SKLEPI

IZVEDBENI SKLEP KOMISIJE

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

(notificirano pod dokumentarno številko C(2014) 2093)

(Besedilo v nemškem jeziku je edino verodostojno)

(Besedilo velja za EGP)

(2014/184/EU)

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ([1]) in zlasti člena 30(5) in (6) Direktive,

ob upoštevanju naslednjega:

I. DEJSTVA

(1) Dne 1. oktobra 2013 je Österreichische Post AG (v nadaljnjem besedilu: družba OP) Komisiji po elektronski pošti poslala zahtevek v skladu s členom 30(5) Direktive 2004/17/ES. Komisija je v skladu s prvim pododstavkom člena 30(5) navedene direktive o tem z dopisom z dne 18. oktobra 2013 obvestila avstrijske organe. Komisija je po elektronski pošti zahtevala dodatne informacije, in sicer 5. decembra 2013 od avstrijskih organov ter 4. novembra 2013, 28. novembra 2013, 10. januarja 2014 in 13. januarja 2014 od prosilca. Avstrijski organi so ji dodatne informacije poslali po elektronski pošti 18. decembra 2013, prosilec pa 8. novembra 2013, 2. decembra 2013 in 14. januarja 2014.

(2) Zahtevek se nanaša na nekatere poštne storitve, pa tudi na nekatere storitve, ki niso poštne storitve, ki bi jih družba OP opravljala na avstrijskem ozemlju. Zadevne storitve so v zahtevku opisane tako:

(a) poštne storitve naslovljenih pisemskih pošiljk kot storitve med podjetji (business-to-business; v nadaljnjem besedilu: storitve B2B) ter storitve med podjetji in zasebnimi strankami (business-to-customer; v nadaljnjem besedilu: storitve B2C) na nacionalni ravni („storitve v domovini“ in „storitve dohodne pošte“);

(b) poštne storitve naslovljenih pisemskih pošiljk kot storitve med zasebnimi strankami (customer-to-customer; v nadaljnjem besedilu: storitve C2C) ter storitve med zasebnimi strankami in podjetji (customer-to-business; v nadaljnjem besedilu: storitve C2B) na nacionalni ravni („storitve v domovini“ in „storitve dohodne pošte“);

(c) poštne storitve naslovljenih mednarodnih („storitve odhodne pošte“) pisemskih pošiljk v okviru storitev B2B in B2C (v nadaljnjem besedilu: storitve B2X) ter v okviru storitev C2B in C2C (v nadaljnjem besedilu: storitve C2X);

(d) poštne storitve oglaševalskih sporočil v obliki naslovljene pisemske pošiljke na nacionalni in mednarodni ravni;

(e) poštne storitve oglaševalskih sporočil v obliki nenaslovljene pisemske pošiljke na nacionalni in mednarodni ravni;

(f) poštne storitve naslovljenih in nenaslovljenih časopisov;

([1]) UL L 134, 30.4.2004, str. 1.

(g) storitve vložišča;

(h) storitve z dodano vrednostjo, povezane z elektronskimi mediji, ki se tudi v celoti opravljajo s takšnimi mediji;

(i) filatelija – zlasti poštne znamke;

(j) finančne storitve.

II. **PRAVNI OKVIR**

(3) Člen 30 Direktive 2004/17/ES določa, da se navedena direktiva ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočiti opravljanje dejavnosti, za katere se uporablja Direktiva 2004/17/ES, če je v državi članici, v kateri se dejavnost opravlja, dejavnost neposredno izpostavljena konkurenci na trgih, do katerih dostop ni omejen. Neposredna izpostavljenost konkurenci se oceni na podlagi objektivnih meril ob upoštevanju posebnih značilnosti zadevnega sektorja. Šteje se, da dostop ni omejen, če država članica pri odprtju zadevnega sektorja ali njegovega dela izvaja in uporablja ustrezno zakonodajo Unije. Ta zakonodaja je navedena v Prilogi XI k Direktivi 2004/17/ES, ki se za poštni sektor sklicuje na Direktivo 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta ([2]).

(4) Avstrija izvaja in uporablja Direktivo 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta ([3]) in Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta ([4]). Storitve, na katere se nanaša ta zahtevek, ob njegovi predložitvi niso bile rezervirane. Avstrija je dosegla stopnjo odprtosti trga, kot je določena v zakonodaji, navedeni v Prilogi XI k Direktivi 2004/17/ES, zato bi bilo treba šteti, da dostop do trga ni omejen v skladu s prvim pododstavkom člena 30(3) navedene direktive.

(5) Neposredno izpostavljenost konkurenci na določenem trgu bi bilo treba oceniti na podlagi različnih meril, od katerih ni nobeno odločilno samo po sebi. Eno merilo, ki bi ga bilo treba upoštevati v zvezi s trgi, na katere se nanaša ta sklep, je tržni delež glavnih subjektov na zadevnem trgu. Drugo merilo bi lahko bila stopnja koncentracije na navedenih trgih. Ker se pogoji za različne dejavnosti, na katere se nanaša ta sklep, med seboj razlikujejo, bi bilo treba pri proučevanju konkurenčnih razmer upoštevati različne razmere na različnih trgih.

(6) Čeprav je v določenih primerih mogoče predvideti ožjo ali širšo opredelitev trga, lahko natančna opredelitev zadevnega trga ostane odprta za namene tega sklepa v takšnem obsegu, da rezultat analize ostane enak ne glede na to, ali temelji na ozki ali široki opredelitvi.

(7) Ta sklep ne posega v uporabo pravil o konkurenci. Zlasti merila in metodologija, ki se uporabljajo za oceno neposredne izpostavljenosti konkurenci v skladu s členom 30 Direktive 2004/17/ES, niso nujno enaka tistim, ki se uporabljajo za oceno v skladu s členoma 101 in 102 PDEU ali Uredbo Sveta (ES) št. 139/2004 ([5]).

