

# AFGØRELSER

## KOMMISSIONENS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

af 2. april 2014

**om undtagelse af visse tjenester i postsektoren i Østrig fra anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester**

(meddelt under nummer C(2014) 2093)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2014/184/EU)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester <sup>(1)</sup>, særlig artikel 30, stk. 5 og 6, og

ud fra følgende betragtninger:

### I. SAGSFREMSTILLING

- (1) Den 1. oktober 2013 fremsendte Österreichische Post AG (herefter kaldet »det østrigske postvæsen«) en anmodning til Kommissionen pr. e-mail i henhold til artikel 30, stk. 5, i direktiv 2004/17/EF. I overensstemmelse med artikel 30, stk. 5, første afsnit, i nævnte direktiv informerede Kommissionen de østrigske myndigheder herom ved brev af 18. oktober 2013. Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger fra de østrigske myndigheder pr. e-mail den 5. december 2013 og fra ansøgeren i e-mails af 4. november 2013, 28. november 2013, 10. januar 2014 og 13. januar 2014. Der blev modtaget yderligere oplysninger fra de østrigske myndigheder pr. e-mail den 18. december 2013 og fra ansøgeren pr. e-mail henholdsvis den 8. november 2013, 2. december 2013 og 14. januar 2014.
- (2) Anmodningen vedrører visse posttjenester samt visse andre tjenester end posttjenester, som det østrigske postvæsen leverer på Østrigs område. De pågældende tjenester er beskrevet på følgende måde i anmodningen:
  - a) posttjenester for adresserede breve mellem erhvervs-kunder (i det følgende benævnt »B2B«) og mellem erhvervs-kunder og privatkunder (i det følgende benævnt »B2C«) på nationalt plan (»indenlandsk« og »indadgående«)
  - b) posttjenester for adresserede breve mellem privatkunder (i det følgende benævnt »C2C«) og mellem privatkunder og erhvervs-kunder (i det følgende benævnt »C2B«) på nationalt plan (»indenlandsk« og »indadgående«)
  - c) posttjenester for adresserede internationale (»udadgående«) breve B2B og B2C (i det følgende benævnt »B2X«) såvel som C2B og C2C (i det følgende benævnt »C2X«)
  - d) posttjenester for adresserede reklamebreve på nationalt og internationalt plan
  - e) posttjenester for adresseløse reklamebreve på nationalt og internationalt plan
  - f) posttjenester for adresserede og adresseløse aviser

<sup>(1)</sup> EUT L 134 af 30.4.2004, s. 1.

- g) forvaltningstjenester vedrørende mailroom
- h) værdiforøgende tjenester i forbindelse med elektroniske medier og som udelukkende udføres gennem sådanne medier
- i) filateli — særlige frimærker
- j) finansielle tjenesteydelser.

## II. RETSGRUNDLAG

- (3) I henhold til artikel 30 i direktiv 2004/17/EF er kontrakter, der indgås med henblik på at muliggøre udøvelse af de aktiviteter, som direktivet finder anvendelse på, ikke underlagt direktivet, hvis den pågældende aktivitet i den medlemsstat, hvor den udøves, er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår på markeder, hvortil adgangen er fri. Om en aktivitet er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår, afgøres på grundlag af objektive kriterier under hensyntagen til den pågældende sektors særlige kendetegn. Adgangen til et marked betragtes som fri, hvis medlemsstaten har gennemført og anvender den relevante EU-lovgivning om åbning af en given sektor eller en del heraf. Lovgivningen er anført i bilag XI til direktiv 2004/17/EF, som for posttjenesters vedkommende henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF <sup>(2)</sup>.
- (4) Østrig har gennemført og anvender direktiv 97/67/EF, ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF <sup>(3)</sup> og 2008/6/EF <sup>(4)</sup>. Ingen af de tjenester, som er berørt af denne anmodning, var eneretsområder på tidspunktet for fremsættelsen af anmodningen. Da Østrig har nået den grad af markedsåbning, som den i bilag XI til direktiv 2004/17/EF opførte lovgivning indeholder bestemmelser om, bør markedsadgangen anses for at være fri, jf. artikel 30, stk. 3, første afsnit, i nævnte direktiv.
- (5) Om en aktivitet er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår, afgøres på grundlag af en række forskellige kriterier, hvoraf intet i sig selv er afgørende. Hvad angår de markeder, der er omfattet af denne beslutning, er hovedaktørernes markedsandel på et givet marked et af de kriterier, som bør tages i betragtning. Et andet kriterium kunne være koncentrationsgraden på disse markeder. Da de forskellige aktiviteter, der er omfattet af nærværende afgørelse, ikke er underlagt samme betingelser, bør der ved undersøgelsen af konkurrencesituationen tages hensyn til de forskellige forhold på de forskellige markeder.
- (6) Selv om snævrere eller bredere markedsafgrænsning kan overvejes i visse tilfælde, kan den nøjagtige afgrænsning af det relevante marked stå åben i denne afgørelse i det omfang resultatet af analysen bliver det samme, uanset om der anvendes en snæver eller bred afgrænsning.
- (7) Denne afgørelse indskrænker ikke anvendelsen af konkurrencereglerne. Navnlig svarer de kriterier og den metode, der anvendes til at vurdere, om en aktivitet er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår, i henhold til artikel 30 i direktiv 2004/17/EF ikke nødvendigvis til dem, der anvendes til at foretage en vurdering efter traktatens artikel 101 eller 102 eller Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 <sup>(5)</sup>.

