

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 21 december 2000

om ett förfarande i enlighet med artikel 86 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, vilket avser tillhandahållande i Italien av nya posttjänster som garanterar leverans till en viss dag eller tid

[delgivet med nr K(2000) 4067]

(Endast den italienska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(2001/176/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 86.3 i detta,

efter att genom en skrivelse av den 16 maj 2000 och en skrivelse av den 30 maj 2000 ha gett de italienska myndigheterna respektive den dominerande postförvaltaren Poste Italiane SpA tillfälle att inkomma med sina synpunkter om de invändningar som lagts fram av kommissionen med avseende på artikel 4.4 i den italienska förordningen nr 261 av den 22 juli 1999, och

av följande skäl:

I. SAKFÖRHÅLLANDENA

A. Den statliga åtgärden i fråga

- (1) Förordning nr 261 av den 22 juli 1999⁽¹⁾ (nedan kallad förordningen) trädde i kraft den 6 augusti 1999. I artikel 4.1 i förordningen ges det område som är förbehållet den offentliga operatören Poste Italiane SpA (nedan kallad Poste Italiane) följande definition:

”insamling, transport, sortering och utdelning av inrikes och gränsöverskridande brev försändelser, även ilförsändelser, vilkas pris är lägre än fem gånger den allmänna avgiften för en brev försändelse av första viktclassen inom den snabbaste normalkategorin, såvida de väger mindre än 350 gram.”

- (2) I artikel 4.4 fastställs följande:

”med avseende på leveransfasen omfattar brev försändelserna enligt punkt 1 även sådana försändelser som skapas genom användning av telematiska tekniker.”

- (3) Leverans av brev försändelser som skapas genom ”telematiska” tekniker ingår i tjänsten för ”hybridpost”. Den exklusiva rättighet som tilldelas Poste Italiane genom artikel 4.4 i förordningen omfattar all leverans av brev försändelser som görs med hjälp av ”telematiska” medel, oberoende av om dessa ger något mervärde i förhållande till den traditionella leveranstjänsten och oavsett om Poste Italiane tillhandahåller leveranstjänsten som en mervärdestjänst eller inte. Detta innebär att privata operatörer är utestängda från möjligheten att tillfredsställa den specifika efterfrågan på liknande typer av postbefordran med mervärde.

⁽¹⁾ Fullständig titel: förordning (decreto legislativo) nr 261 av den 22 juli 1999, Italiens officiella tidning GURI, allmänna serien, nr 182.

- (4) Innan artikel 4.4 trädde i kraft fanns det ingen bestämmelse som garanterade Poste Italiane särskilda eller exklusiva rättigheter för någon av de faser som ingår i hybridposttjänsten. I de ministeriella förordningarna nr 333 av den 24 juni 1987 ⁽¹⁾, nr 269 av den 29 maj 1988 ⁽²⁾ och nr 260 av den 7 augusti 1990 ⁽³⁾, som utgör den rättsliga grunden för Poste Italianes införande av en hybridposttjänst i Italien, har leveransfasen i denna tjänst inte underkastats något förbehåll. I kraft av artikel 2.19 i lag nr 662 från 1996 ⁽⁴⁾ är alla posttjänster som inte är i lag uttryckligen förbehållna Poste Italiane öppna för konkurrens.