III. **OCENA**

(8) Upoštevati bi bilo treba, da je cilj tega sklepa ugotoviti, ali so storitve, na katere se nanaša zahtevek, izpostavljene takšni stopnji konkurence (na trgih, do katerih dostop ni omejen v smislu člena 30 Direktive 2004/17/ES), ki bo tudi ob odsotnosti discipline, dosežene s podrobnimi pravili javnega naročanja iz Direktive 2004/17/ES, zagotovila pregledno in nediskriminacijsko izvajanje javnih naročil za opravljanje zadevnih dejavnosti na podlagi meril, ki naročnikom omogočajo ugotoviti, katera rešitev je ekonomsko najugodnejša.

([2]) 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).

([3]) Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/39/ES z dne 10. junija 2002 o spremembah Direktive 97/67/ES glede nadaljnjega odpiranja trgov poštnih storitev v Skupnosti konkurenci (UL L 176, 5.7.2002, str. 21).

([4]) Direktiva 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti (UL L 52, 27.2.2008, str. 3).

([5]) Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (uredba ES o združitvah) (UL L 24, 29.1.2004, str. 1).

(9) V zvezi s tem bi bilo treba opozoriti, da je za zgoraj opredeljene proizvodne trge na splošno značilna prisotnost več izvajalcev. Vendar je od navedenih izvajalcev glede na razpoložljive informacije samo družba OP naročnik v smislu Direktive 2004/17/ES. Za javna naročila, ki jih oddajo konkurenti družbe OP, da bi izvedli dejavnosti, na katere se nanaša ta sklep, ne veljajo določbe Direktive 2004/17/ES. Zato se analiza trga v tem sklepu in brez poseganja v konkurenčno pravo ne bo osredotočala na splošno stopnjo konkurence na zadevnem trgu, temveč bo ocenila, ali so dejavnosti družbe OP izpostavljene konkurenci na trgih, do katerih dostop ni omejen.

(10) Komisija je v svoji praksi ([6]) zavzela stališče, da so trgi za storitve dostave pošte in kakršni koli segmenti, ki izhajajo iz tega, po obsegu nacionalni. Ta razdelitev v glavnem temelji na dejstvu, da se takšne storitve zagotavljajo na nacionalni ravni. Mnenje prosilca je v skladu z navedeno prakso Komisije.

(11) Glede na to, da v primeru storitev dostave pošte ni znakov, ki bi kazali na širše ali manjše geografsko območje trga, se brez poseganja v konkurenčno pravo in da bi se ocenilo, ali so pogoji iz člena 30(1) Direktive 2004/17/ES izpolnjeni, šteje, da je upoštevni geografski trg avstrijsko ozemlje.

(12) Prosilec v zvezi z drugimi storitvami, ki niso poštne storitve in na katere se nanaša ta zahtevek, meni, da so trgi po obsegu nacionalni. Ker so storitve, na katere se nanaša zahtevek, storitve v domovini, se upoštevni geografski trg v tem sklepu in brez poseganja v konkurenčno pravo šteje za avstrijsko ozemlje.

(13) Komisija je v svoji prejšnji praksi menila, da je mogoče trg za storitve dostave pošte razdeliti tako:

(a) storitve v domovini in storitve čezmejne pošte ([7]);

(b) storitve dohodne čezmejne pošte in storitve odhodne čezmejne pošte ([8]);

(c) storitve poslovne pošte in poštne storitve za zasebne stranke ([9]);

(d) storitve naslovljene in nenaslovljene pošte ([10]).

Poštne storitve naslovljenih pisemskih pošiljk B2X na nacionalni ravni („storitve v domovini“ in „storitve dohodne pošte“)

(14) Glede na zahtevek obsega proizvodni trg poštnih storitev naslovljenih pisemskih pošiljk B2X zlasti poštna sporočila o transakcijah in oglaševanje po pošti. Poštna sporočila o transakcijah so opredeljena kot komunikacija med podjetji ali med podjetji in posamezniki, ki je povezana s tekočimi pogodbami/dobavo blaga in storitev. Primeri poštnih sporočil o transakcijah vključujejo račune, ki jih pošljejo javne gospodarske službe, plačilne naloge, mesečne izpiske, ki jih pošiljajo banke, itd. Računi ali finančni izkazi v Avstriji pomenijo 74 % vseh poštnih sporočil o transakcijah ([11]). Računi se lahko prejemnikom pošljejo po elektronski poti (elektronsko izdajanje računov) ali s poštno dostavo.

(15) Prosilec trdi, da je način dostave poslovne pošte tehnološko nevtralen, kar pomeni, da sta oba načina dostave – elektronski in poštni – del istega upoštevnega trga. Ta trditev ni v skladu z dosedanjo prakso odločanja Komisije.

(16) Avstrijski organi so bili ob upoštevanju sedanjih pravnih in dejanskih razmer v Avstriji pozvani ([12]), da izrazijo svoje mnenje v zvezi z zamenljivostjo elektronske in poštne dostave ter natančneje o opredelitvi upoštevnega proizvodnega trga. Avstrijski organi niso mogli zagotoviti dodatnih informacij ([13]) v podporo mnenju prosilca.

(17) Treba bi bilo opozoriti, da bi bilo treba v skladu s pravili o konkurenci Unije zamenljivost med drugim analizirati tudi na podlagi značilnosti, cen in predvidene uporabe proizvodov.

([6]) Zadeva COMP/M.6503 – La Poste/Swiss Post/JV.
([7]) Zadeva COMP/M.3971 – DeutschePost/Excel.
([8]) Zadeva COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S.
([9]) Glej opombo 8.
([10]) Glej opombo 8.
([11]) Zahtevek, str. 8.
([12]) Dopis Komisije MARKT/C4/MMT/id (2013)3891034 z dne 5. decembra 2013 stalnemu predstavništvu Avstrije.
([13]) Elektronsko sporočilo avstrijskega Zveznega ministrstva za gospodarstvo, družino in mladino z dne 18. decembra 2013, ki vključuje odgovore ustreznih organov, tj. Zveznega ministrstva za promet, inovacije in tehnologijo ter nacionalnega regulatorja (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH).

