ODLUKE

PROVEDBENA ODLUKA KOMISIJE

od 22. svibnja 2014.

o izuzimanju određenih usluga u poštanskom sektoru u Mađarskoj od primjene Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2014) 3372)

(Vjerodostojan je samo tekst na mađarskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

(2014/299/EU)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Direktivu 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ ([1]), a posebno njezin članak 34.,

budući da:

I. ČINJENICE

(1) Dana 21. studenoga 2013. društvo Magyar Posta Zrt. (dalje u tekstu „Mađarska pošta") elektroničkom je poštom dostavila Komisiji zahtjev na temelju članka 30. stavka 5. Direktive 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([2]). U skladu s člankom 30. stavkom 5. prvim podstavkom te Direktive, Komisija je dopisom od 13. prosinca 2013. o tome obavijestila Mađarsku. Komisija je od Mađarske zatražila dodatne informacije elektroničkom poštom od 6. veljače 2014., a od podnositelja zahtjeva elektroničkom poštom od 28. siječnja 2014., 20. veljače 2014., 11. ožujka 2014., 13. ožujka 2014. i 25. ožujka 2014. Elektroničkom poštom od 26. veljače 2014. primljene su dodatne informacije od Mađarske, a od podnositelja zahtjeva elektroničkom poštom od 19. veljače 2014., 4. ožujka 2014., 18. ožujka 2014., 24. ožujka 2014. i 27. ožujka 2014.

(2) Zahtjev se odnosi na određene usluge koje pruža Mađarska pošta na državnom području Mađarske. Predmetne usluge opisane su u zahtjevu kako slijedi:

(a) usluge povezane s neadresiranim promidžbenim publikacijama;

(b) usluge povezane s distribucijom novina s pretplatom i periodičkih publikacija.

II. PRAVNI OKVIR

(3) Člankom 34. Direktive 2014/25/EU, kojom je zamijenjena Direktiva 2004/17/EZ, predviđa se da ugovori kojima se namjerava omogućiti obavljanje jedne od djelatnosti na koje se primjenjuje Direktiva 2014/25/EU nisu predmet te Direktive ako je u državi članici u kojoj se ta djelatnost obavlja ona izravno izložena natjecanju na tržištima

([1]) SL L 94, 28.3.2014., str. 243.
([2]) Direktiva 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL L 134, 30.4.2014., str. 1.).

kojima pristup nije ograničen. Izravno izlaganje tržišnom natjecanju procjenjuje se na temelju objektivnih kriterija, uzimajući u obzir posebne značajke dotičnog sektora. Smatra se da pristup tržištu nije ograničen ako je država članica provela i primijenila odredbe relevantnog zakonodavstva Unije kojim se otvara određeni sektor ili jedan njegov dio. To je zakonodavstvo navedeno u Prilogu III. Direktivi 2014/25/EU u kojem se, za poštanski sektor, upućuje na Direktivu 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([3]).

(4) Mađarska je provela i primijenila Direktivu 97/67/EZ. Nijedna od usluga na koje se odnosi ovaj zahtjev nije bila rezervirana u vrijeme zahtjeva. S obzirom na to da je Mađarska dosegnula stupanj otvaranja tržišta utvrđen u zakonodavstvu, kako je navedeno u Prilogu III. Direktivi 2014/25/EU, treba smatrati da pristup tržištu nije ograničen u skladu s člankom 34. stavkom 3. te Direktive.

(5) Izravno izlaganje tržišnom natjecanju na određenom tržištu procjenjuje se na temelju više kriterija, od kojih nijedan nije odlučujući sam po sebi. Za tržišta na koja se odnosi zahtjev Mađarske pošte, tržišni udio glavnih sudionika na predmetnom tržištu jedan je od kriterija koji je potrebno uzeti u obzir. Drugi bi kriterij mogao biti stupanj koncentracije na tim tržištima. S obzirom na to da se uvjeti za razne djelatnosti na koje se odnosi taj zahtjev razlikuju, potrebno je uzeti u obzir različite situacije na različitim tržištima za ispitivanje konkurentne situacije.

