РЕШЕНИЯ

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

от 2 април 2014 година

за освобождаване на някои услуги от сектора на пощенските услуги в Австрия от прилагането на Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги

(нотифицирано под номер C(2014) 2093)

(само текстът на немски език е автентичен)

(текст от значение за ЕИП)

(2014/184/ЕС)

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги ([1]), и по-специално член 30, параграфи 5 и 6 от нея,

като има предвид, че:

I. ФАКТИ

(1) На 1 октомври 2013 г. Österreichische Post AG (наричани по-долу „австрийските пощи“) подадоха по електронен път искане до Комисията по член 30, параграф 5 от Директива 2004/17/ЕО. В съответствие с член 30, параграф 5, първа алинея от посочената директива Комисията уведоми австрийските власти за това чрез писмо от 18 октомври 2013 г. Комисията поиска допълнителна информация от австрийските власти с електронно писмо от 5 декември 2013 г., а от заявителя — с електронни писма от 4 ноември 2013 г., 28 ноември 2013 г., 10 януари 2014 г. и 13 януари 2014 г. Австрийските власти представиха допълнителна информация с електронно писмо от 18 декември 2013 г., а заявителят стори това с електронни писма съответно от 8 ноември 2013 г., 2 декември 2013 г. и 14 януари 2014 г.

(2) Искането се отнася до определени пощенски услуги, а също така и до определени други услуги, различни от пощенските, предоставяни от австрийските пощи на територията на Австрия. В искането са посочени следните услуги:

а) пощенски услуги, свързани с адресирани писма между бизнес клиенти (наричани по-долу „B2B“) и между бизнес клиенти и частни клиенти (наричани по-долу „B2C“) на национално равнище („вътрешни“ и „входящи“);

б) пощенски услуги, свързани с адресирани писма между частни клиенти (наричани по-долу „C2C“) и между частни клиенти и бизнес клиенти (наричани по-долу „C2B“) на национално равнище („вътрешни“ и „входящи“);

в) пощенски услуги, свързани с адресирани международни („изходящи“) писма B2B и B2C (наричани по-долу „B2X“), както и C2B и C2C (наричани по-долу „C2X“);

г) пощенски услуги, свързани с адресирани рекламни писма на национално и международно равнище;

д) пощенски услуги, свързани с неадресирани рекламни писма на национално и международно равнище;

е) пощенски услуги, свързани с адресирани и неадресирани вестници;

([1]) ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1.

ж) разпределителни услуги в пощенски салон;

з) услуги с добавена стойност, свързани със и предоставени изцяло чрез електронни медии;

и) услуги в областта на филателията — специални пощенски марки;

й) финансови услуги.

II. **НОРМАТИВНА УРЕДБА**

(3) В член 30 от Директива 2004/17/ЕО е посочено, че поръчките за изпълнение на някоя от дейностите, за които се отнася Директива 2004/17/ЕО, не попадат под обхвата на цитираната директива, ако в съответната държава членка, където се извършва дейността, тази дейност е пряко изложена на конкуренция на пазари, достъпът до които не е ограничен. Прякото излагане на конкуренция се оценява въз основа на обективни критерии, като се отчитат характерните особености на съответния сектор. Достъпът се счита за неограничен, ако държавата членка е изпълнила и приложила съответните разпоредби от законодателството на Съюза относно отварянето на даден сектор или на част от него. Тези законодателни разпоредби фигурират в приложение XI към Директива 2004/17/ЕО, което за сектора на пощенските услуги препраща към Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета ([2]).

(4) Австрия е въвела и приложила Директива 97/67/ЕО, изменена с Директива 2002/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета ([3]) и Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета ([4]). Никоя от услугите, предмет на настоящото искане, не е била резервирана към момента на подаване на искането. С оглед на факта, че Австрия е достигнала предвидената по законодателството в приложение XI към Директива 2004/17/ЕО степен на отваряне на пазара, пазарният достъп следва да се счита за свободен в съответствие с член 30, параграф 3, първа алинея от посочената директива.

(5) Прякото излагане на конкуренция на конкретен пазар следва да се оценява въз основа на обективни критерии, нито един от които не е решаващ сам по себе си. По отношение на пазарите, за които се отнася настоящото решение, пазарният дял на основните участници на даден пазар представлява един от критериите, които следва да се вземат предвид. Друг критерий е степента на концентрация на тези пазари. Вследствие на различните условия за различните дейности, предмет на настоящото решение, при проучването на конкурентната среда следва да се отчете различното състояние на различните пазари.

(6) Въпреки че в някои случаи може да се предвижда по-тясно или по-широко определяне на пазара, точното определяне на съответния пазар може да остане открито за целите на настоящото решение, доколкото постигнатите резултати са еднакви, независимо дали анализът е основан на по-тясно или на по-общо определяне.

(7) Настоящото решение не засяга прилагането на правилата за защита на конкуренцията. По-специално критериите и методиката, използвани за оценка на прякото излагане на конкуренция по член 30 от Директива 2004/17/ЕО, не са непременно идентични на използваните за извършване на оценката по член 101 или член 102 от Договора или по Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета ([5]).