## III. VURDERING

- (8) Det bør erindres, at målet med nærværende afgørelse er at fastslå, om de tjenester, der er omfattet af anmodningen, er undergivet konkurrencevilkår i et sådant omfang (på markeder, hvortil der er fri adgang, jf. artikel 30 i direktiv 2004/17/EF), at det også ved fravær af de disciplinerende detaljerede kontraktregler i direktiv 2004/17/EF sikres, at kontrakter vedrørende udøvelsen af de berørte aktiviteter vil blive indgået på en gennemsigtig, ikke-diskriminerende måde på grundlag af kriterier, der gør det muligt for køberne at finde den løsning, som generelt er den økonomisk mest fordelagtige.

<sup>(2)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet (EFT L 15 af 21.1.1998, s. 14).

<sup>(3)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF af 10. juni 2002 om ændring af direktiv 97/67/EF for så vidt angår yderligere åbning af Fællesskabets marked for posttjenester (EFT L 176 af 5.7.2002, s. 21).

<sup>(4)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008 om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet (EUT L 52 af 27.2.2008, s. 3).

<sup>(5)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser («EF-fusionsforordningen») (EUT L 24 af 29.1.2004, s. 1).

- (9) I denne forbindelse skal det erindres, at de definerede produktmarkeder generelt er kendetegnet ved at have adskillige aktører. Ifølge de foreliggende oplysninger er ud af disse operatører dog kun det østrigske postvæsen en ordregivende myndighed, jf. direktiv 2004/17/EF. Indkøb foretaget af det østrigske postvæsens konkurrenter med henblik på udøvelse af de aktiviteter, der er berørt af denne afgørelse, er ikke omfattet af bestemmelserne i direktiv 2004/17/EF. Følgelig vil markedsanalysen i forbindelse med denne afgørelse, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, ikke fokusere på den generelle konkurrence på et givet marked, men det vil derimod blive vurderet, hvorvidt det østrigske postvæsens aktiviteter er undergivet almindelige konkurrencevilkår på markeder, hvortil adgangen ikke er begrænset.
- (10) Kommissionen har løbende haft den praksis <sup>(6)</sup>, at markedet for postudbringning og alle segmenter heraf er af national karakter. Denne segmentering er hovedsageligt baseret på det forhold, at sådanne tjenester leveres på nationalt plan. Ansøgerens holdning er i overensstemmelse med denne Kommissionspraksis.
- (11) I betragtning af, at der for postudbringnings vedkommende ikke er tegn på en større eller mindre geografisk rækkevidde af markedet, anses det relevante geografiske marked, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, for at være Østrigs område, når det skal vurderes, om betingelserne i artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF er opfyldt.
- (12) Hvad angår andre tjenester end posttjenester, der er omfattet af denne anmodning, finder ansøgeren, at markerne er af national karakter. Da de tjenester, som anmodningen vedrører, er indenlandske tjenester, anses det relevante geografiske marked, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, for at være Østrigs område i forbindelse med denne afgørelse.
- (13) Kommissionen har i tidligere afgørelser fastslået, at markedet for postudbringning kan opdeles som følger:
- a) indenlandsk og grænseoverskridende post <sup>(7)</sup>
  - b) indadgående grænseoverskridende posttjenester og udadgående grænseoverskridende posttjenester <sup>(8)</sup>
  - c) erhvervspost og privatkunders post <sup>(9)</sup>
  - d) adresserede og adresseløse forsendelser <sup>(10)</sup>.

#### Posttjenester for adresserede breve B2X på nationalt plan (»indenlandsk« og »indadgående«)

- (14) Ifølge anmodningen består produktmarkedet for posttjenester for adresserede breve B2X hovedsagelig af transaktionsrelateret post og reklamefor sendelser. Transaktionsrelateret post defineres som kommunikation mellem virksomheder eller mellem virksomheder og enkeltpersoner vedrørende igangværende kontrakter eller levering af varer og tjenester. Eksempler på transaktionsrelateret post omfatter fakturaer, der sendes af forsyningsvirksomheder, betalingsformer, månedlige kontoudtog fra banker, osv. I Østrig består 74 % af al transaktionsbaseret post af fakturaer eller finansielle oversigter <sup>(11)</sup>. Fakturaer kan overføres elektronisk til modtagerne (e-fakturering) eller pr. postudbringning.
- (15) Ansøgeren hævder, at levering af erhvervspost er teknologineutralt, hvilket betyder, at begge leveringsformer — elektronisk post og postudbringning — tilhører det samme relevante marked. Denne påstand er ikke i overensstemmelse med Kommissionens praksis.
- (16) Under hensyntagen til den nuværende retlige og faktiske situation i Østrig blev de østrigske myndigheder opfordret <sup>(12)</sup> til at fremsætte deres holdning, hvad substitution mellem elektronisk post og postudbringning angår og mere præcist om afgrænsningen af det relevante produktmarked. De østrigske myndigheder var ikke i stand til at fremlægge yderligere oplysninger <sup>(13)</sup> til støtte for ansøgerens påstande.
- (17) Det bør bemærkes, at i henhold til EU's konkurrenceregler bør substituerbarhed blandt andet vurderes på baggrund af produkternes egenskaber, pris og anvendelsesformål.

<sup>(6)</sup> Sag COMP/M.6503 — La Poste/Swiss Post/JV.

<sup>(7)</sup> Sag COMP/M.3971 — DeutschePost/Excel.

<sup>(8)</sup> Sag COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S.

<sup>(9)</sup> Se fodnote 8.

<sup>(10)</sup> Se fodnote 8.

<sup>(11)</sup> Anmodningen, s. 8.

<sup>(12)</sup> Kommissionens brev MARKT/C4/MMT/id (2013)3891034 af 5. december 2013 til Østrigs faste repræsentation.

<sup>(13)</sup> E-mail af 18. december 2013 fra det østrigske føderale ministerium for økonomi, familie og ungdom, der indeholdt svarene fra de relevante myndigheder: det føderale ministerium for transport, innovation og teknologi samt den nationale reguleringsmyndighed (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH).

