2024/3224

23.12.2024

KOMMISSIONENS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE (EU) 2024/3224

af 29. november 2024

om anvendelsen af artikel 34 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU på kontrakter om aktiviteter i forbindelse med visse posttjenester og andre tjenester end posttjenester i Slovakiet

(meddelt under nummer C(2024) 8407)

(Kun den slovakiske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26. februar 2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF ([1]), særlig artikel 35, stk. 3,

efter høring af Det Rådgivende Udvalg for Offentlige Udbud, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFREMSTILLING

1.1. Anmodningen

(1) Den 14. juni 2024 indgav Slovenská pošta, a.s. (»ansøgeren«) en anmodning til Kommissionen i henhold til artikel 35, stk. 1, i direktiv 2014/25/EU (»anmodningen«). Anmodningen opfylder de formelle krav i artikel 1, stk. 1, i Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/1804 ([2]) og i bilag I til nævnte gennemførelsesafgørelse.

(2) Anmodningen vedrører visse posttjenester samt visse andre tjenester end posttjenester, som omhandlet i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/25/EU, der leveres af ansøgeren på Slovakiets område. De pågældende tjenester er beskrevet på følgende måde i anmodningen:

Posttjenester:

a) Indenlandske pakkeleveringstjenester består af indsamling, sortering, transport og levering af pakker på hjemmemarkedet.

b) Internationale standardpakketjenester består af indsamling, sortering, transport og levering af pakker, som ikke giver en merværdi på det internationale marked,

c) Internationale eksprespakkeleveringstjenester består af indsamling, sortering, transport og levering af pakker, som giver en merværdi på det internationale marked,

d) Kurertjenester består af forsendelser, der indsamles fra afsenderen og transporteres og leveres direkte til modtageren uden nogen indsamling, sortering eller lignende behandling af forsendelserne. Forsendelsen er under tilsyn af den samme person fra modtagelse til levering.

([1]) EUT L 94 af 28.3.2014, s. 243.
([2]) Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/1804 af 10. oktober 2016 om nærmere regler for anvendelsen af artikel 34 og 35 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT L 275 af 12.10.2016, s. 39).

Andre tjenester end posttjenester:

e) Tjenester for adresseløse forsendelser, som henhører under andre tjenester end posttjenester som omhandlet i artikel 13, stk. 1, litra b), i direktiv 2014/25/EU. De giver mulighed for hurtig massedistribution af trykt reklame- og markedsføringsmateriale på hjemmemarkedet ([3]).

(3) Anmodningen var ikke ledsaget af en begrundet og dokumenteret afgørelse, der er truffet af en uafhængig national myndighed, som er kompetent med hensyn til den pågældende aktivitet, hvori betingelserne for at anvende artikel 34, stk. 1, i direktiv 2014/25/EU på den pågældende aktivitet analyseres grundigt, jf. samme artikels stk. 2 og 3. I henhold til punkt 1, litra a), i bilag IV til direktiv 2014/25/EU skal Kommissionen vedtage en gennemførelsesafgørelse om anmodningen inden for 105 arbejdsdage, i betragtning af at der i den foreliggende sag kan formodes at være fri adgang til markedet på grundlag af artikel 34, stk. 3, første afsnit, i nævnte direktiv.

(4) Efter anmodninger fra Kommissionen den 2. og 8. juli 2024 samt den 20., 21., 22. og 28. august 2024 og 6., 9. og 10. september 2024 fremlagde ansøgeren yderligere oplysninger den 3., 11. og 12. juli, den 22., 23. og 27. august og den 1., 11., 12. og 16. september 2024.

1.2. **Ansøger**

(5) Ansøgeren er en postbefordrende virksomhed i Slovakiet og en ordregivende enhed som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2014/25/EU. Ansøgeren er den eneste ordregivende enhed i Slovakiet, der leverer posttjenester og andre tjenester end posttjenester som omhandlet i artikel 13, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 2014/25/EU ([4]).

2. **RETLIG RAMME**

(6) Direktiv 2014/25/EU finder anvendelse på tildeling af kontrakter om udførelse af aktiviteter vedrørende posttjenester, jf. artikel 13, stk. 2, litra b), i samme direktiv.

(7) Direktiv 2014/25/EU finder anvendelse på tildeling af kontrakter om udførelse af aktiviteter i forbindelse med forvaltning af tjenester for adresseløse forsendelser som omhandlet i artikel 13, stk. 2, litra c), nr. ii), i nævnte direktiv og ifølge definitionen af andre tjenester end posttjenester, som omhandlet i artikel 13, stk. 1, litra b), i nævnte direktiv, forudsat at sådanne tjenester leveres af en enhed, der også leverer posttjenester som defineret i artikel 13, stk. 2, litra b), i nævnte direktiv, og forudsat at betingelserne i artikel 34, stk. 1, i nævnte direktiv ikke er opfyldt med hensyn til disse tjenester.

(8) I artikel 34, stk. 1, i direktiv 2014/25/EU fastslås det, at kontrakter, der indgås med henblik på at muliggøre udførelse af en af de aktiviteter, der er omhandlet i direktivet, ikke er underlagt nævnte direktiv, hvis den pågældende medlemsstat eller de pågældende ordregivende enheder kan påvise, at den pågældende aktivitet i den medlemsstat, hvor den udøves, er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår på markeder, hvortil adgangen er fri.