III. **ОЦЕНКА**

(8) Следва да се отчете фактът, че целта на настоящото решение е да се установи дали конкуренцията (на пазари със свободен достъп по смисъла на член 30 от Директива 2004/17/ЕО) при обхванатите от искането услуги е в степен, която би гарантирала, че дори при липса на строгите правила от Директива 2004/17/ЕО по отношение на обществените поръчки, процедурите за възлагане на изпълнението на дейностите, за които става въпрос тук, ще бъдат провеждани по прозрачен и недискриминационен начин и според критерии, позволяващи на купувачите да изберат предложението, което като цяло е най-изгодно от икономическа гледна точка.

([2]) Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 г. относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата (ОВ L 15, 21.1.1998 г., стр. 14).

([3]) Директива 2002/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 юни 2002 г. за изменение на Директива 97/67/ЕО относно по-нататъшното отваряне на пощенските услуги в Общността за конкуренция (ОВ L 176, 5.7.2002 г., стр. 21).

([4]) Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г. за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността (ОВ L 52, 27.2.2008 г., стр. 3).

([5]) Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 г. относно контрола върху концентрациите между предприятия (Регламент на ЕО за сливанията) (ОВ L 24, 29.1.2004 г., стр. 1).

(9) В тази връзка следва да се напомни, че определените продуктови пазари се характеризират като цяло с присъствието на няколко оператора. Според наличната информация обаче единственият възлагащ орган сред тези оператори по смисъла на Директива 2004/17/ЕО са австрийските пощи. Възлагането на поръчки за провеждане на дейностите, предмет на настоящото решение, от страна на конкурентите на австрийските пощи не е предмет на разпоредбите на Директива 2004/17/ЕО. Следователно за целите на настоящото решение и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, анализът на пазара няма да обхваща общото равнище на конкуренция на даден пазар, а ще определи дали дейностите на австрийските пощи са изложени на конкуренция на пазари, до които достъпът не е ограничен.

(10) В своята практика ([6]) Комисията е възприела становището, че пазарите за доставка на пощенски пратки и всички техни сегменти са национални по обхват. Това разделение се основава главно на факта, че подобни услуги се предоставят на национално равнище. Позицията на заявителя е в съответствие с тази практика на Комисията.

(11) Като се има предвид, че по отношение на доставката на пощенски пратки липсват индикации за по-широк или по-тесен географски обхват на пазара, за да се оцени дали условията, предвидени в член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО, са изпълнени и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, се счита, че съответният географски пазар е територията на Австрия.

(12) Що се отнася до другите услуги, различни от пощенски услуги, които са предмет на това искане, заявителят счита, че техните пазари са национални по обхват. Тъй като услугите, предмет на искането, се вътрешни, за целите на настоящото решение и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията се счита, че съответният географски пазар е територията на Австрия.

(13) Въз основа на досегашната си практика Комисията достигна до заключението, че пазарът за доставка на пощенски пратки може да бъде сегментиран по следния начин:

а) вътрешна и трансгранична поща ([7]);

б) входящи трансгранични пощенски услуги и изходящи трансгранични пощенски услуги ([8]);

в) бизнес поща и пощенски пратки за частни потребители ([9]);

г) адресирани и неадресирани пощенски пратки ([10]).

Пощенски услуги, свързани с адресирани писма B2X на национално равнище („вътрешни“ и „входящи“)

(14) Според искането продуктовият пазар за пощенски услуги, свързани с адресирани писма B2X, е съставен главно от трансакционна поща и рекламна поща. По определение трансакционната поща представлява комуникацията между дружества или между дружества и физически лица по текущи договори/текущо предоставяни стоки и услуги. Към трансакционната поща спадат например фактури, изпращани от доставчици на комунални услуги, формуляри за плащания, месечни банкови извлечения по сметки и др. 74 % от цялата трансакционна поща в Австрия представляват фактури или финансови извлечения ([11]). Фактурите могат да бъдат доставяни на техните получатели по електронен път (електронно фактуриране) или по пощата.

(15) Заявителят твърди, че начинът на доставка на бизнес пощата е технологически неутрален, т.е. и двата начина на доставка — електронен и пощенски — принадлежат към един съответен пазар. Това твърдение е в противоречие с прецедентите на Комисията.

(16) След като надлежно бе отчетена фактическата и правната ситуация в Австрия, австрийските власти бяха приканени ([12]) да изразят своето становище относно заменяемостта между електронните и пощенските доставки, и по-точно относно определянето на съответния продуктов пазар. Австрийските власти не съумяха да предоставят допълнителна информация ([13]) в подкрепа на твърденията на заявителя.

(17) Следва да се отбележи, че съгласно правилата в областта на конкуренцията на Съюза заменяемостта трябва да се анализира, наред с другото, въз основа на характеристиките, цените и предназначението на продукта.

([6]) Дело № COMP/M.6503 — La Poste /Swiss Post/JV.
([7]) Дело COMP/M.3971 — DeutschePost/Excel.
([8]) Дело COMP /M.5152 — Posten AB/Post DanmarkA/S.
([9]) Вж. бележка под линия 8.
([10]) Вж. бележка под линия 8.
([11]) Искане, стр. 8.
([12]) Писмо MARKT/C4/MMT/id (2013)3891034 на Комисията от 5 декември 2013 г. до австрийското постоянно представителство.
([13]) Електронно писмо на Федералното министерство на икономиката, семействата и младежта на Австрия от 18 декември 2013 г., съдържащо отговорите на съответните органи: Федералното министерство на транспорта, иновациите и технологиите и националния регулаторен орган (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH).

