

# DECISIONI

## DECISIONE DI ESECUZIONE DELLA COMMISSIONE

del 2 aprile 2014

**che esonera taluni servizi del settore postale in Austria dall'applicazione della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali**

[notificata con il numero C(2014) 2093]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2014/184/UE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

vista la direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali <sup>(1)</sup> in particolare l'articolo 30, paragrafi 5 e 6,

considerando quanto segue:

### I. FATTI

- (1) Con messaggio di posta elettronica del 1° ottobre 2013 Österreichische Post AG. (di seguito «Österreichische Post») ha trasmesso alla Commissione una richiesta ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2004/17/CE. Conformemente all'articolo 30, paragrafo 5, primo comma, della suddetta direttiva, la Commissione ne ha informato le autorità austriache con lettera del 18 ottobre 2013. La Commissione ha chiesto informazioni supplementari alle autorità austriache con messaggio di posta elettronica del 5 dicembre 2013 e al richiedente con messaggi di posta elettronica del 4 novembre 2013, 28 novembre 2013, 10 gennaio 2014 e 13 gennaio 2014. Le suddette informazioni sono state trasmesse tramite posta elettronica il 18 dicembre 2013 dalle autorità austriache e l'8 novembre 2013, il 2 dicembre 2013 e il 14 gennaio 2014 dal richiedente.
- (2) La richiesta riguarda taluni servizi postali nonché determinati servizi non postali, prestati in entrambi i casi da Österreichische Post sul territorio austriaco. I servizi interessati vengono descritti come segue nella richiesta:
  - a) servizi postali per lettere indirizzate tra imprese (di seguito «B2B») e tra imprese e clientela privata (di seguito «B2C») a livello nazionale («interne» e «in arrivo»);
  - b) servizi postali per lettere indirizzate tra clienti privati (di seguito «C2C») e tra clientela privata e imprese (di seguito «C2B») a livello nazionale («interne» e «in arrivo»);
  - c) servizi postali per lettere indirizzate all'estero («in partenza») B2B e B2C (di seguito «B2X») nonché C2B e C2C (di seguito «C2X»);
  - d) servizi postali per corrispondenza pubblicitaria indirizzata a livello nazionale e internazionale;
  - e) servizi postali per corrispondenza pubblicitaria senza indirizzo, a livello nazionale e internazionale;
  - f) servizi postali per quotidiani, con e senza indirizzo;

<sup>(1)</sup> GUL 134 del 30.4.2004, pag. 1.

- g) servizi di gestione documentale della corrispondenza;
- h) servizi a valore aggiunto connessi a dispositivi elettronici tramite i quali sono integralmente erogati;
- i) filatelia — francobolli speciali;
- j) servizi finanziari.

## II. QUADRO NORMATIVO

- (3) L'articolo 30 della direttiva 2004/17/CE dispone che gli appalti destinati a permettere la prestazione di un'attività rientrante nel campo di applicazione della direttiva stessa non siano soggetti alla direttiva se, nello Stato membro in cui è esercitata l'attività, questa è direttamente esposta alla concorrenza su mercati liberamente accessibili. L'esposizione diretta alla concorrenza è valutata sulla base di criteri oggettivi che tengono conto delle caratteristiche specifiche del settore interessato. Un mercato è considerato liberamente accessibile se lo Stato membro ha attuato e applicato le norme della legislazione dell'Unione sulla liberalizzazione di un determinato settore o di parti di esso. La legislazione pertinente è elencata nell'allegato XI della direttiva 2004/17/CE; per il settore postale è fatto riferimento alla direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(2)</sup>.
- (4) L'Austria ha attuato e applicato la direttiva 97/67/CE, modificata dalle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2002/39/CE <sup>(3)</sup> e 2008/6/CE <sup>(4)</sup>. Nessuno dei servizi oggetto della presente richiesta era riservato al momento della richiesta. Visto che l'Austria ha raggiunto il livello di apertura del mercato previsto dalla legislazione di cui all'elenco dell'allegato XI della direttiva 2004/17/CE, il mercato deve considerarsi liberamente accessibile ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 3, primo comma, della stessa direttiva.
- (5) Occorre valutare l'esposizione diretta alla concorrenza su un determinato mercato in base a vari criteri, nessuno dei quali di per sé determinante. Per quanto riguarda i mercati interessati dalla presente decisione, un parametro da prendere in considerazione è la quota di mercato degli operatori principali in un determinato mercato. Un altro criterio potrebbe essere il grado di concentrazione nei mercati interessati. Poiché le diverse attività oggetto della presente decisione sono caratterizzate da condizioni differenti, l'esame della situazione concorrenziale deve tenere conto delle situazioni specifiche dei diversi mercati.
- (6) Pur potendosi prospettare in alcuni casi una definizione più restrittiva o più estensiva, la definizione precisa di mercato del prodotto può essere lasciata aperta ai fini della presente decisione in quanto il risultato dell'analisi rimane lo stesso, indipendentemente dal fatto che sia basata su una definizione restrittiva o estensiva.
- (7) La presente decisione fa salva l'applicazione delle regole della concorrenza. In particolare, i criteri e la metodologia usati per valutare l'esposizione diretta alla concorrenza a norma dell'articolo 30 della direttiva 2004/17/CE non sono necessariamente identici a quelli usati per la valutazione a norma dell'articolo 101 o 102 del trattato o del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio <sup>(5)</sup>.

