

BESLUT

KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEBESLUT

av den 2 april 2014

om undantag av vissa tjänster inom postsektorn i Österrike 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 C(2014) 2093]

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(2014/184/EU)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

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 (försörjningsdirektivet) ⁽¹⁾, särskilt artikel 30.5 och 30.6, och

av följande skäl:

I. BAKGRUND

- (1) Den 1 oktober 2013 lämnade Österreichische Post AG in ansökan per e-post till kommissionen enligt artikel 30.5 i direktiv 2004/17/EG. I enlighet med artikel 30.5 första stycket i detta direktiv upplyste kommissionen de österrikiska myndigheterna om denna ansökan genom en skrivelse av den 18 oktober 2013. Kommissionen begärde per e-post kompletterande upplysningar från de österrikiska myndigheterna den 5 december 2013 och från den sökande den 4 november 2013, den 28 november 2013, den 10 januari 2014 och den 13 januari 2014. Per e-post lämnades kompletterande upplysningar av de österrikiska myndigheterna den 18 december 2013 och av den sökande den 8 november 2013, den 2 december 2013 och den 14 januari 2014.
- (2) Ansökan från Österreichische Post gäller vissa posttjänster och andra tjänster än posttjänster som Österreichische Post tillhandahåller i Österrike. Följande tjänster anges i ansökan:
 - a) Posttjänster som avser adresserade brevfrändelser företag-till-företag (nedan kallade B2B) och företag-till-privatkund (nedan kallade B2C) inom landet ("inrikes" och "inkommande").
 - b) Posttjänster som avser adresserade brevfrändelser privatkund-till-privatkund (nedan kallade C2C) och privatkund-till-företag (nedan kallade C2B) inom landet ("inrikes" och "inkommande").
 - c) Posttjänster som avser adresserade internationella ("utgående") brevfrändelser B2B och B2C (nedan kallade B2X) liksom C2B och C2C (nedan kallade C2X).
 - d) Posttjänster som avser adresserade reklamfrändelser inrikes och internationellt.
 - e) Posttjänster som avser oadresserade reklamfrändelser inrikes och internationellt.
 - f) Posttjänster som avser adresserade och oadresserade tidningar.

⁽¹⁾ EUT L 134, 30.4.2004, s. 1.

- g) Närtjänster.
- h) Mervärdestjänster som har samband med elektroniska medier och i sin helhet tillhandahålls av dessa medier.
- i) Filateli – specialfrimärken.
- j) Finansiella tjänster.

II. RÄTTSLIG RAM

- (3) Enligt artikel 30 i direktiv 2004/17/EG ska 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 direkt konkurrensutsättning görs på grundval av objektiva kriterier, varvid hänsyn bör tas till den berörda sektorns särdrag. Tillträdet till marknaden betraktas som fritt om medlemsstaten har genomfört och tillämpar de relevanta bestämmelser i unionslagstiftningen genom vilka en viss sektor eller en del av en sådan konkurrensutsätts. Rättsakterna förtecknas i bilaga XI till direktiv 2004/17/EG, där det för postsektorns del hänvisas till Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG ⁽²⁾.
- (4) Österrike har genomfört och tillämpar direktiv 97/67/EG, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG ⁽³⁾ och direktiv 2008/6/EG ⁽⁴⁾. De tjänster som den aktuella ansökan avser omfattas vid tidpunkten för ansökan inte av monopol. Eftersom Österrike har liberaliserat marknaden enligt rättsreglerna förtecknade i bilaga XI till direktiv 2004/17/EG bör tillträdet till marknaden betraktas som fritt enligt artikel 30.3 första stycket i det direktivet.
- (5) Den direkta konkurrensutsattheten på en viss marknad bör bedömas på grundval av olika kriterier, varav inget i sig är utslagsgivande. När det gäller de marknader som berörs av detta beslut utgör huvudaktörernas marknadsandel på en given marknad ett kriterium som bör beaktas. Ett annat kriterium kan vara koncentrationsnivån 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 situation.
- (6) I vissa fall kan snävare eller vidare marknadsdefinitioner komma i fråga, men för detta besluts syften kan en exakt definition av den berörda marknaden lämnas därhän, eftersom analysresultaten inte påverkas av huruvida de grundas på en snäv eller vid definition.
- (7) Detta beslut påverkar inte konkurrensreglernas tillämpbarhet. Särskilt kriterier och metoder som används för att bedöma direkt konkurrensutsatthet enligt artikel 30 i direktiv 2004/17/EG är inte nödvändigtvis identiska med dem som används för att göra en bedömning enligt artikel 101 eller 102 i fördraget eller rådets förordning (EG) nr 139/2004 ⁽⁵⁾.

III. BEDÖMNING

- (8) Man bör ha i åtanke att syftet med detta beslut är att fastställa huruvida de tjänster som omfattas av ansökan är utsatta för en sådan grad av konkurrens (på marknader med fritt tillträde i den mening som avses i artikel 30 i direktiv 2004/17/EG) att detta utgör en garanti för att upphandlingar för att bedriva de berörda typerna av verksamhet – även vid undantag från den ordning som upprättas i de detaljerade upphandlingsreglerna i direktiv 2004/17/EG – kommer att utföras på ett öppet, icke-diskriminerande sätt på grundval av kriterier som gör det möjligt för inköpare att ta fram den lösning som på det stora hela är den mest förtjänstfulla.