(18) Заявителят твърди, че интернет и широколентовият достъп са широко разпространени в Австрия, което дава възможност доставката на пощенски пратки да бъде заменена с електронни средства за комуникация. Въпреки това при изпращането и/или получаването на например електронни фактури, позволяващи автоматична обработка, може да е необходима допълнителна инфраструктура, особено при електронните фактури B2B. Тази инфраструктура може да изисква използването на външен доставчик на услуги или на специално вътрешно приложение ([14]), използване на електронен подпис и др. Освен това в съответствие с информацията, с която Комисията разполага, използването на електронно фактуриране може да бъде обвързано с редица услуги с добавена стойност (например то позволява автоматизирана обработка, дава възможност плащанията да бъдат финансирани от трети страни — така нареченото финансиране на веригата на доставка и др.) и предимства (например намаляване на разходите за подател и получател, намаляване на времето за обработка и разплащане, намаляване на разходите за архивиране, дава възможност за заплащане с отстъпка, ако вместо фактури на хартиен носител се използва електронно фактуриране и т.н.). С оглед на гореизложеното изглежда, че характеристиките и предвидената употреба на фактурите на хартиен носител и на електронните фактури се различават значително.

(19) Във връзка с електронното фактуриране Комисията отбелязва, че от януари 2014 г. то е *de jure* задължително за отношенията между държавата и бизнеса на федерално равнище. В този случай въпросът за заменяемостта отпада, тъй като подателите нямат възможност да изберат доставка по пощата. Освен това съществуват други сходни ситуации, при които електронното фактуриране е *de facto* задължително по искане на големи клиенти или доставчици ([15]).

(20) Заявителят проведе анализ за изпитване на хипотетичния монополист, използвайки данни от проучване върху 451 австрийски предприятия. Това проучване включва поредица от косвени въпроси, насочени към изясняване на предпочитанията за използване на конвенционална и електронна поща чрез техники за анализ на обвързаността. Според резултатите [… %] ([16]) увеличение на пощенските такси би довело до намаляване на търсенето на услуги по изпращане на писма с [… %]. Въпреки че тези резултати предполагат, че както писмата на хартиен носител, така и електронната поща спадат към един и същ съответен пазар, съществуват някои технически аспекти по организацията на проучването, които пораждат съмнения относно валидността на резултатите. Например наборът от характеристики за определяне на продуктите е избран по начин, който може да предизвика някои отклонения в полза на електронните средства за комуникация. В съответната икономическа литература, ползваща техники за обвързан анализ, не се срещат подобни противоречиви допускания, като не е възможно да се измери тяхното въздействие върху очакваното намаление от [… %].

(21) Заявителят представи също графики ([17]) относно промените в количествата и цените ([18]), които предполагат далеч по-слаба чувствителност на количеството спрямо цената от отчетената в проучването. С цел да се изясни това явно противоречие, заявителят бе призован да предостави реалните данни, използвани за изготвяне на графиките и количественото определяне на чувствителността на търсенето. Чувствителността на търсенето, изчислена от заявителя въз основа на реалните данни, варираще между [… %] и [… %] в зависимост от използвания метод. При изготвянето на тези резултати обаче заявителят не е използвал стандартния иконометричен анализ ([19]). Предварителните резултати от независимия анализ, проведен от службите на Комисията въз основа на същия набор от данни и установените в икономическата литература стандартни иконометрични техники за прогнозиране на търсенето, показват, че чувствителността на количествата към промени в цената може би е едва [… %].

(22) Следователно липсват надеждни и убедителни доказателства, че електронните и пощенските доставки наистина са взаимозаменяеми.

(23) Клиентите (стопански субекти и частни лица), които не могат или не желаят да преминат към електронна комуникация, ще останат част от един сегментиран, обособен пазар, който вероятно ще бъде обслужван единствено от заявителя. Към момента австрийските пощи притежават основния дял от пазара за доставка на писма на хартиен носител ([20]). Постоянните разходи по навлизане и експлоатация на мрежата, необходима за доставка на тази услуга, може да се разглеждат като бариера за навлизане на пазара и за конкуренцията. Малко вероятно е тази позиция на австрийските пощи да бъде застрашена при бъдещо свиване на пазара, като може да се очаква, че трудностите, които навлизащите на пазара лица биха срещнали при реализирането на печалба, ще бъдат дори по-големи в сравнение с настоящите пазарни условия с оглед на размера на постоянните разходи. В тази почти монополна ситуация не може да се допусне, че съществуват някакви съществени стимули или ограничения, които биха принудили националния оператор да набавя необходимите му суровини при съблюдаване на принципите на конкуренцията.

([14]) Съгласно приложение 1 към искането, стр. 54.
([15]) Съгласно приложение 1 към искането, стр. 60.
([16]) [******] поверителна информация.
([17]) Съгласно приложение 1 към искането, стр. 32.
([18]) Електронно писмо на австрийските пощи от 2 декември 2013 г.
([19]) В анализа на търсенето цената обикновено се разглежда като ендогенна променлива. Тази ендогенност трябва да бъде проверена, за да може съответната чувствителност на количеството към цената да се счита за безпристрастна оценка на еластичността. Заявителят не е направил подобна проверка на ендогенността и не е обосновавал надлежно екзогенността на цената, допускайки без обосновка, че цените са екзогенни променливи.
([20]) Вж. бележка под линия 18.

