

# ROZHODNUTÍ

## PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ KOMISE

ze dne 2. dubna 2014

**o vynětí některých služeb v poštovním odvětví v Rakousku z použití směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb**

(oznámeno pod číslem C(2014) 2093)

(Pouze německé znění je závazné)

(Text s významem pro EHP)

(2014/184/EU)

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb<sup>(1)</sup>, a zejména na čl. 30 odst. 5 a 6 uvedené směrnice,

vzhledem k těmto důvodům:

### I. SKUTKOVÝ STAV

- (1) Dne 1. října 2013 předala společnost Österreichische Post AG (dále jen „rakouská pošta“) Komisi e-mailem žádost podle čl. 30 odst. 5 směrnice 2004/17/ES. V souladu s čl. 30 odst. 5 prvním pododstavcem uvedené směrnice o tom Komise rakouské orgány informovala dopisem ze dne 18. října 2013. Komise si vyžádala doplňující informace od rakouských orgánů e-mailem ze dne 5. prosince 2013 a od žadatelky e-maily ze dne 4. listopadu 2013, 28. listopadu 2013, 10. ledna 2014 a 13. ledna 2014. Doplňující informace byly od rakouských orgánů obdrženy e-mailem ze dne 18. prosince 2013 a od žadatelky e-maily ze dne 8. listopadu 2013, 2. prosince 2013 a 14. ledna 2014.
- (2) Žádost se týká některých poštovních služeb, jakož i některých nepoštovních služeb poskytovaných rakouskou poštou na rakouském území. Dotyčné služby jsou v žádosti popsány takto:
  - a) poštovní služby týkající se doručování adresných listovních zásilek mezi zákazníky z řad podniků (dále jen „B2B“) a mezi podniky a soukromými zákazníky (dále jen „B2C“) na vnitrostátní úrovni („vnitrostátní“ a „příchozí“);
  - b) poštovní služby týkající se doručování adresných listovních zásilek mezi soukromými zákazníky (dále jen „C2C“) a mezi soukromými zákazníky a zákazníky z řad podniků (dále jen „C2B“) na vnitrostátní úrovni („vnitrostátní“ a „příchozí“);
  - c) poštovní služby týkající se doručování adresných mezinárodních („odchozích“) listovních zásilek B2B a B2C (dále jen „B2X“), jakož C2B a C2C (dále jen „C2X“);
  - d) poštovní služby týkající se adresných reklamních zásilek na vnitrostátní a mezinárodní úrovni;
  - e) poštovní služby týkající se doručování neadresných reklamních zásilek na vnitrostátní a mezinárodní úrovni;
  - f) poštovní služby týkající se adresného a neadresného doručování novin;

<sup>(1)</sup> Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 1.

- g) služby v oblasti řízení podatelny;
- h) služby s přidanou hodnotou související s elektronickými médii a poskytované zcela těmito médii;
- i) filatelie – speciální poštovní známky;
- j) finanční služby.

## II. PRÁVNÍ RÁMEC

- (3) Článek 30 směrnice 2004/17/ES stanoví, že zakázky, které mají umožnit výkon jedné z činností, na něž se směrnice 2004/17/ES vztahuje, se touto směrnicí neřídí, pokud je daná činnost v členském státě, v němž je vykonávána, přímo vystavena hospodářské soutěži na trzích, na které není omezen přístup. Přímé vystavení hospodářské soutěži se posuzuje na základě objektivních kritérií s přihlédnutím ke zvláštním rysům dotčeného odvětví. Přístup na trh se považuje za neomezený, pokud členský stát provedl a uplatňuje příslušné právní předpisy Unie k otevření daného odvětví nebo jeho části. Uvedené právní předpisy jsou uvedeny v příloze XI směrnice 2004/17/ES, která v případě poštovního odvětví odkazuje na směrnici Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES<sup>(2)</sup>.
- (4) Rakousko provedlo a uplatňuje směrnici 97/67/ES ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES<sup>(3)</sup> a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES<sup>(4)</sup>. Žádná ze služeb, jichž se uvedená žádost týká, nebyla v době podání žádosti vyhrazena. Jelikož Rakousko dosáhlo míry otevřenosti trhu stanovené právními předpisy uvedenými v příloze XI směrnice 2004/17/ES, mělo by se mít v souladu s čl. 30 odst. 3 prvním pododstavcem uvedené směrnice za to, že přístup na trh není omezen.
- (5) Přímé vystavení hospodářské soutěži na konkrétním trhu by mělo být posouzeno na základě různých kritérií, z nichž žádné není samo o sobě rozhodující. Pokud jde o trhy dotčené tímto rozhodnutím, je jedním kritériem, které by mělo být zohledněno, podíl hlavních účastníků na daném trhu. Dalším kritériem může být stupeň koncentrace na těchto trzích. Jelikož podmínky se u různých činností, jichž se toto rozhodnutí týká, liší, průzkum situace v oblasti hospodářské soutěže by měl vzít v úvahu různou situaci na jednotlivých trzích.
- (6) Ačkoli by v určitých případech bylo možné předpokládat užší nebo širší definici trhu, lze pro účely tohoto rozhodnutí přesnou definici relevantního trhu ponechat otevřenou, jelikož výsledek analýzy je též bez ohledu na to, zda je založen na úzké nebo široké definici.
- (7) Tímto rozhodnutím není dotčeno uplatňování pravidel hospodářské soutěže. Zejména kritéria a metody používané k posouzení přímého vystavení hospodářské soutěži podle článku 30 směrnice 2004/17/ES nejsou nutně totožné s těmi, které jsou používány k provedení posouzení podle článku 101 nebo 102 Smlouvy nebo nařízení Rady (ES) č. 139/2004<sup>(5)</sup>.