⁽²⁾ 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 (EGT L 15, 21.1.1998, s. 14).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen (EGT L 176, 5.7.2002, s. 21).

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster (EUT L 52, 27.2.2008, s. 3).

⁽⁵⁾ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (koncentrationsförordningen) (EUT L 24, 29.1.2004, s. 1).

- (9) I det sammanhanget bör man komma ihåg att det vanligen finns ett stort antal aktörer på de ovan definierade produktmarknaderna. Enligt tillgänglig information är dock bara Österreichische Post en upphandlande enhet i den mening som avses i direktiv 2004/17/EG. Bestämmelserna i direktiv 2004/17/EG omfattar inte upphandling som konkurrenterna till Österreichische Post gör för att bedriva den verksamhet som berörs av detta beslut. Utan påverkan på konkurrenslagstiftningens tillämpning ska det här beslutets marknadsanalys därför inte inriktas på den allmänna konkurrensgraden på en viss marknad, utan ska bedöma huruvida Österreichische Posts verksamhet är konkurrensutsatt på marknader med fritt tillträde.
- (10) I sin praxis ⁽⁶⁾ har kommissionen haft ståndpunkten att marknaderna för posttjänster och deras olika segment är nationella. Denna segmentering grundar sig huvudsakligen på det faktum att sådana tjänster tillhandahålls på nationell nivå. Den sökandes ståndpunkt är därmed förenlig med kommissionens praxis.
- (11) Då det i fråga om posttjänster inte finns indikationer på en större eller mindre geografisk marknadsomfattning anses den relevanta geografiska marknaden vara Österrike vid bedömningen av om villkoren i artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG är uppfyllda, utan påverkan på konkurrenslagstiftningens tillämpning.
- (12) När det gäller de andra tjänster än posttjänster som denna ansökan omfattar anser den sökande att marknaderna har nationell omfattning. Eftersom ansökan avser inrikes-tjänster anses den relevanta geografiska marknaden vara Österrike i detta beslut, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning.
- (13) I tidigare praxis har kommissionen ansett att marknaden för posttjänster kan delas upp i följande segment:
- Inrikes och gränsöverskridande postförsändelser ⁽⁷⁾.
 - Inkommande och utgående gränsöverskridande postförsändelser ⁽⁸⁾.
 - Företagspost och post till privatkunder ⁽⁹⁾.
 - Adresserade och oadresserade postförsändelser ⁽¹⁰⁾.

Posttjänster för adresserade B2X-brevförsändelser på nationell nivå ("inrikes" och "inkommande")

- (14) Enligt ansökan består produktmarknaden för posttjänster för adresserade B2X-brevförsändelser huvudsakligen av transaktionsförsändelser och reklamförsändelser. Transaktionsförsändelser definieras som meddelanden om gällande kontrakt eller tillhandahållandet av varor eller tjänster som skickas mellan företag eller mellan företag och privatpersoner. Exempel på transaktionsförsändelser är fakturor från allmännyttiga företag, betalningsavier och månatliga kontoutdrag från banker och andra. I Österrike är 74 % av transaktionsförsändelserna fakturor eller resultatrapporter ⁽¹¹⁾. Fakturor kan skickas elektroniskt (e-fakturor) eller med vanlig post.
- (15) Den sökande hävdar att befordran av företagsförsändelser är teknikneutral, vilket innebär att båda befordrings-sätten – elektroniskt eller som vanlig post – tillhör samma relevanta marknad. Detta påstående överensstämmer inte med kommissionens tidigare ställningstaganden.
- (16) Mot bakgrund av den aktuella rättsliga och faktiska situationen i Österrike uppmanades de österrikiska myndigheterna ⁽¹²⁾ att framföra sina synpunkter på utbytbarheten mellan elektronisk befordran och vanlig postbefordran, och närmare bestämt på hur den relevanta produktmarknaden ska definieras. De österrikiska myndigheterna kunde inte lämna någon ytterligare information som stöd för den sökandes påståenden ⁽¹³⁾.
- (17) Det bör noteras att utbytbarheten enligt unionens konkurrensregler bör analyseras bland annat med utgångspunkt från produktens egenskaper, priser och avsedda användning.

⁽⁶⁾ Ärende COMP/M.6503 – La Poste/Swiss Post/JV.

⁽⁷⁾ Ärende COMP/M.3971 – Deutsche Post/Excel.

⁽⁸⁾ Ärende COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S.

⁽⁹⁾ Se fotnot 8.

⁽¹⁰⁾ Se fotnot 8.

⁽¹¹⁾ Ansökan, s. 8.

⁽¹²⁾ Kommissionens skrivelse av den 5 december 2013 till den österrikiska ständiga representationen, MARKT/C4/MMT/id (2013)3891034.

⁽¹³⁾ E-postmeddelande från det österrikiska federala ministeriet för ekonomi samt familje- och ungdomsfrågor av den 18 december 2013 med bilagda svar från de berörda myndigheterna: det federala ministeriet för transport, innovation och teknik samt den nationella tillsynsmyndigheten (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH).

