DECIZII

DECIZIA DE PUNERE ÎN APLICARE (UE) 2023/264 A COMISIEI

din 18 ianuarie 2023

privind aplicabilitatea articolului 34 din Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului în cazul atribuirii contractelor pentru activitatea legată de serviciile de gestiune a serviciilor de curierat din Italia

[notificată cu numărul C(2023) 331]

(Numai textul în limba italiană este autentic)

(Text cu relevanță pentru SEE)

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 35 alineatul (3),

după consultarea Comitetului consultativ pentru achizițiile publice,

întrucât:

1. SITUAȚIA DE FAPT

(1) Măsurile prevăzute în prezenta decizie sunt conforme cu avizul Comitetului consultativ pentru achizițiile publice.

(2) La 19 aprilie 2022, Republica Italiană („solicitantul") a înaintat Comisiei o cerere în temeiul articolului 35 alineatul (1) din Directiva 2014/25/UE („cererea"), în numele Poste Italiane S.p.A. Cererea este conformă cu cerințele formale prevăzute la articolul 1 alineatul (1) din Decizia de punere în aplicare (UE) 2016/1804 ([2]) a Comisiei și în anexa I la respectiva decizie de punere în aplicare.

(3) Cererea se referă la anumite servicii, altele decât serviciile poștale, în special serviciile de gestiune a corespondenței. Serviciile de gestiune a corespondenței fac parte din serviciile de gestiune a serviciilor de curierat, care sunt servicii atât anterioare, cât și ulterioare expedierii. Serviciile de gestiune a serviciilor de curierat includ serviciile de gestiune a corespondenței, care reprezintă activitatea ce face obiectul acestei cereri. Poste Italiane S.p.A. este un prestator de servicii poștale din Italia și o entitate contractantă în sensul articolului 4 alineatul (2) din Directiva 2014/25/UE. Poste Italiane S.p.A. este singura entitate contractantă din Italia care prestează servicii poștale în sensul articolului 13 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2014/25/UE. Postel S.p.A., care este o filială deținută în proporție de 100 % de Poste Italiane S.p.A., desfășoară activitatea care face obiectul acestei cereri.

([1]) JO L 94, 28.3.2014, p. 243.

([2]) Decizia de punere în aplicare (UE) 2016/1804 a Comisiei din 10 octombrie 2016 privind normele de aplicare a articolelor 34 și 35 din Directiva 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 (JO L 275, 12.10.2016, p. 39).

(4) Cererea nu a fost însoțită de o poziție argumentată și motivată, adoptată de o autoritate națională independentă care este competentă în ceea ce privește activitatea respectivă, în care să se analizeze în detaliu condițiile de aplicabilitate a articolului 34 alineatul (1) din Directiva 2014/25/UE în ceea ce privește activitatea în cauză, în conformitate cu alineatele (2) și (3) de la articolul menționat. În conformitate cu punctul 1 litera (b) al doilea paragraf din anexa IV la Directiva 2014/25/UE, având în vedere că accesul liber la piață nu poate fi presupus în temeiul articolului 34 alineatul (3) primul paragraf din directiva respectivă, Comisia trebuie să adopte o decizie de punere în aplicare referitoare la cerere în termen de 145 de zile lucrătoare.

2. **CADRUL JURIDIC**

(5) Directiva 2014/25/UE se aplică în cazul atribuirii contractelor pentru desfășurarea de activități legate de prestarea de servicii de gestiune a serviciilor de curierat, menționate la articolul 13 alineatul (2) litera (c) punctul (i) din directiva respectivă, și în sensul altor servicii în afara celor poștale, menționate la articolul 13 alineatul (1) litera (b) din directiva respectivă, cu condiția ca serviciile în cauză să fie furnizate de o entitate care furnizează și servicii poștale în sensul articolului 13 alineatul (2) litera (b) din directiva respectivă și în cazul în care condițiile prevăzute la articolul 34 alineatul (1) din directiva respectivă nu sunt îndeplinite în ceea ce privește serviciile respective.

(6) În temeiul articolului 34 alineatul (1) din Directiva 2014/25/UE, contractele destinate să permită desfășurarea unei activități care intră sub incidența directivei nu fac obiectul respectivei directive dacă, în statul membru în care este desfășurată, activitatea este expusă direct concurenței pe piețe la care accesul nu este restricționat.