B. De relevanta tjänsterna

- (5) Den allmänna posttjänst som av Poste Italiane erbjuds i Italien omfattar:
- En tjänst för ordinarie post. Denna tjänst har ett icke bindande leveransmål på dag D + 3 för 80 %, D + 4 för 90 % och D + 5 för 99 % av brevöversändelserna.
 - En tjänst för ordinarie hybridpost. Leveransmålet för denna tjänst är detsamma som för tjänsten för ordinarie post.
 - En tjänst för rekommenderad post. Denna tjänst kännetecknas av samma icke bindande mål som gäller för tjänsten för ordinarie post. Enligt Poste Italiane omfattar tjänsten för rekommenderad post två försök till överlämnande, ett system för att övervaka och spåra försändelsen under befordran, möjligheten att ändra mottagaren under pågående befordran och ett system för elektronisk certifiering av leveransen.
 - En tjänst för prioriterad post ⁽⁵⁾. När mottagaren finns i en tätort omfattas denna tjänst av ett icke bindande leveransmål på dag D + 1 för 80 %, D + 2 för 90 % och D + 3 för 99 % av brevöversändelserna. Om mottagaren inte finns i en tätort omfattas tjänsten av ett icke bindande leveransmål på dag D + 2 för 85 %, D + 3 för 95 % och D + 4 för 99 % av brevöversändelserna. Enligt Poste Italiane omfattar tjänsten för prioriterad post i Italien möjligheten att ändra destination eller adressat under befordran, liksom tillhandahållande av detaljerade rapporter vid adressatens adressändring eller obeställbara försändelser.
- (6) Privata operatörer har börjat erbjuda företagskunder nya pakettjänster som avser brevhäntering genom "outsourcing". Dessa tjänster omfattar produktion, behandling, befordran och leverans av brevöversändelser som är känsliga för tidsfaktorn. På området för de mest avancerade outsourcing-tjänsterna görs insamling, sortering och befordran av informationen elektroniskt, medan leveransen efter utskriftsfasen görs fysiskt. Vid hybridpost är produktionsprocessen organiserad för att minska behovet av fysisk transport av breven innan de skrivs ut och levereras. Outsourcing-paketet för brevöversändelser möjliggör ökad snabbhet och tillförlitlighet i leveransfasen tack vare följande två grundläggande tjänster:
- Garanterad leverans på en i förväg fastställd dag (leverans till en viss dag), eller
 - garanterad leverans på en i förväg fastställd tid (leverans till en viss tid).
- (7) Betalningen för en tjänst som avser leverans till en viss dag eller tid beror på resultatet, dvs. förutsättningen för betalning är att leveransen verkligen ägt rum senast den i förväg fastställda dagen eller tiden. Det företag som tillhandahåller tjänsten förbinder sig att garantera att leveransen görs till en viss dag eller tid åtminstone inom området för en hel italiensk region.
- (8) Dessa två grundläggande tjänster kan dessutom bland annat omfatta följande tilläggstjänster: 1) en tjänst som garanterar leverans till en viss dag eller tid som kunden bestämmer i förväg, 2) vid utebliven leverans till den första destinationen, försök till leverans till en viss dag till (en eller flera) alternativa destinationer. Följande tjänster är i allmänhet knutna till tjänsten för leverans till en viss dag eller tid: 1) ett system för att övervaka och spåra försändelsen under pågående befordran både under den elektroniska fasen och under fasen för fysisk leverans, 2) elektronisk rapport om utförd leverans till den i förväg fastställda dagen eller tiden, 3) elektronisk arkivering av leveransrapporter, 4) elektronisk arkivering av rapporter om utebliven leverans, 5) försök att spåra adressatens nya adress, och 6) löpande uppdatering av de adressregister som tagits fram särskilt för kunden. I vissa fall erbjuds dessutom möjligheten att kontrollera adressatens svar (till exempel mottagande av betalning i samband med mottagandet av en betalningsavi för försäkringspremier).

⁽¹⁾ Italiens officiella tidning GURI nr 184 av den 8 augusti 1987.

⁽²⁾ Italiens officiella tidning GURI nr 165 av den 15 juli 1988.

⁽³⁾ Italiens officiella tidning GURI nr 218 av den 18 september 1990.

⁽⁴⁾ Lag nr 62 av den 23 december 1996, Italiens officiella tidning GURI nr 303 av den 28 december 1996.

⁽⁵⁾ Tjänsten för prioriterad post infördes genom en ministerförordning av den 24 maj 1999, offentliggjord i Italiens officiella tidning GURI nr 128 av den 3 juni 1999.

- (9) Banker, försäkringsbolag och andra företag begär tjänster som garanterar leveransdag eller leveranstid för vissa brevårsändelser som är särskilt känsliga för tidsfaktorn. Till dessa brevårsändelser hör dokument som är föremål för en lagstadgad tidsfrist, meddelanden som avser betalningar som förfaller (med avseende på en rad kredithandlingar, till exempel växlar, växelförbindelser och kreditbrev), tidsbestämda anbud som avser köp av en rad produkter och tjänster på områdena för finanser och försäkringar, sista-minuten-uppdateringar av kontoutdrag, meddelanden om betalning av försäkringspremier, tidsbestämda marknadsföringsanbud som avser produktlansering. Brevårsändelser som är känsliga för tidsfaktorn mister hela sitt värde när den lagstadgade svarstiden löper ut, både om anbudstiden har gått ut och om den händelse som brevet avser har ägt rum. Kunderna måste därför vara säkra på att brevårsändelser som är känsliga för tidsfaktorn har levererats exakt till den i förväg fastställda dagen eller tiden.
- (10) I Italien har de privata operatörerna skapat den infrastruktur som krävs för att tillhandahålla hybridposttjänsten genom "outsourcing" inom ett betydande område av det nationella territoriet. Deras infrastruktur för leveranser täcker för närvarande flera regioner och cirka 40 % av det italienska territoriet. När den kritiska volymen väl nås kommer denna infrastruktur att utvidgas till att täcka hela det nationella territoriet. Tillgången till den offentliga operatörens leveransnät innebär inte någon möjlighet att garantera leverans till en viss dag eller tid. Detta beror på att de leveranstjänster som tillhandahålls av den offentliga operatören inte når upp till den kvalitetsnivå som krävs för tjänsten i fråga.

