

DECISÕES

Decisão de Execução da Comissão

de 2 de abril de 2014

que isenta certos serviços do setor postal da Áustria da aplicação da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais

[notificada com o número C(2014) 2093]

(Apenas faz fé o texto na língua alemã)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2014/184/UE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta a Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais ⁽¹⁾, nomeadamente o artigo 30.º, n.ºs 5 e 6,

Considerando o seguinte:

I. FACTOS

- (1) A 1 de outubro de 2013, os Österreichische Post AG. (a seguir designados «correios austríacos») transmitiram à Comissão, por correio eletrónico, um pedido ao abrigo do artigo 30.º, n.º 5, da Diretiva 2004/17/CE. Por ofício de 18 de outubro de 2013, a Comissão informou desse facto as autoridades austríacas, em conformidade com o artigo 30.º, n.º 5, primeiro parágrafo, da Diretiva. A Comissão solicitou informações suplementares às autoridades austríacas, por correio eletrónico de 5 de dezembro de 2013, e ao requerente, por correios eletrónicos de 4 de novembro e 28 de novembro de 2013, 10 de janeiro e 13 de janeiro de 2014. As autoridades austríacas enviaram informações suplementares por correio eletrónico de 18 de dezembro de 2013, e o requerente por correios eletrónicos de 8 de novembro e 2 de dezembro de 2013 e de 14 de janeiro de 2014, respetivamente.
- (2) O pedido refere-se a certos serviços postais, bem como a outros serviços distintos dos serviços postais, prestados pelos correios austríacos no território da Áustria. Os serviços referidos no pedido são os seguintes:
 - a) serviços postais de correio endereçado entre empresas (a seguir denominados «B2B») e entre empresas e particulares (a seguir denominados «B2C») a nível nacional («interno» e «entrado»);
 - b) serviços postais de correio endereçado entre particulares (a seguir denominados «C2C») e entre particulares e empresas (a seguir denominados «C2B») a nível nacional («interno» e «entrado»);
 - c) serviços postais de correio internacional endereçado («saído») B2B e B2C (a seguir denominados «B2X»), bem como C2B e C2C (a seguir denominados «C2X»);
 - d) serviços postais nacionais e internacionais de correio publicitário endereçado;
 - e) serviços postais nacionais e internacionais de correio publicitário não endereçado;
 - f) serviços postais para publicações endereçadas e não endereçadas;

⁽¹⁾ JO L 134 de 30.4.2004, p. 1.

- g) serviços de gestão para triagem de correio;
- h) serviços de valor acrescentado relacionados com meios de comunicação social eletrónicos e inteiramente prestados por esses meios de comunicação;
- i) serviços de filatelia — selos postais especiais;
- j) serviços financeiros.

II. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

- (3) O artigo 30.º da Diretiva 2004/17/CE estabelece que os contratos destinados a permitir a prestação de uma das atividades a que a diretiva é aplicável não estão abrangidos pela mesma se, no Estado-Membro em que se realiza, a atividade estiver diretamente exposta à concorrência em mercados de livre acesso. A exposição direta à concorrência deve ser avaliada com base em critérios objetivos que tomem em consideração as características específicas do setor em causa. O acesso a um mercado será considerado não limitado se o Estado-Membro tiver transposto e aplicado a legislação pertinente da União, abrindo à concorrência um determinado setor ou parte dele. Essa legislação é enumerada no anexo XI da Diretiva 2004/17/CE que, em relação ao setor dos serviços postais, remete para a Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽²⁾.
- (4) A Áustria transpôs e aplicou a Diretiva 97/67/CE com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2002/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽³⁾ e pela Diretiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁴⁾. Nenhum dos serviços abrangidos pelo atual pedido estava reservado aquando da apresentação do mesmo. Como a Áustria atingiu o nível de abertura do mercado previsto na legislação enumerada no anexo XI da Diretiva 2004/17/CE, o acesso ao mercado deve ser considerado não limitado, de acordo com o artigo 30.º, n.º 3, primeiro parágrafo, dessa diretiva.
- (5) A exposição direta à concorrência num determinado mercado deve ser avaliada com base em vários critérios, não sendo nenhum deles por si só decisivo. No caso dos mercados abrangidos pela presente decisão, a quota de mercado dos principais intervenientes num determinado mercado constitui um critério a ter em conta. Um outro critério poderia ser o grau de concentração nesses mercados. Atendendo a que as condições variam consoante as atividades abrangidas pela presente decisão, a análise da situação concorrencial deve ter em conta as diferentes situações vigentes nos diversos mercados.
- (6) Embora em certos casos pudesse prever-se uma definição mais restrita ou mais alargada de mercado, a definição exata do mercado relevante pode ser deixada em aberto para efeitos da presente decisão, na medida em que os resultados da análise são os mesmos independentemente de se basearem numa definição mais restrita ou mais alargada.
- (7) A presente decisão não prejudica a aplicação das regras em matéria de concorrência. Em especial, os critérios e a metodologia utilizados para avaliar a exposição direta à concorrência, nos termos do artigo 30.º da Diretiva 2004/17/CE, não são necessariamente idênticos aos utilizados numa avaliação nos termos do artigo 101.º e 102.º do Tratado ou do Regulamento (CE) n.º 139/2004 ⁽⁵⁾.

