DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2024/3224 DELLA COMMISSIONE

del 29 novembre 2024

relativa all'applicabilità dell'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio agli appalti aggiudicati per attività relative alla fornitura di determinati servizi postali e altri servizi diversi da quelli postali in Slovacchia

[notificata con il numero C(2024) 8407]

(Il testo in lingua slovacca è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

vista la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE ([1]), in particolare l'articolo 35, paragrafo 3,

previa consultazione del comitato consultivo per gli appalti pubblici,

considerando quanto segue:

1. ESPOSIZIONE DEI FATTI

1.1. La richiesta

(1) Il 14 giugno 2024 Slovenská pošta, a.s. («il richiedente») ha presentato alla Commissione una richiesta a norma dell'articolo 35, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE («la richiesta»). La richiesta è conforme alle disposizioni formali di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione di esecuzione (UE) 2016/1804 ([2]) della Commissione e all'allegato I di tale decisione.

(2) La richiesta riguarda determinati servizi postali e determinati servizi diversi da quelli postali, di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE, forniti dal richiedente nel territorio della Slovacchia. Nella richiesta i servizi interessati sono descritti come segue:

Servizi postali:

a) i servizi di consegna di pacchi nazionali consistono nella raccolta, nello smistamento, nel trasporto e nella distribuzione di pacchi sul mercato nazionale;

b) i servizi di consegna di pacchi ordinari internazionali consistono nella raccolta, nello smistamento, nel trasporto e nella distribuzione di pacchi senza valore aggiunto sul mercato internazionale;

c) i servizi di consegna di pacchi espressi internazionali consistono nella raccolta, nello smistamento, nel trasporto e nella distribuzione di pacchi con valore aggiunto sul mercato internazionale;

d) i servizi di corriere consistono in spedizioni raccolte presso il mittente e direttamente trasportate e consegnate al destinatario senza raccolta, smistamento o trattamenti analoghi delle spedizioni. La spedizione rimane sotto la supervisione della stessa persona dalla ricezione alla consegna.

([1]) GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243.
([2]) Decisione di esecuzione (UE) 2016/1804 della Commissione, del 10 ottobre 2016, relativa alle modalità d'applicazione degli articoli 34 e 35 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (GU L 275 del 12.10.2016, pag. 39).

Altri servizi diversi da quelli postali:

e) servizi di consegna di posta non indirizzata che riguardano altri servizi diversi da quelli postali di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2014/25/UE. Tali servizi consentono una distribuzione massiva e rapida di materiale stampato sul mercato nazionale, che consiste in materiale pubblicitario e di marketing ([3]).

(3) La richiesta non era accompagnata da una posizione motivata e giustificata, adottata da un'amministrazione nazionale indipendente competente per l'attività in questione, contenente un'analisi approfondita delle condizioni per l'applicabilità dell'articolo 34, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE all'attività in questione, conformemente ai paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo. A norma dell'allegato IV, punto 1, lettera a), della direttiva 2014/25/UE, tenendo conto che nel presente caso si presume il libero accesso ai mercati in base all'articolo 34, paragrafo 3, primo comma, di tale direttiva, la Commissione dispone di 105 giorni lavorativi per adottare una decisione di esecuzione in merito alla richiesta.

(4) A seguito delle richieste inoltrate dalla Commissione il 2 e l'8 luglio 2024, nonché il 20, il 21, il 22 e il 28 agosto 2024, il 6, il 9 e il 10 settembre 2024, il richiedente ha trasmesso informazioni supplementari il 3, l'11 e il 12 luglio, il 22, il 23 e il 27 agosto e il 1º, l'11, il 12 e il 16 settembre 2024.

1.2. **Il richiedente**

(5) Il richiedente è un fornitore di servizi postali in Slovacchia e un ente aggiudicatore ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE. È l'unico ente aggiudicatore in Slovacchia a prestare i servizi postali e gli altri servizi diversi dai servizi postali di cui all'articolo 13, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva 2014/25/UE ([4]).

2. **QUADRO GIURIDICO**

(6) La direttiva 2014/25/UE si applica agli appalti aggiudicati per lo svolgimento di attività relative alla fornitura di servizi postali ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, lettera b), della medesima direttiva.

(7) La direttiva 2014/25/UE si applica all'aggiudicazione di appalti per lo svolgimento di attività relative alla fornitura del servizio di posta non indirizzata di cui all'articolo 13, paragrafo 2, lettera c), punto ii), di tale direttiva e ai sensi della definizione di «altri servizi diversi da quelli postali» di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva, a condizione che tali servizi siano forniti da un ente erogante anche servizi postali che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 13, paragrafo 2, lettera b), di tale direttiva e purché le condizioni di cui all'articolo 34, paragrafo 1, di tale direttiva non siano soddisfatte relativamente a detti servizi.

(8) L'articolo 34, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE dispone che gli appalti destinati a permettere lo svolgimento di un'attività cui si applica tale direttiva non sono soggetti alla stessa se lo Stato membro o gli enti aggiudicatori in questione possono dimostrare che tale attività è direttamente esposta alla concorrenza su mercati liberamente accessibili nello Stato membro in cui è esercitata.

(9) L'esposizione diretta alla concorrenza deve essere valutata sulla base di criteri oggettivi che tengano conto delle caratteristiche specifiche del settore interessato ([5]). Tale valutazione è tuttavia condizionata dall'obbligo di attenersi a una tempistica ravvicinata e dal doversi basare sulle informazioni a disposizione della Commissione. Queste ultime provengono da fonti già disponibili o dalle informazioni ottenute nel contesto della richiesta a norma dell'articolo 35 della direttiva 2014/25/UE e non possono essere integrate facendo ricorso a metodi che necessitano di un notevole dispendio di tempo, incluso, in particolare, il ricorso a inchieste pubbliche rivolte agli operatori economici interessati ([6]). La valutazione dell'esposizione diretta alla concorrenza effettuata nel contesto della direttiva 2014/25/UE lascia di conseguenza impregiudicata l'applicazione in toto della normativa in materia di concorrenza ([7]).

