

KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEBESLUT

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

[delgivet med nr K(2011) 9197]

(Endast den ungerska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(2011/875/EU)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster ⁽¹⁾, särskilt artikel 30.5 och 30.6,

med beaktande av den begäran som Magyar Posta lämnat in per brev, som mottogs den 24 juni 2011, och

av följande skäl:

I. BAKGRUND

- (1) Den 24 juni 2011 mottog kommissionen per post en begäran enligt artikel 30.5 i direktiv 2004/17/EG. I e-postbrev av den 8 augusti 2011 begärde kommissionen kompletterande upplysningar från den sökande samt den ungerska konkurrensmyndigheten. Svaren mottogs den 2 september respektive 15 september 2011. Den ansökan som lämnades in av Magyar Posta (nedan kallad *Posta*) avser ett antal finansiella tjänster som tillhandahålls av *Posta*, och består av två delar: betaltjänster och tjänster som utförs för andra finansinstituts räkning. Varje del avser i sin tur flera olika finansiella tjänster som *Posta* har delat in under följande rubriker:

Betaltjänster

1. Befintliga egna tjänster:
 - 1.1 Kontantsättning på betalkonto (räkningsbetalningstjänster och expressräkningsbetalningstjänster).
 - 1.2 Kontantuttag från betalkonto (kontantutbetalningstjänst och pensionsutbetalningstjänst).
 - 1.3 Penningöverföringstjänster (inrikes postanvisningar, internationella postanvisningar och postanvisningar via Western Union – tillhandahålls för andras räkning).

2. Kontotjänster och relaterade betalningstjänster som föreslås tillhandahållas i framtiden.
 - 2.1 Kontantsättning på betalkonto och samtliga funktioner som krävs för att driva betalkonton.
 - 2.2 Kontantuttag från betalkonto och samtliga funktioner som krävs för att driva betalkonton.
 - 2.3 Utförande av betalningstransaktioner mellan betalkonton.
 - 2.4 Utfärdande av betalningsinstrument som ersätter bankkort.

Tjänster som utförs för andra parter räkning:

- 3.1 Förmedling av girokonton och relaterade produkter och tjänster (privat- och företagskontotjänster som erbjuds för kreditinstituts räkning, inbegripet mottagande och vidarebefordran av betalningsorder för genomförande och förmedling av disponibla medel och sparkapitalkonton med fast ränta som är kopplade till bankkonton).
- 3.2 Kreditförmedling som tillhandahålls för kreditinstituts räkning.
- 3.3 Förmedling av och betalning med bankkort för kreditinstituts räkning (kreditkort, betalkort, betalningar med bankkort och kassaterminaler).
- 3.4 Förmedling av investeringstjänster och sparkapitalkonton för andra parter räkning.
 - a) Försäljning av finansiella instrument (statsobligationer, investeringsfonder och andra värdepapper).
 - b) Förmedling av bosparprodukter.
- 3.5 Förmedling av försäkringsprodukter: (livförsäkringar och andra försäkringar än livförsäkringar).

⁽¹⁾ EUT L 134, 30.4.2004, s. 1.

- (2) Enligt ansökan⁽²⁾ består Postas nätverk av över 2 600 fasta postkontor. Alla tjänster som anges i ansökan tillhandahålls emellertid inte av alla postkontor⁽³⁾. För närvarande bedriver sammanlagt 4 605 kreditinstitutsfilialer verksamhet på Ungerns territorium. Enligt Giro Zrt är OTP bank den största med 809 filialer, följd av K&H Bank Zrt. (377 filialer), CIB Bank Zrt. (218 filialer), Reiffeisen Bank Zrt. (180 filialer) och Erste Bank Hungary Nyrt. (145 filialer). De åtta största bankerna inom kreditinstitutssektorn har var och en över 100 filialer, och det finns även 22 små och medelstora banker, 10 filialer till kreditinstitut och 138 kreditinstitut som inrättats som kooperativ, där det största institutet driver ett nätverk som består av 20–40 filialer. Vid en internationell jämförelse genom användning av uppgifter från ECB:s blåbok från 2007⁽⁴⁾, placerar detta Ungern i mitskiktet räknat i antal filialer per capita.
- (5) När det gäller finansiella tjänster bör det påpekas att en stor uppsättning rättsakter har antagits på unionsnivå i syfte att avreglera upprättandet och tillhandahållandet av tjänster i denna sektor⁽⁵⁾. När det gäller betaltjänster bör det påpekas att Ungern fullständigt och inom föreskriven tid införlivade direktiv 2007/64/EG om betaltjänster på den inre marknaden genom lag LXXXV/2009 om utövande av betalningstjänster.
- (6) Ungern har genomfört unionens lagstiftning om avreglering av kapitalrörelser och frihet att tillhandahålla tjänster samt berörd lagstiftning om avreglering av finansmarknaderna. Ungern uppfyllde dessutom de krav som anges i handlingsplanen för finansiella tjänster. Den ungerska marknaden för kreditinstitut och betaltjänster är välreglerad. I enlighet med lag CXII: 1996 om kreditinstitut och finansföretag (banklagen) är finansiella tjänster och anknutna tjänster föremål för godkännande. I enlighet med lag CXXXVII/2007 om investeringsföretag och råvaruhandelsföretag och om regler för deras verksamhet, får investeringsföretag endast tillhandahållas av investeringsföretag och kreditinstitut. I lag LX/2003 om försäkringsföretag och försäkringsverksamhet föreskrivs att försäkringsverksamhet endast får utövas av försäkringsföretag. Posta har tillstånd från den ungerska finanstillsynsmyndigheten att utöva de finansiella tjänster som omfattas av denna ansökan. Alla institutioner som uppfyller kraven gällande ansvarsfull verksamhet och effektiv övervakning kan erhålla tillstånd för tillhandahållandet av dessa tjänster. Även företag som inte är etablerade i Ungern får tillhandahålla finansiella tjänster eller anknutna tjänster samt investerings- och försäkringstjänster genom sina filialer, förutsatt att de är godkända av den behöriga myndigheten i etableringslandet. Kravet att ha en ungersk filial gäller inte för finansinstitut som är etablerade i en EES-medlemsstat, eftersom sådana institut får tillhandahålla gränsöverskridande tjänster.

