PROVEDBENA ODLUKA KOMISIJE (EU) 2019/1204

od 12. srpnja 2019.

o primjenjivosti Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća na ugovore dodijeljene za određene djelatnosti povezane s pružanjem određenih poštanskih usluga i drugih usluga osim poštanskih usluga u Hrvatskoj

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2019) 5194)

(Vjerodostojan je samo tekst na hrvatskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

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 nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ ([1]), a posebno njezin članak 35. stavak 3.,

nakon savjetovanja sa Savjetodavnim odborom za ugovore o javnoj nabavi,

budući da:

I. ČINJENICE

(1) Hrvatska pošta (dalje u tekstu „podnositelj zahtjeva") 7. prosinca 2018. Komisiji je e-poštom podnijela zahtjev ([2]) u skladu s člankom 35. stavkom 1. Direktive 2014/25/EU (dalje u tekstu „zahtjev"). U skladu s člankom 35. stavkom 2. te direktive Komisija je porukom e-pošte 7. veljače 2019. o tome obavijestila Hrvatsku. Hrvatska je odgovorila porukom e-pošte 26. veljače 2019. Komisija je od podnositelja zahtjeva zatražila dodatne informacije 16. svibnja 2019. i njegovi su odgovori primljeni 17. svibnja 2019. i 21. svibnja 2019. Nadalje, Komisija je od hrvatskih tijela zatražila dodatne informacije 24. svibnja 2019. s rokom za odgovor 31. svibnja 2019., a odgovor hrvatskih tijela primljen je 11. lipnja 2019.

(2) Zahtjev se odnosi na određene poštanske usluge te određene druge usluge osim poštanskih usluga, kako je navedeno u članku 13. stavku 1. Direktive 2014/25/EU, koje podnositelj zahtjeva pruža na državnom području Hrvatske. Predmetne usluge opisane su u zahtjevu kako slijedi:

Poštanske usluge:

(a) usluge žurne dostave paketa koje se sastoje od pražnjenja, razvrstavanja, prijevoza i isporuke paketa s dodanom vrijednošću (npr. brže vrijeme dostave u odnosu na standardno vrijeme dostave; dostava u točno određeno vrijeme) na domaćem tržištu;

(b) usluge žurne dostave paketa koje se sastoje od pražnjenja, razvrstavanja, prijevoza i isporuke paketa s dodanom vrijednošću na međunarodnom tržištu;

(c) dostava tiskovina, novina, časopisa i knjiga kupcima na domaćem tržištu.

Posljednja se kategorija odnosi na druge usluge osim poštanskih usluga, tj. na masovnu distribuciju neadresiranih tiskanih oglašivačkih, marketinških ili promidžbenih materijala na domaćem tržištu.

(3) Zahtjev nije popraćen obrazloženim i utemeljenim stajalištem koje je donijelo neovisno državno tijelo nadležno za dotičnu djelatnost, koje temeljito analizira uvjete za primjenjivost članka 34. stavka 1. Direktive 2014/25/EU na dotičnu djelatnost u skladu sa stavcima 2. i 3. tog članka. U skladu s točkom 1. Priloga IV. Direktivi 2014/25/EU Komisija mora donijeti provedbenu odluku o zahtjevu u roku od 105 radnih dana. Prvi rok ističe 23. svibnja 2019. ([3]) Komisija je uz suglasnost podnositelja zahtjeva taj rok produljila do 4. srpnja 2019., a zatim je obustavljen u skladu s drugim stavkom Priloga IV. Direktivi 2014/25/EU do 12. srpnja 2019.

([1]) SL L 94, 28.3.2014., str. 243.
([2]) Zahtjev je u skladu s člankom 1. stavkom 1. Provedbene odluke Komisije (EU) 2016/1804 od 10. listopada 2016. o detaljnim pravilima za primjenu članaka 34. i 35. 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 (SL L 275, 12.10.2016., str. 39.).
([3]) SL C 69, 22.2.2019., str. 6.

(4) Podnositelj zahtjeva povukao je 13. lipnja 2019. dio zahtjeva koji se odnosi na dostavu tiskovina, novina, časopisa i knjiga kupcima na domaćem tržištu. Zadržani su ostali dijelovi zahtjeva koji se odnose na druge usluge navedene u uvodnoj izjavi 2.

