

KOMISJA

DECYZJA KOMISJI

z dnia 19 grudnia 2008 r.

wyłaczająca niektóre usługi w sektorze pocztowym w Szwecji z zakresu stosowania dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych

(notyfikowana jako dokument nr C(2008) 8409)

(Jedynie tekst w języku szwedzkim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2009/46/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając dyrektywę 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującą procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych⁽¹⁾, w szczególności jej art. 30 ust. 4 i 6,

uwzględniając wniosek złożony przez przedsiębiorstwo Posten AB Sweden (zwane dalej „Pocztą Szwedzką”) drogą elektroniczną w dniu 19 czerwca 2008 r.,

po przeprowadzeniu konsultacji z Komitetem Doradczym ds. Zamówień Publicznych,

a także mając na uwadze, co następuje:

I. STAN FAKTYCZNY

- (1) W dniu 19 czerwca 2008 r. Poczta Szwedzka przesłała Komisji drogą elektroniczną wniosek na mocy art. 30 ust. 5 dyrektywy 2004/17/WE. Zgodnie z art. 30 ust. 5 akapit pierwszy Komisja poinformowała władze szwedzkie o fakcie otrzymania wniosku pismem z dnia 25 czerwca 2008 r., na które władze szwedzkie, po uprzednim złożeniu wniosku o przedłużenie terminu, odpowiedziały pocztą elektroniczną w dniu 2 września 2008 r. Komisja ponadto zwróciła się do Poczty Szwedzkiej drogą elektroniczną w dniu 30 lipca 2008 r. o dodatkowe informacje, które zostały przekazane przez Pocztę Szwedzką drogą elektroniczną w dniu 15 sierpnia 2008 r.
- (2) Wniosek złożony przez Pocztę Szwedzką dotyczy niektórych usług pocztowych, jak również pewnych innych usług w Szwecji. We wniosku określono następujące usługi:

a) usługi w zakresie adresowanych przesyłek listowych pierwszej klasy (klienci indywidualni – klienci indywidualni (C2C), klienci indywidualni – klienci biznesowi (C2B), klienci biznesowi – klienci biznesowi (B2B) i klienci biznesowi – klienci indywidualni (B2C)) w obrocie krajowym i zagranicznym; kategoria ta obejmuje również priorytetową dostawę prasy oraz przesyłki ekspresowe;

b) usługi w zakresie niepriorytetowych przesyłek listowych, w tym tzw. usługi „e-brev”, zwykłą dostawę prasy i adresowane przesyłki reklamowe. E-brev oznacza usługę, w której ramach materiały dostarczone przez klienta na nośniku elektronicznym przyjmują, w drodze wydruku i opakowania w kopertę, fizyczną formę przesyłki listowej powiązanej z usługą pocztową; usługi w ramach tej kategorii podlegają dalszym różniczeniom z uwagi na różnice w sposobie opracowywania i taryfikacji niektórych rodzajów przesyłek. Z tego względu istnieje zasadnicza różnica pomiędzy przesyłkami pojedynczymi a sortowanymi przesyłkami masowymi (zwanymi również wstępnie posortowanymi przesyłkami masowymi). Usługi w tej ostatniej kategorii są ponadto różnicowane w zależności od obszaru geograficznego, w którym są oferowane, czyli istnieje różnica pomiędzy sortowanymi przesyłkami masowymi w obszarach metropolitalnych⁽²⁾ Szwecji i poza nimi. Szczególnie znaczącą konsekwencją tego stanu rzeczy jest fakt, iż ceny różnią się – i to istotnie⁽³⁾ – w zależności od miejsca świadczenia usługi. Do celów niniejszej decyzji uwzględnione zostaną zatem trzy różne usługi, a mianowicie:

— ogólne usługi w zakresie niepriorytetowych przesyłek listowych, czyli wszelkie wyżej opisane usługi w zakresie niepriorytetowych przesyłek listowych, z wyłączeniem:

- (²) Określanych jako niektóre okręgi kodowe w dużych miastach i ich okolicach, takich jak Sztokholm, Göteborg, Malmö czy Västerås.
- (³) Średnia cena wynosi 0,40 SEK; dla porównania – cena niepriorytetowej przesyłki listowej o wadze do 20 g wynosi 4,0 SEK, a cena listu niepriorytetowego w ramach przesyłki masowej poza obszarami metropolitalnymi – 2,84 SEK. Cena listów niepriorytetowych doręczanych w ramach przesyłki masowej jest średnio 16,39 % niższa w obszarach metropolitalnych.

(¹) Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 1.