(6) Ovom odlukom ne dovodi se u pitanje primjena pravila o tržišnom natjecanju. Konkretno, kriteriji i metodologija koje se upotrebljavalo za ocjenu izravnog izlaganja tržišnom natjecanju u skladu s člankom 35. Direktive 2014/25/EU nisu nužno istovjetni onima upotrebljavanima za ocjenu u skladu s člankom 101. ili 102. Ugovora ili Uredbom Vijeća (EZ) br. 139/2004 ([4]).

III. **OCJENA**

(7) Treba imati na umu da je cilj te procjene utvrditi jesu li usluge na koje se odnosi zahtjev izložene razini tržišnog natjecanja (na tržištima kojima pristup nije ograničen u smislu članka 34. Direktive 2014/25/EU) kojom će se osigurati da se, isto tako i u nedostatku discipline koja proizlazi iz detaljnih pravila o nabavi utvrđenih u Direktivi 2014/25/EU, javna nabava za obavljanje predmetnih djelatnosti provede na transparentan i nediskriminirajući način na temelju kriterija kojima se kupcima omogućuje utvrđivanje rješenja koje je sveukupno ekonomski najpovoljnije.

(8) U tom bi smislu trebalo ponoviti da predmetna tržišta općenito karakterizira prisutnost više pružatelja usluga. Međutim, u skladu s dostupnim informacijama, od tih su pružatelja samo Mađarska pošta i njezino društvo-kći Posta Kézbesítő Kft ([5]) (dalje u tekstu „POKÉZ") naručitelji u smislu Direktive 2014/25/EU. Nabava konkurenata Mađarskoj pošti u svrhu obavljanja djelatnosti na koje se ova odluka odnosi ne podliježe odredbama Direktive 2014/25/EU. Dakle, za potrebe ove odluke i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja, analiza tržišta neće biti usmjerena na opći stupanj tržišnog natjecanja na predmetnom tržištu, već će se njome ocijeniti jesu li djelatnosti naručitelja izložene natjecateljskom pritisku na tržištima kojima pristup nije ograničen.

(9) U svojoj je praksi ([6]) Komisija smatrala da su tržišta za usluge dostave pošte i svi njihovi segmenti nacionalni po opsegu. Ta se segmentacija uglavnom temelji na činjenici da se takve usluge pružaju na nacionalnoj razini. Stajalište podnositelja zahtjeva ([7]) u skladu je s tom praksom Komisije. Mađarska također smatra ([8]) da je zemljopisno tržište za djelatnosti koje su predmet zahtjeva nacionalno tržište.

(10) S obzirom na to da nema znakova koji bi upućivali na širi ili manji zemljopisni opseg tržišta, za potrebe procjene jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 34. stavka 1. Direktive 2014/25/EU i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja, smatra se da je mjerodavno zemljopisno tržište državno područje Mađarske.

([3]) Direktiva 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga (SL L 15, 21.1.1998., str. 14.)

([4]) Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija među poduzetnicima (Uredba EZ-a o koncentracijama) (SL L 24, 29.1.2004., str. 1.).

([5]) POKÉZ za Mađarsku poštu obavlja samo distribuciju neadresiranog promidžbenog materijala i novina s pretplatom te periodičkih publikacija. Prihod od prodaje ovih dviju djelatnosti iznosi između […] i […] prodaje Mađarske pošte od 2009. do 2013. Udio na tržištu Mađarske pošte naveden u ovoj odluci uključuje prodaju POKEZ-a.

([6]) Predmet br. COMP/M.6503 – La Poste/Swiss Post/JV.

([7]) Zahtjev, stranica 9.

([8]) Elektronička pošta nadležnog mađarskog tijela za tržišno natjecanje ref. AE/204-2/2014 od 26. veljače 2014.