III. APRECIÇÃO

- (8) Convém não esquecer que o objetivo da presente decisão é determinar se os serviços abrangidos pelo pedido estão expostos a um nível de concorrência tal (em mercados cujo acesso é livre na aceção do artigo 30.º da Diretiva 2004/17/CE) que garanta, mesmo na ausência da disciplina resultante das regras pormenorizadas aplicáveis aos contratos públicos definidas pela Diretiva 2004/17/CE, que os contratos para o exercício das atividades em causa serão executados de forma transparente e não discriminatória, com base em critérios suscetíveis de permitir aos compradores identificarem a solução globalmente mais vantajosa em termos económicos.

⁽²⁾ Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e à melhoria da qualidade de serviço (JO L 15 de 21.1.1998, p. 14).

⁽³⁾ Diretiva 2002/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de junho de 2002, que altera a Diretiva 97/67/CE no que respeita à prossecução da abertura à concorrência dos serviços postais da Comunidade (JO L 176 de 5.7.2002, p. 21).

⁽⁴⁾ Diretiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008, que altera a Diretiva 97/67/CE no respeitante à plena realização do mercado interno dos serviços postais da Comunidade (JO L 52 de 27.2.2008, p. 3).

⁽⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas (Regulamento das Concentrações Comunitárias) (JO L 24 de 29.1.2004, p. 1).

- (9) Neste contexto, recorde-se que os mercados do produto definidos são, de um modo geral, caracterizados pela presença de vários operadores. No entanto, segundo a informação disponível, destes, apenas os correios austríacos são uma entidade adjudicante na aceção da Diretiva 2004/17/CE. Para efeitos da realização das atividades abrangidas pela presente decisão, a adjudicação de contratos dos concorrentes dos correios austríacos não está sujeita ao disposto na Diretiva 2004/17/CE. Por conseguinte, para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, a análise de mercado não incidirá no grau geral de concorrência num dado mercado, mas irá avaliar se as atividades dos correios austríacos estão efetivamente expostas à concorrência em mercados de livre acesso.
- (10) Na sua prática ⁽⁶⁾, a Comissão considera que os mercados dos serviços de entrega de encomendas e os seus segmentos são de âmbito nacional. Esta segmentação baseia-se sobretudo no facto de esses serviços serem prestados a nível nacional. A posição do requerente é coerente com a prática da Comissão.
- (11) Dado que, no caso dos serviços de distribuição postal, não existem indicações de uma maior ou menor dimensão geográfica do mercado, para efeitos de avaliar o cumprimento das condições estabelecidas no artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE, e sem prejuízo do direito da concorrência, o território da Áustria é considerado o mercado geográfico relevante.
- (12) No que se refere a outros serviços diferentes dos serviços postais, objeto do presente pedido, o requerente considera que os mercados são de âmbito nacional. Dado que os serviços constantes do pedido são nacionais, para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, o território da Áustria é considerado o mercado geográfico relevante.
- (13) A Comissão decidiu, na sua prática anterior, que o mercado dos serviços de distribuição postal pode ser dividido do seguinte modo:
- a) correio interno e correio transfronteiriço ⁽⁷⁾;
 - b) serviços transfronteiriços de correio interno entrado e saído ⁽⁸⁾;
 - c) correio de tipo comercial e correio para consumidores privados ⁽⁹⁾;
 - d) correio endereçado e não endereçado ⁽¹⁰⁾.

Serviços postais de correio endereçado B2X a nível nacional («interno» e «entrado»)

- (14) De acordo com o pedido, o mercado do produto dos serviços postais para correio endereçado B2X é composto principalmente por correio comercial e publicitário. No caso do correio comercial trata-se de comunicações entre empresas ou entre empresas e particulares, relacionadas com contratos em curso ou prestação de bens e serviços. O correio comercial inclui, por exemplo, faturas enviadas por serviços de utilidade pública, formulários de pagamento, extratos bancários mensais, etc. Na Áustria, 74 % do total do correio comercial são constituídos por faturas ou declarações ⁽¹¹⁾. As faturas podem ser transmitidas aos destinatários por via eletrónica (fatura eletrónica) ou postal.
- (15) O requerente afirma que o modo de entrega da correspondência comercial é tecnicamente neutro, ou seja, os dois tipos de entrega (eletrónica e postal) pertencem ao mesmo mercado relevante. Esta afirmação não está em consonância com as decisões precedentes da Comissão.
- (16) Tendo em conta a atual situação jurídica e factual na Áustria, as autoridades austríacas foram convidadas ⁽¹²⁾ a manifestar a sua opinião sobre a substituição entre distribuição postal e distribuição eletrónica e, mais precisamente, sobre a definição do mercado do produto relevante. As autoridades austríacas não forneceram informações suplementares ⁽¹³⁾ que corroborem as alegações do requerente.
- (17) Refira-se que, segundo as regras da União relativas à concorrência, a substituíbilidade deve ser analisada com base nas características, no preço e na utilização prevista, entre outros fatores.

⁽⁶⁾ Processo COMP/M.6503 — La Poste/Swiss Post/JV.

⁽⁷⁾ Processo COMP/M.3971 — DeutschePost/Excel.

⁽⁸⁾ Processo COMP/M.5152 — Posten AB/Post DanmarkA/S.

⁽⁹⁾ Ver nota 8.

⁽¹⁰⁾ Ver nota 8.

⁽¹¹⁾ Pedido, p. 8.

⁽¹²⁾ Ofício da Comissão MARKT/C4/MMT/id (2013) 3891034, de 5 de dezembro de 2013, à Representação Permanente da República da Áustria.