(18) Prosilec trdi, da je gostota pokritosti z internetnim dostopom in širokopasovnimi priključki v Avstriji zelo velika, zaradi česar je poštno dostavo mogoče zamenjati z elektronskimi komunikacijskimi sredstvi. Zlasti v primeru elektronskega izdajanja računov pri storitvah B2B pa je potrebna določena dodatna infrastruktura, da bi se na primer omogočilo pošiljanje in/ali prejemanje elektronskih računov z možnostjo samodejne obdelave. Takšna infrastruktura lahko pomeni uporabo zunanjega ponudnika storitev ali posebne notranje aplikacije ([14]), uporabo elektronskega podpisa itd. Poleg tega bi se glede na informacije, ki jih ima Komisija na voljo, uporaba elektronskega izdajanja računov lahko povezala z nizom storitev z dodano vrednostjo (npr. možnostjo samodejne obdelave, možnostjo financiranja plačil s strani tretjih oseb – tako imenovano financiranje dobavne verige itd.) in koristmi (npr. nižjimi stroški za pošiljatelja in prejemnika, krajšim časom obdelave in plačil, nižjimi stroški arhiviranja, možnostjo popusta v primeru uporabe elektronskega izdajanja računov namesto računov v papirni obliki itd.). Glede na navedeno se zdi, da se značilnosti in predvidena uporaba računov v papirni obliki in elektronskih računov močno razlikujejo.

(19) Komisija v zvezi z elektronskim izdajanjem računov ugotavlja, da je januarja 2014 elektronsko izdajanje računov postalo obvezno po zakonu na zvezni ravni med podjetji in državno upravo. V tem primeru vprašanje zamenljivosti ni bistveno, saj pošiljatelji nimajo možnosti, da bi izbirali poštno dostavo. Mogoče pa je najti tudi druge podobne primere, kjer so elektronski računi dejansko obvezni zaradi zahteve velikega kupca ali velikega dobavitelja ([15]).

(20) Prosilec je opravil preskusno analizo hipotetičnega monopola, pri kateri so se uporabili podatki iz ankete, zbrani v 451 avstrijskih podjetjih. Anketa je vključevala sklop posrednih vprašanj, s katerimi se je ugotavljalo, ali se prednost daje pošti v papirni obliki ali elektronski pošti, pri čemer so se uporabile tehnike združene analize. Na podlagi rezultatov bi bilo mogoče sklepati, da bi se s […-odstotnim] ([16]) zvišanjem cen poštnih storitev zmanjšala potreba po pošiljanju pisemskih pošiljk za […] %. Čeprav bi ti rezultati pomenili, da sta pošta v papirni obliki in elektronska pošta del istega upoštevnega trga, je njihova veljavnost vprašljiva zaradi nekaterih tehničnih vidikov oblikovanja ankete. Na primer, sklop značilnosti, ki opredeljujejo proizvode, je izbran tako, da bi lahko povzročil določeno pristranskost v korist elektronskim komunikacijskim sredstvom. Zdi se, da se sporna predvidevanja ne uporabljajo v ustrezni ekonomski literaturi, ki uporablja tehniko združene analize, in da njihovega vpliva na predvideno […-odstotno] zmanjšanje ni mogoče izmeriti.

(21) Prosilec je predložil tudi grafične prikaze ([17]) gibanja količin in cen ([18]), ki so pokazali precej manjšo cenovno občutljivost količin, kot se je poročalo v analizi ankete. Za pojasnitev tega očitnega nasprotja se je od prosilca zahtevalo, naj posreduje dejanske podatke, ki jih je uporabil za pripravo grafičnih prikazov, in naj občutljivost povpraševanja količinsko opredeli. Občutljivost povpraševanja, ki jo je prosilec izračunal na podlagi dejanskih podatkov, se je glede na uporabljeno tehniko gibala od […] % do […] %. Kljub temu prosilec za pridobivanje navedenih rezultatov ni uporabil standardne ekonometrične analize ([19]). Predhodni rezultati ločene analize, ki so jo izvedle naše službe z uporabo istega sklopa podatkov in standardnih ekonometričnih tehnik za oceno povpraševanja iz ekonomske literature, kažejo, da bi cenovna občutljivost količin lahko znašala samo […] %.

(22) Zato ni nikakršnih trdnih in prepričljivih dokazov, da sta elektronska in poštna dostava dejansko zamenljivi.

(23) Stranke, tako podjetja kot zasebne stranke, ki ne morejo ali niso pripravljene na prehod na elektronsko komuniciranje, bodo ostale kot segmentiran, zaprt trg, na katerem naj bi storitve opravljal samo prosilec. Družba OP trenutno pokriva veliko večino trga za storitve pošte v papirni obliki ([20]). Stalni stroški vstopa in delovanja mreže, potrebni za izvajanje storitve, se lahko obravnavajo tudi kot ovira za vstop in konkurenco. To stališče družbe OP verjetno ne bo naletelo na nasprotovanje pri prihodnjih razmerah krčenja trga, ko bi lahko potencialni novi udeleženci v primerjavi s sedanjimi tržnimi pogoji pričakovali še več težav pri ustvarjanju dobička glede na znesek stalnih stroškov, ki ga je treba povrniti. V navedenih skoraj monopolnih razmerah ni mogoče predvideti, da bodo močne spodbude ali ovire prisilile nacionalnega izvajalca, da ravna konkurenčno pri nabavi svojih vložkov.

