II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 1 de Agosto de 1990

relativa à prestação de serviços de correio rápido internacional em Espanha

(Apenas faz fé o texto em língua espanhola)

(90/456/CEE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e, nomeadamente, os nºs 1 e 3 do seu artigo 90º,

Após ter dado oportunidade às autoridades espanholas de apresentarem as suas observações sobre as acusações formuladas pela Comissão relativas aos artigos 10º a 13º do regulamento postal (« Ordenanza Postal »), de 19 de Maio de 1960, e aos artigos 19º a 22º do regulamento relativo aos serviços postais (« Reglamento de los Servicios de Correos »), de 14 de Maio de 1964, que regem o monopólio dos serviços postais em Espanha,

considerando o seguinte :

I. OS FACTOS

A medida em causa

(1) Por força do disposto nos artigos 10º a 13º do regulamento postal adoptado pelo Decreto nº 1113/1960, de 19 de Maio de 1960 (1), e nos artigos 19º a 22º do regulamento relativo aos serviços postais adoptado pelo Decreto nº 1653/1964, de 14 de Maio de 1964 (2), com a redacção que lhe foi dada pela portaria de 12 de Julho de 1966 (3), a Espanha proíbe a qualquer empresa que não os Correios de recolher, transportar ou distribuir cartas (4) — entendendo-se por carta qualquer escrito pessoal, incluindo qualquer documento de carácter comercial, jurídico ou administrativo — de menos de dois quilogramas bem como postais, de uma localidade para outra.

Esta proibição impede as empresas de envio de mensagens de prestarem, relativamente aos escritos ou documentos definidos ou considerados como cartas, o serviço de correio rápido internacional que está reservado aos correios.

Serviço abrangido pela decisão

(2) O serviço postal compreende dois mercados : o serviço postal de base e o serviço de correio rápido. Como se trata de mercados de serviços e não de produtos, a distinção entre estes mercados não se pode basear unicamente nas características dos objectos transportados. A diferença fundamental reside no valor acrescentado pelos prestadores de serviços ao simples transporte dos objectos em causa.

O serviço postal de base consiste no transporte das remessas depositadas nos marcos e estações de correios existentes em todo o território, remessas essas que, após uma triagem realizada de modo centralizado, são depositadas, através de distribuições regulares, nas caixas de correio dos destinatários. O serviço de correio expresso pode ser considerado como fazendo parte deste serviço postal de base. Em Espanha, a correspondência postal por correio expresso é regida pelo artigo 335º do regulamento relativo aos serviços postais, segundo o

(1) BOE de 15 de Junho de 1960.
(2) BOE de 9 de Junho de 1964.
(3) BOE de 23 de Julho de 1966.
(4) O artigo 158º do regulamento relativo aos serviços postais fixa em dois quilogramas o peso máximo das cartas e o artigo 164º do referido regulamento, anexo à presente decisão, define a noção de carta.

qual se trata de um modo de entrega da correspondência que utiliza as vias normais mais rápidas, originando uma distribuição especial; trata-se duma prestação normalizada que é remunerada por uma taxa fixa.

Além da sua maior rapidez no transporte em relação ao serviço de base, o serviço de correio rápido caracteriza-se pela totalidade ou parte das prestações suplementares seguintes, em função da política comercial das empresas em causa:

— garantia de entrega das expedições, em data certa,

— recolha das remessas ao domicílio,

— entrega por mão própria ao destinatário,

— possibilidade de alteração de destino e de destinatário no decurso do trajecto,

— confirmação ao remetente da recepção da sua remessa,

— acompanhamento das remessas,

— tratamento personalizado dos clientes e prestação dum serviço específico, em função das necessidades.

A este respeito, não colhe o argumento das autoridades espanholas segundo o qual o serviço de correio rápido não tem natureza diferente dos serviços postais de base. Mesmo tendo os Correios espanhóis a possibilidade de prestar os dois tipos de serviços, não é menos verdade que o serviço de correio rápido exige actividades suplementares às realizadas no âmbito do serviço de base. O facto de uma única empresa prestar diversos serviços não significa que estes correspondam a um mercado único.

