

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

[notificata con il numero C(2016) 3986]

(Il testo in lingua polacca 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 gli articoli 34 e 35,

vista la richiesta trasmessa per posta dal presidente dell'Ufficio delle comunicazioni elettroniche per conto di Poczta Polska SA e ricevuta il 2 febbraio 2016,

considerando quanto segue:

I. FATTI

- (1) Il 2 febbraio 2016 la Commissione europea ha ricevuto per posta una richiesta formale da parte del presidente dell'Ufficio delle comunicazioni elettroniche per conto di Poczta Polska SA (nel prosieguo «il richiedente») ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE. La richiesta era accompagnata da un parere del presidente dell'Ufficio delle comunicazioni elettroniche secondo cui i servizi elencati soddisferebbero le condizioni per l'esenzione in base all'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE. La Commissione ritiene che tale parere non si configuri come posizione motivata e giustificata ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE, in quanto si tratta di una semplice dichiarazione attestante il soddisfacimento delle condizioni, priva di argomentazione a sostegno. Con la richiesta si invitava la Commissione a stabilire che le disposizioni della direttiva 2014/25/UE e le procedure di appalto previste da tale direttiva non si applicano ai servizi di corriere e ai servizi diversi da quelli postali in Polonia.
- (2) La richiesta era stata presentata dall'autorità competente, il presidente dell'Ufficio delle comunicazioni elettroniche, a norma dell'articolo 138 *septies* della legge sugli appalti pubblici ⁽²⁾, su richiesta di Poczta Polska SA in qualità di ente aggiudicatore, con sede a Varsavia, e concordata con il presidente dell'Ufficio per la concorrenza e la tutela dei consumatori (UOKiK) e con il presidente dell'Ufficio per gli appalti pubblici (UZP).
- (3) In data 19 febbraio 2016 la Commissione ha chiesto, per posta elettronica, ulteriori informazioni. Tali informazioni sono state fornite dall'Ufficio delle comunicazioni elettroniche con messaggio di posta elettronica del 26 febbraio 2016 entro il termine stabilito dalla Commissione.
- (4) Conformemente all'allegato IV, punto 1, della direttiva 2014/25/UE, la Commissione dispone di 105 giorni lavorativi per adottare la decisione. Il termine scade il 7 luglio 2016.

II. QUADRO GIURIDICO

- (5) Ai sensi dell'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE, gli appalti destinati a permettere lo svolgimento di un'attività di cui agli articoli da 8 a 14 di tale direttiva non sono soggetti alla stessa se, nello Stato membro in cui è esercitata l'attività, questa è direttamente esposta alla concorrenza su mercati liberamente accessibili. L'esposizione diretta alla concorrenza è valutata sulla base di criteri oggettivi, tenendo conto delle caratteristiche specifiche del

⁽¹⁾ GUL 94 del 28.3.2014, pag. 243.

⁽²⁾ Gazzetta ufficiale 2013, punto 907 e successive modifiche.

settore in questione. Un mercato è considerato liberamente accessibile se lo Stato membro ha attuato e applicato le disposizioni della legislazione dell'Unione in materia di apertura del mercato pertinente di cui all'allegato III della direttiva 2014/25/UE. A norma del punto F di tale allegato, la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁾ (nel prosieguo «la direttiva sui servizi postali») (modificata dalla direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁾ e dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽³⁾) costituisce la pertinente legislazione dell'Unione in materia di apertura dei mercati dei servizi postali.

- (6) La Polonia ha attuato la direttiva sui servizi postali con la legge del 23 novembre 2012 — Legge postale ⁽⁴⁾, divenuta applicabile a partire dal 1° gennaio 2013, riguardo ai servizi di raccolta, smistamento, trasporto e consegna di invii di corriere e ai servizi di posta non indirizzata. Per questi servizi la Polonia ha raggiunto un livello sufficiente di apertura del mercato e il mercato può essere considerato liberamente accessibile conformemente all'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE.
- (7) Si può anche osservare che nessuno dei servizi per cui è stata presentata la richiesta è stato oggetto in passato di monopolio legale. Solo i servizi postali di cui all'articolo 7 della direttiva 97/67/CE modificata dalle direttive 2002/39/CE e 2008/6/CE sono stati riservati ai fornitori designati del servizio universale. Con l'attuazione della direttiva 2008/6/CE, tutti gli Stati membri, compresa la Polonia, hanno completamente liberalizzato i rispettivi mercati postali e, ad eccezione dei servizi di cui all'articolo 8 della direttiva suddetta, nessun servizio postale dovrebbe essere oggetto di monopolio legale.
- (8) La richiesta riguarda attività relative alla fornitura di servizi postali e di altri servizi diversi da quelli postali, a condizione che siano prestati da un ente che fornisce anche servizi postali, indicati come pertinenti ai sensi della direttiva 2004/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁵⁾, che costituiva una delle basi giuridiche su cui la richiesta si fondava. Questi servizi sono:

