

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 6 août 2007

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

[notifiée sous le numéro C(2007) 3700]

(Les textes en langues finnoise et suédoise sont les seuls faisant foi.)

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

(2007/564/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

entreprise, d'entreprise à entreprise et d'entreprise à particulier);

vu le traité instituant la Communauté européenne,

b) services de publipostage avec adresse;

vu la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ⁽¹⁾, et notamment son article 30, paragraphes 4 et 6,

c) services de publipostage sans adresse;

vu la demande présentée par la Finlande par courrier électronique le 9 février 2007,

d) services intérieurs et internationaux de colis ordinaires d'entreprise à entreprise;

après consultation du comité consultatif en matière de marchés publics,

e) services intérieurs et internationaux de colis ordinaires d'entreprise à particulier;

considérant ce qui suit:

f) services intérieurs et internationaux de colis ordinaires de particulier à particulier et de particulier à entreprise;

I. LES FAITS

g) services intérieurs et internationaux de colis express et par messagerie;

(1) Le 9 février 2007, la Finlande a transmis à la Commission par courrier électronique une demande en application de l'article 30, paragraphe 4, de la directive 2004/17/CE. La Commission a demandé des informations complémentaires par courriers électroniques en date du 21 mars 2007, du 18 avril 2007 et du 15 mai 2007, informations que les autorités finlandaises ont communiquées par courriers électroniques en date du 4 avril 2007, du 24 avril 2007 et du 16 mai 2007.

h) distribution matinale de journaux;

(2) La demande déposée par la Finlande pour le compte de Suomen Posti Oyj, qui porte depuis le 1^{er} juin 2007 le nom de Itella Oyj (ci-après dénommée «la poste finlandaise»), concerne certains services postaux ainsi que certains services autres que postaux en Finlande, à l'exclusion des Îles Åland. Les services décrits dans la demande sont les suivants:

i) distribution standard de journaux;

a) services intérieurs et internationaux de courrier avec adresse (de particulier à particulier, de particulier à

j) services des marchandises légères (également dénommés services d'envois individuels) et services de fret;

k) services de dépôt;

l) logistique contractuelle;

m) solutions globales de publipostage;

n) services d'impression;

o) services de gestion des données;

p) services des transactions électroniques;

⁽¹⁾ JO L 134 du 30.4.2004, p. 1. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2006/97/CE (JO L 363 du 20.12.2006, p. 107).

q) services de philatélie.

- (3) La demande est accompagnée des conclusions de l'autorité nationale indépendante, le Kilpailuvirasto/Konkurrensvetket (autorité finlandaise en matière de concurrence) qui, d'une part, ne voit «aucune raison particulière de s'opposer à l'octroi de la dérogation visée à l'article 30...», tout en indiquant par ailleurs qu'«il faut rappeler que la poste finlandaise occupe encore une position de force sur le marché dans son cœur de métier, à savoir la collecte et la distribution des lettres, paquets et autres objets adressés, malgré l'ouverture de la totalité du secteur postal à la concurrence en Finlande dès 1994 en application de la loi sur les opérations postales. Néanmoins, aucune concurrence n'est apparue dans le cœur de métier de la poste finlandaise...».
- (7) Bien qu'il se puisse envisager des définitions plus étroites du marché dans certains cas, la définition précise du marché en cause peut être laissée ouverte aux fins de la présente décision, en ce qui concerne plusieurs des services énumérés dans la demande déposée par la Finlande, si bien que le résultat de l'analyse demeure inchangé, que l'on considère une définition étroite ou une définition large.
- (8) La présente décision est sans préjudice de l'application des règles de concurrence.

II. CADRE JURIDIQUE

- (4) L'article 30 de la directive 2004/17/CE dispose que les marchés destinés à permettre la prestation d'une activité relevant du champ d'application de la directive ne sont pas soumis aux dispositions de cette directive si, dans l'État membre où l'activité est exercée, elle est directement exposée à la concurrence sur des marchés dont l'accès n'est pas limité. L'exposition directe à la concurrence est évaluée sur la base de critères objectifs, en tenant compte des caractéristiques spécifiques du secteur concerné. L'accès au marché est réputé non limité si l'État membre a mis en œuvre et a appliqué les dispositions de la législation communautaire applicable en l'espèce concernant l'ouverture totale ou partielle du secteur en cause.