C. Förfarande

- (11) Den 16 maj 2000 inledde kommissionen ett förfarande mot Italien för överträdelse av artikel 86 i EG-fördraget jämförd med artikel 82 i samma fördrag. Kommissionen uppmanade samtidigt den italienska regeringen att, inom två månader från mottagandet av den formella underrättelsen, antingen översända uppgift om vilka åtgärder den avsåg att vidta för att få överträdelsena att upphöra, eller inkomma med sina synpunkter på de frågor som lagts fram i den formella underrättelsen. Den italienska regeringen lämnade sina synpunkter den 26 juli 2000. Poste Italiane uppmanades den 30 maj 2000 att lämna sina synpunkter och lämnade sitt svar den 14 juli 2000. Innan förfarandet inleddes hade kommissionen flera möten med den italienska regeringen och med Poste Italiane i syfte att diskutera problemen i förhållande till artikel 4.4 i förordningen. Den 23 februari 2000 och den 28 mars 2000 hölls gemensamma möten med den italienska regeringen och Poste Italiane. Ytterligare ett möte med Poste Italiane ägde rum den 13 mars 2000. De invändningar som framförs i den formella underrättelsen har diskuterats vid ytterligare ett möte, som hölls med den italienska regeringen och Poste Italiane den 11 september 2000. Ett nytt möte med den italienska regeringen ägde rum den 23 oktober 2000. Ett möte med enbart företrädare för Poste Italiane hölls den 11 oktober 2000. Kommissionen har på begäran av Poste Italiane flera gånger förlängt tidsfristen för framläggande av synpunkter på den formella underrättelsen. Poste Italiane har dessutom givits möjlighet att lägga fram ytterligare synpunkter, vilka mottogs den 28 oktober 2000 och den 30 oktober 2000. Den 15 november 2000 lade Poste Italiane fram ytterligare ett rättsligt yttrande.

II. RÄTTSLIG BEDÖMNING

Artikel 86

- (12) I artikel 86.1 i fördraget fastställs att medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte skall vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i detta fördrag, i synnerhet konkurrensreglerna. Poste Italiane är ett offentligt företag i enlighet med artikel 86.1 i fördraget eftersom det till alla delar ägs av den italienska staten. Italienska staten har dessutom beviljat Poste Italiane exklusiva rättigheter i kraft av artikel 4 i förordningen.
- (13) Genom artikel 86.1 förbjuds medlemsstaterna att genom lagar, förordningar eller administrativa åtgärder försätta offentliga företag och företag som de beviljat särskilda eller exklusiva rättigheter i en situation i vilken dessa företag inte skulle kunna försätta sig själva genom självständigt agerande utan att överträda bestämmelserna i artikel 82⁽¹⁾. Kommissionen får därför enligt artikel 86.3 "utfärda lämpliga ... beslut" vad avser medlemsstaterna när den finner att en statlig åtgärd, vidtagits eller bibehållits som strider mot artikel 86.1 i förening med artikel 82.

⁽¹⁾ Se dom av den 13 december 1991 i mål C-18/88, Régie des télégraphes et des téléphones mot GB-Inno-BM, Rec. 1991, s. I-5941, punkt 20, och dom av den 19 maj 1993 i mål C-320/91, Corbeau, Rec. 1993, s. I-2533, punkt 12.