- sortowanych przesyłek masowych o charakterze niepriorytetowym w obszarach metropolitalnych, oraz
 - sortowanych przesyłek masowych o charakterze niepriorytetowym poza obszarami metropolitalnymi w Szwecji;
- c) usługi w zakresie bezadresowych przesyłek reklamowych;
- d) usługi w zakresie doręczania paczek standardowych B2B w obrocie krajowym;
- e) usługi w zakresie doręczania paczek standardowych B2C w obrocie krajowym;
- f) usługi dla klientów indywidualnych w zakresie doręczania paczek standardowych (C2C i C2B) w obrocie krajowym;
- g) usługi doręczania paczek ekspresowych i kurierskich w obrocie krajowym;
- h) usługi doręczania paczek w obrocie zagranicznym (B2B, B2C, C2B, C2C), czyli usługi doręczania paczek nadawanych poza Szwecją oraz usługi doręczania paczek odbiorcom poza Szwecją;
- i) usługi krajowego przewozu palet (zwane również usługami przewozu towarów lekkich, czyli usługi przewozu towarów o maksymalnej wadze ok. 1 000 kg);
- j) usługi filatelistyczne;
- k) usługi logistyczne świadczone przez stronę trzecią i czwartą, obejmujące import, magazynowanie i dystrybucję, a także kierowanie przepływem towarów klienta oraz jego kontrolowanie i rozwijanie;
- l) outsourcing wewnętrznych usług biurowych. Kwestia ta jest opisana w następujący sposób we wniosku: „Postservice oznacza, że rutynowe czynności firmy w zakresie zarządzania wewnętrznymi procesami pocztowymi zlecane są usługodawcy zewnętrznemu w celu uwolnienia zasobów wewnętrznych i

poprawy wydajności działalności. Postservice stanowi część rynku outsourcingu wewnętrznych usług biurowych, który obejmuje również szereg innych usług. Wiele firm działa na tym rynku, świadcząc różnego rodzaju usługi. Usługi łączone są w pakiety, które niekiedy składają się w większości z usług, jakie można uznać za usługi pocztowe, podczas gdy w innych przypadkach obejmują jedynie kilka tego typu usług, natomiast nacisk kładziony jest na, przykładowo, usługi porządkowe”.

- (3) We wniosku wspomina się ponadto o usłudze w zakresie instalacji skrzynek pocztowych, ale stwierdza się słusznie, że ma ona charakter pomocniczy, w związku z czym należy uznać, iż stanowi część usługi zapewnienia dostępu do infrastruktury pocztowej. Usługa ta nie może być zatem przedmiotem autonomicznej decyzji na mocy art. 30.
- (4) Do wniosku dołączono konkluzje niezależnego organu krajowego, Konkurrensverket⁽¹⁾ (szwedzkiego Urzędu Ochrony Konkurencji), który przedstawił następujące główne wnioski i uwagi: „Konkurrensverket nie wnosi istotnych zastrzeżeń co do sposobu wydzielenia właściwych rynków przez [Pocztę Szwedzką] (...) Dotychczasowa konkurencja wobec [Poczty Szwedzkiej] ze strony nowych firm w sektorze pocztowym, która wykazuje tendencję wzrostową, przedstawia się poprawnie, co dotyczy w szczególności gęściej zaludnionych obszarów. (...) Jednakże Szwecja jest krajem o niskiej gęstości zaludnienia i obejmuje duże obszary, które nie są – i prawdopodobnie nie będą w przewidywalnej przyszłości – interesujące dla nowych firm z punktu widzenia rozwijania na nich działalności [czyli świadczenia usług pocztowych]. Oznacza to, że [Poczta Szwedzka] również w przyszłości utrzyma pozycję jedyne go operatora rynkowego, a co najmniej będzie posiadała bardzo mocną pozycję rynkową w niektórych sektorach szwedzkiego rynku pocztowego. (...) Podsumowując, Konkurrensverket uważa, że wniosek [Poczty Szwedzkiej] na mocy artykułu 30 dyrektywy sektorowej 2004/17/WE spełnia wymogi w zakresie udzielenia wyłączenia dla wymienionych [w nim] rynków. (...)”.

II. RAMY PRAWNE

- (5) Artykuł 30 dyrektywy 2004/17/WE stanowi, że zamówienia mające na celu umożliwienie prowadzenia jednego z rodzajów działalności objętych dyrektywą 2004/17/WE nie podlegają wspomnianej dyrektywie, jeżeli w państwie członkowskim, w którym działalność ta jest wykonywana, podlega ona bezpośrednio konkurencji na rynkach, do których dostęp nie jest ograniczony. Bezpośrednie podleganie konkurencji ocenia się na podstawie obiektywnych kryteriów, uwzględniając specyfikę danego sektora. Dostęp do rynku uznaje się za nieograniczony, jeżeli państwo członkowskie wdrożyło i stosuje właściwe przepisy prawa wspólnotowego, otwierające dany sektor lub jego część.