- (5) La Finlande ayant transposé et mis en œuvre la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service⁽¹⁾, l'accès au marché est réputé non restreint conformément à l'article 30, paragraphe 3, premier alinéa, de la directive 2004/17/CE. L'exposition directe à la concurrence sur un marché donné doit être évaluée sur la base de différents indicateurs dont aucun n'est déterminant en soi.

- (6) Eu égard aux marchés concernés par la présente décision, la part de marché des principaux acteurs sur un marché donné constitue un critère à prendre en considération. La concentration sur ces marchés constitue un autre critère important. Les conditions variant entre les différentes activités concernées par la présente décision, l'examen de la situation concurrentielle doit tenir compte des différentes situations sur les différents marchés.

III. ÉVALUATION

Services non couverts par la directive 2004/17/CE

- (9) Conformément à l'article 6, paragraphe 2, point c), de la directive 2004/17/CE, les services logistiques tels que le dépôt et la logistique contractuelle, et les services à valeur ajoutée tels que les services d'impression, de gestion de données et de transactions électroniques sont couverts par cette directive à la condition qu'ils soient fournis par des entités qui fournissent également des services postaux au sens de l'article 6, paragraphe 2, point b), de la directive 2004/17/CE. Conformément aux informations disponibles à la Commission, cette condition n'étant pas remplie en Finlande en ce qui concerne les services de dépôt, d'impression, de gestion des données et de transactions électroniques, la directive 2004/17/CE ne s'applique pas à la fourniture de ces services en Finlande.

Services auxquels l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne s'applique pas

Services des lettres adressées

- (10) En ce qui concerne les lettres de particuliers (de particulier à particulier et de particulier à entreprise, en service intérieur et international), la poste finlandaise détient 100 % du marché. Pour les lettres d'entreprises, sa part de marché est estimée entre 85 % (pour les lettres d'entreprise à entreprise, en service intérieur et international) et 95 % (pour les lettres d'entreprise à particulier, en service intérieur et international), aucun de ses concurrents n'obtenant une part de marché supérieure à 10 %. Selon les informations disponibles, les parts de marché de la poste finlandaise pour les services internationaux de lettres adressées (à l'envoi et à la réception) sont les mêmes que pour les services intérieurs. Selon les autorités finlandaises, ces services sont directement exposés à la concurrence, en premier lieu, du fait de la pression concurrentielle tenant à la possibilité de remplacer les services de lettres «traditionnelles» sur papier par l'emploi des moyens de communications électroniques (courrier électronique, textos) et, en second lieu, du fait que l'accès

⁽¹⁾ JO L 15 du 21.1.1998, p. 14. Directive modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1).

sans restriction au marché l'expose à la concurrence d'éventuels nouveaux venus. En ce qui concerne le remplacement des lettres traditionnelles, il faut remarquer que, conformément aux règles de concurrence de la CE, il convient d'analyser ce point notamment sur la base des caractéristiques des produits, de leur prix et des barrières associées au passage aux produits de remplacement potentiels. Il semble que les caractéristiques du courrier papier et des communications électroniques diffèrent sensiblement, et qu'il existe un obstacle important au passage de l'un aux autres⁽¹⁾. Il ressort de ces observations que les communications électroniques relèvent d'un marché différent et ne peuvent donc exercer une concurrence directe sur les services de lettres de la poste finlandaise. En outre, il semblerait que le principal effet de l'utilisation accrue du courrier électronique soit une réduction importante de la taille globale du marché du courrier papier, plutôt que son ouverture à la concurrence. Ainsi, selon les informations communiquées, la réaction de la poste finlandaise face à la promotion commerciale accrue de la facturation électronique par les banques finlandaises a été d'offrir ses propres services électroniques, sans prendre aucune initiative concernant les communications «traditionnelles» sur papier. En second lieu, eu égard à la concurrence potentielle, il est frappant d'observer que l'ensemble du secteur postal est ouvert à la concurrence depuis 1994, et que les concurrents de la poste finlandaise n'ont à ce jour acquis collectivement qu'une part de marché tout juste égale à 15 %, même dans les segments les plus concurrentiels (services intérieurs et internationaux des lettres d'entreprise à entreprise). Rien ne donne à penser que la concurrence potentielle jouera un rôle important dans un avenir prévisible. En suivant les conclusions de l'autorité nationale indépendante Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (l'autorité finlandaise en matière de concurrence), il convient de conclure que les services examinés ici ne sont pas directement exposés à la concurrence en Finlande. L'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne s'applique donc pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de ces activités en Finlande.