- (18) Den sökande hävdar att internet- och bredbandspenetrationen är mycket hög i Österrike, vilket gör det möjligt att använda elektroniska kommunikationssätt i stället för postbefordran. För att kunna skicka och/eller ta emot till exempel elektroniska fakturor – som då kan hanteras i en automatiserad process – kan det emellertid fordras viss kompletterande infrastruktur, i synnerhet när det gäller e-fakturor B2B. För sådan infrastruktur kan man behöva använda sig av en extern tjänsteleverantör eller ett särskilt internt program⁽¹⁴⁾, elektroniska signaturer etc. Enligt information som kommissionen har inhämtat kan användningen av e-fakturerings vidare förenas med en rad mervärdetjänster (den möjliggör till exempel automatiserad behandling, tredjepartsfinansiering, så kallad leveranskedjefinansiering etc.) och fördelar (till exempel kostnadsminskningar för både avsändare och mottagare, kortare hanterings- och betalningstider, lägre arkiveringskostnader, rabatter för dem som använder e-fakturor i stället för pappersfakturor etc.). Mot bakgrund av detta tycks det finnas stora skillnader mellan egenskaperna hos och den avsedda användningen av pappersfakturor och e-fakturor.
- (19) I fråga om e-fakturerings konstaterar kommissionen att e-fakturerings blev obligatorisk *de jure* i förbindelserna mellan företag och myndigheter på federal nivå i januari 2014. I detta fall är inte frågan om utbytbart relevant, eftersom avsändarna inte har möjlighet att välja postbefordran. Dessutom kan det finnas andra liknande situationer där e-fakturerings är obligatorisk *de facto* till följd av stor efterfrågan från kunder eller leverantörer⁽¹⁵⁾.
- (20) Den sökande genomförde ett hypotetiskt monopolisttest på basis av undersökningsdata från 451 österrikiska företag. Undersökningen omfattade en uppsättning indirekta frågor som syftade till att fastställa preferenserna för papperspost respektive elektronisk post med hjälp av gemensamma analysmetoder. Resultaten tyder på att en ökning av portot med [... %]⁽¹⁶⁾ skulle medföra att efterfrågan på postbefordran av brev minskade med [... %]. Även om dessa resultat tycks visa att både papperspost och elektronisk post tillhör samma relevanta marknad gör vissa tekniska aspekter av undersökningens utformning att man kan ifrågasätta resultatens giltighet. Den uppsättning egenskaper som definierar produkterna har till exempel valts på ett sätt som kan gynna elektroniska kommunikationssätt. De kontroversiella antagandena tycks inte användas i den relevanta ekonomiska litteratur som beskriver användningen av den gemensamma analysmetoden, och det är inte möjligt att mäta deras påverkan på den uppskattade minskningen med [... %].
- (21) Den sökande tillhandahöll också diagram⁽¹⁷⁾ som visar hur volymer och priser har utvecklats⁽¹⁸⁾. Dessa tyder på att priskänsligheten är mycket mindre än vad som sägs i analysen av undersökningsresultaten. För att klargöra denna synbara motsägelse ombads den sökande att överlämna de verkliga uppgifter som användes för att producera diagrammen och att kvantifiera efterfrågekänsligheten. Denna varierade enligt den sökandes beräkningar på basis av de verkliga uppgifterna mellan [... %] och [... %], beroende på vilken metod som användes. Den sökande använde emellertid inte ekonometrisk standardanalys⁽¹⁹⁾ för att få fram dessa resultat. De preliminära resultaten av en separat analys som genomfördes av våra tjänstemän med utgångspunkt från samma datauppsättning och ekonometriska standardmetoder för efterfrågeberäkningar i den ekonomiska litteraturen tyder på att priskänsligheten kan vara så låg som [... %].
- (22) Således finns det inte några starka och övertygande bevis för att elektronisk post och vanliga posttjänster är utbytbara.
- (23) De företags- och privatkunder som inte kan eller vill övergå till elektronisk kommunikation bildar ett inlåst marknadssegment som förmodligen endast kommer att betjänas av den sökande. Österreichische Post har för närvarande en dominerande andel av marknaden för papperspost⁽²⁰⁾. De fasta kostnader som är förknippade med att upprätta och driva det nätverk som krävs för att tillhandahålla tjänsten kan anses vara ett inträdes- och konkurrenshinder. Det är inte troligt att Österreichische Posts ställning på marknaden kommer att hotas på en framtida krympande marknad, där potentiella nya aktörer kan förvänta sig större svårigheter att gå med vinst än i dag, med tanke på storleken av de fasta kostnader som måste täckas. I denna praktiskt taget monopolistiska situation kan man inte anta att den dominerande nationella aktören skulle ha starka incitament eller förpliktelser att uppträda på ett konkurrensmässigt sätt.

⁽¹⁴⁾ Enligt bilaga 1 till ansökan, s. 54.

⁽¹⁵⁾ Enligt bilaga 1 till ansökan, s. 60.

⁽¹⁶⁾ [****] Konfidentiell information.

⁽¹⁷⁾ Enligt bilaga 1 till ansökan, s. 32.

⁽¹⁸⁾ E-postmeddelande från Österreichische Post av den 2 december 2013.

⁽¹⁹⁾ Inom efterfrågeanalysen betraktas priset vanligen som en endogen variabel. För att volymernas priskänslighet ska kunna betraktas som en objektiv uppskattning av elasticiteten måste denna endogenitet kontrolleras. Den sökande har inte genomfört någon sådan kontroll av endogeniteten, och har utan att motivera detta ordentligt antagit att priserna var exogena.