## III. VALUTAZIONE

- (8) Occorre tenere presente che lo scopo della presente decisione è stabilire se i servizi oggetto della richiesta siano esposti a un livello di concorrenza (su mercati liberamente accessibili ai sensi dell'articolo 30 della direttiva 2004/17/CE) tale da garantire che, anche in mancanza della disciplina creata dalle norme dettagliate sugli appalti fissate dalla direttiva 2004/17/CE, gli appalti per l'esercizio delle attività considerate nel presente caso saranno aggiudicati secondo procedure trasparenti e non discriminatorie sulla base di criteri che permettano agli acquirenti di individuare la soluzione nel complesso più vantaggiosa sul piano economico.

<sup>(2)</sup> Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (GUL 15 del 21.1.1998, pag. 14).

<sup>(3)</sup> Direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità (GUL 176 del 5.7.2002, pag. 21).

<sup>(4)</sup> Direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari (GU L 52 del 27.2.2008, pag. 3).

<sup>(5)</sup> Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese («Regolamento comunitario sulle concentrazioni») (GUL 24 del 29.1.2004, pag. 1).

- (9) In questo contesto va rammentato che i mercati dei prodotti sopra definiti sono generalmente caratterizzati dalla presenza di più operatori. Tuttavia, stando alle informazioni disponibili, tra questi operatori solo Österreichische Post è un ente aggiudicatore ai sensi della direttiva 2004/17/CE. L'appalto ai concorrenti di Österreichische Post ai fini dello svolgimento delle attività oggetto della presente decisione non è soggetto alle disposizioni della direttiva 2004/17/CE. Di conseguenza, ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, l'analisi del mercato non verterà sul livello generale di concorrenza in un dato mercato, ma valuterà se le attività di Österreichische Post sono esposte alla concorrenza su mercati liberamente accessibili.
- (10) Nella pratica <sup>(6)</sup> la Commissione considera che i mercati dei servizi di distribuzione postale e i relativi segmenti abbiano ambito d'applicazione nazionale. La segmentazione è basata soprattutto sul fatto che tali servizi sono forniti a livello nazionale. La posizione del richiedente è in linea con la prassi della Commissione.
- (11) Poiché nel caso dei servizi di distribuzione postale non vi sono indicazioni di un ambito geografico più o meno ampio del mercato, ai fini della valutazione della conformità con i criteri prescritti all'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato geografico rilevante è considerato essere il territorio dell'Austria.
- (12) Per quanto riguarda i servizi non postali oggetto della richiesta, il richiedente considera che i mercati abbiano ambito d'applicazione nazionale. Poiché i servizi interessati dalla richiesta sono nazionali, ai fini della presente decisione, e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato geografico rilevante è considerato essere il territorio dell'Austria.
- (13) In linea con la precedente prassi, la Commissione ha sostenuto che il mercato dei servizi di distribuzione postale può essere suddiviso nel modo seguente:
- a) posta nazionale e transfrontaliera <sup>(7)</sup>;
  - b) servizi postali transfrontalieri in arrivo e in partenza <sup>(8)</sup>;
  - c) posta commerciale e per clienti privati <sup>(9)</sup>;
  - d) posta con e senza indirizzo <sup>(10)</sup>.

#### **Servizi postali per lettere indirizzate B2X a livello nazionale («interne» e «in arrivo»)**

- (14) Stando alla richiesta, il mercato dei servizi postali per le lettere indirizzate B2X è costituito principalmente da corrispondenza relativa a transazioni e pubblicità. La corrispondenza relativa a transazioni è definita come l'insieme delle comunicazioni tra società oppure tra società e soggetti privati, riguardanti contratti/forniture di beni e servizi. A titolo di esempio, rientrano nella corrispondenza relativa a transazioni le fatture riguardanti utenze, i moduli di pagamento, gli estratti conto inviati dalle banche ecc. In Austria il 74 % dell'intera corrispondenza relativa a transazioni è costituita da fatture o rendiconti finanziari <sup>(11)</sup>. Le fatture possono essere trasmesse ai destinatari per via elettronica (fatturazione elettronica) oppure tramite spedizione postale.
- (15) Il richiedente sostiene che la modalità di consegna della posta commerciale è tecnologicamente neutra, nel senso che entrambe le modalità (elettronica e postale) appartengono al medesimo mercato rilevante. Questa affermazione non è in linea con la prassi della Commissione.
- (16) Tenendo in debita considerazione la situazione giuridica e fattuale in Austria, le autorità austriache sono state invitate <sup>(12)</sup> a esprimere il proprio parere in merito alla sostituzione tra distribuzione elettronica e distribuzione postale e più precisamente sulla definizione del mercato del prodotto. Le autorità austriache non hanno potuto produrre informazioni aggiuntive <sup>(13)</sup> a sostegno delle affermazioni del richiedente.
- (17) Occorre notare che secondo la normativa dell'Unione sulla concorrenza, la sostituibilità andrebbe valutata tra l'altro sulla base delle caratteristiche del prodotto, dei prezzi e della destinazione d'uso.

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

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

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

<sup>(9)</sup> Cfr. nota 8.

<sup>(10)</sup> Cfr. nota 8.

<sup>(11)</sup> Richiesta, pag. 8.

<sup>(12)</sup> Lettera della Commissione MARKET/C4/MMT/id (2013)3891034, del 5 dicembre 2013, alla Rappresentanza permanente austriaca.

<sup>(13)</sup> Messaggio di posta elettronica del 18 dicembre 2013 del ministero federale austriaco per l'Economia, la famiglia e la gioventù, con allegate le risposte delle autorità competenti: il ministero federale dei Trasporti, dell'innovazione e della tecnologia, nonché l'Autorità nazionale di regolamentazione Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH.

