

II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 1. august 1990

om ydelse af international kurer-tjeneste i Spanien

(Kun den spanske udgave er autentisk)

(90/456/EØF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE
FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, særlig artikel 90, stk. 1 og 3,

efter at have givet de spanske myndigheder lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger til de klagepunkter, Kommissionen har fremført over for artikel 10 til 13 i postdekret (Ordenanza Postal) af 19. maj 1960 og artikel 19 til 22 i anordning om postbefordring (Reglamento de los Servicios de Correos) af 14. maj 1964, der regulerer postmonopolet i Spanien, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFREMSTILLING

Beskrivelse af den statslige foranstaltning

- (1) Ifølge artikel 10 til 13 i postdekretet, der blev vedtaget ved dekret nr. 1113/1961 af 19. maj 1960⁽¹⁾, og artikel 19 til 22 i anordningen om postbefordring, som blev vedtaget ved dekret nr. 1653/1964 af 14. maj 1964⁽²⁾, senere ændret ved ministeriel bekendtgørelse af 12. juli 1966⁽³⁾, er det i Spanien forbudt for enhver anden virksomhed end

postvæsenet at indsamle, befordre og omdele breve (*) — hvorved forstås alle former for adresse-rede, skriftlige meddelelser, herunder også forret-nings- og retsdokumenter samt administrative skrivelser — på under 2 kg samt postkort.

For alle forsendelser, der defineres eller betragtes som breve, er private kurer-virksomheder således afskåret fra at yde international kurer-tjeneste, som er forbeholdt postvæsenet.

De omhandlede ydelser

- (2) Markedet for almindelig postbefordring og markedet for kurer-tjeneste udgør to forskellige markeder. Da der er tale om markeder for tjeneste-ydelser og ikke for almindelige varer, kan sond-ingen mellem de to markeder ikke udelukkende foretages på grundlag af arten af de befordrede genstande. Den væsentligste forskel ligger derimod i den værditilvækst, der tilføres ydelsen i forhold til den grundlæggende ydelse, der blot består i at befordre de pågældende forsendelser.

Almindelig postbefordring består i at befordre forsendelser fra postkasser og postkontorer spredt over hele området, som efter en central sortering afleveres i modtagernes brevkasser under regelmæs-sige postomdelinger. Eksprespostbefordring kan anses at indgå i den almindelige postbefordring. I

(¹) BOE af 15. 6. 1960.

(²) BOE af 9. 6. 1964.

(³) BOE af 23. 7. 1963.

(*) I artikel 158 i anordningen om postbefordring fastsættes mak-simalvægten for breve til 2 kg, og i samme anordnings artikel 164, som er gengivet i bilaget til denne beslutning, defineres, hvad der forstås ved et brev.

Spanien er eksprespostbefordring underlagt bestemmelserne i artikel 335 i anordningen om postbefordring, ifølge hvilke ekspresforsendelser ekspederes via de hurtigste af de gængse befordringsmåder og udbringes ved særlig omdeling; der er tale om en standardiseret ydelse, for hvilken der betales et fast gebyr.

Kurertjeneste kendetegnes ikke alene ved at være hurtigere end almindelig postbefordring, men også ved at der tilbydes supplerende ydelser, som alt efter de pågældende kurervirksomheders forretningspolitik kan omfatte:

- garanteret ovebringelse af post til modtager på en bestemt angiven dato
- afhentning hos afsender
- direkte overbringelse til modtager
- muligheder for at ændre bestemmelsessted eller modtager under befordringen
- kvittering for modtagelsen
- konstant opsyn med forsendelserne
- personlig kundebetjening og mulighed for at variere tjenesteydelsen efter den enkelte kundes behov.