II. RÄTTSLIG RAM

- (3) Det bör påpekas att 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 ovanstående 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. Posta är den enda upphandlande enhet i Ungern som erbjuder de tjänster som berörs av detta beslut.
- (4) I artikel 30 i direktiv 2004/17/EG fastslås att kontrakt som syftar till att medge utförandet av en av de verksamheter direktivet gäller inte ska omfattas av direktivet om den aktuella verksamheten i den medlemsstat där den utövas är direkt konkurrensutsatt på marknader med fritt tillträde. Bedömningen av om en verksamhet är direkt konkurrensutsatt grundas på objektiva kriterier som tar hänsyn till den berörda sektorns särskilda egenskaper. Tillträdet betraktas som fritt om medlemsstaten har genomfört och tillämpat den relevanta unionslagstiftningen vid öppnandet av en viss sektor eller en del av den. I de fall ingen relevant unionslagstiftning anges i direktivets bilaga XI, vilket är fallet med de aktuella tjänsterna, måste det enligt artikel 30.3 andra stycket "bevisas att tillträdet till marknaden är fritt, rättsligt och faktiskt".
- (7) Med vederbörligt beaktande av de fakta som anges i skälen 5 och 6, kan det förutsättas att villkoret om fritt tillträde till marknaden i artikel 30.3 i direktiv 2004/17/EG är uppfyllt.
- (8) 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 de viktigaste aktörernas marknadsandel på en viss specifik marknad ett kriterium som bör beaktas. Andra kriterier är koncentrationsgraden på dessa marknader och/eller kundernas byten. Eftersom

⁽²⁾ Se ansökan, s. 11.

⁽³⁾ Ett exempel: Bland betaltjänsterna utförs internationella postanvisningstjänster endast vid 328 postkontor, och penningöverföringar via Western Union utförs via posten vid 1 024 postkontor. Bland de tjänster som tillhandahålls för andra parter räkning utförs förmedling av Postas kreditkort, förmedling av obligationer och vissa försäkringsprodukter endast vid 343 postkontor. OTP Banks girokontoproducter för privatkunder tillhandahålls vid 244 postkontor, medan företagskrediter endast tillhandahålls vid 45 postkontor.

⁽⁴⁾ Europeiska centralbanken, blåbok om betalnings- och värdepappers-avvecklingssystem i EU – Ungern, augusti 2007.

⁽⁵⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG (EUT L 319, 5.12.2007, s. 1).

situationen skiljer sig åt mellan de olika verksamhetsområden som berörs av detta beslut bör man vid granskningen av konkurrensläget ta hänsyn till varje enskild marknads särskilda situation.

- (9) 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 för ett antal av de tjänster som anges i begäran från Posta, eftersom analysresultaten inte påverkas av huruvida de grundas på en snäv eller en vid definition.
- (10) Detta beslut påverkar inte tillämpningen av konkurrensreglerna.

III. BEDÖMNING

Betaltjänster

- (11) I ansökan anges två olika kategorier av betaltjänster, dvs. a) befintliga tjänster och b) tjänster som Posta planerar att införa under 2012. I bedömningen i detta beslut kommer endast de befintliga tjänsterna att beaktas, eftersom det inte finns några reella belägg för den inverkan som de planerade tjänsterna skulle ha, om och när de införs.
- (12) De befintliga betaltjänster som tillhandahålls av Posta är kontantsättning på betalkonton och kontantuttag från bankkonton, varigenom Posta agerar som mellanhand, samt penningöverföringstjänster (inrikes postanvisningar och internationella postanvisningar i eget namn samt postanvisningar via Western Union, där Posta agerar som förmedlare).
- (13) Syftet med detta beslut är att fastställa huruvida de tjänster som Posta erbjuder är utsatta för en sådan grad av konkurrens (på marknader med fritt tillträde) att detta utgör en garanti för att Postas 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 och icke-diskriminerande sätt på grundval av kriterier som gör det möjligt att ta fram den lösning som på det stora hela är den ekonomiskt mest förtjänstfulla. För detta syfte är det därför nödvändigt att undersöka huruvida banker och andra finansinstitut har möjlighet att utöva konkurrenstryck på Posta.
- (14) Postas främsta konkurrenter på marknaden för betaltjänster är de banker och andra finansinstitut som inte omfattas av bestämmelserna i direktiv 2004/17/EG, eftersom de inte är upphandlande enheter i den mening som avses i direktivet och/eller inte tillhandahåller finansiella tjänster tillsammans med posttjänster.
- (15) De betalningsmetoder som erbjuds av bankerna är vanligen mer attraktiva än pappersbaserade och/eller kontantbaserade betalningsmetoder, och är allmänt tillgängliga. Enligt GfK Hungaria⁽⁶⁾ hade antalet användare av internetbanktjänster ökat med 200 000 vid årsslutet 2010 jämfört med föregående år. Antalet användare har nått 1 miljon och fortsätter att öka. Enligt samma källa minskar samtidigt det antal personer som föredrar att klara av sina bankärenden personligen – en fjärdedel av alla kunder besöker inte längre bankkontorens filialer för att klara av sina bankaffärer.
- (16) Den produktmarknad som anges av den sökande är marknaden för betaltjänster som tillhandahålls av kreditinstitut och andra leverantörer av betaltjänster. Den geografiska marknaden anses omfatta hela Ungerns territorium. Den ungerska konkurrensmyndigheten (nedan kallad GVH) har angett att även om den inte förfogar över all den information och data som den behöver för att kunna definiera produktmarknaden på ett lämpligt och exakt sätt, är den relevanta marknadsdefinition som har lämnats av den sökande "sannolikt godtagbar". När det gäller den geografiska marknaden, och med samma förbehåll som ovan, uppgav GVH att man "inte har några belägg för vilken geografisk marknad som inte skulle omfatta hela Ungerns territorium".
- (17) I detta beslut kommer ingen ytterligare uppdelning att göras av marknaden för betaltjänster i separata marknader för privatkundsprodukter och företagsprodukter, eftersom resultatet av analysen i stort sett blir detsamma vare sig den grundas på en snäv eller en vidare definition.
- (18) När det gäller graden av koncentration på marknaden för betaltjänster uppger GVH följande: "De 5–6 största bankerna, tillsammans med Magyar Posta, har sannolikt en mycket hög sammanlagd marknadsandel i fråga om betaltjänster för privatkunder, som möjligen täcker den största delen av marknaden. Marknaden för företagskunder är troligen mindre koncentrerad eftersom ett antal andra finansinstitut är aktiva på den marknaden."
- Kontantsättning på betalkonto (räkningsbetalningstjänster och expressräkningsbetalningstjänster)*
- (19) Med hjälp av denna tjänst kan kunderna betala för en inköpt tjänst eller vara. Tjänsterna används av privatpersoner för att fullgöra sina betalningsskyldigheter, och används särskilt för att betala räkningar för allmännyttiga tjänster, telekommunikationer, finansiella tjänster, försäkringstjänster, hemleveranstjänster, skattebetalningar etc.