⁽²⁰⁾ Se fotnot 18.

- (24) Österreichische Post skulle kunna övervältra sina höjda kostnader på kunderna ⁽²¹⁾, som eftersom de föredrar postutbärning inte skulle ha något annat val än att betala de höjda priserna. Av samma skäl är inte Österreichische Posts klart dominerande ställning någon garanti för att potentiella kostnadsminskningar kommer kunderna till godo.
- (25) Således kan den sökandes påstående att elektronisk post och vanlig post tillhör samma relevanta marknad inte godtas.
- (26) En viktig effekt av den ökande användningen av elektronisk kommunikation är att den totala marknaden för brev-försändelser krymper, men man kan inte dra slutsatsen att den elektroniska kommunikationen har lett till direkt konkurrens på marknaden för postutbärning.
- (27) Ytterligare distinktioner kan också göras på grundval av typen av mottagare: i B2X-segmentet är det skillnad mellan leveranser till företag (B2B) och till privatpersoner (B2C), eftersom B2C-leveranser kräver ett mer finmaskigt nätverk än B2B-leveranser.
- (28) Icke desto mindre tycks resultatet av bedömningen av konkurrenssituationen vara detsamma i båda scenarierna (om B2B och B2C betraktas som två separata marknader eller bara en B2X-marknad).
- (29) Den sökande anser att posttjänster för adresserade inrikes och inkommande B2X-brevförsändelser ⁽²²⁾ är en del av samma marknad. Eftersom resultatet av bedömningen blir detsamma oavsett om vi betraktar dem var för sig eller som delar av samma marknad kommer ingen åtskillnad att göras i detta beslut, och den exakta definitionen av relevant marknad lämnas öppen.
- (30) I enlighet med uppgifterna ovan kan den relevanta produktmarknaden anses vara marknaden för posttjänster för adresserade B2X-brevförsändelser vid detta besluts bedömning, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning. Samtidigt kan den exakta definitionen av den relevanta marknaden lämnas öppen.
- (31) Enligt tillgängliga uppgifter ⁽²³⁾ har Österreichische Post en mycket stark ställning på denna marknad, med en uppskattad marknadsandel på [... %].
- (32) Kommissionen konstaterar att postmarknaden har varit fullt avreglerad sedan januari 2011, i linje med direktiv 2008/6/EG, och att avregleringen hittills har resulterat i att konkurrenterna har tagit en sammanlagd marknadsandel på bara [... %] till och med i det segment som bäst lämpar sig för konkurrens (adresserade B2X-brevförsändelser).
- (33) Därför kan man inte dra slutsatsen att tjänstekategorin i fråga är direkt konkurrenssatt i Österrike. Följaktligen är artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte tillämplig på avtal för bedrivandet av sådan verksamhet i Österrike.

Posttjänster för adresserade C2X-brevförsändelser på nationell nivå ("inrikes" och "inkommande")

- (34) Också när det gäller posttjänster för adresserade C2X-brevförsändelser hävdar den sökande att både elektronisk post och vanlig post tillhör samma marknad. Detta påstående överensstämmer inte med kommissionens tidigare ställningstaganden.
- (35) De österrikiska myndigheterna uppmanades ⁽²⁴⁾ att framföra sina synpunkter på utbytbarenheten mellan elektronisk befordran och vanlig postbefordran av adresserade C2X-brevförsändelser, och närmare bestämt på hur den relevanta produktmarknaden ska definieras. De österrikiska myndigheterna kunde inte lämna någon ytterligare information som stöd för den sökandes påståenden ⁽²⁵⁾.
- (36) Den sökande hävdar att internet- och bredbandspenetrationen är mycket hög i Österrike, vilket tyder på att postbefordran är utbyttbar mot elektroniska kommunikationssätt. En nyligen genomförd studie ⁽²⁶⁾ visar dock att nästan 30 % av den österrikiska befolkningen aldrig använder internet, att cirka 55 % av befolkningen inte använder banktjänster via internet och att 75 % inte fyller i administrativa blanketter på nätet.

⁽²¹⁾ I maj 2011 infördes en ny taxa, efter en framställning av Österreichische Post som godkändes av de berörda nationella myndigheterna.

⁽²²⁾ Inkommande gränsöverskridande posttjänster är tjänster som en postoperatör i Österrike erbjuder en postoperatör i utlandet (till exempel när en operatör tar emot post från en utländsk operatör och distribuerar den i Österrike).

⁽²³⁾ Se fotnot 18.

⁽²⁴⁾ Se fotnot 12.

⁽²⁵⁾ Se fotnot 13.

⁽²⁶⁾ *Main developments in the postal sector (2010–2013)*, WIK Consult, augusti 2013, s. 174.

- (37) Den sökande framlade inte några ytterligare empiriska bevis för att styrka sina påståenden och påvisa utbytbarheten.
- (38) Mot bakgrund av ovanstående kan man inte dra slutsatsen att elektronisk befordran och vanlig postbefordran av adresserade C2X-brevförsändelser tillhör samma relevanta marknad.
- (39) Den relevanta produktmarknaden kan anses vara marknaden för posttjänster för adresserade C2X-brevförsändelser vid detta besluts bedömning, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning.
- (40) Enligt tillgängliga uppgifter ⁽²⁷⁾ hade Österreichische Post en marknadsandel på ungefär [... %].
- (41) I linje med direktiv 2008/6/EG avreglerades marknaden helt från och med januari 2011. Kommissionen konstaterar att avregleringen hittills bara har resulterat i att konkurrenterna sammantagna har fått en uppskattad marknadsandel på endast [... %].
- (42) Därför kan man inte dra slutsatsen att tjänstekategorin i fråga är direkt konkurrensutsatt i Österrike. Följaktligen är artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte tillämplig på avtal för bedrivandet av sådan verksamhet i Österrike.