- 1) raccolta, smistamento, trasporto e consegna di invii di corriere;
- 2) servizi di stampa e imballaggio;
- 3) servizi di posta non indirizzata;
- 4) servizi di vaglia internazionali;
- 5) servizi di pagamento su conto bancario;
- 6) uffici di cambio valuta;
- 7) servizi di intermediazione per il pagamento di prestazioni pensionistiche;
- 8) servizi di vendita di prodotti bancari;
- 9) servizi di vendita di prodotti assicurativi;
- 10) servizi di prelievo di contante mediante carta di pagamento;
- 11) servizi di gestione del contante;
- 12) servizi di trasporto di merci su strada;
- 13) servizi di deposito.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità (GU L 176 del 5.7.2002, pag. 21).

⁽³⁾ Direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari (GU L 52 del 27.2.2008, pag. 3).

⁽⁴⁾ Gazzetta ufficiale 2012, punto 1529.

⁽⁵⁾ Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1).

- (9) Va notato che tra i servizi, diversi da quelli postali, interessati dalla richiesta, i servizi elencati ai punti da 4 a 13 del precedente considerando, che pure rientravano nel campo di applicazione della direttiva 2004/17/CE, non sono contemplati dalla direttiva 2014/25/UE. Per essi il legislatore ha già esaminato la situazione concorrenziale, che è stata ritenuta tale da non dover più essere disciplinata dall'ultima direttiva per quanto concerne gli appalti per l'esercizio di tali attività, che sono state pertanto escluse dal campo di applicazione.
- (10) L'esposizione diretta alla concorrenza in un determinato mercato è valutata in base a vari criteri, nessuno dei quali di per sé determinante. Per quanto riguarda i mercati interessati dalla richiesta, un parametro da prendere in considerazione è la quota di mercato degli operatori principali in un determinato mercato. Può essere infine rilevante anche la questione dell'eventuale presenza di barriere all'ingresso. Poiché le diverse attività oggetto della richiesta sono caratterizzate da condizioni differenti, l'esame della situazione concorrenziale dovrebbe tenere conto delle situazioni specifiche dei diversi mercati.
- (11) La presente decisione fa salva l'applicazione delle regole sulla concorrenza. In particolare, i criteri e la metodologia usati per valutare l'esposizione diretta alla concorrenza a norma dell'articolo 35 della direttiva 2014/25/UE non sono necessariamente identici a quelli usati per la valutazione a norma dell'articolo 101 o 102 del trattato o del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio ⁽¹⁾.

III. VALUTAZIONE

- (12) Il richiedente, Poczta Polska SA, è un ente aggiudicatore ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2014/25/UE che svolge attività relative ai servizi postali di cui all'articolo 13 della direttiva 2014/25/UE.
- (13) Le imprese collegate all'ente aggiudicatore, dietro cui domanda il richiedente ha presentato la richiesta, che svolgono l'attività che è alla base della richiesta sono le seguenti: Pocztowe Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych, Poczтовая Агенция Услуг Финансовых SA, Pocztylion-Arka Powszechnie Towarzystwo Emerytalne SA, Bank Pocztowy SA.
- (14) Le attività rilevanti ai fini della valutazione sono le seguenti:
- a) servizi di raccolta, smistamento, trasporto e consegna di invii di corriere;
 - b) servizi di posta non indirizzata;
 - c) servizi di stampa e imballaggio.