([3]) Richiesta, pagina 3.
([4]) Richiesta, pagina 4.
([5]) Direttiva 2014/25/UE, considerando 44.
([6]) *Ibid.*
([7]) *Ibid.*

(10) Un mercato è considerato liberamente accessibile se lo Stato membro interessato ha attuato e applicato i pertinenti atti giuridici dell'Unione, aprendo un determinato settore o una sua parte. Tali atti giuridici sono indicati nell'allegato III della direttiva 2014/25/UE.

(11) L'esposizione diretta alla concorrenza su un determinato mercato dovrebbe essere valutata in base a vari criteri, nessuno dei quali è di per sé determinante.

(12) Ai fini della valutazione dell'esposizione delle attività rilevanti alla concorrenza diretta sui mercati oggetto della presente decisione, i criteri di cui tenere conto sono la quota di mercato dei principali operatori e il numero di operatori di mercato.

(13) La presente decisione non pregiudica l'applicazione delle norme in materia di concorrenza né altri settori del diritto dell'Unione. In particolare, i criteri e la metodologia utilizzati per valutare l'esposizione diretta alla concorrenza a norma dell'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE non sono necessariamente identici a quelli utilizzati per la valutazione a norma dell'articolo 101 o 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea o a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio ([8]), come confermato dal Tribunale ([9]).

(14) La presente decisione mira a stabilire se i servizi oggetto della richiesta siano esposti (nei mercati liberamente accessibili ai sensi dell'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE) a un livello di concorrenza tale da garantire che, anche in assenza della disciplina introdotta dalla dettagliata normativa sugli appalti di cui alla direttiva 2014/25/UE, gli appalti per il perseguimento delle attività in questione saranno condotti in modo trasparente e non discriminatorio, in base a criteri che consentano ai committenti di individuare la soluzione nel complesso economicamente più vantaggiosa.

3. **VALUTAZIONE**

(15) La presente decisione si basa sulla situazione di fatto e di diritto al giugno 2024, sulle informazioni fornite dal richiedente e sulle informazioni a disposizione del pubblico. Essa può essere rivista qualora, a seguito di cambiamenti significativi della situazione di fatto o di diritto, le condizioni di applicabilità di cui all'articolo 34, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE non siano più soddisfatte.

3.1. **Libero accesso al mercato**

(16) Un mercato è considerato liberamente accessibile se lo Stato membro interessato ha attuato e applicato i pertinenti atti giuridici dell'Unione, aprendo un determinato settore o una sua parte. Tali atti giuridici figurano nell'elenco di cui all'allegato III della direttiva 2014/25/UE che, per quanto attiene ai servizi postali, comprende la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([10]).

(17) La Slovacchia ha recepito ([11]) la direttiva 97/67/CE e la applica. Pertanto il mercato in questione è considerato liberamente accessibile in conformità all'articolo 34, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE.

([8]) Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese («Regolamento comunitario sulle concentrazioni») (GU L 24 del 29.1.2004, pag. 1).

([9]) Sentenza del Tribunale del 27 aprile 2016, *Österreichische Post AG/Commissione*, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, punto 28. Cfr. anche direttiva 2014/25/UE, considerando 44.

([10]) Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14).

([11]) La direttiva è pienamente recepita nella legislazione nazionale slovacca mediante la legge postale n. 324/2011 sui servizi postali e sulle modifiche e integrazioni di alcuni atti del 23 novembre 2019.

3.2. **Valutazione sotto il profilo della concorrenza**

3.2.1. *Definizione del mercato rilevante del prodotto*

Servizi postali

(18) In decisioni precedenti ([12]) la Commissione ha stabilito che il mercato dei servizi di distribuzione postale può essere segmentato in servizi postali espressi e ordinari (chiamati anche «differiti»). Tale segmentazione tiene conto del fatto che i servizi espressi sono più veloci e più affidabili del servizio ordinario, che ciascuno di questi servizi richiede un'infrastruttura diversa e che i servizi espressi comprendono elementi di valore aggiunto, quali i servizi di tracciatura, oltre a essere più costosi.

(19) Il richiedente è del parere che non sia necessario segmentare il mercato nazionale dei servizi di consegna di pacchi in espressi e ordinari. Secondo il richiedente, nel caso del mercato nazionale slovacco, tutti i servizi offerti sono molto simili (ossia sostituibili) in termini dei criteri specificati, tra cui il tempo di transito, il prezzo e i servizi di valore aggiunto. Pertanto il richiedente ritiene che il mercato rilevante ai fini della presente richiesta sia il mercato dei servizi di consegna di pacchi (nel suo complesso) ([13]).