Gränsöverskridande posttjänster för adresserade ("utgående") brevörsändelser (B2X och C2X)

- (43) Den sökande hävdar att befordran av gränsöverskridande post är teknikneutral också på denna marknad och att båda befordringssätten – elektroniskt eller som vanlig post – tillhör samma relevanta marknad. Detta påstående kan inte godtas, av i huvudsak samma skäl som när det gäller posttjänster för adresserade inrikes och inkommande B2X- och C2X-brevförsändelser.
- (44) I kommissionens tidigare beslut ⁽²⁸⁾ görs åtskillnad mellan tjänster för inkommande gränsöverskridande post och tjänster för utgående gränsöverskridande post.
- (45) Såsom förklaras i skäl 29 anses inkommande posttjänster vid detta besluts bedömning vara en del av den inhemska marknaden för posttjänster för adresserade B2X- och C2X-brevförsändelser. Därför kommer endast utgående posttjänster anses vara den relevanta marknaden.
- (46) Konkurrenssituationen om gränsöverskridande brevörsändelser ser helt annorlunda ut för privatpersoner än för företag. Privatpersoner har i regel inget annat reellt alternativ än att skicka internationell post med sin nationella leverantör av samhällsomfattande tjänster. De volymer som privatpersoner skickar är i allmänhet för små för att ge nya aktörer incitament att ta sig in på marknaden.
- (47) Man kan konstatera att Konkurrenssituationen också beror på invånarantalet i städerna, eftersom gränsöverskridande tjänsteleverantörer inte har rikstäckande nätverk utan oftast hämtar posten direkt hos kunden.
- (48) I kommissionens tidigare praxis ⁽²⁹⁾ gjordes åtskillnad mellan marknaderna för gränsöverskridande posttjänster för adresserade B2X- och C2X-brevförsändelser.
- (49) Det finns ingenting som styrker att situationen är en annan i Österrike. Därför kommer två separata produktmarknader anses föreligga i detta beslut, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning, nämligen gränsöverskridande posttjänster för adresserade utgående B2X-brevförsändelser och gränsöverskridande posttjänster för adresserade utgående C2X-brevförsändelser.
- (50) Österreichische Post har inte kunnat lämna detaljerade uppgifter ⁽³⁰⁾ om sina relevanta andelar av respektive marknad eller sina främsta konkurrenters marknadsandelar. I avsaknad av information om konkurrensen på dessa marknader kan man inte dra slutsatsen att villkoren för undantag i artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG är uppfyllda för gränsöverskridande posttjänster för adresserade utgående B2X-brevförsändelser och gränsöverskridande posttjänster för adresserade utgående C2X-brevförsändelser i Österrike. Därför är artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte tillämplig på avtal för bedrivandet av sådan verksamhet i Österrike.

⁽²⁷⁾ Se fotnot 18.

⁽²⁸⁾ Se fotnot 6.

⁽²⁹⁾ Se fotnot 6.

⁽³⁰⁾ E-postmeddelande från Österreichische Post av den 14 januari 2014.

Posttjänster för adresserade reklamförsändelser inrikes och internationellt

- (51) Adresserade reklamförsändelser definieras som post som enbart består av annons-, marknadsförings- eller reklammaterial och som innehåller ett identiskt budskap. Dessa reklamförsändelser kan vara adresserade till företag eller privatpersoner. De ska vara försedda med kundens namn och adress, och kunden ska ha förklarat sig villig att ta emot sådan information.
- (52) Den sökande hävdar att marknaden för adresserade reklamförsändelser kan inkluderas i marknaden för B2X-posttjänster för adresserade brevörsändelser, men har inte tillhandahållit några empiriska bevis för detta. Den sökandes påstående överensstämmer inte med kommissionens beslut 2007/564/EG⁽³¹⁾.
- (53) Den relevanta produktmarknaden kan anses vara marknaden för posttjänster för adresserade reklamförsändelser vid detta besluts bedömning, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning.
- (54) Enligt den sökande⁽³²⁾ är dess andel av marknaden för adresserade reklamförsändelser [... %].
- (55) Postmarknaden för adresserade reklamförsändelser avreglerades helt i januari 2011. Kommissionen konstaterar att avregleringen hittills har resulterat i att konkurrenterna sammantagna har fått en uppskattad marknadsandel på endast [... %].
- (56) Därför kan man inte dra slutsatsen att tjänstekategorin i fråga är direkt konkurrensutsatt i Österrike. Följaktligen är artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte tillämplig på avtal för bedrivandet av sådan verksamhet i Österrike.