⁽¹³⁾ Correio eletrónico do Ministério austríaco da Economia, da Família e da Juventude, de 18 de dezembro de 2013, com as respostas das autoridades pertinentes: Ministério Federal dos Transportes, da Inovação e da Tecnologia e regulador nacional (*Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH*).

- (18) O requerente alega que a utilização da Internet e da banda larga é muito elevada na Áustria, o que permite substituir a entrega postal por meios eletrónicos de comunicação. No entanto, a fim de se poder enviar e/ou receber, por exemplo, uma fatura eletrónica que permite tratamento automatizado, podem ser necessárias algumas infraestruturas adicionais, nomeadamente no caso de faturas eletrónicas B2B. Essas infraestruturas podem implicar a utilização de um prestador de serviços externo ou de um sistema especial de aplicação interna ⁽¹⁴⁾, uma assinatura eletrónica, etc. Além disso, de acordo com as informações ao dispor da Comissão, a utilização da faturação eletrónica poderá ser associada a um amplo conjunto de serviços de valor acrescentado (por exemplo, permite o tratamento automatizado, o financiamento do pagamento por terceiros, ou seja, o financiamento das cadeias de abastecimento, etc.) e benefícios (designadamente, redução dos custos para o expedidor e o destinatário, aceleração de processos e do tempo de pagamento, redução dos custos de arquivamento, pagamento de descontos no caso de se utilizar a faturação eletrónica em vez de papel, etc.). Tendo em conta o que precede, afigura-se que as características e a utilização previstas das faturas em papel e das faturas eletrónicas variam significativamente.
- (19) No que diz respeito à faturação eletrónica, a Comissão observa que, a partir de janeiro de 2014, passou a ser obrigatória *de jure* a faturação eletrónica a nível federal, nas relações entre as empresas e as administrações públicas. Neste caso, a questão da substituíbilidade não é relevante, dado que os expedidores não têm hipótese de optar pela entrega postal. Além disso, podem encontrar-se outras situações semelhantes quando a faturação eletrónica for obrigatória *de facto*, se um grande cliente ou um grande fornecedor a solicitar ⁽¹⁵⁾.
- (20) O requerente efetuou uma análise com base no teste do monopolista hipotético, utilizando dados recolhidos junto de 451 empresas austríacas. O estudo incluía um conjunto de perguntas indiretas destinadas a apurar as preferências pelo papel e as preferências pelo correio eletrónico, recorrendo a técnicas de análise de conjunto. Os resultados indicam que um aumento de [...] % ⁽¹⁶⁾ das franquias postais implicaria uma diminuição dos serviços postais de [...] %. Embora estes resultados revelem que tanto o correio em papel como o eletrónico pertencem ao mesmo mercado relevante, há aspetos técnicos da conceção do estudo que suscitam dúvidas sobre a validade dos resultados. Por exemplo, a escolha do conjunto de características para definir os produtos é feita de molde a induzir algumas distorções a favor de meios de comunicação eletrónicos. Os pressupostos controversos não parecem ser utilizados na literatura económica pertinente que aplica a técnica de análise de conjunto, não sendo possível avaliar o seu impacto na diminuição estimada de [...] %.
- (21) O requerente também apresentou gráficos ⁽¹⁷⁾ da evolução das quantidades e preços ⁽¹⁸⁾ que sugerem uma sensibilidade das quantidades aos preços muito menor do que a referida no estudo. A fim de clarificar esta aparente contradição, o requente foi convidado a fornecer os dados concretos utilizados na realização dos gráficos e a quantificar a sensibilidade da procura. A sensibilidade da procura, calculada pelo requerente utilizando os dados concretos, variava entre [...] % e [...] %, dependendo da técnica utilizada. No entanto, o requerente não utilizou a análise econométrica padrão ⁽¹⁹⁾ para obter esses resultados. Os resultados preliminares de um estudo independente realizado pelos nossos serviços com o mesmo conjunto de dados e normas técnicas econométricas para calcular a procura, constantes da literatura económica, sugerem que a sensibilidade das quantidades às alterações de preços seria apenas de [...] %.
- (22) Por conseguinte, os elementos que atestem a substituíbilidade efetiva entre a entrega postal e a eletrónica são pouco sólidos e inconclusivos.
- (23) Os clientes, tanto as empresas como os particulares, que não podem ou não pretendem mudar para comunicações eletrónicas continuarão a ser um mercado segmentado e capturado que, em princípio, só será servido pelo requerente. Os correios austríacos detêm atualmente uma grande maioria do mercado dos serviços de correio em suporte de papel ⁽²⁰⁾. Os custos fixos de entrada e exploração da rede, necessários para introduzir o serviço, podem ser vistos como um obstáculo à entrada no mercado e à concorrência. Esta posição dos correios austríacos não é suscetível de contestação numa situação futura de mercado em retração, em que os novos operadores, comparativamente às atuais condições de mercado, poderiam esperar ainda mais dificuldades em realizar lucro, dado o montante dos custos fixos a recuperar. Nessa situação, praticamente de monopólio, não se pode presumir que os operadores históricos nacionais tivessem fortes incentivos ou condições que os obrigassem a atuar de forma competitiva na aquisição dos seus fatores de produção.

⁽¹⁴⁾ De acordo com o anexo 1 do pedido, p. 54.

⁽¹⁵⁾ De acordo com o anexo 1 do pedido, p. 60.

⁽¹⁶⁾ [...] informação confidencial.

⁽¹⁷⁾ De acordo com o anexo 1 do pedido, p. 32.

