ROZHODNUTÍ

PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ KOMISE (EU) 2023/264

ze dne 18. ledna 2023

o použitelnosti článku 34 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU na zadávání zakázek na činnost související se službami řízení doručovacích služeb v Itálii

(oznámeno pod číslem C(2023) 331)

(Pouze italské znění je závazné)

(Text s významem pro EHP)

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES ([1]), a zejména na čl. 35 odst. 3 uvedené směrnice,

po konzultaci Poradního výboru pro veřejné zakázky,

vzhledem k těmto důvodům:

1. SKUTKOVÝ STAV

(1) Opatření stanovená tímto rozhodnutím jsou v souladu se stanoviskem Poradního výboru pro veřejné zakázky.

(2) Dne 19. dubna 2022 podala Italská republika (dále jen „žadatel“) žádost Komisi podle čl. 35 odst. 1 směrnice 2014/25/EU (dále jen „žádost“) jménem společnosti Poste Italiane S.p.A. Žádost splňuje formální požadavky stanovené v čl. 1 odst. 1 a příloze I prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2016/1804 ([2]).

(3) Žádost se týká určitých služeb jiných než poštovních služeb, konkrétně služeb zpracování pošty – „mailroom management“. Služby zpracování pošty jsou součástí služeb řízení doručovacích služeb, což jsou jak služby předcházející odeslání, tak následující po odeslání. Služby řízení doručovacích služeb zahrnují služby zpracování pošty, což je činnost, která je předmětem této žádosti. Společnost Poste Italiane S.p.A. je poskytovatelem poštovních služeb v Itálii a zadavatelem ve smyslu čl. 4 odst. 2 směrnice 2014/25/EU. Společnost Poste Italiane S.p.A. je jediným zadavatelem v Itálii poskytujícím poštovní služby ve smyslu čl. 13 odst. 2 písm. b) směrnice 2014/25/EU. Činnost, která je předmětem této žádosti, vykonává společnost Postel S.p.A., která je 100 % dceřinou společností společnosti Poste Italiane S.p.A.

([1]) Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 243.

([2]) Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2016/1804 ze dne 10. října 2016 o prováděcích pravidlech k článku 34 a 35 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (Úř. věst. L 275, 12.10.2016, s. 39).

(4) Žádost nebyla doprovázena odůvodněným a podloženým stanoviskem nezávislého vnitrostátního orgánu příslušného ve vztahu k dotčené činnosti, které podrobně analyzuje podmínky pro použitelnost čl. 34 odst. 1 směrnice 2014/25/EU na dotčenou činnost v souladu s odstavci 2 a 3 uvedeného článku. V souladu s bodem 1 písm. b) druhým pododstavcem přílohy IV směrnice 2014/25/EU a vzhledem k tomu, že není možné volný přístup na trh předpokládat na základě čl. 34 odst. 3 prvního pododstavce uvedené směrnice, má Komise přijmout na základě žádosti prováděcí rozhodnutí do 145 pracovních dnů.

2. **PRÁVNÍ RÁMEC**

(5) Směrnice 2014/25/EU se vztahuje na zadávání zakázek na výkon činností souvisejících s poskytováním služeb řízení doručovacích služeb uvedených v čl. 13 odst. 2 písm. c) bodě i) uvedené směrnice a ve smyslu jiných služeb než poštovních služeb uvedených v čl. 13 odst. 1 písm. b) uvedené směrnice, pokud jsou tyto služby poskytovány subjektem, který rovněž poskytuje poštovní služby ve smyslu čl. 13 odst. 2 písm. b) uvedené směrnice, a za předpokladu, že podmínky stanovené v čl. 34 odst. 1 uvedené směrnice nejsou ve vztahu k uvedeným službám splněny.

(6) Podle čl. 34 odst. 1 směrnice 2014/25/EU se zakázky, jejichž účelem je umožnit výkon činnosti, na kterou se uvedená směrnice vztahuje, uvedenou směrnicí neřídí, pokud je v členském státě, v němž se vykonává, tato činnost přímo vystavena hospodářské soutěži na trzích, na které není omezen přístup.