## III. POSOUZENÍ

- (8) Je třeba mít na paměti, že cílem tohoto rozhodnutí je stanovit, zda jsou služby, na něž se žádost vztahuje, vystaveny takové míře hospodářské soutěže (na trzích, na které není omezen přístup ve smyslu článku 30 směrnice 2004/17/ES), která zajistí, že i v případě neuplatňování podrobných pravidel pro zadávání veřejných zakázek stanovených ve směrnici 2004/17/ES bude zadávání veřejných zakázek za účelem výkonu dotčených činností probíhat transparentním a nediskriminačním způsobem založeným na kritériích, která kupujícím umožňují určit řešení, jež je z celkového hlediska ekonomicky nejvýhodnější.

<sup>(2)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (Úř. věst. L 15, 21.1.1998, s. 14).

<sup>(3)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na další otevření hospodářské soutěže poštovních služeb Společenství (Úř. věst. L 176, 5.7.2002, s. 21).

<sup>(4)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství (Úř. věst. L 52, 27.2.2008, s. 3).

<sup>(5)</sup> Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (nařízení ES o spojování) (Úř. věst. L 24, 29.1.2004, s. 1).

- (9) V této souvislosti je třeba připomenout, že vymezené výrobní trhy se obecně vyznačují přítomností řady hospodářských subjektů. Podle dostupných informací je však ze všech těchto hospodářských subjektů pouze rakouská pošta zadavatelem ve smyslu směrnice 2004/17/ES. Zadávání zakázek konkurenty rakouské pošty za účelem výkonu činností dotčených tímto rozhodnutím není předmětem směrnice 2004/17/ES. Pro účely tohoto rozhodnutí, a aniž jsou dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, proto analýza trhu nebude zaměřena na obecnou úroveň hospodářské soutěže na daném trhu, nýbrž na posouzení toho, zda jsou činnosti rakouské pošty vystaveny hospodářské soutěži na trzích, na které není omezen přístup, či nikoli.
- (10) Ve své praxi <sup>(6)</sup> zastává Komise názor, že trhy pro služby doručování poštovních zásilek a všechny jejich segmenty jsou svým rozsahem trhy vnitrostátními. Toto rozdělení je založeno především na skutečnosti, že tyto služby jsou poskytovány na vnitrostátní úrovni. Stanovisko žadatelky je v souladu s uvedenou praxí Komise.
- (11) Vzhledem k tomu, že v případě služeb doručování poštovních zásilek neexistují žádné náznaky širší nebo užší zeměpisné oblasti trhu, považuje se pro účely vyhodnocení, zda jsou podmínky stanovené v čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES splněny, a aniž jsou dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, za relevantní zeměpisný trh území Rakouska.
- (12) Pokud jde o nepoštovní služby, jichž se tato žádost týká, žadatelka se domnívá, že trhy jsou svým rozsahem vnitrostátní. Jelikož služby, jichž se žádost týká, jsou vnitrostátními službami, považuje se pro účely tohoto rozhodnutí, a aniž jsou dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, za relevantní zeměpisný trh území Rakouska.
- (13) Komise v předchozí praxi zastávala názor, že trh pro služby doručování poštovních zásilek lze rozdělit takto:
- vnitrostátní a přeshraniční poštovní zásilky <sup>(7)</sup>;
  - příchozí přeshraniční poštovní zásilky a odchozí přeshraniční poštovní zásilky <sup>(8)</sup>;
  - obchodní poštovní zásilky a poštovní zásilky pro soukromé spotřebitele <sup>(9)</sup>;
  - adresné a neadresné poštovní zásilky <sup>(10)</sup>.

**Poštovní služby týkající se adresných listovních zásilek B2X na vnitrostátní úrovni („vnitrostátní“ a „příchozí“)**

- (14) Podle žádosti tvoří výrobní trh pro poštovní služby týkající se adresných listovních zásilek B2X především transakční zásilky a reklamní zásilky. Transakční zásilky jsou vymezeny jako komunikace mezi podniky nebo mezi podniky a fyzickými osobami v souvislosti s probíhajícími zakázkami/poskytováním zboží a služeb. K příkladům transakčních zásilek patří faktury zasílané podniky veřejných služeb, složenky, měsíční výpisy z účtu zasílané bankami atd. V Rakousku tvoří 74 % veškerých transakčních zásilek faktury nebo finanční výkazy <sup>(11)</sup>. Faktury mohou být příjemcům zasílány elektronicky (elektronická fakturace) nebo poštou.
- (15) Žadatelka tvrdí, že způsob doručování obchodních poštovních zásilek je technologicky neutrální v tom smyslu, že oba způsoby doručování – elektronickými prostředky a poštou – patří na stejný relevantní trh. Toto tvrzení není v souladu s precedenty Komise.
- (16) S ohledem na současný právní a skutkový stav v Rakousku byly rakouské orgány vyzvány <sup>(12)</sup>, aby se vyjádřily k zaměnitelnosti elektronického a poštovního doručování a konkrétně k definici relevantního výrobního trhu. Rakouské orgány nemohly poskytnout doplňující informace <sup>(13)</sup> k doložení tvrzení žadatelky.
- (17) Je třeba uvést, že podle pravidel Unie v oblasti hospodářské soutěže je třeba zaměnitelnost analyzovat mimo jiné na základě vlastností produktů, jejich cen a zamýšleného použití.

<sup>(6)</sup> Věc COMP/M.6503 – La Poste/Swiss Post/JV.

<sup>(7)</sup> Věc COMP/M.3971 – Deutsche Post/Excel.

<sup>(8)</sup> Věc COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S

<sup>(9)</sup> Viz poznámka pod čarou 8.

<sup>(10)</sup> Viz poznámka pod čarou 8.

<sup>(11)</sup> Žádost, s. 8.

<sup>(12)</sup> Dopis Komise MARKT/C4/MMT/id (2013)3891034 ze dne 5. prosince 2013 stálému zastoupení Rakouska.

<sup>(13)</sup> E-máilem ze dne 18. prosince 2013 zaslalo rakouské Spolkové ministerstvo hospodářství, rodiny a mládeže odpovědi příslušných orgánů: Spolkového ministerstva dopravy, inovací a technologií a vnitrostátního regulačního orgánu (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH).