De spanske myndigheders påstand om, at kurertjeneste ikke adskiller sig fra almindelig postbefordring, kan ikke godtages. Selv om det spanske postvæsen har mulighed for at tilbyde begge former for ydelser, ændrer det dog intet ved, at ydelse af kurertjeneste er forbundet med andre aktiviteter ud over dem, der udføres ved almindelig postbesørgelse. Den omstændighed, at én og samme virksomhed tilbyder flere forskellige slags ydelser, er ikke bevis for, at der kun er tale om ét enkelt marked.

- (3) Markedet for almindelig postbesørgelse adskiller sig desuden fra markedet for kurertjeneste i kraft af, at de to former for postbefordring dækker forskellige behov. Disse ydelser er ikke indbyrdes substituerbare. Kurertjeneste er rettet mod erhvervs kunder, for hvem det er væsentligt, at modtageren får forsendelsen inden for en garanteret frist. Almindelig postbesørgelse er derimod rettet mod den brede offentlighed, for hvem ydelsens pris har mindst lige så stor betydning som hurtigheden. De merydelser, der tilbydes ved kurertjeneste, afspejles også i en højere pris. I Spanien ligger den højeste takst for almindelig postbesørgelse — dvs. forsendelse af et brev på 2 kg til et hvilket som helst land i verden — på 1 260 pta. Derimod ligger taksterne for en tilsvarende forsendelse (et brev på 2 kg) besørget af postvæsenets kurerposttjeneste, EMS — Postal Express International, som indgår i nettet Express Mail Service International Post Corporation (EMS — EPC), på 3 160 pta. for forsendelser til europæiske lande og på 6 164 pta. til lande uden for Europa. Det bemærkes, at på EF-plan befordres

95 % af alle forsendelser af postvæsenet, medens kurertjeneste kun tegner sig for 5 %. Postvæsenet, som har et monopol inden for almindelig postbefordring, har en omsætning, der imidlertid kun er 3,5 gange større end omsætningen inden for kurertjeneste. Dette hænger sammen med, at almindelig postbefordring er en masseydelse med lav værditilvækst, medens der anvendes højere takster for kurertjeneste. I praksis konkurrerer disse to former for postbefordring ikke indbyrdes.

Sagens hidtidige forløb

- (4) Den 23. juni 1987 indgav en spansk sammenslutning af kurertjenestevirksomheder en klage til Kommissionen, som blev nærmere uddybet i en skrivelse af 27. april 1988, og Kommissionen underrettede ved telex af 14. marts og 25. august 1988 de spanske myndigheder om de påstande, der blev fremsat i klagen og i den efterfølgende skrivelse. Efter gennemgang af de spanske myndigheders svar af 21. september 1988 meddelte Kommissionen dem ved telex af 25. november 1988 og 16. januar 1989, at udvidelsen af det spanske postmonopol til også at omfatte international kurertjeneste var en statslig foranstaltning, som muligvis var i strid med EØF-Traktatens artikel 90, stk. 1, sammenholdt med artikel 86, og at Kommissionen i så fald ville vedtage en beslutning herom med hjemmel i artikel 90, stk. 3.

De spanske myndigheder underrettede endelig ved skrivelse dateret 17. januar 1989 Kommissionen om deres synspunkter. På Kommissionens opfordring uddybede de spanske myndigheder dernæst disse synspunkter ved skrivelser af 15. juni og 9. oktober 1989. De spanske myndigheder anførte følgende argumenter:

- 1) postvæsenet er ikke en virksomhed, men skulle det blive betragtet som en virksomhed, ville EØF-Traktatens artikel 90, stk. 2, finde anvendelse
- 2) postvæsenets økonomiske ligevægt ville blive bragt i fare, hvis der blev åbnet op for fri konkurrence inden for de mest rentable postydelser, såsom international kurertjeneste
- 3) der findes ikke noget særskilt marked for kurertjeneste. (Dette argument godtages ikke af Kommissionen, som allerede nævnt under nr. 2 og 3).

