

DECISÃO DE EXECUÇÃO DA COMISSÃO**de 16 de Dezembro de 2011****que isenta certos serviços financeiros do sector postal na Hungria da aplicação da Directiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais***[notificada com o número C(2011) 9197]***(Apenas faz fé o texto na língua húngara)****(Texto relevante para efeitos do EEE)**

(2011/875/UE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta a Directiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais⁽¹⁾, nomeadamente o artigo 30.º, n.ºs 5 e 6,

Tendo em conta o pedido enviado por correio, pela Magyar Posta, recebido a 24 de Junho de 2011,

Considerando o seguinte:

I. FACTOS

- (1) Em 24 de Junho de 2011, a Comissão recebeu um pedido ao abrigo do artigo 30.º, n.º 5, da Directiva 2004/17/CE, que lhe foi transmitido por carta. A Comissão solicitou informações adicionais à requerente e à Autoridade da Concorrência da Hungria, por correios electrónicos de 8 de Agosto de 2011, cujas respostas foram recebidas nos dias 2 e 15 de Setembro de 2011. O pedido enviado pela Magyar Posta (adiante designada «Posta») diz respeito a vários serviços financeiros prestados pela Posta e está estruturado em duas partes, nomeadamente: serviços de pagamento e serviços prestados em nome de outras instituições financeiras. Por sua vez, cada parte diz respeito a vários serviços financeiros que foram agrupados nos seguintes títulos, tal como definido pela Posta:

Serviços de pagamento

1. Serviços próprios existentes:
 - 1.1. Serviços que permitam depositar numerário numa conta de pagamento (pagamentos de facturas e pagamentos expresso de facturas);
 - 1.2. Serviços que permitam efectuar levantamentos em numerário de uma conta de pagamento (serviço de entrega de numerário e serviço de pagamento de pensões);
 - 1.3. Serviços de transferência de fundos (ordens de pagamento nacionais, ordens de pagamento internacionais e ordens de pagamento Western Union executadas em nome de terceiros).

2. Serviços associados a uma conta e serviços de pagamento conexos propostos para serem prestados no futuro

- 2.1. Serviços que permitam depositar numerário numa conta de pagamento, bem como todas as operações necessárias para a gestão dessa conta;
- 2.2. Serviços que permitam levantar numerário de uma conta de pagamento, bem como todas as operações necessárias para a gestão dessa conta;
- 2.3. Execução de transacções de pagamento entre contas de pagamento;
- 2.4. Emissão de instrumentos substitutos do cartão.

Serviços prestados em nome de terceiros

- 3.1. Intermediação de contas correntes e dos produtos e serviços conexos (serviços de conta bancária a particulares e empresas prestados em nome de instituições de crédito, incluindo a aceitação e a transmissão de ordens de pagamento para execução, e a intermediação de depósitos à ordem e depósitos a prazo associados a uma conta bancária);
- 3.2. Intermediação de crédito realizada em nome de instituições de crédito;
- 3.3. Intermediação e aceitação de cartões de pagamento realizada em nome de instituições de crédito (cartões de crédito, cartões de débito, aceitação de cartão bancário e terminais pontos de venda (POS);
- 3.4. Intermediação de investimentos e produtos de poupança específicos em nome de terceiros
 - a) Vendas de instrumentos financeiros (títulos do Estado, fundos de investimento e outros títulos).
 - b) Intermediação de produtos poupança-habitação.
- 3.5. Intermediação de produtos de seguro (seguro de vida e seguro não-vida).

⁽¹⁾ JO L 134 de 30.4.2004, p. 1.

- (2) Segundo o pedido ⁽²⁾ a rede da Posta é composta por mais de 2 600 estações de correio permanentes. Contudo, nem todas as estações de correio prestam a totalidade dos serviços listados no pedido ⁽³⁾. Actualmente, o número total de agências de instituições de crédito em funcionamento no território da Hungria é de 4 605. Segundo a Giro Zrt, o banco OTP é o maior com 809 agências, com o K&H Bank Zrt. a ocupar a segunda posição (377 agências), o CIB Bank Zrt. (218 agências), o Reiffeisen Bank Zrt. (180 agências) e o Erste Bank Hungary Nyrt. (145 agências). Os oito maiores bancos do sector das instituições de crédito têm cada um 100 agências, havendo ainda 22 pequenos e médios bancos, 10 agências de instituições de crédito e 138 instituições de crédito constituídas como cooperativas, sendo que a maior dispõe de uma rede de 20 a 40 agências. Na comparação a nível internacional, utilizando dados do Livro Azul do BCE, de 2007 ⁽⁴⁾, a Hungria situa-se na média em termos do número de agências *per capita*.

II. QUADRO JURÍDICO

- (3) Deve ser salientado que, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, alínea c), da Directiva 2004/17/CE, a prestação de serviços financeiros, tal como definida no quarto travessão da referida alínea, só é abrangida por essa directiva na medida em que tais serviços sejam prestados por entidades que também prestam serviços postais na acepção da alínea b) da mesma disposição. A Posta é a única entidade adjudicante na Hungria que oferece os serviços visados pela presente decisão.
- (4) O artigo 30.º da Directiva 2004/17/CE estipula que os contratos destinados a permitir a prestação de uma das actividades a que se aplica a directiva não estão abrangidos pela mesma se, no Estado-Membro em que a actividade se realiza, esta última estiver directamente exposta à concorrência em mercados de acesso não limitado. A exposição directa à concorrência é avaliada com base em critérios objectivos, tendo em conta as características específicas do sector em causa. O acesso a um mercado será considerado não limitado se o Estado-Membro tiver transposto e aplicado a legislação comunitária pertinente, abrindo à concorrência um determinado sector ou parte deste. Em relação aos domínios para os quais o anexo XI da directiva não refere qualquer legislação comunitária relevante, como acontece para os serviços visados pela presente Decisão, o artigo 30.º, n.º 3, segundo parágrafo, determina que «[...] deve ser demonstrado que o acesso ao mercado em causa é livre de facto e de direito».

