

DECYZJE

DECYZJA KOMISJI

z dnia 3 marca 2010 r.

wyłączająca niektóre usługi w sektorze pocztowym w Austrii z zakresu stosowania dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady

(notyfikowana jako dokument nr C(2010) 1120)

(Jedynie tekst w języku niemieckim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2010/142/UE)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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. 5 i 6,

uwzględniając wniosek złożony przez przedsiębiorstwo Österreichische Post AG (zwane dalej „Pocztą”) drogą elektroniczną w dniu 10 września 2009 r.,

po skonsultowaniu się z Komitetem Doradczym ds. Zamówień Publicznych,

a także mając na uwadze, co następuje:

I. STAN FAKTYCZNY

- (1) W dniu 10 września 2009 r. Pocztą przesłała Komisji drogą elektroniczną wniosek zgodnie z art. 30 ust. 5 dyrektywy 2004/17/WE. Zgodnie z art. 30 ust. 5 akapit pierwszy Komisja poinformowała władze austriackie o fakcie otrzymania wniosku pismem z dnia 15 września 2009 r., na które władze austriackie odpowiedziały pocztą elektroniczną w dniu 9 października 2009 r. W dniu 22 października 2009 r. Komisja drogą elektroniczną zwróciła się do Poczty o udzielenie dodatkowych informacji, które zostały, po przedłużeniu terminu, przekazane przez Pocztę drogą elektroniczną w dniu 13 listopada 2009 r.
- (2) Wniosek złożony przez Pocztę dotyczy niektórych usług pocztowych, jak również pewnych innych usług w Austrii. Wniosek obejmuje następujące usługi:

- a) usługi dla klientów indywidualnych w zakresie doręczania paczek standardowych (od klientów indywi-

dualnych do klientów indywidualnych (C2C), od klientów indywidualnych do klientów biznesowych (C2B)) w obrocie krajowym i zagranicznym;

b) usługi w zakresie doręczania paczek standardowych od klientów biznesowych do klientów biznesowych (B2B) w obrocie krajowym i zagranicznym;

c) usługi w zakresie doręczania paczek standardowych od klientów biznesowych do klientów indywidualnych (B2C) w obrocie krajowym i zagranicznym;

d) usługi w zakresie doręczania paczek ekspresowych w obrocie krajowym;

e) łączone usługi transportu towarowego, tj. usługi transportu towarowego związane z przesyłkami złożonymi z paczek indywidualnych i małych paczek na paletach; oraz

f) logistyka kontraktowa, w tym usługi magazynowania towarów i powiązane usługi w zakresie zarządzania zapasami, wykańczania i/lub komisjonowania, przygotowania towarów do wysyłki oraz zarządzania adresami dla wysyłającego.

II. RAMY PRAWNE

- (3) 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 ta działalność 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 unijnego, otwierające dany sektor lub jego część. Właściwe akty prawne wymienione są w załączniku XI do dyrektywy 2004/17/WE; w przypadku usług pocztowych jest to dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady

⁽¹⁾ Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 1.

z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług ⁽¹⁾, zmieniona dyrektywą 2002/39/WE ⁽²⁾.

- (4) Austria wdrożyła i stosuje dyrektywę 97/67/WE, zmienioną dyrektywą 2002/39/WE, korzystając z możliwości, na mocy art. 7 tej dyrektywy, zastrzeżenia świadczenia niektórych usług w zakresie listów adresowanych o wadze nieprzekraczającej 50 g przez wyznaczonego operatora świadczącego usługi powszechne, tj. Poczta ⁽³⁾. Żadna z usług, których dotyczy przedmiotowy wniosek, nie jest zastrzeżona. Z uwagi na fakt, iż Austria osiągnęła stopień otwarcia rynku przewidziany na mocy przepisów wymienionych w załączniku XI do dyrektywy 2004/17/WE, dostęp do rynku należy uznać za nieograniczony zgodnie z art. 30 ust. 3 akapit pierwszy tej dyrektywy. Bezpośrednie podleganie konkurencji na danym rynku należy oceniać w oparciu o różne kryteria, z których żadne samo w sobie nie ma znaczenia rozstrzygającego.
- (5) 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 na tych rynkach. Jako że warunki różnią się w odniesieniu do poszczególnych rodzajów działalności, których dotyczy niniejsza decyzja, analiza sytuacji konkurencyjnej powinna uwzględniać różnice pomiędzy poszczególnymi rynkami.
- (6) Mimo że w pewnych przypadkach możliwa jest węższa definicja rynku, dokładna definicja właściwego rynku może pozostać otwarta do celów niniejszej decyzji w kwestii liczby usług wymienionych we wniosku złożonym przez Poczta, w takim zakresie, że wynik analizy pozostaje taki sam bez względu na to, czy został otrzymany w oparciu o wąską czy szerszą definicję.
- (7) Niniejsza decyzja pozostaje bez uszczerbku dla stosowania reguł konkurencji.