(24) Австрийските пощи биха могли да прехвърлят увеличението на разходите върху клиентите ([21]), които с оглед на присъщите си предпочитания към пощенските доставки не биха имали друг избор, освен да приемат повишението на цените. По същата причина вследствие на безспорното господстващо положение на австрийските пощи не може да бъде гарантирано, че потенциалното намаление на разходите ще бъде прехвърлено на потребителите.

(25) Поради това не може да бъде прието твърдението на заявителя, че електронните и пощенските доставки принадлежат към един съответен пазар.

(26) Въпреки че намаляването на общия размер на пазара за писма е основното последствие от по-широкото навлизане на електронните средства за комуникация, не може да се заключи, че електронните средства за комуникация са довели до повишаване на пряката конкуренция на пазара за пощенски доставки.

(27) Може да се предвиди и друго разграничение въз основа на вида на получателите: в сегмент B2X се прави разграничение между доставки за предприятия (B2B) и доставки за потребители (B2C), тъй като доставките за потребители изискват по-гъста мрежа, отколкото доставките за предприятия.

(28) Въпреки това е ясно, че и при двата сценария (ако бъдат разгледани два отделни пазара B2B и B2C или само един пазар B2X) резултатът от оценката на конкурентната среда би бил еднакъв.

(29) Заявителят счита, че пощенските услуги, свързани с вътрешни и входящи адресирани писма B2X ([22]), са част от един и същ пазар. Тъй като резултатите от оценката ще бъдат еднакви независимо дали ги разглеждаме самостоятелно, или като част от един пазар, за целите на настоящото решение няма да се прави разделяне на съответния пазар, а неговото точно определяне ще остане открито.

(30) Въз основа на горепосочената информацията, за целите на настоящото решение и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, може да се счита, че съответният продуктов пазар е пазарът за пощенски услуги, свързани с адресирани писма B2X, като точното определяне на съответния пазар може да остане открито.

(31) Съгласно наличната информация ([23]) позицията на австрийските пощи на този пазар е доста силна, като техният пазарен дял се оценява на [… %].

(32) Комисията отбелязва, че от януари 2011 г. пазарът на пощенските услуги е напълно либерализиран в съответствие с Директива 2008/6/ЕО, като до момента либерализацията е довела до увеличаване на съвкупния пазарен дял на конкурентите с едва около [… %], дори и в най-конкурентно ориентирания сегмент (услуги, свързани с адресирани писма B2X).

(33) Поради това не може да се заключи, че категорията на разглежданите услуги е пряко изложена на конкуренция в Австрия. Следователно член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО не се прилага за поръчки, предназначени да способстват упражняването на тези дейности в Австрия.

Пощенски услуги, свързани с адресирани писма C2X на национално равнище („вътрешни“ и „входящи“)

(34) По отношение на пощенските услуги, свързани с адресирани писма C2X, заявителят също така твърди, че и двата начина на доставка — електронен и пощенски — принадлежат към един и същ пазар. Това твърдение е в противоречие с прецедентите на Комисията.

(35) Австрийските власти бяха приканени ([24]) да изразят своето становище относно заменяемостта между електронните и пощенските доставки на адресирани писма C2X, и по-точно относно определянето на съответния продуктов пазар. Австрийските власти не съумяха да предоставят допълнителна информация ([25]) в подкрепа на твърденията на заявителя.

(36) Заявителят твърди, че интернет и широколентовият достъп са широко разпространени в Австрия, което обосновава заменяемостта на доставката на пощенски пратки с електронни средства за комуникация. Според актуално проучване ([26]) обаче почти 30 % от населението на Австрия никога не е използвало интернет, около 55 % от населението не ползва електронно банкиране, а 75 % от него не попълва административни формуляри онлайн.

([21]) През май 2011 г. бе въведена повишена тарифа, след като компетентните национални органи одобриха съответното искане на австрийските пощи.
([22]) Входящи трансгранични пощенски услуги са услуги, предоставяни от пощенски оператор в Австрия на друг пощенски оператор в чужбина (напр. пощенски оператор разпространява в Австрия пощата, получена от чужд пощенски оператор).
([23]) Вж. бележка под линия 18.
([24]) Вж. бележка под линия 12.
([25]) Вж. бележка под линия 13.
([26]) *Main developments in the postal sector (2010-2013)*, WIK Consult, август 2013 г., стр. 174.

(37) Заявителят не представи допълнителни емпирични доказателства, за да подкрепи твърденията си и докаже заменяемостта.

(38) Предвид гореизложеното не може да се заключи, че електронните и пощенските доставки на адресирани писма C2X принадлежат към един и същ пазар.

(39) За целите на настоящото решение и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, може да се счита, че съответният продуктов пазар са пощенските услуги, свързани с адресирани писма C2X.

(40) Съгласно наличната информация ([27]) австрийските пощи имат пазарен дял от около [… %].

(41) От януари 2011 г. пазарът е напълно либерализиран в съответствие с Директива 2008/6/ЕО. Комисията отбелязва, че до момента либерализацията е довела до увеличаване на съвкупния пазарен дял на конкурентите с едва около [… %].