- (14) Det följer av artikel 86.3 i fördraget och av systematiken i samtliga bestämmelser i den artikeln att kommissionen får vidta alla åtgärder som den anser vara nödvändiga för att säkerställa att konkurrensreglerna tillämpas ⁽¹⁾. Kommissionen har befogenhet att skönmässigt ta ställning om lämpligheten i att väcka talan mot en medlemsstat med stöd av artikel 226 eller av artikel 86.3 i fördraget ⁽²⁾. Dessutom får kommissionen, om den anser det vara nödvändigt för att säkerställa tillämpningen av konkurrensreglerna, inleda förfarande enligt artikel 86.3 i stället för artikel 226 ⁽³⁾ Italiens regering kan sålunda inte hävda att kommissionens talan i fråga om artikel 4.4 i förordningen borde ha varit grundad på enbart artikel 226 eller att förfarandet är en *lex specialis* i förhållande till det förfarande som avses i artikel 86.3.
- (15) För det första iakttas medlemsstaternas rätt till försvar ⁽⁴⁾ till fullo i det förfarande som inletts enligt artikel 86.3 i fördraget. Förfarandet inleds genom översändandet av en formell underrättelse till den berörda medlemsstaten, som ges tillfälle att inom två månader lägga fram sin ståndpunkt i frågan. Kommissionen får inte fatta beslut enligt artikel 86.3 förrän den har utvärderat de synpunkter som lagts fram av den berörda medlemsstaten inom denna tidsfrist ⁽⁵⁾. Kommissionen har dessutom, utan att det finns någon rättslig skyldighet att göra det, i detta fall flera gånger förlängt tidsfristen på två månader i syfte att ge Poste Italiane och den italienska regeringen en rad ytterligare möjligheter att lägga fram sina argument. Slutligen är alla beslut som utfärdas av kommissionen underkastade granskning från gemenskapens rättsorgan. Gemenskapens rättsorgan kontrollerar alla åtgärder som vidtas av kommissionen med tillämpning av artikel 86.3, vilket säkerställer att jämvikten mellan institutionerna bibehålls. Till skillnad från vad Poste Italiane hävdar förändrar förfarandet enligt artikel 86.3 inte den institutionella jämvikten mellan medlemsstaterna, rådet och kommissionen.

A. Relevanta marknader

- (16) Följande två marknader är relevanta för detta beslut: 1) marknaden för icke traditionella leveranstjänster, som omfattar ovannämnda garanti för leverans till en viss dag eller tid, och 2) marknaden för traditionella leveranstjänster, som beaktar leveransmål men inte erbjuder någon säkerhet eller garanti med avseende på exakt leveransdag eller leveranstid.
- (17) Den tjänst som garanterar leverans till en viss dag eller tid skiljer sig på ett avgörande sätt från den traditionella leveranstjänsten i fråga om 1) dess kännetecken och 2) de behov som den svarar mot.
1. Den traditionella leveranstjänsten erbjuder ingen garanti angående den dag eller tid då brevförändelsen levereras ⁽⁶⁾. Den traditionella leveranstjänsten kännetecknas av allmänna leveransmål där exakt dag eller tid för leverans aldrig specificeras. Den traditionella leveranstjänsten erbjuder ingen garanti med avseende på brevförändelsens exakta leveransdag eller leveranstid.
 2. Den traditionella leveranstjänsten kan inte tillfredsställa ovannämnda efterfrågan på leverans till en viss dag eller tid. De två tjänsterna är inte sinsemellan utbytbara. Som tidigare sagts är leveranser till en viss dag eller tid avsedda för att tillfredsställa de särskilda krav som ställs av

⁽¹⁾ Se förstainstansrättens beslut av den 8 juli 1999 i mål T-266/97, Vlaamse Televisie Maatschappij NV, REG 1999, s. II-2329, punkt 75.

⁽²⁾ Förslag till avgörande av generaladvokat Mischo föredraget den 19 oktober 2000 i mål C-163/99, Portugal mot kommissionen, punkt 46. Se även dom av den 19 mars 1991 i mål C-202/88, Frankrike mot kommissionen, Rec. 1991, s. I-1223.

⁽³⁾ Se dom av den 12 februari 1992 i de förenade målen C-48/90 och C-66/90, Nederländerna mot kommissionen, Rec. 1992, s. I-627, punkterna 33–35.

⁽⁴⁾ Se dom av den 12 februari 1992 i de förenade målen C-48/90 och C-66/90, Nederländerna mot kommissionen, Rec. 1992, s. I-627, punkterna 33–35 och punkt 37.

⁽⁵⁾ Se dom av den 12 februari 1992 i de förenade målen C-48/90 och C-66/90, Nederländerna mot kommissionen, Rec. 1992, s. I-627, punkterna 33–35 och punkt 37.

⁽⁶⁾ Den traditionella leveranstjänsten innehåller dessutom inte ovannämnda varianter av dessa två grundläggande tjänster, dvs. 1) leverans till en viss dag eller tid på grundval av en av kunden i förväg fastställd befordringsgång och 2) vid utebliven leverans till den första destinationen, försök till leverans till en viss dag till (en eller flera) alternativa destinationer. Eftersom dessa tjänster är varianter av de två huvudtjänsterna, dvs. leverans till en viss dag eller tid, utgör deras existens utöver leverans till en viss dag eller tid inte något krav för att skilja den traditionella leveranstjänsten från den icke traditionella.

företagskunder, vilka har behov av att vissa brevöversändelser som är känsliga för tidsfaktorn levereras på en exakt dag eller tid. Den traditionella leveranstjänsten tillfredsställer däremot behoven hos de vanliga användarna, för vilka dagen eller datumet för brevens leverans inte är lika viktiga ⁽¹⁾.