([14]) V skladu s Prilogo 1 k zahtevku, str. 54.
([15]) V skladu s Prilogo 1 k zahtevku, str. 60.
([16]) [****] zaupni podatki.
([17]) V skladu s Prilogo 1 k zahtevku, str. 32.
([18]) Elektronsko sporočilo družbe OP z dne 2. decembra 2013.
([19]) V analizi povpraševanja se cena običajno obravnava kot endogena spremenljivka. To endogenost je treba nadzorovati, da bi se povezana cenovna občutljivost količin lahko upoštevala kot nepristranska ocena elastičnosti. Prosilec ni opravil te oblike nadzora endogenosti in ni ustrezno utemeljil eksogenosti cen, saj je brez utemeljitve predvideval, da so cene eksogene.
([20]) Glej opombo 18.

(24) Družba OP bi lahko zvišanje stroškov prenesla na potrošnike ([21]), ki zaradi dajanja prednosti poštni dostavi, značilnega zanje, ne bi imeli druge izbire, kot da prevzamejo zvišanje cen. Iz istega razloga očitno prevladujoči položaj družbe OP ne daje zagotovila, da se bodo na potrošnike prenesla tudi morebitna znižanja stroškov.

(25) Trditve prosilca, da sta elektronska pošta in poštna dostava del istega upoštevnega trga, torej ni mogoče sprejeti.

(26) Čeprav je glavni učinek večje uporabe elektronskih komunikacijskih sredstev zmanjšanje splošne velikosti trga za storitve pisemskih pošiljk, ni mogoče sklepati, da je elektronsko komuniciranje ustvarilo neposredno konkurenco na trgu za storitve poštne dostave.

(27) Dodatno razlikovanje bi bilo mogoče tudi predvideti na podlagi vrste prejemnikov: znotraj segmenta za storitve B2X je treba razlikovati med dostavo podjetjem (B2B) in strankam (B2C), saj je za dostavo B2C potrebna gostejša mreža kot za dostave B2B.

(28) Kljub temu se zdi, da bi bil rezultat ocene konkurenčnega položaja v obeh scenarijih (če bi se storitve B2B in B2C štele kot ločena trga ali kot samo en trg storitev B2X) enak.

(29) Prosilec meni, da so poštne storitve naslovljenih pisemskih pošiljk B2X kot storitve v domovini in storitve dohodne pošte ([22]) del istega trga. Ker bi bil rezultat ocene enak, če bi ju obravnavali ločeno ali v okviru istega trga, v tem sklepu ne bo takega razlikovanja, natančna opredelitev upoštevnega trga v zvezi s tem pa bo zato ostala odprta.

(30) Na podlagi navedenih informacij v tem sklepu in brez poseganja v konkurenčno pravo se kot upoštevni proizvodni trg šteje trg poštnih storitev naslovljenih pisemskih pošiljk B2X, medtem ko lahko natančna opredelitev upoštevnega trga ostane odprta.

(31) V skladu z razpoložljivimi informacijami ([23]) ima družba OP zelo močen položaj na navedenem trgu, saj je po ocenah njen tržni delež […-odstoten].

(32) Komisija opozarja, da je trg poštnih storitev popolnoma liberaliziran od januarja 2011 v skladu z Direktivo 2008/6/ES in da so konkurenti zaradi te liberalizacije do zdaj dosegli samo […-odstotni] skupni ocenjeni tržni delež celo v najkonkurenčnejšem segmentu (storitve B2X naslovljenih poštnih pošiljk).

(33) Zato ni mogoče sklepati, da je kategorija zadevnih storitev neposredno izpostavljena konkurenci v Avstriji. Člen 30(1) Direktive 2004/17/ES se zato ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočiti izvajanje navedenih dejavnosti v Avstriji.

Poštne storitve naslovljenih pisemskih pošiljk C2X na nacionalni ravni („storitve v domovini“ in „storitve dohodne pošte“)

(34) V primeru poštnih storitev naslovljenih pisemskih pošiljk C2X prosilec tudi trdi, da sta oba načina dostave, elektronski in poštni, del istega trga. Ta trditev ni v skladu s dosedanjo prakso odločanja Komisije.

(35) Avstrijski organi so bili pozvani ([24]), naj izrazijo svoje mnenje v zvezi z zamenljivostjo elektronske in poštne dostave v primeru naslovljenih pisemskih pošiljk C2X in natančneje v zvezi z opredelitvijo upoštevnega proizvodnega trga. Avstrijski organi niso mogli zagotoviti dodatnih informacij ([25]) v podporo mnenju prosilca.

(36) Prosilec trdi, da je gostota pokritosti z internetnim dostopom in širokopasovnimi priključki v Avstriji zelo velika, zaradi česar je poštno dostavo mogoče zamenjati z elektronskimi komunikacijskimi sredstvi. Toda v skladu z nedavno študijo ([26]) skoraj 30 % prebivalcev v Avstriji nikoli ni uporabljalo interneta, približno 55 % prebivalcev ne uporablja spletnega bančništva, 75 % pa jih ne izpolnjuje uradnih spletnih obrazcev.

([21]) Višja tarifa je bila uvedena maja 2011 na podlagi odobritve zahtevka družbe OP, ki so jo izdali ustrezni nacionalni organi.
([22]) Dohodna čezmejna pošta so storitve, ki jih nudi poštni operater v Avstriji drugemu poštnemu operaterju v tujini (npr. poštni operater distribuira pošto, prejeto od poštnega operaterja iz tujine, po Avstriji).
([23]) Glej opombo 18.
([24]) Glej opombo 12.
([25]) Glej opombo 13.
([26]) *Main developments in the postal sector (2010-2013)* („Glavni dosežki v poštnem sektorju (2010–2013“), WIK Consult, avgust 2013, str. 174.

(37) Prosilec ni posredoval nobenih dodatnih empiričnih dokazov, ki bi podprli njegove trditve in dokazali zamenljivost.

(38) Ob upoštevanju navedenega ni mogoče sklepati, da sta elektronska in poštna dostava naslovljenih pisemskih pošiljk C2X del istega upoštevnega trga.