- (18) Ansøgeren hævder, at udbredelsen af internet og bredbånd er meget høj i Østrig, hvilket giver mulighed for substitution af postudbringning med elektroniske kommunikationsmidler. For at være i stand til at sende og/eller modtage f.eks. en elektronisk faktura, der giver mulighed for en automatisk behandling, kan yderligere infrastruktur dog være nødvendig, især i forbindelse med B2B e-fakturaer. En sådan infrastruktur kan omfatte brug af en ekstern serviceudbyder eller en særlig intern applikation <sup>(14)</sup>, brug af en elektronisk signatur, osv. Desuden kan e-fakturering ifølge Kommissionens oplysninger forbindes med en række værdiforøgende tjenester (f.eks. muliggør det automatisk behandling, finansiering af betalingen fra tredjepart — såkaldt forsyningskædefinansiering — osv.) og fordele (f.eks. reducerede omkostninger for både afsender og modtager, reduceret behandlings- og betalingstid, reducerede arkiveringsomkostninger og muliggør rabatter, hvis e-fakturering benyttes i stedet for papirfakturaer, osv.). På baggrund af ovenstående fremgår det, at egenskaberne og den påtænkte anvendelse af papirbaserede fakturaer og e-fakturaer er meget forskellige.
- (19) Hvad angår e-fakturering, bemærker Kommissionen, at e-fakturering blev obligatorisk ved lov på føderalt plan i januar 2014 for erhvervslivets forbindelser til det offentlige. I dette tilfælde er substituerbarhedsspørgsmålet ikke relevant, idet afsenderen ikke har mulighed for at vælge postudbringning. Herudover kan der være andre lignende situationer, hvor e-fakturering de facto gøres obligatorisk efter at en stor kunde eller leverandør har anmodet herom <sup>(15)</sup>.
- (20) Ansøgeren foretog en hypotetisk monopolisttestanalyse ved hjælp af oplysninger indsamlet fra 451 østrigske virksomheder gennem et spørgeskema. Spørgeskemaet omfattede en række indirekte spørgsmål for at finde frem til præferencerne for papirpost og elektronisk post ved hjælp af conjoint analyse-teknikker. Resultaterne indebærer, at en [... %] <sup>(16)</sup> portoforhøjelse ville mindske efterspørgslen for at sende breve med [... %]. Selv om disse resultater indebærer, at både papirpost og elektronisk post tilhører det samme relevante marked, er der visse tekniske aspekter af undersøgelsen, der rejser tvivl om gyldigheden af resultaterne. F.eks. er den række af egenskaber, der definerer produkterne, udvalgt på en måde, som kan føre til en vis skævvridning til fordel for elektroniske kommunikationsmidler. De kontroversielle antagelser synes ikke at blive anvendt i den relevante økonomiske litteratur om anvendelsen af conjoint analyse-teknikken, og det er ikke muligt at måle deres indvirkning på det anslåede fald på [... %].
- (21) Ansøgeren har også fremlagt diagrammer <sup>(17)</sup> over udviklingen i mængder og priser <sup>(18)</sup>, der indikerer, at efterspørgslen er langt mindre følsom over for prisændringer, end spørgeskemaundersøgelsen angiver. For at tydeliggøre denne tilsyneladende modsætning blev ansøgeren bedt om at afgive de faktiske data, der blev anvendt til fremstilling af diagrammerne og til at kvantificere efterspørgslens prisfølsomhed. Ansøgeren beregnede ved hjælp af de faktiske data efterspørgslens prisfølsomhed til at ligge mellem [... %] og [... %], afhængigt af den anvendte teknik. Ikke desto mindre anvendte ansøgeren ikke klassiske økonomiske analyseteknikker <sup>(19)</sup> til at fremstille disse resultater. De foreløbige resultater af en særskilt analyse foretaget af vores tjenestegrene, der anvender de samme oplysninger samt standardiserede økonomiske teknikker fra den økonomiske litteratur for estimering af efterspørgslen, viser, at prisfølsomheden kan være så lav som [... %].
- (22) Der er derfor ikke robuste og afgørende beviser for, at elektronisk post og postudbringning faktisk er substitutter.
- (23) Kunder, både erhvervs-kunder og privatkunder, der ikke kan eller ikke er villige til at skifte til elektronisk kommunikation, vil fortsat være et segmenteret, konkurrenceneutraliseret marked, som formodentlig kun betjenes af ansøgeren. Det østrigske postvæsen har i øjeblikket langt det meste af markedet for papirpost <sup>(20)</sup>. De faste omkostninger for markedsadgang og drift af det netværk, der kræves for at udbyde tjenesten, kan ses som en hindring for markedsadgang og konkurrence. Det østrigske postvæsens position anfægtes sandsynligvis ikke i en fremtidig situation med et vigende marked, hvor potentielle nye konkurrenter i forhold til de aktuelle markedsvilkår kunne forventes at have endnu sværere ved at opnå en fortjeneste på grund af størrelsen af de faste omkostninger, der skal dækkes. I den situation, der næsten er monopollignende, kan det ikke antages, at den etablerede nationale operatør vil have stærke incitament eller begrænsninger, der vil tvinge den til at optræde konkurrencemæssigt vedrørende indkøb af input.

<sup>(14)</sup> I henhold til bilag 1 til anmodningen, s. 54.

<sup>(15)</sup> I henhold til bilag 1 til anmodningen, s. 60.

<sup>(16)</sup> [\*\*\*\*] fortrolige oplysninger.

<sup>(17)</sup> I henhold til bilag 1 til anmodningen, s. 32.

<sup>(18)</sup> E-mail fra det østrigske postvæsen af 2. december 2013.

