II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 1° agosto 1990

relativa alla prestazione del servizio internazionale di corriere rapido in Spagna

(Il testo in lingua spagnola è il solo facente fede)

(90/456/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 90, paragrafi 1 e 3,

dopo aver offerto alle autorità spagnole l'occasione di far conoscere le proprie osservazioni in merito agli addebiti sollevati dalla Commissione relativamente agli articoli da 10 a 13 dell'ordinanza postale (Ordenanza Postal) del 19 maggio 1960 a agli articoli da 19 a 22 del regolamento concernente i servizi postali (Reglamento de los Servicios de Correos) del 14 maggio 1964, che disciplinano il monopolio delle poste in Spagna,

considerando quanto segue :

I. I FATTI

La misura oggetto della decisione

(1) In virtù degli articoli da 10 a 13 dell'ordinanza postale adottata con decreto n. 1113/1960 del 19 maggio 1960 [1] e degli articoli da 19 a 22 del regolamento concernente i servizi postali adottato con decreto n. 1653/1964 del 14 maggio 1964 [2], modificato dal decreto ministeriale del 12 luglio 1966 [3], la Spagna vieta a qualsiasi impresa diversa dalla Posta spagnola di raccogliere, trasportare e distribuire lettere [4] — intendendosi per lettera qualsiasi corrispondenza epistolare avente carattere personale e attuale, ivi compresi i documenti di carattere commerciale, giuridico o amministrativo di peso inferiore a 2 kg — nonché le cartoline postali, da una località all'altra.

Tale divieto impedisce alle imprese di corriere rapido di fornire, per la corrispondenza e i documenti definiti o considerati come lettere, il servizio di corriere rapido internazionale che resta di competenza esclusiva della Posta spagnola.

Il servizio in questione

(2) Il servizio postale di base e il servizio di corriere rapido costituiscono due mercati distinti. Trattandosi di mercati di servizi e non di prodotti, la distinzione non può basarsi unicamente sulle caratteristiche degli oggetti trasportati. La differenza fondamentale consiste nel valore aggiunto dai prestatori di servizi al semplice trasporto degli oggetti in questione.

Il servizio postale di base consiste nel trasporto di plichi postali prelevati dalle cassette delle lettere o dagli uffici postali disseminati nell'intero territorio che, una volta smistati in sede centrale, sono successivamente depositati, nel quadro di regolari tornate di distribuzione, nella cassetta delle lettere dei destinatari. Il servizio di recapito espresso può

(1) BOE del 15. 6. 1960.
(2) BOE del 9. 6. 1964.
(3) BOE del 23. 7. 1968.

(4) L'articolo 158 del regolamento sui servizi postali fissa a 2 kg il peso massimo delle lettere, mentre l'articolo 164, il cui testo è allegato alla presente decisione, definisce la nozione di lettera.

essere considerato come parte di questo servizio postale di base. In Spagna il recapito della corrispondenza per espresso è disciplinato dall'articolo 335 del regolamento sui servizi postali, in base al quale tale corrispondenza è spedita con i mezzi più rapidi normali e recapitata con mezzi speciali; si tratta di un servizio normalizzato per il quale viene riscossa una tassa fissa.

Il servizio di corriere rapido si distingue dal servizio di base oltre che per la maggiore rapidità anche per tutte o alcune delle seguenti prestazioni supplementari a seconda della politica commerciale delle imprese interessate:

— la garanzia di consegna dei plichi a una data stabilita;

— la raccolta a domicilio dei plichi;

— la consegna nelle mani del destinatario;

— la possibilità di cambiare destinazione o destinatario durante il percorso;

— la conferma al mittente del ricevimento del suo plico;

— il controllo dei plichi;

— il trattamento personalizzato e la prestazione di un servizio su misura, in funzione delle esigenze dei clienti.