- (18) Il richiedente sostiene che la penetrazione di Internet e della banda larga è molto elevata in Austria, una circostanza questa che consente la sostituzione della distribuzione postale con mezzi di comunicazione elettronica. Nonostante ciò, per essere in grado di inviare e/o ricevere, ad esempio, una fattura elettronica che permette il trattamento automatizzato, possono essere necessarie alcune infrastrutture aggiuntive, in particolare nel caso delle fatture elettroniche B2B. Tali infrastrutture possono comportare il ricorso a un prestatore di servizi esterno oppure a un'applicazione interna particolare <sup>(14)</sup>, l'impiego della firma elettronica ecc. Inoltre, secondo le informazioni della Commissione, l'uso della fatturazione elettronica potrebbe essere associato a una gamma di servizi a valore aggiunto (ad esempio, consente il trattamento automatizzato, il finanziamento del pagamento tramite terzi o cosiddetto *supply chain financing* ecc.) e ad alcuni vantaggi (ad esempio, minori costi per il mittente e il destinatario, tempistica ridotta per il trattamento e il pagamento, costi di archiviazione inferiori, la possibilità di offrire sconti in caso di impiego della fatturazione elettronica al posto di fatture cartacee ecc.). Alla luce di quanto precede, le caratteristiche e la destinazione d'uso delle fatture su supporto cartaceo ed elettroniche presenterebbero differenze significative.
- (19) Per quanto riguarda la fatturazione elettronica, la Commissione osserva che, a decorrere dal gennaio 2014, essa è diventata obbligatoria *de jure* a livello federale nelle relazioni tra imprese e amministrazione pubblica. In questo caso, la sostituibilità non è pertinente in quanto i mittenti non hanno la possibilità di optare per la distribuzione postale. Inoltre, potrebbero riscontrarsi altre situazioni analoghe in cui le fatture elettroniche sono obbligatorie *de facto* in seguito alla richiesta di un cliente o fornitore importante <sup>(15)</sup>.
- (20) Il richiedente ha condotto un'analisi sulla base di un test del monopolista ipotetico, utilizzando i dati raccolti da un'indagine presso 451 imprese austriache. L'indagine comprendeva una serie di domande indirette volte a far emergere le preferenze per la corrispondenza cartacea ed elettronica utilizzando tecniche di analisi congiunta. Stando ai risultati, un aumento del [... %] <sup>(16)</sup> dei costi di spedizione postale ridurrebbe la domanda di invio delle lettere del [... %]. Sebbene questi risultati presuppongano che la posta cartacea e quella elettronica appartengano al medesimo mercato, alcuni aspetti tecnici nell'impostazione dell'indagine mettono in dubbio la validità dei risultati. Ad esempio, l'insieme di caratteristiche scelto per definire i prodotti potrebbe indurre una certa distorsione a favore dei mezzi di comunicazione elettronica. Le ipotesi controverse non sembrano essere impiegate nella letteratura economica rilevante che applica la tecnica di analisi congiunta e non è possibile misurarne l'impatto sul calo stimato del [... %].
- (21) Il richiedente ha anche fornito grafici <sup>(17)</sup> dell'evoluzione di quantità e prezzi <sup>(18)</sup> che indicano una sensibilità delle quantità ai prezzi di gran lunga inferiore rispetto a quella segnalata nell'analisi dell'indagine. Al fine di chiarire questa apparente contraddizione è stato chiesto al richiedente di fornire i dati reali utilizzati per produrre i grafici e di quantificare la sensibilità della domanda. Questa, stando ai calcoli del richiedente basati sui dati reali, si collocava in un intervallo tra il [... %] e il [... %], a seconda della tecnica impiegata. Nondimeno, il richiedente non è ricorso all'analisi econometrica convenzionale <sup>(19)</sup> per produrre tali risultati. I risultati preliminari di un'analisi distinta, condotta dai servizi della Commissione impiegando il medesimo insieme di dati e tecniche econometriche convenzionali per la stima della domanda secondo la letteratura economica, suggeriscono che la sensibilità delle quantità alle variazioni di prezzo potrebbe non superare il [... %].
- (22) Pertanto, non sussistono prove solide e conclusive del fatto che la corrispondenza elettronica sia perfettamente sostituibile alla corrispondenza con distribuzione postale.
- (23) I clienti, sia imprese sia privati, che non possono o non intendono passare alle comunicazioni elettroniche rimarranno un segmento di mercato ben definito, che sarà servito esclusivamente dal richiedente. Österreichische Post detiene attualmente la stragrande maggioranza del mercato della posta cartacea <sup>(20)</sup>. I costi fissi di accesso ed esercizio della rete necessari per l'erogazione del servizio possono essere considerati un ostacolo all'ingresso e alla concorrenza. È improbabile che la posizione di Österreichische Post sia messa in discussione nella situazione futura di un mercato in contrazione, dove i potenziali nuovi operatori potrebbero attendersi, rispetto alle condizioni attuali del mercato, difficoltà ancora maggiori a svolgere un'attività redditizia dato l'ammontare dei costi fissi. In questa situazione praticamente di monopolio non si può ipotizzare che l'attuale operatore nazionale possa essere fortemente incentivato o indotto a tenere un comportamento concorrenziale nell'appalto dei propri fattori produttivi.

<sup>(14)</sup> Cfr. l'allegato 1 alla richiesta, pag. 54.

<sup>(15)</sup> Cfr. l'allegato 1 alla richiesta, pag. 60.

<sup>(16)</sup> [\*\*\*\*] informazioni riservate.

<sup>(17)</sup> Cfr. l'allegato 1 alla richiesta, pag. 32.

<sup>(18)</sup> Messaggio elettronico di Österreichische Post del 2 dicembre 2013.