⁽¹⁸⁾ Correio eletrónico dos correios austríacos, de 2 de dezembro de 2013.

⁽¹⁹⁾ Na análise da procura, o preço é normalmente considerado uma variável endógena cuja natureza deve ser tida em conta para que a sensibilidade das quantidades aos preços seja considerada como uma estimativa imparcial estimativa de elasticidade. O requerente não procedeu a este tipo de controlo do caráter endógeno e não justificou adequadamente o caráter exógeno dos preços, tendo partido do princípio de que eram exógenos.

⁽²⁰⁾ Ver nota 18

- (24) Os correios austríacos conseguiriam repercutir os aumentos dos custos nos clientes ⁽²¹⁾ que, dada a sua preferência pela distribuição postal, não teriam alternativa senão interiorizar o aumento dos preços. Pela mesma razão, a posição claramente dominante dos correios austríacos não garante que as potenciais reduções de custos beneficiem os clientes.
- (25) Por conseguinte, não pode ser aceite a alegação do requerente segundo a qual o correio eletrónico e o correio postal pertencem ao mesmo mercado relevante.
- (26) O principal efeito da crescente utilização dos meios eletrónicos de comunicação é a redução da dimensão global do mercado da correspondência. Contudo, tal não permite concluir que a comunicação eletrónica veio introduzir concorrência direta no mercado da distribuição postal.
- (27) Pode igualmente fazer-se outra distinção em função do tipo de destinatários: no segmento B2X, uma distinção entre entregas para empresas (B2B) e para particulares (B2C), dado que B2C exige uma rede mais densa do que B2B.
- (28) Não obstante, afigura-se que em ambos os casos (considerando B2B e B2C dois mercados distintos ou apenas um mercado B2X) o resultado da avaliação da situação concorrencial seria o mesmo.
- (29) O requerente considera que os serviços postais de correio endereçado interno B2X e entrada ⁽²²⁾ fazem parte do mesmo mercado. Uma vez que o resultado da avaliação seria o mesmo, quer os consideremos separadamente ou no mesmo mercado, não se fará qualquer distinção para efeitos de aplicação da presente decisão, e a definição exata do mercado relevante será deixada em aberto a este respeito.
- (30) Com base nas informações acima, para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, pode considerar-se que o mercado do produto relevante é o mercado de serviços postais de correio endereçado B2X, embora a definição precisa do mercado relevante possa ser deixada em aberto.
- (31) Segundo as informações disponíveis ⁽²³⁾, os correios austríacos detêm uma posição muito forte no mercado, com uma quota estimada em [...] %.
- (32) A Comissão observa que, a partir de janeiro de 2011, o mercado dos serviços postais foi totalmente liberalizado, em conformidade com a Diretiva 2008/6/CE, e que, até agora, essa liberalização permitiu aos concorrentes obterem uma quota de mercado agregada estimada em apenas [...] %, mesmo no segmento mais concorrencial (serviços de correio endereçado B2X).
- (33) Por conseguinte, não se pode concluir que a categoria de serviços em questão esteja diretamente exposta à concorrência na Áustria. O artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE não se aplica, pois, a contratos destinados a permitir o exercício dessas atividades na Áustria.

Serviços postais de correio endereçado C2X a nível nacional («interno» e «entrada»)

- (34) No caso dos serviços postais de correio endereçado C2X, o requerente alega igualmente que os dois modos de entrega, postal e eletrónico, pertencem ao mesmo mercado. Esta afirmação não está em consonância com as anteriores decisões da Comissão.
- (35) As autoridades austríacas foram convidadas ⁽²⁴⁾ a manifestar a sua opinião sobre a substituição entre distribuição eletrónica e postal no caso de correio endereçado C2X e, mais precisamente, sobre a definição do mercado do produto relevante. As autoridades austríacas não forneceram informações suplementares ⁽²⁵⁾ que corroborem as alegações do requerente.
- (36) O requerente alega que a utilização da Internet e da banda larga é muito elevada na Áustria, o que permite substituir a entrega postal por meios eletrónicos de comunicação. Contudo, de acordo com um estudo recente ⁽²⁶⁾, entre a população austríaca, quase 30 % nunca utilizaram a Internet, cerca de 55 % não utilizam serviços bancários eletrónicos e 75 % não preenchem formulários administrativos em linha.

⁽²¹⁾ Em maio de 2011, as autoridades nacionais competentes autorizaram um pedido de aumento de tarifário apresentado pelos correios austríacos.

⁽²²⁾ O correio transfronteiriço entrado constitui um serviço prestado por um operador postal na Áustria a outro operador postal no estrangeiro (por exemplo, um operador postal distribui, na Áustria, o correio postal recebido de um operador postal no estrangeiro).

⁽²³⁾ Ver nota 18.

⁽²⁴⁾ Ver nota 12.

⁽²⁵⁾ Ver nota 13.

⁽²⁶⁾ *Main developments in the postal sector (2010-2013)*, WIK Consult, agosto de 2013, p. 174.