Posttjänster för oadresserade reklamförsändelser, inrikes och internationellt

- (57) Oadresserade reklamförsändelser kännetecknas av att de saknar adressater. Det är obeställd reklam som distribueras till en grupp mottagare och som uppfyller vissa kriterier, såsom enhetlig vikt, format, innehåll och layout.
- (58) Enligt den sökandes definition inkluderar den relevanta produktmarknaden för oadresserad reklam i andra medier, såsom annonser i dagstidningar och regionala veckotidningar. Utgångspunkten för detta var att en österrikisk kartelldomstol 2009 slog fast att både direktreklam och oadresserad reklam kan anses tillhöra samma relevanta marknad för fritt distribuerade tidningar⁽³³⁾. Domstolen ansåg dock att utbytbarhet endast förelåg för stora kunder (till exempel större detaljhandelsföretag) och gjorde på flera punkter åtskillnad mellan de relevanta geografiska marknaderna för lokala, regionala och nationella reklamkampanjer.
- (59) Den sökande har utvidgat detta till att omfatta alla tidningar och menar att leverans av gratis/oadresserad post konkurrerar med reklam i alla tidningar. Den sökande genomförde ett hypotetiskt monopolisttest på basis av undersökningsdata från 248 subjekt. Resultaten av detta test har genomgått vederbörlig granskning. Den sökandes långtgående tolkning av den österrikiska kartelldomstolens utslag överensstämmer emellertid inte med kommissionens tidigare ställningstaganden⁽³⁴⁾, enligt vilka olika medietyper (elektroniska medier, tv, radio och tryckta medier) kompletterar varandra snarare än att vara utbytbara.
- (60) De österrikiska myndigheterna uppmanades⁽³⁵⁾ att yttra sig om den föreslagna definitionen av marknaden för oadresserad reklam, med vederbörlig hänsyn tagen till det ovannämnda domstolsutslaget och den aktuella rättsliga och faktiska situationen i Österrike. De österrikiska myndigheterna kunde inte lämna någon ytterligare information som stöd för den sökandes påståenden⁽³⁶⁾.

⁽³¹⁾ Kommissionens beslut 2007/564/EG 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 (EUT L 215, 18.8.2007, s. 21).

⁽³²⁾ Se fotnot 18.

⁽³³⁾ OLG Wien, 26 Kt. 8,9/0-44, 43.

⁽³⁴⁾ Se punkt 11 i kommissionens beslut SG-Greffe(2005) D/201691 av den 8 april 2005 (ärende COMP/M.3648 – Gruner + Jahr/MPS) och punkt 15 i kommissionens beslut SG-Greffe(2005) D/200313 av den 24 januari 2005 (ärende COMP/M.3579 – WPP/GREY).

⁽³⁵⁾ Se fotnot 12.

⁽³⁶⁾ Se fotnot 13.

- (61) Således ger den information som kommissionen för närvarande har tillgång till inte tillräckligt stöd för den sökandes marknadsdefinition.
- (62) Den relevanta produktmarknaden anses därför vara marknaden för posttjänster för oadresserade reklamförsändelser vid detta besluts bedömning, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning.
- (63) Enligt den sökande ⁽³⁷⁾ är dess andel av marknaden för oadresserade reklamförsändelser [... %]. Den sökande har inte kunnat uppge vilka marknadsandelar dess huvudsakliga konkurrenter har. Den tillgängliga informationen visar emellertid att de flesta konkurrenterna inte har nationell täckning.
- (64) Därför kan man inte dra slutsatsen att tjänstekategorin i fråga är direkt konkurrensutsatt i Österrike. Följaktligen är artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte tillämplig på avtal för bedrivandet av sådan verksamhet i Österrike.

Posttjänster för standardutdelning av adresserade och oadresserade tidningar

- (65) I sitt beslut 2007/564/EG gör kommissionen åtskillnad mellan tidigutdelning och standardutdelning av tidningar.
- (66) Den sökande bedriver inte tidigutdelning av tidningar ⁽³⁸⁾, men däremot standardutdelning.
- (67) Den relevanta produktmarknaden är marknaden för posttjänster för standardutdelning av oadresserade och oadresserade tidningar vid detta besluts bedömning, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning.
- (68) Österreichische Posts andel av denna marknad är [... %] ⁽³⁹⁾. De största konkurrenterna är utgivarnas nationella och regionala nätverk, som delar ut adresserade och oadresserade tidningar till hushållen. Dessa konkurrenter har emellertid en sammanlagd marknadsandel på bara [... %].
- (69) Därför kan man inte dra slutsatsen att tjänstekategorin i fråga är direkt konkurrensutsatt i Österrike. Följaktligen är artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte tillämplig på avtal för bedrivandet av sådan verksamhet i Österrike.

Närtjänster

Marknaden för närtjänster

- (70) Närtjänster är lösningar för posthanteringen inom kundens organisation. Anpassade lösningar som inkluderar utläggning av enskilda moment eller hela posthanteringen på entreprenad utarbetas med utgångspunkt från den relevanta efterfrågan.
- (71) Marknaden för närtjänster innefattar alla stödtjänster för ett företags interna posthantering. Dessa interna processer läggs ofta ut på tredje parter i syfte att öka effektiviteten, och dessa tredje parter kombinerar dem ofta med tilläggstjänster för att utnyttja kapaciteten hos dem som utför tjänsterna så mycket som möjligt. Därför tillhandahålls olika kontorstjänster som skanning, kopiering och telefontjänster som komplement till posthanterings-tjänsterna.
- (72) Närtjänster kan tillhandahållas i form av uthyrning av personal eller tjänstekontrakt. Därför innefattar marknaden verksamhet som bedrivs i form av uthyrning av personal och tjänstekontrakt. Den sökande tillhandahåller dessa tjänster i form av tjänstekontrakt.
- (73) Med den definition av marknaden för närtjänster som beskrivs ovan, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning, hade Österreichische Post enligt ansökan ⁽⁴⁰⁾ en marknadsandel på [... %] 2010, [... %] 2011 och [... %] 2012.
- (74) De två främsta konkurrenterna hade en sammantagen marknadsandel på [... %] 2010 och 2011 och [... %] 2012. På denna nivå kan de utsätta Österreichische Post för ett betydande konkurrenstryck.