(9) Om en aktivitet er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår, afgøres på grundlag af objektive kriterier under hensyntagen til den pågældende sektors særlige kendetegn ([5]). Denne vurdering er imidlertid begrænset af de korte frister og af behovet for at basere sig på de oplysninger, som Kommissionen har til rådighed. Disse oplysninger stammer enten fra allerede tilgængelige kilder eller fra de oplysninger, der er indhentet i forbindelse med anmodningen i henhold til artikel 35 i direktiv 2014/25/EU, og kan ikke suppleres med mere tidkrævende metoder, herunder navnlig offentlige forespørgsler rettet til de berørte erhvervsdrivende ([6]). Vurderingen af direkte eksponering for konkurrence, som kan gennemføres inden for rammerne af dette direktiv 2014/25/EU, berører derfor ikke den fuldstændige anvendelse af konkurrencelovgivningen ([7]).

([3]) Anmodningen, side 3.
([4]) Anmodningen, side 4.
([5]) Jf. direktiv 2014/25/EU, betragtning 44.
([6]) *Ibid.*
([7]) *Ibid.*

(10) Adgangen til et marked betragtes som fri, hvis den pågældende medlemsstat har gennemført og anvender den relevante EU-lovgivning om åbning af en given sektor eller en del heraf. Lovgivningen er opført på listen i bilag III til direktiv 2014/25/EU.

(11) Om en aktivitet er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår, afgøres på grundlag af en række forskellige kriterier, hvoraf ingen i sig selv er afgørende.

(12) Med henblik på at afgøre, om de pågældende aktiviteter er undergivet almindelige konkurrencevilkår på de markeder, der er omfattet af denne afgørelse, tages der hensyn til hovedaktørernes markedsandel og antallet af markedsaktører.

(13) Denne afgørelse indskrænker ikke anvendelsen af konkurrencereglerne og andre områder af EU-retten. Navnlig svarer de kriterier og den metode, der anvendes til at vurdere, om en aktivitet er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår i henhold til artikel 34 i direktiv 2014/25/EU, ikke nødvendigvis til dem, der anvendes til at foretage en vurdering efter artikel 101 eller 102 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde eller efter Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 ([8]), som bekræftet af Retten ([9]).

(14) Formålet med nærværende afgørelse er at fastslå, hvorvidt de tjenester, der er omfattet af anmodningen, er undergivet konkurrencevilkår i et sådant omfang (på markeder, hvortil der er fri adgang, jf. artikel 34 i direktiv 2014/25/EU) — selv uden budgetdisciplin i henhold til de detaljerede EU-regler for offentlige indkøb i direktiv 2014/25/EU — at kontrakter vedrørende udøvelsen af de berørte aktiviteter vil blive indgået på en gennemsigtig og ikkediskriminerende måde, på grundlag af kriterier, der gør det muligt for køberne at finde den løsning, som samlet set er den økonomisk mest fordelagtige.

3. **VURDERING**

(15) Denne afgørelse er baseret på den retlige og faktiske situation i juni 2024, på de oplysninger, der er fremlagt af ansøgeren, og de oplysninger, der er offentligt tilgængelige. Den kan ændres, hvis betydelige ændringer af de retlige eller faktiske forhold medfører, at betingelserne for at anvende artikel 34, stk. 1, i direktiv 2014/25/EU ikke længere er opfyldt.

3.1. **Fri adgang til markedet**

(16) Adgangen til et marked betragtes som fri, hvis den pågældende medlemsstat har gennemført og anvender den relevante EU-lovgivning om åbning af en given sektor eller en del heraf. Denne lovgivning er anført i bilag III til direktiv 2014/25/EU, som, for posttjenesters vedkommende, omfatter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF ([10]).

(17) Slovakiet har gennemført ([11]) og anvender direktiv 97/67/EF. I lyset heraf betragtes adgangen til det relevante marked som fri, jf. artikel 34, stk. 3, i direktiv 2014/25/EU.

([8]) Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (»EF-fusionsforordningen«) (EUT L 24 af 29.1.2004, s. 1).

([9]) Domstolens dom af 27. april 2016, Österreichische Post AG mod Kommissionen, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, præmis 28. Jf. direktiv 2014/25/EU, betragtning 44.

([10]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet (EFT L 15 af 21.1.1998, s. 14).

([11]) Direktivet er fuldt ud gennemført i den slovakiske nationale lovgivning ved postlov nr. 324/2011 om posttjenester og om ændringer og supplementer til visse love af 23. november 2019.

3.2. **Konkurrencevurdering**

3.2.1. *Relevant definition af produktmarkedet*

Posttjenester

(18) Kommissionen har i tidligere afgørelser ([12]) givet udtryk for, at markedet for postudbringning kan segmenteres i ekspres- og standardleveringstjenester (også kaldet »udskudte« tjenester). Med denne segmentering tages der hensyn til, at eksprestjenester er hurtigere og mere pålidelige end en standardtjeneste, at disse tjenester kræver en anden infrastruktur, og at eksprestjenester omfatter serviceaspekter med yderligere merværdi, såsom track and trace-tjenester, og som regel også er dyrere.

(19) Ansøgeren er af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt at opdele det indenlandske marked for pakkeleveringstjenester i ekspres- og standardtjenester. Ifølge ansøgeren er alle de tjenester, der tilbydes på hjemmemarkedet i Slovakiet, meget ens (dvs. substituerbare) med hensyn til de angivne kriterier, herunder transittid, pris og tillægstjenester. Ansøgeren mener derfor, at det relevante marked i forbindelse med denne anmodning er markedet for pakkeleveringstjenester (som helhed) ([13]).