(7) Expunerea directă la concurență trebuie evaluată pe baza unor criterii obiective, ținându-se seama de caracteristicile specifice ale sectorului în cauză. Evaluarea respectivă este însă limitată de termenele scurte aplicabile și de necesitatea de a se baza pe informațiile de care dispune Comisia. Aceste informații provin fie din surse deja disponibile, fie din informațiile obținute în contextul cererii formulate în temeiul articolului 35 din Directiva 2014/25/UE și nu pot fi completate de metode care ar necesita mai mult timp, inclusiv, în special, de anchete publice vizându-i pe operatorii economici în cauză.

(8) Expunerea directă la concurență pe o anumită piață ar trebui evaluată pe baza mai multor criterii, dintre care niciunul nu este decisiv în sine.

(9) Pentru a evalua măsura în care operatorii în cauză sunt supuși concurenței directe pe piețele care fac obiectul prezentei decizii, trebuie să se țină seama de cota de piață a principalilor operatori și de gradul de concentrare al piețelor respective.

3. **EVALUAREA**

(10) Scopul prezentei decizii este de a stabili dacă activitatea la care se referă cererea este expusă, pe piețe la care accesul nu este restricționat în sensul articolului 34 din Directiva 2014/25/UE, unui nivel de concurență care asigură, chiar și în absența disciplinei achizițiilor publice impuse de normele detaliate privind achizițiile publice stabilite de Directiva 2014/25/UE, că achizițiile publice necesare pentru desfășurarea activității respective vor fi efectuate în mod transparent și nediscriminatoriu, pe baza unor criterii care să permită achizitorilor să identifice soluția cea mai avantajoasă, în ansamblu, din punct de vedere economic.

(11) Prezenta decizie se bazează pe situația de drept și de fapt din aprilie 2022 și pe informațiile prezentate de solicitant, de autoritățile din Italia, precum și pe informațiile aflate la dispoziția publicului. Aceasta poate fi revizuită dacă, în urma unor modificări semnificative ale situației de drept sau de fapt, condițiile de aplicabilitate a articolului 34 alineatul (1) din Directiva 2014/25/UE nu mai sunt îndeplinite.

3.1. **Accesul nerestricționat la piață**

(12) Accesul la o piață se consideră a fi nerestricționat în cazul în care statul membru vizat a implementat și a aplicat actele juridice relevante ale Uniunii referitoare la deschiderea unui anumit sector sau a unei părți a acestuia. Aceste acte juridice sunt enumerate în anexa III la Directiva 2014/25/UE. Activitatea care face obiectul acestei cereri nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului ([3]), care este inclusă pe lista din anexa III la Directiva 2014/25/UE, deoarece prestarea de servicii de gestiune a serviciilor de curierat, care includ serviciile de gestiune a corespondenței, se referă la alte servicii în afara celor poștale. Serviciile de gestiune a corespondenței se referă la activități care se disting în mod clar de elementele lanțului valoric poștal (ridicare, triere, transport, distribuire) și, deși pot fi furnizate de prestatorii de servicii poștale, nu există nicio legătură intrinsecă prin care realizarea acestor activități să fie rezervată prestatorilor de servicii poștale sau prin care aceștia să fie favorizați în mod direct pentru realizarea acestor activități.

(13) În cazul în care nu se poate presupune accesul liber la o anumită piață pe baza punerii în aplicare a legislației corespunzătoare a Uniunii, trebuie să se demonstreze că accesul la piața respectivă este liber de fapt și de drept, în conformitate cu articolul 34 alineatul (3) al doilea paragraf din Directiva 2014/25/UE. Prin urmare, solicitantul trebuie să demonstreze că accesul pe piață pentru prestarea de servicii de gestiune a serviciilor de curierat este liber de drept și de fapt.

(14) În ceea ce privește accesul liber de drept pe piața serviciilor de gestiune a corespondenței și pe baza informațiilor transmise de solicitant, nu există bariere de reglementare care să împiedice accesul pe această piață. Până în 2020, prestatorii acestor servicii trebuiau să solicite acreditarea ca organisme de certificare la Agenția pentru Italia Digitală (AgID) ([4]). În urma celei mai recente revizuiri a Codului guvernanței digitale ([5]), o astfel de acreditare nu mai este necesară. Prin urmare, nu este necesar ca prestatorii să solicite autorizarea prealabilă pentru prestarea serviciilor în cauză ([6]).