⁽³⁷⁾ Se fotnot 18.

⁽³⁸⁾ Se fotnot 30.

⁽³⁹⁾ Se fotnot 18.

⁽⁴⁰⁾ Ansökan, s. 22.

- (75) Faktorerna i ovanstående två skäl ska därför ses som en indikation på att Österreichische Post är direkt konkurrensutsatt.

Trycktjänster

- (76) Trycktjänster definieras som tryckning, kuvertering, logistik och hantering av material som behövs i återkommande affärsprocesser (fakturer, påminnelser, utskick, mätaravläsningar och lönebesked).
- (77) För att öka kostnadseffektiviteten lägger företagen ofta ut sådana interna processer på entreprenad.
- (78) Det finns en marknad för elektroniska och digitala tryckprocesser där kunden skickar de uppgifter som ska tryckas elektroniskt och alla andra tjänster för tryckning, vikning, kuvertering etc. tillhandahålls av tjänsteleverantören. På så sätt behöver inte kunden köpa in de maskiner som krävs för att utföra dessa tjänster.
- (79) Med den definition av marknaden för trycktjänster som beskrivs ovan, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning, hade Österreichische Post enligt ansökan ⁽⁴¹⁾ en marknadsandel på [...] % 2010 och 2011 och [...] % 2012.
- (80) Den relevanta österrikiska marknaden är mycket fragmenterad. Det finns många företag som är aktiva på denna marknad. Emellertid finns det bara en konkurrent som har högre marknadsandel än [...] %.
- (81) Faktorerna i ovanstående två skäl ska därför ses som en indikation på att Österreichische Post är direkt konkurrensutsatt.

Mervärdestjänster som har samband med elektroniska medier och i sin helhet tillhandahålls av dessa medier

Försäljning av adresser, uppgifter och jämförelsetjänster ("adresshandel")

- (82) Den sökande tillhandahåller en rad adressuppgiftstjänster till företag som vill ha högre kvalitet på sina kundadresser.
- (83) Med den definition av marknaden för adresshandel som beskrivs ovan, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning, hade Österreichische Post enligt tillgänglig information ⁽⁴²⁾ en marknadsandel på [...] % 2010, [...] % 2011 och [...] % 2012. Den största konkurrenten hade en marknadsandel på [...]. Denna har ökat stadigt sedan 2010.
- (84) Faktorerna ovan ska därför ses som en indikation på att Österreichische Post är direkt konkurrensutsatt.

Elektronisk post

- (85) Österreichische Post verkar på marknaden för elektronisk kommunikation och tillhandahåller där tjänster som sändningsmoduler (helautomatisk säker leverans av skriftliga dokument till enskilda personer), e-fakturer, e-lönebesked (lönebesked som produceras direkt av löneredovisningssystemet och blir tillgängliga för de anställda genom banktjänster på internet). Huvuddelen av verksamheten på marknaden för elektronisk post består av e-fakturer.
- (86) Med den definition av marknaden för elektronisk post som beskrivs ovan, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning, hade den sökande enligt tillgänglig information ⁽⁴³⁾ en marknadsandel på [...] % 2010, [...] % 2011 och [...] % 2012.
- (87) Faktorerna ovan ska därför ses som en indikation på att Österreichische Post är direkt konkurrensutsatt.

Filatelitjänster

- (88) För detta besluts syften och i linje med kommissionens praxis ⁽⁴⁴⁾ definieras filatelitjänster som "försäljning av frimärken och frimärkesprodukter till främst frimärkessamlare samt gåvo- och souvenirköpare".

⁽⁴¹⁾ Se fotnot 40.

⁽⁴²⁾ Ansökan, s. 14.

⁽⁴³⁾ Se fotnot 18.

⁽⁴⁴⁾ Beslut 2007/564/EG.

- (89) Österreichische Post är det företag som ansvarar för att utfärda nya österrikiska specialfrimärken. Utländska leverantörer av posttjänster ger också ut specialfrimärken för filatelimarknaden. Filatelimarknaden är emellertid inte begränsad till utgivningen av nya specialfrimärken, utan innefattar också auktionshusens, frimärkshandlarnas och näaktörernas handel med frimärken.
- (90) Österreichische Posts uppskattade ⁽⁴⁵⁾ andel av den totala marknaden för filatelitjänster var, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning, [... %] 2010, [... %] 2011 och [... %] 2012.
- (91) Denna faktor bör därför ses som en indikation på direkt konkurrensutsatthet för filatelitjänster.