⁽²⁾ Ver pedido, página 11

⁽³⁾ Por exemplo: de entre os serviços de pagamento, o serviço de ordens de pagamento postal internacionais é prestado em apenas 328 estações de correio e o serviço de transferência de fundos da Western Union é prestado enquanto intermediário em 1 024 estações de correio. De entre os serviços prestados em nome de terceiros, intermediação do cartão de crédito Posta, intermediação de obrigações de investimento e determinados produtos de seguro são oferecidos apenas em 343 locais, as contas-correntes do banco OTP para os clientes não profissionais são oferecidas em 244 estações de correio, enquanto o crédito a empresas é apenas oferecido em 45 locais.

⁽⁴⁾ Banco Central Europeu, «Sistema de pagamento e de liquidação de títulos na União Europeia: países não participantes na área do euro – Hungria», Agosto de 2007.

- (5) No que respeita aos serviços financeiros, cabe aqui recordar que já foi adoptado a nível comunitário um grande número de normas legislativas que visam liberalizar o estabelecimento e a prestação de serviços nesse sector ⁽⁵⁾. Relativamente aos serviços de pagamento, é de salientar que a Hungria transpôs, de forma integral e em tempo útil, a Directiva 2007/64/CE relativa aos serviços de pagamento através da Lei n.º LXXXV/2009 relativa à condução das actividades de serviços de pagamento.

- (6) A Hungria implementou a legislação comunitária relativa à liberalização dos movimentos de capitais e à livre prestação de serviços e a legislação pertinente em matéria da liberalização dos mercados financeiros. Além disso, a Hungria cumpriu os requisitos definidos no plano de acção para os serviços financeiros. O mercado húngaro das instituições de crédito e de serviços de pagamento está bem regulamentado. Nos termos da Lei CXII: 1996 relativa às instituições de crédito e às empresas financeiras (a lei do sector bancário), os serviços financeiros e as actividades auxiliares estão sujeitos a autorização. Nos termos da Lei CXXXVII/2007 relativa às empresas de investimento e aos corretores nos mercados de mercadorias e relativa aos regulamentos que regem as suas actividades, os serviços de investimento apenas podem ser prestados por empresas de investimento e instituições de crédito. A Lei LX/2003 relativa às companhias de seguro e às operações de seguros estabelece que as actividades de seguro apenas podem ser exercidas por companhias de seguros. A Posta está autorizada pela Autoridade de Supervisão Financeira da Hungria a exercer os serviços financeiros referidos no pedido. Uma instituição que seja capaz de satisfazer as disposições relativas à gestão prudente e à supervisão eficaz pode ser autorizada a prestar esses serviços. A prestação de serviços financeiros ou de actividades auxiliares de serviços financeiros, bem como serviços de investimento e serviços de seguro está também aberta a empresas não residentes através das suas agências, desde que se encontrem autorizadas pela autoridade de supervisão competente do país de estabelecimento. O requisito de dispor de uma agência húngara não se aplica às instituições financeiras estabelecidas num Estado-Membro do EEE, dado que estas instituições podem prestar os seus serviços a nível transfronteiriço.

- (7) Tendo em conta os factos indicados nos considerandos 5 e 6 acima, pode assumir-se que a condição estipulada no n.º 3 do artigo 30.º relativa ao livre acesso ao mercado pode ser considerada cumprida.

- (8) A exposição directa à concorrência num determinado mercado deve ser avaliada com base em vários critérios, não sendo nenhum deles, por si só, decisivo. No caso dos mercados a que se refere a presente decisão, a quota de mercado dos principais intervenientes num determinado mercado constitui um critério a ter em conta. Outros critérios considerados podem ser o grau de concentração nesses mercados e/ou a proporção de clientes que

⁽⁵⁾ Directiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Directiva 97/5/CE (JO L 319 de 5.12.2007, p. 1).

mudam de fornecedor. Atendendo a que as condições variam consoante as actividades abrangidas pela presente decisão, a análise da situação concorrencial deve ter em conta as diferentes situações vigentes nos diferentes mercados.

- (9) Embora, em certos casos, pudessem ser previstas definições mais restritivas ou mais latas do mercado, a definição precisa do mercado relevante pode ser deixada em aberto para efeitos da presente decisão quanto a alguns serviços constantes do pedido apresentado pela Posta, na medida em que o resultado da análise permaneça o mesmo, quer se baseie numa definição restritiva ou numa definição mais lata.
- (10) A presente decisão não prejudica a aplicação das regras em matéria de concorrência.

III. AVALIAÇÃO

Serviços de pagamento

- (11) O pedido lista duas categorias distintas de serviços de pagamento, nomeadamente: A) serviços existentes e B) serviços cuja introdução está prevista para 2012. Para efeitos da avaliação relacionada com a presente decisão, apenas serão considerados os serviços existentes, uma vez que não existem provas materiais dos efeitos que terão os serviços previstos, se e quando introduzidos.
- (12) Os serviços de pagamento existentes prestados pela Posta são serviços que permitem o depósito de numerário numa conta de pagamento e serviços que permitem levantamentos de numerário de uma conta bancária, em que a Posta actua como intermediária, e serviços de transferência de fundos (serviços de ordens de pagamento nacionais e internacionais por conta própria, bem como ordens de pagamento da Western Union em que actua como intermediária).
- (13) O objectivo da presente decisão é determinar se os serviços prestados pela Posta estão expostos a um nível de concorrência tal (em mercados onde o acesso não é limitado) que garanta, mesmo na ausência da disciplina resultante das regras pormenorizadas aplicáveis aos contratos públicos definidas pela Directiva 2004/17/CE, que os contratos celebrados pela Posta com vista ao desenvolvimento das actividades aqui em causa o serão de forma transparente e não discriminatória, com base em critérios que permitam à empresa identificar a solução globalmente mais vantajosa em termos económicos. Para tal, será portanto necessário verificar se os bancos e outras instituições financeiras dispõem da possibilidade de impor uma pressão concorrencial sobre a Posta.
- (14) Os principais concorrentes da Posta no mercado dos serviços de pagamentos são os bancos e outras instituições financeiras não abrangidos pelas disposições da Directiva 2004/17/CE, visto que não se tratam de entidades adjudicantes na aceção da directiva e/ou não prestam serviços financeiros combinados com serviços postais.