(20) Sebbene tale approccio non sia in linea con la prassi precedente della Commissione, quest'ultima ritiene, nel caso di specie, che le varie configurazioni degli operatori dei servizi postali in Slovacchia garantiscano un ampio margine per la sostituzione dal lato dell'offerta ([14]). Tutti gli operatori dei servizi postali utilizzano la stessa rete per spedire prodotti sia espressi sia differiti. Tutti gli invii postali sono, in particolare, distribuiti dagli stessi autocarri attraverso la stessa rete (indipendentemente dal fatto che si tratti di una lettera, di un pacco ordinario, di un pacco espresso o di altri servizi forniti dagli operatori) ([15]). A tale riguardo tutte le fasi fondamentali della catena di consegna di pacchi nazionali, quali la raccolta, il trasporto tra i punti di raccolta e i centri di smistamento, lo smistamento, il trasporto di linea, il trasporto dai centri di smistamento ai centri di aggregazione e/o agli uffici postali, la consegna, sono le stesse per i servizi espressi e ordinari ([16]). Inoltre i principali operatori di mercato offrono ai propri clienti una consegna non garantita per tutti i tipi di pacchi entro il giorno successivo e la maggior parte di essi offre una consegna garantita il giorno successivo, con una tariffa supplementare ([17]). Conformemente alle informazioni fornite dal richiedente la consegna non garantita entro il giorno successivo consiste nel giorno abituale di consegna ed è percepita come tale dai clienti ([18]). Sembra pertanto che i servizi di pacchi espressi sul mercato nazionale slovacco offrano una velocità di consegna simile a quella dei servizi di pacchi ordinari sullo stesso mercato nazionale. La Commissione osserva inoltre che gli elementi di valore aggiunto dei servizi a disposizione dei consumatori, quali i servizi di tracciatura, sono gli stessi per i servizi di consegna di pacchi espressi e ordinari ([19]). Pertanto la fornitura di servizi di valore aggiunto non può essere considerata un fattore per concludere che vi sia una segmentazione dei mercati in ordinario ed espresso in Slovacchia. I fattori summenzionati indicano un mercato unico globale che comprende sia i servizi espressi sia quelli ordinari. La Commissione conclude pertanto che non è necessario distinguere tra servizi espressi e servizi ordinari.

([12]) Decisione di esecuzione (UE) 2023/1228 della Commissione, del 7 giugno 2023, relativa all'applicabilità dell'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio all'aggiudicazione di appalti per lo svolgimento di attività relative ai servizi di consegna di pacchi espressi in Lituania (GU L 160 del 26.6.2023, pag. 33); decisione di esecuzione (UE) 2020/737 della Commissione, del 27 maggio 2020, relativa all'applicabilità dell'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio agli appalti aggiudicati per attività relative alla fornitura di determinati servizi postali in Danimarca (GU L 172 del 3.6.2020, pag. 23); decisione di esecuzione (UE) 2019/1204 della Commissione, del 12 luglio 2019, concernente l'applicabilità della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio agli appalti aggiudicati per talune attività relative alla fornitura di determinati servizi postali e altri servizi diversi da quelli postali in Croazia (GU L 189 del 15.7.2019, pag. 75). Cfr. caso COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, del 21.4.2009, punto 54.

([13]) Richiesta, punto 8.

([14]) Nel caso M.7630 *FedEx/TNT Express* è stata effettuata una valutazione dettagliata per stabilire la distinzione (o l'assenza di distinzione) tra la consegna standard (differita) e la consegna rapida per i servizi internazionali, in particolare per i servizi internazionali intra-SEE, da un lato, e i servizi internazionali extra-SEE, dall'altro. Sebbene non sia stata effettuata una valutazione dettagliata per i servizi nazionali, il quadro di valutazione può essere applicato anche ai servizi nazionali.

([15]) Richiesta, punto 14.

([16]) Cfr. a tale riguardo le informazioni supplementari fornite dal richiedente il 3 luglio 2024.

([17]) Richiesta, punto 17 e tabella 2, dal titolo «Confronto del tempo di transito tra diverse società postali».

([18]) Informazioni supplementari fornite l'11 settembre 2024.

([19]) Richiesta, cfr. tabella 5, dal titolo «Servizi di valore aggiunto offerti dai principali operatori postali sul mercato slovacco», in cui Slovenská pošta, a.s. confronta i diversi elementi di valore aggiunto dei servizi che i clienti ricevono quando acquistano pacchi ordinari da Slovenská pošta, a.s. e i servizi di pacchi espressi da operatori chiave del mercato.

(21) In alcuni casi potrebbero essere previste definizioni di mercato più ristrette (ad esempio servizi di consegna di pacchi nazionali da consumatore a consumatore/impresa (C2X) e servizi di consegna di pacchi nazionali da impresa a consumatore/impresa (B2X)]. Secondo il richiedente tutte le società, compreso il richiedente, utilizzano la stessa infrastruttura per processare i pacchi e fornire servizi ai consumatori (C2X) e servizi alle imprese (B2X), nel caso dei servizi nazionali in Slovacchia ([20]). In base alle informazioni fornite dal richiedente, i punti di raccolta e ritiro, il trasporto di linea, i centri di smistamento e gli uffici postali sono utilizzati per tutti i pacchi senza distinzione tra i mercati ristretti, per cui anche gli utenti commerciali possono utilizzare la rete postale per processare i pacchi ([21]). La Commissione conclude pertanto che non è necessario distinguere tra C2X e B2X.

(22) In alcune decisioni precedenti la Commissione ([22]) ha inoltre operato una distinzione tra servizi di consegna di pacchi nazionali e internazionali. La Commissione ha stabilito che i servizi di consegna di pacchi nazionali sono forniti da società che gestiscono reti di distribuzione nazionali, mentre i servizi di consegna di pacchi internazionali consistono nella raccolta di pacchi da trasportare e consegnare all'estero. La posizione del richiedente è in linea con la prassi della Commissione ([23]). Per quanto riguarda il mercato internazionale, il richiedente opera un'ulteriore distinzione tra mercato di consegna di pacchi ordinari internazionali e mercato di consegna di pacchi espressi internazionali ([24]). Questa distinzione deriva dal fatto che il tempo di consegna varia tra quello per la consegna di pacchi espressi internazionali e quello per la consegna di pacchi ordinari ([25]). Inoltre, a differenza del mercato dei servizi di consegna di pacchi ordinari internazionali, gli operatori del mercato di consegna di pacchi espressi internazionali forniscono ai loro clienti elementi di valore aggiunto, quali la tracciatura, la garanzia dei tempi di consegna, l'assicurazione del pacco o la possibilità di cambiare luogo e ora di consegna ([26]). La Commissione concorda con l'opinione del richiedente.