- (18) Eftersom de två typerna av leveranstjänster var och en uppvisar olika kännetecken och tillfredsställer mycket olika behov är Poste Italianes argument att tjänsten för leverans till en viss dag eller tid bara utgör en "utveckling" och "anpassning" av den traditionella leveranstjänsten helt felaktigt ⁽²⁾. Dessutom har, till skillnad från vad Poste Italiane hävdar, den "plattform" som används för att producera brevöversändelsen inte använts som ett kriterium för att definiera marknaden. Distinktionen mellan traditionell leveranstjänst och tjänst för leverans till en viss dag eller tid är grundad på tjänsternas olika kännetecken och de olika behov som de två tjänsterna tillfredsställer, vilket innebär att den inte är beroende av huruvida brevöversändelsen insamlas och befordras fysiskt eller elektroniskt. Italiens regering och Poste Italiane har därför fel när de hävdar att kommissionens definition av den relevanta marknaden är grundad på brevöversändelsens produktionssätt.
- (19) Poste Italiane hävdar att det inte finns någon verklig efterfrågan på tjänster som avser leverans till en viss dag eller tid ⁽³⁾. De privata operatörerna har dock genomfört investeringar för att skapa den infrastruktur som krävs för att tillhandahålla hybridposttjänsten med leverans till en viss dag eller tid. Detta pekar på att dessa operatörer har konstaterat att det finns en efterfrågan på en tjänst för leverans till en viss dag eller tid. Det faktum att bankerna och försäkringsbolagen kan vara mer känsliga för priset än för tidsfaktorn i fråga om vissa typer av standardöversändelser utesluter dessutom inte ⁽⁴⁾ att de tvärtom är särskilt känsliga för leveranstiderna när det gäller de specifika brevöversändelser som beskrivits ovan.
- (20) Slutligen skiljer sig tjänsten för leverans till en viss dag eller tid även från den tjänst för leverans "efter överenskommelse" som enligt Poste Italiane är inkluderad i tjänsten "Postacelere" ⁽⁵⁾. Poste Italiane beskriver denna tjänst som en tillfällig tjänst för leverans av enskilda brevöversändelser utom ramen för brevbärarens vanliga utbärningstur ⁽⁶⁾. Enligt Poste Italiane gör brevbäraren när brevet nått sorteringscentrumet en överenskommelse med adressaten för att i förväg fastställa en dag eller tid för leverans som passar båda parter ⁽⁷⁾. Det är alltså tydligt att den här tjänsten i grunden skiljer sig från tjänsten för leverans till en viss dag eller tid och detta i flera avseenden:
- Brevbäraren gör en "överenskommelse" först när brevöversändelsen nått sorteringscentrumet. Den tillfälliga leveranstjänsten förändrar inte att denna tjänst, liksom alla andra ovannämnda tjänster som tillhandahålls av Poste Italiane, kännetecknas av leveransmål snarare än av garantier för att leveransen verkligen sker på den i förväg fastställda dagen eller tiden. Ett system med icke bindande leveransmål skiljer sig på ett avgörande sätt från garantin för att brevöversändelserna levereras på en exakt och i förväg fastställd dag eller tid ⁽⁸⁾.
 - Betalningen av tjänsten "Postacelere" är inte underställd resultatet, dvs. att leveransen verkligen fullgjorts till den garanterade dagen eller tiden. Betalningen för traditionella leveranstjänster är i Europa, inklusive Italien, inte i något fall underställd kravet att leveransen verkligen äger rum på i förväg fastställd dag eller tid.

⁽¹⁾ Som redan nämnts är följande tjänster vanligen knutna till tjänsten för leverans till en viss dag eller tid: 1) ett system för att övervaka och spåra översändelsen under pågående befordran både under den elektroniska fasen och under fasen för fysisk leverans, 2) elektronisk rapport om utförd leverans till i förväg fastställd dag eller tid, 3) elektronisk arkivering av leveransrapporter, 4) elektronisk arkivering av rapporter om utebliven leverans, 5) försök att spåra adressatens nya adress, och 6) löpande uppdatering av de adressregister som tagits fram särskilt för kunden. I vissa fall erbjuds dessutom möjligheten att kontrollera adressatens svar (till exempel mottagande av betalning i samband med mottagandet av en betalningsavi för försäkringspremier). Medan dessa kännetecken för tilläggstjänster vanligen är knutna till leveranser till en viss dag eller tid och underlättar erbjudandet av leveranser som kännetecknas av denna garanti utgör de inte i sig något förhandskrav för att skilja den traditionella leveranstjänsten från den icke traditionella.