- (15) Regra geral, os métodos de pagamento disponibilizados pelos bancos são mais atractivos do que aqueles em papel e/ou numerário e encontram-se disponíveis de forma generalizada. Segundo a GfK Hungaria⁽⁶⁾, o número de utilizadores de serviços bancários em linha aumentou em 200 000 no final de 2010 comparado com o ano anterior e atingiu um milhão de utilizadores, com uma taxa de crescimento em constante aumento. Simultaneamente, segundo a mesma fonte, o número daqueles que preferem realizar as suas operações bancárias em pessoa está a diminuir: um quarto da totalidade dos clientes já não prefere dirigir-se a agências bancárias para serviços bancários.
- (16) O mercado de produtos, tal como definido pela requerente, é o mercado dos serviços de pagamento prestados por instituições de crédito e outros prestadores de serviços de pagamento, enquanto que o mercado geográfico respectivo é considerado ser à escala nacional. A Autoridade da Concorrência da Hungria (GVH) indicou que, embora não disponha de todas as informações e dados para poder definir adequada e especificamente o mercado de produtos, a definição do mercado de produtos relevante fornecida pela requerente «é susceptível de ser aceitável». No que diz respeito ao mercado geográfico, ao abrigo da mesma declaração acima, a GHV indicou que «não tem conhecimento de qualquer prova relativamente ao facto de o mercado geográfico não dever abranger a totalidade do território da Hungria».
- (17) Não será feita nenhuma distinção do mercado dos serviços de pagamento entre mercados de produtos retalhistas e grossistas para fins da presente decisão, dado que o resultado da análise continua em grande medida inalterado quer se baseie numa definição restritiva, quer numa mais lata.
- (18) A Autoridade da concorrência da Hungria, referindo-se ao grau de concentração do mercado dos serviços de pagamento, declara que, supostamente «os cinco ou seis bancos principais, em conjunto com a Magyar Posta, possuem uma quota de mercado agregada muito elevada no caso dos serviços de pagamento a retalho e cobrem, eventualmente, a maior parte do mercado. O mercado grossista poderá presumivelmente estar menos concentrado devido à presença de muitas outras instituições financeiras».

Serviços que permitem depositar numerário numa conta de pagamento (pagamento de facturas e pagamento expresso de facturas),

- (19) Estes serviços permitem aos clientes efectuarem pagamentos de um serviço ou produto adquirido. São utilizados por pessoas singulares para executar obrigações de pagamento e são especialmente utilizados para efectuar pagamentos de serviços públicos, telecomunicações, serviços financeiros, serviços de seguros, serviços de entrega ao domicílio, pagamento de impostos, etc.

⁽⁶⁾ GfK Hungaria: «Os serviços bancários pela Internet continuam a ganhar terreno», 3 de Novembro de 2010: http://www.gfk.com/imperia/md/content/gfk_hungaria/pdf/press_h/2010/press_2010_11_03_h.pdf