<sup>(19)</sup> Nell'analisi della domanda, il prezzo è considerato di solito una variabile endogena. Per essere considerata una stima dell'elasticità priva di distorsioni, tale caratteristica deve essere corretta per l'associata sensibilità delle quantità ai prezzi. Il richiedente non ha effettuato questo tipo di correzione dell'endogeneità e non ha giustificato in maniera adeguata l'esogeneità dei prezzi, nell'ipotesi non motivata che i prezzi fossero esogeni.

<sup>(20)</sup> Cfr. nota 18.

- (24) Österreichische Post potrebbe trasferire gli aumenti dei costi alla clientela <sup>(21)</sup> che, data la preferenza intrinseca per la distribuzione postale, non avrebbe altra scelta che sottostare al rincaro. Per lo stesso motivo, la posizione chiaramente dominante di Österreichische Post non garantisce che eventuali riduzioni dei costi siano trasferite alla clientela.
- (25) Pertanto, l'affermazione del richiedente che la distribuzione elettronica e quella postale appartengano al medesimo mercato non può essere accolta.
- (26) Sebbene uno degli effetti principali dell'uso crescente dei mezzi di comunicazione elettronica sia la riduzione del volume complessivo del mercato delle lettere, non si può concludere che la comunicazione elettronica sia entrata in concorrenza diretta nel mercato della distribuzione postale.
- (27) Un'ulteriore distinzione potrebbe anche prefigurarsi sulla base del tipo di destinatari nel segmento B2X, tra le spedizioni alle imprese (B2B) e quelle ai consumatori (B2C) poiché queste ultime richiedono una rete più fitta rispetto alle spedizioni B2B.
- (28) Nonostante ciò, in entrambi gli scenari (che B2B e B2C siano considerati due mercati distinti oppure un solo mercato B2X) l'esito della valutazione delle condizioni di concorrenza sarebbe lo stesso.
- (29) Il richiedente ritiene che i servizi postali per le lettere indirizzate B2X interne e in arrivo <sup>(22)</sup> facciano parte del medesimo mercato. Poiché l'esito della valutazione sarebbe lo stesso anche se fossero considerate separatamente, ai fini della presente decisione non si fa alcuna distinzione e la definizione esatta del mercato sarà lasciata aperta a tale riguardo.
- (30) Sulla base delle informazioni precedenti, ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato del prodotto può essere considerato quello dei servizi postali per lettere indirizzate B2X, mentre la definizione precisa di mercato del prodotto può essere lasciata aperta.
- (31) Secondo le informazioni disponibili <sup>(23)</sup>, Österreichische Post detiene una posizione molto forte in questo mercato con una quota stimata al [... %].
- (32) La Commissione osserva che il mercato postale è stato pienamente liberalizzato a decorrere dal gennaio 2011, in linea con la direttiva 2008/6/CE e che finora ciò ha comportato che i concorrenti acquisissero soltanto una quota di mercato stimata in termini aggregati in appena il [... %] persino nel segmento più prontamente competitivo (servizi per le lettere indirizzate B2X).
- (33) Di conseguenza, non si può concludere che la categoria di servizi in questione sia direttamente esposta alla concorrenza in Austria. L'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non si applica pertanto agli appalti finalizzati allo svolgimento di tali attività in Austria.

#### **Servizi postali per lettere indirizzate C2X a livello nazionale («interne» e «in arrivo»)**

- (34) Anche nel caso dei servizi postali per le lettere indirizzate C2X il richiedente sostiene che entrambe le modalità di distribuzione, elettronica e postale, appartengono al medesimo mercato. Questa affermazione non è in linea con la prassi della Commissione.
- (35) Le autorità austriache sono state invitate <sup>(24)</sup> a esprimere il proprio parere in merito alla sostituibilità tra la distribuzione elettronica e quella postale nei servizi postali per le lettere indirizzate C2X e, più precisamente, sulla definizione del mercato del prodotto. Le autorità austriache non hanno potuto produrre informazioni aggiuntive <sup>(25)</sup> a sostegno delle affermazioni del richiedente.
- (36) Il richiedente afferma che la penetrazione di Internet e della banda larga è molto elevata in Austria e ciò implica la sostituibilità della distribuzione postale con mezzi di comunicazione elettronica. Tuttavia, secondo uno studio recente <sup>(26)</sup>, quasi il 30 % della popolazione in Austria non ha mai utilizzato Internet, circa il 55 % della popolazione non si avvale di servizi bancari via Internet e il 75 % non compila moduli amministrativi online.

<sup>(21)</sup> Nel maggio 2011, in seguito all'approvazione da parte delle autorità nazionali competenti di una richiesta di Österreichische Post, è stato introdotto un aumento delle tariffe.

<sup>(22)</sup> I servizi postali transfrontalieri in arrivo sono servizi offerti da un operatore postale in Austria a un altro operatore postale estero (per esempio, un operatore postale distribuisce in Austria la posta ricevuta dall'operatore postale estero).

<sup>(23)</sup> Cfr. nota 18.

<sup>(24)</sup> Cfr. nota 12.

<sup>(25)</sup> Cfr. nota 13.

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

- (37) Il richiedente non ha prodotto alcuna prova empirica aggiuntiva a sostegno delle proprie affermazioni a dimostrazione della sostituibilità.
- (38) Tenendo in debita considerazione quanto precede, non si può concludere che la distribuzione elettronica e quella postale delle lettere indirizzate C2X appartengano al medesimo mercato.
- (39) Ai fini della presente decisione, e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato del prodotto può essere considerato quello dei servizi postali per le lettere indirizzate C2X.
- (40) Secondo le informazioni disponibili <sup>(27)</sup>, la quota di mercato di Österreichische Post si colloca attorno al [... %].
- (41) Il mercato è stato pienamente liberalizzato dal gennaio 2011, in linea con la direttiva 2008/6/CE. La Commissione osserva che finora il risultato della liberalizzazione è stato solamente che i concorrenti acquisissero una quota di mercato stimata in termini aggregati in appena il [... %].
- (42) Di conseguenza, non si può concludere che la categoria di servizi in questione sia direttamente esposta alla concorrenza in Austria. L'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non si applica pertanto agli appalti finalizzati allo svolgimento di tali attività in Austria.