⁽¹⁾ Nota z 28.2.2008, Dnr 656/2007.

- (6) Jako że Szwecja wdrożyła i stosuje dyrektywę 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług⁽¹⁾, nie korzystając z możliwości zastrzeżenia dowolnych usług na mocy art. 7 tejże dyrektywy, należy uznać, że dostęp do rynku jest nieograniczony zgodnie z art. 30 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2004/17/WE. Bezpośrednie podleganie konkurencji na danym rynku należy oceniać w oparciu o różne kryteria, z których żadne samo w sobie nie ma znaczenia rozstrzygającego.
- (7) W odniesieniu do rynków objętych niniejszą decyzją jednym z kryteriów, które należy uwzględnić, jest udział rynkowy najważniejszych podmiotów działających na danym rynku. Kolejnym kryterium jest stopień koncentracji rynkowej. Jako że warunki różnią się w odniesieniu do poszczególnych rodzajów działalności, których dotyczy niniejsza decyzja, analiza sytuacji konkurencyjnej powinna uwzględniać różnice pomiędzy poszczególnymi rynkami.
- (8) Choć istnieje możliwość stosowania węższej definicji w niektórych przypadkach, definicja rynku właściwego może pozostawać otwarta do celów niniejszej decyzji, jeśli chodzi o liczbę usług wymienionych we wniosku złożonym przez Poczta Szwedzką, w takim zakresie, w jakim wynik analizy pozostaje taki sam bez względu na to, czy został otrzymany w oparciu o wąską czy szerszą definicję.
- (9) Niniejsza decyzja pozostaje bez uszczerbku dla stosowania reguł konkurencji.

III. OCENA

Usługi, do których nie ma zastosowania art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE

Adresowane przesyłki listowe pierwszej klasy

- (10) W przypadku adresowanych przesyłek listowych pierwszej klasy Poczta Szwedzka posiadała stabilny udział w rynku na poziomie nieco powyżej [...] %^(*) w każdym roku w latach 2005–2007, tak pod względem wartości, jak i wielkości^(?). Poczta Szwedzka uważa, że udział ten nie różniłby się znacząco nawet, gdyby był przedstawiony w podziale na ewentualne segmenty (C2C, C2B, B2C, B2B, obrót krajowy i zagraniczny, listy i prasa pierwszej klasy, przesyłki pojedyncze i masowe, przesyłki sortowane i niesortowane, duże i małe przesyłki, obszary metropolitalne i pozostały

obszar Szwecji...)⁽³⁾. Z tego względu kwestia, czy wszystkie te segmenty stanowią część tego samego rynku produktowego, może pozostać otwarta w obecnym przypadku. Jednakże, zdaniem Poczty Szwedzkiej, za rynek właściwy do oceny jej pozycji rynkowej należy uznać szerzej rozumiany „rynek wiadomości”, który poza adresowanymi przesyłkami listowymi wszystkich rodzajów i kategorii, prasy codziennej i czasopism o charakterze priorytetowym i zwykłym oraz adresowanych przesyłek reklamowych obejmowałby „wszelkie elektroniczne środki przekazu stanowiące alternatywę dla fizycznego doręczania przesyłek pocztowych. (...) Przykładem może być poczta elektroniczna, elektroniczna wymiana danych, komunikacja za pośrednictwem witryn internetowych (składanie informacji, realizacja transakcji itp.), systemy biznesowe (aplikacje komunikacyjne i serwisowe, np. elektroniczne systemy fakturowania) oraz usługi telefoniczne (w postaci wiadomości SMS i MMS)”. W tak określonym rynku Poczta Szwedzka posiadałaby „ograniczony udział rynkowy”. Poczta Szwedzka utrzymuje, że w istocie rzeczy istniałaby presja konkurencyjna wynikająca z możliwości zastąpienia „tradycyjnych” usług w zakresie przesyłek papierowych elektronicznymi środkami łączności (takimi jak poczta elektroniczna czy wiadomości SMS). W odniesieniu do kwestii zastąpienia należy zauważyć, że zgodnie z regułami konkurencji WE zastępowalność powinna zostać szczegółowo przeanalizowana, między innymi pod kątem szczególnych cech i cen produktów oraz barier związanych z przesunięciem popytu w kierunku usług zastępczych. Wydaje się, że korespondencja papierowa istotnie różni się od łączności elektronicznej pod względem formy i czasu komunikacji oraz preferencji klientów. Istnieją ponadto znaczące bariery w zakresie przejścia z korespondencji papierowej na elektroniczną⁽⁴⁾. Fakt ten wskazuje na to, iż łączność elektroniczna należy do rynku innych produktów, a zatem usługi w tym zakresie nie mogą nakładać bezpośrednich ograniczeń konkurencyjnych na działalność Poczty Szwedzkiej w zakresie adresowanych przesyłek listowych pierwszej klasy. Ponadto wydaje się, że głównym skutkiem wzmożonego korzystania z poczty elektronicznej byłoby istotne zmniejszenie całkowitego rozmiaru rynku korespondencji papierowej, a nie wprowadzenie w jego ramach konkurencji⁽⁵⁾. „Rynek wiadomości” nie może zatem służyć jako punkt odniesienia do oceny bezpośredniego podlegania konkurencji. Z tego względu Poczta Szwedzka twierdzi, że rynkiem właściwym jest „rynek adresowanych wiadomości w postaci fizycznej”, czyli jednolity rynek obejmujący wszelkie rodzaje przesyłek listowych (priorytetowych i niepriorytetowych, ekspresowych i „zwykłych”), adresowane przesyłki reklamowe, prasę codzienną i czasopisma. W tak zdefiniowanym rynku Poczta Szwedzka posiadała w 2007 r.

