SKLEPI

IZVEDBENI SKLEP KOMISIJE (EU) 2023/264

z dne 18. januarja 2023

o uporabi člena 34 Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta za oddajo javnih naročil za dejavnost v zvezi s storitvami obdelave pošte v Italiji

(notificirano pod dokumentarno številko C(2023) 331)

(Besedilo v italijanskem jeziku je edino verodostojno)

(Besedilo velja za EGP)

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES ([1]) in zlasti člena 35(3) Direktive,

po posvetovanju s Svetovalnim odborom za javna naročila,

ob upoštevanju naslednjega:

1. DEJSTVA

(1) Ukrepi iz tega sklepa so skladni z mnenjem Svetovalnega odbora za javna naročila.

(2) Italijanska republika (v nadaljnjem besedilu: prijavitelj) je 19. aprila 2022 v imenu Poste Italiane S.p.A. predložila zahtevek v skladu s členom 35(1) Direktive 2014/25/EU (v nadaljnjem besedilu: zahtevek). Zahtevek izpolnjuje formalne zahteve iz člena 1(1) Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2016/1804 ([2]) in Priloge I k navedenemu izvedenemu sklepu.

(3) Zahtevek se nanaša na nekatere storitve, različne od poštnih storitev, zlasti na storitve vložišča. Storitve vložišča so del storitev obdelave pošte, ki se izvajajo pred pošiljanjem in po njem. Storitve obdelave pošte vključujejo storitve vložišča, ki so dejavnost, na katero se nanaša ta zahtevek. Poste Italiane S.p.A. je izvajalec poštnih storitev v Italiji in naročnik v smislu člena 4(2) Direktive 2014/25/EU. Poste Italiane S.p.A. je edini naročnik v Italiji, ki zagotavlja poštne storitve v smislu člena 13(2), točka (b), Direktive 2014/25/EU. Družba Postel S.p.A., ki je odvisna družba v 100-odstotni lasti Poste Italiane S.p.A., opravlja dejavnost, na katero se nanaša ta zahtevek.

([1]) UL L 94, 28.3.2014, str. 243.

([2]) Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2016/1804 z dne 10. oktobra 2016 o podrobnih pravilih za uporabo člena 34 in 35 Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL L 275, 12.10.2016, str. 39).

(4) Zahtevku ni bilo priloženo obrazloženo in utemeljeno mnenje, ki ga sprejme neodvisni nacionalni organ, pristojen za zadevno dejavnost, in v katerem je temeljito analiziran pogoj za uporabo člena 34(1) Direktive 2014/25/EU za zadevno dejavnost v skladu z odstavkoma 2 in 3 navedenega člena. V skladu s točko 1(b), drugi pododstavek, Priloge IV k Direktivi 2014/25/EU mora Komisija, ker prostega dostopa do trga ni mogoče predpostavljati na podlagi člena 34(3), prvi pododstavek, navedene direktive, izvedbeni sklep o zahtevku sprejeti v 145 delovnih dneh.

2. **PRAVNI OKVIR**

(5) Direktiva 2014/25/EU se uporablja za oddajo javnih naročil za opravljanje dejavnosti v zvezi z zagotavljanjem storitev obdelave pošte iz člena 13(2), točka (c)(i), navedene direktive in v smislu storitev, različnih od poštnih storitev, iz člena 13(1), točka (b), navedene direktive, pod pogojem, da take storitve opravlja naročnik, ki opravlja tudi poštne storitve v smislu člena 13(2), točka (b), navedene direktive, in da pogoji iz člena 34(1) navedene direktive niso izpolnjeni v zvezi z navedenimi storitvami.

(6) Člen 34(1) Direktive 2014/25/EU določa, da se navedena direktiva ne uporablja za javna naročila, katerih namen je omogočiti opravljanje ene od dejavnosti, za katere velja navedena direktiva, če je v državi članici, v kateri se dejavnost opravlja, ta dejavnost neposredno izpostavljena konkurenci na trgih, do katerih dostop ni omejen.