#### **Servizi postali transfrontalieri per lettere indirizzate B2X e C2X («in partenza»)**

- (43) Il richiedente sostiene che anche per questo mercato la modalità di consegna della posta transfrontaliera è tecnologicamente neutrale e che la distribuzione elettronica e quella postale appartengono al medesimo mercato. Questa affermazione non può essere accolta, essenzialmente per le medesime ragioni poc'anzi elencate in relazione ai servizi postali per lettere indirizzate B2X e C2X interne e in arrivo.
- (44) In precedenti decisioni, la Commissione <sup>(28)</sup> distingue fra servizi postali transfrontalieri in arrivo e in partenza.
- (45) Come spiegato al considerando 29, ai fini della presente decisione i servizi postali in arrivo sono considerati parte del mercato interno dei servizi postali per corrispondenza indirizzata rispettivamente B2X e C2X; di conseguenza, la presente sezione concerne esclusivamente i servizi postali in partenza.
- (46) Nell'ambito della spedizione transfrontaliera di lettere, la concorrenza è molto diversa per i privati cittadini e per le imprese. I privati cittadini non hanno di fatto altra scelta che inviare la posta internazionale tramite il proprio prestatore nazionale del servizio universale. I volumi inviati dai privati sono generalmente troppo bassi per incentivare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato.
- (47) Si osserva che le condizioni concorrenziali dipendono anche dalle dimensioni/numero di abitanti di ciascuna città, in ragione del fatto che i prestatori di servizi transfrontalieri non mantengono una rete di accesso nazionale ma, in genere, raccolgono la posta direttamente presso i locali del cliente.
- (48) Nella prassi della Commissione <sup>(29)</sup> si distingue tra i servizi postali transfrontalieri per il mercato delle lettere indirizzate tra B2X e i servizi postali transfrontalieri per il mercato delle lettere indirizzate C2X.
- (49) Dal momento che non sussiste alcuna prova che la situazione sia diversa in Austria, ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, si considerano due mercati distinti: quello dei servizi postali transfrontalieri per lettere indirizzate in partenza B2X e quello dei servizi postali transfrontalieri per lettere indirizzate in partenza C2X.
- (50) Österreichische Post non è riuscita a fornire informazioni dettagliate <sup>(30)</sup> sulle quote di mercato detenute in ciascun caso, né su quelle detenute dai principali concorrenti. In assenza di informazioni sul grado di concorrenza in ciascuno di questi mercati non è possibile concludere che in Austria siano soddisfatte le condizioni per la concessione di un'esenzione ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE ai servizi postali transfrontalieri per lettere indirizzate in partenza B2X e per lettere indirizzate in partenza C2X. L'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non si applica pertanto agli appalti finalizzati allo svolgimento di tali attività in Austria.

<sup>(27)</sup> Cfr. nota 18.

<sup>(28)</sup> Cfr. nota 6.

<sup>(29)</sup> Cfr. nota 6.

<sup>(30)</sup> Messaggio di posta elettronica di Österreichische Post del 14 gennaio 2014.

**Servizi postali per corrispondenza pubblicitaria indirizzata a livello nazionale e internazionale**

- (51) La corrispondenza pubblicitaria indirizzata è definita come corrispondenza costituita esclusivamente da pubblicità o materiale promozionale che contiene uno stesso messaggio. Questo tipo di corrispondenza pubblicitaria può essere indirizzata a imprese oppure a privati cittadini e deve riportare nome e indirizzo del cliente, di cui è necessario il consenso alla ricezione del materiale.
- (52) Il richiedente sostiene che il mercato della corrispondenza pubblicitaria indirizzata potrebbe essere ricompreso nel mercato dei servizi postali B2X relativi alle lettere indirizzate, ma non ha fornito alcuna prova empirica al riguardo. L'affermazione del richiedente non è in linea con la decisione della Commissione 2007/564/CE <sup>(31)</sup>.
- (53) Ai fini della presente decisione, e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato del prodotto può essere considerato quello dei servizi postali per corrispondenza pubblicitaria indirizzata.
- (54) Secondo il richiedente <sup>(32)</sup>, la sua quota di mercato per le lettere pubblicitarie indirizzate rappresenta il [...] % del mercato.
- (55) Il mercato dei servizi postali per le lettere pubblicitarie indirizzate è stato pienamente liberalizzato a decorrere dal gennaio 2011. La Commissione osserva che finora il risultato della liberalizzazione è stato che i concorrenti acquisissero una quota di mercato stimata in termini aggregati in appena il [...] %.
- (56) Di conseguenza, non si può concludere che la categoria di servizi in questione sia direttamente esposta alla concorrenza in Austria. L'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non si applica pertanto agli appalti finalizzati allo svolgimento di tali attività in Austria.