⁽³⁾ Zob. wniosek, pkt 3.1, C, s. 25–26.

⁽⁴⁾ Na przykład około 25 % gospodarstw domowych w Szwecji nie posiada dostępu do Internetu. Ponadto twierdzi się, że „nieco ponad połowa” mieszkańców Szwecji reguluje rachunki za pośrednictwem Internetu, co oznacza, że prawie połowa tego nie robi.

⁽⁵⁾ Zob. również taki sam wniosek w motywie 10 decyzji Komisji (WE) nr 564/2007 z dnia 6 sierpnia 2007 r. wyłączającej niektóre usługi w sektorze pocztowym w Finlandii, z wyłączeniem Wysp Alandzkich, ze stosowania dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. L 215 z 18.8.2007, s. 21).

⁽¹⁾ Dz.U. L 15 z 21.1.1998, s. 14.

^(*) Informacja poufna.

^(?) Udziały rynkowe wynosiły w latach 2005, 2006 i 2007 odpowiednio [...] % pod względem wartości i [...] % pod względem wielkości.

udział w wysokości [...] %] pod względem wartości i [...] %] pod względem wielkości sprzedaży. Poza tym, że warunki cenowe istotnie różnią się w zależności od rodzaju usługi, należy zauważyć, że ten wysoki udział rynkowy jest składową udziałów Poczty Szwedzkiej w poszczególnych rynkach, które wahają się od [...] %] do [...] %] pod względem wartości i od [...] %] do [...] %] pod względem wielkości, co wskazuje na brak jednolitego rynku. Rynek adresowanych przesyłek listowych pierwszej klasy powinien zatem podlegać osobnej ocenie, a udziały Poczty Szwedzkiej w tym rynku każą stwierdzić, przy braku innych wskazań, że rozpatrywane w niniejszym motywie usługi z zakresu adresowanych przesyłek listowych pierwszej klasy nie podlegają bezpośrednio konkurencji w Szwecji. Tym samym art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE nie ma zastosowania do zamówień mających na celu umożliwienie prowadzenia tych rodzajów działalności w Szwecji.

Ogólne usługi w zakresie niepriorytetowych przesyłek listowych

- (11) W przypadku ogólnych usług w zakresie niepriorytetowych przesyłek listowych, określonych wyżej w motywie 2 lit. b) tiret pierwsze, szacuje się, że udział rynkowy Poczty Szwedzkiej wynosił [...] %] w 2007 r.⁽¹⁾ pod względem wartości, a największy konkurent posiadał pozostałe [...] %]. W kontekście tym należy przytoczyć ustalone orzecznictwo⁽²⁾, w myśl którego „bardzo duże udziały w rynku są, z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności, same w sobie dowodem istnienia pozycji dominującej. Taka sytuacja ma miejsce, w przypadku gdy udział w rynku wynosi 50 %”. Z uwagi na wysoki poziom koncentracji [...] %] na omawianym rynku i przy braku innych wskazań należy uznać, że ogólne usługi w zakresie niepriorytetowych przesyłek listowych nie podlegają bezpośrednio konkurencji w Szwecji. Tym samym art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE nie ma zastosowania do zamówień mających na celu umożliwienie prowadzenia tego rodzaju działalności w Szwecji.