⁽⁶⁾ GfK Hungaria: Internet banking continues to gain ground, 3 november 2010. http://www.gfk.com/imperia/md/content/gfk_hungaria/pdf/press_h/2010/press_2010_11_03_h.pdf

- (20) Det viktigaste övervägandet för att definiera relevant produktmarknad är att fastställa omfattningen av substitutvaror, vilka i det här fallet är de alternativa möjligheter en kund skulle ha för att fullgöra sina betalningsskyldigheter. Den sökande anser att den relevanta produktmarknaden omfattar kontantinsättningar som görs till bankkonton i banker, eller genom uttagsautomater (ATM) ⁽⁷⁾, kortbetalningar och gireringar mellan bankkonton (enkla gireringar och autogireringar).
- (21) När det gäller kundernas byte mellan betalningsmetoder har GVH angett följande: "De största allmännyttiga företagen och andra tjänsteleverantörer brukar erbjuda sina kunder olika betalningsmetoder, som det är lätt att byta mellan. Det förefaller också finnas en tendens att övertala kunderna att använda elektroniska betalningsmetoder i stället för pappers- och kontantbaserade betalningsmetoder." I detta sammanhang är det även viktigt att ta hänsyn till den ökade användningen av internetbanker. Såsom anges i skäl 9 kan en exakt definition av den berörda marknaden emellertid lämnas därhän för detta besluts syften.
- (22) Postas marknadsandel för tjänster för insättning på betalningskonto, beräknad som en procentandel av den totala definierade marknaden, uppgick till ⁽⁸⁾ 3,91 procent 2007, 3,88 procent 2008 och 4,14 procent 2009. Det bör påpekas att antalet transaktioner utförda av Posta minskade i både antal och värde under 2009 jämfört med de två föregående åren ⁽⁹⁾.
- (23) För detta besluts syften, och utan att det påverkar tillämpningen av konkurrensreglerna, bör ovannämnda omständigheter betraktas som en indikator på att Postas verksamhet är direkt konkurrensutsatt.
- Kontantuttag från betalkonto*
- (24) Kontantuttagstjänster fungerar på så sätt att kontoinnehavaren godkänner betalning från sitt konto på begäran från en tredje part. Sådana tjänster omfattar för närvarande kontantuttag och pensionsbetalningstjänster. De främsta trassaterna är statskassan och lokala myndigheter som använder detta system för betalning av familjeförmåner, sociala förmåner och arbetslöshetsunderstöd etc. För betalningar som görs av staten har betalningsmottagaren möjlighet att få beloppet krediterat till sitt konto eller motta det i form av ett postförskott. När det gäller
- pensionsbetalningar har mottagarna också möjlighet att få en del av beloppet krediterat till sitt konto och den andra delen av beloppet utbetalt i kontanter. Det är även möjligt att när som helst byta utbetalningsmetod, från postförskott till banköverföring. Man behöver bara begära ett byte vid den nationella pensionskassans centralförvaltning.
- (25) Via den nationella centralbanken för den ungerska staten en politik som syftar till att minska volymen av kontanttransaktioner och stimulera utvecklingen av elektroniska betalningsmetoder och relaterad infrastruktur. Företag får göra betalningar via betalkonton, och statstjänstemännens löner betalas ut till bankkonton. Enligt en färsk undersökning ⁽¹⁰⁾ som genomförts av den ungerska centralbanken betalas för närvarande hälften av de nya pensioner som inleds av staten via andra betalningsätt än postförskott, och enligt ansökan ⁽¹¹⁾ har både antalet och värdet på pensioner som betalas ut via Posta stadigt minskat under de senaste åren.
- (26) Av ovanstående skäl anses överföringar mellan betalkonton (enkla överföringar och gruppöverföringar), kontantuttag med bankkort i uttagsautomater och kassaterminaler (POS) ⁽¹²⁾ och kontantuttag från bankomater vara relevanta produktmarknader för tjänster för kontantuttag från betalkonton.
- (27) För betalningar till personer som har bankkonto kan betalningar mellan betalkonton (enkla överföringar och gruppöverföringar som görs från ett enda konto till flera personer) anses utgöra substitut för de tjänster som anges ovan. Även i detta fall kan dock en exakt definition lämnas därhän för detta besluts syften.
- (28) Postas marknadsandel för tjänster för kontantuttag från betalkonton, beräknad som en procentandel av den totala utbytbara tjänsten, uppgick till ⁽¹³⁾ 2,44 procent 2007, 2,49 procent 2008 och 2,61 procent 2009. Det bör påpekas att antalet transaktioner utförda av Posta visade en minskande tendens i både antal och värde under 2009 jämfört med de tre senaste år som det finns tillgängliga uppgifter för, nämligen 2007, 2008 och 2009 ⁽¹⁴⁾.
- (29) För detta besluts syften, och utan att det påverkar tillämpningen av konkurrensreglerna, bör ovannämnda omständigheter betraktas som en indikator på att Postas verksamhet är direkt konkurrensutsatt.