II. RETLIG VURDERING

Virksomheden

- (5) Det spanske postvæsen har ikke status som selvstændig juridisk person, men indgår via postadministrationen i den spanske statsforvaltning. Postvæsenet har siden 1981 i samarbejde med andre post-

forvaltninger drevet en særlig kurer-tjeneste. I 1987 indgik postvæsenet med postforvaltningerne i de største europæiske lande og andre af Verdenspostforeningens medlemslande en aftale om under handelsnavnet EMS — Postal Express International at yde international kurer-tjeneste inden for EMS-IPC-nettet. Denne kurer-tjeneste tilbydes for øjeblikket kun i provinshovedstæderne og nogle af de øvrige største byer.

Desuden opererer EMS-IPC-nettet udelukkende i de største europæiske lande og visse andre lande såsom Canada og USA.

EMS — Postal Express International er rettet mod samme kundekreds som de private virksomheders kurer-tjeneste. Denne kurer-tjeneste markedsføres af postvæsenet som en ny, sikker og hurtig ydelse af høj kvalitet, der er underlagt særlige regler, som ikke er de samme som dem, der er vedtaget af Verdenspostforeningen. I øvrigt varetager postvæsenet fortsat traditionel eksprespostbefordring mod visse faste gebyrer.

- (6) I det omfang, hvor postvæsenet tilbyder tjenesteydelser på markedet, må det betragtes som en virksomhed, jf. EØF-Traktatens artikel 90, stk. 1; de under nr. 1 i denne beslutning nævnte bestemmelser i den spanske lovgivning, der giver postvæsenet eneret på at indsamle, befordre og omdele breve, må betragtes som foranstaltninger som omhandlet i artikel 90, stk. 1.

Artikel 90 sammenholdt med artikel 86

- (7) I henhold til Traktatens artikel 90, stk. 1, er de virksomheder, som en medlemsstat har indrømmet eksklusive rettigheder som omhandlet i samme artikel, underlagt konkurrencereglerne i Traktatens artikel 86. Også virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, er underlagt bestemmelserne i artikel 86, medmindre de kan godtgøre, at anvendelsen af disse bestemmelser retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem, jf. artikel 90, stk. 2.

Artikel 90, stk. 1, forbyder statslige foranstaltninger, som vedrører virksomheder, der drager fordel af særlige eller eksklusive rettigheder, for så vidt disse er i strid med Traktatens bestemmelser, navnlig de i artikel 7 og 85 til 94 nævnte.

Det relevante marked

- (8) Det marked, der berøres af den her omhandlede statslige foranstaltning, er markedet for international kurerbefordring af breve. Dette marked er beslægtet med markedet for almindelig postbefordring, men adskiller sig dog fra dette.

Det berørte geografiske marked — dvs. det marked, hvor der objektivt set hersker ensartede konkurrencevilkår — er hele den spanske stats område. Dette område opfylder væsentlighedskriteriet i artikel 86 i kraft af det spanske markeds relative andel af Fællesskabet.

Dominerende stilling

- (9) I kraft af sin eneret på at indsamle, befordre og omdele breve og postkort og på at opstille postkasser og udstede frimærker indtager postvæsenet en dominerende stilling på markedet for almindelig postbefordring.

Disse enerettigheder, som udelukker enhver konkurrence på dette marked, giver postvæsenet mulighed for at føre en helt uafhængig forretningspolitik over for konkurrenterne, der er udelukket fra at operere på dette marked, og over for forbrugerne, der med hensyn til almindelig postbefordring er henvist til kun at benytte postvæsenet.

Misbrug af dominerende stilling

- (10) Det er misbrug af en dominerende stilling, jf. artikel 86, at en virksomhed, som har en dominerende stilling på et bestemt marked, uden at det objektivt set er nødvendigt, forbeholder sig selv eller en virksomhed i samme koncern forberedende arbejdsopgaver, som kan udføres af en tredje virksomhed inden for dennes erhvervsområde på et beslægtet, men selvstændigt marked, med fare for, at enhver konkurrence fra denne virksomheds side bliver udelukket⁽¹⁾.

