DECIZII

DECIZIA DE PUNERE ÎN APLICARE A COMISIEI

din 22 mai 2014

privind scutirea anumitor servicii din sectorul poștal din Ungaria de la aplicarea Directivei 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE

[notificată cu numărul C(2014) 3372]

(Numai textul în limba maghiară este autentic)

(Text cu relevanță pentru SEE)

(2014/299/UE)

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,

având în vedere Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE ([1]), în special articolul 34,

întrucât:

I. DATE FACTUALE

(1) La 21 noiembrie 2013, Magyar Posta Zrt. (denumită în continuare „Magyar Posta") a transmis Comisiei, prin e-mail, o cerere în temeiul articolului 30 alineatul (5) din Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului ([2]). În conformitate cu articolul 30 alineatul (5) primul paragraf din directiva menționată, Comisia a informat Ungaria asupra acestei cereri prin e-mailul din 13 decembrie 2013. Comisia a cerut informații suplimentare atât Ungariei, prin e-mailul din 6 februarie 2014, cât și solicitantului, prin e-mailurile din 28 ianuarie 2014, 20 februarie 2014, 11 martie 2014, 13 martie 2014 și 25 martie 2014. S-au primit informații suplimentare din partea Ungariei, prin e-mailul din 26 februarie 2014, și din partea solicitantului, prin emailurile din 19 februarie 2014, 4 martie 2014, 18 martie 2014, 24 martie 2014 și, respectiv, 27 martie 2014.

(2) Cererea se referă la anumite servicii furnizate de Magyar Posta pe teritoriul Ungariei. Serviciile în cauză sunt descrise în cerere după cum urmează:

(a) servicii legate de materialele publicitare neadresate;

(b) servicii legate de distribuția ziarelor și a publicațiilor periodice pe bază de abonament.

II. CADRU JURIDIC

(3) Articolul 34 din Directiva 2014/25/UE, care a înlocuit Directiva 2004/17/CE, prevede că nu fac obiectul respectivei directive contractele destinate să permită desfășurarea unei activități care intră sub incidența Directivei 2014/25/UE în cazul în care, în statul membru în care se desfășoară, activitatea este expusă direct concurenței pe piețe la care accesul nu este restricționat. Expunerea directă la concurență se evaluează pe baza unor criterii

([1]) JO L 94, 28.3.2014, p. 243.
([2]) Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO L 134, 30.4.2004, p. 1).

obiective, ținându-se cont de caracteristicile specifice ale sectorului în cauză. Accesul este considerat nerestricționat în cazul în care statul membru a implementat și a pus în aplicare legislația relevantă a Uniunii privind deschiderea parțială sau totală a unui anumit sector. Legislația respectivă este menționată în anexa III la Directiva 2014/25/UE, care, în cazul sectorului serviciilor poștale, face trimitere la Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului ([3]).

(4) Ungaria a implementat și a pus în aplicare Directiva 97/67/CE. Niciunul dintre serviciile vizate de prezenta cerere nu era rezervat la momentul formulării cererii. Având în vedere că Ungaria a atins nivelul de deschidere a pieței prevăzut de legislația menționată în anexa III la Directiva 2014/25/UE, accesul la piață nu ar trebui considerat ca fiind restricționat în conformitate cu articolul 34 alineatul (3) din directivă.

(5) Expunerea directă la concurență pe o anumită piață se evaluează pe baza a diverse criterii, niciunul dintre acestea nefiind decisiv în sine. În ceea ce privește piețele vizate de cererea formulată de Magyar Posta, cota principalilor actori pe o anumită piață constituie un criteriu care ar trebui luat în considerare. Un alt criteriu ar putea fi gradul de concentrare de pe aceste piețe. Deoarece condițiile variază în funcție de diferitele activități care fac obiectul cererii, analiza situației concurențiale ar trebui să ia în considerare situațiile diferite de pe fiecare piață.

(6) Prezenta decizie nu aduce atingere aplicării normelor în materie de concurență. Mai precis, criteriile și metodologia utilizate pentru evaluarea expunerii directe la concurență în temeiul articolului 35 din Directiva 2014/25/UE nu sunt neapărat identice cu cele utilizate pentru efectuarea unei evaluări în temeiul articolului 101 sau 102 din tratat sau în temeiul Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului ([4]).