Usluge povezane s distribucijom neadresiranih promidžbenih publikacija koje pružaju poštanski operateri

(11) Komisija je prethodnim odlukama utvrdila da se tržište usluga dostave pošte može segmentirati na tržišta adresirane pošte i tržišta neadresirane pošte ([9]).

(12) Obilježje je neadresirane promidžbene pošte izostanak posebne odredišne adrese kojom se zasebno označuje konačni primatelj. To je nezatražena promidžbena pošta, koja podliježe određenim kriterijima kao što su: jedinstvena težina, format, sadržaj i izgled za distribuciju skupini primatelja.

(13) Usluge Mađarske pošte povezane s neadresiranim promidžbenim publikacijama uključuju sljedeće kategorije: domaće usluge neadresiranih promidžbenih publikacija (npr., letci, listići itd.), domaći neadresirani predizborni materijali i distribucija besplatnih tiskovina. Mađarska pošta smatra da distribucija besplatnih tiskovina pripada tom tržištu s obzirom na to da se za besplatne tiskovine sklapanje ugovora i distribucija izvode na isti način kao i za ostale vrste neadresiranog oglašavanja.

(14) Podnositelj zahtjeva definira mjerodavno proizvodno tržište kao tržište za neadresirane promidžbene publikacije (tj., tiskane neadresirane promidžbene publikacije dostavljene u poštanski sandučić).

(15) Mađarska je pozvana ([10]) na očitovanje u vezi s predloženom definicijom tržišta za tržište neadresirane promidžbe, uzimajući u obzir na odgovarajući način trenutačno pravno i činjenično stanje u Mađarskoj. Mađarska je potvrdila ([11]) podnositeljevu definiciju mjerodavnog proizvodnog tržišta.

(16) Na temelju informacija navedenih u uvodnim izjavama 11. do 15. za potrebe procjene zahtjeva i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja, mjerodavno proizvodno tržište definira se kao usluge za distribuciju neadresiranih promidžbenih publikacija koje pružaju poštanski operateri.

(17) U skladu s dostupnim informacijama ([12]), udio Mađarske pošte na tržištu neadresiranih promidžbenih publikacija iznosio je oko [… %] ([13]) u 2011., [… %] u 2012. i [… %] u 2013. Zajednički tržišni udio prvih dvaju konkurenata iznosili su oko [… %] u 2011., [… %] u 2012. i [… %] u 2013. Tržište karakterizira prisutnost 4 velika i nekoliko manjih tržišnih igrača, a Mađarska pošta nema vodeći položaj na tržištu.

(18) Osim toga, Mađarska je utvrdila ([14]) da je, zbog tržišta koje funkcionira na temelju ponuda, cjenovna konkurencija oštra te da su zapreke za ulazak na tržište niske.

(19) Za potrebe ove Odluke i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja, čimbenike navedene u uvodnim izjavama 12. do 18. treba shvatiti kao pokazatelje izloženosti te aktivnosti tržišnom natjecanju u Mađarskoj. To je u skladu s mišljenjem ([15]) Mađarske. Slijedom toga, budući da su uvjeti utvrđeni člankom 34. stavkom 1. Direktive 2014/25/EU ispunjeni, treba utvrditi da se Direktiva 2014/25/EU ne primjenjuje na ugovore kojima je namjena omogućivanje obavljanja tih djelatnosti u Mađarskoj.

Poštanske usluge povezane s distribucijom adresiranih novina

(20) Distribucija adresiranih novina i periodičkih publikacija usluga je s ciljem osiguravanja da publikacija pravovremeno stigne do krajnjeg potrošača. Distribucija adresiranih novina i periodičkih publikacija zahtijeva široku mrežu s odgovarajućim osobljem, logističkom opremom i voznim parkom.

(21) Distribucija adresiranih novina i periodičkih publikacija koje pruža Mađarska pošta sadržava nekoliko aktivnosti, kako slijedi: […].