<sup>(19)</sup> I analyser på efterspørgsel betragtes prisen normalt som en endogen variabel. Der skal kontrolleres for den associerede prisfølsomhed, for at denne endogenitet kan blive betragtet som en objektiv vurdering af elasticitet. Ansøgeren udførte ikke den type kontrol af endogenitet og begrundede ikke prisernes eksogenitet, idet priserne uden nogen begrundelse blev anset for at være eksogene.

<sup>(20)</sup> Se fodnote 18.

- (24) Det østrigske postvæsen vil kunne vælte prisstigningerne over på kunderne <sup>(21)</sup>, der i betragtning af deres iboende præference for postudbringning ikke vil have andet valg end at acceptere prisstigningen. Af samme grund garanterer det østrigske postvæsens klart dominerende stilling ikke, at potentielle omkostningsbesparelser vil blive væltet over på kunderne.
- (25) Ansøgerens påstand, at elektronisk post og postudbringning tilhører det samme relevante marked, kan derfor ikke anerkendes.
- (26) Mens en vigtig virkning af den stigende anvendelse af elektroniske kommunikationsmidler er en mindskelse af brevmarkedets samlede størrelse, kan det ikke konkluderes, at elektronisk kommunikation indførte direkte konkurrence inden for postudbringningsmarkedet.
- (27) Der kan yderligere sondres på baggrund af modtagertypen inden for B2X-segmentet mellem leverancer til erhvervskunder (B2B) og til privatkunder (B2C), idet B2C-levering kræver et mere fintmasket net end B2B-levering.
- (28) Ikke desto mindre ser det ud til, at i begge tilfælde (hvis B2B og B2C anses for at være særskilte markeder eller blot et marked B2X) ville resultatet af vurderingen af konkurrencesituationen være det samme.
- (29) Ansøgeren har den holdning, at posttjenester for adresserede brevforsendelser B2X indenlandsk og indadgående <sup>(22)</sup> er del af det samme marked. Da resultatet af vurderingen ville være det samme, uanset om de betragtes særskilt, eller som om de er på det samme marked, vil der ikke blive taget hensyn til denne sondring i denne afgørelse, og den nøjagtige afgrænsning af det relevante marked vil stå åbent i denne henseende.
- (30) På grundlag af ovennævnte oplysninger kan det i forbindelse med denne afgørelse, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, antages, at det relevante produktmarked er markedet for posttjenester for adresserede breve B2X, mens den nøjagtige afgrænsning af det relevante marked kan stå åben.
- (31) I henhold til de foreliggende oplysninger <sup>(23)</sup> har det østrigske postvæsen en meget stærk position på markedet med en skønnet markedsandel på [... %].
- (32) Kommissionen bemærker, at postmarkedet har været fuldstændig liberaliseret fra januar 2011 i tråd med direktiv 2008/6/EF, og at liberaliseringen hidtil har ført til, at konkurrenterne opnåede en samlet anslået markedsandel på blot [... %] selv i segmentet med den største konkurrence (B2X adresserede brev tjenester).
- (33) Det kan derfor ikke konkluderes, at de tjenester, der her er tale om, er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår i Østrig. Artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF finder derfor ikke anvendelse på kontrakter, der indgås med henblik på at muliggøre udøvelse af en af disse aktiviteter i Østrig.

#### **Posttjenester for adresserede breve C2X på nationalt plan (»indenlandsk« og »indadgående«)**

- (34) Ansøgeren hævder også, at begge forsendelsesmetoder, elektronisk post og postudbringning, tilhører samme marked for så vidt angår posttjenesterne for adresserede brevforsendelser C2X. Den påstand er ikke i overensstemmelse med Kommissionens praksis.
- (35) De østrigske myndigheder blev opfordret <sup>(24)</sup> til at fremsætte deres holdning med hensyn til substitution mellem elektronisk post og postudbringning, hvad adresserede brevforsendelser C2X angår, og mere præcist om afgrænsningen af det relevante produktmarked. De østrigske myndigheder var ikke i stand til at fremlægge yderligere oplysninger <sup>(25)</sup> til støtte for ansøgerens påstande.
- (36) Ansøgeren hævder, at udbredelsen af internet og bredbånd er meget høj i Østrig, hvilket giver mulighed for substitution af postudbringning med elektroniske kommunikationsmidler. Ifølge en nylig undersøgelse <sup>(26)</sup> bruger næsten 30 % af befolkningen i Østrig dog aldrig internettet, ca. 55 % af befolkningen bruger ikke internetbanker, og 75 % udfylder ikke administrative formularer online.

<sup>(21)</sup> En toldforøgelse blev indført i maj 2011 efter at være blevet godkendt af de relevante nationale myndigheder på baggrund af en anmodning fra det østrigske postvæsen.

<sup>(22)</sup> Indadgående grænseoverskridende post er tjenester, der udbydes af en postvirksomhed i Østrig til en anden postvirksomhed i udlandet (f.eks. en postvirksomhed, der i Østrig distribuerer post modtaget fra en udenlandsk postvirksomhed).

<sup>(23)</sup> Se fodnote 18.

<sup>(24)</sup> Se fodnote 12.

<sup>(25)</sup> Se fodnote 13.

<sup>(26)</sup> *Main developments in the postal sector (2010-2013)*, WIK Consult, august 2013, s. 174.

- (37) Ansøgeren fremlagde ikke nogen yderligere empiriske beviser til støtte for sine påstande og til at påvise substituerbarheden.
- (38) Under hensyntagen til ovenstående kan det ikke konkluderes, at elektronisk post og postudbringning for adresserede breve C2X tilhører det samme relevante marked.
- (39) Med henblik på denne afgørelse, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, kan det antages, at det relevante produktmarked er posttjenester for adresserede breve C2X.
- (40) I henhold til de foreliggende oplysninger <sup>(27)</sup> havde det østrigske postvæsen en markedsandel på omkring [... %].
- (41) Markedet har været fuldt ud liberaliseret siden januar 2011 i tråd med direktiv 2008/6/EF. Kommissionen konstaterer, at liberaliseringen hidtil kun har ført til, at konkurrenterne har opnået en samlet skønnet markedsandel på blot [... %].
- (42) Det kan derfor ikke konkluderes, at de tjenester, der her er tale om, er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår i Østrig. Artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF finder derfor ikke anvendelse på kontrakter, der indgås med henblik på at muliggøre udøvelse af en af disse aktiviteter i Østrig.