Servizi di raccolta, smistamento, trasporto e consegna di invii di corriere

- (15) In decisioni precedenti la Commissione ha stabilito che il mercato dei servizi di distribuzione postale può essere suddiviso tra servizi postali di base e servizi di corriere espresso ⁽²⁾. Oltre ad essere più rapido ed affidabile dal punto di vista della raccolta, del trasporto e della consegna degli invii postali, un servizio di corriere espresso si distingue per la fornitura di servizi supplementari, quali la garanzia di recapito entro una determinata data, la consegna nelle mani del destinatario o la tracciabilità e la rintracciabilità degli invii postali lungo tutto il processo distributivo. La definizione proposta dal richiedente è in linea con la prassi della Commissione. Ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato rilevante del prodotto è individuato in quello della distribuzione di invii di corriere.
- (16) Per quanto riguarda il mercato geografico, nelle sue decisioni precedenti la Commissione ha ritenuto che i mercati dei servizi postali, che possono includere mercati più limitati (ad esempio i servizi di corrispondenza o di consegna di piccoli pacchi), avessero una dimensione nazionale ⁽³⁾. La Commissione ha inoltre ritenuto che, ad esempio, il mercato relativo alla consegna internazionale di piccoli pacchi fosse di portata nazionale ⁽⁴⁾. La definizione proposta dal richiedente è in linea con la prassi della Commissione. Non essendovi motivo di presumere una maggiore o minore dimensione del mercato, ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato geografico per i servizi di corriere è considerato di dimensione nazionale.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Decisione 90/16/CEE della Commissione, del 20 dicembre 1989, relativa alla prestazione del servizio di corriere accelerato nei Paesi Bassi (GU L 10 del 12.1.1990, pag. 47) e decisione della Commissione 90/456/CEE, del 1° agosto 1990, relativa alla prestazione del servizio internazionale di corriere rapido in Spagna (GU L 233 del 28.8.1990, pag. 19).

⁽³⁾ Caso n. COMP/M.2908 Deutsche Post/DHL (II), considerando 20, e caso n. COMP/M.5152- Posten AB/Post Danmark A/S, considerando 64-74, caso COMP/M.6570 — UPS/TNT Express, considerando 243, caso COMP 39562 Slovak Post.

⁽⁴⁾ Caso n. COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, considerando 74.

- (17) Per quanto concerne la valutazione della questione se l'attività sia esposta direttamente alla concorrenza, alla luce delle informazioni fornite dal richiedente, nonché della disamina dell'ultimo rapporto sui mercati postali in Polonia ⁽¹⁾, è possibile concludere che esistono diversi operatori attivi nel mercato dei servizi di corriere espresso, fra cui le società affiliate di tutti i grandi integratori (UPS, DHL, FedEx) e di operatori postali nazionali attivi in tale segmento del mercato dei servizi postali (ad esempio DPD, GLS), oltre a fornitori nazionali (ad esempio InPost, K-EX). In base alle informazioni disponibili ⁽²⁾, la quota di mercato di *Poczta Polska* in questo segmento corrispondeva nel 2014 a quasi il 12 % in termini di volumi e al 9 % in termini di fatturato, a fronte del 3 % scarso di volumi e del 5 % di fatturato del 2013.
- (18) Le quote di mercato dei concorrenti di *Poczta Polska SA* sembrano essere superiori o analoghe a quelle di *Poczta Polska SA*. Dal punto di vista del fatturato, le quote di mercato dei maggiori concorrenti sono le seguenti: [...] [%] nel 2013 e [%] nel 2014; [...] [%] nel 2013 e [%] nel 2014; [...] [%] nel 2013 e [%] nel 2014; [...] [%] nel 2013 e [%] nel 2014; [...] [%] nel 2013 e [%] nel 2014 ⁽³⁾.
- (19) Ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, i fattori di cui ai considerando da 15 a 18 dovrebbero essere ritenuti indicativi di un'esposizione alla concorrenza di tale attività in Polonia. Di conseguenza, constatato il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE, è opportuno stabilire che la direttiva 2014/25/UE non si applica agli appalti destinati a permettere l'esercizio di questa attività in Polonia.