(22) U okviru distribucije adresiranih novina i periodičkih publikacija, dnevne su novine drukčije od ostalih adresiranih publikacija (časopisa) s obzirom na to da moraju biti dostavljene rano svakog jutra. To podrazumijeva skupljanje dnevnih novina kod nakladnikâ tijekom noći te brz prijevoz do točke isporuke u ranim satima.

([9]) Predmet COMP/M.5152 – Posten AB/Post DanmarkA/S.
([10]) Pismo Komisije Ares (2014)287916 od 6. veljače 2014. Stalnom predstavništvu Mađarske.
([11]) Vidjeti fusnotu 8.
([12]) Elektronička pošta Mađarske pošte od 19. veljače 2014.
([13]) […] povjerljive informacije.
([14]) Vidjeti fusnotu 8.
([15]) Vidjeti fusnotu 8.

(23) Distribuciju na nacionalnoj razini trenutačno izvode tvrtka MédiaLOG Logisztikai Zrt. (dalje u tekstu „MédiaLOG") i Mađarska pošta. Na regionalnoj razini i razini okruga djeluje niz distributera koji su aktivni u raznim regijama i čiji zajednički kapaciteti pokrivaju cijelu državu, s izuzetkom okrugâ Budimpešte i Pešte.

(24) Mađarska upućuje na činjenicu da nacionalna distribucija i regionalna distribucija nisu međusobno zamjenjive ([16]). Glavni razlozi za to su: (a) činjenica da regionalne mreže rade uz drukčije rokove tako da bi nacionalne dnevne novine morale uvesti ranije rokove za tiskanje da bi se koristile njihovim uslugama, (b) činjenica da ne postoji regionalna distribucijska mreža u okruzima Budimpešte i Pešte – koji obuhvaćaju više od četvrtine mađarskog stanovništva i (c) određene poteškoće u sklapanju pojedinačnih sporazuma s nekoliko regionalnih distributera s namjerom pokrivanja cijelog državnog područja. Podnositelj zahtjeva ne dijeli stajalište Mađarske, međutim, ne nudi zadovoljavajuće dokaze kojima bi podupro svoju tvrdnju. Stoga se u sljedećoj procjeni uzima u obzir samo tržišno natjecanje među nacionalnim distributerima.

(25) Prema prethodnim odlukama Komisije ([17]) postojala je razlika između ranog vremena dostave za distribuciju novina i standardnog vremena dostave za distribuciju novina.

(26) Mađarska je potvrdila ([18]) da je ova razlika značajna u slučaju mađarskog tržišta. Osim toga, doima se da je situacija tržišnog natjecanja drukčija na svakom mjerodavnom tržištu proizvoda ([19]), u smislu raspodjele tržišnog udjela, što je također pokazatelj činjenice da postoji temelj za definiranje zasebnih mjerodavnih tržišta proizvoda.

(27) Na temelju informacija navedenih u uvodnim izjavama 20. do 26., za potrebe ove Odluke i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja, mjerodavna tržišta proizvoda definiraju se kako slijedi: tržište za rano vrijeme dostave za distribuciju adresiranih novina i tržište za standardno vrijeme dostave za distribuciju adresiranih novina i publikacija.

Rano vrijeme dostave za distribuciju adresiranih novina

(28) Mađarska pošta izašla je na tržište za ranu dostavu novina 2012., a 2013. stekla je znatan udio na tom tržištu. Preciznije, prema njezinim vlastitim procjenama ([20]), Mađarska pošta imala je tržišni udio od [… %] u 2012 i [… %] u 2013. […].

(29) Glavni konkurent Mađarskoj pošti jest MédiaLOG, vodeći na tržištu posljednjih 5 godina ([21]), s tržišnim udjelom od [… %] od 2009. do 2011., [… %] u 2012. i [… %] u 2013. MédiaLOG u vlasništvu je grupe koja se bavi izdavanjem novina i periodičkih publikacija, te MédiaLOG distribuira uglavnom publikacije ove grupe.