- (18) Žadatelka tvrdí, že v Rakousku dosáhlo rozšíření internetu a širokopásmového připojení velmi vysoké úrovně, která umožňuje nahradit poštovní doručovací služby elektronickými komunikačními prostředky. Aby však bylo možno poslat a/nebo obdržet například elektronickou fakturu, která umožňuje automatizované zpracování, může být nezbytná určitá další infrastruktura, zejména v případě elektronických faktur B2B. Tato infrastruktura může znamenat využívání externího poskytovatele služeb nebo zvláštní interní aplikace<sup>(14)</sup>, používání elektronického podpisu atd. Podle informací, které má Komise k dispozici, může být používání elektronické fakturace mimoto spojeno s řadou služeb s přidanou hodnotou (umožňuje např. automatizované zpracování, financování platby třetími stranami – tzv. financování dodavatelského řetězce atd.) a výhod (např. nižší náklady u odesílatele i příjemce, zkrácení doby potřebné na zpracování a provedení platby, nižší náklady na archivaci, umožňuje vyplacení slev, je-li místo papírových faktur použita elektronická fakturace atd.). Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem se zdá, že se charakteristiky a zamýšlené použití papírových faktur a elektronických faktur značně liší.
- (19) Co se týká elektronické fakturace, Komise podotýká, že od ledna 2014 se elektronická fakturace stala podle práva závaznou na spolkové úrovni (ve vztazích mezi podniky a vládou). V tomto případě není otázka zaměnitelnosti relevantní, jelikož si odesílatelé nemohou zvolit poštovní doručovací služby. Mimoto mohou existovat jiné podobné situace, kdy jsou elektronické faktury závazné fakticky na základě žádosti velkého zákazníka nebo dodavatele<sup>(15)</sup>.
- (20) Žadatelka provedla analýzu testu hypotetického monopolisty s využitím údajů z průzkumu provedeného u 451 rakouských podniků. Průzkum zahrnoval soubor nepřímých otázek zaměřených na zjištění preferencí s ohledem na papírovou a elektronickou poštu, a to pomocí metod preferenční analýzy (conjoint analýzy). Z výsledků vyplývá, že by [...] %<sup>(16)</sup> nárůst ceny poštovního vedl k snížení poptávky po zaslání listovních zásilek o [...] %. Ačkoli by uvedené výsledky naznačovaly, že papírová a elektronická pošta patří na stejný relevantní trh, některé technické aspekty formy průzkumu platnost výsledků zpochybňují. Soubor vlastností k vymezení produktů je například zvolen tak, že by mohl vést k určitému zkreslení ve prospěch elektronických komunikačních prostředků. Nezdá se, že by v příslušné ekonomické literatuře uplatňující metodu preferenční analýzy byly použity kontroverzní předpoklady, a není možné změřit jejich dopad na odhadovaný pokles o [...] %.
- (21) Žadatelka předložila rovněž grafy<sup>(17)</sup> ukazující vývoj množství a cen<sup>(18)</sup>, které naznačují mnohem menší citlivost množství na ceny, než jak vyplývá z průzkumu. K objasnění tohoto zjevného rozporu byla žadatelka požádána, aby poskytla skutečné údaje použité k vyhotovení grafů a vyčíslení citlivosti poptávky. Citlivost poptávky, kterou žadatelka vypočítala s použitím těchto skutečných údajů, byla v rozmezí od [...] % do [...] % v závislosti na použité metodě. Žadatelka však k dosažení uvedených výsledků nepoužila standardní ekonometrickou analýzu<sup>(19)</sup>. Předběžné výsledky samostatné analýzy, kterou naše útvary provedly s použitím stejného souboru údajů a standardních ekonometrických metod pro odhad poptávky uvedených v ekonomické literatuře, ukazují, že by citlivost množství na změny ceny mohla činit pouze [...] %.
- (22) Neexistují proto spolehlivé a přesvědčivé důkazy, že elektronická pošta a doručování poštou představují skutečné náhrady.
- (23) Zákazníci, podniky i soukromí klienti, kteří nemohou nebo nechtějí přejít na elektronickou komunikaci, budou i nadále představovat segmentovaný, omezený trh, jenž bude pravděpodobně obsluhován pouze žadatelkou. Rakouská pošta v současnosti drží velkou většinu trhu s papírovou poštou<sup>(20)</sup>. Za překážku vstupu a hospodářské soutěže lze považovat fixní náklady na vstup a provozování sítě potřebné pro poskytování služeb. Toto postavení rakouské pošty se pravděpodobně nezmění ani v případě budoucího zmenšování trhu, kdy potenciální noví účastníci mohou v porovnání se současnými podmínkami na trhu očekávat ještě větší potíže při dosahování zisku vzhledem k vyšší fixních nákladů, které je třeba uhradit. V této prakticky monopolní situaci nelze předpokládat, že u vnitrostátního zavedeného provozovatele budou existovat silné pobídky nebo omezení, jež jej budou nutit chovat se při pořizování vstupů konkurenčně.

<sup>(14)</sup> Podle přílohy 1 žádosti, s. 54.

<sup>(15)</sup> Podle přílohy 1 žádosti, s. 60.

<sup>(16)</sup> [\*\*\*\*] důvěrné údaje.

<sup>(17)</sup> Podle přílohy 1 žádosti, s. 32.

<sup>(18)</sup> E-mail rakouské pošty ze dne 2. prosince 2013.

<sup>(19)</sup> V analýze poptávky se cena obvykle považuje za endogenní proměnnou. Uvedenou endogenitu je třeba ověřit, aby se související citlivost množství na ceny považovala za nepodjatý odhad elasticity. Žadatelka tuto kontrolu endogenity neprovedla a neodůvodnila řádně exogenitu cen, přičemž bezdůvodně předpokládala, že ceny jsou exogenní.