Finansiella tjänster

- (92) Tillhandahållandet av finansiella tjänster i den betydelse som avses i artikel 6.2 c fjärde strecksatsen i direktiv 2004/17/EG omfattas av direktivet i enlighet med ovannämnda punkt endast i den mån sådana tjänster tillhandahålls av enheter som även tillhandahåller posttjänster i den mening som avses i punkt b i samma artikel.
- (93) Österreichische Post tillhandahåller följande finansiella tjänster:
- För egen räkning: betaltjänster – kontantinsamling (vid leverans av "Nachnahme"-paket och skuldindrivningstjänster med egen personal, "Postauftrag").
 - För Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft (BAWAG PSK): kontantuttag och sparande.
- (94) I enlighet med kommissionens tidigare ställningstaganden ⁽⁴⁶⁾ anses de relevanta produktmarknaderna i detta beslut, utan påverkan på konkurrensreglernas tillämpning, vara betaltjänster, kontantuttag och förmedling av sparkonton.
- (95) Österreichische Post tillhandahåller för egen räkning de betaltjänster som anges i skäl 93 a. Österreichische Post har en marknadsandel som understiger [... %] och konkurrerar i detta sammanhang med de betaltjänster som tillhandahålls av banker och finansbolag, vilket kan innebära att Österreichische Post utsätts för ett betydande konkurrenstryck.
- (96) Dessa faktorer bör därför ses som en indikation på att Österreichische Post är direkt konkurrensutsatt i fråga om de betaltjänster företaget tillhandahåller för egen räkning.
- (97) Österreichische Post har inte kunnat ange vilka marknadsandelar företaget självt och dess största konkurrenter har för de tjänster som tillhandahålls för BAWAG PSK, nämligen kontantuttag och sparande ⁽⁴⁷⁾.
- (98) I avsaknad av information om konkurrenssituationen på dessas produktmarknader för tjänster som tillhandahålls för BAWAG PSK kan man inte dra slutsatsen att villkoren för undantag i artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG är uppfyllda. Därför är artikel 30.1 i detta direktiv inte tillämplig på avtal för bedrivandet av sådan verksamhet i Österrike.

IV. SLUTSATSER

- (99) Mot bakgrund av de omständigheter som granskats i skälen 2–98 bör villkoren för direkt konkurrensutsatthet enligt artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG anses vara uppfyllda när det gäller följande tjänster i Österrike.
- Närtjänster.
 - Mervärdestjänster som har samband med elektroniska medier och i sin helhet tillhandahålls av dessa medier.
 - Filatelitjänster.
 - Betaltjänster som tillhandahålls för egen räkning.

⁽⁴⁵⁾ Ansökan, s. 25.

⁽⁴⁶⁾ Kommissionens genomförandebeslut 2011/875/EU av den 16 december 2011 om undantag av vissa finansiella tjänster inom postsektorn i Ungern från tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EUT L 343, 23.12.2011, s. 77).

⁽⁴⁷⁾ Se fotnot 30.

- (100) Eftersom obegränsat tillträde till marknaden anses föreligga, bör direktiv 2004/17/EG inte gälla när upphandlande enheter tilldelar kontrakt för tjänster enligt punkterna a–d i skäl 99 som ska utföras i Österrike, och inte heller om formgivningstävlingar organiseras för sådan verksamhet i Österrike.
- (101) Detta beslut grundar sig på den rättsliga och faktiska situation som rådde i oktober 2013 till januari 2014 enligt de uppgifter som Österreichische Post och de österrikiska myndigheterna lämnat. Beslutet kan komma att ändras, om villkoren för tillämpningen av artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte längre uppfylls, till följd av betydande förändringar av den rättsliga och faktiska situationen.
- (102) Dock bör villkoren för direkt konkurrensutsatthet enligt artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte anses vara uppfyllda när det gäller de övriga tjänster som ansökan från Österreichische Post omfattar i Österrike.
- (103) Eftersom en del tjänster i ansökan även fortsättningsvis omfattas av direktiv 2004/17/EG bör det påpekas att upphandlingskontrakt som omfattar flera typer av verksamhet bör behandlas i enlighet med artikel 9 i direktiv 2004/17/EG. Detta betyder att hänsyn bör tas till den verksamhet som kontraktet huvudsakligen avser, när en upphandlande enhet sysslar med "blandad" upphandling, dvs. upphandling både för utövandet av verksamhet som är undantagen från tillämpningen av direktiv 2004/17/EG och verksamhet som inte är undantagen. Bestämmelserna i direktiv 2004/17/EG ska tillämpas på sådan blandad upphandling om huvudsyftet är att stödja verksamhet som inte är undantagen. Om det är objektivt omöjligt att avgöra för vilken verksamhet kontraktet främst är avsett, bör kontraktet tilldelas enligt reglerna i artikel 9.2 och 9.3 i direktiv 2004/17/EG.
- (104) De åtgärder som föreskrivs i detta beslut är förenliga med yttrandet från rådgivande kommittén för offentliga upphandlingskontrakt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Direktiv 2004/17/EG ska inte omfatta avtal som ingås av avtalsparter och som avser genomförandet av följande verksamheter i Österrike:

- a) Närtjänster.
- b) Mervärdestjänster som har samband med elektroniska medier och i sin helhet tillhandahålls av dessa medier.
- c) Filatelitjänster.
- d) Betaltjänster som tillhandahålls för egen räkning.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Österrike.

Utfärdat i Bryssel den 2 april 2014.

På kommissionens vägnar
Michel BARNIER
Ledamot av kommissionen