(30) Do 2012. MédiaLOG bio je jedini nacionalni distributer te je distribuirao i novine izdavača koji posjeduju tvrtku MédiaLOG i nacionalne novine izdavača bez distribucijske mreže. Otkad je Mađarska pošta izašla na tržište, izdavači bez distribucijske mreže mogu izabrati između dva nacionalna distributera. […].

(31) Prema dostupnim informacijama ([22]), MédiaLOG distribuira novine dijelom vlastitim sredstvima, a dijelom s pomoću podizvođača. […].

(32) Za potrebe ove Odluke i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja, čimbenike navedene u uvodnim izjavama 28. do 31. treba shvatiti kao pokazatelje izloženosti te aktivnosti tržišnom natjecanju u Mađarskoj. Slijedom toga, budući da su uvjeti utvrđeni člankom 34. stavkom 1. Direktive 2014/25/EU ispunjeni, treba utvrditi da se Direktiva 2014/25/EU ne primjenjuje na ugovore kojima je namjena omogućivanje obavljanja tih djelatnosti u Mađarskoj.

([16]) Vidjeti fusnotu 8.
([17]) Odluka Komisije 2007/564/EZ od 6. kolovoza 2007. o izuzimanju određenih usluga u poštanskom sektoru u Finskoj, isključujući otoke Aland, od primjene Direktive 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL L 215, 18.8.2007., str. 21.).
([18]) Vidjeti fusnotu 8.
([19]) Elektronička pošta Mađarske pošte od 18. ožujka 2014.
([20]) Vidjeti fusnotu 8.
([21]) Vidjeti fusnotu 8.
([22]) Vidjeti fusnotu 8.

Standardno vrijeme dostave za distribuciju adresiranih novina i publikacija

(33) Prema njezinim vlastitim procjenama ([23]), Mađarska pošta imala je tržišne udjele od oko [… %] od 2009. do 2011., [… %] u 2012. i [… %] u 2013.

(34) U tom smislu treba podsjetiti na stalnu sudsku praksu, prema kojoj su „veoma veliki tržišni udio sami po sebi, osim u iznimnim okolnostima, dokaz postojanja dominantnog položaja. To je situacija kada se radi o tržišnom udjelu od 50 %" ([24]).

(35) Jedini konkurent Mađarskoj pošti jest MédiaLOG, koji je, prema podnositeljevim procjenama ([25]), imao tržišni udio od oko [… %] od 2009. do 2011., [… %] u 2012. i [… %] u 2013.

(36) Prema dostupnim informacijama ([26]), MédiaLOG distribuira novine i periodičke publikacije dijelom vlastitim sredstvima, a dijelom s pomoću podizvođača, […].

(37) Što se tiče izlaska na tržište, Komisija napominje da nije bilo izlazaka na dotično tržište tijekom posljednjih 5 godina, i nije izvjesno da bi ih moglo biti u bliskoj budućnosti.

(38) Podnositelj nije pružio nepobitne dokaze kojima bi dokazao postojanje natjecateljskog pritiska povezanog s njegovim aktivnostima, koji bi ugrozio njegov pojačano dominantan položaj na tom tržištu.

(39) Za potrebe ove Odluke i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja, u smislu čimbenika navedenih u uvodnim izjavama 33. do 38., ne može se zaključiti da je kategorija predmetnih usluga izravno izložena tržišnom natjecanju u Mađarskoj. Slijedom toga, budući da uvjeti utvrđeni člankom 34. stavkom 1. Direktive 2014/25/EU nisu ispunjeni, treba utvrditi da se odredbe Direktive 2014/25/EU nastavljaju primjenjivati na ugovore kojima je namjena omogućivanje distribucije adresiranih novina i publikacija u standardno vrijeme dostave u Mađarskoj.