(39) V tem sklepu in brez poseganja v konkurenčno pravo se kot upoštevni proizvodni trg lahko šteje trg poštnih storitev naslovljenih pisemskih pošiljk C2X.

(40) V skladu z razpoložljivimi informacijami ([27]) je tržni delež družbe OP znašal približno [… %].

(41) Trg je popolnoma liberaliziran od januarja 2011 v skladu z Direktivo 2008/6/ES. Komisija opozarja, da so konkurenti zaradi liberalizacije do danes dosegli samo […-odstotni] skupni ocenjeni tržni delež.

(42) Zato ni mogoče sklepati, da je kategorija zadevnih storitev neposredno izpostavljena konkurenci v Avstriji. Člen 30(1) Direktive 2004/17/ES se zato ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočiti izvajanje navedenih dejavnosti v Avstriji.

Čezmejne poštne storitve naslovljenih („odhodnih“) pisemskih pošiljk B2X in C2X

(43) Prosilec trdi, da je tudi za ta trg način dostave čezmejne pošte tehnološko nevtralen in da sta elektronski in poštni način dostave del istega upoštevnega trga. Navedene trditve ni mogoče sprejeti predvsem iz istih razlogov, kot so opisani v zvezi s poštnimi storitvami kot storitvami v domovini in storitvami dohodne pošte za naslovljene pisemske pošiljke B2X in C2X.

(44) Komisija v prejšnjih sklepih ([28]) razlikuje med dohodnimi in odhodnimi čezmejnimi poštnimi storitvami.

(45) Kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 29, so se v tem sklepu storitve dohodne pošte štele kot del trga poštnih storitev v domovini za naslovljene pisemske pošiljke za B2X oziroma C2X. Zato se bodo kot upoštevni trg štele samo odhodne poštne storitve.

(46) Konkurenca za čezmejne pisemske pošiljke se zelo razlikuje glede na to, ali vključuje fizične osebe ali podjetja. Fizične osebe na splošno pri pošiljanju mednarodne pošte nimajo druge izbire, kot da jo pošljejo prek svojega nacionalnega ponudnika univerzalne storitve. Količine, ki jih pošljejo fizične osebe, so na splošno premajhne, da bi na trg privabile nove konkurente.

(47) Ugotovljeno je, da je konkurenčni položaj odvisen tudi od velikosti/števila prebivalcev vsakega mesta, in sicer zaradi dejstva, da ponudniki čezmejne storitve ne ohranjajo dostopovnega omrežja po celotni državi, temveč na splošno prevzemajo pošto neposredno v prostorih potrošnika.

(48) Komisija je v dosedanji praksi ([29]) razlikovala med čezmejnimi poštnimi storitvami naslovljenih pisemskih pošiljk B2X in čezmejnimi poštnimi storitvami naslovljenih pisemskih pošiljk C2X.

(49) Nobenega dokaza ni, da so razmere v Avstriji drugačne, zato se bosta v tem sklepu in brez poseganja v konkurenčno pravo upoštevala oba ločena proizvodna trga, in sicer čezmejne poštne storitve odhodnih naslovljenih pisemskih pošiljk B2X in čezmejne poštne storitve odhodnih pisemskih pošiljk C2X.

(50) Družba OP ni mogla zagotoviti podrobnih informacij o svojih ustreznih deležih na vsakem trgu niti o tržnih deležih svojih največjih konkurentov ([30]). Ker informacij o stopnji konkurence na vsakem od navedenih trgov ni na voljo, tudi ni mogoče sklepati, da so izpolnjeni pogoji za odobritev izvzetja na podlagi člena 30(1) Direktive 2004/17/ES za čezmejne poštne storitve odhodnih naslovljenih pisemskih pošiljk B2X in čezmejne poštne storitve odhodnih naslovljenih pisemskih pošiljk C2X v Avstriji. Člen 30(1) Direktive 2004/17/ES se zato ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočiti izvajanje navedenih dejavnosti v Avstriji.

([27]) Glej opombo 18.
([28]) Glej opombo 6.
([29]) Glej opombo 6.
([30]) Elektronsko sporočilo družbe OP z dne 14. januarja 2014.

Poštne storitve oglaševalskih sporočil v obliki naslovljene pisemske pošiljke na nacionalni in mednarodni ravni

(51) Naslovljeno oglaševanje po pošti je opredeljeno kot pošta, ki je sestavljena zgolj iz oglaševalskega, marketinškega ali reklamnega gradiva z enakim sporočilom. Na tovrstnem oglaševanju po pošti, ki se lahko naslovi na podjetja ali fizične osebe, morata biti navedena ime in naslov stranke ter njeno soglasje za prejemanje takšnih sporočil.

(52) Prosilec trdi, da bi se trg za naslovljeno oglaševanje po pošti lahko vključil na trg za poštne storitve naslovljenih pisemskih pošiljk B2X, vendar za to ni zagotovil nobenih empiričnih dokazov. Trditev prosilca ni v skladu z Odločbo Komisije 2007/564/ES ([31]).

(53) V tem sklepu in brez poseganja v konkurenčno pravo je mogoče upoštevati, da se kot upoštevni proizvodni trg šteje trg poštnih storitev oglaševalskih sporočil v obliki naslovljene pisemske pošiljke.

(54) V skladu s trditvami prosilca ([32]) njegov tržni delež pri oglaševalskih sporočilih v obliki naslovljene pisemske pošiljke znaša […] %.

(55) Poštni trg za oglaševalska sporočila v obliki naslovljene pisemske pošiljke je popolnoma liberaliziran od januarja 2011. Komisija opozarja, da so konkurenti zaradi liberalizacije do danes dosegli samo […-odstotni] skupni ocenjeni tržni delež.

(56) Zato ni mogoče sklepati, da je kategorija zadevnih storitev neposredno izpostavljena konkurenci v Avstriji. Člen 30(1) Direktive 2004/17/ES se zato ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočiti izvajanje navedenih dejavnosti v Avstriji.