III. **EVALUARE**

(7) Ar trebui să se rețină faptul că scopul prezentei evaluări este de a stabili dacă serviciile vizate în cerere sunt expuse unui nivel de concurență (pe piețe la care accesul nu este restricționat în sensul articolului 34 din Directiva 2014/25/UE) care va asigura, chiar și în absența disciplinei impuse de normele detaliate privind achizițiile publice stabilite de Directiva 2014/25/UE, că procedurile de achiziții publice necesare pentru derularea activităților vizate se vor desfășura în mod transparent, nediscriminatoriu și pe baza unor criterii care să permită achizitorilor identificarea celei mai avantajoase soluții din punct de vedere economic, la nivel general.

(8) În acest context, ar trebui reamintit faptul că piețele în cauză se caracterizează, în general, prin prezența mai multor furnizori de servicii poștale. Cu toate acestea, conform informațiilor disponibile, dintre acești furnizori, numai Magyar Posta și filiala sa Posta Kézbesítő Kft ([5]) (denumită în continuare „POKÉZ”) sunt entități contractante în sensul Directivei 2014/25/UE. Achizițiile efectuate de concurenții Magyar Posta și ai filialei sale, în scopul desfășurării activităților vizate de prezenta decizie, nu fac obiectul dispozițiilor Directivei 2014/25/UE. Prin urmare, în sensul prezentei decizii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, analiza de piață nu va urmări gradul de concurență de pe o anumită piață, ci va evalua dacă activitățile entităților contractante sunt expuse sau nu presiunii concurențiale pe piețe la care accesul nu este restricționat.

(9) În practica sa decizională ([6]), Comisia a considerat că piețele serviciilor de distribuire a corespondenței și toate segmentele acestora au o dimensiune națională. Această segmentare se bazează în principal pe faptul că serviciile de acest fel sunt furnizate la nivel național. Poziția solicitantului ([7]) este conformă cu practica decizională a Comisiei. De asemenea, Ungaria a considerat ([8]) că piața geografică pentru activitățile care fac obiectul cererii este națională.

(10) Având în vedere că nu există indicii cu privire la o acoperire geografică mai extinsă sau mai restrânsă a pieței, pentru a se evalua dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 34 alineatul (1) din Directiva 2014/25/UE și fără a aduce atingere dreptului concurenței, piața geografică relevantă este considerată a fi teritoriul Ungariei.

([3]) Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului (JO L 15, 21.1.1998, p. 14).

([4]) Regulamentul (CE) nr. 139/2004 al Consiliului din 20 ianuarie 2004 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi [Regulamentul (CE) privind concentrările economice] (JO L 24, 29.1.2004, p. 1).

([5]) POKÉZ prestează numai servicii de distribuție a materialelor publicitare neadresate și a ziarelor și periodicelor pe bază de abonament pentru Magyar Posta. Veniturile din vânzări obținute din aceste două activități variază între […] și […] din vânzările realizate de Magyar Posta între 2009 și 2013. Cota de piață a Magyar Posta menționată în prezenta decizie include și vânzările realizate de POKEZ.

([6]) Cazul COMP/M.6503 — La Poste/Swiss Post/JV.

([7]) Cerere, p. 9.

([8]) E-mailul autorității de concurență ungare ref. AE/204-2/2014 din 26 februarie 2014.

Servicii legate de distribuția materialelor publicitare neadresate furnizate de operatori poștali

(11) Comisia a considerat în deciziile anterioare că piața serviciilor de distribuție a corespondenței poate fi segmentată în piețe de distribuție a corespondenței adresate și piețe de distribuție a corespondenței neadresate ([9]).

(12) Corespondența publicitară neadresată este caracterizată prin absența unei anumite adrese de destinație prin care destinatarul final să fie identificat în mod individual. Aceasta este corespondență publicitară nesolicitată, care îndeplinește anumite criterii, cum ar fi: greutate, format, conținut și aspect uniforme în vederea distribuției către un grup de destinatari.

(13) Serviciile furnizate de Magyar Posta în legătură cu materialele publicitare neadresate acoperă următoarele categorii: servicii legate de materialele publicitare neadresate interne (cum ar fi pliantele, broșurile etc.), servicii legate de materiale electorale neadresate interne și distribuția de presă gratuită. Magyar Posta consideră că distribuția presei gratuite aparține acestei piețe a produsului, deoarece presa gratuită este contractată și distribuită în același mod ca și celelalte tipuri de publicitate neadresată.

(14) Solicitantul definește piața relevantă a produsului ca fiind piața serviciilor poștale pentru distribuția de materiale publicitare neadresate (adică materiale publicitare imprimate neadresate livrate în cutiile poștale).