<sup>(20)</sup> Viz poznámka pod čarou 18.

- (24) Rakouská pošta bude schopna přenést vyšší náklady na zákazníky<sup>(21)</sup>, kteří vzhledem k upřednostňování poštovních doručovacích služeb nebudou mít jinou možnost než přijmout vyšší cenu. Z téhož důvodu jednoznačně dominantní postavení rakouské pošty nezaručuje, že na zákazníky bude přeneseno případné snížení nákladů.
- (25) Nelze tudíž akceptovat tvrzení žadatelky, že elektronické a poštovní doručování patří na stejný relevantní trh.
- (26) Ačkoli hlavním dopadem vyššího využívání elektronických komunikačních prostředků je snížení celkové velikosti trhu s listovými zásilkami, nelze vyvodit závěr, že elektronická komunikace zavedla na trhu s poštovními doručovacími službami přímou hospodářskou soutěž.
- (27) Je možné rovněž další rozlišení podle kategorie příjemců: v segmentu B2X rozlišování mezi doručováním podnikům (B2B) a doručováním spotřebitelům (B2C), jelikož doručování B2C vyžaduje hustší síť než doručování B2B.
- (28) Zdá se však, že by v obou scénářích (jestliže se B2B a B2C považují za dva samostatné trhy, nebo pouze za jeden trh B2X) byl výsledek posouzení situace v oblasti hospodářské soutěže stejný.
- (29) Žadatelka se domnívá, že poštovní služby týkající se adresných listovních zásilek B2X, a to vnitrostátních a příchozích<sup>(22)</sup>, jsou součástí téhož trhu. Jelikož by byl výsledek posouzení stejný bez ohledu na to, zda je posuzujeme zvlášť, nebo na stejném trhu, pro účely tohoto rozhodnutí se neprovádí žádné rozlišení a přesnou definici relevantního trhu lze v tomto ohledu nechat otevřenou.
- (30) Na základě výše uvedených informací lze pro účely tohoto rozhodnutí, a aniž jsou dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, mít za to, že relevantním výrobním trhem je trh s poštovními službami pro adresné listovní zásilky B2X, přičemž přesnou definici relevantního trhu lze nechat otevřenou.
- (31) Podle dostupných informací<sup>(23)</sup> má rakouská pošta na uvedeném trhu velmi silné postavení s odhadovaným podílem ve výši [... %].
- (32) Komise podotýká, že trh poštovních služeb je od ledna 2011 v souladu se směrnicí 2008/6/ES plně liberalizován a že tato liberalizace až dosud vedla pouze k tomu, že konkurenti získali souhrnný odhadovaný podíl na trhu ve výši [... %], a to dokonce i v nejkonzervativnějším segmentu (služby týkající se adresných listovních zásilek B2X).
- (33) Nelze proto vyvodit závěr, že předmětná kategorie služeb je v Rakousku přímo vystavena hospodářské soutěži. Ustanovení čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES se proto na zakázky, jež mají umožnit výkon těchto činností v Rakousku, nevztahuje.

#### **Poštovní služby týkající se adresných listovních zásilek C2X na vnitrostátní úrovni („vnitrostátní“ a „příchozí“)**

- (34) V případě poštovních služeb týkajících se adresných listovních zásilek C2X žadatelka rovněž tvrdí, že oba způsoby doručování, elektronickými prostředky a poštou, patří na stejný trh. Toto tvrzení není v souladu s precedenty Komise.
- (35) Rakouské orgány byly vyzvány<sup>(24)</sup>, aby se vyjádřily k zaměnitelnosti elektronického a poštovního doručování v případě adresných listovních zásilek C2X a konkrétně k definici relevantního výrobního trhu. Rakouské orgány nemohly poskytnout doplňující informace<sup>(25)</sup> k doložení tvrzení žadatelky.
- (36) Žadatelka tvrdí, že v Rakousku dosáhlo rozšíření internetu a širokopásmového připojení velmi vysoké úrovně, která umožňuje nahradit poštovní doručovací služby elektronickými komunikačními prostředky. Podle nedávné studie<sup>(26)</sup> však téměř 30 % obyvatel Rakouska nikdy nepoužilo Internet, přibližně 55 % obyvatel nepoužívá internetové bankovníctví a 75 % nevyplňuje správní formuláře na internetu.

<sup>(21)</sup> V květnu 2011 byla po schválení žádosti rakouské pošty příslušnými vnitrostátními orgány zavedena vyšší sazba.

<sup>(22)</sup> Příchozí přeshraniční poštovní služby jsou služby, které nabízí provozovatel poštovních služeb v Rakousku jinému provozovateli poštovních služeb v zahraničí (např. provozovatel poštovních služeb distribuuje v Rakousku poštovní zásilky obdržené od provozovatele poštovních služeb v zahraničí).

<sup>(23)</sup> Viz poznámka pod čarou 18.

<sup>(24)</sup> Viz poznámka pod čarou 12.

<sup>(25)</sup> Viz poznámka pod čarou 13.

<sup>(26)</sup> *Main developments in the postal sector (2010–2013)* (Hlavní vývoj v poštovním odvětví (2010–2013), WIK Consult, srpen 2013, s. 174.

- (37) K doložení svých tvrzení a prokázání zaměnitelnosti nepředložila žadatelka žádné další empirické důkazy.
- (38) Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem nelze vyvodit závěr, že elektronické a poštovní doručování adresných listovních zásilek C2X patří na stejný trh.
- (39) Pro účely tohoto rozhodnutí, a aniž jsou dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, lze mít za to, že relevantním výrobním trhem jsou poštovní služby týkající se adresných listovních zásilek C2X.
- (40) Podle dostupných informací <sup>(27)</sup> činí podíl rakouské pošty na trhu přibližně [... %].
- (41) Trh je plně liberalizován od ledna 2011 v souladu se směrnicí 2008/6/ES. Komise konstatuje, že liberalizace až dosud vedla pouze k tomu, že konkurenti získali souhrnný odhadovaný podíl na trhu ve výši pouhých [... %].
- (42) Nelze proto vyvodit závěr, že předmětná kategorie služeb je v Rakousku přímo vystavena hospodářské soutěži. Ustanovení čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES se proto na zakázky, jež mají umožnit výkon těchto činností v Rakousku, nevztahuje.