Poštne storitve oglaševalskih sporočil v obliki nenaslovljene pisemske pošiljke na nacionalni in mednarodni ravni

(57) Za nenaslovljeno oglaševanje po pošti je značilno, da nima določenega namembnega naslova. Gre za neželeno oglaševanje po pošti, ki izpolnjuje nekatera merila, kot so: enotna teža, oblika, vsebina in razporeditev za distribucijo skupini prejemnikov.

(58) Prosilec opredeljuje upoštevni proizvodni trg za nenaslovljeno oglaševanje kot trg, ki vključuje oglase v drugih medijih, na primer oglase v dnevnih časopisih in regionalnih tednikih. Izhodišče je bilo dejstvo, da je leta 2009 avstrijsko sodišče, pristojno za zadeve omejevalnih sporazumov, priznalo ([33]), da se neposredno ter nenaslovljeno oglaševanje lahko štejeta kot del istega upoštevnega trga za časopise v prosti distribuciji. Vendar pa je sodišče priznalo zamenljivost samo za velike stranke (npr. velike prodajalce na drobno) in opredelilo več razlik glede upoštevnega geografskega trga (odvisno od vrste oglaševalske kampanje: lokalne, regionalne in nacionalne).

(59) Prosilec je ta sklep razširil na vse časopise in navedel, da dostava brezplačne/nenaslovljene pošte pomeni konkurenco oglaševanju v vseh časopisih. Prosilec je opravil preskusno analizo hipotetičnega monopola, pri kateri so se uporabili podatki iz ankete, zbrani pri 248 subjektih. Rezultati preskusa so bili ustrezno upoštevani. Vendar pa široko tolmačenje sodbe avstrijskega sodišča, pristojnega za zadeve omejevalnih sporazumov, pri prosilcu ni v skladu z dosedanjo prakso odločanja Komisije ([34]), glede na katero se različne vrste medijev (elektronski medij, televizija, radio ali tisk) dopolnjujejo in niso medsebojno zamenljive.

(60) Avstrijski organi so bili pozvani ([35]), da izrazijo svoje mnenje o predlagani opredelitvi trga za trg oglaševalskih sporočil v obliki nenaslovljene pisemske pošiljke, pri čemer se ustrezno upoštevajo zgoraj navedena sodba sodišča, pristojnega za zadeve omejevalnih sporazumov, ter sedanje pravne in dejanske razmere v Avstriji. Avstrijski organi niso mogli zagotoviti dodatnih informacij ([36]) v podporo mnenju prosilca.

([31]) Odločba Komisije 2007/564/ES z dne 6. avgusta 2007 o izvzetju nekaterih storitev v poštnem sektorju na Finskem, z izjemo Ålandskih otokov, 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 215, 18.8.2007, str. 21).
([32]) Glej opombo 18.
([33]) OLG Wien, 26 Kt. 8,9/0–44, 43.
([34]) Glej točko 11 Odločbe Komisije SG-Greffe(2005) D/201691 z dne 8. aprila 2005 (zadeva COMP/M.3648 – Gruner + Jahr/MPS) in točko 15 Odločbe Komisije SG-Greffe(2005) D/200313 z dne 24. januarja 2005 (zadeva COMP/M.3579 – WPP/GREY).
([35]) Glej opombo 12.
([36]) Glej opombo 13.

(61) Informacije, ki jih ima Komisija trenutno na voljo, niso dovolj odločilne, da bi lahko podprle tako opredelitev trga, kot jo predlaga prosilec.

(62) V tem sklepu in brez poseganja v konkurenčno pravo je upoštevni proizvodni trg torej opredeljen kot poštne storitve oglaševalskih sporočil v obliki nenaslovljene pisemske pošiljke.

(63) V skladu s trditvami prosilca ([37]) njegov tržni delež pri oglaševalskih sporočilih v obliki nenaslovljene pisemske pošiljke znaša [… %]. Prosilec ni mogel zagotoviti podatkov o tržnih deležih njegovih posameznih največjih konkurentov. Vendar pa v skladu z razpoložljivimi informacijami večina konkurentov ne pokriva celotne države.

(64) Zato ni mogoče sklepati, da je kategorija zadevnih storitev neposredno izpostavljena konkurenci v Avstriji. Člen 30(1) Direktive 2004/17/ES se zato ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočiti izvajanje navedenih dejavnosti v Avstriji.

Poštne storitve za standardno dostavo naslovljenih in nenaslovljenih časopisov

(65) Odločba 2007/564/ES je razlikovala med zgodnjo dostavo časopisa in standardno dostavo.

(66) Prosilec ne opravlja dejavnosti zgodnje dostave časopisa ([38]), ampak standardno dostavo časopisa.

(67) V tem sklepu in brez poseganja v konkurenčno pravo upoštevni proizvodni trg šteje za trg poštnih storitev standardne dostave naslovljenega in nenaslovljenega časopisa.

(68) Družba OP ima na tem trgu […-odstotni] delež ([39]). Največji konkurenti so nacionalne ali regionalne mreže, ki jih organizirajo izdajatelji ter ki dostavljajo naslovljen in nenaslovljen časopis v gospodinjstva. Toda skupni tržni delež navedenih konkurentov znaša samo [… %].

(69) Zato ni mogoče sklepati, da je kategorija zadevnih storitev neposredno izpostavljena konkurenci v Avstriji. Člen 30(1) Direktive 2004/17/ES se zato ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočiti izvajanje navedenih dejavnosti v Avstriji.

Storitve vložišča

Storitve vložišča

(70) Storitve vložišča nudijo potrošnikom 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.

(71) Trg storitev 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 nudijo tudi različne pisarniške storitve, kot so skeniranje, kopiranje in telefonske storitve.

(72) Storitve vložišča se lahko zagotovijo v obliki najema osebja ali pogodb o izvajanju storitev. Zato trg zajema izvajanje dejavnosti v obliki pogodb o izvajanju storitev ter najema osebja. Prosilec zagotavlja navedene storitve v obliki pogodb o izvajanju storitev.