⁽⁷⁾ ATM är förkortning för *Automated Teller Machine*.

⁽⁸⁾ De relevanta marknadsandelarna beräknades genom uppgifter om det totala värdet på transaktionerna. Se sidan 34 i ansökan.

⁽⁹⁾ Se sidan 32 i ansökan.

⁽¹⁰⁾ Ungerns centralbank, *Nothing is Free: a survey of the social costs of the main payment instruments in Hungary* av dr Aniko Turjan, Eva Diveki, Eva Keszy-Harmath, Gergely Koczán, Kristof Takacs, enskild publikation 93, 2011.

⁽¹¹⁾ Se sidorna 35 och 36 i ansökan.

⁽¹²⁾ POS är en förkortning för *Point of Sale*.

⁽¹³⁾ De relevanta marknadsandelarna beräknades genom uppgifter om det totala värdet på transaktionerna. Se sidan 36 i ansökan.

⁽¹⁴⁾ Se sidorna 35 och 36 i ansökan.

Penningöverföringstjänster

- (30) De penningöverföringstjänster som tillhandahålls av Posta används vanligen för betalningar mellan privatpersoner. De berörda tjänsterna är inrikes postanvisningar och internationella postanvisningar i Postas eget namn samt penningöverföringar via Western Union, som finns tillgängliga såväl inrikes som internationellt och erbjuder en metod för penningöverföringar i realtid.
- (31) När det gäller inrikes överföringar, såväl i Postas eget namn som för Western Unions räkning, anser den sökande att transaktioner mellan betalkonton är en utbytbar tjänst i det fall betalningsmottagaren har ett betalkonto. Marknaden för gireringar mellan konton i Ungern kan följaktligen anses vara den relevanta produktmarknaden för inrikes penningöverföringar, även om den exakta definitionen kan lämnas därhän.
- (32) Enligt denna beräkning uppgick Postas marknadsandel till mindre än 1 procent under 2007, 2008 och 2009.
- (33) När det gäller internationella penningöverföringar ansågs de verksamheter som bedrivs av Posta och Western Union utgöra nära substitut. Betalningar via betalkonton anses dessutom utgöra substitut, och därför anser den sökande att gränsöverskridande betalningar mellan betalkonton utgör den relevanta marknaden. Den exakta definitionen kan emellertid lämnas därhän.
- (34) Postas marknadsandel beräknad på denna grundval uppgick till 0,5 procent under 2007, 2008 och 2009.
- (35) För detta besluts syften, och utan att det påverkar tillämpningen av konkurrensreglerna, bör ovan nämnda omständigheter betraktas som en indikator på att Postas verksamhet är direkt konkurrensutsatt.
- (38) De finansiella produkter och tjänster som Posta erbjuder som mellanhand tillhandahålls av Erste Bank och OTP Bank. Posta erbjuder även inlåningstjänster i eget namn.
- (39) Enligt kommissionens tidigare praxis⁽¹⁵⁾ görs en åtskillnad mellan banktjänster till privatpersoner och mindre företag och banktjänster till företag. Marknaden för banktjänster till privatpersoner och mindre företag definieras som alla banktjänster till privatpersoner och mycket små företag, medan banktjänster till företag normalt omfattar banktjänster till stora företagskunder och små och medelstora företag. I tidigare beslut⁽¹⁶⁾ om marknaden för banktjänster till privatpersoner och mindre företag har kommissionen emellertid lämnat frågan om huruvida banktjänster till privatpersoner och mindre företag utgör separata produktmarknader eller om flera sådana produkter kan ingå i en fristående relevant produktmarknad därhän.
- (40) Den relevanta produktmarknaden måste delas upp enligt relevant fas i distributionskedjan (tidig fas – tillhandahållande av girokonton och relaterade produkter och tjänster, eller sen fas – förmedling av girokonton och relaterade produkter och tjänster). När det gäller förmedling av betalkonton för privatkunder kan den relevanta produktmarknaden anses vara marknaden för förmedling av girokonton för privatkunder och insättningstjänster. I fråga om förmedling av girokonton för företagskunder kan den relevanta produktmarknaden anses vara marknaden för förmedling av girokonton för företagskunder samt insättningstjänster. I enlighet med skäl 9 i detta beslut är det emellertid inte nödvändigt att fastställa relevant marknad i detta fall.
- (41) Den sökande definierar den geografiska marknaden som hela Ungerns territorium. GVH har bekräftat att "i föreliggande ärende bedriver alla finansinstitut i Ungern sin verksamhet på hela territoriet, och det finns inga tecken på regionala avvikelser i någon aspekt av tillhandahållandet av finansiella tjänster". I sin tidigare praxis om finansmarknader⁽¹⁷⁾ har kommissionen ansett att den relevanta geografiska marknaden är nationell till följd av olika konkurrensvillkor inom enskilda medlemsstater och betydelsen av ett nätverk av filialer.