#### Grænseoverskridende posttjenester for adresserede («udadgående») B2X- og C2X-breve

- (43) Ansøgeren hævder, at også for dette marked er leveringsformen for den grænseoverskridende post teknologineutral, og at tjenester for elektronisk post og postudbringning tilhører det samme relevante marked. Grundet de samme årsager beskrevet i forbindelse med postudbringning af indenlandske og indadgående adresserede breve B2X og C2X kan denne påstand ikke accepteres.
- (44) Kommissionens tidligere afgørelser <sup>(28)</sup> skelner mellem indadgående grænseoverskridende posttjenester og udadgående grænseoverskridende posttjenester.
- (45) Som beskrevet i betragtning 29 blev indadgående posttjenester, hvad denne afgørelse angår, anset for at være en del af det indenlandske marked for posttjenester for adresserede forsendelser for henholdsvis B2X og C2X. Kun udadgående posttjenester vil derfor blive betragtet som det relevante marked.
- (46) Konkurrencen om grænseoverskridende breve er meget forskellig for privatpersoner og virksomheder. Privatpersoner har generelt ikke noget reelt valg, andet end at sende international post med deres nationale forsyningspligtige udbydere. Mængderne sendt af privatpersoner er generelt for små til tilskynde nye virksomheder til at gå ind på markedet.
- (47) Det bemærkes, at konkurrencesituationen også afhænger af størrelsen og bestanden i hver by på grund af det forhold, at grænseoverskridende tjenesteydere ikke opretholder et landsdækkende netværk, der giver adgang til deres tjenester, men generelt indsamler post direkte hos kunden.
- (48) Kommissionens hidtidige praksis <sup>(29)</sup> sondrede mellem markedet for grænseoverskridende posttjenester for adresserede B2X-breve og markedet for grænseoverskridende posttjenester for adresserede C2X-breve.
- (49) Der er i forbindelse med denne afgørelse, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, ingen tegn på, at situationen er en anden i Østrig, hvorfor to særskilte produktmarkeder vil blive betragtet, nemlig grænseoverskridende posttjenester for udadgående adresserede B2X-breve og grænseoverskridende posttjenester for udadgående adresserede C2X-breve.
- (50) Det østrigske postvæsen kunne ikke give detaljerede oplysninger <sup>(30)</sup> om dets relevante andele af hvert marked, eller dets væsentligste konkurrenters markedsandele. I mangel af oplysninger om omfanget af konkurrencen på hvert af disse markeder er det ikke muligt at konkludere, at betingelserne for indrømmelse af en undtagelse i henhold til artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF for grænseoverskridende posttjenester for udadgående adresserede B2X-breve og for grænseoverskridende posttjenester for udadgående adresserede C2X-breve i Østrig, er opfyldt. Artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF finder derfor ikke anvendelse på kontrakter, der indgås med henblik på at muliggøre udøvelse af en af disse aktiviteter i Østrig.

<sup>(27)</sup> Se fodnote 18.

<sup>(28)</sup> Se fodnote 6.

<sup>(29)</sup> Se fodnote 6.

<sup>(30)</sup> E-mail fra det østrigske postvæsen af 14. januar 2014.

**Posttjenester for adresserede reklamebreve på nationalt og internationalt plan**

- (51) Adresserede reklameforsendelser defineres som post, der udelukkende består af reklame-, markedsførings eller pr-materiale, og som indeholder en identisk meddelelse. Den form for reklameforsendelser, som kan være rettet til virksomheder eller privatpersoner, skal være påført kundens navn og adresse, og kunden skal have samtykket i at modtage disse oplysninger.
- (52) Ansøgeren hævder, at markedet for adresserede reklameforsendelser kan indgå i markedet for B2X-posttjenester for adresserede breve, men fremlagde ingen empirisk dokumentation herfor. Ansøgerens påstand er ikke i overensstemmelse med Kommissionens beslutning 2007/564/EF <sup>(31)</sup>.
- (53) Med henblik på denne afgørelse, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, kan det antages, at det relevante produktmarked er posttjenester for adresserede reklamebreve.
- (54) Ifølge ansøgeren <sup>(32)</sup> var dets markedsandel for adresserede reklamebreve [... %].
- (55) Postmarkedet for adresserede reklamebreve har været liberaliseret fuldt ud siden januar 2011. Kommissionen konstaterer, at liberaliseringen hidtil har ført til, at konkurrenterne har opnået en samlet skønnet markedsandel på blot [... %].
- (56) Det kan derfor ikke konkluderes, at de tjenester, der her er tale om, er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår i Østrig. Artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF finder derfor ikke anvendelse på kontrakter, der indgås med henblik på at muliggøre udøvelse af en af disse aktiviteter i Østrig.