**Servizi postali per corrispondenza pubblicitaria senza indirizzo, a livello sia nazionale sia internazionale**

- (57) La corrispondenza pubblicitaria senza indirizzo è caratterizzata dall'assenza di un indirizzo di destinazione specifico. Si tratta di corrispondenza pubblicitaria non richiesta, che soddisfa taluni criteri quali: peso, formato, contenuti e presentazione uniformi per la distribuzione a un gruppo di destinatari.
- (58) Secondo la definizione del richiedente, il mercato del prodotto per la pubblicità senza indirizzo comprende la pubblicità tramite altri mezzi di comunicazione, ad esempio su quotidiani e settimanali regionali. Tale definizione trae origine dal fatto che nel 2009 il tribunale austriaco antitrust ha accettato <sup>(33)</sup> che sia la pubblicità diretta sia la pubblicità senza indirizzo possano essere considerate appartenenti al medesimo mercato dei giornali a distribuzione gratuita. Tuttavia, il tribunale ha riconosciuto la sostituibilità solo per i clienti rilevanti (ad esempio, grandi dettaglianti) e ha operato varie distinzioni rispetto al mercato geografico in esame (a seconda del tipo di campagna pubblicitaria impiegata: locale, regionale e nazionale).
- (59) Il richiedente ha esteso tale conclusione a tutti i quotidiani e ha desunto che la distribuzione di pubblicità gratuita/senza indirizzo sia in concorrenza con la pubblicità in tutti i giornali. Il richiedente ha condotto un'analisi con un test del monopolista ipotetico utilizzando i dati raccolti da un'indagine presso 248 soggetti. I risultati del test sono stati tenuti in debita considerazione. Tuttavia, l'interpretazione ampia del richiedente della pronuncia del tribunale austriaco antitrust non è in linea con la prassi della Commissione <sup>(34)</sup>, secondo la quale tipologie diverse di mezzi di comunicazione (dispositivi elettronici, televisione, radio o stampa) sono complementari anziché intercambiabili tra loro.
- (60) Le autorità austriache sono state invitate <sup>(35)</sup> a esprimere il proprio parere riguardo alla definizione proposta per il mercato della pubblicità senza indirizzo, tenendo in debita considerazione la suddetta pronuncia del tribunale e l'attuale situazione giuridica e fattuale in Austria. Le autorità austriache non hanno potuto produrre informazioni aggiuntive <sup>(36)</sup> a sostegno delle affermazioni del richiedente.

<sup>(31)</sup> Decisione 2007/564/CE della Commissione, del 6 agosto 2007, che esonera taluni servizi del settore postale in Finlandia, escluse le isole Åland, dall'applicazione della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU L 215 del 18.8.2007, pag. 21).

<sup>(32)</sup> Cfr. nota 18.

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

<sup>(34)</sup> Cfr. il punto 11 della decisione della Commissione SG-Greffe(2005) D/201691 dell'8 aprile 2005 (caso n. COMP/M.3648 — Gruner + Jahr/MPS) e il punto 15 della decisione della Commissione SG-Greffe(2005) D/200313 del 24 gennaio 2005 (caso n. COMP/M.3579 — WPP/GREY).

<sup>(35)</sup> Cfr. nota 12.

<sup>(36)</sup> Cfr. nota 13.

- (61) Di conseguenza, le informazioni attualmente a disposizione della Commissione non sono sufficienti per avvalorare la definizione di mercato proposta dal richiedente.
- (62) Pertanto, ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato del prodotto in esame è definito come quello dei servizi postali per lettere pubblicitarie senza indirizzo.
- (63) Secondo il richiedente <sup>(37)</sup>, la sua quota di mercato per le lettere pubblicitarie non indirizzate rappresenta il [...] % del mercato. Il richiedente non è stato in grado di indicare le quote di mercato detenute dai suoi singoli concorrenti principali; tuttavia, secondo le informazioni disponibili, la maggior parte di essi non ha copertura nazionale.
- (64) Di conseguenza, non si può concludere che la categoria di servizi in questione sia direttamente esposta alla concorrenza in Austria. L'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non si applica pertanto agli appalti finalizzati allo svolgimento di tali attività in Austria.

#### **Servizi postali di consegna ordinaria di quotidiani con e senza indirizzo**

- (65) La decisione 2007/564/CE distingue tra il recapito rapido di giornali e il recapito ordinario.
- (66) Il richiedente non opera nel settore del recapito rapido di giornali <sup>(38)</sup>, bensì in quello del recapito ordinario.
- (67) Ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato del prodotto è quello dei servizi postali per la consegna ordinaria di giornali con e senza indirizzo.
- (68) Österreichische Post detiene una quota del [...] % di tale mercato <sup>(39)</sup>. I principali concorrenti sono le reti nazionali o regionali organizzate dagli editori, che consegnano giornali con e senza indirizzo a domicilio. Tuttavia, questi concorrenti detengono nel loro insieme una quota di mercato cumulata pari soltanto al [...] %.
- (69) Di conseguenza, non si può concludere che la categoria di servizi in questione sia direttamente esposta alla concorrenza in Austria. L'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non si applica pertanto agli appalti finalizzati allo svolgimento di tali attività in Austria.

#### **Servizi di gestione documentale della corrispondenza**

##### *Servizi di gestione della corrispondenza*

- (70) La gestione della corrispondenza offre alla clientela una soluzione per il trattamento della posta all'interno di un'organizzazione. A seconda della domanda, sono elaborate soluzioni personalizzate che comprendono l'esternalizzazione di singole attività o addirittura dell'intero trattamento della corrispondenza.
- (71) Il mercato dei servizi di gestione della corrispondenza comprende tutti i servizi di sostegno relativi al trattamento della posta interna in seno a un'impresa. Per aumentare l'efficienza questi processi interni sono spesso esternalizzati a soggetti terzi, che spesso li combinano con attività aggiuntive allo scopo di impiegare al meglio la capacità del personale addetto a tale attività. È questo il motivo per cui vari servizi di ufficio (quali scansione, fotocopiatura, servizi telefonici) sono forniti in aggiunta a quelli di trattamento della corrispondenza.
- (72) I servizi di gestione della corrispondenza possono essere forniti sotto forma di manodopera interinale o appalto di servizi. Il mercato comprende quindi la prestazione di attività sotto forma di appalti di servizi e di manodopera interinale. Il richiedente fornisce questi servizi sotto forma di appalti di servizi.
- (73) Utilizzando una definizione di mercato dei servizi di gestione della corrispondenza basata sui precedenti paragrafi, che non pregiudica il diritto della concorrenza, Österreichische Post deteneva, in base alla richiesta <sup>(40)</sup>, una quota di mercato del [...] % nel 2010, del [...] % nel 2011 e del [...] % nel 2012.
- (74) La quota di mercato cumulata dei primi due concorrenti si collocava al [...] % nel 2010 e nel 2011 e al [...] % nel 2012, livello al quale sono in grado di esercitare una pressione concorrenziale significativa su Österreichische Post.

