

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 6 augusti 2007

om undantag av vissa tjänster inom postsektorn i Finland, förutom på Åland, från tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

[delgivet med nr K(2007) 3700]

(Endast de finska och svenska texterna är giltiga)

(Text av betydelse för EES)

(2007/564/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR ANTAGIT
DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster ⁽¹⁾, särskilt artikel 30.4 och 30.6,

med beaktande av den begäran som Finland inkom med per e-brev av den 9 februari 2007,

efter samråd med rådgivande kommittén för offentlig upphandling, och

av följande skäl:

I BAKGRUND

(1) Den 9 februari 2007 inkom Finland med en begäran till kommissionen i enlighet med artikel 30.4 i direktiv 2004/17/EG, per e-brev. Kommissionen begärde ytterligare upplysningar i e-brev av den 21 mars 2007, den 18 april 2007 och den 15 maj 2007, och dessa upplysningar tillhandahölls av de finländska myndigheterna i e-brev av den 4 april 2007, den 24 april 2007 och den 16 maj 2007.

(2) Den begäran som Finland lämnat in åt Posten Finland Abp, som den 1 juni 2007 bytte namn till Itella Abp, (nedan kallat "Posten Finland"), berör vissa posttjänster och vissa andra tjänster än posttjänster i Finland, med undantag för Åland. Följande tjänster avses i begäran:

- a) Adresserade brevframsändelser (kund-till-kund, kund-till-företag, företag-till-företag och företag-till-kund), både inrikes och utrikes.
- b) Adresserad direktmarknadsföring.
- c) Oadresserad direktmarknadsföring.
- d) Standardpakettjänst, företag-till-företag, inrikes och utrikes.
- e) Standardpakettjänst, företag-till-kund, inrikes och utrikes.
- f) Standardpakettjänst för privatkunder, kund-till-kund och kund-till-företag, inrikes och utrikes.
- g) Express- och budtjänster för paket, inrikes och utrikes.
- h) Tidigutdelning för tidningar.
- i) Standardutdelning för tidningar.
- j) Lätta varutjänster (s.k. single consignments) och frakttjänster.
- k) Lagringstjänster.
- l) Avtalslogistik.
- m) Övergripande lösningar för direktframsändelser.
- n) Utskriftstjänster.
- o) Datahanteringstjänster.
- p) E-transaktioner.
- q) Filatelitjänster.

⁽¹⁾ EUT L 134, 30.4.2004, s. 1. Direktivet senast ändrat genom direktiv 2006/97/EG (EUT L 363, 20.12.2006, s. 107).

- (3) Begäran åtföljs av slutsatserna från den nationella myndigheten, Konkurrensverket, som å ena sidan inte ser någon särskild anledning att motsätta sig det undantag som avses i artikel 30, och å andra sidan att man bör komma ihåg att Posten Finland fortfarande har en mycket stark marknadsposition i sin traditionella kärnverksamhet, dvs. insamling och utdelning av brev, paket och andra adresserade försändelser, trots att hela postsektorn i Finland öppnades för konkurrens så tidigt som 1994 genom lagen om posttjänster. Ingen konkurrens har emellertid uppkommit i Posten Finlands kärnverksamhet.

II RÄTTSLIGA RAMAR

- (4) Enligt artikel 30 i direktiv 2004/17/EG skall kontrakt som syftar till att medge utförandet av en verksamhet som direktivet är tillämpligt på inte omfattas av direktivet, om den aktuella verksamheten i den medlemsstat där den utövas är direkt konkurrensutsatt på marknader med fritt tillträde. Bedömningen av om en verksamhet är direkt konkurrensutsatt skall grunda sig på objektiva kriterier med beaktande av de speciella omständigheterna i den berörda sektorn. Tillträdet till marknaden betraktas som fritt om medlemsstaten har genomfört och tillämpar de relevanta bestämmelser i gemenskapsrätten genom vilka en viss sektor eller en del av en sådan konkurrensutsätts.

- (5) Eftersom Finland har genomfört Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna⁽¹⁾, bör tillträdet till marknaden inte anses vara begränsat i enlighet med första stycket i artikel 30.3 i direktiv 2004/17/EG. Den direkta konkurrensutsättningen inom en specifik marknad bör bedömas på grundval av olika indikatorer varav ingen i sig är utslagsgivande.