**Posttjenester for adresseløse reklamebreve, både nationalt og internationalt**

- (57) Adresseløse reklameforsendelser er karakteriseret ved, at de ikke er påført særlige bestemmelsesadresser. Det er uopfordrede reklameforsendelser, der opfylder visse kriterier såsom: ensartet vægt, format, indhold og udformning til distribution til en gruppe modtagere.
- (58) Ansøgeren definerer det relevante produktmarked for adresseløse reklamer som omfattende annoncer i andre medier såsom reklamer i dagblade samt ugentlige regionale aviser. Udgangspunktet var, at den østrigske karteldomstol i 2009 anerkendte <sup>(33)</sup>, at begge (direkte reklamer og adresseløse reklamer) kan betragtes som en del af det samme relevante marked for gratis omdelte aviser. Karteldomstolen anerkendte dog kun substituerbarheden for store kunder (f.eks. store detailhandlere) og foretog flere sondringer med hensyn til det relevante geografiske marked (afhængig af hvilken type reklamekampagne, der er blevet anvendt: lokal, regional og national).
- (59) Ansøgeren ekstrapolerede den konklusion til alle aviser og indikerede, at levering af gratis/adresseløse forsendelser konkurrerer med reklamer i alle dagblade. Ansøgeren foretog en hypotetisk monopolisttestanalyse ved hjælp af oplysninger indsamlet fra 248 østrigske virksomheder gennem et spørgeskema. Resultaterne af testen blev behørigt overvejet. Ansøgerens vidtrækkende fortolkning af afgørelsen fra den østrigske karteldomstol er dog ikke i overensstemmelse med Kommissionens praksis <sup>(34)</sup>, ifølge hvilken forskellige medier (elektronisk, TV, radio eller trykt) supplerer hinanden snarere end erstatter hinanden.
- (60) De østrigske myndigheder blev opfordret <sup>(35)</sup> til at fremsætte deres synspunkter, hvad angår den foreslåede markedsafgrænsning for markedet for adresseløse reklamer under hensyntagen til ovennævnte karteldomstolsafgørelse og den nuværende retlige og faktiske situation i Østrig. De østrigske myndigheder var ikke i stand til at fremlægge yderligere oplysninger <sup>(36)</sup> til støtte for ansøgerens påstande.

<sup>(31)</sup> Kommissionens beslutning 2007/564/EF af 6. august 2007 om undtagelse af visse tjenester i postsektoren i Finland, undtagen Ålandsøerne, fra anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT L 215 af 18.8.2007, s. 21).

<sup>(32)</sup> Se fodnote 18.

<sup>(33)</sup> OLG Wien, 26 Kt. 8,9/0-44, 43.

<sup>(34)</sup> Se punkt 11 i Kommissionens beslutning SG-Greffe(2005) D/201691 af 8. april 2005 (sag COMP/M.3648 — Gruner + Jahr/MPS). og punkt 15 i Kommissionens beslutning SG-Greffe(2005) D/200313 af 24. januar 2005 (sag COMP/M.3579 — WPP/GREY).

<sup>(35)</sup> Se fodnote 12.

<sup>(36)</sup> Se fodnote 13.

- (61) De oplysninger, der foreligger for Kommissionen, er derfor ikke afgørende nok til at støtte den markedsdefinition, som foreslås af ansøgeren.
- (62) Derfor defineres det relevante produktmarked i denne afgørelse, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, som posttjenester for adresseløse reklamebreve.
- (63) Ifølge ansøgeren <sup>(37)</sup> var markedsandelen for adresseløse reklamebreve på [... %]. Ansøgeren kunne ikke fremlægge sine vigtigste individuelle konkurrenters markedsandele. Ifølge de oplysninger, der er til rådighed, har de fleste af konkurrenterne dog ikke national dækning.
- (64) Det kan derfor ikke konkluderes, at de tjenester, der her er tale om, er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår i Østrig. Artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF finder derfor ikke anvendelse på kontrakter, der indgås med henblik på at muliggøre udøvelse af en af disse aktiviteter i Østrig.

#### Posttjenester for standardudbringning af adresserede og adresseløse aviser

- (65) Beslutning 2007/564/EF sondrede mellem udbringning af aviser tidligt om morgenen og standardudbringning.
- (66) Ansøgeren er ikke aktiv vedrørende tidlig udbringning af aviser <sup>(38)</sup>, men er aktiv vedrørende standardudbringning af aviser.
- (67) Med henblik på denne afgørelse, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, er det relevante produktmarked posttjenester vedrørende standardudbringning af adresserede og adresseløse aviser.
- (68) Det østrigske postvæsen har en andel på [... %] af dette marked <sup>(39)</sup>. De største konkurrenter er nationale eller regionale netværker organiseret af forlagene, som bringer adresserede og adresseløse aviser ud til husholdningerne. Disse konkurrenter har dog kun en samlet markedsandel på i alt [... %].
- (69) Det kan derfor ikke konkluderes, at de tjenester, der her er tale om, er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår i Østrig. Artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF finder derfor ikke anvendelse på kontrakter, der indgås med henblik på at muliggøre udøvelse af en af disse aktiviteter i Østrig.

#### Forvaltningstjenester vedrørende mailroom

##### *Mailroomtjenester (»mailroomforvaltning«)*

- (70) Forvaltning af mailroom giver kunderne en løsning til håndtering af post i en organisation. Afhængigt af den relevante efterspørgsel udarbejdes der skræddersyede løsninger, der omfatter outsourcing af individuelle aktiviteter eller endog hele postbehandlingen.
- (71) Markedet for mailroomtjenester omfatter alle tjenester, der hjælper med den interne postbehandling i en virksomhed. Disse interne processer overdrages ofte til tredjeparter for at øge effektiviteten, og disse tredjeparter kombinerer dem ofte med yderligere aktiviteter for at udnytte kapaciteten af de personer, der udfører denne aktivitet, i det bedst mulige omfang. Det er derfor, at der ud over postbehandlingstjenesterne ydes forskellige kontortjenester som f.eks. scanning, kopiering og telefontjenester.
- (72) Mailroomtjenester kan ydes i form af vikarpersonale eller tjenesteydelseskontrakter. Markedet omfatter derfor udførelse af aktiviteter i form af aftaler om tjenester samt vikarpersonale. Ansøgeren leverer disse tjenester i form af tjenesteydelseskontrakter.
- (73) På baggrund af markedsdefinitioner af mailroomforvaltningstjenester baseret på de foregående afsnit, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, havde det østrigske postvæsen en markedsandel på [... %] i 2010, [... %] i 2011 og [... %] i 2012 ifølge anmodningen <sup>(40)</sup>.
- (74) De to væsentligste konkurrenters kumulerede markedsandel var [... %] i 2010 og 2011 og [... %] i 2012. Med den størrelse kan de udøve et væsentligt konkurrencemæssigt pres på det østrigske postvæsen.