(23) Per quanto riguarda il mercato dei servizi di corriere, questi ultimi consistono in spedizioni ricevute dal mittente e trasportate e consegnate direttamente al destinatario sotto la supervisione della stessa persona, senza raccolta, smistamento o trattamenti analoghi delle spedizioni sul mercato nazionale ([27]). I corrieri raccolgono invece gli articoli e li consegnano direttamente al destinatario lo stesso giorno ([28]). In Slovacchia i servizi di corriere possono essere forniti a norma della legge postale o del codice del commercio ([29]); la fornitura di servizi di corriere ai sensi del codice del commercio non richiede l'ottenimento di una licenza postale ([30]). Il richiedente fornisce il servizio di corriere sul mercato nazionale conformemente alla legge postale; si tratta del cosiddetto «Expres Kuriér 60», che riguarda la consegna di pacchi entro 60 minuti ed è un servizio che può essere utilizzato solo in determinate zone per la consegna di fiori, lettere, regali o merci. Il pacco è lasciato al corriere in un luogo scelto dal mittente e consegnato all'indirizzo del destinatario ([31]). Date le specificità di tale servizio (ossia un impegno di consegna entro 60 minuti, un'organizzazione diversa e un panorama concorrenziale più frammentato data la mancanza di un obbligo di licenza), la Commissione concorda con l'opinione del richiedente, secondo cui i servizi di corriere locali costituiscono un mercato di prodotto distinto.

Altri servizi diversi dai servizi postali

(24) La posta pubblicitaria non indirizzata è caratterizzata dall'assenza di un indirizzo specifico che identifichi individualmente i singoli destinatari. Risponde a determinati criteri (peso, formato, contenuto e aspetto uniformi) ai fini della distribuzione a un gruppo di destinatari. In decisioni precedenti, la Commissione ha stabilito che il mercato dei servizi di distribuzione postale può essere suddiviso tra mercati della posta indirizzata e mercati della posta non indirizzata ([32]). Secondo il richiedente, il mercato rilevante del prodotto nel caso in esame è il mercato della posta non indirizzata ([33]). In base alle informazioni fornite dal richiedente e tenendo presente l'attuale prassi della Commissione, quest'ultima conclude che il mercato rilevante del prodotto è il mercato dei servizi connessi alla distribuzione nazionale di posta non indirizzata.

([20]) Richiesta, punto 30.
([21]) Informazioni supplementari fornite il 12 luglio 2024, pag. 1.
([22]) Decisione di esecuzione (UE) 2023/1228; decisione di esecuzione (UE) 2020/737; decisione di esecuzione (UE) 2019/1204. Cfr. caso COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, del 21.4.2009, punto 54.
([23]) Richiesta, punto 134.
([24]) Richiesta, punti 134 e 221.
([25]) Per Slovenská pošta, a.s. il tempo di consegna per i pacchi espressi internazionali è di due giorni («D + 2»), mentre per i pacchi ordinari internazionali il tempo di consegna varia tra i quattro e i sette giorni («D + 4» e «D + 7»). Cfr. a tale riguardo le informazioni supplementari fornite dal richiedente il 16 settembre 2024.
([26]) Richiesta, tabella 25, servizi di valore aggiunto offerti dai principali operatori postali sul mercato slovacco.
([27]) Richiesta, punto 303.
([28]) Richiesta, punto 346.
([29]) Legge n. 513/1991.
([30]) Richiesta, punto 304.
([31]) Richiesta, punto 304.
([32]) Decisione di esecuzione (UE) 2019/1204. Cfr. anche caso COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, del 21.4.2009, punti 66 e 74.
([33]) Richiesta, punto 389.

3.2.2. *Definizione della portata geografica del mercato rilevante*

Servizi postali

(25) Secondo il richiedente, la portata geografica del mercato rilevante per i servizi di consegna di pacchi nazionali dovrebbe essere definita come nazionale e comprendere il territorio della Repubblica slovacca ([34]).

(26) La Commissione ha in precedenza ritenuto ([35]) che i mercati per i servizi di consegna di pacchi nazionali e internazionali e i relativi segmenti avessero una dimensione nazionale, a prescindere dalla distinzione tra nazionali e internazionali. La posizione del richiedente è in linea con la prassi della Commissione.

(27) Il richiedente fornisce servizi di consegna di pacchi sia nazionali sia internazionali in Slovacchia.

(28) In assenza di indicazioni in merito a una diversa portata del mercato geografico, ai fini della valutazione nell'ambito della presente decisione e fatto salvo il diritto in materia di concorrenza, si può ritenere che la portata geografica dei servizi di consegna di pacchi nazionali e internazionali corrisponda al territorio della Slovacchia.

(29) Per quanto riguarda i servizi di corriere, il richiedente ritiene che la portata geografica del mercato rilevante per i servizi di corriere dovrebbe essere definita come nazionale ([36]), in quanto in ciascun paese esiste un'organizzazione distinta di prestatori di servizi. Inoltre ciascun mercato nazionale si distingue in termini di condizioni di concorrenza specifiche, differenze nei prezzi dei servizi tra i paesi e nelle lingue in cui i fornitori di servizi formulano la loro proposta per i clienti ([37]). Il richiedente fornisce i servizi nel territorio nazionale della Slovacchia. In considerazione della prassi della Commissione e in assenza di indicazioni in merito a una diversa portata del mercato geografico, ai fini della valutazione nell'ambito della presente decisione e fatto salvo il diritto in materia di concorrenza, si può ritenere che la portata geografica dei servizi di corriere corrisponda al territorio della Slovacchia.