- (37) O requerente não apresentou outros dados empíricos para corroborar as suas alegações e demonstrar a substituíbilidade.
- (38) Tendo em conta o que precede, não se pode concluir que a distribuição eletrónica e a distribuição postal do correio C2X pertençam ao mesmo mercado relevante.
- (39) Para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, pode considerar-se que o mercado do produto relevante é o dos serviços postais de correio endereçado C2X.
- (40) Segundo a informação disponível ⁽²⁷⁾, a parte de mercado dos correios austríacos era cerca de [...] %.
- (41) O mercado foi totalmente liberalizado a partir de janeiro de 2011, em conformidade com a Diretiva 2008/6/CE. A Comissão assinala que, até agora, a liberalização só permitiu aos concorrentes obterem uma quota de mercado agregada estimada de [...] %.
- (42) Por conseguinte, não se pode concluir que a categoria de serviços em questão esteja diretamente exposta à concorrência na Áustria. O artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE não se aplica, pois, a contratos destinados a permitir o exercício dessas atividades na Áustria.

Serviços postais transfronteiriços para correio endereçado B2X e C2X («saído»).

- (43) O requerente alega também que, no caso deste mercado, o modo de entrega do correio transfronteiriço é tecnologicamente neutro e que quer os serviços de entrega postal quer os de entrega eletrónica pertencem ao mesmo mercado relevante. Esta afirmação não pode ser aceite, basicamente pelas mesmas razões já descritas no que se refere aos serviços de correio endereçado interno e entrada B2X e C2X.
- (44) Em anteriores decisões da Comissão ⁽²⁸⁾, foi estabelecida uma distinção entre serviços transfronteiriços de correio entrado e saído.
- (45) Tal como explicado no considerando 29, para efeitos da presente decisão, os serviços de correio de entrada foram considerados parte do mercado interno no que se refere aos serviços de correio endereçado B2X e C2X, respetivamente. Por conseguinte, só os serviços postais de correio saído serão considerados o mercado relevante.
- (46) A concorrência a nível do correio transfronteiriço é muito diferente para os particulares e para as empresas. Geralmente, os particulares não têm alternativa efetiva ao envio de correio internacional através do seu prestador de serviço universal. Os volumes enviados por particulares são, normalmente, pouco relevantes para incentivar a entrada de novos operadores no mercado.
- (47) Assinala-se que a situação concorrencial depende também da dimensão ou da população de cada localidade, uma vez que os prestadores de serviços transfronteiriços não mantêm uma rede de acesso a nível nacional, recolhendo normalmente o correio diretamente nas instalações do cliente.
- (48) A prática anterior da Comissão ⁽²⁹⁾ estabeleceu uma distinção entre serviços postais transfronteiriços de correio endereçado B2X e C2X.
- (49) Não há provas de que a situação seja diferente na Áustria. Por conseguinte, para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, serão considerados dois mercados do produto distintos: serviços postais transfronteiriços de correio endereçado saído B2X e serviços postais transfronteiriços de correio endereçado saído C2X.
- (50) Os correios austríacos não forneceram informações pormenorizadas ⁽³⁰⁾ sobre as suas quotas relevantes em cada mercado, nem sobre as quotas de mercado dos seus principais concorrentes. Na ausência de informações sobre o grau de concorrência em cada um desses mercados, não é possível concluir estarem preenchidas as condições para conceder uma isenção ao abrigo do artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE, a favor dos serviços postais transnacionais de correio endereçado saído B2X e dos serviços postais transnacionais de correio endereçado saído C2X, na Áustria. Por conseguinte, o artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE não se aplica a contratos destinados a permitir o exercício dessas atividades na Áustria.

⁽²⁷⁾ Ver nota 18.

⁽²⁸⁾ Ver nota 6.

⁽²⁹⁾ Ver nota 6.

⁽³⁰⁾ Correio eletrónico dos correios austríacos, de 14 de janeiro de 2014.

Serviços postais nacionais e internacionais de correio publicitário endereçado

- (51) O correio publicitário endereçado consiste exclusivamente em material publicitário, comercial ou de divulgação e composto por uma mensagem idêntica. Este tipo de correio publicitário endereçado, que pode dirigir-se a empresas ou a particulares, deve ostentar o nome e o endereço do cliente e ter o acordo do cliente para o receber.
- (52) O requerente alega que o mercado da publicidade endereçada poderia ser incluído no mercado dos serviços postais B2X para correio endereçado, mas não apresentou fundamentos para tal pretensão. A alegação do requerente não é consentânea com a Decisão 2007/564/CE da Comissão ⁽³¹⁾.
- (53) Para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, pode considerar-se que o mercado do produto relevante é o serviço postal de publicidade endereçada.
- (54) Segundo o requerente ⁽³²⁾, a sua quota no mercado da publicidade endereçada é de [...] %.
- (55) O mercado postal da publicidade endereçada foi totalmente liberalizado a partir de janeiro de 2011. A Comissão assinala que, até agora, a liberalização só permitiu aos concorrentes obterem uma quota total de mercado agregada estimada de [...] %.
- (56) Por conseguinte, não se pode concluir que a categoria de serviços em questão esteja diretamente exposta à concorrência na Áustria. O artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE não se aplica, pois, a contratos destinados a permitir o exercício dessas atividades na Áustria.