(42) Поради това не може да се заключи, че категорията на разглежданите услуги е пряко изложена на конкуренция в Австрия. Следователно член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО не се прилага за поръчки, предназначени да способстват упражняването на тези дейности в Австрия.

Трансгранични пощенски услуги, свързани с адресирани („изходящи“) писма B2X и C2X

(43) Заявителят твърди, че и за този пазар начинът на доставка на трансгранична поща е технологически неутрален, т.е. услугите по електронни и пощенски доставки принадлежат към един съответен пазар. Това твърдение не може да бъде прието най-вече поради причините, описани във връзка с пощенските услуги, свързани с вътрешни и входящи адресирани писма B2X и C2X.

(44) В предишни решения на Комисията ([28]) се прави разграничение между входящи трансгранични пощенски услуги и изходящи трансгранични пощенски услуги.

(45) Както бе обяснено в съображение 29, за целите на настоящото решение входящите пощенски услуги се считат за част от вътрешния пазар за пощенски услуги, свързани с адресирани писма съответно от вида B2X и C2X. Поради това единствено изходящите пощенски услуги ще бъдат разгледани като принадлежащи към съответния пазар.

(46) Конкуренцията в сферата на трансграничната доставка на писма за частни лица се отличава значително от тази при трансграничната доставка на писма за дружества. Частните лица на практика нямат друг избор, освен да изпратят международните си писма чрез националния си доставчик на универсална услуга. Обемите на изпращаната от частни лица поща са като цяло твърде малки, за да представляват стимул за навлизането на нови участници на пазара.

(47) Следва да се отбележи, че конкурентната среда зависи също и от размера/населението на всеки отделен град поради факта, че доставчиците на трансгранични услуги не поддържат национална мрежа за достъп, а като цяло събират пощата директно от клиента.

(48) В предишната практика на Комисията ([29]) се прави разграничение между пазара за трансгранични пощенски услуги, свързани с адресирани писма B2X, и пазара за трансгранични пощенски услуги, свързани с адресирани писма C2X.

(49) Поради липсата на доказателства, че ситуацията в Австрия е различна, за целите на настоящото решение и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, ще бъдат разгледани два отделни продуктови пазара, конкретно за трансгранични пощенски услуги, свързани с адресирани изходящи писма B2X, и за трансгранични пощенски услуги, свързани с адресирани изходящи писма C2X.

(50) Австрийските власти не съумяха да предоставят подробна информация ([30]) относно съответните си пазарни дялове, нито относно тези на своите основни конкуренти. При липсата на информация относно степента на конкуренция на всеки от тези пазари не е възможно да се заключи дали са изпълнени условията за предоставяне на освобождаване по член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО за трансграничните пощенски услуги, свързани с адресирани изходящи писма B2X, и за трансграничните пощенски услуги, свързани с адресирани изходящи писма C2X, в Австрия. Следователно член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО не се прилага за поръчки, предназначени да способстват упражняването на тези дейности в Австрия.

([27]) Вж. бележка под линия 18.
([28]) Вж. бележка под линия 6.
([29]) Вж. бележка под линия 6.
([30]) Електронно писмо на австрийските пощи от 14 януари 2014 г.

Пощенски услуги, свързани с адресирани рекламни писма на национално и международно равнище

(51) По определение адресираната рекламна поща се състои само от рекламни или маркетингови материали и съдържа едно и също съобщение. Върху този вид рекламна поща, която може да бъде адресирана до дружества или частни лица, трябва да бъдат посочени името и адресът на клиента, който е дал съгласие за получаването на такава информация.

(52) Заявителят твърди, че пазарът за адресирана рекламна поща може да бъде включен в пазара за пощенски услуги, свързани с адресирани писма B2X, но не предоставя никакви емпирични доказателства в подкрепа на това. Твърдението на заявителя е в противоречие с Решение 2007/564/ЕО на Комисията ([31]).

(53) За целите на настоящото решение и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, може да се счита, че съответният продуктов пазар са пощенските услуги, свързани с адресирани рекламни писма.

(54) Според заявителя ([32]) неговият дял от пазара за адресирани рекламни писма възлиза на [… %].

(55) От януари 2011 г. пощенският пазар за адресирани рекламни писма е напълно либерализиран. Комисията отбелязва, че до момента либерализацията е довела до увеличаване на общия съвкупен пазарен дял на конкурентите с едва около [… %].

(56) Поради това не може да се заключи, че категорията на разглежданите услуги е пряко изложена на конкуренция в Австрия. Следователно член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО не се прилага за поръчки, предназначени да способстват упражняването на тези дейности в Австрия.

Пощенски услуги, свързани с неадресирани рекламни писма на национално и международно равнище

(57) Неадресираната рекламна поща се характеризира с липсата на конкретен адрес на местоназначение. Това са непоискани рекламни писма, които отговарят на определени критерии, като например: стандартно тегло, формат, съдържание и оформление, и са предназначени за група от получатели.