- (20) O factor principal para determinar o mercado de produtos relevante é estabelecer o âmbito de aplicação dos produtos de substituição, isto é os meios alternativos de que o cliente disporia para executar obrigações de pagamento. Por conseguinte, a requerente considera que o mercado de produtos relevante abrange os depósitos de numerário realizados em contas bancárias em bancos ou através de ATM ⁽⁷⁾, pagamentos com cartão e transferências entre contas bancárias (transferências simples e transferências automáticas de débitos).
- (21) No que respeita à alternância entre métodos de pagamento, a Autoridade da Concorrência da Hungria (GVH) confirmou que «a maioria dos prestadores de serviços públicos e outros serviços tem tendência para oferecer métodos de pagamento aos seus clientes com a possibilidade de alternar facilmente entre os mesmos. Parece existir também uma tendência de persuadir os clientes a utilizarem o sistema de pagamento electrónico em vez daqueles em papel ou numerário». Neste contexto, é de sublinhar o aumento da utilização dos serviços bancários em linha. Contudo, tal como indicado no considerando 9, a definição exacta poderá ser deixada em aberto para efeitos da presente decisão.
- (22) A quota de mercado da Posta para os serviços que permitem o depósito de numerário numa conta de pagamento, calculada como uma percentagem do mercado total, tal como definido, representou ⁽⁸⁾ 3,91 % em 2007, 3,88 % em 2008 e 4,14 % em 2009. Em termos de volume e valor, é de destacar que o número de transacções da Posta e o respectivo valor diminuíram em 2009 comparativamente aos dois anos anteriores ⁽⁹⁾.
- (23) Para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, estes factores devem ser considerados uma indicação da exposição directa da actividade da Posta à concorrência.
- Serviços que permitem efectuar levantamentos em numerário de uma conta de pagamento*
- (24) As características dos serviços que permitem levantamentos de numerário são as de que o titular autoriza o pagamento a partir da sua conta de pagamento à ordem em benefício de um terceiro. Actualmente, o âmbito desses serviços inclui o serviço de entrega de numerário e pagamento de pensões. Os principais sacados são o Tesouro público e as administrações municipais que utilizam este regime para o pagamento de prestações familiares, subsídios sociais, subsídios de desemprego, etc. Em relação aos pagamentos efectuados pelo Governo, o beneficiário tem a opção de os montantes serem creditados numa conta bancária ou de os receber por envio postal. No caso do pagamento de pensões, os beneficiários têm também a possibilidade de que parte do montante seja creditado na sua conta e a outra parte entregue em numerário. É ainda possível mudar, em qualquer altura, do envio postal de numerário para a transferência bancária, bastando para isso apresentar um simples pedido à Administração Central do Seguro Nacional de Pensões.
- (25) O Estado húngaro, através do Banco Nacional, está a executar uma política que visa reduzir o volume das transacções de numerário e fomentar o desenvolvimento dos sistemas de pagamento electrónico e das infra-estruturas conexas. As sociedades são obrigadas a efectuar os pagamentos através de contas de pagamento e os salários dos funcionários públicos são pagos em contas bancárias. Segundo um estudo recente ⁽¹⁰⁾ realizado pelo Banco Nacional da Hungria, actualmente metade das pensões pagas pelo Estado são disponibilizadas por outros meios que não pagamentos postais ⁽¹¹⁾, e o número e valor total das pensões pagas através da Posta estavam a diminuir progressivamente nos últimos anos.
- (26) Pelas razões expostas anteriormente, as transferências de pagamentos entre contas de pagamento (transferências simples ou colectivas), os levantamentos de numerário com cartões bancários em terminais ATM e PV ⁽¹²⁾ e os levantamentos de numerário aos balcões são considerados o mercado de produtos relevante para os serviços que permitem levantamentos de numerário de uma conta de pagamento.
- (27) No caso dos referidos serviços, para efeitos dos pagamentos efectuados a pessoas titulares de conta bancária, as transferências entre contas de pagamento (transacções simples e transferências colectivas em que os pagamentos são efectuados a partir de uma única conta a várias pessoas) podem ser consideradas produtos de substituição. Também aqui a definição exacta poderá ser deixada em aberto para efeitos da presente decisão.
- (28) A quota de mercado da Posta para os serviços que permitem levantamentos de numerário de uma conta de pagamento, calculada como percentagem do total dos serviços de substituição representava ⁽¹³⁾ 2,44 % em 2007, 2,49 % em 2008 e 2,61 % em 2009. Em termos de volume e valor, deve sublinhar-se que o número de transacções da Posta e o respectivo valor tiveram uma tendência decrescente nos últimos três anos relativamente aos quais existem dados, nomeadamente 2007, 2008 e 2009 ⁽¹⁴⁾.
- (29) Para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, estes factores devem ser considerados uma indicação da exposição directa da actividade da Posta à concorrência.

⁽⁷⁾ ATM – abreviatura de caixa automático (Automated Teller Machine)

⁽⁸⁾ As quotas de mercado relevantes foram calculadas relativamente ao valor total das transacções. Ver página 34 do pedido.

⁽⁹⁾ Ver página 32 do pedido.

⁽¹⁰⁾ Banco Nacional da Hungria «Tudo tem custos: um estudo sobre os custos sociais dos principais instrumentos de pagamento na Hungria» realizado pelo Dr. Aniko Turjan, Eva Diveki, Eva Keszy-Harmath, Gergely Koczan, Kristof Takacs, Documento de trabalho ocasional n.º 93, 2011

⁽¹¹⁾ Ver página 35 e 36 do pedido

⁽¹²⁾ PV – abreviatura de Ponto de Venda

⁽¹³⁾ As quotas de mercado relevantes foram calculadas relativamente ao valor total das transacções. Ver página 36 do pedido.

⁽¹⁴⁾ Ver páginas 35 e 36 do pedido.

Serviços de transferência de fundos

- (30) O serviço de transferência de fundos prestado pela Posta é, regra geral, utilizado para pagamentos efectuados entre pessoas singulares. Os respectivos serviços abrangem ordens de pagamento nacionais e ordens de pagamento internacionais prestadas por conta própria pela Posta e a transferência de fundos da Western Union que se encontram disponíveis a nível nacional e internacional, oferecendo um sistema para o envio de fundos em tempo real.
- (31) Para as transferências nacionais, tanto por conta própria da Posta como em nome da Western Union, a requerente considera que a transacção entre contas de pagamento é um substituto das transferências de fundos, caso o beneficiário disponha de uma conta de pagamento. Por conseguinte, o mercado de pagamentos na Hungria entre contas pode ser considerado o mercado de produtos relevante para as transferências de fundos nacionais, embora possa deixar-se em aberto a definição exacta.
- (32) Calculadas nessa conformidade, as quotas de mercado da Posta eram inferiores a 1 % em 2007, 2008 e 2009.
- (33) No caso das transferências de fundos internacionais, as actividades exercidas pela Posta e a Western Union foram consideradas substitutos próximos. Além disso, os pagamentos através de contas de pagamento são considerados produtos substituíveis e, por esse motivo, os pagamentos transfronteiriços entre contas de pagamento são considerados pela requerente o mercado de produtos relevante. Contudo, a definição exacta do mercado relevante pode ser deixada em aberto.
- (34) A quota de mercado da Posta calculada nesta base é de 0,5 % em 2007, 2008 e 2009.
- (35) Para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, estes factores devem ser considerados uma indicação da exposição directa da actividade da Posta à concorrência.

Serviços prestados em nome de terceiros

- (36) O pedido de isenção está também relacionado com certas actividades da Posta, exercidas em nome de terceiros, associadas a determinados serviços financeiros onde a Posta actua como intermediário.