II. **PRAVNI OKVIR**

(5) Direktiva 2014/25/EU primjenjuje se na dodjelu ugovora za obavljanje djelatnosti povezanih s poštanskim uslugama i drugim uslugama osim poštanskih usluga pod uvjetom da potonje usluge pruža subjekt koji pruža i poštanske usluge u smislu Direktive 2014/25/EU, osim ako je djelatnost izuzeta u skladu s člankom 34. te direktive.

(6) Na temelju Direktive 2014/25/EU ugovori kojima se namjerava omogućiti obavljanje jedne od djelatnosti na koje se primjenjuje Direktiva ne trebaju podlijegati Direktivi ako je u državi članici u kojoj se ta djelatnost obavlja ona izravno izložena tržišnom natjecanju na tržištima kojima pristup nije ograničen. Izravna izloženost tržišnom natjecanju ocjenjuje se na temelju objektivnih kriterija, koji mogu uključivati značajke dotičnih proizvoda ili usluga, postojanje alternativnih proizvoda ili usluga za koje se smatra da su zamjenjivi na strani ponude ili na strani potražnje, cijene te stvarnu ili potencijalnu nazočnost više od jednog dobavljača proizvoda ili pružatelja predmetnih usluga.

III. **OCJENA**

3.1. **Neograničeni pristup tržištu**

(7) Smatra se da je pristup tržištu neograničen ako je predmetna država članica provela i primijenila relevantno zakonodavstvo Unije o otvaranju tržišta za određeni sektor ili jedan njegov dio kad je riječ o tržišnom natjecanju. To je zakonodavstvo navedeno u Prilogu III. Direktivi 2014/25/EU u kojem se, za poštanske usluge, upućuje na Direktivu 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([4]).

(8) Kao što je Hrvatska potvrdila ([5]), i na temelju informacija dostupnih Komisiji, Hrvatska je provela ([6]) i primjenjuje Direktivu 97/67/EZ. Stoga se smatra da je pristup relevantnom tržištu neograničen u skladu s člankom 34. stavkom 3. Direktive 2014/25/EU.

3.2. **Izravna izloženost tržišnom natjecanju**

(9) Izravnu izloženost tržišnom natjecanju trebalo bi ocijeniti na temelju više pokazatelja, od kojih nijedan nije odlučujući sam po sebi. Kad je riječ o tržištima na koja se odnosi ova Odluka, jedan je od kriterija koje bi trebalo uzeti u obzir tržišni udio glavnih sudionika na određenom tržištu. S obzirom na to da se uvjeti za razne djelatnosti na koje se odnosi zahtjev razlikuju, za ispitivanje konkurentne situacije potrebno je uzeti u obzir različite okolnosti na relevantnim tržištima.

(10) Ovom Odlukom ne dovodi se u pitanje primjena pravila o tržišnom natjecanju i ostalim područjima prava Unije. Konkretno, kriteriji i metodologija koje se upotrebljavalo za ocjenu izravnog izlaganja tržišnom natjecanju u skladu s člankom 34. Direktive 2014/25/EU nisu nužno istovjetni onima upotrebljavanima za ocjenu u skladu s člankom 101. ili 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ili Uredbom Vijeća (EZ) br. 139/2004 ([7]). To je potvrdio Opći sud ([8]).

(11) Cilj je ove Odluke utvrditi jesu li djelatnosti na koje se odnosi zahtjev izložene takvoj razini tržišnog natjecanja na tržištima kojima pristup nije ograničen u smislu članka 34. Direktive 2014/25/EU kojim će se osigurati da se i u nedostatku discipline koja proizlazi iz detaljnih pravila o nabavi utvrđenih u Direktivi 2014/25/EU javna nabava za obavljanje djelatnosti iz zahtjeva provede na transparentan i nediskriminirajući način na temelju kriterija kojima se kupcima omogućuje utvrđivanje rješenja koje je sveukupno ekonomski najpovoljnije.

([4]) 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.).
([5]) Vidjeti poruku e-pošte koju je Hrvatska poslala 26. veljače 2019.
([6]) Nacionalni akt za prenošenje: Zakon o poštanskim uslugama (Narodne novine br. 144/12, 153/13 i 78/15).
([7]) Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (Uredba EZ-a o koncentracijama) (SL L 24, 29.1.2004., str. 1.).
([8]) Presuda od 27. travnja 2016., Österreichische Post AG protiv Komisije, T-463/14, EU:T:2016:243, točka 28.