(7) Přímé vystavení hospodářské soutěži musí být posuzováno na základě objektivních kritérií, která zohledňují specifické vlastnosti dotčeného odvětví. Toto posouzení je však omezeno krátkými platnými lhůtami a potřebou spoléhat se na informace, které má Komise k dispozici. Tyto informace pocházejí buď z již dostupných zdrojů, nebo z údajů získaných v souvislosti s žádostí podle článku 35 směrnice 2014/25/EU a nelze je doplnit časově náročnějšími metodami, jako jsou zejména veřejné ankety u dotčených hospodářských subjektů.

(8) Přímé vystavení hospodářské soutěži na konkrétním trhu by mělo být posouzeno na základě různých kritérií, z nichž žádné není samo o sobě rozhodující.

(9) Pro účely posouzení, zda jsou příslušné subjekty vystaveny přímé hospodářské soutěži na trzích, jichž se toto rozhodnutí týká, se musí přihlížet k tržnímu podílu hlavních subjektů a stupni koncentrace těchto trhů.

3. **POSOUZENÍ**

(10) Cílem tohoto rozhodnutí je stanovit, zda je činnost, na niž se žádost vztahuje, vystavena na trzích, na které není omezen přístup ve smyslu článku 34 směrnice 2014/25/EU, takové míře hospodářské soutěže, která zajišťuje, že i v případě neexistence disciplíny při zadávání zakázek, kterou zavádějí podrobná pravidla pro zadávání zakázek stanovená ve směrnici 2014/25/EU, bude zadávání zakázek za účelem výkonu dotčené činnosti probíhat transparentním a nediskriminačním způsobem založeným na kritériích, která kupujícím umožňují určit řešení, jež je z celkového hlediska ekonomicky nejvýhodnější.

(11) Toto rozhodnutí je založeno na právní a skutkové situaci z dubna 2022, na informacích předložených žadatelem a italskými orgány a na veřejně dostupných informacích. Může být revidováno, pokud by v případě podstatných změn právní či skutkové situace došlo k tomu, že by podmínky pro použitelnost čl. 34 odst. 1 směrnice 2014/25/EU již nebyly splněny.

3.1. **Neomezený přístup na trh**

(12) Přístup na trh se považuje za neomezený, pokud dotčený členský stát provedl a uplatňuje příslušné právní akty Unie k otevření určitého odvětví nebo jeho části. Tyto právní akty jsou uvedeny v příloze III směrnice 2014/25/EU. Činnost, která je předmětem této žádosti, nespadá do oblasti působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ([3]), což je uvedeno v příloze III směrnice 2014/25/EU, neboť poskytování služeb řízení doručovacích služeb, včetně služeb zpracování pošty, se týká jiných služeb než poštovních služeb. Služby zpracování pošty se týkají činností, které jsou jasně odlišeny od prvků poštovního hodnotového řetězce (výběr, třídění, přeprava a dodávání), a i když je mohou poskytovat poskytovatelé poštovních služeb, neexistuje žádná vnitřní vazba, která by pro provádění těchto činností vyhradila nebo přímo zvýhodňovala poskytovatele poštovních služeb.

(13) Pokud v souladu s čl. 34 odst. 3 druhým pododstavcem směrnice 2014/25/EU není možné volný přístup na trh předpokládat na základě provedení příslušných právních aktů Unie, musí být prokázáno, že přístup na dotčený trh je volný právně i fakticky. Žadatel proto musí prokázat, že přístup na trh poskytování služeb řízení doručovacích služeb je volný právně i fakticky.

(14) Pokud jde o právně volný přístup na trh služeb zpracování pošty, na základě informací předložených žadatelem neexistují žádné regulační překážky, které by přístupu na tento trh bránily. Do roku 2020 museli poskytovatelé uvedených služeb požádat o akreditaci jako certifikační subjekty u Agentury pro digitální Itálii (AgID) ([4]). Po poslední revizi kodexu digitální správy již taková akreditace není zapotřebí ([5]). Poskytovatelé proto nemusí o předchozí povolení k poskytování dotčených služeb žádat ([6]).