(20) Selv om denne tilgang ikke er i overensstemmelse med Kommissionens tidligere praksis, mener Kommissionen i den foreliggende sag, at de forskellige strukturer, som postvirksomhederne i Slovakiet har etableret, giver betydelige muligheder for substitution på udbudssiden ([14]). Alle postvirksomheder anvender det samme net til forsendelse af både ekspres- og tidsforskudte produkter. Alle postforsendelser omdeles af de samme lastbiler via det samme netværk (uanset om der er tale om et brev, en standardpakke, en eksprespakke eller andre tjenester, der leveres af operatørerne) ([15]). I den forbindelse er alle de vigtigste faser i den indenlandske pakkeleveringskæde, f.eks. indsamling, transport mellem indsamlingssteder og -knudepunkter, sortering, linjetransport, transport fra sorteringsknudepunkter til aggregering og/eller postkontorer, de samme for eksprestjenester som for standardtjenester ([16]). Desuden tilbyder de vigtigste markedsaktører deres kunder en ikkegaranteret levering inden for den næste dag af alle typer pakker, og de fleste af dem tilbyder en garanteret levering næste dag mod et ekstra gebyr ([17]). Ifølge de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt, er levering næste dag, som ikke er garanteret, den sædvanlige leveringsdag og opfattes som sådan af kunderne ([18]). Det ser derfor ud til, at eksprespakkeleveringstjenester på det slovakiske hjemmemarked tilbyder samme leveringshastighed som standardpakkeleveringstjenester på det samme hjemmemarked. Kommissionen bemærker også, at yderligere tillægstjenester, såsom track and trace-tjenester, der er tilgængelige for forbrugerne, stort set er de samme for standard- som for eksprespakkeleveringstjenester ([19]). Levering af tillægstjenester kan derfor ikke betragtes som en faktor, der gør det muligt at konkludere, at markederne er opdelt i standard- og ekspresmarkeder i Slovakiet. Ovennævnte faktorer peger i retning af et samlet indre marked, der omfatter både ekspres- og standardtjenester. Kommissionen konkluderer derfor, at det ikke er nødvendigt at skelne mellem eksprestjenester og standardtjenester.

([12]) Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/1228 af 7. juni 2023 om anvendelsen af artikel 34 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU på tildeling af kontrakter vedrørende forvaltning af eksprespakkeleveringstjenester i Litauen (EUT L 160 af 26.6.2023, s. 33), Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2020/737 af 27. maj 2020 om anvendelsen af artikel 34 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU på kontrakter om aktiviteter i forbindelse med visse posttjenester i Danmark (EUT L 172 af 3.6.2020, s. 23), Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/1204 af 12. juli 2019 om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU på kontrakter om visse aktiviteter i forbindelse med visse posttjenester og andre tjenester end posttjenester i Kroatien (EUT L 189 af 15.7.2019, s. 75). Jf. også: sag COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, af 21.4.2009, præmis 54.

([13]) Anmodningen, punkt 8.

([14]) I sag M.7630 FedEx/TNT Express blev der foretaget en detaljeret vurdering for at drage en konklusion om sondringen (eller den manglende sondring) mellem standardlevering (udskudt) og ekspreslevering for internationale tjenester, navnlig for internationale tjenester inden for EØS på den ene side og internationale tjenester uden for EØS på den anden side. Selv om der ikke blev foretaget en detaljeret vurdering af indenlandske tjenester, kunne vurderingsrammen også finde anvendelse på indenlandske tjenester.

([15]) Anmodningen, punkt 14.

([16]) Se i denne forbindelse de supplerende oplysninger, som ansøgeren fremlagde den 3. juli 2024.

([17]) Anmodningens punkt 17 og tabel 2 med titlen »Sammenligning af transittiden på tværs af forskellige postvirksomheder« i anmodningen.

([18]) Supplerende oplysninger indgivet den 11. september 2024.

([19]) Anmodningen, se tabel 5 med titlen »Value-added services offered by the key postal operators on the Slovak market« i anmodningen, hvor Slovenská pošta, a.s. sammenligner forskellige tillægstjenester, som kunderne modtager, når de køber standardpakker fra Slovenská pošta, a.s., og eksprespakketjenester fra centrale markedsoperatører.

(21) Snævrere markedsdefinitioner kan overvejes i visse tilfælde (f.eks. indenlandske pakkeleveringstjenester mellem forbrugere/forbruger til virksomhed (C2X) og indenlandske pakkeleveringstjenester virksomhed til forbruger/virksomhed til virksomhed (B2X)). Ifølge ansøgeren anvender alle virksomheder, herunder ansøgeren, den samme infrastruktur til at behandle pakker og levere tjenesteydelser til forbrugere (C2X) og tjenesteydelser til virksomheder (B2X), for så vidt angår indenlandske tjenesteydelser i Slovakiet ([20]). På grundlag af de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt, anvendes indsamlings- og afhentningssteder, linjetransport, sorteringsknudepunkter og postkontorer for alle pakker uden differentiering på de snævre markeder, så selv erhvervsbrugere kan bruge postnettet til at behandle pakker ([21]). Kommissionen konkluderer derfor, at det ikke er nødvendigt at skelne mellem C2X og B2X.

(22) I tidligere afgørelser ([22]) har Kommissionen også sondret mellem indenlandske og internationale pakkeleveringstjenester. Kommissionen var af den opfattelse, at indenlandske pakkeleveringstjenester leveres af virksomheder på nationale distributionsnet, mens international pakkelevering består i afhentning af pakker, som skal transporteres til og leveres i udlandet. Ansøgerens holdning er i overensstemmelse med Kommissionens praksis ([23]). For så vidt angår det internationale marked, sondrer ansøgeren yderligere mellem markedet for internationale standardpakker og markedet for internationale eksprespakker ([24]). Denne sondring skyldes, at leveringstiden varierer mellem internationale ekspres- og standardpakker ([25]). I modsætning til markedet for internationale standardpakkeleveringstjenester giver markedsoperatørerne på markedet for international eksprespakkelevering også deres kunder yderligere merværdifunktioner såsom track and trace, garanti for leveringstid, forsikring af pakken eller mulighed for at ændre leveringssted og -tidspunkt ([26]). Kommissionen er enig i ansøgerens opfattelse.