(73) Tržni delež družbe OP je z opredelitvijo trga za storitve vložišča na podlagi prejšnjih odstavkov in brez poseganja v konkurenčno pravo glede na zahtevek ([40]) znašal [… %] v letu 2010, [… %] v letu 2011 in [… %] v letu 2012.

(74) Skupni tržni delež prvih dveh konkurentov je znašal [… %] v letih 2010 in 2011 ter [… %] v letu 2012. Na navedeni ravni lahko konkurenta ustvarita precejšen konkurenčen pritisk na družbo OP.

([37]) Glej opombo 18.
([38]) Glej opombo 30.
([39]) Glej opombo 18.
([40]) Zahtevek, str. 22.

(75) Dejavniki, navedeni v dveh zgornjih uvodnih izjavah, se zato obravnavajo kot znak neposredne izpostavljenosti družbe OP konkurenci.

Tiskarske storitve

(76) Tiskarske storitve so opredeljene kot tiskanje, vstavljanje v ovojnice, logistika in obdelava gradiva, potrebnega za ponavljajoče se poslovne postopke (računi, opomniki, dopisi, bralni protokoli in plačilni listi).

(77) Za povečanje stroškovne učinkovitosti podjetja takšne postopke pogosto oddajo v podizvajanje tretjim osebam.

(78) Obstaja trg za elektronske in digitalne postopke tiskanja, na katerem stranka pošlje tiskarske podatke v elektronski obliki, vse dodatne storitve za tiskanje, prepogibanje, vstavljanje v ovojnice itd. pa opravi ponudnik storitve. Stranki zato ni treba kupiti strojev, ki so potrebni za takšne storitve.

(79) Tržni delež družbe OP je z opredelitvijo trga za tiskarske storitve na podlagi prejšnjih odstavkov in brez poseganja v konkurenčno pravo glede na zahtevek ([41]) znašal [… %] v letih 2010 in 2011 in [… %] v letu 2012.

(80) Upoštevni avstrijski trg je močno razdrobljen. Na tem trgu so dejavna številna podjetja. A samo en konkurent ima tržni delež, ki je višji od [… %].

(81) Dejavniki, navedeni v dveh zgornjih uvodnih izjavah, se zato obravnavajo kot znak neposredne izpostavljenosti družbe OP konkurenci.

Storitve z dodano vrednostjo, povezane z elektronskimi mediji, ki se tudi v celoti opravljajo s takšnimi mediji

Prodaja naslovov, podatkov in storitev za primerjavo („trgovanje z naslovi“)

(82) Prosilec zagotavlja vrsto storitev v zvezi s podatki o naslovu podjetjem, ki želijo izboljšati kakovost podatkov o naslovih svojih potrošnikov, ki jih že imajo.

(83) Tržni delež družbe OP je z opredelitvijo trga za trgovanje z naslovi na podlagi prejšnjih odstavkov in brez poseganja v konkurenčno pravo glede na razpoložljive informacije ([42]) znašal [… %] v letu 2010, [… %] v letu 2011 in [… %] v letu 2012. Največji konkurent je imel […-odstotni] tržni delež, ki je od leta 2010 enakomerno naraščal.

(84) Zgoraj navedeni dejavniki se zato obravnavajo kot znak neposredne izpostavljenosti družbe OP konkurenci.

Elektronska pošta

(85) Družba OP je dejavna na trgu elektronskega komuniciranja, kjer zagotavlja storitve, kot so: modul odpošiljanja (popolnoma avtomatizirana, varna dostava pisnih dokumentov posameznim osebam), elektronsko izdajanje računov, elektronski plačilni listi (plačilni listi neposredno iz sistema za obračun plač, ki so zaposlenim na voljo prek spletnega bančništva). Glavni del poslovanja na trgu elektronske pošte je elektronsko izdajanje računov.

(86) Tržni delež prosilca je z opredelitvijo trga za elektronsko pošto na podlagi prejšnjih odstavkov in brez poseganja v konkurenčno pravo glede na razpoložljive informacije ([43]) znašal [… %] v letu 2010, [… %] v letu 2011 in [… %] v letu 2012.

(87) Dejavniki, navedeni zgoraj, se zato obravnavajo kot znak neposredne izpostavljenosti družbe OP konkurenci.

Filatelistične storitve

(88) V tem sklepu in v skladu s prakso Komisije ([44]) so filatelistične storitve opredeljene kot „prodaja poštnih znamk in z njimi povezanih izdelkov zlasti zbiralcem znamk ter, v določenem obsegu, kupcem daril in spominkov“.

([41]) Glej opombo 40.
([42]) Zahtevek, str. 14.
([43]) Glej opombo 18.
([44]) Odločba 2007/564/ES.

(89) Družba OP je podjetje, odgovorno za izdajo novih posebnih avstrijskih poštnih znamk. Tuji ponudniki poštnih storitev prav tako izdajajo posebne znamke za filatelistični trg. Vendar pa filatelistični trg ni omejen samo na izdajanje novih posebnih znamk, temveč vključuje tudi trgovanje z znamkami prek dražbenih hiš, trgovcev z znamkami ter spletnih prodaj in dražb.

(90) Ocenjeni ([45]) delež družbe OP je na celotnem trgu filatelističnih storitev z opredelitvijo trga, ki ne posega v konkurenčno pravo, znašal [… %] v letu 2010, [… %] v letu 2011 in [… %] v letu 2012.

(91) Ta dejavnik bi bilo treba zato obravnavati kot znak neposredne izpostavljenosti konkurenci na področju filatelističnih storitev.

Finančne storitve

(92) V skladu s točko (c) člena 6(2) Direktive 2004/17/ES je opravljanje finančnih storitev, kot je opredeljeno v četrti alineji navedene točke (c), zajeto v navedeno direktivo le v primeru, če take storitve opravljajo subjekti, ki opravljajo tudi poštne storitve v smislu točke (b) navedene določbe.