<sup>(37)</sup> Se fodnote 18.

<sup>(38)</sup> Se fodnote 30.

<sup>(39)</sup> Se fodnote 18.

<sup>(40)</sup> Anmodningen, s. 22.



- (75) De i de foregående to betragtninger omhandlede faktorer skal derfor tolkes som en indikator for, at det østrigske postvæsen er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår.

#### *Trykkerivirksomhed*

- (76) Trykkerivirksomhed defineres som trykning, kuvertering, logistik og forarbejdning af materialer, der er behov for i forbindelse med tilbagevendende forretningsprocesser (fakturaer, påmindelser, postforsendelser, læseprotokoller og lønsedler).
- (77) For at øge omkostningseffektiviteten outsourcer virksomheder ofte sådanne interne processer til tredjeparter.
- (78) Der er et marked for elektronisk og digital trykteknik, hvor kunden fremsender trykdata elektronisk, og alle yderligere tjenester for trykning, falsning, kuvertering mv. leveres af tjenesteudbyderen. På denne måde har kunden ikke behov for at købe de maskiner, der kræves for sådanne tjenester.
- (79) På baggrund af markedsdefinitioner af trykktjenester baseret på de foregående afsnit, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, havde det østrigske postvæsen en markedsandel på [... %] i 2010 og 2011 og [... %] i 2012 ifølge anmodningen <sup>(41)</sup>.
- (80) Det relevante østrigske marked er meget fragmenteret. Et stort antal virksomheder er aktive på dette marked. Der er imidlertid kun én konkurrent med en markedsandel på over [... %].
- (81) De i de foregående to betragtninger omhandlede faktorer skal derfor tolkes som en indikator for, at det østrigske postvæsen er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår.

#### **Værdiforøgende tjenester i forbindelse med elektroniske medier og som udelukkende udføres gennem sådanne medier**

##### *Salg af adresser, data og sammenligningstjenester (»handel med adresser«)*

- (82) Ansøgeren yder en række tjenester vedrørende adresseoplysninger til virksomheder, som ønsker at have bedre oplysninger om deres kunders adresser.
- (83) På baggrund af markedsdefinitioner for handel med adresser baseret på de foregående afsnit, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, havde det østrigske postvæsen en markedsandel på [... %] i 2010, [... %] i 2011 og [... %] i 2012 ifølge de tilgængelige oplysninger <sup>(42)</sup>. Den største konkurrent havde en markedsandel på [... %], der har været støt stigende siden 2010.
- (84) De ovenstående faktorer skal derfor tolkes som en indikator for, at det østrigske postvæsen er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår.

##### *Elektronisk post*

- (85) Det østrigske postvæsen er aktiv på markedet for elektronisk kommunikation, hvor det yder tjenester såsom forsendelsesmodul (»dispatch module«) (fuldautomatisk og sikker udlevering af skriftlige dokumenter til enkeltpersoner), e-fakturering og e-lønsedler (lønsedler produceret direkte fra lønregnskabssystemet og gjort tilgængelig for arbejdstagerne gennem internetbanking). Den væsentligste forretningsaktivitet på markedet for elektronisk post består af e-fakturaer.
- (86) På baggrund af markedsdefinitioner for elektronisk post baseret på de foregående afsnit, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, havde ansøgeren en markedsandel på [... %] i 2010, [... %] i 2011 og [... %] i 2012 ifølge de tilgængelige oplysninger <sup>(43)</sup>.
- (87) De ovenstående faktorer skal derfor tolkes som en indikator for, at det østrigske postvæsen er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår.

#### **Filatelitjenester**

- (88) I denne afgørelse og i overensstemmelse med Kommissionens tidligere praksis <sup>(44)</sup> defineres filatelitjenester som »salg af frimærker og hermed beslægtede produkter hovedsagelig til filatelister og i et begrænset omfang som gaver og souvenirs«.

<sup>(41)</sup> Se fodnote 40.

<sup>(42)</sup> Anmodningen, s. 14.

<sup>(43)</sup> Se fodnote 18.

<sup>(44)</sup> Beslutning 2007/564/EF.

- (89) Det østrigske postvæsen er den virksomhed, der er ansvarlig for at udstede nye særlige østrigske frimærker. Udenlandske postbefordrende virksomheder udsteder også særlige frimærker på det filatelistiske marked. Det filatelistiske marked er imidlertid ikke begrænset til udstedelse af nye særlige frimærker, men omfatter også frimærkehandel foretaget af auktionshuse, frimærkeforhandlere og internetsalg og -auktioner.
- (90) Det østrigske postvæsens skønnede <sup>(45)</sup> andel af det samlede marked for filatelitjenester, en markedsdefinition, der ikke indskrænker anvendelsen af konkurrencereglerne, udgjorde [...] % i 2010, [...] % i 2011 og [...] % i 2012.
- (91) Denne faktor bør derfor anses som en indikator for, at filatelitjenester er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår.