III. OCENA

Usługi, których nie obejmuje art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE

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

- (8) Usługi dla klientów indywidualnych w zakresie doręczania paczek standardowych należy 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 jest bardzo mocna, a jej szacunkowy udział w rynku kształtował się w latach 2006–2008 na stabilnym poziomie 91–93 % pod względem wolumenu ⁽⁴⁾. Choć ten stan rzeczy może ulec zmianie w nadchodzących latach w związku z zwiększeniem usług świadczonych przez jednego z konkurentów Poczty, co zostało zapowiedziane na rok 2010, należy stwierdzić, że analizowany rodzaj usług nie podlega bezpośrednio konkurencji w Austrii. Artykuł 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE nie ma zatem zastosowania do zamówień mających na celu umożliwienie prowadzenia tych rodzajów działalności w Austrii.

Usługi objęte art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE

Usługi w zakresie doręczania paczek standardowych B2B w obrocie krajowym i zagranicznym

- (9) Jeśli chodzi o usługi w zakresie doręczania paczek standardowych B2B, udział Poczty w rynku osiągnął 9 % pod względem wolumenu w 2008 r. w porównaniu z łącznym udziałem w rynku jej dwóch największych konkurentów we wspomnianym roku na poziomie 52–62 %. Czynniki te należy zatem uznać za wskaźnik bezpośredniego podlegania konkurencji w przypadku usług w zakresie doręczania paczek standardowych B2B.

Usługi w zakresie doręczania paczek standardowych B2B w obrocie krajowym i zagranicznym

- (10) Jeśli chodzi o rynek usług w zakresie doręczania (wychodzących ⁽⁵⁾) paczek B2C w obrocie zagranicznym, udział Poczty pod względem wolumenu spadł z 83 % w 2006 r. do 79 % w 2008 r. Należy pamiętać, że celem niniejszej decyzji jest ustalenie, czy usługi, których dotyczy wniosek, podlegają konkurencji (na rynkach, do których dostęp jest nieograniczony) w takim stopniu, że zapewnione zostanie – również w przypadku zwolnienia z obowiązku stosowania szczegółowych zasad udzielania zamówień określonych w dyrektywie 2004/17/WE – przejrzyste i niedyskryminacyjne udzielanie zamówień związanych z prowadzeniem przedmiotowych rodzajów działalności na podstawie kryteriów umożliwiających nabywcom znalezienie rozwiązania, które ostatecznie będzie najkorzystniejsze ekonomicznie. W tym kontekście rynek usług w obrocie zagranicznym nie powinien być postrzegany w oderwaniu od ram dotyczących całego rynku usług w zakresie doręczania paczek standardowych B2C, biorąc pod uwagę fakt, iż pod

⁽¹⁾ Dz.U. L 15 z 21.1.1998, s. 14.

⁽²⁾ Dz.U. L 176 z 5.7.2002, s. 21.

⁽³⁾ Austria przyjęła również ostatnio przepisy implementujące dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz.U. L 52 z 27.2.2008, s. 3). Uchyła ona – z dniem 1 stycznia 2011 r. – wspomniane wyżej przepisy dotyczące zastrzeżenia usług.

⁽⁴⁾ Można dokonać rozróżnienia między usługami w zakresie doręczania paczek C2C i C2B, jednak z uwagi na ścisłą zastępowalność po stronie podaży usługi te należy zaliczyć do jednej kategorii C2X. Tak wynika również z analizy zastosowanej w odniesieniu do, odpowiednio, Finlandii i Szwecji w decyzjach Komisji 2007/564/WE oraz 2009/46/WE.

⁽⁵⁾ Usługi zdefiniowane przez Poczta jako obejmujące „przewóz paczek przyjętych od klientów w Austrii w celu ich dalszej wysyłki za granicę”.

względem wolumenu rynek usług w zakresie doręczania paczek standardowych B2C w obrocie zagranicznym stanowi jedynie 3 % całego rynku usług w zakresie doręczania paczek B2C. Po względem wielkości udział Poczty w tym ostatnim rynku spadł z 79 % w 2006 r. do 57 % w 2008 r. Jednakże łączny udział w rynku jej dwóch największych konkurentów wynosił 23–33 % pod względem wolumenu w 2008 r., co równa się około połowie udziału Poczty i na tym poziomie można uznać, że konkurenci ci byłiby w stanie wywierać na Poczcie znaczącą presję konkurencyjną, zważywszy również, iż większy z tych konkurentów planuje wzmocnienie swojej sieci. Czynniki te należy zatem uznać za wskaźnik bezpośredniego podlegania konkurencji.

Usługi w zakresie doręczania paczek ekspresowych w obrocie krajowym

- (11) Udział Poczty w rynku usług w zakresie doręczania paczek ekspresowych w obrocie krajowym (w tym usług w zakresie doręczania przychodzących⁽¹⁾ paczek ekspresowych) zmniejszał się stopniowo w latach 2006–2008, od ok. 47 % pod względem wartości⁽²⁾ w 2006 r. do 46 % w 2007 r. i około 43 % w 2008 r.⁽³⁾ Łączny udział w rynku dwóch największych konkurentów wynosił nieco ponad 28 % pod względem wartości w 2008 r., co równa się prawie dwóm trzecim udziału Poczty w rynku, na którym to poziomie byłiby oni w stanie wywierać na Poczcie znaczącą presję konkurencyjną⁽⁴⁾. Czynniki te należy zatem uznać za wskaźnik bezpośredniego podlegania konkurencji.