(7) Neposredno izpostavljenost konkurenci je treba oceniti na podlagi objektivnih meril ob upoštevanju posebnih značilnosti zadevnega sektorja. Vendar to oceno otežujejo kratki roki, ki jih je treba spoštovati, in dejstvo, da mora temeljiti na informacijah, ki so na voljo Komisiji. Navedene informacije morajo izvirati bodisi iz že razpoložljivih virov bodisi iz informacij, pridobljenih v okviru zahtevka na podlagi člena 35 Direktive 2014/25/EU, in jih ni mogoče dopolniti z bolj zamudnimi metodami, vključno zlasti z javnimi preiskavami zadevnih gospodarskih subjektov.

(8) Neposredno izpostavljenost konkurenci na določenem trgu je treba oceniti na podlagi različnih meril, od katerih ni nobeno samo po sebi odločilno.

(9) Za oceno, ali so zadevni gospodarski subjekti izpostavljeni neposredni konkurenci na trgih, ki jih zadeva ta sklep, se upoštevata tržni delež glavnih udeležencev in stopnja koncentracije na teh trgih.

3. **OCENA**

(10) Cilj tega sklepa je ugotoviti, ali je dejavnost, na katero se nanaša zahtevek, na trgih, do katerih dostop ni omejen v smislu člena 34 Direktive 2014/25/EU, izpostavljena stopnji konkurence, ki tudi ob odsotnosti discipline javnega naročanja, dosežene s podrobnimi pravili o javnem naročanju, določenimi v Direktivi 2014/25/EU, zagotavlja pregledno in nediskriminatorno izvajanje javnih naročil za opravljanje zadevne dejavnosti na podlagi meril, ki naročnikom omogočajo ugotoviti, katera rešitev je v celoti ekonomsko najugodnejša.

(11) Ta sklep temelji na pravnem in dejanskem stanju aprila 2022 ter informacijah, ki so jih predložili prijavitelj in organi Italije, in javno dostopnih informacijah. Sklep se lahko spremeni, če bi pomembne spremembe pravnega ali dejanskega stanja pomenile, da pogoji za uporabo člena 34(1) Direktive 2014/25/EU niso več izpolnjeni.

3.1 **Neomejen dostop do trga**

(12) Dostop do trga se šteje za neomejen, če je zadevna država članica prenesla in uporablja ustrezne pravne akte Unije o odprtju določenega sektorja ali njegovega dela za konkurenco. Ti pravni akti so navedeni v Prilogi III k Direktivi 2014/25/EU. Dejavnost, na katero se nanaša ta zahtevek, ne spada na področje uporabe Direktive 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta ([3]), ki je navedena v Prilogi III k Direktivi 2014/25/EU, saj se zagotavljanje storitev obdelave pošte, vključno s storitvami vložišča, nanaša na storitve, različne od poštnih storitev. Storitve vložišča se nanašajo na dejavnosti, ki se jasno razlikujejo od elementov poštne vrednostne verige (sprejem, usmerjanje, prevoz in dostava), in čeprav jih lahko opravljajo izvajalci poštnih storitev, te dejavnosti niso neločljivo povezane z njimi, da bi jih lahko opravljali le oni ali bi imeli pri tem neposredno prednost.

(13) Kadar ni mogoče predpostavljati prostega dostopa do danega trga na podlagi izvajanja ustrezne zakonodaje Unije, je treba dokazati, da je dostop do zadevnega trga pravno in dejansko prost v skladu s členom 34(3), drugi pododstavek, Direktive 2014/25/EU. Zato mora prijavitelj dokazati, da je dostop do trga za zagotavljanje storitev obdelave pošte pravno in dejansko prost.

(14) Kar zadeva pravno prost dostop do trga storitev vložišča in ob upoštevanju informacij, ki jih je predložil prijavitelj, ni regulativnih ovir za dostop do navedenega trga. Izvajalci navedenih storitev so morali do leta 2020 za akreditacijo za certifikacijske organe zaprositi Agencijo za digitalno Italijo (AgID) ([4]). Po najnovejši reviziji zakonika o digitalni upravi taka akreditacija ni več potrebna ([5]). Zato izvajalcem ni treba zaprositi za predhodno odobritev za izvajanje zadevnih storitev ([6]).

