EMS-IPC se limite aux pays les plus importants d'Europe et quelques autres pays comme le Canada et les États-Unis d'Amérique.

Ce service « EMS — Postal Express international » est destiné à la même clientèle que le service de courrier rapide offert par les entreprises privées. La Poste l'offre comme un service nouveau de haute qualité, dynamique, sûr et rapide, qui est régi par des règles spéciales qui s'écartent de celles énoncées par les actes de l'UPU. D'autre part, la Poste continue à fournir le service par exprès traditionnel moyennant le paiement de certaines taxes postales fixes.

(6) Dans la mesure où la Poste offre des services sur le marché, elle est une entreprise au sens de l'article 90 paragraphe 1 du traité ; les dispositions de la législation espagnole, citées au considérant 1 de la présente décision, qui réservent à la Poste le droit exclusif de collecter, transporter et distribuer des lettres entre des localités, constituent des mesures visées par l'article 90 paragraphe 1.

L'article 90 en liaison avec l'article 86

(7) Les entreprises auxquelles un État membre a accordé des droits exclusifs au sens de l'article 90 paragraphe 1 sont soumises aux règles de concurrence énoncées par l'article 86. Celles chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont également soumises aux dispositions de l'article 86, à moins qu'elles ne démontrent que, en vertu de l'article 90 paragraphe 2, l'application de ces règles fait échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.

L'article 90 paragraphe 1 interdit les mesures étatiques concernant les entreprises bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs dans la mesure où elles sont contraires aux règles du traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94.

Détermination du marché en cause

(8) Le marché concerné par la mesure d'État faisant l'objet de la présente décision est le marché du courrier rapide international de lettres. Il s'agit d'un marché à valeur ajoutée voisin mais distinct du service postal de base.

Le marché géographique concerné — sur lequel les conditions objectives de concurrence sont homogènes — est le territoire de l'État espagnol. Ce territoire répond au critère de « partie substantielle » énoncé à l'article 86, compte tenu de l'importance relative du marché espagnol dans la Communauté.

Existence d'une position dominante

(9) Compte tenu de l'octroi, sur tout le territoire espagnol, de droits exclusifs de collecte, transport et distribution entre localités des lettres et des cartes postales, d'installation de boîtes aux lettres et d'émission de timbres, la Poste occupe une position dominante en ce qui concerne le service postal de base.

Ces droits exclusifs, qui ont pour effet d'exclure la concurrence sur le marché réservé, donnent à la Poste la possibilité d'adopter des comportements indépendants vis-à-vis des concurrents, exclus du marché, et des consommateurs, qui ne peuvent s'adresser à aucune autre entreprise, en ce qui concerne la prestation du service de base réservé.

Abus de position dominante

(10) Constitue un abus de position dominante, au sens de l'article 86, le fait, pour une entreprise détenant une position dominante sur un marché donné, de se réserver ou de réserver à une entreprise appartenant au même groupe, sans une nécessité objective, une activité auxiliaire qui pourrait être exercée par une tierce entreprise dans le cadre des activités de celle-ci sur un marché voisin, mais distinct, au risque d'éliminer toute concurrence de la part de cette entreprise (1).

La législation espagnole — articles 10 à 13 de l'ordonnance postale du 19 mai 1960 et articles 19 à 22 du règlement du 14 mai 1964 concernant les services postaux — réserve exclusivement à la Poste, selon l'interprétation des autorités espagnoles, non seulement le service postal de base de collecte, transport et distribution de lettres entre localités, mais également le nouveau service de courrier rapide international relatif aux lettres.

(1) Arrêt de la Cour de justice du 3.10.1985, affaire 311/84, CBEM/CLT et IPB, *Recueil de la jurisprudence de la Cour* 1985, p. 3278, point 27 des motifs.

(11) La Poste espagnole fournit un service de courrier rapide international limité en ce sens qu'il ne couvre pas tout le territoire national ni tous les pays du monde. En effet, d'une part le service dans le territoire national espagnol est seulement assuré à partir des bureaux postaux de la Poste installés dans les chefs-lieux de province et dans quelques autres villes importantes. D'autre part, le réseau international de courrier rapide auquel participe la Poste espagnole, le réseau EMS-IPC, couvre seulement les pays plus importants d'Europe et quelques autres pays tels que le Canada et les États-Unis d'Amérique. Dans de telles conditions la demande de services de courrier rapide porte à porte n'est pas satisfaite à l'égard de la clientèle résidente en dehors des chefs-lieux de province et dans quelques villes importantes ni à l'égard de la clientèle résidente en pays et villes qui ne sont pas couverts par le réseau EMS-IPC. En raison du monopole dont bénéficie la Poste espagnole, aucun concurrent ne peut servir ces clients.

En outre, les usagers de services de courrier rapide international pour les envois de lettres vers ou en provenance du territoire espagnol ne peuvent pas bénéficier du choix des services fournis par d'autres entreprises de courrier rapide, qui sont concurrencées au niveau international par EMS-IPC mais qui sont exclues du marché espagnol, choix fait en fonction de leurs besoins spécifiques, des prix et de la qualité des services offerts.

En conséquence, la mesure étatique en cause, en combinaison avec le comportement de la Poste espagnole, a pour effet la limitation de l'offre et du développement technique au sens de l'article 86, ce qui constitue donc une violation de l'article 90 en liaison avec l'article 86 lettre b) du traité.