Serviços postais nacionais e internacionais de publicidade não endereçada

- (57) O correio publicitário não endereçado caracteriza-se pela ausência de endereço específico de destino. Trata-se de correio publicitário não solicitado que preenche os seguintes critérios: peso, formato, conteúdo e apresentação uniformes com vista à distribuição a um grupo de destinatários.
- (58) O requerente define o mercado do produto relevante da publicidade não endereçada como incluindo a publicidade noutros meios de comunicação tais como publicidade na imprensa diária e semanal ou na imprensa regional. O ponto de partida foi o facto de, em 2009, o tribunal austríaco (*Kartellgericht*) ter aceiteado ⁽³³⁾ que tanto a publicidade direta como a publicidade não endereçada podiam considerar-se parte do mesmo mercado relevante para as publicações distribuídas gratuitamente. Contudo, o tribunal só reconheceu a substituíbilidade no caso de grandes clientes (por exemplo, retalhistas) e estabeleceu várias distinções no que respeita ao mercado geográfico (consoante o tipo de campanha publicitária utilizada: local, regional ou nacional).
- (59) O requerente alargou esta conclusão a todas as publicações e deduziu que a distribuição de correio gratuito ou não endereçado concorria com publicidade em toda a imprensa. Efetuou uma análise com base no teste do monopolista hipotético, utilizando dados recolhidos junto de 248 agentes. Os resultados do inquérito foram tomados em consideração. No entanto, a (livre) interpretação do acórdão do tribunal austríaco feita pelo requerente não é consentânea com anteriores decisões da Comissão ⁽³⁴⁾, segundo as quais diferentes tipos de meios de comunicação (eletrónicos, televisão, rádio ou imprensa escrita) são complementares mas não substituíveis entre si.
- (60) As autoridades austríacas foram convidadas ⁽³⁵⁾ a manifestar a sua opinião sobre as propostas de definição de mercado da publicidade não endereçada, tendo devidamente em conta o referido acórdão do *Kartellgericht* e a atual situação jurídica e factual na Áustria. As autoridades austríacas não forneceram informações suplementares ⁽³⁶⁾ que corroborem as alegações do requerente.

⁽³¹⁾ Decisão da Comissão 2007/564/CE, de 6 de agosto de 2007, que isenta certos serviços do setor postal da Finlândia, com exclusão das ilhas Alanda, da aplicação da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (JO L 215 de 18.8.2007, p. 21).

⁽³²⁾ Ver nota 18.

⁽³³⁾ OLG Wien, 26 kt. 8,9/0-44, 43.

⁽³⁴⁾ Ver ponto 11 da Decisão da Comissão de 8 de abril de 2005 (SG-Greffe (2005) D/201691) (Processo n.º COMP/M.3648 — Gruner +Jahr/MPS), bem como o ponto 15 da Decisão da Comissão SG-Greffe (2005) D/200313, de 24 de janeiro de 2005 (Processo n.º COMP/M.3579 — WPP/GREY).

⁽³⁵⁾ Ver nota 12.

⁽³⁶⁾ Ver nota 13.

- (61) Por conseguinte, as informações de que a Comissão dispõe atualmente não são suficientemente conclusivas para apoiar a definição de mercado proposta pelo requerente.
- (62) Assim, para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, o mercado do produto relevante é definido como os serviços postais de publicidade não endereçada.
- (63) Segundo o requerente ⁽³⁷⁾, a sua quota no mercado dos serviços postais de publicidade não endereçada é de [...] %. O requerente não apresentou dados sobre as quotas de mercado de cada um dos seus principais concorrentes. No entanto, segundo a informação disponível, a maior parte dos concorrentes não tem cobertura nacional.
- (64) Por conseguinte, não se pode concluir que a categoria de serviços em questão esteja diretamente exposta à concorrência na Áustria. O artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE não se aplica, pois, a contratos destinados a permitir o exercício dessas atividades na Áustria.

Serviços postais para distribuição ordinária de imprensa endereçada e não endereçada

- (65) A Decisão 2007/564/CE estabeleceu uma distinção entre distribuição matinal e distribuição ordinária de imprensa.
- (66) O requerente não opera no setor da distribuição matinal de imprensa ⁽³⁸⁾, mas sim no setor da distribuição ordinária de imprensa.
- (67) Para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, o mercado do produto relevante é o dos serviços postais para distribuição de imprensa endereçada e não endereçada.
- (68) Os correios austríacos detêm nesse mercado uma quota de [...] % ⁽³⁹⁾. Os seus principais concorrentes são as redes nacionais ou regionais organizadas pelos editores, que distribuem imprensa endereçada e não endereçada a particulares. No entanto, em conjunto, estes concorrentes detêm apenas uma parte de mercado cumulada de [...] %.
- (69) Por conseguinte, não se pode concluir que a categoria de serviços em questão esteja diretamente exposta à concorrência na Áustria. O artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE não se aplica, pois, a contratos destinados a permitir o exercício dessas atividades na Áustria.

Serviços de gestão para triagem de correio

Serviços de triagem de correio («gestão da triagem»)

- (70) A gestão do correio oferece aos utilizadores uma solução para a triagem da correspondência numa organização. Em função da procura, são elaboradas soluções personalizadas que incluem a externalização de atividades individuais ou mesmo toda a triagem do correio.
- (71) O mercado dos serviços de triagem de correio inclui todos os serviços de apoio ao processamento do correio interno numa empresa. A fim de aumentar a eficácia, estes processos internos são muitas vezes confiados a terceiros que, frequentemente, combinam essas tarefas com atividades suplementares, a fim rentabilizar a capacidade das pessoas que exercem esta atividade. É por este motivo que vários serviços de escritório (por exemplo, *scanning*, fotocópias, telefone) são fornecidos complementarmente aos serviços de processamento do correio.
- (72) Os serviços de triagem podem ser fornecidos recorrendo a pessoal temporário ou a contratos de serviço. Por conseguinte, o mercado inclui o exercício de atividades sob forma de contratos de prestação de serviços ou pessoal temporário. O requerente fornece estes serviços sob forma de contratos de prestação de serviços.
- (73) Utilizando a definição de mercado de serviços de gestão para triagem de correio, com base nos considerandos anteriores, ou seja, sem prejuízo do direito da concorrência, os correios austríacos detinham, segundo o pedido ⁽⁴⁰⁾, uma quota de mercado de [...] % em 2010, [...] % em 2011 e [...] % em 2012.
- (74) A quota de mercado cumulada dos dois primeiros concorrentes era de [...] % em 2010 e 2011 e de [...] % em 2012. A este nível são suscetíveis de exercer uma pressão concorrencial importante sobre os correios austríacos.