(15) Autoritățile ungare au fost invitate ([10]) să își exprime opiniile cu privire la propunerea de definiție a pieței pentru piața publicității neadresate, ținând cont în mod corespunzător de actuala situație de drept și de fapt din Ungaria. Ungaria a confirmat ([11]) definiția pieței relevante a produsului propusă de solicitant.

(16) Pe baza informațiilor prezentate la considerentele 11-15, în scopul evaluării cererii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, piața relevantă a produsului este definită ca serviciile de distribuție a materialelor publicitare neadresate prestate de operatori poștali.

(17) Conform informațiilor disponibile ([12]), cota de piață deținută de Magyar Posta pe piața materialelor publicitare neadresate a fost de aproximativ [… %] ([13]) în 2011, [… %] în 2012 și [… %] în 2013. Cotele de piață agregate ale principalilor doi concurenți au fost de [… %] în 2011, [… %] în 2012 și [… %] în 2013. Piața este caracterizată de prezența a 4 actori foarte mari și a mai multor actori mai mici, iar Magyar Posta nu este liderul de piață.

(18) Mai mult, autoritățile ungare au constatat ([14]) că, deoarece piața funcționează pe baza unor proceduri de ofertare, există o concurență prin preț puternică, iar barierele la intrare sunt reduse.

(19) În sensul prezentei decizii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, factorii enumerați la considerentele 12-18 ar trebui să fie considerați un indiciu al faptului că, în Ungaria, această activitate este expusă concurenței. Acest lucru este conform cu opinia ([15]) autorităților ungare. Prin urmare, întrucât condițiile prevăzute la articolul 34 alineatul (1) din Directiva 2014/25/UE sunt îndeplinite, ar trebui să se stabilească faptul că dispozițiile Directivei 2014/25/UE nu se aplică în cazul contractelor destinate să permită desfășurarea acestei activități în Ungaria.

Servicii poștale de distribuție a ziarelor adresate

(20) Distribuția ziarelor și a periodicelor este un serviciu al cărui scop este de a se asigura că publicația ajunge la consumatorul final în timp util. Distribuția ziarelor și a periodicelor adresate necesită o rețea vastă cu personal adecvat, echipamente de logistică și un parc de transport.

(21) Distribuția ziarelor și a periodicelor adresate realizată de Magyar Posta cuprinde mai multe activități, după cum urmează: […].

(22) În cadrul distribuției de ziare și periodice adresate, cotidienele au caracteristici speciale în comparație cu alte publicații adresate (revistele), având în vedere că presa cotidiană trebuie să fie livrată devreme în fiecare dimineață. Acest lucru presupune preluarea acestora de la editori în timpul nopții și transportarea rapidă, în primele ore ale dimineții, până la punctele de livrare.

([9]) Cazul COMP/M.5152 — Posten AB/Post DanmarkA/S.
([10]) Scrisoarea Comisiei ARES (2014) 287916 din 6 februarie 2014 către Reprezentanța Permanentă a Ungariei.
([11]) A se vedea nota de subsol 8.
([12]) E-mailul Magyar Posta din 19 februarie 2014.
([13]) […] informații confidențiale.
([14]) A se vedea nota de subsol 8.
([15]) A se vedea nota de subsol 8.

(23) Distribuția la nivel național se realizează în prezent de către MédiaLOG Logisztikai Zrt. (denumită în continuare „MédiaLOG") și de către Magyar Posta. La nivel regional și județean există o serie de distribuitori care sunt activi în diferite regiuni și ale căror capacități combinate acoperă întreaga țară, cu excepția județelor Budapesta și Pesta.

(24) Ungaria indică faptul că distribuția națională și cea regională nu sunt substituibile ([16]). Principalele motive sunt următoarele: (a) faptul că rețelele regionale lucrează cu termene diferite, deci, pentru a utiliza serviciile acestora, cotidienele naționale ar trebui să introducă termene mai strânse pentru imprimare; (b) faptul că în județele Budapesta și Pesta — care reprezintă mai mult de un sfert din populația Ungariei — nu există o rețea regională de distribuție; și (c) faptul că există anumite dificultăți în ceea ce privește încheierea de acorduri individuale cu o serie de distribuitori regionali în vederea acoperirii întregului teritoriu național. Solicitantul nu împărtășește acest punct de vedere al Ungariei, însă nu a furnizat dovezi substanțiale în sprijinul acestei afirmații. Prin urmare, evaluarea care urmează va ține cont doar de concurența dintre distribuitorii care acoperă întregul teritoriu național.