(58) Според заявителя съответният продуктов пазар за неадресирана рекламна поща включва реклами в други медии, като реклама в ежедневници, както и регионални седмични издания. Отправна точка бе фактът, че през 2009 г. австрийският съд по спорове в областта на картелното право реши ([33]), че както пряката реклама, така и неадресираната реклама може да бъдат разглеждани като част от един и същ съответен пазар за свободно разпространявани вестници. Съдът обаче призна заменяемостта единствено по отношение на големите клиенти (например големи търговци на дребно), като посочи някои различия в зависимост от съответния географски пазар (според вида на прилаганата рекламна кампания — местен, регионален и национален).

(59) Заявителят разшири обхвата на това заключение върху всички вестници, като приема допускането, че доставката на свободна/неадресирана поща се конкурира с рекламата във всички вестници. Заявителят проведе анализ за изпитване на хипотетичния монополист, използвайки данни от проучване върху 248 предприятия. Резултатите от това изпитване бяха надлежно взети под внимание. Твърде общото тълкуване на решението на австрийския съд по спорове в областта на картелното право, прилагано от заявителя, обаче е в противоречие с precedентите на Комисията ([34]), според които различните видове медии (електронни, телевизионни, радио или печатни) се допълват, но не са взаимно заменяеми.

(60) Австрийските власти бяха призовани ([35]) да изразят своето становище по отношение на предложеното от заявителя определяне на пазара за пощенски услуги, свързани с неадресирана рекламна поща, като се вземе предвид горепосоченото решение на съда по спорове в областта на картелното право и фактическата и правната ситуация в Австрия. Австрийските власти не съумяха да предоставят допълнителна информация ([36]) в подкрепа на твърденията на заявителя.

([31]) Решение 2007/564/ЕО на Комисията от 6 август 2007 г. за освобождаване на някои услуги в пощенския сектор във Финландия, с изключение на Аландските острови, от прилагането на Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 215, 18.8.2007 г., стр. 21).

([32]) Вж. бележка под линия 18.

([33]) OLG Wien, 26 Kt. 8,9/0-44, 43.

([34]) Виж точка 11 от Решение на Комисията SG-Greffe(2005) D/201691 от 8 април 2005 г. (дело № COMP/M.3648 — Gruner + Jahr/MPS) и точка 15 от Решение SG-Greffe(2005) D/200313 на Комисията от 24 януари 2005 г. (дело № COMP/M.3579 — WPP/GREY).

([35]) Вж. бележка под линия 12.

([36]) Вж. бележка под линия 13.

(61) Следователно информацията, с която понастоящем разполага Комисията, не е достатъчно изчерпателна, за да бъде подкрепено предложеното от заявителя определяне на пазара.

(62) Поради това, за целите на настоящото решение и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, съответният продуктов пазар се определя като пощенски услуги, свързани с неадресирани рекламни писма.

(63) Според заявителя ([37]) неговият дял от пазара за неадресирани рекламни писма възлиза на [… %]. Заявителят не съумя да предостави данни за отделните пазарни дялове на своите основни конкуренти. Според наличната информация обаче услугите, предлагани от по-голямата част от конкурентите, нямат национално покритие.

(64) Поради това не може да се заключи, че категорията на разглежданите услуги е пряко изложена на конкуренция в Австрия. Следователно член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО не се прилага за поръчки, предназначени да способстват упражняването на тези дейности в Австрия.

Пощенски услуги, свързани със стандартното разпространение на адресирани и неадресирани вестници

(65) В Решение 2007/564/ЕО беше направено разграничение между ранно разпространение на вестници и стандартно разпространение.

(66) Заявителят извършва единствено стандартно, но не и ранно разпространение на вестници ([38]).

(67) За целите на настоящото решение и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, съответният продуктов пазар са пощенските услуги, свързани със стандартното разпространение на адресирани и неадресирани вестници.

(68) Делът на австрийските пощи от този пазар е [… %] ([39]). Основни конкуренти са организираните от издателствата национални или регионални мрежи, които разпространяват адресирани и неадресирани вестници сред населението. Кумулативният пазарен дял на всички тези конкуренти обаче възлиза на едва [… %].

(69) Поради това не може да се заключи, че категорията на разглежданите услуги е пряко изложена на конкуренция в Австрия. Следователно член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО не се прилага за поръчки, предназначени да способстват упражняването на тези дейности в Австрия.

Разпределителни услуги в пощенски салон

Услуги в пощенски салон („разпределителни услуги“)

(70) Клиентите, които ползват тези разпределителни услуги, търсят решения, свързани с обработката на пощата в рамките на дадена организация. В зависимост от конкретните нужди биват изготвени индивидуални решения, които включват възлагането на външни изпълнители на отделни дейности или дори на цялостната обработка на пощата.

(71) Пазарът за разпределителни услуги в пощенски салон включва всички услуги, подпомагащи вътрешната обработка на пощата в рамките на дадено дружество. Тези вътрешни процеси често се възлагат на външни изпълнители с цел повишаване на ефективността, като тези външни изпълнители често ги съчетават с допълнителни дейности с оглед максимално използване на капацитета на лицата, извършващи тази дейност. Ето защо в допълнение към услугите по обработка на пощата се предлагат и различни офис услуги, като например сканиране, копиране и телефонни услуги.

(72) Услугите в пощенски салон може да бъдат предоставяни под формата на договори за услуги или временно наемане на персонал. Следователно пазарът обхваща извършването на дейности посредством договори за услуги или временно наемане на персонал. Заявителят предоставя тези услуги под формата на договори за услуги.