- (6) När det gäller de marknader som berörs av detta beslut måste man beakta de viktigaste aktörernas marknadsandelar på en viss specifik marknad. Ett annat kriterium är koncentrationsgraden på dessa marknader. Eftersom situationen skiljer sig åt mellan de olika verksamhetsområden som berörs av detta beslut bör man vid granskningen av konkurrensläget ta hänsyn till varje enskild marknads särskilda situation.

- (7) I vissa fall kan snävare marknadsdefinitioner komma i fråga, men för detta besluts syften kan en exakt definition av den berörda marknaden lämnas därhän för ett antal av de tjänster som anges i Finlands begäran, eftersom analysresultaten inte påverkas av huruvida de grundas på en snäv eller vid definition.

- (8) Detta beslut påverkar inte konkurrensreglernas tillämpbarhet.

III BEDÖMNING

Tjänster som inte omfattas av direktiv 2004/17/EG

- (9) I enlighet med artikel 6.2 c i direktiv 2004/17/EG täcks logistiktjänster som lagringstjänster och avtalslogistik, men även tilläggstjänster som utskriftstjänster, datahanteringstjänster och e-transaktionstjänster av direktivet under förutsättning att tjänsterna tillhandahålls av någon som även tillhandahåller posttjänster enligt artikel 6.2 b i direktiv 2004/17/EG. Enligt de uppgifter som kommissionen förfogar över uppfylls detta villkor inte i Finland när det gäller lagring, utskrift, datahantering och e-transaktioner. Därför är direktiv 2004/17/EG inte tillämpligt på dessa tjänster i Finland.

Tjänster som inte omfattas av artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG

Adresserade brev försändelser

- (10) För konsumentbrev (kund-till-kund och kund-till-företag, inrikes och utrikes), har Posten Finland en marknadsandel på 100 %. Marknadsandelen för företagsbrev beräknas ligga mellan 85 % (för adresserade brev försändelser företag-till-företag, inrikes och utrikes) och 95 % (för adresserade brev försändelser företag-till-kund, inrikes och utrikes), utan att någon av konkurrenterna har lyckats uppnå en marknadsandel över 10 %. Enligt tillgängliga uppgifter är Posten Finlands marknadsandelar för internationella adresserade brev försändelser (inkommande och utgående brev) samma som för rena inrikestjänster. Enligt de finländska myndigheterna är dessa tjänster direkt konkurrensutsatta, både till följd av det konkurrenstryck som följer av att "traditionella" pappersförsändelser kan ersättas med elektroniska kommunikationsmedel (som e-post och SMS), och för att den gällande obegränsade tillgången till marknaden exponerar Posten Finland för potentiell konkurrens från tänkbara nykomlingar. När det

⁽¹⁾ EGT L 15, 21.1.1998, s. 14. Direktivet senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 (EUT L 284, 31.10.2003, s. 1).

gäller ersättning av papperspost med elektronisk kommunikation bör det noteras att detta enligt EU:s konkurrensregler bland annat måste analyseras på grundval av produkttegenskaper, produktpris och hinder för att byta till potentiella alternativ. Det visar sig att papperspost och elektronisk kommunikation skiljer sig kraftigt åt och att det finns ett stort hinder för att byta mellan papperspost och e-post⁽¹⁾. Elektronisk kommunikation hör därför till en annan produktmarknad och kan följaktligen inte utgöra ett direkt konkurrenshinder för Posten Finlands adresserade brevtjänster. Det skulle dessutom tyckas att den huvudsakliga effekten av ökad användning av e-post skulle vara att kraftigt minska den pappersbaserade postmarknaden, snarare än att konkurrera med den. Enligt de uppgifter som inkommit var exempelvis Posten Finlands reaktion på de finska bankernas ökande marknadsföring av e-fakturerings att de själva erbjöd elektroniska tjänster, snarare än att vidta åtgärder i fråga om "traditionell" pappersbaserad kommunikation. När det gäller den potentiella konkurrensen är det viktigt att se att hela postsektorn har varit öppen för konkurrens sedan 1994 och att detta hittills endast har lett till att konkurrenterna tillsammans har uppnått en marknadsandel på smala 15 %, till och med i de segment som bäst lämpar sig för konkurrens (adresserade brevöversändelser företag-till-företag, in- och utrikes). Därför finns det inget som tyder på att den potentiella konkurrensen skulle spela någon nämnvärd roll inom en överskådlig framtid. I enlighet med slutsatserna från den oberoende nationella myndigheten, Konkurrensverket, kan man dra slutsatsen att de tjänster som undersöks i detta skäl inte är direkt konkurrensutsatta i Finland. Därför är artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte tillämpligt på avtal avsedda att möjliggöra utövandet av sådan verksamhet i Finland.