Altri servizi diversi dai servizi postali

(30) Secondo la prassi precedente della Commissione, la consegna di posta non indirizzata costituisce in linea di principio un'attività di tipo nazionale, in quanto le reti di consegna sono organizzate a livello nazionale, i prezzi sono suscettibili di variazioni tra i diversi Stati membri e la maggior parte della posta non indirizzata è costituita da materiale pubblicitario, la cui lingua è un fattore importante per il pubblico cui si rivolge (i destinatari) ([38]). La definizione proposta dal richiedente è in linea con la prassi della Commissione ([39]). Dal momento che non vi sono motivi per presumere una portata più ampia o più ristretta del mercato, ai fini della presente decisione il mercato geografico dei servizi di posta non indirizzata è di portata nazionale.

3.2.3. *Analisi del mercato*

3.2.3.1. Servizi nazionali di consegna dei pacchi

(31) Secondo il richiedente in Slovacchia operano 25 fornitori di servizi di consegna di pacchi postali ([40]). In base alle informazioni fornite dal richiedente, vi sono 5 fornitori di servizi postali che detengono più del 10 % ciascuno del mercato dei servizi di consegna di pacchi nazionali. Conformemente alle informazioni disponibili, il richiedente deteneva una quota di mercato nel segmento del mercato in questione pari al [20-25] % nel 2020, al [15-20] % nel 2021 e al [15-20] % nel 2022 in termini di valore ([41]). Conformemente ai dati forniti dal richiedente, si prevede che la sua quota di mercato diminuirà ulteriormente nel 2023, attestandosi al [10-15] % ([42]).

([34]) Richiesta, punto 37.
([35]) Decisione di esecuzione (UE) 2019/1204. Cfr. anche caso COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, del 21.4.2009, punti 66 e 74.
([36]) Richiesta, punto 310.
([37]) Richiesta, punto 306.
([38]) Decisione di esecuzione (UE) 2016/1195 della Commissione, del 4 luglio 2016, che esonera i servizi di corriere e altri servizi diversi da quelli postali in Polonia dall'applicazione della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU L 197 del 22.7.2016, pag. 4).
([39]) Richiesta, punto 393.
([40]) 17 operatori postali su 26 sono stati iscritti nel registro delle imprese postali nel 2012. Per FIEGE s.r.o. la licenza è stata sospesa a partire dall'1.7.2013. Altri 9 operatori postali sono stati registrati nel 2014, cfr. richiesta, punti 42 e 43.
([41]) Richiesta, figura 5, dal titolo «Struttura del mercato della consegna di pacchi nazionali in base ai valori delle entrate», che fornisce i dati per il periodo 2020-2022 sulla base dei rendiconti finanziari pubblicamente disponibili degli operatori postali e degli allegati ai rendiconti finanziari.
([42]) Richiesta, figura 5. La quota di mercato per il 2023 si basa sui risultati preliminari non sottoposti ad audit di Slovenská pošta, a.s.

(32) Le quote di mercato dei concorrenti del richiedente sono paragonabili a quelle del richiedente. Nel periodo compreso tra il 2020 e il 2022 le quote di mercato dei maggiori concorrenti in termini di valore erano le seguenti: per l'anno 2020, SPS [20-25] %, DPD [15-20] %, DHL [15-20] %, GLS [10-15] % e Packeta [5-10] %; per l'anno 2021, SPS [20-25] %, DHL [15-20] %, GLS [15-20] %, DPD [10-15] % e Packeta [10-15] %; per l'anno 2022, SPS [20-25] %, Packeta [15-20] %, GLS [15-20] %, DHL [10-15] % e DPD [10-15] % ([43]). Per il 2023 le quote di mercato dei principali concorrenti del richiedente erano le seguenti: Packeta [20-25] %, SPS [15-20] %, GLS [15-20] %, DHL [10-15] % e DPD [5-10] % ([44]).

(33) In termini di volume la quota di mercato del richiedente in questo segmento di mercato era del [25-30] % nel 2020, del [25-30] % nel 2021 e del [20-25] % nel 2022 ([45]). Per quanto riguarda le quote di mercato dei concorrenti, il secondo operatore aveva il [20-25] % nel 2020, il [20-25] % nel 2021 e il [20-25] % nel 2022. Il terzo operatore aveva il [20-25] % nel 2020, il [20-25] % nel 2021 e il [15-20] % nel 2022. Il quarto operatore aveva il [15-20] % nel 2020, il [15-20] % nel 2021 e il [15-20] % nel 2022 ([46]). Le quote di mercato dei concorrenti sono quindi paragonabili a quelle del richiedente.

(34) In base alle informazioni fornite dal richiedente, esistono ostacoli di poco conto all'ingresso sul mercato per la fornitura di servizi di consegna di pacchi nazionali. L'unico requisito formale per l'ingresso sul mercato è la previa iscrizione al registro degli operatori postali ([47]). La registrazione di ™ INTERNATIONAL s. r. o. e di Nova Post SK s.r.o. nel 2023 conferma ulteriormente che non esistono ostacoli (o almeno ostacoli significativi) all'ingresso sul mercato ([48]).

(35) Alla luce dei fattori di cui ai considerando 31, 32, 33 e 34, ai fini della presente decisione e fatto salvo il diritto in materia di concorrenza, la Commissione ritiene che l'attività relativa alla fornitura di servizi di consegna di pacchi nazionali in Slovacchia sia direttamente esposta alla concorrenza. Di conseguenza, constatato il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE, si può concludere che la direttiva 2014/25/UE non si applica agli appalti per l'esercizio dell'attività relativa ai servizi di consegna di pacchi nazionali in Slovacchia.