Sortowane przesyłki masowe o charakterze niepriorytetowym poza obszarami metropolitalnymi w Szwecji

- (12) W przypadku przesyłek masowych o charakterze niepriorytetowym poza obszarami metropolitalnymi w Szwecji, określonymi w motywie 2 lit. b) tiret trzecie, należy stwierdzić, iż z informacji przekazanych przez Poczta Szwedzką wynika, że „udziały rynkowe podmiotów oferujących usługi w zakresie przesyłek masowych na obszarach pozametropolitalnych nie podlegają osobnemu pomiarowi, lecz są traktowane jako część usług w zakresie przesyłek pocztowych realizowanych na tych obszarach. Można na tej podstawie stwierdzić, że podmioty te mają mniej więcej taki sam udział w rynku jak przedsiębiorstwa świadczące usługi w zakresie przesyłek pierwszej klasy, z czego można

wywieść, iż udział rynkowy [Poczty Szwedzkiej] wynosi w przybliżeniu [...] %]”. W świetle przedstawionego wysokiego poziomu koncentracji na omawianym rynku i przy braku innych wskazań należy uznać, że sortowane przesyłki masowe o charakterze niepriorytetowym poza obszarami metropolitalnymi w Szwecji nie podlegają bezpośrednio konkurencji w Szwecji⁽³⁾. Tym samym art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE nie ma zastosowania do zamówień mających na celu umożliwienie prowadzenia tego rodzaju działalności w Szwecji.

Usługi w zakresie bezadresowych przesyłek reklamowych

- (13) W przypadku bezadresowych przesyłek reklamowych, które do celów niniejszej decyzji oznaczają druki bezadresowe o charakterze marketingowym, udział Poczty Szwedzkiej w tym rynku szacowany jest na [...] %] pod względem wartości, a największy konkurent posiada [...] %], również pod względem wartości. Jednakże Poczta Szwedzka uważa, że szerzej rozumiany „rynek dystrybucji materiałów reklamowych” byłby właściwszym punktem odniesienia do oceny jej udziałów rynkowych; rynek ten obejmowałby, poza bezadresowymi przesyłkami reklamowymi, „inne kanały dystrybucji materiałów reklamowych, takie jak reklamy prasowe, telewizyjne i radiowe, reklamy zewnętrzne (outdoor), reklamę za pośrednictwem Internetu, sponsoring itp.”. Udział Poczty Szwedzkiej w tak zdefiniowanym rynku wynosiłby około [...] %] (4). Należy jednak stwierdzić, że koncepcja istnienia jednolitego, szeroko pojętego rynku obejmującego różne środki przekazu reklamy była już badana przez Komisję i została przez nią odrzucona w poprzedniej decyzji (5). „Rynek dystrybucji materiałów reklamowych” nie może zatem służyć jako punkt odniesienia do oceny bezpośredniego podlegania konkurencji. Rynek usług w zakresie bezadresowych przesyłek reklamowych należy zatem poddać osobnej ocenie. Z uwagi na wysoki poziom koncentracji na omawianym rynku, biorąc pod uwagę ustalone orzecznictwo, o którym mowa w motywie 11, i przy braku innych wskazań należy uznać, że usługi w zakresie bezadresowych przesyłek reklamowych nie podlegają bezpośrednio konkurencji w Szwecji. Tym samym art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE nie ma zastosowania do zamówień mających na celu umożliwienie prowadzenia tego rodzaju działalności w Szwecji.

(3) Gęstość zaludnienia uznana została za nieistotny czynnik przy podejmowaniu wspomnianej decyzji Komisji (WE) nr 2007/564 w odniesieniu do Finlandii, w której gęstość zaludnienia, wynosząca 17,4 mieszkańca na km² według stanu na 1 stycznia 2007 r., jest niższa niż w Szwecji, gdzie wynosi 22,2 mieszkańca na km² według stanu na 1 stycznia 2007 r.

(4) Łącznie z adresowanymi przesyłkami reklamowymi, przy czym Poczta Szwedzka uważa te usługi, zgodnie z informacjami podanymi we wniosku, za część rynku adresowanych przesyłek fizycznych, „biorąc pod uwagę między innymi klasyfikację usług pocztowych w dyrektywie sektorowej”.

(5) Zob. pkt 11 decyzji Komisji z dnia 8 kwietnia 2005 r. (sprawa nr IV/M.3648 – GRUNER + JAHR/MPS). Sprawa dotyczyła reklamy w czasopiśmie, telewizji, radiu i Internecie. Zob. również pkt 15 decyzji Komisji z dnia 24 stycznia 2005 r. (sprawa nr IV/M.3579 – WPP / GREY), w którym znajduje się, między innymi, następujące stwierdzenie „...wydaje się raczej, że różne rodzaje środków przekazu nie są wymienne, lecz się uzupełniają, jako że docierają w różny sposób do różnych odbiorców”.