#### Finansielle tjenester

- (92) I henhold til artikel 6, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/17/EF dækkes udførelse af finansielle tjenester, som defineret i fjerde led af omtalte litra c), kun af direktivet, for så vidt som sådanne tjenester udføres af organer, der også udfører posttjenester som defineret i litra b) i omtalte bestemmelse.
- (93) Det østrigske postvæsen omfatter følgende finansielle tjenester:
- a) på egne vegne: betalingstjenester — inddrivelse af penge (ved udlevering af pakker, »Nachname«, og inkassovirksomhed ved personalet, der udbringer post, »Postauftrag«)
  - b) på vegne af Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschafts (BAWAG PSK) og gennem dennes konto: hævning og opsparing af kontanter.
- (94) I overensstemmelse med Kommissionens praksis <sup>(46)</sup> antages det for så vidt det angår denne afgørelse, og uden at det indskrænker konkurrencelovgivningen, at de relevante produktmarkeder er betalingstjenester, kontanthævningstjenester og tjenester for formidling af opsparingskonti.
- (95) Det østrigske postvæsen yder betalingstjenester på egne vegne som anført i litra a) i betragtning 93. Det østrigske postvæsen har en markedsandel på under [... %], og i leveringen af disse tjenester konkurrerer det med betalings-tjenester, der udbydes af banker og finansielle institutioner, som kan udøve et betydeligt konkurrencemæssigt pres på det østrigske postvæsen.
- (96) Disse faktorer bør derfor opfattes som en indikator for, at betalingstjenester, der ydes af det østrigske postvæsen på egne vegne, er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår.
- (97) Det østrigske postvæsen kunne ikke angive <sup>(47)</sup> sine markedsandele og markedsandelene for sine vigtigste konkurrenter vedrørende de tjenester, der ydes på vegne af BAWAG PSK, nemlig hævning og opsparing af kontanter.
- (98) I mangel af oplysninger om omfanget af konkurrencen på hvert af de produktmarkeder for tjenester, der ydes på vegne af BAWAG PSK, er det ikke muligt at konkludere, at betingelserne for indrømmelse af en undtagelse i henhold til artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF er opfyldt. Artikel 30, stk. 1, i dette direktiv finder derfor ikke anvendelse på kontrakter, der indgås med henblik på at muliggøre udøvelse af en af disse aktiviteter i Østrig.

#### IV. KONKLUSIONER

- (99) På baggrund af de faktorer, der er gennemgået i betragtning 2-98, bør betingelsen om, at den pågældende aktivitet skal være direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår, jf. artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF, anses for at være opfyldt, hvad angår følgende tjenester i Østrig.
- a) forvaltningstjenester vedrørende mailroom
  - b) værdiforøgende tjenester i forbindelse med elektroniske medier og som udelukkende udføres med sådanne medier
  - c) filatelitjenester
  - d) betalingstjenester, der ydes på egne vegne.

<sup>(45)</sup> Anmodningen, s. 25.

<sup>(46)</sup> Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2011/875/EU af 16. december 2011 om undtagelse af visse finansielle tjenester i postsektoren i Ungarn fra anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester EUT L 343 af 23.12.2011, s. 77.

<sup>(47)</sup> Se fodnote 30.

- (100) Da betingelsen om fri adgang til markedet må anses for at være opfyldt, bør direktiv 2004/17/EF ikke finde anvendelse, når ordregivere indgår kontrakter, hvis formål er at muliggøre udøvelsen af de tjenester, der er anført i betragtning 99, litra a) -d), i Østrig, eller når der afholdes projektkonkurrencer med henblik på udøvelsen af sådanne aktiviteter i Østrig.
- (101) Denne afgørelse bygger på de retlige og faktiske forhold fra oktober 2013 til januar 2014, som de fremgår af de oplysninger, som er indgivet af det østrigske postvæsen og de østrigske myndigheder. Den kan ændres, hvis større ændringer af de retlige og faktiske forhold medfører, at betingelserne for at anvende artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF ikke længere er opfyldt.
- (102) Ikke desto mindre bør det anses, at betingelsen om, at den pågældende aktivitet skal være direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår, jf. artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF, ikke er opfyldt, for så vidt angår de andre aktiviteter omfattet af det østrigske postvæsens ansøgning, på Østrigs område.
- (103) Eftersom nogle indenlandske tjenester omfattet af denne anmodning fortsat er omfattet af direktiv 2004/17/EF, skal det erindres, at indkøbskontrakter, der omfatter flere forskellige aktiviteter, bør behandles i overensstemmelse med artikel 9 i direktiv 2004/17/EF. Det betyder, at når en ordregivende myndighed gennemfører »blandede« indkøbskontrakter, dvs. indkøbskontrakter om udøvelse af både aktiviteter, der er undtaget fra anvendelsen af direktiv 2004/17/EF, og aktiviteter, der ikke er undtaget, skal der tages hensyn til de aktiviteter, som kontrakten primært tager sigte på. I tilfælde af sådanne blandede indkøbskontrakter, hvor formålet primært er at støtte aktiviteter, der ikke er undtaget, skal bestemmelserne i direktiv 2004/17/EF anvendes. Hvis det ikke er muligt objektivt at afgøre, hvilken aktivitet der udgør kontraktens hovedgenstand, tildeles kontrakten efter reglerne i artikel 9, stk. 2 og 3, i direktiv 2004/17/EF.
- (104) Foranstaltningerne i denne afgørelse er i overensstemmelse med udtalelse fra Det Rådgivende Udvalg for Offentlige Aftaler —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

#### Artikel 1

Direktiv 2004/17/EF finder ikke anvendelse, når ordregivere indgår kontrakter med henblik på at muliggøre levering af følgende tjenester i Østrig:

- a) forvaltningstjenester vedrørende mailroom
- b) værdiforøgende tjenester i forbindelse med elektroniske medier og som udelukkende udføres med sådanne medier
- c) filatelitjenester
- d) betalingstjenester, der ydes på egne vegne.

#### Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Republikken Østrig.

Udfærdiget i Bruxelles, den 2. april 2014.

På Kommissionens vegne  
Michel BARNIER  
Medlem af Kommissionen