La tesi sostenuta dalle autorità spagnole, secondo la quale il servizio di corriere rapido non è di natura diversa da quella dei servizi postali di base, non è pertinente. Benché la Posta spagnola abbia la possibilità di prestare i due servizi, ciò nonostante il servizio rapido richiede attività supplementari rispetto a quelle prestate nell'ambito del servizio di base. Il fatto che un'unica impresa fornisca molteplici servizi non dimostra che si tratta di un unico mercato.

(3) Il mercato del servizio postale di base e quello del corriere rapido si distinguono anche per le diverse esigenze cui rispondono. I due servizi non sono intercambiabili. Il servizio di corriere rapido soddisfa le esigenze di una clientela di affari per la quale è essenziale il recapito al destinatario entro un termine garantito. Il servizio di base è destinato invece a soddisfare il fabbisogno del grande pubblico, per il quale il prezzo della prestazione è almeno altrettanto determinante della rapidità. Le prestazioni addizionali offerte nel quadro del servizio di corriere rapido si riflettono infatti nel prezzo. In Spagna la tariffa più elevata nel servizio di base — ossia quella per il recapito di una lettera del peso di 2 kg in qualsiasi paese del mondo — è di 1 260 pesete spagnole. Invece, la tariffa applicabile alla stessa spedizione (lettera del peso di 2 kg) utilizzando il servizio di corriere rapido della Posta, EMS — Postal Express International, integrato nella rete Express Mail Service International Post Corporation (EMS-IPC), è di 3 160 pesete per l'Europa e di 6 164 pesete per il resto del mondo. Da notare che a livello comunitario il 95 % circa degli oggetti è recapitato dalle amministrazioni postali e il restante 5 % dalle imprese del servizio rapido. Ciò nonostante, il fatturato realizzato dalle amministrazioni postali che monopolizzano il servizio di base è soltanto di 3,5 volte superiore a quello delle imprese del servizio rapido. Il primo è infatti un servizio di massa a basso valore aggiunto, mentre il secondo è un servizio ad elevato valore aggiunto. I due servizi non sono, di fatto, in concorrenza fra di loro.

Antecedenti

(4) In seguito alla denuncia presentata da un'associazione di imprese spagnole di corriere rapido in data 23 giugno 1987 e completata con lettera del 27 aprile 1988, la Commissione ha informato le autorità spagnole, con telex del 14 marzo e del 25 agosto 1988, dei motivi contenuti nella denuncia nonché nella lettera suddetta. Vista la risposta spagnola del 21 settembre 1988, la Commissione ha comunicato alle autorità spagnole, con telex del 25 novembre 1988 e 16 gennaio 1989, che l'estensione del monopolio postale spagnolo al servizio di corriere rapido internazionale potrebbe costituire una misura statale incompatibile con l'articolo 90, paragrafo 1 del trattato CEE, in combinato disposto con l'articolo 86, nel qual caso la Commissione potrebbe adottare una decisione conforme all'articolo 90, paragrafo 3.

Le autorità spagnole hanno preso posizione al riguardo con lettera del 17 gennaio 1989. Su richiesta della Commissione, tale posizione è stata successivamente completata con lettere del 15 giugno e 9 ottobre 1989. Gli argomenti svolti dalle autorità spagnole sono i seguenti:

1) la Posta spagnola non è un'impresa e, anche qualora lo fosse, si applicherebbe nei suoi riguardi l'articolo 90, paragrafo 2 del trattato CEE;

2) l'equilibrio finanziario della Posta spagnola sarebbe compromesso qualora si ammettesse la libera concorrenza nella prestazione dei servizi postali più remunerativi, quali il corriere rapido internazionale;

3) non esiste un mercato postale specifico di corriere rapido. (Tale argomento, già esaminato ai precedenti numeri 2 e 3, non può essere accettato dalla Commissione).