(1) 2005: [...] %], 2006: [...] %].

(2) Zob. pkt 328 wyroku Sądu Pierwszej Instancji (trzecia izba) z dnia 28 lutego 2002 r. – Atlantic Container Line AB i in. przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich. Sprawa T-395/94. Rec 2002, s. II-00875.

Usługi dla klientów indywidualnych w zakresie doręczania paczek standardowych (C2C i C2B) w obrocie krajowym

- (14) Poczta Szwedzka uważa, że należy przyjąć istnienie jednolitego rynku, określanego mianem „rynku sortowanych ładunków ogólnych” w zakresie „standardowych usług doręczania paczek, przesyłek paczkowych i palet za pośrednictwem krajowych, regionalnych i światowych sieci transportowych”, jako że wszystkie one posiadają wspólny mianownik w postaci „sortowni obsługującej duże wolumeny towarów, która pełni rolę centralnego punktu sieci”. W tak zdefiniowanym rynku Poczta Szwedzka posiadałaby udział rzędu [... %]. Należy jednak zauważyć, że wielkość ta jest składową poszczególnych udziałów rynkowych, które wahają się od [... %] pod względem wartości dla ekspresowego dostarczania paczek w obrocie krajowym do [... %] dla standardowych usług dla klientów indywidualnych w zakresie doręczania standardowych paczek w obrocie krajowym, również pod względem wartości. Nie można więc mówić o jednolitym rynku. Usługi dla klientów indywidualnych w zakresie doręczania paczek standardowych w obrocie krajowym należy zatem traktować osobno, jako że zaspokajają one odmienne potrzeby po stronie popytowej (powszechna usługa pocztowa) w stosunku do paczek dla klientów biznesowych, która to usługa świadczona jest zazwyczaj w oparciu o znacząco inny proces technologiczny. W odniesieniu do tych usług pozycja Poczty Szwedzkiej jest bardzo mocna, a jej udział w rynku kształtował się w latach 2005–2007 na stabilnym poziomie [... %] pod względem wartości⁽¹⁾. Choć ten stan rzeczy może ulec zmianie w nadchodzących latach w związku z pojawieniem się pod koniec 2007 r. dwóch nowych konkurentów, należy stwierdzić, że analizowany rodzaj usług nie podlega bezpośrednio konkurencji w Szwecji. Tym samym art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE nie ma zastosowania do zamówień mających na celu umożliwienie prowadzenia tych rodzajów działalności w Szwecji.

Outsourcing wewnętrznych usług biurowych

- (15) Z informacji przekazanych przez Poczta Szwedzką wynika, że istnieje jednolity rynek outsourcingu wewnętrznych usług biurowych. Jak określono wyżej w motywie 2 lit. l), rynek ten obejmowałby różne rodzaje usług, poczynając od usług związanych z przesyłkami pocztowymi, np. obsługi placówek pocztowych, a na usługach porządkowych kończąc. Konkretna kombinacja usług zależy od potrzeb poszczególnych klientów. Poza wszelkimi innymi kwestiami dotyczącymi braku zastępowalności w przypadku tak różniących się usług jak obsługa placówek pocztowych i sprzątanie należy zauważyć, że nie można z góry stwierdzić, które usługi mogą być ze sobą łączone, w przypadku gdy przynajmniej jeden klient zdecyduje się zgłosić na nie zapotrzebowanie. Decyzja w sprawie porządku prawnego mającego zastosowanie do outsourcingu wewnętrznych usług biurowych spowodowałaby

zatem powstanie znaczącej niepewności prawnej. W tych okolicznościach outsourcing wewnętrznych usług biurowych, określony w zawiadomieniu Poczty Szwedzkiej, nie może podlegać decyzji zgodnie z art. 30 dyrektywy 2004/17/WE jako pojedyncza kategoria usług.

Usługi, do których ma zastosowanie art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE

Sortowane przesyłki masowe o charakterze niepriorytetowym w obszarach metropolitalnych

- (16) Jak określono wyżej w motywie 2 lit. b), w Szwecji istnieje osobny rynek sortowanych przesyłek masowych o charakterze niepriorytetowym w obszarach metropolitalnych. Udział Poczty Szwedzkiej w tym rynku wynosił [... %] w 2007 r. pod względem wartości. Biorąc pod uwagę stopień koncentracji na tym rynku, na którym największy konkurent osiągnął w 2007 r. udział szacowany na około [... %] pod względem wartości, czynniki te należy uznać za wskaźnik bezpośredniego podlegania konkurencji.