Services de publipostage

- (11) En ce qui concerne le publipostage, la poste finlandaise détient une part de marché estimée à 90 %, aucun de ses concurrents n'ayant obtenu une part estimée supérieure à 10 %. Au vu de la forte concentration sur ce marché et en l'absence de tout autre indicateur contraire, il convient de conclure que les services de publipostage ne sont pas directement exposés à la concurrence en Finlande. L'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne s'applique donc pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de cette activité en Finlande.

⁽¹⁾ Par exemple, environ un tiers des ménages finlandais ne disposent pas d'une connexion à internet. En outre, la part de la population finlandaise qui n'a pas accès au courrier électronique à domicile est selon les données disponibles «supérieure à la moitié», ce qui signifie que plus de la moitié des personnes n'ont pas accès au courrier électronique chez elles.

Services intérieurs et internationaux de colis grand public standard (de particulier à particulier et de particulier à entreprise)

- (12) En ce qui concerne ces services, la position de la poste finlandaise est très forte, avec une part de marché estimée à 80 %⁽²⁾. La part de marché du plus gros concurrent (le seul notable) de la poste finlandaise représente la quasi-totalité des 20 % restants⁽³⁾. En suivant les conclusions de l'autorité finlandaise en matière de concurrence, il convient de conclure que la catégorie de services examinée ici n'est pas directement exposée à la concurrence en Finlande. L'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne s'applique donc pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de ces activités en Finlande.

Distribution matinale de journaux

- (13) Il s'agit de la distribution chaque matin, sept jours par semaine, des journaux paraissant au moins trois fois par semaine. En ce qui concerne ce service, la poste finlandaise détient une part de marché estimée à près des trois quarts (74 %), celle de son plus gros concurrent se situant autour de 10 %. Au vu de la part de marché élevée détenue par la Finlande, et inversement de la part relativement faible revenant à son plus gros concurrent, il convient de conclure que la livraison matinale de journaux n'est pas directement exposée à la concurrence en Finlande. L'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne s'applique donc pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de cette activité en Finlande.

Distribution standard de journaux

- (14) Avec une part de marché de 100 %, la poste finlandaise est le seul fournisseur de ces services. La distribution de ces journaux ayant lieu en même temps et empruntant les mêmes canaux que ceux utilisés pour la distribution du courrier évoqué au considérant 10, la même conclusion s'applique en ce qui concerne la situation concurrentielle, en particulier du fait que les caractéristiques différentes des journaux et des communications électroniques sont encore plus manifestes en l'espèce. Pour ces raisons, il convient de conclure que la distribution standard de journaux n'est pas directement exposée à la concurrence en Finlande. L'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne s'applique pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de cette activité en Finlande.

⁽²⁾ La part de marché estimée de la poste finlandaise reste inchangée, à savoir 80 %, que les marchés soient définis comme de particulier à particulier ou de particulier à entreprise, et que l'on considère uniquement les services intérieurs ou les services internationaux.

⁽³⁾ En d'autres termes, la part de ce concurrent atteint à peine un quart de celle de la poste finlandaise.