⁽³⁷⁾ Ver nota 18.

⁽³⁸⁾ Ver nota 30.

⁽³⁹⁾ Ver nota 18.

⁽⁴⁰⁾ Pedido, p. 22.

- (75) Por conseguinte, os fatores enumerados nos dois considerandos acima devem ser considerados uma indicação de exposição direta dos correios austríacos à concorrência.

Serviços de impressão

- (76) Consideram-se serviços de impressão a impressão, a inserção em sobrescritos, a logística e a triagem do material necessário para os processos empresariais recorrentes (faturas, avisos, *mailings*, protocolos de leitura e folhas de vencimento).
- (77) Para aumentar a eficiência de custos, é frequente as empresas externalizarem a execução desses processos internos.
- (78) Existe um mercado para os processos de impressão eletrónica e digital em que o cliente transmite por via eletrónica os dados a imprimir, sendo fornecidos pelo prestador de serviços todos os outros serviços de impressão, dobragem, inserção em sobrescritos, etc. Deste modo, o cliente não precisa de adquirir as máquinas necessárias para essas funções.
- (79) Utilizando a definição de mercado de serviços de impressão com base nos considerandos anteriores, e sem prejuízo do direito da concorrência, os correios austríacos detinham, segundo o pedido ⁽⁴¹⁾, uma quota de mercado de [...] % em 2010 e 2011 e de [...] % em 2012.
- (80) O mercado austríaco relevante é extremamente fragmentado, com muitas empresas ativas. No entanto, só um concorrente detém uma quota de mercado superior a [...] %.
- (81) Por conseguinte, os fatores enumerados nos dois considerandos acima devem ser considerados uma indicação de exposição direta dos correios austríacos à concorrência.

Serviços de valor acrescentado relacionados com meios de comunicação social eletrónicos e inteiramente prestados por esses meios de comunicação

Venda de endereços, serviços de dados e de comparação («comércio de endereços»)

- (82) O requerente apresenta uma gama de serviços de venda de endereços a empresas que pretendam melhorar a qualidade dos dados sobre os endereços dos seus clientes.
- (83) Utilizando a definição de mercado para o comércio de endereços com base nos considerandos anteriores, e sem prejuízo do direito da concorrência, de acordo com a informação disponível ⁽⁴²⁾, os correios austríacos detinham uma quota de mercado de [...] % em 2010, [...] % em 2011 e [...] % em 2012. O maior concorrente detém uma quota de mercado de [...] %, em aumento gradual desde 2010.
- (84) Os fatores acima enumerados devem, pois, ser considerados uma indicação de exposição direta dos correios austríacos à concorrência.

Correio eletrónico

- (85) Os correios austríacos estão presentes no mercado das comunicações eletrónicas, onde fornecem serviços como: módulo de distribuição (entrega totalmente automatizada e segura de documentos escritos a pessoas individuais); faturação eletrónica; folhas de salário eletrónicas (diretamente extraídas do sistema de contabilidade e disponibilizadas aos trabalhadores através de serviços bancários em linha). A parte principal da atividade no mercado de correio eletrónico é composta por faturas eletrónicas.
- (86) Utilizando a definição de mercado de correio eletrónico com base nos considerandos anteriores, e sem prejuízo do direito da concorrência, de acordo com a informação disponível ⁽⁴³⁾, o requerente detinha uma quota de mercado de [...] % em 2010, [...] % em 2011 e [...] % em 2012.
- (87) Os fatores acima enumerados devem, pois, ser considerados uma indicação de exposição direta dos correios austríacos à concorrência.

Serviços de filatelia

- (88) Para efeitos da presente decisão, e em consonância com a prática da Comissão ⁽⁴⁴⁾, entende-se por serviços de filatelia «a venda de selos e de produtos conexos sobretudo a colecionadores e, de forma mais limitada, a quem pretenda adquirir prendas ou recordações».

⁽⁴¹⁾ Ver nota 40.

⁽⁴²⁾ Pedido, p. 14.

⁽⁴³⁾ Ver nota 18.

⁽⁴⁴⁾ Decisão 2007/564/CE.

- (89) Os correios austríacos são a empresa responsável pela emissão de novos selos postais especiais na Áustria. Os fornecedores estrangeiros de serviços postais também procedem à emissão de selos especiais no mercado da filatelia. Contudo, o mercado da filatelia não se limita à emissão de novos selos especiais: inclui também o comércio de selos por leiloeiras e comerciantes, assim como vendas e leilões em linha.
- (90) A quota estimada ⁽⁴⁵⁾ dos correios austríacos no mercado global dos serviços de filatelia, uma definição de mercado sem prejuízo do direito da concorrência, era de [...] % em 2010, [...] % em 2011 e [...] % em 2012.
- (91) Por conseguinte, este fator deve ser considerado uma indicação de exposição direta à concorrência.