(15) Pokud jde o fakticky volný přístup na trh služeb zpracování pošty, Komise konstatuje, že na tomto trhu panuje značná konkurence. Podle informací poskytnutých žadatelem na tomto trhu existuje vysoký stupeň roztříštěnosti, působí na něm přibližně 700 subjektů, z nichž žádný nemá podíl na trhu vyšší než 4 %, a tyto subjekty nabízejí širokou škálu produktů, které jsou vysoce zaměnitelné ([7]). Pokud jde o různé faktory ovlivňující přístup na relevantní trh, Komise dále konstatuje, že pro přístup na trh neexistují žádné technické normy nebo jiné technologické překážky ([8]). Na tomto trhu působí většinou hospodářské subjekty, které se specializují na specifické technologie nebo procesy ([9]). Neexistenci podstatných překážek pro vstup na trh potvrzuje i to, že zde již řadu let působí společnosti, které mají tržní podíl nižší než 2 % a jsou schopny se na tomto trhu udržet a konkurovat ([10]).

(16) Komise proto dospěla k závěru, že přístup na trh služeb řízení doručovacích služeb by měl být v souladu s čl. 34 odst. 3 druhým pododstavcem směrnice 2014/25/EU považován za právně i fakticky volný.

([3]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (Úř. věst. L 15, 21.1.1998, s. 14).

([4]) Kodex digitální správy byl schválen legislativním nařízením č. 82/2005, Úřední věstník č. 112 – S.O. č. 93 ze dne 16. května 2005.

([5]) Legislativní nařízení č. 76 ze dne 16. července 2020 přeměněné na zákon č. 120 ze dne 11. září 2020.

([6]) Pouze pokud je taková služba nabízena orgánům veřejné správy, je nezbytné dodržovat požadavky na kvalitu, bezpečnost a organizaci a kritéria uchovávání stanovená v pokynech „o odborné přípravě, správě a uchovávání počítačových dokumentů“ a „nařízení o kritériích pro poskytování služeb uchovávání počítačových dokumentů“. Příslušným orgánem pro monitoring dodržování těchto požadavků je v Itálii AgID.

([7]) Bod 3.1.2 žádosti.

([8]) Bod 5.3.3 žádosti.

([9]) Bod 5.3.3 žádosti.

([10]) Bod 5.3.3 žádosti.

3.2. **Posouzení z hlediska hospodářské soutěže**

3.2.1. *Vymezení relevantního produktového trhu*

(17) Ve svém předchozím rozhodnutí ([11]) Komise zjistila, že zpracování pošty poskytuje zákazníkům řešení pro vyřizování pošty v rámci dané organizace. V závislosti na příslušné poptávce se vyvíjejí řešení na míru, která zahrnují externí zajišťování individuálních činností či dokonce veškeré vyřizování pošty.

(18) Ve svém předchozím rozhodnutí ([12]) Komise zjistila, že trh služeb zpracování pošty zahrnuje všechny služby, které poskytují podporu při interním vyřizování pošty v rámci dané společnosti. Uvedené interní procesy v zájmu zvýšení efektivnosti často zajišťují externě třetí strany, které je často spojují s dalšími činnostmi, aby byla co nejlépe využita kapacita osob vykonávajících tuto činnost. Kromě služeb vyřizování pošty jsou proto poskytovány i různé kancelářské služby, jako je skenování, kopírování a telefonické služby ([13]).

(19) Služby zpracování pošty mohou být podle uvedeného rozhodnutí ([14]) poskytovány formou pronájmu zaměstnanců nebo zakázek na služby. Trh proto zahrnuje vykonávání činností ve formě zakázek na služby i pronájmu zaměstnanců ([15]).

(20) V souladu s předchozím postupem Komise a jeho uplatňováním je relevantním produktovým trhem trh služeb zpracování pošty včetně všech služeb, které poskytují podporu při interním vyřizování pošty v rámci dané společnosti ([16]).

3.2.2. *Vymezení relevantního zeměpisného trhu*

(21) Žadatel tvrdí, že trh služeb zpracování pošty má vnitrostátní rozsah ([17]). Podle žadatele je tomu tak i proto, že poštovní služby, pod něž spadají i služby zpracování pošty, jsou podle předchozí praxe Komise svým rozsahem vnitrostátní ([18]).