Tjänster som utförs för andra parter räkning

- (36) Ansökan om undantag hänför sig även till vissa verksamheter som Posta bedriver för andra parter räkning i samband med vissa finansiella tjänster där Posta agerar som mellanhand.
- (37) Ansökan om undantag omfattar förmedling av girokonton och relaterade produkter och tjänster, dvs. privat- och företagskontotjänster som erbjuds för kreditinstitut räkning, inbegripet mottagande och vidarebefordran av betalningsanvisningar för genomförande, och förmedling av disponibla medel och sparkapitalkonton som är kopplade till bankkonton.
- (42) Postas marknadsandel, beräknad på grundval av ovan nämnda övervägande, är följande: för girokonton för privatpersoner och insättningar: 1,45 procent 2007, 1,38 procent 2008 och 1,51 procent 2009. På marknaden för girokonton för företagskunder och insättningar var Postas marknadsandel emellertid obetydlig (0 procent) 2007, 2008 och 2009. Dessa siffror visar att marknadsandelarna för förmedlingen av dessa finansiella tjänster också är låg.

⁽¹⁵⁾ COMP/M.5384 – BNP Paribas/Fortis, s. 3.⁽¹⁶⁾ COMP/M.4844, Fortis/ABN Amro Assets.⁽¹⁷⁾ COMP/M.2225 Fortis/ASR, s. 3, COMP/M.5075 Vienna Insurance Group/Erste Bank Versicherungssparte, COMP/M.5384 BNP Paribas/Fortis, s. 15.

- (43) Resten av marknaden är uppdelad mellan andra banker och finansinstitut, som inte omfattas av bestämmelserna i direktiv 2004/17/EG.
- (44) I sin undersökning om marknaden för banktjänster till privatkunder och mindre företag från 2009⁽¹⁸⁾ drog GVH slutsatsen att det inte finns några större hinder för att byta konto i Ungern, och konstaterade dessutom att antalet personer som byter girokonto hör till de högsta vid en jämförelse med siffrorna för de övriga EU-medlemsstaterna.
- (45) De fördelar som Posta har genom sitt omfattande nätverk uppvägs av den ökade betydelsen av internetbanktjänster.
- (46) Enligt en undersökning⁽¹⁹⁾ om de faktorer som påverkar kundernas val av bank befanns de viktigaste faktorerna vara tillförlitlighet och förtroende, närhet och åtkomlighet (inklusive möjligheter till kontantuttag) samt tjänsternas kvalitet. Dessa slutsatser bekräftades också av resultatet av undersökningen⁽²⁰⁾ om finansiella tjänster och girokontotjänster. Enligt denna källa anser kunderna att den viktigaste aspekten när de väljer bank är kostnaderna och bankens anseende, medan lättåtkomlighet (dvs. ett omfattande nätverk) förefaller vara en mindre viktig aspekt. Spektrat av banktjänster, det vill säga tillgången till ett brett urval av banktjänster och hög kvalitet på servicen, ansågs också vara viktigt. Med tanke på detta, och trots att Posta har ett omfattande nätverk, finns det andra kriterier som kunderna ansåg vara viktiga (bankens anseende, banktjänster, servicekvalitet) som bildar en motvikt i valet av bank. Kunder som har behov av ett antal olika tjänster skulle därför vara ovilliga att välja eller byta till ett postkonto som inte kan erbjuda det urval av tjänster som de är vana vid.
- (47) För detta besluts syften, och utan att det påverkar tillämpningen av konkurrensreglerna, bör ovannämnda omständigheter betraktas som en indikator på att Postas verksamhet är direkt konkurrensutsatt.

Kreditförmedling

- (48) Denna verksamhet utgörs av förmedling av krediter som lämnas av tredje parter, där Posta agerar som en mellanhand som tillhandahåller flera olika specialtjänster. Posta

erbjuder kreditprodukter (utan säkerheter, varken lös egendom eller fastigheter) som tillhandahålls av Erste Bank till privatkunder. Inom företagssektorn erbjuder Posta en produkt från Magyar Fejlesztési Bank, och agerar även där som en mellanhand som tillhandahåller flera olika specialtjänster.

- (49) De berörda tjänsterna kan i sin tur på många olika sätt delas in i underkategorier enligt olika faktorer, exempelvis för vilket syfte kunden ansöker om krediten eller typ av kund (konsumenter, små och medelstora företag, större företag eller offentlig förvaltning). Förmedling av kreditjänster för privatkunder och företagskunder kan därför betraktas som skilda produktmarknader.
- (50) Produktmarknaden för kreditförmedling till privatkunder beskrivs av den sökande som marknaden för rörliga hypotekslån och privatlån, både i ungerska forinter och utländska valutor. Detta strider inte mot kommissionens tidigare praxis⁽²¹⁾, och kommissionen lämnade därför frågan om huruvida privatbanksprodukter utgör en separat relevant produktmarknad eller om flera privatbankprodukter kan ingå i en separat relevant produktmarknad därhän.
- (51) Inom sektorn för företagskunder erbjuder Posta endast en typ av kreditprodukt för företagskunder. Denna produkt erbjuds vanligen av andra finansinstitut (sparbanker). Posta erbjuder denna produkt vid 45 utvalda postkontor, alltså inte i hela nätverket. Sökanden anser att den relevanta produktmarknaden omfattar lån till små och medelstora företag som erbjuds av kreditinstitut. Såsom anges i skäl 9 kan den exakta definitionen lämnas därhän för detta besluts syften.
- (52) Den geografiska marknaden utgörs av hela Ungerns territorium, i stort sett av samma skäl som anges i skäl 41.
- (53) Postas marknadsandelar av den definierade marknaden för krediter till privatkunder uppgick till mindre än 0,5 procent 2007, 2008 och 2009, medan marknadsandelen av marknaden för krediter till företagskunder var obetydlig (0 procent) under samma år. Tillgängliga uppgifter visar att Postas marknadsandelar av dessa snävt definierade marknader är så små att Posta skulle ha ännu mindre marknadsandelar på en vidare definierad marknad.
- (54) Resten av marknaden är uppdelad mellan andra banker och finansinstitut, som inte omfattas av bestämmelserna i försörjningsdirektivet. De ackumulerade marknadsandelarna⁽²²⁾ för de tre främsta konkurrenterna under åren