Adresserad direktmarknadsföring

- (11) När det gäller adresserad direktmarknadsföring, som för detta direktivs syften avser adresserade försändelser för marknadsföringsändamål, har Posten Finland en beräknad marknadsandel på 90 %, och ingen av dess konkurrenter har uppnått en marknadsandel som uppskattas ligga högre än 10 %. Med tanke på denna kraftiga koncentration på marknaden, och i avsaknad av andra indikatorer som visar på motsatsen, bör slutsatsen dras att adresserad direktmarknadsföring inte är direkt konkurrensutsatt i Finland. Därför gäller artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte avtal avsedda att möjliggöra utövandet av sådan verksamhet i Finland.

⁽¹⁾ Exempelvis är runt en tredjedel av hushållen i Finland anslutna till Internet. Dessutom anges den del av Finlands befolkning som har tillgång till e-post i hemmet vara "över hälften", vilket i sin tur innebär att nästan hälften av befolkningen inte har tillgång till e-post hemma.

Standardpaketjänst för privatkunder, kund-till-kund och kund-till-företag, inrikes och utrikes

- (12) För dessa tjänster har Posten Finland en mycket stark position, med en uppskattad marknadsandel på 80 %⁽²⁾. Den största (och enda betydande) konkurrenten till Posten Finland täcker ensam så gott som hela återstoden på 20 %⁽³⁾. I överensstämmelse med Konkurrensverkets slutsatser kan slutsatsen dras att den berörda tjänstekategorin inte är direkt konkurrensutsatt i Finland. Därför gäller artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte avtal avsedda att möjliggöra utövandet av sådan verksamhet i Finland.

Tidigutdelning för tidningar

- (13) Denna tjänst definieras som morgonutdelning, sju dagar i veckan, av tidningar som ges ut minst tre gånger i veckan. Här ligger Posten Finlands marknadsandel på nästan tre fjärdedelar (74 %), medan den största konkurrenten har en marknadsandel på cirka 10 %. Med tanke på Posten Finlands stora marknadsandel och den relativt ringa andel som därigenom tillfaller största konkurrenten kan man dra slutsatsen att tidigutdelning för tidningar inte är direkt konkurrensutsatt i Finland. Därför gäller artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte avtal avsedda att möjliggöra utövandet av sådan verksamhet i Finland.

Standardutdelning för tidningar

- (14) Med en marknadsandel på 100 % är Posten Finland den enda leverantören av sådana tjänster. Eftersom denna tidningsutdelning äger rum samtidigt som brevtidningen, via samma kanaler som de som används för utdelning av sådana adresserade brevöversändelser som avses i skäl 10, gäller samma slutsatser vad gäller konkurrenssituationen, särskilt som skillnaderna i egenskaper mellan tryckta tidningar och e-tidningar är ännu mer uppenbara. Av dessa skäl bör slutsatsen vara att standardutdelning av tidningar inte är direkt konkurrensutsatt i Finland. Därför gäller artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte avtal avsedda att möjliggöra utövandet av sådan verksamhet i Finland.

⁽²⁾ Posten Finlands uppskattade marknadsandel på 80 % förblir oförändrad oberoende av om marknaderna definieras som kund-till-kund eller kund-till-företag, eller om de definieras som in- eller utrikes.

⁽³⁾ Med andra ord har denna konkurrent knappt en fjärdedel av Posten Finlands andel.