#### **Přeshraniční poštovní služby týkající se adresných („odchozích“) listovních zásilek B2X a C2X**

- (43) Žadatelka tvrdí, že rovněž na tomto trhu je způsob doručování přeshraničních poštovních zásilek technologicky neutrální a že služby elektronického a poštovního doručování patří na stejný relevantní trh. Tohoto tvrzení nelze přijmout v zásadě ze stejných důvodů, jaké byly uvedeny v případě poštovních služeb pro vnitrostátní a příchozí adresné listovní zásilky B2X a C2X.
- (44) Předchozí rozhodnutí Komise <sup>(28)</sup> rozlišovala mezi příchozími přeshraničními poštovními službami a odchozími přeshraničními poštovními službami.
- (45) Jak je objasněno ve 29. bodě odůvodnění, pro účely tohoto rozhodnutí se příchozí poštovní služby pokládají za součást domácího trhu poštovních služeb týkajících se adresných poštovních zásilek B2X resp. C2X. Za relevantní trh budou proto považovány pouze odchozí poštovní služby.
- (46) Hospodářská soutěž v oblasti přeshraničních listovních zásilek se u soukromých osob a podniků velmi liší. Soukromé osoby obvykle nemají skutečný výběr, jelikož mezinárodní poštovní zásilky musí zasílat prostřednictvím vnitrostátního poskytovatele všeobecných služeb. Objemy zasílané soukromými osobami jsou obvykle příliš nízké, než aby poskytovaly pobídky pro nové účastníky na trhu.
- (47) Podotýká se, že situace v oblasti hospodářské soutěže závisí rovněž na velikosti/počtu obyvatel každého města, a to kvůli skutečnosti, že poskytovatelé přeshraničních služeb neudržují celostátní přístupovou síť, nýbrž obvykle vybírají poštovní zásilky přímo v prostorách zákazníka.
- (48) V předchozí praxi Komise <sup>(29)</sup> se rozlišovalo mezi přeshraničními poštovními službami na trhu s adresnými listovními zásilkami B2X a přeshraničními poštovními službami na trhu s adresnými listovními zásilkami C2X.
- (49) Neexistují žádné důkazy, že se v Rakousku situace liší, pro účely tohoto rozhodnutí, a aniž jsou dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, budou proto uváženy dva samostatné výrobní trhy, a to přeshraniční poštovní služby týkající se odchozích adresných listovních zásilek B2X a přeshraniční poštovní služby týkající se odchozích adresných listovních zásilek C2X.
- (50) Rakouská pošta nemohla poskytnout pro každý trh podrobné informace <sup>(30)</sup> o svých relevantních podílech na každém trhu ani o tržních podílech svých hlavních konkurentů. Jelikož nejsou k dispozici informace o míře hospodářské soutěže na každém z uvedených trhů, nelze vyvodit závěr, že v Rakousku jsou splněny podmínky pro udělení výjimky podle čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES přeshraničním poštovním službám týkajícím se odchozích adresných listovních zásilek B2X a přeshraničním poštovním službám týkajícím se odchozích listovních zásilek C2X. Ustanovení čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES se proto na zakázky, jež mají umožnit výkon těchto činností v Rakousku, nevztahuje.

<sup>(27)</sup> Viz poznámka pod čarou 18.

<sup>(28)</sup> Viz poznámka pod čarou 6.

<sup>(29)</sup> Viz poznámka pod čarou 6.

<sup>(30)</sup> E-mail rakouské pošty ze dne 14. ledna 2014.

**Poštovní služby týkající se adresných reklamních zásilek na vnitrostátní a mezinárodní úrovni**

- (51) Adresné reklamní zásilky jsou vymezeny jako poštovní zásilky sestávající výhradně z reklamních, marketingových nebo propagačních materiálů, které obsahují totožnou zprávu. Tento druh reklamních zásilek, které mohou být určeny podnikům nebo soukromým osobám, musí být opatřen jménem a adresou zákazníka a zákazník musí s obdržáním těchto informací souhlasit.
- (52) Žadatelka uvádí, že trh pro adresné reklamní zásilky lze zahrnout do trhu pro poštovní služby týkající se adresných listovních zásilek B2X, neposkytla však žádné empirické důkazy. Tvzení žadatelky není v souladu s rozhodnutím Komise 2007/564/ES <sup>(31)</sup>.
- (53) Pro účely tohoto rozhodnutí, a aniž jsou dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, lze mít za to, že relevantním výrobním trhem jsou poštovní služby týkající se adresných reklamních zásilek.
- (54) Podle žadatelky <sup>(32)</sup> představuje její podíl na trhu pro adresné reklamní zásilky [... %].
- (55) Poštovní trh pro adresné reklamní zásilky je plně liberalizován od ledna 2011. Komise konstatuje, že liberalizace až dosud vedla k tomu, že konkurenti získali souhrnný odhadovaný podíl na trhu ve výši pouhých [... %].
- (56) Nelze proto vyvodit závěr, že předmětná kategorie služeb je v Rakousku přímo vystavena hospodářské soutěži. Ustanovení čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES se proto na zakázky, jež mají umožnit výkon těchto činností v Rakousku, nevztahuje.