(15) Kar zadeva dejansko prost dostop do trga storitev vložišča, Komisija ugotavlja, da je za trg značilna znatna konkurenca. Na podlagi informacij, ki jih je predložil prijavitelj, je stopnja razdrobljenosti visoka, saj je na trgu prisotnih približno 700 gospodarskih subjektov, pri čemer tržni delež nobenega ne presega 4 % in vsi ponujajo širok nabor proizvodov, ki so zelo zamenljivi ([7]). Poleg tega Komisija ugotavlja, da glede na različne dejavnike, ki vplivajo na dostop do zadevnega trga, ne obstajajo nobeni tehnični standardi ali druge tehnološke ovire za dostop do trga ([8]). Za trg so večinoma značilni gospodarski subjekti, ki so specializirani za določene tehnologije ali postopke ([9]). Neobstoj znatnih ovir za vstop potrjuje tudi dejstvo, da na trgu že leta poslujejo družbe z manj kot 2-odstotnim tržnim deležem ter lahko ostanejo na njem in so konkurenčne ([10]).

(16) Komisija zato ugotavlja, da bi bilo treba dostop do trga storitev obdelave pošte šteti za pravno in dejansko prost v skladu s členom 34(3), drugi pododstavek, Direktive 2014/25/EU.

([3]) Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve (UL L 15, 21.1.1998, str. 14).

([4]) Zakonik o digitalni upravi je bil odobren z zakonodajnim odlokom št. 82/2005, Uradni list, št. 112-S.O. št. 93, z dne 16. maja 2005.

([5]) Na podlagi zakonskega odloka št. 76 z dne 16. julija 2020, ki je bil preoblikovan v zakon št. 120 z dne 11. septembra 2020.

([6]) Le če se taka storitev izvaja za javne uprave, mora izpolnjevati zahteve glede kakovosti, varnosti in organizacije ter merila za zaščito, ki so določena v smernicah za „pripravo, shranjevanje in upravljanje računalniških dokumentov“ in „uredbi o merilih za zagotavljanje storitev za hrambo računalniških dokumentov“. Agencija za digitalno Italijo je pristojni organ v Italiji za spremljanje skladnosti s temi zahtevami.

([7]) Zahtevek, točka 3.1.2.

([8]) Zahtevek, točka 5.3.3.

([9]) Zahtevek, točka 5.3.3.

([10]) Zahtevek, točka 5.3.3.

3.2 **Presoja konkurence**

3.2.1 *Opredelitev upoštevnega proizvodnega trga*

(17) Komisija je v svojem prejšnjem sklepu ([11]) ugotovila, da storitve vložišča potrošnikom omogočajo rešitev za obdelavo pošte znotraj organizacije. Glede na zadevno povpraševanje se pripravijo prilagojene rešitve, ki vključujejo oddajo posameznih dejavnosti ali celo celotne obdelave pošte podizvajalcem.

(18) Komisija je v svojem prejšnjem sklepu ([12]) ugotovila, da trg za storitve vložišča vključuje vse storitve, ki nudijo podporo v zvezi z obdelavo notranje pošte v podjetju. Navedeni notranji postopki se zaradi povečanja učinkovitosti pogosto oddajo v podizvajanje tretjim osebam, ki jih pogosto združujejo z dodatnimi dejavnostmi, da bi v čim večji meri izkoristile zmogljivost oseb, ki izvajajo navedeno dejavnost. Zato se poleg storitev obdelave pošte ponujajo tudi različne pisarniške storitve, kot so skeniranje, kopiranje in telefonske storitve ([13]).

(19) Storitve vložišča se lahko v skladu s tem sklepom ([14]) zagotavljajo v obliki najema osebja ali pogodb o izvajanju storitev. Zato trg zajema izvajanje dejavnosti v obliki pogodb o izvajanju storitev in najema osebja ([15]).

(20) V skladu s preteklo prakso Komisije in uporabo je upoštevni proizvodni trg trg za storitve vložišča, ki vključujejo vse storitve za zagotavljanje podpore v zvezi z obdelavo notranje pošte v podjetju ([16]).

3.2.2 *Opredelitev upoštevnega geografskega trga*

(21) Prijavitelj trdi, da je trg storitev vložišča po obsegu nacionalen ([17]). Po navedbah prijavitelja je vzrok za to tudi dejstvo, da imajo v skladu s preteklo prakso Komisije ([18]) poštne storitve, s katerimi je povezana storitev vložišča, nacionalno razsežnost.