<sup>(37)</sup> Cfr. nota 18.

<sup>(38)</sup> Cfr. nota 30.

<sup>(39)</sup> Cfr. nota 18.

<sup>(40)</sup> Richiesta, pag. 22.



- (75) I fattori contenuti nei due considerando precedenti devono pertanto essere considerati indicativi di un'esposizione diretta di Österreichische Post alla concorrenza.

*Servizi di stampa*

- (76) I servizi di stampa corrispondono a stampa, imbustamento, logistica e trattamento di materiali per processi commerciali ricorrenti (fatture, solleciti, lettere circolari, letture di contatori e buste paga).
- (77) Per aumentare l'efficienza dei costi, questi processi interni sono spesso demandati dalle imprese a terzi.
- (78) Esiste un mercato per i processi di stampa elettronica e digitale in cui il cliente trasmette i dati di stampa elettronicamente e tutti i servizi ulteriori di stampa, piegatura, imbustamento ecc. sono forniti dal prestatore di servizi. In questo modo, il cliente non ha bisogno di acquistare i macchinari necessari per tali servizi.
- (79) Utilizzando una definizione di mercato dei servizi di stampa basata sui precedenti paragrafi, che non pregiudica il diritto della concorrenza, Österreichische Post deteneva, in base alla richiesta <sup>(41)</sup>, una quota di mercato del [...] % nel 2010 e 2011 e del [...] % nel 2012.
- (80) Il mercato austriaco in questione è estremamente frammentato. Vi opera un gran numero di imprese. Tuttavia, solo un concorrente detiene una quota di mercato superiore al [...] %.
- (81) I fattori contenuti nei due considerando precedenti devono pertanto essere considerati indicativi di un'esposizione diretta di Österreichische Post alla concorrenza.

**Servizi a valore aggiunto connessi a dispositivi elettronici tramite i quali sono integralmente erogati**

*Vendita di indirizzi e dati e servizi di confronto («commercializzazione di indirizzi»)*

- (82) Il richiedente fornisce una serie di servizi di dati riguardanti indirizzi a società che desiderano informazioni di migliore qualità sull'insieme degli indirizzi dei propri clienti.
- (83) Utilizzando una definizione di mercato della commercializzazione di indirizzi basata sui precedenti paragrafi, che non pregiudica il diritto della concorrenza, Österreichische Post deteneva, in base alle informazioni disponibili <sup>(42)</sup>, una quota di mercato del [...] % nel 2010, del [...] % nel 2011 e del [...] % nel 2012. Il maggiore concorrente aveva una quota del [...] %, in costante aumento dal 2010.
- (84) I fattori sopra elencati devono pertanto essere considerati indicativi di un'esposizione diretta di Österreichische Post alla concorrenza.

*Posta elettronica*

- (85) Österreichische Post è attiva sul mercato delle comunicazioni elettroniche, dove fornisce servizi quali: modulo di gestione del traffico dati (interamente automatizzato, consegna sicura di documenti scritti a singole persone); fatturazione elettronica; buste paga elettroniche (buste paga prodotte direttamente dal sistema contabile per gli stipendi e messe a disposizione dei dipendenti tramite servizi bancari via Internet). L'attività principale nel mercato della posta elettronica è costituita dalle fatture elettroniche.
- (86) Utilizzando una definizione di mercato dei servizi di posta elettronica basata sui precedenti paragrafi, che non pregiudica il diritto della concorrenza, il richiedente deteneva, in base alle informazioni disponibili <sup>(43)</sup>, una quota di mercato del [...] % nel 2010, del [...] % nel 2011 e del [...] % nel 2012.
- (87) I fattori sopra elencati devono pertanto essere considerati indicativi di un'esposizione diretta di Österreichische Post alla concorrenza.

**Servizi di filatelia**

- (88) Ai fini della presente decisione e in linea con la prassi della Commissione <sup>(44)</sup> i servizi di filatelia sono definiti come «vendite di francobolli e prodotti associati ai francobolli, principalmente per collezionisti di francobolli e, in misura limitata, per acquirenti di regali e souvenir».

<sup>(41)</sup> Cfr. nota 40.

<sup>(42)</sup> Richiesta, pag. 14.

<sup>(43)</sup> Cfr. nota 18.

<sup>(44)</sup> Decisione 2007/564/CE.

- (89) Österreichische Post è la società responsabile dell'emissione di nuovi francobolli speciali austriaci. Anche i fornitori esteri di servizi postali emettono francobolli speciali per il mercato filatelico. Quest'ultimo, tuttavia, non è limitato all'emissione di nuovi francobolli speciali, ma comprende anche la compravendita di francobolli da parte di case d'asta, commercianti filatelici, nonché vendite e aste online.
- (90) La quota detenuta secondo le stime da Österreichische Post <sup>(45)</sup> nel mercato complessivo dei servizi di filatelia, una definizione di mercato che non pregiudica il diritto della concorrenza, ammontava al [...] % nel 2010, al [...] % nel 2011 e al [...] % nel 2012.
- (91) Questo fattore deve pertanto essere considerato indicativo di un'esposizione diretta alla concorrenza per i servizi di filatelia.