Serviços financeiros

- (92) Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/17/CE, a prestação de serviços financeiros, tal como definida no quarto travessão da referida alínea, só é abrangida por aquela diretiva na medida em que tais serviços sejam prestados por entidades que também prestam serviços postais na aceção da alínea b) da mesma disposição.
- (93) Os correios austríacos fornecem os seguintes serviços financeiros:
- a) em seu próprio nome: serviços de pagamento — cobrança de pagamentos (na entrega de encomendas "Nachnahme") e serviços de cobrança de dívidas pelo pessoal das entregas postais "Postauftrag";
 - b) em nome e por conta do *Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft* (BAWAG PSK): levantamentos e contas poupanças.
- (94) De acordo com a prática da Comissão ⁽⁴⁶⁾, e para efeitos da presente decisão sem prejuízo do direito da concorrência, consideram-se como mercados do produto relevante os serviços de pagamentos, os levantamentos e os serviços de intermediação das contas de poupança.
- (95) Os correios austríacos fornecem em seu nome serviços de pagamento, enumerados no considerando 93, alínea a). Os correios austríacos detêm uma quota de mercado inferior a [...] % e, ao prestarem esses serviços, estão em concorrência com os serviços de pagamento oferecidos pelos bancos e instituições financeiras, que podem exercer sobre eles uma pressão concorrencial significativa.
- (96) Por conseguinte, estes fatores devem ser considerados uma indicação da exposição direta à concorrência dos serviços de pagamento prestados pelos correios austríacos em seu próprio nome.
- (97) Os correios austríacos não forneceram ⁽⁴⁷⁾ dados sobre as suas quotas e as dos seus principais concorrentes em relação aos serviços prestados em nome do BAWAG PSK, nomeadamente levantamentos e poupanças em numérico.
- (98) Na ausência de informações sobre o grau de concorrência em cada um desses mercados de produtos para serviços prestados em nome do BAWAG PSK, não é possível concluir estarem preenchidas as condições para conceder uma isenção ao abrigo do artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE. Por conseguinte, o artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE não se aplica a contratos destinados a permitir o exercício dessas atividades na Áustria.

IV. CONCLUSÕES

- (99) Tendo em conta os fatores analisados nos considerandos 2 a 98, a condição de exposição direta à concorrência, constante do artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE, deve ser considerada cumprida no que diz respeito aos seguintes serviços prestados na Áustria:
- a) serviços de gestão para triagem de correio;
 - b) serviços de valor acrescentado associados aos meios eletrónicos de comunicação e por eles inteiramente prestados;
 - c) serviços de filatelia;
 - d) serviços de pagamento em seu nome.

⁽⁴⁵⁾ Pedido, p. 25.

⁽⁴⁶⁾ Decisão da Comissão 2011/875/CE do Conselho, de 19 de dezembro de 2008, que isenta certos serviços do setor postal na Hungria da aplicação da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (JO L 19 de 23.12.2011, p. 77).

⁽⁴⁷⁾ Ver nota 30.

- (100) Uma vez que a condição de livre acesso ao mercado é considerada cumprida, a Diretiva 2004/17/CE não deve ser aplicada quando as entidades competentes adjudicam contratos destinados a permitir a prestação, na Áustria, dos serviços constantes das alíneas a) a e) do considerando 99 nem quando são organizados concursos para o exercício dessas atividades no país.
- (101) A presente decisão baseia-se na situação de direito e de facto vigente de outubro de 2013 a janeiro de 2014, segundo as informações fornecidas pelos correios austríacos e pelas autoridades austríacas. A decisão pode ser revista se deixarem de estar preenchidas as condições para a aplicabilidade do artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE, na sequência de alterações significativas na situação de direito e de facto.
- (102) No entanto, a condição de exposição direta à concorrência, estabelecida no artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/17/CE, deve ser considerada não preenchida em relação a outras atividades contempladas no pedido dos correios austríacos, no território da Áustria.
- (103) Uma vez que alguns serviços contemplados no pedido continuam a ser abrangidos pela Diretiva 2004/17/CE, importa lembrar que os contratos públicos que englobam várias atividades devem ser tratados em conformidade com o artigo 9.º da Diretiva 2004/17/CE. Tal significa que, quando uma entidade adjudicante intervém num processo de adjudicação «misto», ou seja, num processo utilizado para apoiar a realização de atividades tanto isentas como não isentas da aplicação da Diretiva 2004/17/CE, o contrato deve obedecer às normas aplicáveis às atividades a que se destina principalmente. No caso de processos de adjudicação mistos, destinados sobretudo a apoiar atividades que não são objeto de isenção, aplica-se o disposto na Diretiva 2004/17/CE. Se for objetivamente impossível determinar a atividade a que o contrato se destina principalmente, esse contrato deve ser adjudicado em conformidade com as regras referidas no artigo 9.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2004/17/CE.
- (104) As medidas previstas na presente decisão estão em conformidade com o parecer do Comité Consultivo para os Contratos de Direito Público,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Diretiva 2004/17/CE não se aplica aos contratos adjudicados pelas entidades competentes e destinados a permitir a prestação dos seguintes serviços na Áustria:

- a) serviços de gestão para triagem de correio;
- b) serviços de valor acrescentado associados aos meios eletrónicos de comunicação e por eles inteiramente prestados;
- c) serviços de filatelia;
- d) serviços de pagamento prestados em seu próprio nome.

Artigo 2.º

A República da Áustria é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 2 de abril de 2014.

Pela Comissão
Michel BARNIER
Membro da Comissão