Den spanske lovgivning — artikel 10 til 13 i postdekret af 19. maj 1960 og artikel 19 til 22 i anordning om postbefordring af 14. maj 1964 — giver, ifølge de spanske myndigheders fortolkning, postvæsenet eneret på ikke alene at varetage almindelig postbefordring, dvs. indsamle, befordre og omdele breve, men også på at varetage den nye internationale kurerbefordring af breve.

⁽¹⁾ Domstolens dom af 3. 10. 1985, sag 311/84, CBEM/CLT og IPB, Sml. 1985, s. 3 278, præmis 27.

- (11) Det spanske postvæsen yder international kurertjeneste, som er begrænset for så vidt, at den hverken dækker hele Spanien eller alle lande i verden. På den ene side inden for den spanske stats område tilbydes denne ydelse kun af postkontorer i provinshovedstæderne og visse andre større byer. På den anden side dækker det internationale kurertjenesten (EMS-IPC), som det spanske postvæsen er medlem af, udelukkende de største europæiske lande og visse andre lande (Canada og USA). Herved dækkes efterspørgslen for dør-til-dør eksprespostbefordring hverken for kunder med bopæl uden for provinshovedstæderne og de få andre større byer eller for kunder med bopæl i lande eller byer, som ikke betjenes af EMS-IPC-nettet. På grund af det spanske postvæsens monopol kan konkurrenter ikke tilbyde at betjene disse kunder.

Hertil kommer, at brugere af international ekspreskurerbefordring af breve til eller fra den spanske stats område er forhindret i at vælge ydelser, der tilbydes af andre kurerselskaber, som konkurrerer med EMS-IPC på internationalt plan, men er udelukket fra det spanske marked, selv om deres ydelser måtte være bedre egnet til at dække brugerens specifikke behov og krav med hensyn til priser og kvalitet.

Følgelig begrænser den omhandlede statslige foranstaltning sammen med det spanske postvæsens praksis udbuddet og den tekniske udvikling efter artikel 86 og udgør således en overtrædelse af artikel 90, jf. artikel 86, litra b), i Traktaten.

Påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater

- (12) For at en foranstaltning kan anses at påvirke samhandelen mellem medlemsstater, skal der ikke nødvendigvis føres konkret bevis for, at den faktisk påvirker handelsstrømmene i den nuværende situation. I henhold til selve formuleringen i EØF-Traktatens artikel 85 og 86 er det tilstrækkeligt at påvise, at den vil kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Og det kan ikke bestrides, at en statslig foranstaltning, som indebærer, at ydelse af international kurertjeneste i forbindelse med breve på under 2 kg i Spanien forbeholdes en enkelt virksomhed, kan påvirke ydelsen af kurertjeneste mellem medlemsstater.

Artikel 90, stk. 2

- (13) Med forbehold for Domstolens prøvelsesret skal Kommissionen i henhold til EØF-Traktatens artikel 155 tage stilling til, hvad der inden for

rammerne af de opgaver, postvæsenet har fået overdraget, skal betragtes som værende tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, jf. Traktatens artikel 90, stk. 2. Ifølge denne bestemmelse finder Traktatens bestemmelser, og specielt konkurrence-reglerne, anvendelse på postvæsenet, medmindre de retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet det. Det er vedkommende medlemsstat, der skal bevise, at anvendelsen af Traktatens bestemmelser vil have denne virkning.

Spanien har anført, at hvis der blev åbnet op for konkurrence inden for ydelse af international kurertjeneste, ville det skade postvæsenets økonomiske balance, som er af afgørende betydning for, at postvæsenet kan opfylde de opgaver, det har fået betroet. I 1988 befordrede postvæsenet imidlertid kun 20 000 forsendelser inden for sin internationale kurertjeneste, EMS — Postal Express International, hvilket kun svarer til 0,00039 % af de ialt 5 075 000 000 forsendelser, postvæsenet besørgede.