Solutions globales concernant le publipostage

- (15) Selon la notification et les informations complémentaires soumises par les autorités finlandaises, des solutions globales concernant le publipostage prennent la forme de différentes combinaisons de services tels que les services d'impression, d'adressage et de ciblage, de reproduction et de retour d'information (électronique) combinés à des services de publipostage avec ou sans adresse⁽¹⁾. La combinaison particulière de services est fonction de la demande des clients. Considérées isolément, les parts de marché détenues par la poste finlandaise pour certains des services qui pourraient être combinés au sein d'une «solution globale» varient considérablement: pour le publipostage avec adresse: 90 %; pour le publipostage sans adresse: 41 %; pour les services d'imprimerie: 36 %; pour les services de gestion de données (qui englobent les services de retour d'information): 4 %. Cela donne à penser que la situation concurrentielle ne saurait être la même quelle que soit la combinaison de services retenue. En outre, le publipostage sans adresse peut être considéré comme directement exposé à la concurrence, alors que tel n'est pas le cas pour le publipostage avec adresse. Comme il est difficile de déterminer quels services pourraient être groupés en cas de demande d'un ou plusieurs clients, toute décision concernant le régime juridique applicable à ces solutions globales serait entachée d'une importante incertitude juridique. Dans ces conditions, les solutions globales en ce qui concerne le publipostage telles que définies dans la notification finlandaise ne peuvent faire l'objet d'une décision en application de l'article 30 de la directive 2004/17/CE en qualité de catégorie unique de services.

Services auxquels l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE s'applique

Services de publipostage sans adresse

- (16) La part de ce marché détenue par la poste finlandaise est estimée à 41 %. Étant donné le degré de concentration sur ce marché, où le plus gros concurrent détient une part estimée à environ 30 %, il convient de considérer ces facteurs comme indiquant une exposition directe à la concurrence.

Services intérieurs et internationaux de colis ordinaires d'entreprise à entreprise

- (17) La part de ce marché détenue par la poste finlandaise s'élève à 35 % environ. Selon les informations disponibles, la part de marché de la poste finlandaise pour les

services internationaux est inférieure à celle pour les services intérieurs, de l'ordre de 13 à 15 %. Étant donné que les parts de marché des deux principaux concurrents sur les services intérieurs totalisent 28 %, une proportion voisine de la part détenue par la poste finlandaise, l'activité apparaît donc directement exposée à la concurrence.

Services intérieurs et internationaux de colis ordinaires d'entreprise à particulier

- (18) La part de marché de la poste finlandaise pour les services intérieurs est estimée à 63 %, ce qui est relativement élevé en soi. Selon les informations disponibles, la part de marché de la poste finlandaise pour les services internationaux est inférieure à celle pour les services intérieurs, de l'ordre de 13 à 15 %. Toutefois, à 37 % pour les services intérieurs, la part estimative du plus gros concurrent s'élève à plus de la moitié de celle de la poste finlandaise, un niveau où l'on peut considérer qu'il est possible d'exercer une pression concurrentielle notable sur la poste finlandaise. Ces facteurs sont donc à considérer comme des indices de l'exposition directe à la concurrence.

Services intérieurs et internationaux de colis express et par messagerie

- (19) Sur ce marché, la poste finlandaise n'occupe pas la première place, sa part étant estimée à 10 %, plusieurs fois inférieure à celle de son principal concurrent, qui détient un tiers, voire la moitié du marché. Ces facteurs sont donc à considérer comme des indices de l'exposition directe à la concurrence dans ce segment.

Services des marchandises légères et services de fret

- (20) Sur le marché des services des marchandises légères, défini comme le transport d'envois séparés dans des unités de transport de 35 à 2 500 kg, et sur le marché du fret, défini comme les services de transport de cargaisons plus importantes, comprises entre 2 500 et 5 000 kg ou au-dessus de 5 000 kg, la poste finlandaise détient une part estimée à 6,7 % pour les marchandises légères et à 1,7 % pour le fret. Ces parts sont plusieurs fois inférieures aux parts agrégées des deux principaux

⁽¹⁾ Les informations complémentaires communiquées indiquent également le développement du contenu publicitaire parmi les services qui pourraient relever des «solutions globales concernant le publipostage». Toutefois, ces services ne constituant pas une activité correspondant à l'article 6 de la directive 2004/17/CE et n'étant pas proposés par la poste finlandaise ni par ses filiales, ils n'ont pas été pris en considération.

concurrents. Sur le marché des marchandises légères, les deux principaux concurrents détiennent des parts estimées à 51 % et à 30 %, soit au total 81 %. Sur le marché du fret, les deux plus gros concurrents contrôlent ensemble 92 % du marché (80 % et 12 %). Il convient de considérer ces facteurs comme indiquant une exposition directe à la concurrence.