(73) Съгласно определянето на пазара за разпределителни услуги в пощенски салон, базиращо се на предходните параграфи, и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, делът на австрийските пощи от този пазар е бил според искането ([40]) съответно [… %] през 2010 г., [… %] през 2011 г. и [… %] през 2012 г.

(74) Кумулативният пазарен дял на първите два конкурента е възлизал на съответно [… %] през 2010 г. и 2011 г. и [… %] през 2012 г. Това равнище свидетелства, че те могат да оказват значителен конкурентен натиск върху австрийските пощи.

([37]) Вж. бележка под линия 18.
([38]) Вж. бележка под линия 30.
([39]) Вж. бележка под линия 18.
([40]) Искане, стр. 22.

(75) Поради това факторите, изброени в горните две съображения, следва да бъдат възприети като знак, че дейността на австрийските пощи е пряко изложена на конкуренция.

Услуги по отпечатване

(76) Според определението услугите по отпечатване включват отпечатване, поставяне в пликове, логистика и обработка на материали, необходими за повтарящи се бизнес процеси (фактури, предупреждения, кореспонденция, протоколи и фишове за заплати).

(77) С цел увеличаване на ефективността на разходите дружествата често възлагат подобни вътрешни процеси на външни изпълнители.

(78) Съществува пазар за електронен и цифров печат, където клиентът изпраща по електронен път печатните данни, а всички други допълнителни услуги по отпечатване, сгъване, поставяне в пликове и т.н. се предоставят от доставчика на услуги. По този начин не се налага потребителят да закупува машините, необходими за тези услуги.

(79) Съгласно определянето на пазара за услуги по отпечатване, базиращо се на предходните параграфи, и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, делът на австрийските пощи от този пазар е бил според искането ([41]) съответно [… %] през 2010 г. и 2011 г. и [… %] през 2012 г.

(80) В Австрия този пазар се характеризира с голяма разпокъсаност. На него оперират голям брой дружества. Въпреки това само един конкурент притежава пазарен дял, надхвърлящ [… %].

(81) Поради това факторите, изброени в горните две съображения, следва да бъдат възприети като знак, че дейността на австрийските пощи е пряко изложена на конкуренция.

Услуги с добавена стойност, свързани със и предоставени изцяло чрез електронни медии

Продажба на адреси, данни и услуги по сравняване („търговия с адреси“)

(82) Заявителят предоставя редица услуги за адресни данни на дружества, които желаят да подобрят качеството на данните относно адресите на своите клиенти.

(83) Съгласно определянето на пазара за търговия с адреси, базиращо се на предходните параграфи, и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, делът на австрийските пощи от този пазар е бил според наличната информация ([42]) съответно [… %] през 2010 г., [… %] през 2011 г. и [… %] през 2012 г. Най-големият конкурент е имал пазарен дял от [… %], който от 2010 г. постоянно нараства.

(84) Поради това изброените фактори следва да бъдат възприети като знак, че дейността на австрийските пощи е пряко изложена на конкуренция.

Електронна поща

(85) Австрийските пощи оперират на пазара за електронни средства за комуникация, като сред предлаганите от тях услуги спадат: модул за изпращане (напълно автоматизирана и сигурна доставка на писмени документи на физически лица); електронно фактуриране; електронни фишове за заплати (фишовете за заплати се изготвят пряко от системата за осчетоводяване на работните заплати и биват предоставени на служителите чрез електронно банкиране). Основният оборот на пазара за електронна поща се формира от електронните фактури.

(86) Съгласно определянето на пазара за електронна поща, базиращо се на предходните параграфи, и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, делът на заявителя от този пазар е бил според наличната информация ([43]) съответно [… %] през 2010 г., [… %] през 2011 г. и [… %] през 2012 г.

(87) Поради това изброените фактори следва да бъдат възприети като знак, че дейността на австрийските пощи е пряко изложена на конкуренция.

Филателни услуги

(88) За целите на настоящото решение и в съответствие с предишната практика на Комисията ([44]) филателни услуги са определени като „продажби на пощенски марки и свързаните с тях продукти предимно на филателисти, а в по-ограничена степен и на купувачи на подаръци и сувенири“.

([41]) Вж. бележка под линия 40.
([42]) Искане, стр. 14.
([43]) Вж. бележка под линия 18.
([44]) Решение 2007/564/ЕО.

(89) Австрийските пощи са дружеството, което отговаря за издаването на нови тематични австрийски пощенски марки. Чуждестранни доставчици на пощенски услуги също издават тематични пощенски марки, предназначени за филателния пазар. Освен издаването на нови тематични пощенски марки, филателният пазар обхваща също търговията с пощенски марки, осъществявана чрез аукционни къщи, търговци и онлайн продажби и търгове.

(90) Според оценките ([45]) делът на австрийските пощи от общия пазар за филателни услуги, чието определяне не засяга разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, е възлизал на съответно [… %] през 2010 г., [… %] през 2011 г. и [… %] през 2012 г.

(91) С оглед на този фактор се счита, че филателните услуги са пряко изложени на конкуренция.