⁽¹⁸⁾ Switching in case of certain financial products for retail and small entrepreneurial clients – Sector Inquiry – final Report, 5 februari 2009, GVH. GVH har utarbetat denna undersökning om byte av bank för perioden 2002–2006.

⁽¹⁹⁾ Switching in case of certain financial products for retail and small entrepreneurial clients – Sector Inquiry – final Report, 5 februari 2009, GVH, och det relaterade bakgrundsdokumentet Information and experience related to switching between banks, summary analysis of the customer market, Millward Brown, september 2006.

⁽²⁰⁾ Ipsos: Financial services, current account services, Summary of the survey of retail customers, januari 2009.

⁽²¹⁾ COMP/M.4844, Fortis/ABN Amro Assets.

⁽²²⁾ Enligt de kompletterande upplysningar som lämnades av den sökande i en skrivelse av den 2 september 2011.

2007, 2008 och 2009 uppgick till följande: 52,54 procent, 51,39 procent respektive 54,27 procent på marknaden för lån till privatkunder, och 42,69 procent, 47,36 procent respektive 48,07 procent på marknaden för lån till företagskunder.

- (55) För detta besluts syften, och utan att det påverkar tillämpningen av konkurrensreglerna, bör ovannämnda omständigheter betraktas som en indikator på att Postas verksamhet är direkt konkurrensutsatt.

Förmedling av och betalning med betalkort som utfärdas av kreditinstitut

- (56) Posta erbjuder kreditkort som utfärdas av Erste Bank Zrt. Produkten är ett standardkreditkort när det gäller villkor och erbjudna tjänster.

- (57) I fråga om betalkort agerar Posta som en mellanhand för betalkort för företags- och privatkunder som är kopplade till girokonton. Posta agerar som en mellanhand som tillhandahåller flera olika specialtjänster, medan tjänsten i sig tillhandahålls av Erste Bank Hungary Nyrt. De kort som erbjuds är standardbetalkort.

- (58) När det gäller kortbetalningar är postkontoren utrustade med kassaterminaler för kontantuttag med bankkort. Den sökande hävdar att från kundens perspektiv kan samma tjänst (ta ut kontanter) erhållas genom kontantuttag från en uttagsautomat eller från en annan kassaterminal som drivs av tredje parter på andra platser än postkontor, och att dessa produkter följaktligen är utbytbara.

- (59) Kommissionen har tidigare gjort åtskillnad⁽²³⁾ mellan två huvudsakliga verksamheter som avser betalkort: för det första utfärdande av betalkort till privatpersoner och företag, och för det andra "förvärv" av varor genom kortbetalning. Inom ramen för verksamheten för utfärdande av betalkort har kommissionen dessutom i tidigare beslut⁽²⁴⁾ diskuterat möjligheten att göra en åtskillnad mellan olika typer av kort, men i slutändan lämnades den exakta definitionen därhän.

- (60) För detta besluts syften, och utan att det påverkar tillämpningen av konkurrensreglerna, kommer tre produktmarknader att beaktas, det vill säga kreditkortsmarknaden, betalkortsmarknaden och kortbetalningar.

- (61) När det gäller marknaden för kortbetalningar är den marknad som definierats av den sökande samma marknad som allmänt har definierats i de tidigare beslut från

kommissionen som anges i skäl 59. Den "ursprungliga" marknaden för kortbetalningar är en marknad som består av försäljningsställen som godkänner kortbetalningar. En annan möjlig marknad för kortbetalningar är en marknad som består av banker som erbjuder kortbetalningstjänster till sådana försäljningsställen. Såsom bekräftats av GVH⁽²⁵⁾ "gjorde Posta, med tanke på att kassaterminaler fungerar som uttagsautomater vid de två banker som Magyar Posta agerar som mellanhand för, förmodligen rätt i att lämna uppgifter om koncentration baserat på antalet uttagsautomater i drift".

- (62) När det gäller geografisk marknad har kommissionen i tidigare ärenden⁽²⁶⁾ funnit att marknaden för betalkort fortfarande är nationell, men har dock medgett att definitionen av marknaden kan behöva breddas i framtiden. I föreliggande ärende anses definitionen av geografisk marknad vara hela Ungerns territorium.

- (63) Åren 2007–2009 uppgick Postas marknadsandelar till mindre än 1 procent på kreditkortsmarknaden, till mindre än 3 procent på betalkortsmarknaden och till mindre än 6 procent av marknaden för kortbetalningar enligt vad som uppgett av den sökande.

- (64) Enligt en färsk studie som utförts av GVH⁽²⁷⁾ och den ungerska centralbanken uppgår den totala marknadsandelen för de fem största bankerna när det gäller utfärdande av betalkort till cirka 82 procent av det totala antal på 24 banker som utfärdar betalkort. Enligt samma källa är marknaden för utfärdande av kreditkort mindre koncentrerad: av de 18 banker som utfärdar kreditkort har de största sju bankerna en sammanlagd andel på 68 procent av marknaden. Enligt ansökan var marknadskoncentrationen så hög inom kortbetalningssektorn att tre fjärdedelar av det totala antalet uttagsautomater drevs av fyra banker.