⁽²⁾ Se Poste Italianes synpunkter av den 15 november 2000, s. 7.

⁽³⁾ Se bilaga 2 till Poste Italianes synpunkter av den 11 oktober 2000, s. 2.

⁽⁴⁾ Se bilaga 2 till Poste Italianes synpunkter av den 11 oktober 2000, s. 2.

⁽⁵⁾ Se bilaga 3 till Poste Italianes synpunkter av den 11 oktober 2000 och s. 4 fotnot 1 i Poste Italianes synpunkter den 28 oktober 2000.

⁽⁶⁾ Se bilaga 3 till Poste Italianes synpunkter av den 11 oktober 2000, s. 3. Poste Italiane hävdar själv att denna tjänst inte är "allmän".

⁽⁷⁾ Se bilaga 1 till Poste Italianes synpunkter av den 28 oktober 2000, s. 4.

⁽⁸⁾ Italiens regering bekräftar själv att posttjänsterna huvudsakligen bygger på leveransmål och inte på avtalsmässiga garantier. Ingen bank skall enligt denna vara intresserad av en tjänst som avser garanterad leverans en viss dag eller tid.

- (21) I kraft av dessa beaktanden kan de icke traditionella leveranstjänsterna inte definieras på grundval av det faktum att de ger avtalsmässiga garantier för leverans till en viss dag eller tid. De identifierar en marknad som skiljer sig från den som den traditionella leveranstjänsten riktar sig till. Den traditionella leveranstjänsten varken tillhandahåller eller garanterar leverans till en viss dag eller tid. Poste Italiane kan på grundval av en liknande tydlig distinktion mellan traditionella och icke traditionella leveranstjänster inte hävda att de privata operatörerna marknadsför tjänsten för leverans till en viss dag eller tid enbart som en "täckmantel" för tillhandahållandet av traditionella tjänster ⁽¹⁾.

B. Den geografiska dimensionen för de relevanta marknaderna

- (22) Den geografiska dimensionen för de berörda marknaderna motsvarar italienska statens hela territorium. Detta är faktiskt det geografiska område som täcks av monopolen på ordinarie brevframsändelser, vilket omfattar leveransfasen i tjänsten för hybridpost som täcks av förbehållet i artikel 4.4 i förordningen.

C. Dominerande ställning

- (23) I artikel 4 i förordningen ges den offentliga postoperatören ovannämnda exklusiva rättighet på hela det italienska territoriet. Innehavaren av denna exklusiva rättighet har därför en dominerande ställning med avseende på den tjänst som täcks av rättigheten i fråga. Enligt domstolens rättspraxis kan ett företag som har ett rättsligt monopol inom en viss marknad anses ha en dominerande ställning i den mening som avses i artikel 82 i fördraget ⁽²⁾. Dessutom kan en medlemsstats territorium, som omfattas av detta monopol, utgöra en väsentlig del av den gemensamma marknaden ⁽³⁾.

D. Missbruk av dominerande ställning

- (24) Enligt domstolen utgör det faktum att ett företag som har en dominerande ställning på en viss marknad utan att detta framstår som objektivt berättigat förbehåller sig annan verksamhet som hör till en separat och avskild marknad ⁽⁴⁾, även om denna verksamhet skulle kunna utföras av ett annat företag inom ramen för dess verksamhet på en närliggande men avskild marknad, missbruk enligt artikel 82 i fördraget ⁽⁵⁾.
- (25) Domstolen har med hänvisning till artikel 86 jämförd med artikel 82 i fördraget dessutom ansett att utvidgningen av ett monopol till en närliggande och konkurrensutsatt marknad, utan att det framstår som objektivt berättigat, är förbjuden som sådan genom artikel 86.1 i förening med artikel 82, när denna utvidgning är ett resultat av en statlig åtgärd ⁽⁶⁾.
- (26) Poste Italiane har förklarat att man för närvarande inte erbjuder någon leveranstjänst som med säkerhet garanterar dag eller tid för leverans ⁽⁷⁾. Trots detta utgör denna statliga åtgärd, som förbehåller den offentliga operatören en närliggande men avskild marknad, en överträdelse av artikel 86.1 i förening med artikel 82, oberoende av om den offentliga operatören är verksam eller inte på denna avskilda marknad:
- Om de exklusiva rättigheternas utvidgning till att omfatta tjänsten leverans till en viss dag eller tid leder till att Poste Italiane börjar tillhandahålla denna form av leverans, innebär artikel 4.4 i förordningen att Poste Italianes dominerande ställning på marknaden för den traditionella leveranstjänsten utvidgas till den närliggande men avskilda marknaden för leverans till en viss dag eller tid.
 - Om Poste Italiane inte erbjuder tjänsten för leverans till en viss dag eller tid, leder artikel 4.4 i förordningen till att Poste Italiane bara genom att utöva sin exklusiva rättighet begränsar utbudet av tjänsten i fråga, eftersom de privata operatörerna utestängs från möjligheten att tillfredsställa den särskilda efterfrågan på garanterad leverans till en viss dag eller tid ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Se bilaga 3 till de synpunkter som lades fram den 11 oktober 2000.