Intermediação de contas-correntes e os produtos e serviços conexos

- (37) O pedido de isenção abrange a intermediação de contas-correntes e os produtos e serviços conexos, nomeadamente: serviços de conta bancária de particulares e de empresas prestados em nome de instituições de crédito, incluindo a aceitação e o encaminhamento de ordens de pagamento para execução e a intermediação de depósitos à ordem e depósitos a prazo associados a uma conta bancária,

- (38) Os produtos e serviços financeiros oferecidos pela Posta enquanto intermediário são prestados pelo Erste Bank e o OTP Bank. A Posta oferece ainda produtos de depósito em nome próprio.
- (39) A prática anterior da Comissão⁽¹⁵⁾ faz a distinção entre serviços de banca de retalho e banca de negócios. A banca de retalho é definida como sendo todos os serviços bancários prestados a pessoas singulares e empresas muito pequenas, enquanto que a banca de negócios inclui, geralmente, serviços bancários a grandes empresas clientes e a pequenas e médias empresas. Contudo, em decisões anteriores⁽¹⁶⁾ relacionadas com o sector da banca de retalho, a Comissão deixou em aberto se os produtos da banca de retalho individuais representam mercados do produto separados ou se vários produtos da banca de retalho podem fazer parte de um único mercado de produtos relevante.
- (40) Relativamente ao mercado de produtos relevante tem de ser distinguido de acordo com a fase na distribuição (a montante – fornecimento de contas correntes e produtos e serviços conexos, ou a jusante – intermediação de contas correntes e produtos e serviços conexos). Para a actividade da intermediação de contas de pagamento de retalho, o produto do mercado relevante pode ser considerado como o mercado para a intermediação de contas correntes de retalho e produtos de depósito. Para a actividade da intermediação de contas de pagamento de empresas, o mercado dos produtos relevante pode ser considerado como o mercado para a intermediação de contas correntes de empresas e produtos de depósito. No entanto, de acordo com o considerando 9 da presente decisão, a definição do mercado relevante não é necessária.
- (41) A requerente define o mercado geográfico como sendo a totalidade do território da Hungria. A Autoridade da Concorrência da Hungria (GVH) confirmou que «para efeitos do presente processo, todas as instituições financeiras da Hungria exercem as suas actividades à escala nacional; não há sinais de desvio regional em nenhum aspecto da prestação de serviços financeiros». Além disso, a prática anterior da Comissão⁽¹⁷⁾ relacionada com os mercados financeiros considerou o mercado geográfico relevante ser de âmbito nacional, devido às condições diferentes de concorrência nos diversos Estados-Membros e a importância de uma rede de agências.
- (42) As quotas de mercado da Posta, calculadas com base na consideração supracitada são as seguintes: para as contas correntes e depósitos de retalho: 1,45 % em 2007, 1,38 % em 2008 e 1,51 % em 2009, enquanto que para o mercado para as contas correntes e os depósitos de empresas as quotas de mercado da Posta eram negligenciáveis (0 %) em 2007, 2008 e 2009. Estes números indicam que as quotas de mercado para a intermediação de serviços financeiros são também baixas.

⁽¹⁵⁾ Processo e COMP/M. 5384- BNP PARIBAS/FORTIS, página 3

⁽¹⁶⁾ Processo COMP/M. 4844, Fortis: ABN AMRO Assets

⁽¹⁷⁾ Processo COMP/M. 2225 FORTIS/ASR, página 3, COMP/M. 5075 Vienna Insurance Group/Erste Bank Versicherungssparte, e COMP/M. 5384- BNP PARIBAS/FORTIS, página 15

- (43) O restante mercado é partilhado entre outros bancos e instituições financeiras, não sujeitos às disposições da Directiva 2004/17/CE.
- (44) No seu inquérito à banca de retalho de 2009 ⁽¹⁸⁾ a Autoridade da Concorrência da Hungria (GVH) descobriu que não existem na Hungria obstáculos significativos à mudança de conta tendo também observado que o nível de mudança de contas correntes é um dos mais elevados quando comparado com os restantes Estados-Membros da UE.
- (45) As vantagens da extensa rede da Posta são contrabalançadas pelo aumento da importância dos serviços bancários em linha.
- (46) Segundo um estudo ⁽¹⁹⁾ dos factores com influência na escolha de um banco, por parte dos clientes, os factores mais importantes identificados foram a fiabilidade e confiança, a proximidade e acessibilidade (incluindo a disponibilidade de meios para levantar numerário) e a qualidade do serviço. Estas conclusões foram também confirmadas pelo resultado do estudo ⁽²⁰⁾ sobre os serviços financeiros e os serviços de contas correntes. Segundo esta fonte, o aspecto mais importante na escolha de um banco é o custo e a reputação, enquanto que o fácil acesso (*inter alia*, rede extensa) parece ser menos importante. Além disso, o espectro dos serviços bancários, nomeadamente a disponibilidade de um vasto leque de serviços bancários e a elevada qualidade do serviço foi também considerado importante. Atendendo ao exposto acima, embora a Posta tenha uma extensa rede, há outros critérios considerados importantes pelos clientes (reputação de um banco, serviços bancários, qualidade do serviço) o que tem um papel equilibrador na escolha de um banco. Os clientes cujas necessidades incluem uma grande variedade de serviços manifestaram portanto reticências em considerar escolher ou fazer a passagem para uma conta postal que não lhes ofereceria a gama de serviços a que estavam habituados.
- (47) Para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, estes factores devem ser considerados uma indicação da exposição directa da actividade da Posta à concorrência.

Intermediação de crédito

- (48) Esta actividade representa a intermediação do crédito fornecido por terceiros, com a Posta a actuar na qualidade de intermediário de múltiplos serviços especiais. A

Posta está a oferecer produtos de crédito (sem requisitos de garantias, móveis ou imobiliários) do Erste Bank a clientes de retalho, enquanto que no sector empresarial, a Posta oferece um produto do Magyar Fejlesztési Bank, actuando como um intermediário de múltiplos serviços especiais.