**Poštovní služby týkající se neadresných reklamních zásilek na vnitrostátní i mezinárodní úrovni**

- (57) Neadresné reklamní zásilky se vyznačují tím, že nejsou opatřeny konkrétní adresou místa určení. Jedná se o nevyžádané reklamní zásilky, které splňují určitá kritéria, například: jednotná hmotnost, formát, obsah a forma při distribuci určité skupině příjemců.
- (58) Žadatelka vymezuje relevantní výrobní trh pro neadresné reklamní zásilky jako trh zahrnující rovněž reklamu v jiných médiích, například reklamu v denním tisku a v regionálních týdenících. Výchozím bodem byla skutečnost, že v roce 2009 rakouský kartelový soud uznal <sup>(33)</sup>, že přímou reklamu i neadresnou reklamu lze považovat za součást téhož relevantního trhu pro bezplatně distribuovaný periodický tisk. Soud však tuto zaměnitelnost uznal pouze u velkých klientů (např. velkých maloobchodníků) a s ohledem na relevantní zeměpisný trh učinil několik rozlišení (v závislosti na typu použité reklamní kampaně: místní, regionální a celostátní).
- (59) Žadatelka tento závěr rozšířila na veškeré noviny a uvedla, že doručování bezplatných/neadresných poštovních zásilek soutěží s reklamou ve všech novinách. Žadatelka provedla analýzu testu hypotetického monopolisty s využitím údajů z průzkumu provedeného u 248 subjektů. Výsledky testu byly náležitě zohledněny. Široký výklad rozsudku rakouského kartelového soudu ze strany žadatelky však není v souladu s precedenty Komise <sup>(34)</sup>, podle nichž se různé druhy sdělovacích prostředků (elektronická média, televize, rozhlas nebo tisk) vzájemně doplňují a nejsou vzájemně zaměnitelné.
- (60) Rakouské orgány byly vyzvány <sup>(35)</sup>, aby se vyjádřily k navrhované definici trhu pro neadresné reklamní zásilky, s náležitým přihlédnutím k výše uvedenému rozsudku kartelového soudu a současnému právnímu a skutkovému stavu v Rakousku. Rakouské orgány nemohly poskytnout doplňující informace <sup>(36)</sup> k doložení tvrzení žadatelky.

<sup>(31)</sup> Rozhodnutí Komise 2007/564/ES ze dne 6. srpna 2007 o vynětí některých služeb v poštovním odvětví ve Finsku s výjimkou Ålandských ostrovů z použití směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (Úř. věst. L 215, 18.8.2007, s. 21).

<sup>(32)</sup> Viz poznámka pod čarou 18.

<sup>(33)</sup> OLG Wien, 26 Kt. 8,9/0-44, 43.

<sup>(34)</sup> Viz bod 11 rozhodnutí Komise SG-Greffe(2005) D/201691 ze dne 8. dubna 2005 (věc COMP/M.3648 – Gruner + Jahr/MPS) a bod 15 rozhodnutí Komise SG-Greffe(2005) D/200313 ze dne 24. ledna 2005 (věc COMP/M.3579 – WPP/GREY).

<sup>(35)</sup> Viz poznámka pod čarou 12.

<sup>(36)</sup> Viz poznámka pod čarou 13.

- (61) Informace, které má Komise v současnosti k dispozici, nejsou tudíž dostatečně přesvědčivé, aby podpořily definici trhu, kterou navrhla žadatelka.
- (62) Pro účely tohoto rozhodnutí, a aniž jsou dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, je tudíž relevantní výrobní trh vymezen jako poštovní služby týkající se neadresných reklamních zásilek.
- (63) Podle žadatelky <sup>(37)</sup> představuje její podíl na trhu pro neadresné reklamní zásilky [... %]. Žadatelka nemohla poskytnout údaje o tržních podílech jednotlivých hlavních konkurentů. Podle dostupných informací však většina konkurentů nemá celostátní působnost.
- (64) Nelze proto vyvodit závěr, že předmětná kategorie služeb je v Rakousku přímo vystavena hospodářské soutěži. Ustanovení čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES se proto na zakázky, jež mají umožnit výkon těchto činností v Rakousku, nevztahuje.

#### Poštovní služby týkající se běžného adresného a neadresného doručování novin

- (65) V rozhodnutí 2007/564/ES se rozlišovalo mezi časným doručováním novin a běžným doručováním.
- (66) Žadatelka nepůsobí v oblasti časného doručování novin <sup>(38)</sup>, působí však v oblasti běžného doručování novin.
- (67) Pro účely tohoto rozhodnutí, a aniž by byly dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, představují relevantní výrobní trh poštovní služby týkající se běžného adresného a neadresného doručování novin.
- (68) Rakouská pošta má na uvedeném trhu podíl ve výši [... %] <sup>(39)</sup>. Hlavními konkurenty jsou celostátní nebo regionální síť organizované vydavateli, které domácnostem doručují adresné a neadresné noviny. Tito konkurenti však společně mají kumulovaný podíl na trhu pouze ve výši [... %].
- (69) Nelze proto vyvodit závěr, že předmětná kategorie služeb je v Rakousku přímo vystavena hospodářské soutěži. Ustanovení čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES se proto na zakázky, jež mají umožnit výkon těchto činností v Rakousku, nevztahuje.

#### Služby v oblasti řízení podatelny

##### Služby podatelny („řízení podatelny“)

- (70) Řízení podatelny nabízí zákazníkům řešení pro vyřizování pošty v rámci organizace. V závislosti na příslušné poptávce se vyvíjejí řešení „na míru“, která zahrnují externí zajišťování individuálních činností či dokonce veškeré vyřizování pošty.
- (71) Trh pro služby podatelny zahrnuje veškeré služby, které poskytují podporu s ohledem na interní vyřizování pošty v podniku. Tyto interní procesy jsou v zájmu zvýšení efektivnosti často zajišťovány externě třetími stranami a tyto třetí strany je často spojují s dodatečnými činnostmi za účelem využití kapacity osob vykonávajících tuto činnost v co největším možném rozsahu. Kromě služeb v oblasti vyřizování pošty jsou proto poskytovány navíc různé kancelářské služby, jako je skenování, kopírování a telefonické služby.
- (72) Služby podatelny je možné poskytovat ve formě pronájmu zaměstnanců, nebo smluv o poskytování služeb. Trh proto zahrnuje vykonávání činností ve formě smluv o poskytování služeb i pronájmu zaměstnanců. Žadatelka tyto služby poskytuje ve formě smluv o poskytování služeb.
- (73) Podle definice trhu pro služby řízení podatelny z předchozích odstavců a aniž jsou dotčeny právní předpisy z oblasti hospodářské soutěže, měla rakouská pošta podle žádosti <sup>(40)</sup> tržní podíl ve výši [... %] v roce 2010, [... %] v roce 2011 a [... %] v roce 2012.
- (74) Souhrnný tržní podíl prvních dvou konkurentů činil [... %] v letech 2010 a 2011 a [... %] v roce 2012. Na této úrovni jsou s to vyvinout značný konkurenční tlak na rakouskou poštu.