(93) Družba OP zagotavlja naslednje finančne storitve:

(a) v svojem imenu: plačilne storitve – prevzem gotovine (ob dostavi paketov „Nachnahme“ in storitve pobiranja dolga, ki jih opravlja osebje za dostavo „Postauftrag“);

(b) v imenu in za račun banke Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft (v nadaljnjem besedilu: banka BAWAG PSK): dvig gotovine in denarni prihranki.

(94) V skladu z dosedanjo prakso odločanja Komisije ([46]) se v tem sklepu in brez poseganja v konkurenčno pravo kot upoštevni proizvodni trg štejejo: plačilne storitve, storitve dviga gotovine in storitve za posredovanje hranilnih računov.

(95) Družba OP v svojem imenu zagotavlja plačilne storitve iz točke (a) uvodne izjave 93. Družba OP ima manj kot […-odstotni] tržni delež, pri zagotavljanju teh storitev pa ima konkurente v bankah in finančnih ustanovah, ki prav tako izvajajo plačilne storitve, kar lahko ustvari precejšen pritisk konkurence na družbo OP.

(96) Navedene dejavnike bi bilo treba obravnavati kot znak neposredne izpostavljenosti konkurenci za plačilne storitve, ki jih v svojem imenu zagotavlja družba OP.

(97) Družba OP ni mogla zagotoviti ([47]) podatkov o svojih tržnih deležih in tržnih deležih svojih največjih konkurentov za storitve, ki jih izvaja v imenu banke BAWAG PSK, tj. za dvige gotovine in denarne prihranke.

(98) Ker informacij o stopnji konkurence na vsakem od navedenih proizvodnih trgov za storitve, ki se izvajajo v imenu banke BAWAG PSK, ni na voljo, tudi ni mogoče sklepati, da so izpolnjeni pogoji za odobritev izvzetja na podlagi člena 30(1) Direktive 2004/17/ES. Člen 30(1) navedene direktive se zato ne uporablja za naročila, katerih namen je omogočiti izvajanje navedenih dejavnosti v Avstriji.

IV. **SKLEPNE UGOTOVITVE**

(99) Glede na dejavnike, proučene v uvodnih izjavah 2 do 98, bi bilo treba šteti, da je pogoj neposredne izpostavljenosti konkurenci, določen v členu 30(1) Direktive 2004/17/ES, izpolnjen za naslednje storitve, ki se zagotavljajo v Avstriji:

(a) storitve vložišča;

(b) storitve z dodano vrednostjo, povezane z elektronskimi mediji, ki se tudi v celoti opravljajo s takšnimi mediji;

(c) filatelistične storitve;

(d) plačilne storitve v lastnem imenu.

([45]) Zahtevek, str. 25.
([46]) Izvedbeni sklep Komisije 2011/875/EU z dne 16. decembra 2011 o izvzetju nekaterih storitev v poštnem sektorju na Madžarskem 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 343, 23.12.2011, str. 77).
([47]) Glej opombo 30.

(100) Ker se zdi, da je pogoj neomejenega dostopa do trga izpolnjen, se Direktiva 2004/17/ES ne bi smela uporabljati, če naročniki oddajajo naročila, katerih namen je omogočiti zagotavljanje storitev iz točk od (a) do (d) uvodne izjave 99 v Avstriji, ali če so organizirani natečaji za opravljanje teh dejavnosti v navedeni državi članici.

(101) Ta sklep temelji na pravnih in dejanskih razmerah v obdobju od oktobra 2013 do januarja 2014, kakor je razvidno iz informacij, ki so ji predložili družba OP in avstrijski organi. Lahko se spremeni, če zaradi pomembnih sprememb pravnih ali dejanskih razmer pogoji za uporabo člena 30(1) Direktive 2004/17/ES ne bi bili več izpolnjeni.

(102) Kljub temu pa bi se moralo šteti, da pogoj neposredne izpostavljenosti konkurenci iz člena 30(1) Direktive 2004/17/ES ni izpolnjen za druge dejavnosti, ki so zajete v zahtevku družbe OP, na ozemlju Avstrije.

(103) Ker se za nekatere storitve, na katere se nanaša ta zahtevek, še vedno uporablja Direktiva 2004/17/ES, je treba opozoriti, da bi bilo treba javna naročila, ki zajemajo več dejavnosti, obravnavati v skladu s členom 9 Direktive 2004/17/ES. To pomeni, da bi bilo treba, kadar naročnik izvaja „mešano“ naročilo, to je naročilo, ki se uporablja v podporo izvajanju dejavnosti, izvzetih iz uporabe Direktive 2004/17/ES, in tistih, ki niso izvzete, upoštevati dejavnosti, za katere je bila pogodba pretežno namenjena. V primeru takšnega mešanega naročila, kadar je v glavnem namenjeno podpori dejavnosti, ki niso bile izvzete, se uporabljajo določbe Direktive 2004/17/ES. Kadar je objektivno nemogoče določiti, za katero dejavnost je naročilo pretežno namenjeno, se naročilo odda v skladu s pravili iz člena 9(2) in (3) Direktive 2004/17/ES.

(104) Ukrepi iz tega sklepa so v skladu z mnenjem Svetovalnega odbora za javna naročila –

SPREJELA NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Direktiva 2004/17/ES se ne uporablja za javna naročila, ki jih oddajo naročniki in so namenjena omogočanju izvajanja naslednjih storitev v Avstriji:

(a) storitve vložišča;

(b) storitve z dodano vrednostjo, povezane z elektronskimi mediji, ki se tudi v celoti opravljajo s takšnimi mediji;

(c) filatelistične storitve;

(d) plačilne storitve v lastnem imenu.

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Republiko Avstrijo.

V Bruslju, 2. aprila 2014

Za Komisijo
Michel BARNIER
Član Komisije