⁽²⁾ Se dom av den 19 maj 1993 i mål C-320/91, Corbeau, Rec. 1993, s. I-2533, punkt 9.

⁽³⁾ Se dom av den 23 april 1991 i mål C-41/90, Höffner, Rec. 1991, s. I-1979, punkt 28, och dom av den 18 juni 1991 i mål C-260/89, ERT, Rec. 1991, s. I-2925, punkt 31.

⁽⁴⁾ Se dom av den 19 maj 1993 i mål C-320/91, Corbeau, Rec. 1993, s. I-2533, punkt 19.

⁽⁵⁾ Se dom av den 3 oktober 1985 i mål 311/84, CBEM, Rec. 1985, s. 3261.

⁽⁶⁾ Se dom av den 13 december 1991 i mål C-18/88, Régie des télégraphes et des téléphones mot GB-Inno-BM, Rec. 1991, s. I-5941, punkt 24.

⁽⁷⁾ I de synpunkter som lades fram den 11 oktober 2000 bestrider Poste Italiane att det finns någon efterfrågan på leveranser till en viss dag eller tid och följaktligen att det finns någon marknad för dessa tjänster. Enligt Poste Italiane efterfrågar bankerna och försäkringsbolagen inte leveranser till en viss dag utan bara leveranser till bra priser (se bilaga 2 till synpunkterna av den 11 oktober 2000, sidorna 1 och 2). I bilaga 3 till synpunkterna av den 11 oktober 2000 lämnar Poste Italiane dessutom en förteckning över alla leveranstjänster (förbehållna och icke förbehållna) som man kan tillhandahålla. I denna förteckning finns inga leveranser till en viss dag eller tid.

⁽⁸⁾ Se dom av den 23 april 1991 i mål C-41/90, Höffner, Rec. 1991, s. I-1979, punkt 31.

- (27) Det är inte relevant att fastställa om leveransfasen i tjänsten för hybridpost var öppen för konkurrens innan artikel 4.4 i förordningen trädde i kraft. Även om leveransen av hybridposttjänster var underställd förbehåll innan artikel 4.4 i förordningen trädde i kraft, vilket inte framgår av ovan nämnda italienska lagstiftning, är artikel 4.4 i vart fall oförenlig med artikel 86 i förening med artikel 82 eftersom det enligt artikel 86.1 är förbjudet även att bibehålla en statlig åtgärd som strider mot artikel 82.
- (28) Vad beträffar den invändning som framförts av den italienska regeringen, enligt vilken utvidgningen av det förbehållna området är objektivt berättigad i syfte att skydda Poste Italianes finansiella balans hänvisas till det som nedan sägs i fråga om artikel 86.2 i fördraget.

E. Inverkan på handeln mellan medlemsstater

- (29) Enligt artikel 86.1 och artikel 82 i fördraget gäller medlemsstaternas ansvar bara i den mån missbruket kan vara till skada för handeln mellan medlemsstaterna. I detta fall finns en sådan effekt, eftersom all begränsning av konkurrensen på marknader som är olika och skilda från det område som är föremål för monopol hindrar företag som är etablerade i andra medlemsstater – och som kan tillhandahålla tjänster som avser leverans till en viss dag eller tid – från att utvidga sin verksamhet till den italienska statens territorium.