3.2.3.2. Servizi di consegna di pacchi ordinari internazionali

(36) In base alle informazioni fornite dal richiedente, vi sono 5 fornitori di servizi postali sul mercato dei servizi di consegna di pacchi ordinari internazionali ([49]). Inoltre, secondo il richiedente, sussistono ostacoli normativi di poco conto all'ingresso sul mercato per la fornitura di servizi di consegna di pacchi ordinari internazionali ([50]). L'unico requisito formale per l'ingresso sul mercato è la previa iscrizione al registro degli operatori postali ([51]). La registrazione di operatori postali, quali Fusion trans s.r.o. nel 2019 e ™ INTERNATIONAL s.r.o. e Nova Post SK s.r.o. nel 2023, conferma ulteriormente che non esistono ostacoli (o almeno ostacoli significativi) all'ingresso sul mercato ([52]).

(37) Conformemente alle informazioni fornite dal richiedente ([53]), la quota di mercato del richiedente, in termini di valore, in questo segmento del mercato era del [20-25] % nel 2022 e del [25-30] % nel 2023.

([43]) Richiesta, figura 5, dal titolo «Struttura del mercato della consegna di pacchi nazionali in base ai valori delle entrate».

([44]) Richiesta, figura 5, dal titolo «Struttura del mercato della consegna di pacchi nazionali in base ai valori delle entrate». Le quote di mercato per il 2023 sono basate sui risultati preliminari non sottoposti ad audit di Slovenská pošta, a.s., utilizzando il tasso di crescita annuo medio delle entrate per il periodo 2020-2022.

([45]) Richiesta, figura 7, dal titolo «Struttura del mercato della consegna di pacchi nazionali in base ai volumi tra il 2020 e il 2022», che fornisce i dati per il periodo 2020-2022 sulla base delle relazioni dell'autorità slovacca di regolamentazione per le comunicazioni elettroniche e i servizi postali (di seguito «NRA»). L'NRA pubblica dati anonimi sulla quota di mercato dei singoli operatori postali tra il 2020 e il 2022, nei quali le quote di mercato sono indicate con la percentuale combinata di pacchi espressi e ordinari. La quota di mercato di Slovenská pošta, a.s. è calcolata sulla base di un questionario obbligatorio che l'operatore postale invia ogni anno all'NRA, nel quale presenta i volumi di consegna.

([46]) Richiesta, figura 7, dal titolo «Struttura del mercato della consegna di pacchi nazionali in base tra il 2020 e il 2022». Si noti che l'ordine dei singoli operatori può essere ogni anno diverso, il che significa che l'operatore che si è qualificato secondo nel 2020 potrebbe non essere lo stesso che si è qualificato secondo nel 2022.

([47]) Articolo 19 della legge postale n. 324/2011 sui servizi postali e sulle modifiche e integrazioni di alcuni atti del 23 novembre 2019.

([48]) Richiesta, punto 108.

([49]) Cfr. a tale riguardo le informazioni supplementari fornite dal richiedente il 12 settembre 2024.

([50]) Richiesta, punto 143.

([51]) Articolo 19 della legge postale n. 324/2011 sui servizi postali e sulle modifiche e integrazioni di alcuni atti del 23 novembre 2019.

([52]) Richiesta, punto 188.

([53]) Richiesta, figura 14, dal titolo «Struttura del mercato dei pacchi ordinari internazionali in base ai valori delle entrate nel periodo 2020-2023». La struttura di mercato stimata per il periodo 2020-2022 si basa sulle entrate dei principali operatori di mercato attivi in Slovacchia, titolari della licenza per la fornitura del servizio universale, di servizi intercambiabili o di altri servizi (ossia Slovenská pošta, a.s., Mediaprint - Kapa Pressegrosso, a.s., 123Kurier e UPS Slovakia). I dati si basano sui rendiconti finanziari pubblicamente disponibili e sugli allegati ai rendiconti finanziari. La struttura prevista del mercato in base ai valori delle entrate nel 2023 si basa sui risultati preliminari non sottoposti ad audit di Slovenská pošta, a.s.; i risultati previsti dei principali concorrenti si basano sul tasso di crescita annuo medio delle entrate per il periodo 2020-2022. La stima per 123Kurier si basa sul tasso medio di crescita annua delle entrate sul mercato.

(38) Le quote di mercato dei maggiori concorrenti in termini di valore per l'anno 2022 erano le seguenti: UPS Slovakia [45-50] %, 123kurier [25-30] %, Mediaprint - Kapa Pressegrosso, a.s. [0-5] %. Per il 2023 le quote di mercato erano le seguenti: UPS Slovakia [40-45] %, 123kurier [25-30] %, Mediaprint - Kapa Pressegrosso, a.s. [0-5] %. La quota di mercato del richiedente è paragonabile alla quota di mercato di 123kurier, mentre è inferiore alla quota di mercato di UPS Slovakia. In termini di volume le quote di mercato del richiedente e dei suoi principali concorrenti corrisponderebbero essenzialmente a quelle indicate in termini di valore ([54]).

(39) Si prevede che l'ingresso di Nova Post SK s.r.o. sul mercato nel 2023 aumenterà ulteriormente la concorrenza in questo segmento del mercato ([55]).

(40) Alla luce dei fattori di cui ai considerando 36, 37, 38 e 39, ai fini della presente decisione e fatto salvo il diritto in materia di concorrenza, la Commissione ritiene che l'attività relativa alla fornitura di servizi di consegna di pacchi ordinari internazionali in Slovacchia sia direttamente esposta alla concorrenza. Di conseguenza, constatato il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE, si può concludere che la direttiva 2014/25/UE non si applica agli appalti per l'esercizio dell'attività summenzionata.

3.2.3.3. Servizi di consegna di pacchi espressi internazionali

(41) In base alle informazioni fornite dal richiedente, vi sono 10 fornitori di servizi postali di consegna di pacchi sul mercato dei servizi di consegna di pacchi espressi internazionali ([56]). Inoltre esistono ostacoli di poco conto all'ingresso sul mercato per la fornitura di servizi di consegna di pacchi espressi internazionali. L'unico requisito formale per l'ingresso sul mercato è la previa iscrizione al registro degli operatori postali ([57]).