Répercussion sur les échanges entre États membres

(12) Pour considérer qu'une mesure affecte les échanges entre les États membres, il n'est pas nécessaire d'établir de façon concrète ses effets actuels sur le volume de ces échanges. Selon les termes mêmes des articles 85 et 86 du traité, il suffit que la mesure soit susceptible d'affecter le commerce entre États membres. Or, il est incontestable que la mesure d'État qui consiste à réserver en Espagne à une seule entreprise le courrier rapide international relatif aux lettres de moins de 2 kilogrammes affecte le service de courrier rapide entre États membres.

L'article 90 paragraphe 2

(13) En vertu de l'article 155 du traité, il incombe à la Commission sous le contrôle de la Cour de justice de vérifier conformément à l'article 90 paragraphe 2 du traité si la réservation de services de courrier rapide en Espagne à la Poste est nécessaire pour l'accomplissement de la mission qui lui a été confiée à l'égard de la gestion de services d'intérêt économique général. Conformément à cette disposition, les règles du traité, et en particulier celles relatives à la concurrence, sont applicables à la Poste, à moins que ces règles ne fassent échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui lui a été impartie. Il incombe à l'État membre de démontrer que l'application des règles du traité ont le cas échéant un tel effet.

L'Espagne estime que, si la libre concurrence était admise dans la prestation du service rapide de courrier international, cela mettrait en péril l'équilibre financier de la Poste, lequel est indispensable pour que celle-ci puisse accomplir la mission qui lui a été confiée. Or, en 1988, la Poste n'a transporté, dans le cadre de son service de courrier rapide international appelé « EMS — Postal Express International », que 20 000 objets, quantité qui ne représente que 0,00039 % des 5 075 millions d'objets acheminés au total par la Poste.

Actuellement, ce service de courrier rapide international fait partie du réseau EMS-IPC. Ce réseau, géré par une entreprise de droit privé, est en concurrence avec les entreprises privées de courrier international comme DHL, TNT, UPS et Federal Express dans les autres États membres. Bien que ce réseau affronte une concurrence, la croissance annuelle de ses recettes s'élève à 35 %.

En conséquence, il n'est pas démontré qu'une situation de concurrence sur le marché du courrier rapide international porte préjudice au service postal de base, ni que l'exclusion de la concurrence est indispensable à l'équilibre financier de la Poste. La nécessité d'étendre la position dominante de ce service du courrier rapide international, qui revêt une importance secondaire pour la Poste, n'est pas une nécessité objective qui justifie la suppression de la concurrence sur ce marché.

En réalité, la Poste bénéficie déjà d'avantages considérables, dans la mesure où elle a le droit exclusif d'installer des boîtes aux lettres et d'émettre des timbres ; en outre, les entreprises de transport public sont tenues de collaborer activement avec la Poste pour des raisons d'utilité publique et, comme la Poste utilise un même personnel et une même infrastructure pour les différents services, elle réalisé des économies d'échelle qui se font sentir de façon appréciable sur les tarifs.

(14) Eu égard aux développements précédents, la concurrence sur le marché du courrier rapide international ne peut représenter un obstacle à l'accomplissement des obligations de service public que le gouvernement espagnol a imposées à la Poste. Le monopole dont jouit la Poste en matière de service postal de base, que la présente décision ne met pas en cause, suffit actuellement pour garantir l'exécution des obligations de service public, sans affecter les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

Les dispositions des articles 10 à 13 de l'ordonnance postale espagnole, adoptée par décret n° 1113/1960 du 19 mai 1960 et des articles 19 à 22 du règlement concernant les services postaux espagnols, adopté par décret n° 1653/1964 du 14 mai 1964, qui réservent à la Poste le service de courrier rapide international pour la collecte, le transport et la distribution de lettres, sont incompatibles avec l'article 90 paragraphe 1 du traité CEE en liaison avec l'article 86 dudit traité.

Article 2

L'Espagne est tenue d'informer la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.

Article 3

Le royaume d'Espagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 1er août 1990.

Par la Commission

Leon BRITTAN

Vice-président

ANNEXE

Article 164 du règlement concernant les services postaux adopté par décret n° 1653/1964 du 14 mai 1964 (BOE du 9 juin 1964), modifié par l'arrêté ministériel du 12 juillet 1966 (BOE du 23 juillet 1966) :

1. Une lettre est tout envoi fermé dont le contenu n'est pas indiqué et ne peut être connu, ainsi que tout écrit ayant un caractère actuel et personnel, même si sa teneur est visible.

2. Sont notamment considérés comme lettres : les livres de commerce utilisés en tout ou en partie, les devis, les feuilles de route, les factures, les lettres de change signées, les avis de virement, les reçus, les décomptes et leurs pièces justificatives et les autres documents commerciaux, les documents des compagnies d'assurance ; les actes, certificats et dossiers divers ; les actes et instruments publics ou privés et leurs copies, les affaires criminelles et civiles, les lettres ou cartes postales retardées ; les problèmes d'échecs, les paris et les participations à des concours ; les documents du cadastre, d'immatriculation et de recensement, et les autres objets analogues.

3. Ne sont pas considérés comme des lettres même s'ils sont envoyés fermés, les petits colis et les colis postaux, ainsi que les cartes postales, même s'ils ont un caractère actuel et personnel.

   Ne sont pas non plus considérés comme des lettres, même s'ils répondent à la définition figurant au point 1, les envois auxquels la poste attribue expressément une autre classification spécifique.