(3) O mercado do serviço postal de base e o do correio rápido distinguem-se, além disso, pelas necessidades diferentes a que dão resposta. Estes serviços não são intermutáveis. O serviço de correio rápido dá resposta às necessidades de uma clientela de negócios para a qual é essencial que as remessas sejam entregues ao destinatário num prazo garantido. Pelo contrário, o serviço de base dá resposta às necessidades do público em geral, para o qual o preço da prestação conta pelo menos tanto como a sua rapidez. As prestações suplementares proporcionadas pelo serviço de correio rápido traduzem-se por um preço superior. Em Espanha, a tarifa mais elevada para o serviço de base — isto é, a entrega de uma carta de dois quilogramas em qualquer país do mundo — é de 1 260 pesetas espanholas. Em contrapartida, a tarifa aplicável a uma remessa idêntica (carta de dois quilogramas) pelo serviço de correio rápido dos Correios — EMS-Postal Express International, integrado na rede Express Mail Service — International Post Corporation (EMS — IPC) — eleva-se a 3 160 pesetas espanholas para os países da Europa e a 6 164 pesetas para o resto do mundo. Convém assinalar que, à escala comunitária, cerca de 95 % dos objectos são encaminhados pelo serviço de base, contra 5 % pelo serviço de correio rápido. No entanto, o volume de negócios do serviço de base é apenas 3,5 vezes superior ao do serviço de correio rápido. Com efeito, o serviço de base é um serviço de massa, de reduzido valor acrescentado, enquanto o serviço de correio rápido apresenta um custo elevado. Na prática, estes dois serviços não são concorrentes.

Antecedentes

(4) Na sequência de uma denúncia de 23 de Junho de 1987, apresentada por uma associação de empresas de envio de mensagens e desenvolvida numa carta de 27 de Abril de 1988, a Comissão expôs às autoridades espanholas, por telexes de 14 de Março e 25 de Agosto de 1988, os motivos alegados na denúncia e na carta que a desenvolveu. Face à resposta espanhola de 21 de Setembro de 1988, a Comissão anunciou às autoridades espanholas, por telexes de 25 de Novembro de 1988 e 16 de Janeiro de 1989, que a extensão do monopólio postal espanhol ao serviço de correio rápido internacional podia constituir uma medida estatal susceptível de infringir o nº 1 do artigo 90º do Tratado CEE, conjugado com o artigo 86º, caso em que a Comissão poderia tomar uma decisão nos termos do nº 3 do artigo 90º.

Finalmente, as autoridades espanholas comunicaram a sua posição, por carta de 17 de Janeiro de 1989. A pedido da Comissão, esta posição foi posteriormente completada por cartas de 15 de Junho e de 9 de Outubro de 1989. Os argumentos defendidos pelas referidas autoridades são os seguintes:

1. Os Correios não são uma empresa e, mesmo que o fossem, seria aplicável o nº 2 do artigo 90º do Tratado CEE.

2. O equilíbrio financeiro dos Correios seria ameaçado, no caso de se admitir a livre concorrência na prestação dos serviços postais mais rentáveis, como o correio rápido internacional.

3. Não existe um mercado postal específico de correio rápido (Este argumento, já analisado nos pontos 2 e 3 supra, não pode ser admitido pela Comissão).

II. APRECIAÇÃO JURÍDICA

A empresa em causa

(5) Os Correios são um organismo sem personalidade jurídica independente, que fazem parte da administração geral do Estado espanhol por intermédio da administração postal. Desde 1981, os Correios asseguram, em colaboração com outras administrações postais, um serviço especial de correio rápido. Em 1987, os Correios concluíram um acordo com as

administrações postais dos principais países europeus e outros importantes países da União Postal Universal com vista a prestar, sob a denominação comercial EMS-Postal Express International, um serviço de correio rápido internacional no âmbito da rede Express Mail Service — International Post Corporation (EMS-IPC). Neste momento, este serviço é prestado unicamente nas capitais das províncias e nalgumas cidades importantes de Espanha.