II. VALUTAZIONE GIURIDICA

L'impresa

(5) La Posta spagnola è un organismo — privo di personalità giuridica — che fa parte dell'amministrazione generale dello Stato spagnolo attraverso l'amministrazione postale. Dal 1981, la Posta spagnola presta, in collaborazione con altre ammi-

nistrazioni postali, un servizio speciale di corriere rapido. Nel 1987, la Posta ha concluso un accordo con le amministrazioni postali dei principali paesi europei e di altri importanti paesi dell'Unione postale universale (UPU) per fornire — sotto la denominazione commerciale « EMS — Postal Express International » — un servizio di corriere rapido internazionale attraverso la rete EMS-IPC. Attualmente, tale servizio è offerto unicamente nei capoluoghi di provincia e in alcune altre città importanti della Spagna. D'altro lato, la rete EMS-IPC comprende i paesi più importanti d'Europa oltre al Canada e agli Stati Uniti d'America.

Questo servizio « EMS — Postal Express International » si rivolge alla stessa clientela del servizio di corriere rapido delle imprese private. La Posta lo offre come un servizio nuovo di alta qualità, dinamico, sicuro e rapido, sottoposto a norme speciali distinte da quelle previste dagli atti della UPU. D'altro canto, la Posta continua a prestare il servizio di corriere espresso tradizionale dietro pagamento di talune tasse postali fisse.

(6) La Posta, in quanto offre servizi sul mercato, è un'impresa ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 1 del trattato CEE; le disposizioni della legge spagnola citate al punto 1 della presente decisione, che riservano alla Posta spagnola il diritto esclusivo di raccolta, trasporto e distribuzione delle lettere tra località diverse, costituiscono misure ai sensi del citato articolo 90, paragrafo 1.

L'articolo 90 in combinato disposto con l'articolo 86

(7) Ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 1 del trattato, le imprese cui uno Stato membro riconosca diritti esclusivi in virtù di detto articolo rimangono soggette alle norme di concorrenza previste dall'articolo 86. Sono altresì soggette alle disposizioni dell'articolo 86 le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, salvo qualora dimostrino che, ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, l'applicazione di tali norme osta all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

L'articolo 90, paragrafo 1 vieta le misure statali nei confronti delle imprese che beneficiano di diritti speciali o esclusivi quando dette misure sono contrarie alle norme del trattato, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 7 e da 85 a 94.

Il mercato

(8) Il mercato interessato dalla misura statale in questione è quello del corriere rapido internazionale di lettere. Si tratta di un mercato a valore aggiunto vicino ma distinto da quello del servizio postale di base.

Il mercato geografico in questione — nel quale le condizioni di concorrenza sono omogenee — è il territorio dello Stato spagnolo. Tale territorio risponde al criterio « parte sostanziale del mercato comune » di cui all'articolo 86, data l'importanza relativa del mercato spagnolo nella Comunità.

Esistenza di una posizione dominante

(9) Avendo ottenuto su tutto il territorio spagnolo il diritto esclusivo di raccogliere, trasportare e distribuire tra località lettere e cartoline postali, di collocare cassette per le lettere e di emettere francobolli, la Posta spagnola occupa una posizione dominante nel servizio postale di base.

Detti diritti esclusivi, che hanno per effetto di eliminare la concorrenza sul mercato in questione, permettono alla Posta spagnola di adottare comportamenti indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, esclusi dal mercato, e dei consumatori che non possono rivolgersi altrove per il servizio di base.

Abuso di posizione dominante

(10) Costituisce abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 86, il fatto che un'impresa, che detenga una posizione dominante su un determinato mercato, si riservi o riservi ad un'impresa appartenente allo stesso gruppo, senza necessità obiettiva, un'attività ausiliaria che potrebbe essere svolta da una terza impresa nell'ambito delle sue attività su un mercato vicino, ma distinto, con il rischio di eliminare qualsiasi concorrenza da parte di detta impresa [1].

La legislazione spagnola — articoli da 10 a 13 dell'ordinanza postale del 19 maggio 1960 e articoli da 19 a 22 del regolamento del 14 maggio 1964 relativo ai servizi postali — riserva alla Posta spagnola, secondo l'interpretazione delle autorità spagnole, non solo il servizio postale di base per la raccolta, il trasporto e la distribuzione di lettere tra località, ma anche il nuovo servizio di corriere rapido internazionale relativo alle lettere.