Usługi w zakresie doręczania standardowych paczek B2B w obrocie krajowym

- (17) W przypadku usług doręczania standardowych paczek B2B w obrocie krajowym udział w rynku Poczty Szwedzkiej kształtował się na poziomie [... %] w 2007 r. pod względem wartości. Biorąc pod uwagę, że szacowany łączny udział w rynku dwóch największych konkurentów w odniesieniu do usług krajowych wynosi [... %], a łączny udział trzech największych konkurentów waha się od [... %] do [... %] pod względem wartości, co oznacza, iż trzech największych konkurentów posiadają niemały udział w rynku, uznaje się, że ten rodzaj działalności podlega bezpośrednio konkurencji.

Usługi w zakresie doręczania standardowych paczek B2C w obrocie krajowym

- (18) Szacowany udział Poczty Szwedzkiej w rynku usług krajowych wynosił [... %] w 2007 r. pod względem wartości. Jednakże udział w rynku największego konkurenta w tym samym roku, szacowany na [... %] pod względem wartości, stanowił około połowy udziału Poczty Szwedzkiej, czyli kształtował się na poziomie, na którym można założyć, że przedsiębiorstwo to byłoby w stanie wywierać na Poczta Szwedzką znaczącą presję konkurencyjną. Czynniki te należy zatem uznać za wskaźnik bezpośredniego podlegania konkurencji.

Usługi doręczania paczek ekspresowych i kurierskich w obrocie krajowym

- (19) Poczta Szwedzka miała w tym rynku udział rzędu [... %] w 2007 r. pod względem wartości, natomiast łączny udział rynkowy dwóch konkurentów kształtował się na poziomie [... %]. Czynniki te należy zatem uznać za wskaźnik bezpośredniego podlegania konkurencji w zakresie usług doręczania paczek ekspresowych i kurierskich w obrocie krajowym.

⁽¹⁾ Z analizy dołączonej do wniosku Poczty Szwedzkiej wynika, że Poczta Szwedzka „w istocie rzeczy nie dokonuje rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma rodzajami usług. Usługa jest świadczona pod tą samą nazwą („Postpaket”) bez względu na to, czy dotyczy usług C2C czy C2B. Z uwagi na ścisłą zastępowalność po stronie podaży usługi te należy zaliczyć do kategorii C2X”. Tak wynika również z analizy przyjętej w decyzji (WE) nr 2007/564 w odniesieniu do Finlandii.

Usługi doręczania paczek w obrocie zagranicznym

- (20) Udział Poczty Szwedzkiej w rynku usług doręczania paczek w obrocie zagranicznym, określonym wyżej w motywie 2 lit. h), wynosił w 2007 r. [...] %] pod względem wartości, kształtując się na poziomie podobnym do największego konkurenta ([... %]), natomiast łączny udział dwóch największych konkurentów stanowił [...] %] i był niemal dwukrotnie wyższy od udziału Poczty Szwedzkiej. Czynniki te należy zatem uznać za wskaźnik bezpośredniego podlegania konkurencji w zakresie usług doręczania paczek w obrocie zagranicznym.

Usługi krajowego przewozu palet (zwane również usługami przewozu towarów lekkich)

- (21) Szacowany udział Poczty Szwedzkiej w rynku usług przewozu palet w obrocie krajowym, określonym w motywie 2 lit. i), wynosi [...] %]. Z informacji przedstawionych przez Poczta Szwedzką wynika, że „(...) rynek ten jest zdominowany przez firmy DHL, Schenker, DSV i [Poczta Szwedzką], przy czym [Poczta Szwedzka] i DSV rywalizują o trzecie miejsce. Ponadto istnieją lokalne i krajowe firmy przewozowe oferujące usługi w zakresie transportu palet. W szwedzkim sektorze transportowym działa około 14 000 firm i nie można stwierdzić, ile z nich uwzględniła w swojej ofercie usługi z zakresu przewozu palet”. Czynniki te należy zatem uznać za wskaźnik bezpośredniego podlegania konkurencji.

Usługi logistyczne świadczone przez stronę trzecią i czwartą

- (22) W przypadku rynku usług logistycznych świadczonych przez stronę trzecią i czwartą, określonego wyżej w motywie 2 lit. k), udział Poczty Szwedzkiej jest dość nieznaczący, gdyż wynosi poniżej [...] %], natomiast na rynku tym – zgodnie z informacjami przekazanymi przez Poczta Szwedzką – „działa duża liczba przedsiębiorstw krajowych i zagranicznych, takich jak DHL, Schenker, DSV czy Green Cargo. Ponadto są firmy dysponujące własną ogólnosiatkową siecią logistyczną, które pierwotnie działały w branży spedycyjnej, np. Maersk czy Tradimus”. Należy to zatem uznać za wskaźnik bezpośredniego podlegania konkurencji.