(15) În ceea ce privește accesul liber de fapt pe piața serviciilor de gestiune a corespondenței, Comisia remarcă faptul că piața este caracterizată de o concurență semnificativă. Potrivit informațiilor furnizate de solicitant, există un grad ridicat de fragmentare, existând aproximativ 700 de operatori, dintre care niciunul nu deține o cotă de piață mai mare de 4 % și care oferă o gamă largă de produse care sunt foarte ușor substituibile ([7]). În plus, în ceea ce privește diferiții factori care influențează accesul pe piața relevantă, Comisia remarcă faptul că nu există standarde tehnice sau alte bariere tehnologice în calea accesului pe piață ([8]). Piața este caracterizată în cea mai mare parte de operatori specializați în anumite tehnologii sau procese ([9]). Absența unor bariere substanțiale la intrarea pe piață este, de asemenea, confirmată de faptul că societățile cu o cotă de piață mai mică de 2 % își desfășoară activitatea pe piață de mai mulți ani și sunt în măsură să rămână pe piață și să fie competitive ([10]).

(16) Prin urmare, Comisia concluzionează că accesul pe piața serviciilor de gestiune a serviciilor de curierat trebuie să fie considerat liber de drept și de fapt în conformitate cu articolul 34 alineatul (3) al doilea paragraf din Directiva 2014/25/UE.

([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]) Codul guvernanței digitale a fost aprobat prin Decretul legislativ nr. 82/2005, Monitorul Oficial, nr. 112-S.O. nr. 93 din 16 mai 2005.

([5]) În temeiul Decretului-lege nr. 76 din 16 iulie 2020, convertit în Legea nr. 120 din 11 septembrie 2020.

([6]) Numai în cazul în care un astfel de serviciu este oferit administrațiilor publice, este necesar să se respecte cerințele de calitate, siguranță și organizare, precum și criteriile de conservare stabilite în orientările „privind formarea, gestionarea și stocarea documentelor informatice” și în „Regulamentul privind criteriile pentru furnizarea de servicii de păstrare a documentelor informatice”. AgID este autoritatea competentă din Italia pentru monitorizarea respectării acestor cerințe.

([7]) Punctul 3.1.2 din cerere.

([8]) Punctul 5.3.3 din cerere.

([9]) Punctul 5.3.3 din cerere.

([10]) Punctul 5.3.3 din cerere.

3.2. **Evaluarea concurenței**

3.2.1. *Definiția pieței relevante a produsului*

(17) În decizia sa anterioară ([11]), Comisia a constatat că gestiunea corespondenței oferă clienților o soluție pentru prelucrarea corespondenței în cadrul unei organizații. În funcție de cerere, sunt elaborate soluții personalizate care includ externalizarea anumitor activități sau chiar a tuturor operațiunilor de prelucrare a corespondenței.

(18) În decizia sa anterioară ([12]), Comisia a constatat că piața serviciilor de gestiune a corespondenței include toate serviciile care oferă sprijin în ceea ce privește prelucrarea corespondenței interne în cadrul unei întreprinderi. Aceste procese interne sunt adesea externalizate către terți, în scopul de a mări eficiența, și, de multe ori, terții respectivi combină aceste procese cu activități suplimentare, în scopul de a utiliza capacitatea persoanelor care efectuează această activitate în cea mai mare măsură posibilă. Acesta este motivul pentru care diverse servicii de birotică, precum scanarea, copierea și serviciile de telefonie, sunt furnizate în plus față de serviciile de prelucrare a corespondenței ([13]).

(19) În conformitate cu această decizie ([14]), serviciile de gestiune a corespondenței pot fi prestate pe baza unor contracte de leasing de personal sau de prestări servicii. Prin urmare, piața include desfășurarea de activități pe baza unor contracte de prestări servicii, precum și de leasing de personal ([15]).

(20) În conformitate cu practica decizională anterioară a Comisiei și cu cererea, piața relevantă a produsului este piața serviciilor de gestiune a corespondenței, inclusiv toate serviciile care oferă sprijin în ceea ce privește prelucrarea corespondenței interne în cadrul unei întreprinderi ([16]).