- (49) Os serviços aqui abrangidos podem ser subdivididos de várias formas diferentes, segundo factores tais como a finalidade do crédito ou o cliente típico (consumidores, PME, empresas maiores ou administração pública). Por este motivo, a intermediação do crédito de retalho e a intermediação da concessão de crédito às sociedades poderia ser considerada como mercados de produtos separados.
- (50) O mercado de produtos para a intermediação do crédito de retalho é definido pela requerente como mercado dos empréstimos hipotecários sem restrições e os empréstimos pessoais, em forint húngaro e moedas estrangeiras. Isto não contradiz a prática anterior da Comissão ⁽²¹⁾ segundo a qual a Comissão deixou em aberto se os produtos dos serviços de banca de retalho individuais representam mercados de produtos individuais relevantes ou se vários produtos de serviços de banca de retalho podem fazer parte de um único mercado de produtos relevante.
- (51) No sector empresarial, a Posta está apenas a oferecer um tipo de produto de concessão de crédito a sociedades. Este produto é normalmente oferecido por outras instituições financeiras (ou seja, cooperativas de poupança). A Posta oferece este produto em 45 locais designados e não em toda a sua rede. A requerente considera que o mercado de produtos relevante para o sector empresarial é considerado para incluir empréstimos às PME oferecidos por instituições de crédito. Contudo, tal como indicado no considerando 9, a definição exacta poderá ser deixada em aberto para efeitos da presente decisão.
- (52) O mercado geográfico é a totalidade do território da Hungria, praticamente pelas mesmas razões referidas no considerando 41.
- (53) As quotas de mercado da Posta no mercado do crédito de retalho, tal como definido, eram inferiores a 0,5 % em 2007, 2008 e 2009, enquanto que as quotas de mercado no mercado da concessão de crédito às sociedades é negligenciável (0 %) nos mesmos anos. Os dados disponíveis mostram que as quotas de mercado da Posta nesses mercados restritivamente definidas são de tal modo pequenas, que num mercado definido de forma mais lata a Posta terá quotas de mercado ainda mais pequenas.
- (54) O restante mercado é partilhado entre outros bancos e instituições financeiras, não sujeitos às disposições da directiva Serviços públicos. As quotas de mercado acumuladas ⁽²²⁾ dos três principais concorrentes em

⁽¹⁸⁾ Mudança no caso de determinados produtos financeiros para clientes de retalho e pequenos empresários – Inquérito ao Sector – relatório final, 5 de Fevereiro de 2009, GVH – Autoridade da Concorrência da Hungria. A GVH realizou este estudo sobre a mudança de banco para o período 2002-2006.

⁽¹⁹⁾ Mudança no caso de determinados produtos financeiros para clientes de retalho e pequenos empresários – Inquérito ao Sector – relatório final, 5 de Fevereiro de 2009, GVH – Autoridade da Concorrência da Hungria e o estudo preliminar relacionado «Informações e experiência relacionadas com a mudança de bancos», análise sintética do mercado de clientes, Millward Brown, Setembro de 2006.

⁽²⁰⁾ Ipsos: Serviços financeiros, serviços de contas-correntes, Síntese do estudo dos clientes de retalho, Janeiro de 2009

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

⁽²²⁾ Segundo informações complementares fornecidas pela requerente na sua carta de 2 de Setembro de 2011.

2007, 2008 e 2009 eram as seguintes: 52,54 %, 51,39 % e 54,27 %, respectivamente no mercado dos empréstimos para retalho e 42,69 %, 47,36 % e 48,07 %, respectivamente no mercado dos empréstimos a empresas.

- (55) Para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, estes factores devem ser considerados uma indicação da exposição directa da actividade da Posta à concorrência.

Intermediação e aceitação de cartões de pagamento emitidos por instituições de crédito

- (56) A Posta oferece cartões de crédito emitidos pelo Erste Bank Zrt. Trata-se de um produto que é um cartão de crédito normal em termos das condições e dos serviços oferecidos.
- (57) Relativamente aos cartões de débito, a Posta actua como intermediário cobrindo cartões bancários de empresas e de retalho associados a contas correntes. A Posta actua como um intermediário de múltiplos serviços, embora o serviço seja prestado pelo Erste Bank Hungary Nyrt. Os cartões oferecidos são cartões de débito normais.
- (58) Relativamente à aceitação de cartões de pagamento, as estações de correio estão equipadas com terminais de PV que permitem o levantamento de numerário com cartões bancários. A requerente argumenta que da perspectiva dos clientes, o mesmo serviço (obtenção de numerário) pode ser obtido através de levantamentos de dinheiro num caixa automático ou noutros terminais de PV operados por terceiros em locais que não estações de correio e, por conseguinte, os produtos são substituíveis.
- (59) No passado, a Comissão fez a distinção⁽²³⁾ entre duas actividades principais relacionadas com cartão de pagamento: a primeira, a emissão de cartões a pessoas singulares e empresas e a segunda a «aquisição» de comerciantes para a aceitação de cartões de pagamento. Além disso, dentro da actividade da emissão de cartões a Comissão discutiu, em decisões anteriores⁽²⁴⁾, a possibilidade de fazer a distinção entre diferentes tipos de cartões, mas a definição exacta acabou por ser deixada em aberto.
- (60) Para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, serão considerados três mercados de produtos, nomeadamente: o mercado dos cartões de crédito, o mercado dos cartões de débito e a aceitação de cartões.
- (61) Relativamente ao mercado da aceitação de cartões, o mercado de produtos definido pela requerente não é o mercado que geralmente era definido em decisões anteriores da Comissão referidas no considerando 59. O mercado «original» da aceitação de cartões é aquele que consiste em comerciantes que aceitam pagamentos com car-

tão. Outro mercado possível da aceitação de cartões é aquele que consiste em bancos que oferecem serviços que aceitem cartões a esses comerciantes. Contudo, tal como confirmado pela Autoridade da Concorrência da Hungria (GVH)⁽²⁵⁾, no caso da Posta, «a Magyar Posta tinha provavelmente razão em fornecer dados sobre a concentração tendo por base o número de máquinas ATM em funcionamento» dado que os dispositivos de PV funcionam como máquinas ATM dos dois bancos, para os quais a Posta actua como intermediário.