<sup>(37)</sup> Viz poznámka pod čarou 18.

<sup>(38)</sup> Viz poznámka pod čarou 30.

<sup>(39)</sup> Viz poznámka pod čarou 18.

<sup>(40)</sup> Žádost, s. 22.



- (75) Faktory uvedené v předchozích dvou bodech odůvodnění je proto třeba považovat za projev přímého vystavení rakouské pošty hospodářské soutěži.

#### *Tiskařské služby*

- (76) Tiskařské služby jsou vymezeny jako tisk, vkládání do obálek, logistika a zpracování materiálů potřebných pro opakující se obchodní procesy (faktury, upomínky, sdělení, výkazy a výplatní pásy).
- (77) Za účelem zvýšení nákladové efektivity podniky často tyto interní procesy zajišťují externě u třetích stran.
- (78) Existuje trh pro elektronický a digitální tisk, kdy zákazník předává data pro tisk elektronicky a veškeré další služby týkající se tisku, skládání, vkládání do obálek atd. zajišťuje poskytovatel služeb. Zákazník proto nemusí pořizovat stroje, které jsou zapotřebí pro poskytování těchto služeb.
- (79) Podle definice trhu pro tiskařské služby z předchozích odstavců a aniž jsou dotčeny právní předpisy z oblasti hospodářské soutěže, měla rakouská pošta podle žádosti <sup>(41)</sup> tržní podíl ve výši [...] % v letech 2010 a 2011 a [...] % v roce 2012.
- (80) Příslušný rakouský trh je velmi roztržštěný. Na tomto trhu působí vysoký počet podniků. Pouze jeden konkurent však má podíl na trhu vyšší než [...] %.
- (81) Faktory uvedené v předchozích dvou bodech odůvodnění je proto třeba považovat za projev přímého vystavení rakouské pošty hospodářské soutěži.

#### **Služby s přidanou hodnotou související s elektronickými médii a poskytované zcela těmito médii**

##### *Prodej adres, dat a srovnávací služby („obchodování s adresami“)*

- (82) Žadatelka poskytuje podnikům, které chtějí zvýšit kvalitu údajů o adresách svých zákazníků, řadu služeb v oblasti údajů o adresách.
- (83) Podle definice trhu pro obchodování s adresami z předchozích odstavců a aniž jsou dotčeny právní předpisy z oblasti hospodářské soutěže, měla rakouská pošta podle dostupných informací <sup>(42)</sup> tržní podíl ve výši [...] % v roce 2010, [...] % v roce 2011 a [...] % v roce 2012. Největší konkurent měl podíl na trhu ve výši [...], který se od roku 2010 trvale zvyšuje.
- (84) Výše uvedené faktory je proto třeba považovat za projev přímého vystavení rakouské pošty hospodářské soutěži.

##### *Elektronická pošta*

- (85) Rakouská pošta působí na trhu elektronické komunikace, na němž poskytuje například tyto služby: modul zasílání (plně automatizovaný, bezpečné doručování písemných dokumentů jednotlivcům); elektronická fakturace; elektronické výplatní pásy (výplatní pásy vyhotovené přímo mzdovým systémem a předávané zaměstnancům prostřednictvím internetového bankovníctví). Hlavní část podnikání na trhu elektronické pošty představují elektronické faktury.
- (86) Podle definice trhu pro elektronickou poštu z předchozích odstavců a aniž jsou dotčeny právní předpisy z oblasti hospodářské soutěže, měla žadatelka podle dostupných informací <sup>(43)</sup> tržní podíl ve výši [...] % v roce 2010, [...] % v roce 2011 a [...] % v roce 2012.
- (87) Výše uvedené faktory je proto třeba považovat za projev přímého vystavení rakouské pošty hospodářské soutěži.

#### **Filatelistické služby**

- (88) Pro účely tohoto rozhodnutí a v souladu s předchozí praxí Komise <sup>(44)</sup> jsou filatelistické služby vymezeny jako „prodej známek a s nimi souvisejících produktů především sběratelům známek a v omezeném rozsahu osobám kupujícím dárky a suvenýry“.

<sup>(41)</sup> Viz poznámka pod čarou 40.

<sup>(42)</sup> Žádost, s. 14.

<sup>(43)</sup> Viz poznámka pod čarou 18.

<sup>(44)</sup> Rozhodnutí 2007/564/ES.

- (89) Rakouská pošta je společností, která je příslušná pro vydávání nových speciálních rakouských poštovních známek. Rovněž zahraniční poskytovatelé poštovních služeb vydávají speciální známky na filatelistickém trhu. Filatelistický trh však není omezen na vydávání nových speciálních známek, nýbrž zahrnuje rovněž obchodování se známkami prostřednictvím aukčních síní, obchodníků se známkami a prodeje a aukcí na internetu.
- (90) Odhadovaný podíl <sup>(45)</sup> rakouské pošty na celkovém trhu pro filatelistické služby podle definice trhu a aniž jsou dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, činil [... %] v roce 2010, [... %] v roce 2011 a [... %] v roce 2012.
- (91) Tento faktor je proto nutno považovat za projev přímého vystavení filatelistických služeb hospodářské soutěži.