(23) For så vidt angår markedet for kurertjenester, består kurertjenester af forsendelser, der modtages fra afsenderen og transporteres direkte og leveres til modtageren under tilsyn af den samme person uden nogen indsamling, sortering eller lignende behandling af forsendelserne på hjemmemarkedet ([27]). I stedet afhenter kurererne varerne og leverer dem direkte til modtageren samme dag ([28]). I Slovakiet kan kurertjenester leveres enten i henhold til postloven eller handelsloven ([29]), idet levering af kurertjenester i henhold til handelsloven ikke kræver opnåelse af en postlicens ([30]). Ansøgeren leverer kurertjenesten på hjemmemarkedet i overensstemmelse med postloven, den såkaldte ekspreskurer 60 vedrørende levering af pakker inden for 60 minutter. Denne service kan kun bruges i visse områder til levering af blomster, breve, gaver eller varer. Pakken afleveres hos kureren på det sted, afsenderen har valgt, og leveres til modtagerens adresse ([31]). På grund af de særlige forhold, der gør sig gældende for denne tjeneste (f.eks. en leveringsforpligtelse på 60 minutter, en anden organisation og et mere fragmenteret konkurrencelandskab som følge af manglende licensforpligtelse), er Kommissionen enig med ansøgeren i, at lokale kurertjenester udgør et særskilt produktmarked.

Andre tjenester end posttjenester

(24) Adresseløse reklameforsendelser er karakteriseret ved manglen på en specifik modtageradresse, der angiver den endelige modtager individuelt. De opfylder visse kriterier såsom: ensartet vægt, format, indhold og udformning til distribution til en gruppe modtagere. Kommissionen har tidligere givet udtryk for, at markedet for postudbringning kan segmenteres i markeder for adresserede forsendelser og markedet for adresseløse forsendelser ([32]). Ansøgeren mener, at det relevante produktmarked i dette tilfælde er markedet for adresseløse forsendelser ([33]). På grundlag af de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt, og under hensyntagen til Kommissionens eksisterende praksis konkluderer Kommissionen, at det relevante produktmarked er markedet for tjenester i forbindelse med indenlandsk adresseløs postomdeling.

([20]) Anmodningen, punkt 30.
([21]) Yderligere oplysninger fremsendt den 12. juli 2024, s. 1.
([22]) Gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/1228, gennemførelsesafgørelse (EU) 2020/737, gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/1204. Jf. også: sag COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, af 21.4.2009, præmis 54.
([23]) Anmodningen, punkt 134.
([24]) Anmodningen, punkt 134 og 221.
([25]) For Slovenská pošta, a.s. er leveringstiden for internationale eksprespakker D+2, mens leveringstiden for internationale standardpakker varierer mellem D+4 og D+7. Se i denne forbindelse yderligere oplysninger fra ansøgeren af 16. september 2024.
([26]) Anmodningen, tabel 25, værdiforøgende tjenester, der tilbydes af de vigtigste postvirksomheder på det slovakiske marked.
([27]) Anmodningen, punkt 303.
([28]) Anmodningen, punkt 346.
([29]) Lov nr. 513/1991.
([30]) Anmodningen, punkt 304.
([31]) Anmodningen, punkt 304.
([32]) Gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/1204. Jf. sag COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, af 21.4.2009, præmis 66 og 74.
([33]) Anmodningen, punkt 389.

3.2.2. *Afgrænsning af relevant produktmarked*

Posttjenester

(25) Ifølge ansøgeren bør det relevante geografiske marked for indenlandske pakkeleveringstjenester defineres som nationalt og omfatte Den Slovakiske Republiks område ([34]).

(26) I sin hidtidige praksis ([35]) fandt Kommissionen, at markederne for indenlandske og internationale pakkeleveringstjenester og alle segmenter heraf, uanset forskellen mellem indenlandske og internationale, er af national karakter. Ansøgerens holdning er i overensstemmelse med Kommissionens praksis.

(27) Ansøgeren leverer både indenlandske og internationale pakkeleveringstjenester i Slovakiet.

(28) Idet der ikke foreligger oplysninger om et andet anvendelsesområde for det geografiske marked, for så vidt angår vurderingen i forbindelse med denne afgørelse og med forbehold af konkurrencelovgivningen, antages det, at det geografiske anvendelsesområde for de indenlandske og internationale pakkeleveringstjenester dækker Slovakiets område.

(29) For så vidt angår kurertjenester er det ansøgerens opfattelse, at det relevante geografiske marked for kurertjenester bør defineres som nationalt ([36]), da der er en særskilt organisation af tjenesteydere i hvert land. Desuden er hvert nationalt marked forskelligt med hensyn til specifikke konkurrencevilkår, forskelle i servicepriserne mellem lande og sprogene, som tjenesteyderne formulerer deres forslag til kunderne på ([37]). Ansøgeren leverer tjenesteydelserne på Slovakiets nationale område. I betragtning af Kommissionens praksis og i mangel af oplysninger om et andet geografisk marked kan kurertjenesternes geografiske anvendelsesområde med henblik på vurderingen i henhold til denne afgørelse og med forbehold af konkurrencelovgivningen anses for at dække Slovakiets område.