(22) Po navedbah prijavitelja je trg za storitve vložišča v Italiji po obsegu nacionalen, ker je taka sama narava ponujenih storitev in ker je trg kot tak opredeljen v zadevnem pravnem okviru. Hranjenje dokumentov je obvezno za javne organe, razpisni postopki, ki jih javni organi začnejo za oddajo javnega naročila za storitve vložišča, pa morajo biti v skladu s pravili o javnem naročanju. Zato se konkurenčni pogoji po mnenju prijavitelja štejejo za homogene na nacionalni ravni ([19]).

(23) Komisija se je v svojem prejšnjem sklepu ([20]) v zvezi s trgom za storitve tiskanja in pakiranja pošiljk pri utemeljevanju nacionalnega obsega upoštevnega trga sklicevala na vprašanje, ali so bile navedene storitve opravljene za potencialne ali dejanske nacionalne pošiljatelje z namenom optimiziranja njihovih notranjih postopkov in znižanja njihovih stroškov. Prijavitelj v tej zadevi poudarja, da so glavne stranke družbe Poste Italiane podjetja s sedežem v Italiji, ki nameravajo optimizirati svoje postopke upravljanja notranje pošte ([21]).

([11]) Izvedbeni sklep Komisije 2014/184/EU z dne 2. aprila 2014 o izvzetju nekaterih storitev v poštnem sektorju v Avstriji iz uporabe Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL L 101, 4.4.2014, str. 4).

([12]) Prav tam.

([13]) Prav tam.

([14]) Prav tam.

([15]) Prav tam.

([16]) Zahtevek, točka 3.1.1.

([17]) Zahtevek, točka 3.2.

([18]) Izvedbeni sklep Komisije 2014/184/EU, uvodna izjava 10.

([19]) Zahtevek, točka 3.2.

([20]) Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2016/1195 z dne 4. julija 2016 o izvzetju kurirskih storitev in storitev, različnih od poštnih storitev, na Poljskem iz uporabe Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL L 197, 22.7.2016, str. 4).

([21]) Zahtevek, točka 3.2.

(24) Komisija se strinja z opredelitvijo geografskega trga, ki jo je predlagal prijavitelj. Glede na to, da ni razlogov za domneve o širšem ali ožjem obsegu trga, je za namene tega sklepa in brez poseganja v konkurenčno pravo geografski trg za storitve obdelave pošte po obsegu nacionalen.

3.2.3 *Tržna analiza*

(25) Ob upoštevanju zgoraj navedene opredelitve trga (tj. za storitve vložišča), ki ne posega v konkurenčno pravo, je imela družba Poste Italiane po navedbah v zahtevku ([22]) tržni delež v višini [0–5 %] leta 2019, [0–5 %] leta 2020 in [0–5 %] leta 2021 ([23]).

(26) Upoštevni trg je zelo razdrobljen. Na tem trgu posluje veliko število podjetij, nobeno od njih pa nima več kot 4-odstotnega tržnega deleža ([24]). To pomeni, da lahko navedena podjetja na družbo Poste Italiane izvajajo precejšen konkurenčni pritisk.

(27) Zato je treba dejavnike, navedene v uvodnih izjavah 25 in 26, šteti za znak neposredne izpostavljenosti konkurenci.

(28) Po navedbah prijavitelja so konkurenčni pogoji za ta sklop storitev dovolj homogeni in tvorijo enotni ciljni trg na nacionalni ravni. Po mnenju prijavitelja je treba kategorije proizvodov in storitev, ki so del upoštevnega trga, šteti za zamenljive z vidika uporabnikov glede na značilnosti, cene in predvidene namene teh proizvodov in storitev. Kategorije proizvodov in storitev se nanašajo na dematerializacijo, v kar spadajo storitve, ki v „veliki meri temeljijo na človeškem delu“ ter zajemajo dejavnosti priprave, skeniranja in vnosa podatkov, storitve, ki se nanašajo na elektronsko arhiviranje in digitalno shranjevanje ter vključujejo shranjevanje elektronskih dokumentov, ki se lahko arhivirajo ali hranijo po zakonu, dobavo strojne in programske opreme, storitve za povezovanje platform in sistemov ter hranjenje fizičnih arhivov, ki se nanaša na storitve, ki vključujejo prevzem, prevoz in shranjevanje papirnih dokumentov in kartotek z upravljanjem papirnih arhivov posameznih podjetij ali skupin iz istega sektorja ([25]).