(42) Conformemente alle informazioni fornite dal richiedente, la quota di mercato del richiedente in tale segmento del mercato era dello [0-5] % nel 2020, dello [0-5] % nel 2021 e dello [0-5] % nel 2022 in termini sia di valore sia di volume ([58]). Conformemente ai dati del richiedente, si prevede che la sua quota di mercato diminuirà nel 2023, attestandosi allo [0-5] % ([59]).

(43) Quasi il 90 % del mercato dei pacchi espressi internazionali in Slovacchia è coperto da quattro operatori postali con quote di mercato che superano il 10 % in termini sia di valore sia di volume. Il richiedente non fa parte dei maggiori fornitori di servizi postali in questo mercato ([60]). Pertanto, tenuto conto della quota di mercato del richiedente, tali concorrenti esercitano una pressione concorrenziale sul richiedente. Inoltre occorre rilevare che tali concorrenti, a differenza del richiedente, non sono soggetti alle norme in materia di appalti pubblici, il che conferirebbe loro un ulteriore vantaggio concorrenziale rispetto al richiedente.

(44) Si prevede inoltre che l'ingresso di Nova Post SK s.r.o. sul mercato nel 2023 aumenterà ulteriormente la concorrenza in questo segmento di mercato ([61]).

(45) Ai fini della presente decisione e fatto salvo il diritto in materia di concorrenza, i fattori di cui ai considerando 41, 42, 43 e 44 dovrebbero essere ritenuti indicativi di un'esposizione diretta alla concorrenza del richiedente, la quale rientra nelle disposizioni del diritto sugli appalti. Di conseguenza, constatato il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE, si può concludere che la direttiva 2014/25/UE non si applica agli appalti per l'esercizio dell'attività summenzionata.

3.2.3.4. Servizi di corriere nazionali

(46) In base alle informazioni fornite dal richiedente, in Slovacchia operano diversi operatori postali, ciascuno dei quali dispone di una propria rete ([62]).

([54]) Cfr. a tale riguardo le informazioni supplementari fornite dal richiedente alla Commissione il 22 agosto 2024. Il richiedente fornisce le proprie stime delle quote di mercato dei suoi principali concorrenti sulla base dei volumi sui mercati internazionali (ordinario ed espresso). Per suddividere il valore totale del volume di mercato tra i concorrenti principali, il richiedente ha utilizzato come parametro le quote di mercato dei suoi concorrenti principali calcolate sulla base delle entrate. A tale riguardo il richiedente ha preso in considerazione il volume totale del mercato pubblicato dall'NRA e ha estrapolato le quote di mercato dei suoi principali concorrenti sulla base delle entrate.

([55]) Richiesta, punto 189.

([56]) Cfr. a tale riguardo le informazioni supplementari fornite dal richiedente alla Commissione il 12 settembre 2024.

([57]) Richiesta, punto 228.

([58]) Richiesta, figura 22, dal titolo «Struttura del mercato dei pacchi espressi internazionali in base ai valori delle entrate», che fornisce i dati per il periodo 2020-2022 basati sui rendiconti finanziari degli operatori postali pubblicamente disponibili e sugli allegati ai rendiconti finanziari.

([59]) Richiesta, figura 22. La quota di mercato per il 2023 si basa sui risultati preliminari non sottoposti ad audit di Slovenská pošta, a.s.

([60]) Cfr. a tale riguardo le informazioni supplementari fornite dal richiedente alla Commissione il 22 agosto 2024 in merito alla struttura del mercato dei servizi di consegna di pacchi espressi internazionali.

([61]) Richiesta, punto 189.

([62]) Richiesta, punto 369.

(47) L'attività sul mercato rilevante dei servizi di corriere può essere svolta senza l'iscrizione al registro degli operatori postali ([63]). A tale proposito, per l'esercizio di tale attività non è necessario dimostrare la competenza professionale. Non esistono pertanto requisiti formali che limitino l'ingresso sul mercato rilevante per i servizi di corriere ([64]).

(48) Il richiedente detiene una quota di mercato estremamente ridotta in questo mercato. In particolare, il richiedente deteneva una quota di mercato dello [0-5] % nel 2020, dello [0-5] % nel 2021 e dello [0-5] % nel 2022 in termini sia di valore ([65]) sia di volume ([66]). Secondo il richiedente si prevede che la sua quota di mercato rimarrà allo 0,02 % nel 2023.

(49) Nel periodo compreso tra il 2020 e il 2022 le quote di mercato dei principali concorrenti del richiedente, in termini sia di valore ([67]) sia di volumi ([68]), erano le seguenti: per il 2020 KOLOS [55-60], DER KURIER Slovakia spol. [20-25] %, GO4 [15-20] % e DHL Express (Slovakia), spol. [0-5] %; per il 2021 KOLOS [50-55] %, DER KURIER Slovakia spol. [25-30] %, GO4 [15-20] % e DHL Express (Slovakia), spol. [0-5] %; per il 2022 KOLOS [40-45] %, DER KURIER Slovakia spol. [30-35] %, GO4 [20-25] % e DHL Express (Slovakia), spol. [0-5] %. Per il 2023 le quote di mercato dei principali concorrenti del richiedente erano le seguenti: KOLOS [35-40] %, DER KURIER Slovakia spol. [35-40] %, GO4 [20-25] % e DHL Express (Slovakia), spol. [0-5] %.