- (65) Med tanke på Postas låga marknadsandelar och förekomsten av andra banker och finansinstitut, vilket skapar ett konkurrenstryck på Postas verksamhet, kan man för detta besluts syften, och utan att det påverkar konkurrensreglerna, dra slutsatsen att dessa omständigheter bör betraktas som en indikator på att Postas verksamhet är direkt konkurrensutsatt.

Förmedling av investeringstjänster och sparkapitalkonton för andra parter räkning

- (66) Denna kategori av tjänster omfattar försäljning av finansiella instrument och marknadsföring av speciella investeringsprodukter. De finansiella instrument som erbjuds är

⁽²³⁾ COMP/M.5241, American Express/Fortis/Alpha Card.

⁽²⁴⁾ COMP/M.3894 Unicredito/HVB, COMP/M.2567 Nordbanken/Postgirot, COMP/M.3740 Barclays Bank/Föreningssparbanken/JV, COMP/M.4844 Fortis/ABN Amro Assets, COMP/M.5241 American Express/Fortis/Alpha Card.

⁽²⁵⁾ GVH:s svar av den 15 september 2011 på kommissionens skrivelse med begäran om upplysningar av den 8 augusti 2011.

⁽²⁶⁾ COMP/M.3740, Barclays Bank/Föreningssparbanken/JV, COMP/M.2567 Nordbanken/Postgirot.

⁽²⁷⁾ GVH:s svar av den 15 september 2011 på kommissionens skrivelse med begäran om upplysningar av den 8 augusti 2011.

statsobligationer, investeringsfonder från Erste Befektetesi Zrt, andra värdepapper och ett speciellt bosparkonto som Posta förmedlar via Fundamenta Lakaskassa Zrt. och OTP Lakastakarepenztar Zrt.

- (67) I tidigare ärenden har kommissionen lämnat frågan om huruvida var och en av dessa tjänster kan utgöra separata produktmarknader därhän⁽²⁸⁾. Definitionen kommer att lämnas därhän även i detta ärende, eftersom de tjänster som Posta tillhandahåller som mellanhand inte ger upphov till problem på konkurrensområdet, oavsett vilken alternativ marknad som övervägs.
- (68) I fråga om geografisk omfattning har kommissionen ansett⁽²⁹⁾ att de flesta av marknadssegmenten är internationella, men vissa av dem har analyserats ur ett nationellt perspektiv⁽³⁰⁾. Den exakta geografiska marknadsdefinitionen kommer att lämnas därhän, och i föreliggande ärende kommer den geografiska marknaden att anses utgöras av Ungerns territorium.
- (69) Åren 2007–2009 uppgick Postas marknadsandel till mindre än 4 procent på marknaden för statsobligationer, till 3–9 procent på marknaden för andelar i värdepappersfonder, till mindre än 2 procent på obligationsmarknaden och till mindre än 4 procent på marknaden för bosparlån.
- (70) För detta besluts syften, och utan att det påverkar tillämpningen av konkurrensreglerna, bör ovannämnda omständigheter betraktas som en indikator på att Postas verksamhet på investeringsmarknaden är direkt konkurrensutsatt.

Förmedling av försäkringsprodukter

- (71) Posta erbjuder livförsäkringar för Magyar Posta Eletbiztosító Zrt. och andra försäkringar än livförsäkringar för Magyar Posta Biztosító Zrt.
- (72) I tidigare beslut⁽³¹⁾ har kommissionen gjort åtskillnad mellan tre breda kategorier av typer av försäkringar, dvs. livförsäkringar, andra försäkringar än livförsäkringar samt återförsäkring. Kommissionen har dessutom konstaterat att andra försäkringar än livförsäkringar ur ett efterfrågeperspektiv i sin tur kan delas upp i många enskilda produktmarknader, eftersom de risker som täcks skiljer sig åt. När det gäller livförsäkringar har kommissionen i tidigare beslut övervägt följande uppdelning: individuella livförsäkringar, grupplivförsäkringar och livförsäkringar av "unit-linked"-typ, eller alternativt individuellt skydd, gruppsskydd, individuella pensioner, pension, gruppensioner, besparingar och investeringar⁽³²⁾. När det gäller andra försäkringar än livförsäkringar har kommissionen tidigare övervägt bland annat fordonsförsäkringar, brand-

försäkringar, transportförsäkringar, hälsoförsäkringar och bostadsförsäkringar, ansvarsförsäkringar, olycksfallsförsäkringar, rättsskydds-försäkringar, arbetsolycksfallsförsäkringar och kreditförsäkringar⁽³³⁾. Om efterfrågesidan beaktas kan detta emellertid leda till vidare produktmarknader. För detta besluts syften kan den exakta definitionen av produktmarknad därför lämnas därhän.

- (73) Kommissionen har tidigare även analyserat distributionen av försäkringsprodukter och har bekräftat att den relevanta marknaden för distribution av antingen andra försäkringar än livförsäkringar eller livförsäkringar skulle omfatta alla utgående distributionskanaler (dvs. tredje parter eller kanaler som inte ägs av enheten i fråga), såsom mäklare, förvaltare och andra mellanhänder⁽³⁴⁾. För detta besluts syfte kan den exakta definitionen av produktmarknad emellertid lämnas därhän.
- (74) När det gäller geografisk marknad har kommissionen i tidigare beslut⁽³⁵⁾ definierat marknaden för livförsäkringar som nationell på grund av följande skäl: nationella distributionskanaler, etablerad marknadsstruktur, budgetåstramningar och olika lagstiftningssystem. Samma synsätt kommer att tillämpas i föreliggande ärende, och den geografiska marknaden kommer därför att anses utgöra hela Ungerns territorium.
- (75) Åren 2007–2009 uppgick Postas marknadsandel till mindre än 5 procent⁽³⁶⁾ av marknaden för livförsäkringsprodukter och till mindre än 1 procent⁽³⁷⁾ för andra försäkringsprodukter än livförsäkringar. Dessa siffror tyder på att marknadsandelarna för förmedling av försäkringar också är låga.
- (76) Under samma år uppgick den samlade marknadsandelen för de tre största konkurrenterna till 52,29 procent, 51,08 procent respektive 50,1 procent på marknaden för livförsäkringsprodukter, och till 54,84 procent, 52,56 procent respektive 51,66 procent på marknaden för andra försäkringsprodukter än livförsäkringar.
- (77) För detta besluts syften, och utan att det påverkar tillämpningen av konkurrensreglerna, bör ovannämnda omständigheter betraktas som en indikator på att Postas verksamhet på försäkringsmarknaden är direkt konkurrensutsatt.