Além disso, a rede EMS-IPC limita-se aos países mais importantes da Europa e a alguns outros países, como o Canadá e os Estados Unidos da América.

Este serviço EMS — Postal Express International dirige-se à mesma clientela que o serviço de correio rápido prestado pelas empresas privadas. Os Correios prestam-no como um serviço novo de elevada qualidade, dinâmico, seguro e rápido, que se rege por normas especiais, que se afastam das referidas nos textos da UPU. Por outro lado, os Correios continuam a prestar o serviço por correio expresso tradicional mediante pagamento de determinadas taxas postais fixas.

(6) Na medida em que os Correios prestam serviços no mercado são uma empresa, na acepção do nº 1 do artigo 90º do Tratado CEE ; o disposto na legislação espanhola, referido no ponto 1 da presente decisão, que reserva aos Correios o direito exclusivo de recolher, transportar e distribuir cartas entre localidades, corresponde às medidas referidas no nº 1 do artigo 90º

O artigo 90º conjugado com o artigo 86º

(7) Nos termos do nº 1 do artigo 90º do Tratado CEE, as empresas a que o Estado-membro concedeu direitos exclusivos na acepção do referido artigo, estão sujeitas às regras de concorrência constantes do artigo 86º do Tratado. As empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral estão igualmente submetidas ao disposto no artigo 86º, a menos que demonstrem que, por força do nº 2 do artigo 90º, a aplicação destas regras constitui obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada.

O nº 1 do artigo 90º proíbe as medidas estatais aplicáveis às empresas que beneficiam de direitos especiais ou exclusivos, na medida em que são contrárias às regras do Tratado, nomeadamente as previstas nos artigos 7º e 85º a 94º, ambos incluídos.

Determinação do mercado em causa

(8) O mercado afectado pela medida estatal que é objecto da presente decisão é o mercado do correio rápido internacional de cartas. Trata-se de um mercado de valor acrescentado próximo, mas distinto, do serviço postal de base.

O mercado geográfico em causa — no qual as condições objectivas de concorrência são homogéneas — é o território do Estado espanhol. Este território preenche o critério de « parte substancial » referido no artigo 86º, tendo em conta a importância relativa do mercado espanhol na Comunidade.

Existência de uma posição dominante

(9) Tendo em conta a concessão, em todo o território espanhol, de direitos exclusivos de recolha, transporte e distribuição entre localidades das cartas e dos postais, de instalação de marcos de correio e de emissão de selos, os Correios ocupam uma posição dominante no que respeita ao serviço postal de base.

Estes direitos exclusivos, que têm por efeito excluir a concorrência no mercado reservado, dão aos Correios a possibilidade de adoptar comportamentos independentes face aos concorrentes, excluídos do mercado, e aos consumidores, que não se podem dirigir a nenhuma outra empresa no que se refere à prestação do serviço de base reservado.

Abuso de posição dominante

(10) Constitui um abuso de posição dominante, na acepção do artigo 86º, o facto de uma empresa detentora de uma posição dominante num mercado determinado se reservar, ou reservar a uma empresa pertencente ao mesmo grupo, sem ser objectivamente necessário, uma actividade auxiliar que poderia ser exercida por uma empresa terceira, no âmbito das actividades desta última, num mercado próximo mas distinto, tendo como consequência eliminar toda a concorrência por parte desta empresa terceira (1).

A legislação espanhola — artigos 10º a 13º do regulamento postal de 19 de Maio de 1960 e artigos 19º a 22º do regulamento de 14 de Maio de 1964, relativo aos serviços postais — reserva aos Correios, segundo a interpretação das autoridades espanholas, não apenas o serviço postal de base de recolha, transporte e distribuição de cartas entre localidades, mas igualmente o novo serviço de correio rápido internacional relativo às cartas.