Andre tjenester end posttjenester

(30) I overensstemmelse med Kommissionens hidtidige praksis er geografisk adresseløse postforsendelser i princippet nationale, da omdelingsnetværk er organiseret på nationalt plan, der er sandsynligvis forskelle i prisfastsættelse i de forskellige medlemsstater, og de fleste adresseløse forsendelser er reklamemateriale, hvor sproget er en vigtig faktor for målgruppen (= adressaterne) ([38]). Den definition, som ansøgeren har foreslået, er i overensstemmelse med Kommissionens praksis ([39]). Da der ikke er grund til at antage, at markedet er bredere eller snævrere, er det geografiske marked for adresseløse forsendelser med henblik på denne afgørelse nationalt.

3.2.3. *Markedsanalyse*

3.2.3.1. Indenlandske pakkeleveringstjenester

(31) Ifølge ansøgeren er der 25 aktive postpakkeleveringstjenesteudbydere i Slovakiet ([40]). På baggrund af de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt, er der fem posttjenestevirksomheder, som sidder på mere end 10 % af markedsandelen af indenlandske pakkeleveringstjenester. Ifølge de foreliggende oplysninger var ansøgerens markedsandel i dette markedssegment [20-25] % i 2020 [15-20] % i 2021 og [15-20] % i 2022 udtrykt i værdi ([41]). Ifølge de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt, forventes det, at ansøgerens markedsandel vil falde yderligere til [10-15] % i 2023 ([42]).

([34]) Anmodningen, punkt 37.
([35]) Gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/1204. Jf. sag COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, af 21.4.2009, præmis 66 og 74.
([36]) Anmodningen, punkt 310.
([37]) Anmodningen, punkt 306.
([38]) Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/1195 af 4. juli 2016 om undtagelse af kurertjenester og andre tjenester end posttjenester i Polen fra anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF (EUT L 197 af 22.7.2016, s. 4).
([39]) Anmodningen, punkt 393.
([40]) 17 ud af 26 postvirksomheder blev registreret i registret over postvirksomheder i 2012. For FIEGE s.r.o. blev licensen suspenderet pr. 1.7.2013. Ni andre postvirksomheder blev registreret i 2014, se anmodningen, punkt 42 og 43.
([41]) Anmodningen, figur 5 med titlen »Structure of the domestic parcel delivery market based on revenue values«, indeholder data for 2020-2022 baseret på offentligt tilgængelige regnskaber for postvirksomheder og bilag til regnskaberne.
([42]) Anmodningen, figur 5. Markedsandelen for 2023 er baseret på ikkereviderede foreløbige resultater fra Slovenská pošta, a.s.

(32) Ansøgerens konkurrenters markedsandele kan sammenlignes med ansøgerens markedsandele. De største konkurrenters markedsandele i perioden 2020-2022 med hensyn til værdi er: for 2020: SPS [20-25] %, DPD [15-20] % %, DHL [15-20] % %, GLS [10-15] % % og Packeta [5-10] % %; for 2021: SPS [20-25] % %, DHL [15-20] % %, GLS [15-20] % %, DPD [10-15] % % og Packeta [10-15] % %; for 2022: SPS [20-25] % %, Packeta [15-20] % %, GLS [15-20] % %, DHL [10-15] % % og DPD [10-15] % % ([43]). For 2023 er markedsandelene for ansøgerens vigtigste konkurrenter som følger: Packeta [20-25] % %, SPS [15-20] % %, GLS [15-20] %, DHL [10-15] % og DPD [5-10] % ([44]).

(33) Med hensyn til mængde var ansøgerens markedsandel i dette markedssegment [25-30] % i 2020, [25-30] % i 2021 og [20-25] % i 2022 ([45]). Med hensyn til konkurrenternes markedsandele havde den anden operatør [20-25] % i 2020, [20-25] % i 2021 og [20-25] % i 2022. Den tredje operatør havde [20-25] % i 2020, [20-25] % i 2021 og [15-20] % i 2022. Den fjerde operatør havde [15-20] % i 2020, [15-20] % i 2021 og [15-20] % i 2022 ([46]). Konkurrenternes markedsandele er derfor sammenlignelige med ansøgerens.

(34) På baggrund af de oplysninger, der er fremlagt af ansøgeren, er der minimale lovgivningsmæssige hindringer for markedsadgang for indenlandske pakkeleveringstjenester. Det eneste formelle krav for at komme ind på markedet er forudgående registrering i registret over postvirksomheder ([47]). Registreringen af TM INTERNATIONAL s.r.o. og Nova Post SK s.r.o. i 2023 bekræfter endvidere, at der ikke er nogen hindringer (eller i det mindste ingen væsentlige hindringer) for markedsadgang ([48]).

(35) I lyset af de faktorer, der er beskrevet i betragtning 31, 32, 33 og 34, finder Kommissionen med henblik på denne afgørelse, og uden at det berører konkurrencelovgivningen, at aktiviteten vedrørende levering af indenlandske pakkeleveringstjenester i Slovakiet er direkte underlagt almindelige konkurrencevilkår. Da betingelserne i artikel 34 i direktiv 2014/25/EU er opfyldt, kan det derfor konkluderes, at direktiv 2014/25/EU ikke finder anvendelse på kontrakter om udøvelse af virksomhed i forbindelse med indenlandske pakkeleveringstjenester i Slovakiet.

3.2.3.2. Internationale standardpakkeleveringstjenester

(36) På grundlag af de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt, er der fem postpakkeleveringsvirksomheder på markedet for internationale standardpakkeleveringstjenester ([49]). Desuden er der ifølge ansøgeren ingen væsentlige hindringer for adgang til markedet for levering af internationale standardpakkeleveringstjenester ([50]). Det eneste formelle krav for at komme ind på markedet er forudgående registrering i registret over postvirksomheder ([51]). Registreringen af postvirksomheder såsom Fusion trans s.r.o. i 2019 og ™ INTERNATIONAL s.r.o. og Nova Post SK s.r.o. i 2023 bekræfter yderligere, at der ikke er nogen hindringer (eller i det mindste ingen væsentlige hindringer) for markedsadgang ([52]).