F. Artikel 86.2 i fördraget

- (30) Enligt artikel 86.2 i fördraget skall traditionella postföretag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vara underkastade reglerna i fördraget, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som de tilldelats fullgörs. Det åligger medlemsstaten att bevisa att tillämpningen av konkurrensreglerna inte kan ge upphov till en sådan effekt. Den italienska regeringen och Poste Italiane kan av de skäl som anges nedan inte hävda att 1) konkurrensen, vad beträffar leveranserna av brev till en viss dag eller tid utgör en risk för Poste Italianes finansiella balans⁽¹⁾, eller att 2) tillträde för privata operatörer till marknaden för den fas som avser leverans till en viss dag eller tid leder till en orätfärdig utarmning av Poste Italianes intäkter⁽²⁾

— För det första erbjuder Poste Italiane, vilket tidigare nämnts, för närvarande inte någon posttjänst som kännetecknas av en garanti för leverans till en viss dag eller tid⁽³⁾. Poste Italianes omsättning skulle följaktligen inte minska med avseende på den marknaden. För att kunna garantera att leveranserna görs till en viss dag eller tid skulle Poste Italiane dessutom vara tvungen att vidta en radikal omorganisering av sina sorterings- och leveransfaser. Detta innebär att det är osannolikt att Poste Italiane på kort och medellång sikt går in på denna marknad. Den ytterligare omsättning som skulle kunna uppstå genom tillhandahållandet av posttjänster som är mycket specialiserade och särskilt inriktade på tidsfaktorn kommer i vart fall att förbli marginell med hänsyn till Poste Italianes eftersläpning på detta område.

— För det andra tillfredsställer tjänsten för leverans till en viss dag eller tid ett mycket specifikt behov som är begränsat enbart till brevöversändelser som är känsliga för tidsfaktorn. Tjänsten för leverans av liknande brevöversändelser utgör en ny tjänst som skapar en extra postvolym. De brevöversändelser som är känsliga för tidsfaktorn ingår dessutom inte i eller påverkar den efterfrågan som avser traditionella leveranser (föremål för monopol), vilket innebär att de inte kommer att tära på volymen av brev som levereras på traditionellt sätt eller på den därtill hörande omsättning som Poste Italiane skapar inom det förbehållna området.

— För det tredje täcker de privata operatörernas nät redan territoriet i flera italienska regioner, med en täckning på 40 % av det nationella territoriet. Den här tjänsten täcker hela regioner och är inte begränsad enbart till lönsamma storstadsområden, vilket innebär att Poste Italiane inte lämnas ensam att tillhandahålla tjänsten i olönsamma landsbygdsområden.

⁽¹⁾ Se den italienska regeringens synpunkter av den 13 juli 2000, s. 19–21. Se dessutom Poste Italianes synpunkter den 14 juli 2000, s. 92–99, Poste Italianes synpunkter av den 11 oktober 2000, s. 1–2 och Poste Italianes punkter av den 15 november 2000, s. 23.

⁽²⁾ Se den italienska regeringens synpunkter av den 13 juli 2000, s. 11. Se dessutom Poste Italianes synpunkter av den 11 oktober 2000, punkt C, s. 3 och punkt F, s. 4 samt Poste Italianes synpunkter av den 14 juli 2000, punkterna 95 och 96.

⁽³⁾ Se förteckningen över Poste Italianes tjänster (förbehållna och icke förbehållna) i bilaga 3 till de synpunkter som lämnades den 11 oktober 2000.

III. SLUTSATSER

- (31) Med hänsyn till ovanstående anser kommissionen att Italien genom att hindra konkurrensen på området för den fas som avser leverans till en viss dag eller tid av hybridpost överträder artikel 86.1 i fördraget i förening med artikel 82 i samma fördrag. Eftersom ingen annan medlemsstat än Italien har antagit någon bestämmelse som liknar artikel 4.4 i förordningen, genom vilken fasen för leverans av hybridpost omfattas av ett förbehåll utan hänsyn till de särskilda kännetecknen för denna fas, måste kommissionen anta ett beslut som endast avser den italienska staten.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

De italienska bestämmelser som reglerar postsektorn och särskilt artikel 4.4 i förordning nr 261 av den 22 juli 1999 utgör en överträdelse av artikel 86.1 jämförd med artikel 82 i fördraget, eftersom de undanröjer konkurrensen med avseende på den fas som avser leverans till en viss dag eller tid av hybridpost.

Italien skall vidta åtgärder för att denna överträdelse skall upphöra och upphäva de exklusiva rättigheter som beviljats Poste Italiane SpA med avseende på fasen för leverans till en viss dag eller tid av hybridpost.

Artikel 2

Italien skall i framtiden avstå från att bevilja exklusiva rättigheter som avser leverans till en viss dag eller tid av tjänster som avser hybridpost.

Artikel 3

Italien skall inom tre månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att få den överträdelse som avses i artikel 1 att upphöra.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

Utfärdat i Bryssel den 21 december 2000.

På kommissionens vägnar

Mario MONTI

Ledamot av kommissionen