#### Servizi finanziari.

- (92) Conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/17/CE, i servizi finanziari definiti al quarto trattino della menzionata lettera c) sono interessati da detta direttiva solo nella misura in cui essi sono erogati da soggetti che forniscono anche servizi postali ai sensi della lettera b) di tale disposizione.
- (93) Österreichische Post offre i seguenti servizi finanziari:
- a) per proprio conto: servizi di pagamento — servizi di riscossione contanti (per consegna di pacchi «Nachnahme») e di recupero crediti da parte del personale addetto alla consegna postale («Postauftrag»);
  - b) in nome e per conto di Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft (BAWAG PSK): prelievo e deposito contanti.
- (94) In linea con la prassi della Commissione <sup>(46)</sup>, ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, si ritiene che i mercati dei prodotti siano: i servizi di pagamento, i servizi di prelievo contante e i servizi di intermediazione per i conti di risparmio.
- (95) Österreichische Post fornisce per proprio conto i servizi di pagamento di cui al considerando 93, lettera a). Österreichische Post detiene una quota di mercato inferiore al [...] % e nell'erogazione di tali servizi è in concorrenza con i servizi di pagamento offerti da banche e istituzioni finanziarie in grado di esercitare una pressione concorrenziale significativa su Österreichische Post.
- (96) Tali fattori andrebbero pertanto considerati indicativi di un'esposizione diretta alla concorrenza per quanto concerne i servizi di pagamento offerti da Österreichische Post a proprio nome.
- (97) Österreichische Post non ha saputo indicare <sup>(47)</sup> le quote proprie e dei principali concorrenti per i servizi erogati a nome di BAWAG PSK, in particolare per il prelievo e deposito contanti.
- (98) In assenza di informazioni sul grado di concorrenza per ciascuno di questi mercati di prodotti per i servizi erogati a nome di BAWAG PSK, non è possibile concludere che siano soddisfatte le condizioni per concedere un'esenzione ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE. L'articolo 30, paragrafo 1, della suddetta direttiva non si applica pertanto agli appalti finalizzati allo svolgimento di tali attività in Austria.

#### IV. CONCLUSIONI

- (99) Sulla base dei fattori esaminati ai considerando da 2 a 98, si può ritenere che la condizione dell'esposizione diretta alla concorrenza fissata dall'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE sia rispettata per i seguenti servizi erogati in Austria:
- a) servizi di gestione documentale della corrispondenza;
  - b) servizi a valore aggiunto connessi a dispositivi elettronici tramite i quali sono integralmente erogati;
  - c) servizi di filatelia;
  - d) servizi di pagamento offerti a proprio nome.

<sup>(45)</sup> Richiesta, pag. 25.

<sup>(46)</sup> Decisione di esecuzione 2011/875/UE della Commissione, del 16 dicembre 2011, che esonera taluni servizi finanziari del settore postale in Ungheria dall'applicazione della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU L 343 del 23.12.2011, pag. 77).

<sup>(47)</sup> Cfr. nota 30.

- (100) Dato che la condizione della libera accessibilità del mercato si considera rispettata, la direttiva 2004/17/CE non dovrebbe applicarsi quando gli enti aggiudicatori attribuiscono contratti destinati a consentire la prestazione in Austria dei servizi menzionati alle lettere da a) a d) del considerando 99 né quando si organizzano concorsi di progettazione ai fini dell'esercizio di tale attività in tale Stato membro.
- (101) La presente decisione è basata sulla situazione di diritto e di fatto esistente tra ottobre 2013 e gennaio 2014, quale risulta dalle informazioni presentate da Österreichische Post e dalle autorità austriache. Essa potrà essere rivista qualora cambiamenti sostanziali della situazione di diritto e di fatto comportino il venir meno del rispetto delle condizioni di applicabilità dell'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE.
- (102) Nondimeno, si può ritenere che la condizione dell'esposizione diretta alla concorrenza fissata dall'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non sia rispettata per quanto riguarda le altre attività oggetto della richiesta di Österreichische Post nel territorio austriaco.
- (103) Poiché alcuni servizi oggetto della presente richiesta continuano ad essere disciplinati dalla direttiva 2004/17/CE, si ricorda che i contratti di appalto riguardanti diverse attività devono essere gestiti conformemente all'articolo 9 della stessa. Ciò significa che, quando un ente aggiudicatore tratta appalti «misti», ossia appalti che riguardano sia attività esonerate dalla direttiva 2004/17/CE sia attività non esonerate, è necessario prendere in considerazione le attività per le quali l'appalto è principalmente destinato. In caso di appalto misto, se il fine è principalmente quello di sostenere le attività che non sono esonerate, si devono applicare le disposizioni della direttiva 2004/17/CE. Quando sia obiettivamente impossibile determinare le attività alle quali l'appalto è principalmente destinato, il contratto dev'essere aggiudicato conformemente all'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2004/17/CE.
- (104) Le misure previste dalla presente decisione sono conformi al parere del Comitato consultivo per gli appalti pubblici,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

La direttiva 2004/17/CE non si applica agli appalti attribuiti da enti aggiudicatori e destinati a consentire l'esecuzione dei seguenti servizi in Austria:

- a) servizi di gestione documentale della corrispondenza;
- b) servizi a valore aggiunto connessi a dispositivi elettronici tramite i quali sono integralmente erogati;
- c) servizi di filatelia;
- d) servizi di pagamento offerti a proprio nome.

*Articolo 2*

La Repubblica d'Austria è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 2 aprile 2014

*Per la Commissione*  
Michel BARNIER  
*Membro della Commissione*

---