(1) Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de Outubro de 1985, proferido no processo 311/84, CBEM/CLT e IPB, « Colectânea da Jurisprudência do Tribunal » 1985, página 3278, fundamento nº 27.

(11) Os Correios espanhóis oferecem um serviço de correio rápido international, restrito no sentido em que não cobre todo o território nacional nem todos os países do mundo. Efectivamente, por um lado, o serviço no território nacional espanhol encontra-se unicamente assegurado a partir das estações postais dos Correios instaladas nas capitais provinciais e em algumas outras cidades importantes enquanto que, por outro lado, a rede internacional de correio rápido na qual participam os Correios espanhóis — a rede EMS-IPC (Express Mail Services-International Post Corporation) — abrange unicamente os países mais importantes da Europa e alguns outros países (Canadá e Estados Unidos da América). Em tais circunstâncias, a procura de serviços de correio rápido porta a porta não se encontra satisfeita face à clientela residente fora das capitais provinciais e daqueloutras cidades principais, bem como, ainda, face à clientela residindo em países e cidades não cobertas pela rede EMS-IPC. Em consequência do monopólio de que beneficiam os Correios espanhóis, nenhum concorrente pode servir aqueles clientes.

Adicionalmente, e para as expedições de cartas dirigidas ao, ou provenientes do, território espanhol, os usuários de correio rápido internacional não podem beneficiar da escolha de serviços fornecidos por outras empresas de correio rápido que, a nível internacional, são concorrenciadas pela Express Mail Services — International Post Corporation mas que são excluídas do mercado espanhol, uma escolha feita em função das respectivas necessidades específicas, dos preços e da qualidade dos serviços oferecidos.

Como consequência, a medida estatal em causa, combinada com o comportamento dos Correios espanhóis, tem por efeito a limitação da oferta e do desenvolvimento técnico no sentido dado pelo artigo 86º, constituindo assim uma violação ao artigo 90º em ligação com a alínea b) do artigo 86º do Tratado CEE.

Repercussão nas trocas comerciais entre Estados-membros

(12) Para considerar que uma medida afecta as trocas comerciais entre os Estados-membros, não é necessário determinar concretamente os seus efeitos reais sobre o volume destas trocas. Mesmo nos termos dos artigos 85º e 86º do Tratado CEE, basta que a medida seja susceptível da afectar o comércio entre os Estados-membros. Ora, é incontestável que a medida estatal que consiste em reservar em Espanha, a uma única empresa, o correio rápido internacional relativo às cartas de menos de dois quilogramas, afecta o serviço de correio rápido entre Estados-membros.

Nº 2 do artigo 90º

(13) Por força do artigo 155º do Tratado CEE, incumbe à Comissão, sob controlo do Tribunal de Justiça, nos termos do nº 2 do artigo 90º do Tratado CEE, determinar o que são serviços de interesse económico geral na gestão confiada aos Correios. Em conformidade com esta disposição, as regras do Tratado e, nomeadamente, as regras relativas à concorrência, aplicam-se aos Correios, a não ser que constituam obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. Incumbe ao Estado-membro provar que a aplicação das regras do Tratado produzem, se for caso disso, um tal efeito.

A Espanha considera que se a livre concorrência fosse admitida na prestação do serviço de correio rápido internacional, o equilíbrio financeiro dos Correios, indispensável ao cumprimento da missão que lhes foi confiada, seria ameaçado. Ora, em 1988, os Correios só transportaram, no âmbito do seu serviço do correio rápido internacional designado « EMS — Postal Express International », 20 mil objectos, quantidade que representa apenas 0,00039 % dos 5 075 milhões de objectos transportados no total pelos Correios.