Łączne usługi transportu towarowego

- (12) Poczta zaczęła oferować świadczenie usług transportu towarowego, o których mowa w motywie 2 lit. e), dopiero pod koniec 2007 r. Z uwagi na konkurencję ze strony dużych firm logistycznych, takich jak DACHSER Austria GmbH, Kühne & Nagel Ges.m.b.H., LOGWIN-Gruppe, Schachinger Paketdienst Gesellschaft m.b.H., Schenker & Co AG and Gebrüder Weiss GmbH, Poczta zdołała jak dotąd uzyskać jedynie minimalny udział w rynku, który szacowany jest na „wyraźnie poniżej 1 %”. Czynniki te należy zatem uznać za wskaźnik bezpośredniego podlegania konkurencji.

⁽¹⁾ Usługi zdefiniowane przez Poczcie jako obejmujące „przewóz paczek przyjętych od klientów za granicą bądź paczek przyjętych przez zagranicznych operatorów usług w zakresie doręczania paczek w celu ich doręczenia na terenie Austrii – np. na podstawie dwustronnych umów lub w ramach Konwencji Powszechnego Związku Pocztowego”.

⁽²⁾ Pod względem wartości udział Poczty w rynku w 2006 r. był rzędu ok. 23 %.

⁽³⁾ Liczby podane dla lat 2007 i 2008 dotyczą również udziału w rynku pod względem wartości.

⁽⁴⁾ Tego rodzaju wnioski zastosowano, odpowiednio, w poprzednich decyzjach; zob. np. motyw 17 decyzji Komisji 2009/46/WE z dnia 19 grudnia 2008 r. wyłączającej 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 (Dz.U. L 19 z 23.1.2009, s. 50).

Logistyka kontraktowa

- (13) Poczta zaczęła oferować świadczenie usług w zakresie logistyki kontraktowej, o których mowa w motywie 2 lit. f), dopiero w 2008 r. Na tym rynku konkuruje ona nie tylko z dużymi firmami logistycznymi (takimi jak w szczególności Gebrüder Weiss GmbH, Schachinger Paketdienst Gesellschaft m.b.H., Lagermax Internationale Spedition Ges.m.b.H./Lagermax Paketdienst GmbH & Co KG, CEVA Logistics Austria GmbH, LOGWIN-Gruppe), ale również z Austriackimi Kolejami Federalnymi⁽⁵⁾ oraz portami w Linzu i Wiedniu⁽⁶⁾. Również w tym przypadku uzyskany przez Poczcie udział w rynku był jak dotąd minimalny (szacuje się, że wynosi on „wyraźnie poniżej 0,1 %”). Czynniki te należy zatem uznać za wskaźnik bezpośredniego podlegania konkurencji.

IV. WNIOSKI

- (14) W świetle czynników przeanalizowanych w motywach 2–13 należy uznać, że warunek bezpośredniego podlegania konkurencji, określony w art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE, jest spełniony w Austrii w odniesieniu do następujących usług:
- a) usług w zakresie doręczania paczek standardowych B2B w obrocie krajowym i zagranicznym;
 - b) usług w zakresie doręczania paczek standardowych B2C w obrocie krajowym i zagranicznym;
 - c) usług w zakresie doręczania paczek ekspresowych w obrocie krajowym;
 - d) łączonych usług transportu towarowego; oraz
 - e) logistyki kontraktowej.
- (15) 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 14 lit. a)–e) na terenie Austrii, ani gdy organizowane są konkursy na prowadzenie takiej działalności w Austrii.
- (16) Niniejsza decyzja odnosi się do stanu prawnego i faktycznego z okresu od maja do listopada 2009 r., ustalonego na podstawie informacji przedłożonych przez Republikę Austrii. 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,

⁽⁵⁾ Österreichische Bundesbahnen.

⁽⁶⁾ Odpowiednio Linz AG oraz Wiener Hafen GmbH & Co KG/Wien Holding GmbH.

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 Austrii:

- a) usług w zakresie doręczania paczek standardowych od klientów biznesowych do klientów biznesowych w obrocie krajowym i zagranicznym;
- b) usług w zakresie doręczania paczek standardowych od klientów biznesowych do klientów indywidualnych w obrocie krajowym i zagranicznym;
- c) usług w zakresie doręczania paczek ekspresowych w obrocie krajowym;

d) łączonych usług transportu towarowego; oraz

e) logistyki kontraktowej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Austrii.

Sporządzono w Brukseli dnia 3 marca 2010 r.

W imieniu Komisji
Michel BARNIER
Członek Komisji