IV. SLUTSATSER

- (78) Med tanke på de omständigheter som granskats i skälen 11–77 bör villkoren för direkt konkurrensutsatthet enligt artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG anses vara uppfyllda när det gäller följande tjänster i Ungern:
- a) Kontantinsättning på betalkonto.

⁽²⁸⁾ COMP/M.3894, Unicredito/HVB, COMP/M.5384 BNP Paribas/Fortis.

⁽²⁹⁾ COMP/M.2225, Fortis/ASR, COMP/M.1172, Fortis AG/Generale Bank.

⁽³⁰⁾ COMP/M.4155, BNP Paribas/BNL.

⁽³¹⁾ COMP/M.4284, AXA/Winterthur, COMP/M.5384 BNP Paribas/Fortis.

⁽³²⁾ COMP/M.4047 Aviva/Ark life, COMP/M.4284 Axa/Winterthur, COMP/M.4701 Generali/PPF Insurance Business.

⁽³³⁾ COMP/M.4284, Axa/Winterthur, COMP/M.4701 Generali/PPF Insurance Business, COMP/M.2676 Sampo/Vama/IF Holding/JV.

⁽³⁴⁾ COMP/M.4284 AXA/Winterthur, COMP/M.4844 Fortis/ABN AMRO Assets.

⁽³⁵⁾ COMP/M.5075 Vienna Insurance Group/Erste Bank Versicherungssparte, COMP/M.4844 Fortis/ABN AMRO Assets.

⁽³⁶⁾ Marknadsandelen beräknades på grundval av premieinkomster.

⁽³⁷⁾ Se fotnot 36.

- b) Kontantuttag från betalkonto.
- c) Penningöverföringstjänster.
- d) Förmedling av girokonton och relaterade produkter och tjänster.
- e) Kreditförmedling.
- f) Förmedling av och betalning med betalkort som utfärdas av kreditinstitut.
- g) Förmedling av investeringstjänster och sparkapitalkonton för andra parter räkning.
- h) Förmedling av försäkringsprodukter.
- (79) Eftersom obegränsat tillträde till marknaden också anses föreligga bör direktiv 2004/17/EG inte gälla när avtalsparter utfärdar avtal för tjänster enligt skäl 78, som utförs i Ungern, och inte heller om formgivningstävlingar organiseras för sådan verksamhet i Ungern.
- (80) De finansiella tjänster som utförs av Posta utgör tjänster i anslutning till posttjänster i enlighet med artikel 6.2 b i direktiv 2004/17/EG. De posttjänster som utförs av Posta är inte föremål för denna begäran om undantag, och därför fortsätter bestämmelserna i direktiv 2004/17/EG att gälla för dessa verksamheter. I detta sammanhang erinras det om att upphandlingskontrakt som omfattar flera olika verksamheter ska behandlas i enlighet med artikel 9 i direktiv 2004/17/EG. Detta innebär att när en upphandlande enhet deltar i en "blandad" upphandling, det vill säga en upphandling som omfattar kontrakt för flera typer av verksamhet, ska både verksamheter som är undantagna från tillämpningsområdet för direktiv 2004/17/EG och verksamheter som inte är undantagna, beaktas med hänsyn till de verksamheter som kontraktet främst är avsett för. I händelse av upphandlingar som omfattar kontrakt för flera typer av verksamhet, där syftet främst är att stödja postverksamheter, ska bestämmelsen i direktiv 2004/17/EG tillämpas. Om det omöjligt att objektivt avgöra vilken verksamhet som kontraktet främst är avsett för, ska kontraktet tilldelas i enlighet med de regler som avses i artikel 9.2 och 9.3 i direktiv 2004/17/EG.
- (81) Detta beslut grundar sig på den rättsliga och faktiska situationen under perioden juli–oktober 2011 sådan den ter sig i ljuset av de uppgifter som lämnats av Magyar Posta och den ungerska konkurrensmyndigheten.
- Beslutet kan komma att ändras om betydande förändringar i den rättsliga och faktiska situationen skulle medföra att villkoren för tillämpning av artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte längre är uppfyllda.
- (82) De åtgärder som föreskrivs i denna förordning är förenliga med yttrandet från rådgivande kommittén för offentlig upphandling.
- 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 Ungern:
- a) Kontantinsättning på betalkonto.
- b) Kontantuttag från betalkonto.
- c) Penningöverföringstjänster.
- d) Förmedling av girokonton och relaterade produkter och tjänster.
- e) Kreditförmedling.
- f) Förmedling av och betalning med betalkort som utfärdas av kreditinstitut.
- g) Förmedling av investeringstjänster och sparkapitalkonton för andra parter räkning.
- h) Förmedling av försäkringsprodukter.
- Artikel 2*
- Detta beslut riktar sig till Republiken Ungern i enlighet med fördragen.
- Utfärdat i Bryssel den 16 december 2011.
- På kommissionens vägnar*
Michel BARNIER
Ledamot av kommissionen