Usługi filatelistyczne

- (23) Do celów niniejszej decyzji usługi filatelistyczne określone są jako „sprzedaż znaczków pocztowych i akcesoriów filatelistycznych, głównie kolekcjonerom oraz, w ograniczonym stopniu, osobom nabywającym prezenty i pamiątki”. Z przedstawionych informacji wynika, że Poczta Szwedzka jest największym przedsiębiorstwem prowadzącym stałą emisję nowych znaczków pocztowych w Szwecji. Wprowadzaniem znaczków nowej emisji na rynek filatelistyczny w Szwecji zajmują się również lokalni i zagraniczni operatorzy pocztowi (głównie z krajów nordyckich). Rynek filatelistyczny nie

ogranicza się jednak wyłącznie do znaczków oferowanych przez operatorów pocztowych, lecz obejmuje również sprzedaż znaczków za pośrednictwem domów aukcyjnych, dilerów oraz różnych stron i aukcji internetowych. Udział Poczty Szwedzkiej w ogólnym rynku usług filatelistycznych w Szwecji, w tym świadczonych przez dilerów lub domy aukcyjne, szacowany jest na [...] %], podczas gdy łączny udział domów aukcyjnych wynosi [...] %], dilerów – [...] %], sprzedaży internetowej – [...] %], a pozostałych operatorów pocztowych w Szwecji – [...] %]. Szacowane łączne udziały trzech największych domów aukcyjnych [...] %] przewyższają nieco udział Poczty Szwedzkiej. Czynniki te należy zatem uznać za wskaźnik bezpośredniego podlegania usług filatelistycznych konkurencji, niezależnie od tego, czy rozpatrywany rynek to rynek ogólny, czy też są to oddzielne rynki sprzedaży znaczków i rynek aukcji filatelistycznych.

IV. WNIOSKI

- (24) W świetle czynników przeanalizowanych w motywach 2–23 należy uznać, że warunek bezpośredniego podlegania konkurencji, określony w art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE, jest spełniony w Szwecji w odniesieniu do następujących usług:
- sortowanych przesyłek masowych o charakterze niepriorytetowym w obszarach metropolitalnych;
 - usług w zakresie doręczania standardowych paczek B2B w obrocie krajowym;
 - usług w zakresie doręczania standardowych paczek B2C w obrocie krajowym;
 - usług doręczania paczek ekspresowych i kurierskich w obrocie krajowym;
 - usług krajowego przewozu palet (zwanymi również usługami przewozu towarów lekkich);
 - usług logistycznych świadczonych przez stronę trzecią i czwartą;
 - usług filatelistycznych; oraz
 - usług doręczania paczek w obrocie zagranicznym.
- (25) Jako że warunek nieograniczonego dostępu do rynku uznaje się za spełniony, dyrektywa 2004/17/WE nie powinna mieć zastosowania w sytuacji, gdy podmioty zamawiające udzielają zamówień mających na celu umożliwienie świadczenia usług wyszczególnionych w motywie 24 lit. a)–h) na terenie Szwecji, ani gdy organizowane są konkursy na prowadzenie takiej działalności w Szwecji.

(26) Niniejsza decyzja została podjęta w oparciu o stan faktyczny i prawny zachodzący w okresie od czerwca do września 2008 r., ustalony na podstawie informacji przedłożonych przez Poczta Szwedzką i Królestwo Szwecji. Decyzja ta może zostać zmieniona, jeżeli nastąpią istotne zmiany stanu prawnego i faktycznego, które spowodują, iż warunki stosowania art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE przestaną być spełniane,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Dyrektywa 2004/17/WE nie ma zastosowania w odniesieniu do zamówień udzielanych przez podmioty zamawiające w celu umożliwienia świadczenia następujących usług w Szwecji:

- a) sortowanych przesyłek masowych o charakterze niepriorytetowym w obszarach metropolitalnych;
- b) usług w zakresie doręczania standardowych paczek B2B w obrocie krajowym;
- c) usług w zakresie doręczania standardowych paczek B2C w obrocie krajowym;

- d) usług doręczania paczek ekspresowych i kurierskich w obrocie krajowym;
- e) usług krajowego przewozu palet (zwanymi również usługami przewozu towarów lekkich);
- f) usług logistycznych świadczonych przez stronę trzecią i czwartą;
- g) usług filatelistycznych; oraz
- h) usług doręczania paczek w obrocie zagranicznym.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Szwecji.

Sporządzono w Brukseli, dnia 19 grudnia 2008 r.

W imieniu Komisji
Charlie McCREEVY
Członek Komisji