(29) Komisija se strinja z mnenjem prijavitelja. Trg je konkurenčen, saj lahko uporabniki in potrošniki izbirajo med številnimi proizvodi in storitvami s podobnimi značilnostmi, dobavitelj pa neovirano dobavlja zadevne proizvode in storitve na tem trgu. Fizično arhiviranje postopoma nadomeščajo digitalne storitve, za katere so poleg tega značilni še nižji stroški naložb, predvsem zato, ker za njihovo izvajanje ni treba pridobiti prostorov za arhiviranje dokumentov.

(30) Uporaba digitalnih tehnologij med italijanskimi podjetji, javnimi organi in uporabniki na splošno stalno narašča. Z vse večjo digitalizacijo dokumentnih storitev se je povečalo število dokumentov, ki se izmenjujejo prek digitalnih storitev, vključno s storitvami vložišča ([26]).

(31) Glede na strukturo trga in neobstoj regulativnih ovir za vstop ali obveznosti v zvezi z izpolnjevanjem kakršnih koli tehničnih standardov Komisija ugotavlja, da lahko na trg vstopijo dodatni novi ponudniki. Trg zajema podjetja z manj kot 2-odstotnim deležem, ki že leta aktivno poslujejo na trgu ter lahko ostanejo na njem in so konkurenčna. Komisija ugotavlja, da prisotnost znatnega števila gospodarskih subjektov potrjuje neobstoj precejšnjih ovir za vstop na trg. Ti dejavniki skupaj z majhnim tržnim deležem družbe Poste Italiane na trgu potrjujejo dejstvo, da lahko za družbo Poste Italiane pomenijo znaten konkurenčni pritisk in da je dejavnost neposredno izpostavljena konkurenci.

4. **SKLEPNA UGOTOVITEV**

(32) Glede na dejavnike, preučene v uvodnih izjavah 5 do 31, bi bilo treba šteti, da je pogoj neposredne izpostavljenosti konkurenci iz člena 34(1) Direktive 2014/25/EU v Italiji izpolnjen za dejavnost v zvezi s storitvami obdelave pošte.

([22]) Zahtevek, točka 5.2.2.
([23]) Tržni delež za leto 2021 temelji na ocenah družbe Poste Italiane.
([24]) Zahtevek, točka 5.2.3, preglednica 4.
([25]) Zahtevek, točka 3.1.2.
([26]) Zahtevek, točka 3.1.2.

(33) Ker se šteje, da je pogoj neomejenega dostopa do trga izpolnjen, se Direktiva 2014/25/EU ne bi smela uporabljati, če naročniki oddajajo javna naročila, katerih namen je omogočiti izvajanje dejavnosti iz uvodne izjave 32 tega sklepa v Italiji, ali če so organizirani natečaji za izvajanje take dejavnosti na navedenem geografskem območju.

(34) Ta sklep ne posega v uporabo pravil Unije o konkurenci in določb na drugih področjih prava Unije. Zlasti merila in metodologija, uporabljeni pri oceni neposredne izpostavljenosti konkurenci v skladu s členom 34 Direktive 2014/25/EU, niso nujno enaki tistim, uporabljenim pri oceni v skladu s členom 101 ali 102 Pogodbe ali Uredbo Sveta (ES) št. 139/2004 ([27]), kot je potrdilo Splošno sodišče ([28]) –

SPREJELA NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Direktiva 2014/25/EU se ne uporablja za oddajo javnih naročil s strani naročnikov, ki so namenjena omogočanju opravljanja dejavnosti v zvezi s storitvami obdelave pošte v Italiji.

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Italijansko republiko.

V Bruslju, 18. januarja 2023

Za Komisijo
Thierry BRETON
član Komisije

([27]) Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL L 24, 29.1.2004, str. 1).
([28]) Sodba Splošnega sodišča z dne 27. aprila 2016, Österreichische Post AG/Komisija, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, točka 28. Glej tudi Direktivo 2014/25/EU, uvodna izjava 44.