(22) Podle žadatele je trh služeb zpracování pošty v Itálii vnitrostátní vzhledem k samotné povaze nabízených služeb a proto, že je jako takový vymezen v příslušném právním rámci. Uchovávání dokumentů je pro veřejné orgány povinné a nabídková řízení vyhlašovaná veřejnými orgány za účelem zadání služeb zpracování pošty musí být v souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek. Podle názoru žadatele jsou tedy podmínky hospodářské soutěže na vnitrostátní úrovni považovány za homogenní ([19]).

(23) V předchozím rozhodnutí Komise ([20]), které se vztahovalo na trh s doručovacími službami týkajícími se tiskařských a balicích služeb, Komise v rámci odůvodnění vnitrostátního rozsahu relevantního trhu odkázala na otázku, zda byly uvedené služby prováděny pro potenciální, nebo již existující vnitrostátní odesílatele s cílem optimalizovat jejich interní procesy a snížit jejich náklady jako kritérium. V projednávaném případě žadatel zdůrazňuje, že hlavními zákazníky společnosti Poste Italiane jsou podniky se sídlem v Itálii, které mají v úmyslu optimalizovat své interní procesy zpracování pošty ([21]).

([11]) Prováděcí rozhodnutí Komise 2014/184/EU ze dne 2. dubna 2014 o vynětí některých služeb v poštovním odvětví v Rakousku z použití směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (Úř. věst. L 101, 4.4.2014, s. 4).

([12]) Tamtéž.

([13]) Tamtéž.

([14]) Tamtéž.

([15]) Tamtéž.

([16]) Bod 3.1.1 žádosti.

([17]) Bod 3.2 žádosti.

([18]) 10. bod odůvodnění prováděcího rozhodnutí Komise 2014/184/EU.

([19]) Bod 3.2 žádosti.

([20]) Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2016/1195 ze dne 4. července 2016 o vynětí kurýrních služeb a jiných služeb než poštovních v Polsku z použití směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (Úř. věst. L 197, 22.7.2016, s. 4).

([21]) Bod 3.2 žádosti.

(24) Komise s vymezením zeměpisného trhu navrženým žadatelem souhlasí. Vzhledem k tomu, že neexistují žádné důvody předpokládat širší nebo užší rozsah trhu, tak pro účely tohoto rozhodnutí, a aniž jsou dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, je zeměpisný trh pro služby řízení doručovacích služeb svým rozsahem vnitrostátní.

3.2.3. *Analýza trhu*

(25) S ohledem na výše uvedené vymezení trhu (tj. služby zpracování pošty), aniž jsou dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, měla společnost Poste Italiane podle žádosti ([22])v roce 2019 podíl na trhu ve výši [0–5] %, v roce 2020 [0–5] % a v roce 2021 [0–5] % ([23]).

(26) Relevantní trh je velmi roztříštěný. Na tomto trhu působí velký počet podniků, z nichž žádný nemá na trhu podíl vyšší než 4 % ([24]). To znamená, že uvedené podniky jsou schopny na společnost Poste Italiane vyvíjet značný konkurenční tlak.

(27) Faktory uvedené v 25. a 26. bodě odůvodnění by proto měly být považovány za známku přímého vystavení hospodářské soutěži.

(28) Podle žadatele jsou podmínky hospodářské soutěže pro tento soubor služeb dostatečně homogenní a vytvářejí na vnitrostátní úrovni jeden cílový trh. Podle názoru žadatele je kategorie produktů a služeb, které tvoří relevantní trh, potřeba s ohledem na jejich vlastnosti, ceny a zamýšlené účely považovat z hlediska uživatelů za vzájemně zaměnitelné. Tyto kategorie produktů a služeb spočívají v dematerializaci, jedná se o služby založené na činnostech náročných na lidské zdroje spočívajících v přípravě, skenování a vkládání údajů, o elektronickou archivaci a digitální uchovávání spočívající ve službách uchovávání elektronických dokumentů, které lze archivovat nebo uchovávat ze zákona, dodávky hardwaru a softwaru, služby integrace platforem a systémů, uchovávání fyzických archivů, služby zahrnující převzetí, přepravu a uchovávání listinných dokumentů a souborů prostřednictvím správy listinných archivů jednotlivých společností nebo skupin patřících do stejného odvětví ([25]).