(37) Ifølge de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt ([53]), udgjorde ansøgerens markedsandel målt i værdi inden for dette markedssegment [20-25] % i 2022 og [25-30] % i 2023.

([43]) Anmodningen, figur 5 med titlen »Structure of the domestic parcel delivery market based on revenue values«.

([44]) Anmodningen, figur 5 med titlen »Structure of the domestic parcel delivery market based on revenue values«. Markedsandelene for 2023 er baseret på ikkereviderede foreløbige resultater fra Slovenská pošta, a.s., der anvender den gennemsnitlige årlige vækstrate for indtægterne for årene 2020 til 2022.

([45]) Anmodningen, figur 7 med titlen »Structure of the domestic parcel delivery market based between 2020-2022 on volumes«, indeholder data for 2020-2022 baseret på rapporterne fra den slovakiske tilsynsmyndighed for elektronisk kommunikation og posttjenester (i det følgende benævnt »den nationale tilsynsmyndighed«). De nationale tilsynsmyndigheder offentliggør anonyme data om de enkelte postvirksomheders markedsandel mellem 2020 og 2022, hvor markedsandelene er angivet for den samlede procentdel af ekspres- og standardpakker. Slovenska pošta, a.s.'s markedsandel beregnes på grundlag af et obligatorisk spørgeskema, som postvirksomheden sender til den nationale tilsynsmyndighed hvert år, hvor den fremlægger sine omdelingsmængder.

([46]) Anmodningen, figur 7 med titlen »Structure of the domestic parcel delivery market based between 2020-2022 on volumes«. Det skal bemærkes, at rækkefølgen af de enkelte operatører kan variere fra år til år, hvilket betyder, at den operatør, der kvalificerede sig som nummer to i 2020, kan være en anden operatør i 2022.

([47]) Artikel 19 i postlov nr. 324/2011 om posttjenester og om ændringer og tilføjelser til visse love af 23. november 2019.

([48]) Anmodningen, punkt 108.

([49]) Se i denne forbindelse yderligere oplysninger fra ansøgeren den 12. september 2024.

([50]) Anmodningen, punkt 143.

([51]) Artikel 19 i postlov nr. 324/2011 om posttjenester og om ændringer og tilføjelser til visse love af 23. november 2019.

([52]) Anmodningen, punkt 188.

([53]) Anmodningen, figur 14 med titlen »Structure of the international standard parcels market based on revenue values in 2020-2023«. Den anslåede markedsstruktur for årene 2020-2022 er baseret på indtægterne fra de centrale markedsaktører, der er aktive i Slovakiet, og som har licens til at levere forsyningspligtydelser, udskiftelige tjenester eller andre tjenester (dvs. Slovenská pošta, a.s., Mediaprint — Kapa Pressegrosso, a.s., 123Kurier og UPS Slovakia). Dataene er baseret på offentligt tilgængelige årsregnskaber og bilag til årsregnskaberne. Markedets forventede struktur baseret på indtægtsværdier i 2023 er baseret på ureviderede foreløbige resultater fra Slovenská pošta, a.s. De vigtigste konkurrenters resultater fremskrives ved hjælp af den gennemsnitlige årlige vækstrate for indtægterne for årene 2020-2022. Skønnet for 123Kurier er baseret på omsætningens gennemsnitlige årlige vækstrate på markedet.

(38) De største konkurrenters markedsandele målt i værdi for 2022 var som følger: UPS Slovakiet [45-50] %, 123kurier [25-30] %, Mediaprint — Kapa Pressegrosso, a.s. [0-5] %. For 2023 er markedsandelene som følger: UPS Slovakiet [40-45] %, 123kurier [25-30] %, Mediaprint — Kapa Pressegrosso, a.s. [0-5] %. Ansøgerens markedsandel kan sammenlignes med 123kuriers markedsandel, mens den er lavere end UPS Slovakias markedsandel. Med hensyn til mængde svarer ansøgerens og dennes vigtigste konkurrenters markedsandele i det væsentlige til de markedsandele, der er angivet med hensyn til værdi ([54]).

(39) Det forventes, at Nova Post SK s.r.o.'s indtræden på markedet i 2023 vil øge konkurrencen yderligere i dette markedssegment ([55]).

(40) I lyset af de faktorer, der er beskrevet i betragtning 36, 37, 38 og 39, finder Kommissionen med henblik på denne afgørelse, og uden at det berører konkurrencelovgivningen, at aktiviteten vedrørende levering af internationale standardpakkeleveringstjenester i Slovakiet er direkte underlagt almindelige konkurrencevilkår. Da betingelserne fastsat i artikel 34 i direktiv 2014/25/EU er opfyldt, kan det konkluderes, at direktiv 2014/25/EU derfor ikke anvendes på kontrakter, hvis formål er at udøve denne aktivitet.

3.2.3.3. Internationale eksprespakkeleveringstjenester

(41) På grundlag af de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt, er der ti postpakkeleveringsvirksomheder på markedet for internationale eksprespakkeleveringstjenester ([56]). Desuden er der ingen væsentlige hindringer for markedsadgang for levering af internationale eksprespakkeleveringstjenester. Det eneste formelle krav for at komme ind på markedet er forudgående registrering i registret over postvirksomheder ([57]).