(12) U tom je kontekstu važno napomenuti da ne podliježu svi sudionici na predmetnom tržištu pravilima o javnoj nabavi. Stoga društva koja ne podliježu tim pravilima uglavnom mogu, kad posluju na tim tržištima, vršiti konkurentski pritisak na one sudionike koji podliježu pravilima o javnoj nabavi ([9]).

3.2.1. *Usluge žurne dostave paketa (domaće usluge žurne dostave paketa i međunarodne usluge žurne dostave paketa)*

(13) Komisija je u prethodnim odlukama ([10]) utvrdila da se tržište usluga dostave pošte može segmentirati na usluge žurne dostave i usluge standardne dostave (koje se nazivaju i „odgođenima"). U toj se segmentaciji uzima u obzir da su usluge žurne dostave brže i pouzdanije od usluga standardne dostave, da je za svaku vrstu usluga potrebna drukčija infrastruktura i da usluge žurne dostave imaju dodatna obilježja usluga s dodanom vrijednošću, kao što su usluge praćenja i sljedivosti, te da su obično skuplje.

(14) Komisija je i u jednoj prethodnoj odluci ([11]) utvrdila razliku između domaćih i međunarodnih usluga dostave paketa. Komisija smatra da domaće usluge dostave paketa pružaju poduzeća koja upravljaju nacionalnim distribucijskim mrežama, a da se međunarodne usluge dostave paketa odnose na prikupljanje paketa koje treba prevesti i dostaviti u inozemstvo.

(15) Podnositelj zahtjeva smatra da relevantna tržišta proizvoda za usluge žurne dostave paketa odgovaraju dvjema vrstama poštanskih usluga koje se odnose na pakete, a koje su obuhvaćene zahtjevom i utvrđene u točkama (a) i (b) uvodne izjave 2. Taj je pristup u skladu s prethodnom praksom Komisije.

(16) Na temelju uvodnih izjava 13., 14. i 15. za potrebe ocjene u skladu s ovom Odlukom i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja, može se smatrati da su relevantna tržišta proizvoda za usluge žurne dostave paketa tržište domaćih usluga žurne dostave paketa i tržište međunarodnih usluga žurne dostave paketa.

(17) Kad je riječ o zemljopisnom tržištu, u svojoj je prethodnoj praksi ([12]) Komisija zauzela stajalište da su tržišta za žurnu dostavu paketa nacionalna, neovisno o razlici između domaćih i međunarodnih usluga žurne dostave paketa. Stajalište podnositelja zahtjeva u skladu je s praksom Komisije.

(18) Podnositelj zahtjeva pruža domaće i međunarodne usluge dostave paketa u Hrvatskoj.

(19) Budući da nema navoda o nekom drugom opsegu zemljopisnog tržišta, za potrebe ocjene u skladu s ovom Odlukom i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja, može se smatrati da zemljopisno područje pružanja domaćih i međunarodnih usluga žurne dostave paketa obuhvaća državno područje Hrvatske.

3.2.1.1. Domaće usluge žurne dostave paketa – analiza tržišta

(20) Kad je riječ o ocjeni je li aktivnost izravno izložena tržišnom natjecanju, može se utvrditi da postoji više od 20 subjekata ([13]) koji aktivno pružaju domaće usluge žurne dostave paketa, uključujući međunarodne tržišne operatere kao što su DHL i GLS. Prema dostupnim informacijama tržišni udio podnositelja zahtjeva u tom segmentu tržišta 2015. je iznosio […] ([14]) %, 2016. udio je bio […] %, a 2017. je iznosio […] % kad je riječ o obujmu ([15]), a u pogledu vrijednosti iznosio je […] % u 2015., […] % u 2016. te […] % u 2017. ([16])

([9]) Na tržištima na koja se odnosi ovaj zahtjev samo je podnositelj zahtjeva naručitelj u smislu članka 4. stavka 1. Direktive 2014/25/EU i stoga podliježe pravilima o javnoj nabavi.

([10]) Provedbena odluka Komisije 2013/154/EU od 22. ožujka 2013. o izuzimanju određenih usluga u poštanskom sektoru u Mađarskoj 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 86, 26.3.2013., str. 22.). Vidjeti i Odluku Komisije 90/456/EEZ od 1. kolovoza 1990. o pružanju međunarodnih hitnih kurirskih usluga u Španjolskoj (SL L 233, 28.8.1990., str. 19.) i predmet COMP/M.5152 od 21. travnja 2009. – Posten AB/Post Danmark A/S te Odluku Komisije od 30. siječnja 2013. u predmetu COMP/M.6570 – UPS/TNT Express.