3.2.2. *Definiția pieței geografice relevante*

(21) Solicitantul susține că piața serviciilor de gestiune a corespondenței are o dimensiune națională ([17]). Potrivit solicitantului, acest lucru se datorează și faptului că serviciile poștale la care este atașat serviciul de gestiune a corespondenței au o dimensiune națională, conform practicii decizionale anterioare a Comisiei ([18]).

(22) Conform solicitantului, piața serviciilor de gestiune a corespondenței din Italia are o dimensiune națională prin însăși natura serviciilor oferite și deoarece este definită ca atare în cadrul juridic relevant. Autoritățile publice au obligația de a păstra documentele, iar procedurile de atribuire a contractelor de servicii de gestiune a corespondenței lansate de autoritățile publice trebuie să respecte normele privind achizițiile publice. Prin urmare, în opinia solicitantului, condițiile de concurență sunt considerate omogene la nivel național ([19]).

(23) În decizia anterioară a Comisiei ([20]) referitoare la piața serviciilor de livrare pentru serviciile de imprimare și de ambalare, pentru a justifica dimensiunea națională a pieței relevante, Comisia a menționat drept criteriu dacă aceste servicii sunt efectuate pentru expeditori naționali efectivi sau potențiali în vederea optimizării proceselor interne și a reducerii costurilor. În cazul de față, solicitantul subliniază că principalii clienți ai Poste Italiane sunt întreprinderi de pe teritoriul Italiei, care intenționează să își optimizeze procesele de gestionare a corespondenței interne ([21]).

([11]) Decizia de punere în aplicare 2014/184/UE a Comisiei din 2 aprilie 2014 privind scutirea anumitor servicii din sectorul poștal din Austria 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 101, 4.4.2014, p. 4).
([12]) Ibidem.
([13]) Ibidem.
([14]) Ibidem.
([15]) Ibidem.
([16]) Punctul 3.1.1 din cerere.
([17]) Punctul 3.2 din cerere.
([18]) Considerentul 10 din Decizia de punere în aplicare 2014/184/UE a Comisiei.
([19]) Punctul 3.2 din cerere.
([20]) Decizia de punere în aplicare (UE) 2016/1195 a Comisiei din 4 iulie 2016 privind scutirea serviciilor de curierat și a altor servicii în afara celor poștale din Polonia 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 (JO L 197, 22.7.2016, p. 4).
([21]) Punctul 3.2 din cerere.

(24) Comisia este de acord cu definiția pieței geografice propusă de solicitant. Având în vedere că nu există niciun motiv să se presupună o acoperire mai largă sau mai restrânsă a pieței, în sensul prezentei decizii, și fără a aduce atingere legislației concurenței, piața geografică pentru serviciile de gestiune a serviciilor de curierat are o dimensiune națională.

3.2.3. *Analiza pieței*

(25) Având în vedere definiția pieței de mai sus (și anume pentru serviciile de gestiune a corespondenței), care nu aduce atingere legislației concurenței, Poste Italiane deținea, conform cererii ([22]), o cotă de piață de [0-5] % în 2019, de [0-5] % în 2020 și de [0-5] % în 2021 ([23]).

(26) Piața relevantă este foarte fragmentată. Pe această piață sunt active un număr mare de întreprinderi, dintre care niciuna nu are o cotă de piață mai mare de 4 % ([24]). Prin urmare, aceste întreprinderi sunt în măsură să exercite o presiune concurențială semnificativă asupra Poste Italiane.

(27) În consecință, factorii enumerați în considerentele 25 și 26 ar trebui să fie considerați un indiciu al expunerii directe la concurență.

(28) Potrivit solicitantului, condițiile concurențiale pentru acest set de servicii sunt suficient de omogene, creând o piață-țintă unică la nivel național. În opinia solicitantului, categoriile de produse și de servicii care constituie piața relevantă trebuie considerate interschimbabile pentru utilizatori, având în vedere caracteristicile, prețurile și destinația acestora. Categoriile de produse și de servicii vizează dematerializarea, și anume serviciile bazate pe activități efectuate „cu utilizarea intensivă a resurselor umane" în ceea ce privește pregătirea, scanarea și introducerea datelor, arhivarea electronică și stocarea digitală în cazul serviciilor care implică stocarea de documente electronice a căror arhivare sau stocare este permisă prin lege, materialele hardware și software, serviciile de integrare a platformelor și a sistemelor, păstrarea arhivelor fizice, serviciile care implică preluarea, transportul și stocarea documentelor și a dosarelor pe suport de hârtie prin gestionarea depozitelor de hârtie ale unor societăți sau ale unor grupuri care aparțin aceluiași sector ([25]).