(42) Ifølge de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt, var ansøgerens markedsandel i dette markedssegment [0-5] % i 2020, [0-5] % i 2021 og [0-5] % i 2022 både med hensyn til værdi og mængde ([58]). Ifølge ansøgerens oplysninger forventes det, at ansøgerens markedsandel vil falde til [0-5] % i 2023 ([59]).

(43) Næsten 90 % af markedet for internationale eksprespakker i Slovakiet dækkes af fire postvirksomheder med markedsandele på over 10 %, både hvad angår værdi og mængde. Ansøgeren hører ikke til blandt de største posttjenesteudbydere på dette marked ([60]). Henset til ansøgerens markedsandel udøver disse konkurrenter derfor et konkurrencemæssigt pres på ansøgeren. Det skal i øvrigt bemærkes, at disse konkurrenter i modsætning til ansøgeren ikke er omfattet af reglerne om indgåelse af offentlige kontrakter, hvilket ville give dem en yderligere konkurrencefordel i forhold til ansøgeren.

(44) Det forventes også, at Nova Post SK s.r.o.'s indtræden på markedet i 2023 vil øge konkurrencen yderligere i dette markedssegment ([61]).

(45) Med henblik på denne afgørelse og med forbehold af konkurrencelovgivningen bør de faktorer, der er beskrevet i betragtning 41, 42, 43 og 44, betragtes som en indikation af, at ansøgeren er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår, hvilket er omfattet af bestemmelserne i udbudslovgivningen. Da betingelserne fastsat i artikel 34 i direktiv 2014/25/EU er opfyldt, kan det konkluderes, at direktiv 2014/25/EU derfor ikke anvendes på kontrakter, hvis formål er at udøve denne aktivitet.

3.2.3.4. Indenlandske kurertjenester

(46) På grundlag af de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt, er der flere postvirksomheder, der opererer i Slovakiet, som hver har sit eget netværk ([62]).

([54]) Se i denne forbindelse yderligere oplysninger fra ansøgeren til Kommissionen den 22. august 2024. Ansøgeren fremlægger sine skøn over markedsandelene for ansøgerens vigtigste konkurrenter på grundlag af mængderne på de internationale markeder (standard og ekspres). For at opdele den samlede markedsværdi blandt de vigtigste konkurrenter anvendte ansøgeren som erstatning markedsandelene for ansøgerens vigtigste konkurrenter beregnet på grundlag af indtægter. I denne forbindelse tog ansøgeren hensyn til den samlede markedsmængde, som den nationale tilsynsmyndighed havde offentliggjort, og ekstrapolerede markedsandelene for ansøgerens vigtigste konkurrenter på grundlag af indtægter.

([55]) Anmodningen, punkt 189.

([56]) Se i denne forbindelse yderligere oplysninger fra ansøgeren til Kommissionen den 12. september 2024.

([57]) Anmodningen, punkt 228.

([58]) Anmodningen, figur 22 med titlen »Structure of the international express parcels market based on revenue values« indeholder data for 2020-2022 baseret på offentligt tilgængelige regnskaber for postvirksomheder og bilag til regnskaberne.

([59]) Anmodningen, figur 22. Markedsandelen for 2023 er baseret på ikkereviderede foreløbige resultater fra Slovenská pošta, a.s.

([60]) Se i denne forbindelse yderligere oplysninger fra ansøgeren til Kommissionen den 22. august 2024 vedrørende strukturen af markedet for internationale eksprespakkeleveringstjenester.

([61]) Anmodningen, punkt 189.

([62]) Anmodningen, punkt 369.

(47) Aktiviteten på det relevante marked for kurertjenester kan udføres uden optagelse i registret over postvirksomheder ([63]). I denne henseende er det ikke nødvendigt at bevise faglig kompetence for at udføre en sådan aktivitet. Der er derfor ingen formelle krav, der begrænser adgangen til det relevante marked for kurertjenester ([64]).

(48) Ansøgeren har en meget lille markedsandel på dette marked. Ansøgeren havde en markedsandel på [0-5] % i 2020, [0-5] % i 2021 og [0-5] % i 2022 både med hensyn til værdi ([65]) og volumen ([66]). Ifølge ansøgeren forventes det, at ansøgerens markedsandel vil forblive på 0,02 % i 2023.

(49) Ansøgerens største konkurrenters markedsandele i perioden 2020-2022 med hensyn til både værdi ([67]) og mængde ([68]) er: for 2020, KOLOS [55-60] %, DER KURIER Slovakia spol. [20-25] %, GO4 [15-20] % og DHL Express (Slovakia), spol. [0-5] %. for 2021, KOLOS [50-55] %, DER KURIER Slovakia spol. [25-30] %, GO4 [15-20] % og DHL Express (Slovakia), spol. [0-5] %. for 2022, KOLOS [40-45] %, DER KURIER Slovakia spol. [30-35] %, GO4 [20-25] % og DHL Express (Slovakia), spol. [0-5] %. For 2023 er markedsandelene for ansøgerens vigtigste konkurrenter som følger: KOLOS [35-40] %, DER KURIER Slovakiet spol. [35-40] %, GO4 [20-25] % og DHL Express (Slovakia), spol. [0-5] %.

(50) I lyset af de faktorer, der er beskrevet i betragtning 46, 47, 48 og 49, finder Kommissionen med henblik på denne afgørelse, og uden at det berører konkurrencelovgivningen, at aktiviteten vedrørende levering af indenlandske kurertjenester i Slovakiet er direkte udsat for konkurrence. Da betingelserne fastsat i artikel 34 i direktiv 2014/25/EU er opfyldt, kan det konkluderes, at direktiv 2014/25/EU derfor ikke anvendes på kontrakter, hvis formål er at udøve denne aktivitet.