(25) Deciziile anterioare ([17]) ale Comisiei au făcut o distincție între distribuția de ziare cu livrare devreme și distribuția de ziare cu livrare standard.

(26) Ungaria a confirmat ([18]) că această distincție este pertinentă în cazul pieței maghiare. În plus, situația concurențială pare a fi diferită pe fiecare piață relevantă a produsului ([19]) în ceea ce privește distribuția cotelor de piață, ceea ce indică, de asemenea, faptul că este necesară definirea unor piețe relevante ale produsului distincte.

(27) Pe baza informațiilor menționate la considerentele 20-26, în sensul prezentei decizii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, sunt definite următoarele piețe relevante ale produsului: piața serviciilor de distribuție a ziarelor adresate cu livrare devreme și piața serviciilor de distribuție a ziarelor și a periodicelor adresate cu livrare standard.

Distribuția de ziare adresate cu livrare devreme

(28) Magyar Posta a intrat pe piața serviciilor de distribuție a ziarelor cu livrare devreme în 2012, iar în 2013 a dobândit o cotă de piață substanțială. Mai precis, în conformitate cu propriile sale estimări ([20]), Magyar Posta deținea o cotă de piață de [… %] în 2012 și de [… %] în 2013. […].

(29) Principalul concurent al Magyar Posta este MédiaLOG, care a fost liderul de piață în ultimii 5 ani ([21]), cu o cotă de piață de [… %] între 2009 și 2011, de [… %] în 2012 și de [… %] în 2013. Societatea MédiaLOG este deținută de un grup implicat, de asemenea, în editarea de ziare și periodice și distribuie în special publicațiile grupului.

(30) Până în 2012, MédiaLOG a fost singurul distribuitor național și distribuia nu doar ziarele editurilor care aparțin proprietarilor MédiaLOG, ci și ziare naționale ale editurilor fără o rețea de distribuție proprie. Din momentul în care Magyar Posta a intrat pe această piață, un editor fără rețea de distribuție proprie ar avea posibilitatea de a alege între doi distribuitori naționali. […].

(31) Conform informațiilor disponibile ([22]), MédiaLOG distribuie ziare parțial prin propriile sale mijloace și parțial prin intermediul subcontractanților. […].

(32) În sensul prezentei decizii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, factorii enumerați la considerentele 28-31 ar trebui să fie considerați un indiciu al faptului că, în Ungaria, această activitate este expusă concurenței. Prin urmare, întrucât condițiile prevăzute la articolul 34 alineatul (1) din Directiva 2014/25/UE sunt îndeplinite, ar trebui să se stabilească faptul că dispozițiile Directivei 2014/25/UE nu se aplică în cazul contractelor destinate să permită desfășurarea acestei activități în Ungaria.

([16]) A se vedea nota de subsol 8.
([17]) Decizia 2007/564/CE a Comisiei din 6 august 2007 privind scutirea anumitor servicii din sectorul poștal din Finlanda, excluzând Insulele Åland, de la aplicarea Directivei 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO L 215, 18.8.2007, p. 21).
([18]) A se vedea nota de subsol 8.
([19]) E-mailul Magyar Posta din 18 martie 2014.
([20]) A se vedea nota de subsol 19.
([21]) A se vedea nota de subsol 19.
([22]) A se vedea nota de subsol 8.

Distribuția de ziare și publicații adresate cu livrare standard

(33) Potrivit estimărilor sale ([23]), Magyar Posta deținea cote de piață de aproximativ [… %] între 2009 și 2011, [… %] în 2012 și [… %] în 2013.

(34) În acest context ar trebui menționată, de asemenea, o jurisprudență constantă, conform căreia „cotele de piață foarte mari constituie în sine, cu excepția unor circumstanțe excepționale, dovada existenței unei poziții dominante. Așa se întâmplă în cazul unei cote de piață de 50 %” ([24]).

(35) Unicul concurent al Magyar Posta este MédiaLOG, care, conform estimărilor solicitantului ([25]), deținea o cotă de piață de aproximativ [… %] între 2009 și 2011, [… %] în 2012 și [… %] în 2013.

(36) Conform informațiilor disponibile ([26]), MédiaLOG distribuie ziare și periodice parțial prin propriile sale mijloace și parțial prin intermediul subcontractanților, […].

(37) În ceea ce privește intrarea pe piață, Comisia observă că nu au existat intrări pe această piață în ultimii 5 ani și nu are cunoștință de nicio posibilă intrare în viitorul apropiat.