Финансови услуги

(92) В съответствие с член 6, параграф 2, буква в) от Директива 2004/17/ЕО предоставянето на финансови услуги, както са определени в четвъртото тире от посочената буква в), е обхванато от тази директива единствено в степента, в която такива услуги се предоставят от субекти, които предоставят също пощенски услуги по смисъла на буква б) от същата разпоредба.

(93) Австрийските пощи предоставят следните финансови услуги:

а) предоставяни от свое име: платежни услуги — събиране на пари в брой (при доставката на колети от тип „Nachnahme“ и услуги по събиране на задължения, извършвани от доставящите пощата лица — „Postauftrag“);

б) предоставяни от името на Bank fur Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft (BAWAG PSK): теглене и депозиране на пари в брой.

(94) В съответствие с прецедентите на Комисията ([46]), за целите на настоящото решение и без да се засягат разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, съответният продуктов пазар се определя като платежни услуги, услуги по теглене на пари в брой и посреднически услуги по спестовни сметки.

(95) Австрийските пощи предоставят от свое име платежните услуги, посочени в буква а) от съображение 93. Пазарният дял на австрийските пощи не надхвърля [… %], като предоставяните от тях платежни услуги се конкурират с платежните услуги, предлагани от банки и финансови институции, които биха могли да оказват значителен конкурентен натиск върху австрийските пощи.

(96) Предвид тези фактори се счита, че предоставяните от името на австрийските пощи платежни услуги са пряко изложени на конкуренция.

(97) По отношение на услугите, предоставяни от името на BAWAG PSK — теглене и депозиране на пари в брой — австрийските пощи не съумяха да представят ([47]) информация за пазарните си дялове и за пазарните дялове на своите основни конкуренти.

(98) При липсата на информация относно степента на конкуренция на всеки от тези пазари за услуги, предоставяни от името на BAWAG PSK, не е възможно да се заключи дали са изпълнени условията за предоставяне на освобождаване по член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО. Следователно член 30, параграф 1 от въпросната директива не се прилага за поръчки, предназначени да способстват упражняването на тези дейности в Австрия.

IV. **ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

(99) Предвид факторите, разгледани в съображения 2—98, условието за пряко излагане на конкуренция, посочено в член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО, се счита за изпълнено по отношение на следните услуги, предлагани в Австрия:

а) разпределителни услуги в пощенски салон;

б) услуги с добавена стойност, свързани със и предоставени изцяло чрез електронни медии;

в) филателни услуги;

г) платежни услуги, предоставяни от свое име.

([45]) Искане, стр. 25.

([46]) Решение за изпълнение 2011/875/ЕО на Комисията от 16 декември 2011 г. за освобождаване на някои финансови услуги от сектора на пощенските услуги в Унгария от прилагането на Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 343, 23.12.2011 г., стр. 77).

([47]) Вж. бележка под линия 30.

(100) Тъй като условието за свободен достъп до пазара се счита за изпълнено, Директива 2004/17/ЕО не се прилага нито при възлагане на поръчки от възложителите с оглед предоставянето на услугите, посочени в съображение 99, букви а)—г), в Австрия, нито при организирането на конкурси за проекти за упражняване на такава дейност в тази държава членка.

(101) Настоящото решение е основано на фактическото и правното положение от октомври 2013 г. до януари 2014 г., както е посочено в предоставената от австрийските пощи и австрийските власти информация. То може да бъде преразгледано, ако условията за прилагането на член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО престанат да бъдат изпълнени вследствие на съществени промени във фактическото или правното положение.

(102) При все това следва да се счита, че условието за пряко излагане на конкуренция, посочено в член 30, параграф 1 от Директива 2004/17/ЕО, не е изпълнено на територията на Австрия по отношение на другите дейности, предмет на отправеното от австрийските пощи искане.

(103) Тъй като някои от обхванатите от това искане услуги продължават да бъдат предмет на разпоредбите на Директива 2004/17/ЕО, се напомня, че обществените поръчки, обхващащи няколко дейности, следва да се разглеждат в съответствие с член 9 от Директива 2004/17/ЕО. Това означава, че когато даден възложител участва в „смесена“ обществена поръчка, т.е. поръчка, използвана за подпомагане както на изпълнението на дейностите, освободени от прилагането на Директива 2004/17/ЕО, така и на дейностите, които не са освободени, следва да се обърне внимание на дейностите, за които поръчката е била първоначално предназначена. В случай на такава смесена обществена поръчка, чието основно предназначение е да способства за осъществяването на дейностите, които не са освободени, се прилагат разпоредбите на Директива 2004/17/ЕО. Ако действително е невъзможно да се определи за коя дейност е предназначена първоначално, поръчката се възлага в съответствие с правилата, посочени в член 9, параграфи 2 и 3 от Директива 2004/17/ЕО.

(104) Мерките, изложени в настоящото решение, са в съответствие със становището на Консултативния комитет за обществени поръчки,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Директива 2004/17/ЕО не се прилага за поръчки, възложени от възложители на поръчки и предназначени да способстват осъществяването на следните услуги в Австрия:

а) разпределителни услуги в пощенски салон;

б) услуги с добавена стойност, свързани със и предоставени изцяло чрез електронни медии;

в) филателни услуги;

г) платежни услуги, предоставяни от свое име.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Република Австрия.

Съставено в Брюксел на 2 април 2014 година.

За Комисията

Michel BARNIER

Член на Комисията