Logistique contractuelle

- (21) Comme indiqué au considérant 9, la logistique contractuelle, c'est-à-dire la logistique sous-traitée et les services associés de gestion de données, d'application et de consultation, est couverte par la directive 2004/17/CE seulement dans la mesure où ces services sont fournis par une entité fournissant également des services postaux au sens de l'article 6, paragraphe 2, point b). Selon les informations disponibles, la poste finlandaise est la seule entité dans ce cas présente sur ce marché en Finlande. La part de ce marché détenue par la poste finlandaise est négligeable, à peine 1 %. On peut considérer que cela indique une exposition directe à la concurrence.

Services de philatélie

- (22) Outre la poste finlandaise, qui émet les timbres en Finlande (à l'exclusion des Îles Åland), deux autres catégories d'acteurs sont présents sur le marché des services de philatélie: les vendeurs de timbres et les salles de vente aux enchères (philatéliques). La poste finlandaise détient une part du marché global des services de philatélie en Finlande, qu'ils soient fournis par des vendeurs ou des salles des ventes, estimée à 50 %, alors que les parts des deux principaux vendeurs totalisent 20 %, et que les parts des deux principales salles des ventes s'élèvent ensemble à 12 %. Les parts de ces quatre acteurs totalisent 32 %, soit plus de la moitié de la part détenue par la poste finlandaise (50 %). En outre, si les services offerts par les vendeurs et les salles des ventes sont considérés séparément, la part estimative agrégée des deux principaux acteurs pour chacune des catégories est sensiblement plus élevée. Dans le cas des vendeurs, elle est alors de 55 % du marché de la vente des timbres, et pour les salles des ventes, elle est de 75 % du marché des enchères philatéliques. Il convient donc de considérer ces facteurs comme indiquant une exposition directe à la concurrence pour les services de philatélie, que le marché soit considéré dans son ensemble, ou en séparant la vente des timbres et les enchères philatéliques.

IV. CONCLUSIONS

- (23) Au vu des facteurs examinés dans les considérants 9 à 22, la condition d'exposition directe à la concurrence énoncée à l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE doit être considérée comme remplie en Finlande, à l'exclusion des Îles Åland, en ce qui concerne les services suivants:

- a) publipostage sans adresse;
- b) services intérieurs et internationaux de colis ordinaires d'entreprise à entreprise;
- c) services intérieurs et internationaux de colis ordinaires d'entreprise à particulier;
- d) services intérieurs et internationaux de colis express et par messagerie;
- e) services des marchandises légères (également dénommés services des envois individuels) et services de fret;
- f) logistique contractuelle;
- g) services de philatélie.

- (24) La condition de l'accès sans restriction au marché étant réputée satisfaite, la directive 2004/17/CE ne doit pas s'appliquer lorsque des pouvoirs adjudicateurs attribuent des marchés destinés à permettre la prestation des services énumérés aux points a) à g) du considérant 23 en Finlande, à l'exclusion des Îles Åland, ni lorsqu'ils organisent des concours en vue de l'exercice d'une telle activité dans ce même pays.

- (25) La présente décision est fondée sur la situation juridique et factuelle de février à mai 2007, telle qu'elle ressort des informations transmises par la République de Finlande. Elle pourra être révisée si, par suite de changements significatifs dans la situation juridique ou dans les faits, les conditions d'applicabilité de l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE ne sont plus remplies,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La directive 2004/17/CE ne s'applique pas aux marchés attribués par des pouvoirs adjudicateurs dans le but d'assurer la prestation en Finlande, à l'exclusion des Îles Åland, des services énumérés ci-après:

- a) publipostage sans adresse;

- b) services intérieurs et internationaux de colis ordinaires d'entreprise à entreprise;
- c) services intérieurs et internationaux de colis ordinaires d'entreprise à particulier;
- d) services intérieurs et internationaux de colis express et par messagerie;
- e) services des marchandises légères (également dénommés services des envois individuels) et services de fret;
- f) logistique contractuelle;
- g) services de philatélie.

Article 2

La République de Finlande est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 6 août 2007.

Par la Commission

Charlie McCREEVY

Membre de la Commission