(29) Komise s názorem žadatele souhlasí. Tento trh je konkurenční v tom smyslu, že uživatelé a spotřebitelé si mohou vybrat z řady produktů a služeb s podobnými vlastnostmi a dodavatel se při dodávání dotčených produktů a služeb na tomto trhu nesetkává s překážkami. Fyzická archivace je postupně nahrazována digitálními službami, které se navíc vyznačují ještě nižšími investičními náklady, zejména proto, že pro archivaci dokumentů není nutné pořizovat prostory.

(30) Italské podniky, veřejné orgány a uživatelé obecně stále více používají digitální technologie. Postupná digitalizace dokumentačních služeb zvyšuje počet dokumentů vyměňovaných prostřednictvím digitálních služeb, včetně služeb zpracování pošty ([26]).

(31) S ohledem na strukturu trhu a neexistenci regulačních překážek pro vstup na trh nebo povinností dodržovat technické normy jakéhokoli druhu Komise konstatuje, že na trh budou zřejmě vstupovat další nové subjekty. Na tomto trhu již řadu let působí podniky s podílem nižším než 2 %, které jsou schopny se na něm udržet a být konkurenceschopné. Komise podotýká, že přítomnost značného počtu hospodářských subjektů potvrzuje neexistenci podstatných překážek pro vstup na trh. Tyto faktory spolu s nízkým tržním podílem společnosti Poste Italiane potvrzují, že na společnost Poste Italiane může být vyvíjen značný konkurenční tlak a že daná činnost je přímo vystavena hospodářské soutěži.

4. **ZÁVĚR**

(32) Vzhledem k faktorům zkoumaným v 5. až 31. bodě odůvodnění lze mít za to, že podmínka přímého vystavení hospodářské soutěži stanovená v čl. 34 odst. 1 směrnice 2014/25/EU je v Itálii v případě činnosti související se službami řízení doručovacích služeb splněna.

([22]) Bod 5.2.2 žádosti.
([23]) Podíl na trhu v roce 2021 vychází z odhadů společnosti Poste Italiane.
([24]) Bod 5.2.3, tabulka 4 žádosti.
([25]) Bod 3.1.2 žádosti.
([26]) Bod 3.1.2 žádosti.

(33) Jelikož se podmínka neomezeného přístupu na trh považuje za splněnou, směrnice 2014/25/EU by se neměla použít v případě, kdy zadavatelé zadávají zakázky, které mají umožnit výkon činnosti uvedené ve 32. bodě odůvodnění tohoto rozhodnutí na území Itálie, ani v případě soutěží o návrh organizovaných za účelem výkonu takové činnosti v uvedené zeměpisné oblasti.

(34) Tímto rozhodnutím není dotčeno uplatňování pravidel Unie v oblasti hospodářské soutěže a ustanovení jiných oblastí práva Unie. Zejména kritéria a metodika používané k posouzení přímého vystavení hospodářské soutěži podle článku 34 směrnice 2014/25/EU nejsou nutně totožné s těmi, které jsou používány při posouzení podle článku 101 nebo 102 Smlouvy nebo podle nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ([27]), jak potvrdil Tribunál ([28]),

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Směrnice 2014/25/EU se nevztahuje na zadávání zakázek zadavateli, jejichž účelem je umožnit výkon činnosti související se službami řízení doručovacích služeb v Itálii.

Článek 2

Toto rozhodnutí je určeno Italské republice.

V Bruselu dne 18. ledna 2023.

Za Komisi
Thierry BRETON
člen Komise

([27]) Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (Úř. věst. L 24, 29.1.2004, s. 1).
([28]) Rozsudek Tribunálu ze dne 27. dubna 2016, *Österreichische Post AG v. Evropská komise*, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, bod 28. Viz také 44. bod odůvodnění směrnice 2014/25/EU.