(38) Solicitantul nu a furnizat dovezi concludente ale existenței anumitor presiuni concurențiale asupra activităților sale, care i-ar submina poziția tot mai dominantă pe această piață.

(39) În sensul prezentei decizii și fără a aduce atingere dreptului concurenței, având în vedere factorii enumerați la considerentele 33-38, nu se poate concluziona că, în Ungaria, categoria de servicii în cauză este direct expusă concurenței. Prin urmare, întrucât condițiile prevăzute la articolul 34 alineatul (1) din Directiva 2014/25/UE nu sunt îndeplinite, ar trebui să se stabilească faptul că dispozițiile Directivei 2014/25/UE continuă să se aplice contractelor destinate să permită desfășurarea distribuției de ziare și publicații adresate cu livrare standard în Ungaria.

IV. **CONCLUZII**

(40) Având în vedere factorii examinați la considerentele 3-39, condiția expunerii directe la concurență prevăzute la articolul 34 alineatul (1) din Directiva 2014/25/UE ar trebui considerată ca fiind îndeplinită în Ungaria cu privire la următoarele servicii:

(a) servicii legate de distribuția materialelor publicitare neadresate furnizate de operatori poștali;

(b) servicii poștale de distribuție a ziarelor adresate cu livrare devreme.

(41) Din moment ce condiția privind accesul nerestricționat pe piață este considerată ca fiind îndeplinită, Directiva 2014/25/UE nu ar trebui să se aplice atunci când entitățile contractante atribuie contracte destinate să permită furnizarea, în Ungaria, a serviciilor enumerate la considerentul 40 literele (a) și (b), și nici atunci când se organizează concursuri în vederea desfășurării unei astfel de activități în această țară.

(42) Prezenta decizie se bazează pe situația de drept și de fapt din perioada noiembrie 20-13martie 2014, așa cum reiese din informațiile furnizate de Magyar Posta și de autoritățile ungare. Prezenta decizie poate fi revizuită în cazul în care, în urma unor schimbări semnificative ale situației de drept și de fapt, condițiile de aplicabilitate a articolului 34 alineatul (1) din Directiva 2014/25/UE nu mai sunt îndeplinite.

(43) Cu toate acestea, condiția expunerii directe la concurență prevăzută la articolul 34 alineatul (1) din Directiva 2014/25/UE ar trebui considerată ca nefiind îndeplinită în ceea ce privește serviciile poștale de distribuție a ziarelor și publicațiilor adresate cu livrare standard pe teritoriul Ungariei.

(44) Întrucât unele servicii care fac obiectul acestei cereri intră în continuare sub incidența dispozițiilor Directivei 2014/25/UE, se reamintește că acele contracte de achiziții publice care cuprind mai multe activități ar trebui

([23]) A se vedea nota de subsol 19.
([24]) A se vedea punctul 328 din Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță (camera a treia) din 28 februarie 2002, cauza T-395/94, Atlantic Container Line AB și alții/Comisia Comunităților Europene, Rec., p. II-00875.
([25]) A se vedea nota de subsol 19.
([26]) A se vedea nota de subsol 8.

tratate în conformitate cu articolul 5 din Directiva 2014/25/UE. Aceasta înseamnă că, atunci când o entitate contractantă efectuează o achiziție „mixtă", adică o achiziție realizată pentru a sprijini efectuarea atât a unor activități exceptate de la aplicarea dispozițiilor Directivei 2014/25/UE, cât și a unor activități care nu sunt exceptate de la aplicarea directivei, se iau în considerare activitățile pentru care este destinat în principal contractul. În cazul unor astfel de achiziții publice mixte, atunci când scopul este în principal acela de sprijinire a unor activități care nu sunt exceptate, se aplică dispozițiile Directivei 2014/25/UE. În cazul în care este imposibil, din punct de vedere obiectiv, să se determine cărei activități îi este destinat contractul în principal, contractul se atribuie în conformitate cu normele menționate la articolul 5 alineatul (5) din Directiva 2014/25/UE.

(45) Măsurile prevăzute în prezenta decizie sunt conforme cu avizul Comitetului consultativ pentru achiziții publice,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Directiva 2014/25/UE nu se aplică contractelor atribuite de entități contractante destinate să permită furnizarea următoarelor servicii în Ungaria:

(a) servicii legate de distribuția materialelor publicitare neadresate furnizate de operatori poștali;

(b) servicii poștale de distribuție a ziarelor adresate cu livrare devreme.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Ungariei.

Adoptată la Bruxelles, 22 mai 2014.

Pentru Comisie
Michel BARNIER
Membru al Comisiei