- (62) Em termos do mercado geográfico, os processos anteriores da Comissão⁽²⁶⁾ indicaram que o mercado dos cartões de pagamento ainda é de âmbito nacional, embora tenha admitido que possa haver margem para no futuro alargar o mercado. No caso presente, a definição de mercado geográfico é considerada como sendo a totalidade do território da Hungria.
- (63) Entre 2007 e 2009, as quotas de mercado da Posta eram inferiores a 1 % no mercado dos cartões de crédito, inferiores a 3 % no mercado dos cartões de débito e inferiores a 6 % no mercado da aceitação de cartões, tal como definido pela requerente.
- (64) Segundo a Autoridade da Concorrência da Hungria⁽²⁷⁾, no seguimento de um estudo recente realizado pela mesma e pelo Banco Nacional da Hungria, do total de 24 bancos que emitem cartões de débito, a quota total de mercado dos cinco principais bancos em termos de emissão de cartões é de aproximadamente 82 %. Segundo a mesma fonte, o mercado da emissão de cartões de crédito está menos concentrado; dos 18 bancos que emitem cartões de crédito, os sete bancos principais têm uma quota de mercado combinada de 68 % do mercado. Além disso, segundo a requerente, o nível tão elevado de concentração no sector da aceitação explica-se pelo facto de três quartos do número total de caixas automáticos serem operados por quatro bancos.
- (65) Atendendo às baixas quotas de mercado detidas pela Posta e à presença de outros bancos e instituições financeiras, o que criou uma pressão competitiva na actividade da Posta, podemos concluir que para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, estes factores devem ser considerados como uma indicação da exposição directa da actividade da Posta à concorrência.

Intermediação de investimentos e poupanças para fins específicos em nome de terceiros

- (66) Esta categoria de serviços cobre a venda de instrumentos financeiros e a comercialização de produtos especiais de investimento. Os instrumentos financeiros oferecidos são títulos do Estado, fundos de investimento do Erste Befektetési Zrt, outros títulos e um mecanismo especial de

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

⁽²⁴⁾ Processo COMP/M. 3894 Unicredit/HVB; COMP/M. 2567 Nordbanken/Postgirot; COMP/M. 3740 Barclays Bank/Foerenngssparbanken/JV, COMP/M. 4844 Fortis/ABN AMRO Assets, COMP/M. 5241 American Express/Fortis/Alpha Card

⁽²⁵⁾ Resposta da GVH de 15.9.2011 à carta da Comissão a solicitar informações de 8.8.2011.

⁽²⁶⁾ Processo COMP/M. 3740, Barclays Bank/Foerenngssparbanken/JV e COMP/M. 2567 Nordbanken/Postgirot

⁽²⁷⁾ Resposta da GVH de 15.9.2011 à carta da Comissão a solicitar informações de 8.8.2011.

poupança-habitação em nome da Fundamenta Lakaskasza Zrt. e OTP Lakastakarekpenztar Zrt., actuando como intermediário.

- (67) Em processos anteriores, a Comissão deixou em aberto a questão de se cada um destes serviços pode constituir mercados de produtos individuais⁽²⁸⁾. Neste processo, a definição será deixada em aberto, dado que os serviços prestados pela Posta enquanto intermediário não suscitem preocupações a nível da concorrência, independentemente da definição de mercado alternativa considerada.
- (68) Relativamente ao âmbito geográfico, a Comissão considerou⁽²⁹⁾ que a maioria dos segmentos de mercado é de âmbito internacional, mas alguns foram analisados a partir de uma perspectiva nacional⁽³⁰⁾. A definição exacta de mercado geográfico será deixada em aberto e no caso presente o mercado geográfico será considerado o território da Hungria.
- (69) Entre 2007 e 2009, a quota de mercado da Posta era inferior a 4 % no mercado dos títulos do Estado, entre 3 % e 9 % no mercado das unidades de investimento, inferior a 2 % no mercado das obrigações e inferior a 4 % no mercado dos mecanismos de poupança-habitação.
- (70) Para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, estes factores devem ser considerados uma indicação da exposição directa da actividade da Posta à concorrência no mercado de investimento.

Intermediação de produtos de seguro

- (71) A Posta oferece seguro de vida em nome da Magyar Posta Eletbiztosító Zrt. e seguro não-vida em nome da Magyar Posta Biztosító Zrt.
- (72) Nas suas decisões anteriores⁽³¹⁾, a Comissão fez a distinção entre três grandes categorias de tipos de seguros, nomeadamente: seguro de vida, seguro não-vida e resseguro. Além disso, observou-se que, a nível da procura, o seguro de vida e não-vida pode ser subdividido em tantos mercados do produto individuais quanto os diferentes tipos de riscos cobertos. Em relação ao seguro de vida, a Comissão considerou em decisões anteriores as seguintes segmentações: seguro de vida individual, seguro de vida de grupo e seguro associado a unidades de participação ou, em alternativa, protecção individual, protecção colectiva, pensão pessoal, pensões colectivas, poupanças e investimentos⁽³²⁾. Em relação ao seguro não-vida, a Comissão considerou anteriormente, *inter alia*, seguro automóvel, contra incêndios, de transporte, de saúde, de bens,

de responsabilidade civil geral, de acidentes, de litígios, de acidentes de trabalho e de crédito⁽³³⁾. Contudo, as considerações a nível da oferta poderiam levar a mercados do produto mais alargados. Para efeitos da presente decisão, a definição exacta de mercado de produtos pode ser deixada em aberto.