[1] Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 3. 10. 1985, causa 311/84, CBEM/CLT e IPB, Raccolta 1985, pag. 3278, punto 27 della motivazione.

(11) La Posta spagnola offre un servizio di corriere rapido internazionale limitato, dato che non copre tutto il territorio nazionale né tutti i paesi del mondo. Da un lato, infatti, il servizio nel territorio nazionale spagnolo è solamente assicurato a partire degli uffici postali della Posta installati nei capoluoghi di provincia e in alcune altre città importanti. D'altro lato, il servizio internazionale di corriere rapido al quale partecipa la Posta spagnola — la rete EMS-IPC — copre solamente i paesi d'Europa più importanti e alcuni altri paesi (Canada e Stati Uniti d'America). In tali condizioni la richiesta di servizio di corriere rapido porta a porta non è soddisfatta né nei confronti della clientela residente al di fuori dei capoluoghi di provincia e di alcune città importanti, né nei confronti della clientela residente in paesi e città che non sono coperti dalla rete EMS-IPC. A motivo del monopolio di cui beneficia la Posta spagnola nessun concorrente potrà servire questi clienti.

Inoltre, gli utilizzatori di servizi di corriere rapido internazionale per gli invii di lettere verso il territorio spagnolo o da quest'ultimo provenienti non possono beneficiare della scelta — in funzione dei loro bisogni specifici, dei prezzi e della qualità dei servizi offerti — dei servizi forniti da altre imprese di corriere rapido, che, esposte alla concorrenza a livello internazionale da parte dell'EMS-IPC, sono però escluse dal mercato spagnolo.

Pertanto, la misura statale di cui trattasi, unitamente al comportamento della Posta spagnola, ha per effetto di limitare l'offerta e lo sviluppo tecnico ai sensi dell'articolo 86 e costituisce dunque violazione dell'articolo 90 in combinato disposto con l'articolo 86, lettera b) del trattato.

Conseguenze per gli scambi fra Stati membri

(12) Perché una misura sia considerata pregiudizievole al commercio tra gli Stati membri, non è necessario stabilirne concretamente gli effetti reali sul volume degli scambi. Ai sensi degli articoli 85 e 86 del trattato CEE, è sufficiente che essa sia atta a pregiudicare il commercio tra Stati membri. È innegabile che la misura statale volta a riservare, in Spagna, ad un'unica impresa il servizio di corriere rapido internazionale per le lettere di peso inferiore a 2 kg, è atta a pregiudicare il servizio di corriere rapido tra gli Stati membri.

L'articolo 90, paragrafo 2 del trattato CEE

(13) In virtù dell'articolo 155 del trattato CEE spetta alla Commissione, sotto il controllo della Corte di giustizia, verificare, in applicazione dell'articolo 90, paragrafo 2 del trattato CEE, se riservare i servizi di corriere rapido alla Posta spagnola sia necessario all'adempimento della missione affidatale per quanto riguarda la gestione di servizi di interesse economico generale. Conformemente a detta disposizione la Posta è soggetta alle norme del trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione affidatale. Ove occorra, l'onere della prova che l'applicazione delle norme del trattato produce tale effetto incombe allo Stato membro.

La Spagna ritiene che qualora si ammettesse la libertà di concorrenza nella prestazione del servizio di corriere rapido internazionale, ciò comprometterebbe l'equilibrio finanziario della Posta, equilibrio che è indispensabile perché possa svolgere la missione affidatale. Nell'ambito del suo servizio di corriere rapido internazionale denominato EMS, la Posta ha trasportato nel 1988 soltanto 20 000 oggetti, ossia una quantità pari allo 0,00039 % su un totale di 5 075 milioni di oggetti da essa trasportati.