Denne internationale kurertjeneste indgår i øjeblikket som led i EMS-IPC-nettet. Dette net, som administreres af en privatretlig virksomhed, konkurrerer med private kurervirksomheder som DHL, TNT, UPS og Federal Express. Selv om dette net således må konkurrere med andre virksomheder, har det haft en årlig indtægtsstigning på 35 %.

Der er således ikke ført bevis for, at konkurrence på markedet for international kurertjeneste kan skade den almindelige postbefordring, eller at det er afgørende nødvendigt for postvæsenets økonomiske ligevægt, at denne konkurrence udelukkes. Nødvendigheden af at udvide den dominerende stilling, postvæsenet indtager inden for almindelig postbefordring, til også at omfatte international kurertjeneste, som kun har sekundær betydning for postvæsenet, er ikke nogen objektiv nødvendighed, som kan retfærdiggøre, at konkurrencen på dette marked udelukkes.

Postvæsenet råder i realiteten allerede over ikke ubetydelige fordele; idet det har eneret på at opstille postkasser og udstede frimærker; desuden har offentlige transportvirksomheder ud fra samfundsmæssige hensyn pligt til aktivt at samarbejde med postvæsenet, og postvæsenet kan desuden opnå stordriftsfordele ved at benytte samme personale og samme infrastrukturer til forskellige ydelser, hvilket kan få væsentlig indvirkning på taksterne.

- (14) Det må i betragtning af ovenstående fastslås, at konkurrence på markedet for international kurer-tjeneste ikke kan udgøre nogen hindring for, at postvæsenet kan opfylde de samfundsnyttige opgaver, som den spanske regering har overdraget det. Postvæsenets monopol på almindelig postbefordring, som ikke anfægtes af denne beslutning, er for øjeblikket tilstrækkelig til at sikre, at det kan opfylde sine samfundsmæssige opgaver uden at påvirke samhandelen på en måde, der er i strid med Fællesskabets interesser —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING :

Artikel 1

Bestemmelserne i artikel 10 til 13 i det spanske postdekret, vedtaget ved dekret nr. 1113/1960 af 19. maj 1960, og artikel 19 til 22 i anordningen om postbefordring, vedtaget ved dekret nr. 1653/1964 af 14. maj 1964, som

forbeholder postvæsenet retten til at yde international kurer-tjeneste med indsamling, befordring og omdeling af breve, er uforenelige med EØF-Traktatens artikel 90, stk. 1, sammenholdt med Traktatens artikel 86.

Artikel 2

Den spanske regering underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om de foranstaltninger, den har truffet for at efterkomme den.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 1. august 1990.

På Kommissionens vegne

Leon BRITTAN

Næstformand

BILAG

Artikel 164 i anordning om postbefordring, vedtaget ved dekret nr. 1653/1964 af 14. maj 1964 (BOE af 9. juni 1964), som ændret ved ministeriel bekendtgørelse af 12. juli 1966 (BOE af 23. juli 1966):

1. Ved et brev forstås enhver lukket forsendelse, hvis indhold ikke er angivet og ikke kan konstateres, samt enhver skriftlig meddelelse af personlig karakter, selv om forsendelsens indhold er synligt.
2. Som breve betragtes også forsendelser indeholdende helt eller delvis brugte forretningsbøger, overslag, fragsedler, fakturaer og regninger, signerede veksler, overførselsadviser, kvitteringer, udregninger og bilag samt andre forretningspapirer, forsikringsdokumenter, forskellige retsdokumenter, attester og certifikater, straffe- og civilretlige dokumenter, forsinkede breve eller postkort, skakopgaver, væddemålskuponer og løsninger til konkurrencer, matrikel- og registreringsdokumenter samt tilsvarende forsendelser.
3. Som breve betragtes ikke småpakker og postpakker som postkort, selv om de fremsendes i lukket forsendelse eller har aktuel og personlig karakter.

Som breve betragtes desuden heller ikke forsendelser, som postvæsenet udtrykkeligt har givet anden klassificering, selv om de opfylder definitionen under punkt 1.