([11]) Predmet COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, od 21.4.2009., točka 54.

([12]) Predmet COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, od 21.4.2009., točke 66. i 74.

([13]) Vidjeti poruku e-pošte koju je Hrvatska poslala 26. veljače 2019. i internetske stranice Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (HAKOM) https://www.hakom.hr/default.aspx?id=586

([14]) […] povjerljive informacije.

([15]) Vidjeti zahtjev, str. 12., posljednji odlomak.

([16]) Vidjeti zahtjev, str. 13., drugi grafikon.

(21) Tržišni udjeli konkurenata podnositelja zahtjeva usporedivi su s tržišnim udjelima podnositelja zahtjeva. Tržišni udjeli najvećih konkurenata u smislu vrijednosti ([17]) iznose: DHL […] % u 2015., […] % u 2016. i […] % u 2017.; Overseas […] % u 2015., […] % u 2016. i […] % u 2017.; GLS […] % u 2015. te […] % u 2016. i 2017. ([18])

(22) Kad je riječ o ulasku na tržište, Komisija je u posljednjih pet godina uočila ulazak novih tržišnih operatera na to tržište: Cash on Delivery Express, Gebruder Weiss, Orbis Express i Schenker ([19]).

(23) Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti navela je ([20]) da su poštanske usluge koje se odnose na žurnu dostavu paketa u domaćem i međunarodnom prometu konkurentne i da podnositelj zahtjeva sudjeluje u tržišnom natjecanju pri obavljanju tih usluga na državnom području Hrvatske.

(24) Za potrebe ove Odluke i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja, čimbenike opisane u uvodnim izjavama od 20. do 23. treba shvatiti kao pokazatelje izloženosti te djelatnosti tržišnom natjecanju u Hrvatskoj. Slijedom toga, s obzirom na to da su ispunjeni uvjeti utvrđeni člankom 34. Direktive 2014/25/EU, trebalo bi utvrditi da se Direktiva 2014/25/EU ne primjenjuje na ugovore kojima je namjena omogućivanje obavljanja te djelatnosti u Hrvatskoj.

3.2.1.2. Međunarodne usluge žurne dostave paketa – analiza tržišta

(25) Trenutačno postoji više od 20 subjekata ([21]) koji aktivno pružaju međunarodne usluge žurne dostave paketa, uključujući međunarodne tržišne operatere kao što su DHL i DPD. Prema dostupnim informacijama tržišni udio podnositelja zahtjeva u tom segmentu tržišta 2015. je iznosio […] %, 2016. udio je bio […] %, a 2017. je iznosio […] % kad je riječ o obujmu ([22]), a u pogledu vrijednosti iznosio je […] % u 2015., […] % u 2016. te […] % u 2017. ([23])

(26) Podnositelj zahtjeva nije među prva tri tržišna operatera u tom tržišnom segmentu. Prvi tržišni operater, DHL, imao je u pogledu vrijednosti ([24]) tržišni udio od […] % u 2015., […] % u 2016. i […] % u 2017. DPD je imao […] % u 2015., […] % u 2016. i […] % u 2017. Overseas je imao stabilan tržišni udio od […] % u 2015., 2016. i 2017. ([25])

(27) Kad je riječ o ulasku na tržište, Komisija je u posljednjih pet godina uočila ulazak novih tržišnih operatera na to tržište: Cash on Delivery Express, Gebruder Weiss, Orbis Express i Schenker ([26]).

(28) Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti navela je ([27]) da su poštanske usluge koje se odnose na žurnu dostavu paketa u domaćem i međunarodnom prometu konkurentne i da podnositelj zahtjeva sudjeluje u tržišnom natjecanju pri obavljanju tih usluga na državnom području Hrvatske.

(29) Za potrebe ove Odluke i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja, čimbenike navedene u uvodnim izjavama od 25. do 28. treba shvatiti kao pokazatelje izloženosti te djelatnosti tržišnom natjecanju u Hrvatskoj. Slijedom toga, s obzirom na to da su ispunjeni uvjeti utvrđeni člankom 34. Direktive 2014/25/EU, trebalo bi utvrditi da se Direktiva 2014/25/EU ne primjenjuje na ugovore kojima je namjena omogućivanje obavljanja te djelatnosti u Hrvatskoj.