Actualmente, este serviço de correio rápido internacional faz parte da rede « Express Mail Service-International Post Corporation » (EMS-IPC). Esta rede, gerida por uma empresa de direito privado, está em concorrência com as empresas privadas de correio internacional, como a DHL, TNT, UPS e Federal Express. Ainda que esta rede tenha concorrência, o crescimento anual das suas receitas eleva-se a 35 %.

Por conseguinte, não está demonstrado que uma situação de concorrência no mercado do correio rápido internacional prejudique o serviço postal de base, nem que a exclusão da concorrência seja indispensável ao equilíbrio financeiro dos Correios. A necessidade de alargar a posição dominante deste serviço ao mercado do correio rápido internacional, que reveste uma importância secundária para os Correios, não é uma necessidade objectiva, que justifique a supressão da concorrência neste mercado.

Efectivamente, os Correios já beneficiam de vantagens consideráveis, na medida em que têm o direito exclusivo de instalar marcos de correio e de emitirem selos ; além disso, as empresas de transporte público são obrigadas a colaborar activamente com os Correios por razões de utilidade pública e, como os Correios utilizam o mesmo pessoal e as mesmas infra-estruturas nos diferentes serviços, esta empresa realiza economias de escala que se repercutem de forma considerável nas tarifas.

(14) Tendo em conta o que precede, a concorrência no mercado do correio rápido internacional não pode representar um obstáculo ao cumprimento das obrigações de serviço público que o Governo espanhol impôs aos Correios. O monopólio dos Correios em matéria de serviço postal de base, que a presente decisão não põe em causa, basta para garantir actualmente a execução das obrigações de serviço público, sem afectar as trocas comerciais numa medida contrária ao interesse da Comunidade,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

As disposições dos artigos 10º a 13º do regulamento postal espanhol adoptado pelo Decreto nº 1113/1960, de 19 de Maio de 1960, e dos artigos 19º a 22º do regulamento relativo aos serviços postais espanhóis, adoptado pelo Decreto nº 1653/1964, de 14 de Maio de 1964, que reservam aos Correios o serviço de correio rápido internacional para a recolha, transporte e distribuição de cartas, são incompatíveis com o nº 1 do artigo 90º do Tratado CEE, conjugado com o artigo 86º do mesmo Tratado.

Artigo 2º

A Espanha informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, das medidas tomadas para lhe dar cumprimento.

Artigo 3º

O Reino de Espanha é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 1 de Agosto de 1990.

Pela Comissão

Leon BRITTAN

Vice-Presidente

ANEXO

Artigo 164º do regulamento relativo aos serviços postais adoptado pelo Decreto 1653/1964, de 14 de Maio de 1964 (BOE de 9 de Junho de 1964), com a redacção que lhe foi dada pela portaria de 12 de Julho de 1966 (BOE de 23 de Julho de 1966).

1. Uma carta é uma remessa fechada, cujo conteúdo não é indicado e não pode ser conhecido, bem como qualquer documento escrito com um carácter actual e pessoal, mesmo se o seu teor for visível.

2. São consideradas cartas, nomeadamente: os livros de comércio utilizados no todo ou em parte, orçamentos, guias de marcha, facturas, letras assinadas, notas de transferências financeiras, recibos, listas de despesas e respectivos documentos justificativos e outros documentos comerciais, e documentos das companhias de seguros: documentos, certificados e processos diversos; documentos e instrumentos públicos ou privados e respectivas cópias, processos criminais e civis, cartas ou postais atrasados; problemas de xadrez, apostas e participações em concursos; documentos de cadastro, de registo e de recenseamento e outros objectos análogos.

3. Não são consideradas cartas, mesmo quando enviadas fechadas, as pequenas encomendas e as encomendas postais, bem como os postais, mesmo com um carácter actual e pessoal.

   Também não são consideradas cartas, mesmo que correspondam à definição constante do ponto 1, as remessas a que os Correios atribuam expressamente uma outra classificação específica.