(29) Comisia este de acord cu punctul de vedere al solicitantului. Piața este competitivă, în sensul că utilizatorii și consumatorii pot alege între mai multe produse și servicii cu caracteristici similare, iar prestatorul nu se confruntă cu obstacole atunci când furnizează produsele și serviciile în cauză pe această piață. Arhivarea fizică este înlocuită treptat de serviciile digitale, care, în plus, sunt caracterizate de costuri de investiții și mai mici, în principal datorită faptului că nu este necesară achiziționarea de depozite pentru arhivarea documentelor.

(30) Utilizarea tehnologiilor digitale de către întreprinderile, autoritățile publice și, în general, utilizatorii din Italia se bucură de o creștere constantă. Digitalizarea progresivă a serviciilor legate de documente a condus la creșterea numărului de documente schimbate prin intermediul serviciilor digitale, inclusiv al serviciului de gestiune a corespondenței ([26]).

(31) Având în vedere structura pieței și absența barierelor de reglementare la intrarea pe piață sau a obligațiilor de a respecta standardele tehnice de orice tip, Comisia remarcă posibilitatea ca pe piață să mai intre și alți nou-veniți. Pe piață sunt prezente întreprinderi cu o cotă de piață mai mică de 2 %, care sunt active, își desfășoară activitatea de mai mulți ani și sunt în măsură să rămână pe piață și să fie competitive. Comisia remarcă faptul că prezența unui număr considerabil de operatori confirmă absența unor bariere substanțiale la intrarea pe piață. Acești factori, împreună cu cota de piață scăzută deținută de Poste Italiane, confirmă faptul că se poate exercita o presiune concurențială semnificativă asupra Poste Italiane și că activitatea este expusă direct concurenței.

4. **CONCLUZIE**

(32) Având în vedere factorii examinați în considerentele 5-31, condiția expunerii directe la concurență, prevăzută la articolul 34 alineatul (1) din Directiva 2014/25/UE, trebuie considerată ca fiind îndeplinită în Italia cu privire la activitatea legată de serviciile de gestiune a serviciilor de curierat.

([22]) Punctul 5.2.2 din cerere.
([23]) Cota de piață pentru 2021 se bazează pe estimările Poste Italiane.
([24]) Punctul 5.2.3 tabelul 4 din cerere.
([25]) Punctul 3.1.2 din cerere.
([26]) Punctul 3.1.2 din cerere.

(33) Condiția privind accesul nerestricționat pe piață fiind considerată îndeplinită, rezultă că Directiva 2014/25/UE nu trebuie să se aplice nici când entitățile contractante atribuie contracte destinate să permită desfășurarea, în Italia, a activității menționate în considerentul 32 din prezenta decizie, nici când se organizează concursuri de proiecte în vederea desfășurării unei astfel de activități în zona geografică respectivă.

(34) Prezenta decizie nu aduce atingere aplicării normelor Uniunii în materie de concurență și a dispozițiilor din alte domenii ale legislației Uniunii. În special, criteriile și metodologia utilizate pentru evaluarea expunerii directe la concurență în temeiul articolului 34 din Directiva 2014/25/UE nu sunt neapărat identice cu cele utilizate pentru efectuarea unei evaluări în temeiul articolului 101 sau al articolului 102 din Tratat ori în temeiul Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului ([27]), după cum a confirmat Tribunalul Uniunii Europene ([28]),

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Directiva 2014/25/UE nu se aplică în cazul atribuirii de către entitățile contractante a contractelor destinate să permită desfășurarea activității legate de serviciile de gestiune a serviciilor de curierat în Italia.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Republicii Italiene.

Adoptată la Bruxelles, 18 ianuarie 2023.

Pentru Comisie
Thierry BRETON
Membru al Comisiei

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

([28]) Hotărârea Tribunalului din 27 aprilie 2016, Österreichische Post AG/Comisia, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, punctul 28. A se vedea, de asemenea, Directiva 2014/25/UE, considerentul 44.