3.2.2. *Domaće usluge dostave neadresirane pošte*

(30) Neadresirana promidžbena pošta ne sadržava posebnu odredišnu adresu kojom se pojedinačno označuje konačni primatelj. Riječ je o nezatraženoj promidžbenoj pošti koja ispunjava određene kriterije kao što su jedinstvena težina, format, sadržaj i izgled za distribuciju skupini primatelja.

([17]) Podaci o tržišnim udjelima u smislu obujma konkurenata podnositelja zahtjeva nisu dostupni.
([18]) Vidjeti zahtjev, str. 13., drugi grafikon.
([19]) Vidjeti zahtjev, str. 15., treći odlomak.
([20]) Vidjeti dopis Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti upućen podnositelju zahtjeva 29. listopada 2018. (Prilog 6. zahtjevu, str. 2., prvi odlomak).
([21]) Vidjeti bilješku 13.
([22]) Vidjeti zahtjev, str. 21., posljednji grafikon.
([23]) Vidjeti zahtjev, str. 21., prvi grafikon.
([24]) Podaci o tržišnim udjelima u smislu obujma konkurenata podnositelja zahtjeva nisu dostupni.
([25]) Vidjeti zahtjev, str. 22., prvi grafikon.
([26]) Vidjeti zahtjev, str. 23., odjeljak 5.3.1.
([27]) Vidjeti dopis Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti upućen podnositelju zahtjeva 29. listopada 2018. (Prilog 6. zahtjevu, str. 2., prvi odlomak).

(31) Komisija je u prethodnim odlukama smatrala da se tržište usluga dostave pošte može segmentirati na tržišta adresirane pošte i tržišta neadresirane pošte ([28]). Podnositelj zahtjeva smatra da je relevantno tržište proizvoda u dotičnom slučaju tržište neadresirane pošte.

(32) Na temelju podataka koje je dostavio podnositelj zahtjeva te s obzirom na postojeću praksu Komisije, za potrebe ove Odluke i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja relevantno je tržište proizvoda tržište usluga povezanih s domaćom dostavom neadresirane pošte.

(33) S obzirom na ocjenu je li djelatnost podnositelja zahtjeva izravno izložena tržišnom natjecanju može se primijetiti da je najveći tržišni operater Weber Escal, s više od […] % tržišnih udjela od 2014. do 2017. u smislu vrijednosti ([29]). Podnositelj zahtjeva imao je tržišni udio od […] % u 2015., […] % u 2016. i […] % u 2017. ([30]) u smislu vrijednosti, a u smislu obujma […] % u 2015., 2016. i 2017. ([31])

(34) Za potrebe ove Odluke i ne dovodeći u pitanje pravo tržišnog natjecanja, čimbenike navedene u uvodnoj izjavi 33. treba shvatiti kao pokazatelje izloženosti Hrvatske pošte tržišnom natjecanju u pogledu te djelatnosti na državnom području Hrvatske. Slijedom toga, s obzirom na to da su ispunjeni uvjeti utvrđeni člankom 34. Direktive 2014/25/EU, trebalo bi utvrditi da se Direktiva 2014/25/EU ne primjenjuje na ugovore kojima je namjena omogućivanje obavljanja te djelatnosti u Hrvatskoj.

IV. **ZAKLJUČAK**

(35) Ova se Odluka temelji na pravnom i činjeničnom stanju od prosinca 2018. do lipnja 2019. kako proizlazi iz informacija koje su dostavili podnositelj zahtjeva, Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti i hrvatsko Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture. Može se revidirati ako zbog bitnih promjena pravnog ili činjeničnog stanja uvjeti za primjenjivost članka 34. Direktive 2014/25/EU više nisu ispunjeni,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Direktiva 2014/25/EU ne primjenjuje se na ugovore koje dodjeljuju naručitelji i kojima je namjena omogućivanje obavljanja sljedećih djelatnosti na državnom području Hrvatske:

— domaće usluge žurne dostave paketa,

— međunarodne usluge žurne dostave paketa,

— domaće usluge dostave neadresirane pošte.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Republici Hrvatskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 12. srpnja 2019.

Za Komisiju
Elżbieta BIEŃKOWSKA
Članica Komisije

([28]) Predmet COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S.
([29]) Vidjeti zahtjev, str. 30., prvi grafikon.
([30]) Vidjeti zahtjev, str. 28., prvi grafikon.
([31]) Vidjeti zahtjev, str. 29., prvi grafikon.