Övergripande lösningar för direktbrevtjänster

- (15) Enligt den anmälan och de ytterligare uppgifter som de finländska myndigheterna inkommit med anses övergripande lösningar för direktbrevtjänster vara olika kombinationer av tjänster som utskrift, adressering och målgruppsanalys, kopiering och (elektronisk) återkoppling i kombination med adresserad eller oadresserad direktmarknadsföring⁽¹⁾. Kombinationen av tjänster beror på de enskilda kundernas önskemål. Tagna var för sig varierar Posten Finlands marknadsandelar för de olika tjänster som kan kombineras i "övergripande lösningar" kraftigt: för adresserad direktmarknadsföring är den 90 %, för oadresserad direktmarknadsföring 41 %, för utskrifter 36 %, för datahantering (som omfattar återkopplings-tjänster) 4 %. Detta tycks visa att konkurrenssituationen inte är samma oberoende av kombinationen av tjänster. Oadresserade brevöversändelser kan dessutom anses vara direkt konkurrenssatta, vilket inte är fallet för adresserade direktöversändelser. Eftersom det inte kan fastställas på förhand vilka tjänster som kommer att kombineras om en eller flera kunder begär dem, skulle ett beslut om vilka rättsliga regler som gäller för övergripande lösningar skapa stor rättsosäkerhet. Under dessa omständigheter kan övergripande lösningar i fråga om direktbrevtjänster så som de definieras i Finlands anmälan inte bli föremål för ett beslut enligt artikel 30 i direktiv 2004/17/EG som en enda tjänstekategori.

Tjänster som omfattas av artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG**Oadresserad direktmarknadsföring**

- (16) På denna marknad beräknas Posten Finlands andel uppgå till cirka 41 %. Med tanke på koncentrationen på denna marknad, där den största konkurrenten har en andel på uppskattade 30 %, bör dessa faktorer anses visa att direkt konkurrens föreligger.

Standardpakettjänst, företag-till-företag, in- och utrikes

- (17) När det gäller inrikes standardpakettjänst, företag-till-företag, har Posten Finland en marknadsandel på cirka 35 %. För utrikestjänster ligger marknadsandelen enligt tillgängliga uppgifter lägre än för inrikestjänster, mellan 13 och 15 %. Eftersom den beräknade marknadsandelen för de

två största konkurrenterna tillsammans uppgår till 28 %, vilket inte är avsevärt mycket mindre än Posten Finlands andel, dras slutsatsen att denna verksamhet är direkt konkurrenssatt.

Standardpakettjänst, företag-till-kund, in- och utrikes

- (18) Posten Finlands marknadsandel för inrikestjänster uppgår till cirka 63 %, vilket i sig är en relativt hög nivå. För utrikestjänster är andelen, enligt tillgängliga uppgifter, emellertid lägre, och ligger mellan 13 och 15 %. Den största konkurrentens andel av inrikesmarknaden ligger emellertid på 37 %, vilket är över hälften av Posten Finlands andel. Detta får anses innebära att konkurrenten kan utöva ett avsevärt tryck på Posten Finland. Dessa faktorer bör därför ses som en indikation på direkt konkurrenssättning.

Express- och budtjänster för paket, inrikes och utrikes

- (19) På denna marknad har Posten Finland inte den största marknadsandelen, utan beräknas ha cirka 10 %, vilket är flera gånger mindre än den största konkurrentens andel, som ligger mellan en tredjedel och hälften av marknaden. Dessa faktorer bör därför ses som en indikation på direkt konkurrenssättning för express- och budtjänster, in- och utrikes.

Lätta varutjänster (s.k. enskilda sändningar) och frakttjänster

- (20) På marknaden för lätta varutjänster, som definieras som transport av single consignments i transportenheter om 35 till 2 500 kg, och marknaden för frakttjänster, som definieras som transport av tunga containerlastar på över 5 000 kg, men också för tunga containerlastar på 2 500–5 000 kg, har Posten Finland en beräknad andel på 6,7 % respektive 1,7 %. Dessa andelar är flera gånger mindre än de sammanlagda andelarna för de två största konkurrenterna. På marknaden för lätta varutjänster har de båda största konkurrenterna beräknade andelar på 51 % respektive 30 %, dvs. tillsammans cirka 81 %. På fraktmarknaden har de båda största konkurrenterna en

⁽¹⁾ De ytterligare uppgifterna tar också upp utveckling av reklam innehåll som en tjänst som kan omfattas av "övergripande lösningar för direktbrevtjänster". Eftersom sådana tjänster emellertid varken är en relevant verksamhet enligt artikel 6 i direktiv 2004/17/EG eller erbjuds av Posten Finland eller dess dotterbolag, har dessa inte granskats.

beräknad sammanlagd andel på 92 % (80 % respektive 12 %). Dessa faktorer bör därför ses som en indikation på direkt konkurrensutsättning.