3.2.3.5. Indenlandske tjenester for adresseløse postforsendelser

(51) På grundlag af de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt, kan aktiviteten på det relevante marked for adresseløse forsendelser udføres uden at blive optaget i registret over postvirksomheder. Der er ingen formelle krav, der begrænser adgangen til det relevante marked for adresseløse forsendelser ([69]).

(52) Ansøgeren har en forholdsvis lille markedsandel på dette marked. Ansøgeren havde en markedsandel på [0-5] % i 2020, [0-5] % i 2021 og [0-5] % i 2022 udtrykt i værdi. Ifølge ansøgeren forventes det, at ansøgerens markedsandel vil ligge tæt på [0-5] % i 2023 ([70]). Med hensyn til mængde havde ansøgeren en markedsandel på [5-10] % i 2020, [5-10] % i 2021 og [5-10] % i 2022 ([71]). Det forventes, at ansøgerens markedsandel vil stige en smule til [5-10] % i 2023 ([72]).

(53) Der er mere end ti tjenesteudbydere på dette marked, som tilsammen tegner sig for mere end 90 % af markedet ([73]). Det skal i øvrigt bemærkes, at disse konkurrenter i modsætning til ansøgeren ikke er omfattet af reglerne om indgåelse af offentlige kontrakter, hvilket ville give dem en yderligere konkurrencefordel i forhold til ansøgeren.

([63]) Anmodningen, punkt 313.
([64]) Anmodningen, punkt 313.
([65]) Se i den forbindelse de supplerende oplysninger, som ansøgeren indgav til Kommissionen den 23. august 2024. Ansøgeren fremlagde sine skøn over markedet udtrykt i værdi på grundlag af de relevante virksomheders årsregnskaber. DHL's indtægter på markedet for kurertjenester blev anslået på grundlag af andelen af kurertjenester i forhold til de samlede posttjenester på hjemmemarkedet og DHL's indtægter på hjemmemarkedet.
([66]) Se i denne forbindelse de supplerende oplysninger, som ansøgeren fremlagde den 23. august 2024. Skønnene over markedsandelene udtrykt i volumen var baseret på den samlede markedsvolumen, som offentliggjort af den nationale tilsynsmyndighed. Ansøgeren ekstrapolerede hver postvirksomheds markedsandel beregnet på grundlag af indtægter.
([67]) Se i denne forbindelse de supplerende oplysninger, som ansøgeren fremlagde den 23. august 2024.
([68]) Se i denne forbindelse de supplerende oplysninger, som ansøgeren fremlagde den 23. august 2024.
([69]) Anmodningen, punkt 396.
([70]) Se i denne forbindelse de supplerende oplysninger, som ansøgeren fremlagde den 27. august 2024. Ansøgerens skøn er baseret på udvalgte virksomheders årsregnskaber. I den forbindelse tog ansøgeren hensyn til indtægter fra aktiviteter, der kunne være forbundet med omdeling af adresseløse forsendelser.
([71]) Anmodningen, figur 34, har titlen »Shares of Slovenská pošta, a.s. on the domestic market of unaddressed mail between 2020 – 2023 based on volumes«. Disse data er baseret på den rapport, som Slovenská pošta, a.s. årligt leverer til den nationale tilsynsmyndighed inden for rammerne af standarddataindsamlingsprocessen for alle postvirksomheder, der er aktive på Den Slovakiske Republiks postmarked.
([72]) Anmodningen, figur 34. Markedsandelen for 2023 er baseret på ikkereviderede foreløbige resultater fra Slovenská pošta, a.s.
([73]) Se i denne forbindelse de supplerende oplysninger, som ansøgeren fremlagde den 1. september 2024.

(54) Med henblik på denne afgørelse og med forbehold af konkurrencelovgivningen bør de faktorer, der er beskrevet i betragtning 51, 52 og 53, betragtes som en indikation af, at ansøgeren er direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår, hvilket er omfattet af bestemmelserne i udbudslovgivningen. Da betingelserne fastsat i artikel 34 i direktiv 2014/25/EU er opfyldt, kan det konkluderes, at direktiv 2014/25/EU derfor ikke anvendes på kontrakter, hvis formål er at udøve denne aktivitet.

4. **KONKLUSION**

(55) På baggrund af de faktorer, der er gennemgået i betragtning 6-54, bør betingelsen om, at den pågældende aktivitet skal være direkte undergivet almindelige konkurrencevilkår, jf. artikel 34, stk. 1, i direktiv 2014/25/EU, anses for at være opfyldt i Slovakiet for så vidt angår aktiviteter i forbindelse med indenlandske pakkeleveringstjenester, internationale standardpakkeleveringstjenester, internationale eksprespakkeleveringstjenester, indenlandske kurertjenester og indenlandske tjenester for adresseløse forsendelser.

(56) Da betingelsen om fri adgang til markedet må anses for at være opfyldt, bør direktiv 2014/25/EU ikke finde anvendelse, når ordregivere tildeler kontrakter, hvis formål er at udøve de aktiviteter, der er omhandlet i denne afgørelses betragtning 55 i Slovakiet, eller når der afholdes projektkonkurrencer med henblik på udøvelsen af en sådan aktivitet i det pågældende geografiske område —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Direktiv 2014/25/EU finder ikke anvendelse, når ordregivere indgår kontrakter med henblik på at muliggøre følgende aktiviteter i Slovakiet:

— Indenlandske pakkeleveringstjenester

— Internationale standardpakkeleveringstjenester

— Internationale eksprespakkeleveringstjenester

— Indenlandske kurertjenester

— Indenlandske tjenester for adresseløse postforsendelser

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Den Slovakiske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 29. november 2024.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Ledende næstformand