(50) Alla luce dei fattori descritti ai considerando 46, 47, 48 e 49, ai fini della presente decisione e fatto salvo il diritto in materia di concorrenza, la Commissione ritiene che l'attività relativa alla fornitura di servizi di corriere nazionali in Slovacchia sia direttamente esposta alla concorrenza. Di conseguenza, constatato il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE, è possibile concludere che la direttiva 2014/25/UE non si applica agli appalti mirati a permettere l'esercizio della suddetta attività.

3.2.3.5. Servizi nazionali di posta non indirizzata

(51) In base alle informazioni fornite dal richiedente l'attività sul mercato rilevante della consegna di posta non indirizzata può essere svolta senza iscrizione al registro degli operatori postali. Non esistono requisiti formali che limitino l'ingresso sul mercato rilevante della posta non indirizzata ([69]).

(52) Il richiedente detiene una quota relativamente ridotta in questo mercato. Precisamente il richiedente deteneva una quota di mercato dello [0-5] % nel 2020, dello [0-5] % nel 2021 e dello [0-5] % nel 2022 in termini di valore. Secondo il richiedente si prevede che la sua quota di mercato sarà prossima allo [0-5] % nel 2023 ([70]). In termini di volume il richiedente deteneva una quota di mercato del [5-10] % nel 2020, del [5-10] % nel 2021 e del [5-10] % nel 2022 ([71]). Si prevede che la quota di mercato del richiedente aumenterà leggermente nel 2023 raggiungendo il [5-10] % ([72]).

(53) Sono più di 10 i fornitori di servizi che operano in questo mercato detenendone, insieme, oltre il 90 % ([73]). Inoltre occorre rilevare che tali concorrenti, a differenza del richiedente, non sono soggetti alle norme in materia di appalti pubblici, il che conferirebbe loro un ulteriore vantaggio concorrenziale rispetto al richiedente.

([63]) Richiesta, punto 313.
([64]) Richiesta, punto 313.
([65]) Cfr. a tale riguardo le informazioni supplementari fornite dal richiedente alla Commissione il 23 agosto 2024. Il richiedente ha fornito le sue stime del mercato, in termini di valore, in base ai bilanci annuali delle società interessate. Le entrate della società DHL sul mercato dei servizi di corriere sono state stimate in base alla percentuale di invii dei servizi di corriere sul totale dei servizi postali sul mercato nazionale e alle entrate di DHL sul mercato nazionale.
([66]) Cfr. a tale riguardo le informazioni supplementari fornite dal richiedente il 23 agosto 2024. Le stime delle quote di mercato, in termini di volume, si basavano sul volume totale del mercato pubblicato dall'NRA. Il richiedente ha estrapolato la quota di mercato di ciascun operatore postale calcolata sulla base delle entrate.
([67]) Cfr. a tale riguardo le informazioni supplementari fornite dal richiedente il 23 agosto 2024.
([68]) Cfr. a tale riguardo le informazioni supplementari fornite dal richiedente il 23 agosto 2024.
([69]) Richiesta, punto 396.
([70]) Cfr. a tale riguardo le informazioni supplementari fornite dal richiedente il 27 agosto 2024. Le stime del richiedente si basano sui bilanci annuali delle società selezionate. A tale riguardo il richiedente ha preso in considerazione le entrate provenienti da attività che potevano essere collegate alla consegna di posta non indirizzata.
([71]) Richiesta, figura 34, dal titolo «Quote di Slovenská pošta, a.s. sul mercato nazionale della posta non indirizzata tra il 2020 e il 2023 in base ai volumi». Questi dati si basano sulla relazione che Slovenská pošta, a.s. fornisce annualmente all'NRA nell'ambito del processo standard di raccolta dei dati per tutti gli operatori postali attivi sul mercato postale della Repubblica slovacca.
([72]) Richiesta, figura 34. La quota di mercato per il 2023 si basa sui risultati preliminari non sottoposti ad audit di Slovenská pošta, a.s.
([73]) Cfr. a tale riguardo le informazioni supplementari fornite dal richiedente il 1° settembre 2024.

(54) Ai fini della presente decisione e fatto salvo il diritto in materia di concorrenza, i fattori di cui ai considerando 51, 52 e 53 dovrebbero essere ritenuti indicativi di un'esposizione diretta alla concorrenza del richiedente, la quale rientra nelle disposizioni del diritto sugli appalti. Di conseguenza, constatato il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE, è possibile concludere che la direttiva 2014/25/UE non si applica agli appalti mirati a permettere l'esercizio della suddetta attività.

4. **CONCLUSIONI**

(55) Sulla base dei fattori esaminati ai considerando da 6 a 54, si può ritenere che la condizione dell'esposizione diretta alla concorrenza di cui all'articolo 34, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE, sia rispettata in Slovacchia per l'attività relativa ai servizi di consegna di pacchi nazionali, ai servizi di consegna di pacchi ordinari internazionali, ai servizi di consegna di pacchi espressi internazionali, ai servizi di corriere nazionali e ai servizi di consegna nazionali di posta non indirizzata.

(56) Poiché si considera soddisfatta la condizione dell'accesso libero al mercato, la direttiva 2014/25/UE non deve applicarsi quando gli enti aggiudicatori aggiudicano appalti destinati a permettere lo svolgimento in Slovacchia delle attività di cui al considerando 55 della presente decisione, né quando si organizzano concorsi di progettazione per l'esercizio di tale attività in quest'area geografica,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La direttiva 2014/25/UE non si applica agli appalti aggiudicati da enti aggiudicatori e destinati a permettere lo svolgimento in Slovacchia delle seguenti attività:

— servizi di consegna di pacchi nazionali;

— servizi di pacchi ordinari internazionali;

— servizi di consegna di pacchi espressi internazionali;

— servizi di corriere nazionali;

— servizi di consegna nazionali di posta non indirizzata.

Articolo 2

La Repubblica slovacca è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 29 novembre 2024

Per la Commissione
Margrethe VESTAGER
Vicepresidente esecutiva