Avtalslogistik

- (21) Som nämnts i skäl 9 täcks avtalslogistik, som definieras som logistik som läggs ut på entreprenad, med tillhörande datasystem-, logistiktillämpnings- och konsulttjänster, av direktiv 2004/17/EG endast om tjänsterna tillhandahålls av någon som också tillhandahåller posttjänster enligt artikel 6.2 b i det direktivet. Enligt tillgängliga uppgifter är Posten Finland den enda sådana aktören på denna marknad i Finland. Dess marknadsandel för avtalslogistik är emellertid försumbar och uppgår till knappa 1 %. Detta kan därför ses som en indikation på direkt konkurrensutsättning.

Filatelitjänster

- (22) Förutom Posten Finland, som ger ut frimärken i Finland (utom på Åland) finns det två kategorier av aktörer som är aktiva på filatelitjänstmarknaden: frimärkshandlare och auktionskammare (för frimärken). Posten Finlands beräknade andel av marknaden för filatelitjänster i Finland, både sådana som tillhandahålls av handlare och auktionskammare, uppgår till 50 %, medan de båda största frimärkshandlarna har en andel på 20 % och de båda största auktionskammarna tillsammans har 12 % av marknaden. Dessa fyra aktörer beräknas följaktligen tillsammans ha 32 % av marknaden, vilket är mer än hälften av Posten Finlands andel på 50 %. Om de tjänster som handlarna och auktionskammarna erbjuder betraktas var och en för sig uppgår de sammanlagda andelarna som innehas av de två största konkurrenterna till betydligt mer. För handlarna ligger den på sammanlagt 55 % av frimärkshandeln och för auktionskammarna på sammanlagt 75 % av frimärksauktionsmarknaden. Dessa faktorer bör därför ses som en indikation på direkt konkurrensutsättning för filatelitjänster, oberoende av huruvida marknaden ses som en sammanhängande marknad eller delas upp i frimärkshandel och frimärksauktioner.

IV. SLUTSATSER

- (23) I ljuset av vad som anförts i skälen 9–22 bör villkoren för direkt konkurrensutsättning enligt artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG anses vara uppfyllda i Finland, med undantag för Åland, för följande tjänster:

- a) Oadresserad direktmarknadsföring.
- b) Standardpakettjänst, företag-till-företag, inrikes och utrikes.

c) Standardpakettjänst, företag-till-kund, inrikes och utrikes.

d) Express- och budtjänster för paket, inrikes och utrikes.

e) Lätta varutjänster (s.k. single consignments) och frakttjänster.

f) Avtalslogistik.

g) Filatelitjänster.

- (24) Eftersom obegränsat tillträde till marknaden anses föreligga bör direktiv 2004/17/EG inte gälla när avtalsparter utfärdar avtal för tjänster enligt a–g i skäl 23, som utförs i Finland, med undantag för Åland, och inte heller om design contests organiseras för sådan verksamhet i Finland.

- (25) Detta beslut grundar sig på den rättsliga och faktiska situationen i februari till maj 2007 sådan den ter sig i ljuset av de uppgifter som lämnats av Republiken Finland. Beslutet kan komma att ändras om betydande förändringar i de rättsliga och faktiska förhållandena skulle medföra att villkoren för tillämpning av artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte längre är uppfyllda.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Direktiv 2004/17/EG skall inte omfatta avtal som ingås av avtalsparter och som avser genomförandet av följande verksamheter i Finland, med undantag för Åland:

- a) Oadresserad direktmarknadsföring.

b) Standardpakettjänst, företag-till-företag, inrikes och utrikes. g) Filatelitjänster.

c) Standardpakettjänst, företag-till-kund, inrikes och utrikes.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Finland.

d) Express- och budtjänster för paket, inrikes och utrikes.

Utfärdat i Bryssel den 6 augusti 2007.

e) Lätta varutjänster (s.k. single consignments) och frakttjänster.

På kommissionens vägnar

Charlie McCREEVY

f) Avtalslogistik.

Ledamot av kommissionen