Attualmente, questo servizio di corriere rapido internazionale fa parte della rete (EMS-IPC). La rete, gestita da un'impresa privata, è in concorrenza con imprese private di corriere rapido quali DHL, TNT, UPS e Federal Express. Benché operi in condizioni di concorrenza, la rete registra un incremento annuo delle entrate del 35 %.

Non è quindi provato che una situazione di concorrenza nel mercato del corriere rapido internazionale comprometta il servizio postale di base, né che l'esclusione della concorrenza sia una misura decisiva per l'equilibrio finanziario della Posta. La necessità di estendere la posizione dominante di detto servizio al mercato del corriere rapido internazionale, di importanza secondaria per la Posta spagnola, non costituisce una necessità obiettiva tale da giustificare l'eliminazione della concorrenza su detto mercato.

In realtà, la Posta gode già di vantaggi non trascurabili grazie al diritto esclusivo di collocare cassette per le lettere e di emettere francobolli; inoltre, le imprese di trasporto pubblico hanno l'obbligo di collaborare attivamente con la Posta per motivi di utilità pubblica e, poiché la Posta utilizza lo stesso personale e le stesse infrastrutture per i vari servizi, essa realizza economie di scala che si ripercuotono in maniera sensibile sulle tariffe.

(14) Ciò premesso, la concorrenza sul mercato del corriere rapido internazionale non può costituire un ostacolo all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico che il governo spagnolo ha imposto alla Posta. Il monopolio che la Posta detiene per il servizio postale di base, e che non è rimesso in causa dalla presente decisione, è attualmente sufficiente per garantire l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico senza pregiudicare gli scambi in misura contraria all'interesse della Comunità,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le disposizioni degli articoli da 10 a 13 dell'ordinanza postale spagnola, adottata con decreto n. 1113/1960, del 19 maggio 1960, e gli articoli da 19 a 22 del regolamento relativo ai servizi postali spagnoli, adottato con decreto n. 1653/1964, del 14 maggio 1964, che riservano alla Posta spagnola il servizio di corriere rapido internazionale di raccolta, trasporto e distribuzione delle lettere, sono incompatibili con l'articolo 90, paragrafo 1 del trattato CEE in combinato disposto con l'articolo 86.

Articolo 2

La Spagna comunica alla Commissione, entro un termine di due mesi a decorrere dalla notifica della presente decisione, le misure adottate per conformarvisi.

Articolo 3

Il Regno di Spagna è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 1° agosto 1990.

Per la Commissione

Leon BRITTAN

Vicepresidente

ALLEGATO

Articolo 164 del regolamento relativo ai servizi postali approvato con decreto n. 1653/1964, del 14 maggio 1964 (BOE del 9 giugno 1964), modificato dal decreto ministeriale del 12 luglio 1966 (BOE del 23 luglio 1966).

1. Per lettera si intende qualsiasi invio chiuso il cui contenuto non sia indicato e non possa essere individuato, nonché qualsiasi invio aperto contenente comunicazioni di carattere attuale e personale.

2. Tra gli invii, si considerano come lettere in particolare i libri contabili utilizzati in tutto o in parte, i preventivi, le bollette di spedizione, le fatture, le cambiali, gli avvisi di pagamento, le ricevute, i conti e relativi giustificativi, nonché altri documenti commerciali, i documenti delle compagnie di assicurazione; gli atti, certificati e fascicoli vari; gli atti e strumenti pubblici o privati e relative copie, le cause penali e civili, le lettere o cartoline postali in ritardo; i problemi di scacchi, scommesse e partecipazioni a concorsi; i documenti del catasto, di immatricolazione e di censimento ed altri oggetti analoghi.

3. Non sono considerati come lettere, benché siano inviati chiusi, i pacchetti e i pacchi postali nonché le cartoline postali anche se hanno un carattere attuale e personale.

Infine non sono considerati come lettere, benché rispondano alla definizione di cui al punto 1, gli invii ai quali la Posta spagnola attribuisce espressamente un'altra classificazione specifica.