#### Finanční služby

- (92) Podle čl. 6 odst. 2 písm. c) směrnice 2004/17/ES se uvedená směrnice vztahuje na poskytování finančních služeb vymezených ve čtvrté odrážce uvedeného písmene c) pouze v případě, že jsou tyto služby poskytovány subjekty, které poskytují rovněž poštovní služby ve smyslu písmene b) uvedeného ustanovení.
- (93) Rakouská pošta poskytuje tyto finanční služby:
- a) vlastním jménem: platební služby – sběr hotovosti (při doručování balíků) „Nachnahme“ a služby v oblasti inkasa pohledávek ze strany poštovních doručovatelů „Postauftrag“;
  - b) jménem a na účet společnosti Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft (BAWAG PSK): výběr hotovosti a hotovostní úspory.
- (94) V souladu s precedenty Komise <sup>(46)</sup> se pro účely tohoto rozhodnutí, a aniž jsou dotčeny právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, má za to, že relevantními výrobními trhy jsou: platební služby, služby v oblasti výběru hotovosti a služby zprostředkování spořicíh účtů.
- (95) Rakouská pošta poskytuje vlastním jménem platební služby uvedené v písmenu a) 93. bodu odůvodnění. Rakouská pošta má na tomto trhu podíl nižší než [... %] a při poskytování těchto služeb soutěží s platebními službami, které nabízejí banky a finanční instituce, jež mohou na rakouskou poštu vyvíjet značný konkurenční tlak.
- (96) Tyto faktory lze proto považovat za projev přímého vystavení platebních služeb, které rakouská pošta poskytuje svým jménem, hospodářské soutěži.
- (97) Rakouská pošta nemohla poskytnout <sup>(47)</sup> údaje o svých podílech na trzích a o podílech hlavních konkurentů na trzích pro služby poskytované jménem společnosti BAWAG PSK, a to výběr hotovosti a hotovostní úspory.
- (98) Vzhledem k neexistenci informací o míře hospodářské soutěže na každém z těchto výrobních trhů pro služby poskytované jménem společnosti BAWAG PSK není možné vyvodit závěr, že jsou splněny podmínky pro udělení výjimky podle čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES. Ustanovení čl. 30 odst. 1 uvedené směrnice se proto na zakázky, jež mají umožnit výkon těchto činností v Rakousku, nevztahuje.

#### IV. ZÁVĚRY

- (99) Vzhledem k faktorům zkoumaným ve 2. až 98. bodu odůvodnění je třeba mít za to, že podmínka přímého vystavení hospodářské soutěži stanovená v čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES je splněna, pokud jde o tyto služby poskytované v Rakousku:
- a) služby v oblasti řízení podatelny;
  - b) služby s přidanou hodnotou související s elektronickými médii a poskytované zcela těmito médii;
  - c) filatelistické služby;
  - d) platební služby poskytované vlastním jménem.

<sup>(45)</sup> Žádost, s. 25.

<sup>(46)</sup> Prováděcí rozhodnutí Komise 2011/875/EU ze dne 16. prosince 2011 o vynětí některých finančních služeb v poštovním odvětví v Maďarsku z použití směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (Úř. věst. L 343, 23.12.2011, s. 77).

<sup>(47)</sup> Viz poznámka pod čarou 30.

- (100) Jelikož se podmínka neomezeného přístupu na trh považuje za splněnou, směrnice 2004/17/ES by se neměla použít v případě, kdy zadavatelé zadávají zakázky, jež mají v Rakousku umožnit poskytování služeb uvedených v 99. bodu odůvodnění písm. a) až d), ani v případě, jsou-li pořádány veřejné soutěže s ohledem na výkon těchto činností v uvedeném členském státě.
- (101) Toto rozhodnutí je založeno na právním a skutkovém stavu z října 2013 až ledna 2014, jak se jeví na základě informací předložených rakouskou poštou a rakouskými orgány. Může být revidováno, pokud by v případě podstatných změn právní či skutkové situace došlo k tomu, že by nebyly splněny podmínky pro uplatnění čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES.
- (102) Podmínka přímého vystavení hospodářské soutěži stanovená v čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES by však neměla být na území Rakouska považována za splněnou, pokud jde o jiné činnosti, jichž se týká žádost rakouské pošty.
- (103) Vzhledem k tomu, že na některé služby, jichž se týká tato žádost, se i nadále vztahuje směrnice 2004/17/ES, je třeba připomenout, že se zakázkami zahrnujícími více činností by mělo být zacházeno v souladu s článkem 9 směrnice 2004/17/ES. To znamená, že zadává-li zadavatel „smíšenou“ zakázku, tedy zakázku určenou k vykonávání činností vyňatých z oblasti působnosti směrnice 2004/17/ES i činností, které vyňaty nejsou, musí se přihlížet k tomu, které činnosti mají být hlavním předmětem zakázky. V případě takové smíšené zakázky, jejímž hlavním účelem je podpora činností, které nebyly vyňaty, se použijí ustanovení směrnice 2004/17/ES. Není-li objektivně možné určit, která činnost má být hlavním předmětem zakázky, zadává se zakázka v souladu s pravidly uvedenými v čl. 9 odst. 2 a 3 směrnice 2004/17/ES.
- (104) Opatření stanovená tímto rozhodnutím jsou v souladu se stanoviskem Poradního výboru pro veřejné zakázky,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

#### Článek 1

Směrnice 2004/17/ES se nevztahuje na zakázky zadané zadavateli, které mají v Rakousku umožnit vykonávání níže uvedených služeb:

- a) služby v oblasti řízení podatelny;
- b) služby s přidanou hodnotou související s elektronickými médii a poskytované zcela těmito médii;
- c) filatelistické služby;
- d) platební služby poskytované vlastním jménem.

#### Článek 2

Toto rozhodnutí je určeno Rakouské republice.

V Bruselu dne 2. dubna 2014.

Za Komisi  
Michel BARNIER  
člen Komise