- (73) A Comissão analisou no passado a distribuição de produtos de seguro e confirmou que o mercado relevante para a distribuição de seguros de vida e seguros não-vida incluiria todos (ou seja, terceiros ou não proprietários) os canais de distribuição, tais como corretores, agentes e outros intermediários⁽³⁴⁾. Contudo, para efeitos da presente decisão, a definição exacta de mercado de produtos pode ser deixada em aberto.
- (74) Em relação ao mercado geográfico, a Comissão nas suas decisões anteriores⁽³⁵⁾ definiu os mercados para os seguros de vida como sendo de âmbito nacional devido aos canais de distribuição nacionais, à estrutura de mercado estabelecida, às restrições fiscais e aos diferentes sistemas regulamentares. No presente processo utilizar-se-á a mesma abordagem e o mercado geográfico será considerado a totalidade do território da Hungria.
- (75) Entre 2007 e 2009, a quota de mercado da Posta era inferior a 5 %⁽³⁶⁾ no mercado dos produtos de seguro de vida e inferior a 1 %⁽³⁷⁾ para os produtos de seguro não-vida. Estes números indicam que as quotas de mercado para a intermediação de seguros são também baixas.
- (76) Nos mesmos anos, as quotas de mercado combinadas dos três principais concorrentes eram de 52,29 %, 51,08 % e 50,1 % respectivamente no mercado dos produtos de seguro de vida e de 54,84 %, 52,56 % e 51,66 % respectivamente no mercado dos produtos de seguro não-vida.
- (77) Para efeitos da presente decisão, e sem prejuízo do direito da concorrência, estes factores devem ser considerados uma indicação da exposição directa da actividade da Posta à concorrência no mercado dos seguros.

IV. CONCLUSÕES

- (78) Perante os factores examinados nos considerandos 11 a 77, a condição de exposição directa à concorrência, estabelecida no artigo 30.º, n.º 1, da Directiva 2004/17/CE, deve ser considerada como cumprida na Hungria no que respeita às seguintes actividades:
- a) Serviços que permitam efectuar depósitos numa conta de pagamento;

⁽²⁸⁾ Processo COMP/M. 3894, Unicredito/HVB, Case COMP/M. 5384-BNP PARIBAS/FORTIS

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

⁽³⁰⁾ Processo COMP/M. 4155, BNP Paribas/BNL

⁽³¹⁾ Processo COMP/M. 4284, AXA/Winterthur, Processo COMP/M. 5384-BNP PARIBAS/FORTIS

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

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

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

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

⁽³⁶⁾ Quota de mercado calculada com base nas receitas de prémios.

⁽³⁷⁾ Idem 36.

- b) Serviços que permitem efectuar levantamentos em numerário de uma conta de pagamento;
- c) Serviços de transferência de fundos;
- d) Intermediação de contas correntes e os produtos e serviços conexos;
- e) Intermediação de crédito;
- f) Intermediação e aceitação de cartões de pagamento emitidos por instituições de crédito;
- g) Intermediação de investimentos e poupanças para fins específicos em nome de terceiros;
- h) Intermediação de produtos de seguro.

(79) Uma vez que a condição de acesso ilimitado ao mercado também é considerada cumprida, a Directiva 2004/17/CE não deve ser aplicada quando as entidades competentes adjudicam contratos destinados a permitir a prestação dos serviços listados no considerando 78 na Hungria, nem quando são organizados concursos de projectos para a realização de tais actividades na Hungria.

(80) Os serviços financeiros realizados pela Posta são auxiliares relativamente aos serviços postais de acordo com a alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º da Directiva 2004/17/CE. Os serviços postais prestados pela Posta não se encontram sujeitos ao pedido de isenção, por este motivo relativamente a estas actividades as disposições da Directiva 2004/17/CE continuam a ser aplicáveis. Neste contexto, importa relembrar que os contratos públicos que abrangem várias actividades são regidos pelo disposto no artigo 9.º da Directiva 2004/17/CE. Isso significa que quando uma entidade adjudicante intervém num processo de adjudicação «misto», ou seja, um processo utilizado para apoiar a realização tanto de actividades isentas da aplicação da Directiva 2004/17/CE como de actividades não isentas, o contrato deve obedecer às normas aplicáveis às actividades a que se destina principalmente. Nos casos de processos de adjudicação mistos destinados principalmente a apoiar as actividades postais, é aplicável o disposto na Directiva 2004/17/CE. Se for objectivamente impossível estabelecer a que actividade se destina principalmente o contrato, a adjudicação processar-se-á em conformidade com o artigo 9.º, n.ºs 2 e 3, da Directiva 2004/17/CE.

(81) A presente decisão baseia-se na situação de direito e de facto existente entre Julho e Outubro de 2011, segundo as informações fornecidas pela Magyar Posta e pela Au-

toridade da Concorrência da Hungria. A decisão poderá, portanto, ser revista se alterações na situação de direito e de facto fizerem com que deixem de estar preenchidas as condições de aplicabilidade do artigo 30.º, n.º 1, da Directiva 2004/17/CE.

(82) As medidas previstas na presente decisão estão em conformidade com o parecer do Comité Consultivo para os Contratos Públicos,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Directiva 2004/17/CE não se aplica aos contratos adjudicados pelas entidades competentes e destinados a permitir a prestação dos seguintes serviços na Hungria:

- a) Serviços que permitam efectuar depósitos numa conta de pagamento;
- b) Serviços que permitam efectuar levantamentos em numerário de uma conta de pagamento;
- c) Serviços de transferência de fundos;
- d) Intermediação de contas correntes e os produtos e serviços conexos;
- e) Intermediação de crédito;
- f) Intermediação e aceitação de cartões de pagamento emitidos por instituições de crédito;
- g) Intermediação de investimentos e poupanças para fins específicos em nome de terceiros;
- h) Intermediação de produtos de seguro.

Artigo 2.º

A Hungria é a destinatária da presente decisão em conformidade com os Tratados.

Feito em Bruxelas, em 16 de Dezembro de 2011.

Pela Comissão
Michel BARNIER
Membro da Comissão