IV. **ZAKLJUČCI**

(40) Uzimajući u obzir čimbenike ispitane u uvodnim izjavama 3. do 39., uvjet izravnog izlaganja tržišnom natjecanju utvrđen u članku 34. stavku 1. Direktive 2014/25/EU treba smatrati ispunjenim u Mađarskoj u odnosu na sljedeće usluge:

(a) usluge povezane s distribucijom neadresiranih promidžbenih publikacija koje pružaju poštanski operateri;

(b) poštanske usluge povezane s distribucijom adresiranih novina u rano vrijeme dostave.

(41) S obzirom na to da se uvjet neograničenog pristupa tržištu smatra ispunjenim, Direktiva 2014/25/EU ne bi se trebala primjenjivati kad naručitelji dodjeljuju ugovore kojima je namjena omogućivanje usluga navedenih u točkama (a) i (b) uvodne izjave 40. koje se provode u Mađarskoj, ni kada su organizirani projektni natječaji za obavljanje takve djelatnosti u toj državi.

(42) Ova se odluka temelji na pravnom i činjeničnom stanju od studenoga 2013. do ožujka 2014. kako proizlazi iz informacija koje su dostavili Mađarska pošta i mađarska tijela. Nju se može revidirati u slučaju da, uslijed značajnih promjena pravnog ili činjeničnog stanja, uvjeti za primjenjivost članka 34. stavka 1. Direktive 2014/25/EU ne budu više ispunjeni.

(43) Unatoč tomu, uvjet izravnog izlaganja tržišnom natjecanju utvrđen u članku 34. stavku 1. Direktive 2014/25/EU treba smatrati neispunjenim u odnosu na poštanske usluge distribucije adresiranih novina i publikacija u standardnom vremenu dostave, na području Mađarske.

(44) S obzirom na to da su neke usluge koje su predmet ovog zahtjeva i dalje podložne Direktivi 2014/25/EU, ponavlja se da bi ugovore o javnoj nabavi kojima se pokriva više djelatnosti trebalo tretirati u skladu s člankom 5. Direktive 2014/25/EU. To znači da je, ako naručitelj sudjeluje u „mješovitoj" javnoj nabavi, odnosno javnoj nabavi namijenjenoj za podršku obavljanja djelatnosti izuzetih iz primjene Direktive 2014/25/EU i djelatnosti

([23]) Vidjeti fusnotu 8.
([24]) Vidjeti točku 328. presude Prvostupanjskog suda (treća komora) od 28. veljače 2002. Atlantic Container Line AB i Ostali protiv Komisije Europskih zajednica. Predmet T-395/94. Izvješća Europskog suda 2002. str. II-00875.
([25]) Vidjeti fusnotu 8.
([26]) Vidjeti fusnotu 8.

koje nisu izuzete, potrebno uzeti u obzir djelatnosti za koje je ugovor prvenstveno namijenjen. U slučaju takve mješovite javne nabave, gdje je svrha prvenstveno podržavanje djelatnosti koje nisu izuzete, primjenjuju se odredbe Direktive 2014/25/EU. Ako je objektivno nemoguće utvrditi kojoj je djelatnosti ugovor prvenstveno namijenjen, ugovor se dodjeljuje u skladu s člankom 5. stavkom 5. Direktive 2014/25/EU.

(45) Mjere predviđene ovom Direktivom u skladu su s mišljenjem Savjetodavnog odbora za ugovore o javnoj nabavi.

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Direktiva 2014/25/EU ne primjenjuje se na ugovore koje dodjeljuju naručitelji i kojima je namjena omogućivanje izvršenja sljedećih djelatnosti u Mađarskoj:

(a) usluge povezane s distribucijom neadresiranih promidžbenih publikacija koje pružaju poštanski operateri;

(b) poštanske usluge povezane s distribucijom adresiranih novina u rano vrijeme dostave.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Mađarskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 22. svibnja 2014.

Za Komisiju
Michel BARNIER
Član Komisije