Servizi di posta non indirizzata

- (20) La posta pubblicitaria non indirizzata è caratterizzata dall'assenza di un indirizzo specifico che identifichi individualmente i singoli destinatari. Si tratta di comunicazioni pubblicitarie non richieste che rispondono a determinati criteri (peso, formato, contenuto e aspetto uniformi) e finalizzate alla distribuzione a un gruppo di destinatari.
- (21) In decisioni precedenti la Commissione ha stabilito che il mercato dei servizi di distribuzione postale può essere suddiviso tra i mercati della posta indirizzata e i mercati della posta non indirizzata ⁽⁴⁾.
- (22) In base alle informazioni fornite dall'UKE e tenendo presente l'attuale prassi della Commissione, ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato del prodotto in questione può essere definito come mercato di servizi connessi alla distribuzione di posta non indirizzata.
- (23) 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). La definizione proposta dal richiedente è in linea con la prassi della Commissione. Non essendovi motivo di presumere una maggiore o minore dimensione del mercato, ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato geografico rilevante per i servizi di posta non indirizzata è considerato di dimensione nazionale.
- (24) Le quote di mercato dei concorrenti di *Poczta Polska SA* sembrano essere superiori o analoghe a quelle di *Poczta Polska SA*. Dal punto di vista del fatturato, le quote di mercato dei maggiori concorrenti sono le seguenti: [...] [...] [%] nel 2013, [...] [%] nel 2014; [...] [...] [%] nel 2013, [...] [%] nel 2014; [...] [...] [%] nel 2013, [...] [%] nel 2014. La quota di mercato di *Poczta Polska SA* era bassa rispetto a quelle dei concorrenti; nel 2014 essa era infatti pari al 6,2 % in termini di volumi e al 13,94 % in termini di fatturato ⁽⁵⁾.
- (25) Dalle informazioni fornite nella richiesta e dai dati del rapporto dell'UKE del 2014 si evince che in questo mercato operano vari concorrenti di *Poczta Polska*. In considerazione del fatto che nel 2013 e nel 2014 le loro quote di mercato sono rimaste stabili e che per tale mercato non esistono praticamente barriere di ingresso, si può ricavare con una certa sicurezza che *Poczta Polska* è attualmente esposta a concorrenza diretta e che dovrà affrontare la pressione della concorrenza anche nel prossimo futuro.

⁽¹⁾ Rapporto della Urząd Komunikacji Elektronicznej del 2014, tabella 17, pag. 35.

⁽²⁾ Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2014, pag. 44.

⁽³⁾ [...] informazioni riservate.

⁽⁴⁾ Caso COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S.

⁽⁵⁾ Rapporto della Urząd Komunikacji Elektronicznej del 2014, tabella 20, pag. 46.

- (26) Ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, i fattori di cui ai considerando da 20 a 25 dovrebbero essere ritenuti indicativi di un'esposizione alla concorrenza di tale attività in Polonia. Di conseguenza, constatato il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE, è opportuno stabilire che la direttiva 2014/25/UE non si applica agli appalti mirati a permettere l'esercizio di questa attività in Polonia.

Servizi di stampa e imballaggio

- (27) I servizi di stampa e imballaggio sono proposti sotto forma di pacchetti di servizi per la fornitura in massa. Si tratta di una pratica usuale per la corrispondenza in grandi quantitativi. Un pacchetto comprende, tra le altre cose, il ricevimento dei documenti, la stampa, l'imballaggio, la cellofanatura e l'imballaggio.
- (28) Per ragioni di efficienza sotto l'aspetto dei costi, questi processi interni sono spesso demandati dalle imprese a terzi.
- (29) In base alle informazioni fornite dall'UKE e tenendo presente l'attuale prassi della Commissione ⁽¹⁾, ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato del prodotto in questione è definito come mercato di servizi connessi alla stampa e all'imballaggio di invii postali.
- (30) Secondo la prassi della Commissione, il mercato dei servizi di stampa e imballaggio è in linea di principio nazionale. In primo luogo, il centro di stampa è organizzato a livello nazionale, anche se è possibile che alcuni lavori di stampa siano fatti eseguire al di fuori del territorio nazionale. In secondo luogo, i prezzi sono suscettibili di variazioni tra i diversi Stati membri. In terzo luogo, questi servizi sono prestati soprattutto per mittenti effettivamente o potenzialmente nazionali che intendono ottimizzare i loro processi interni e ridurre i costi a loro carico.
- (31) La definizione proposta dal richiedente è in linea con la prassi della Commissione. Non essendovi motivo di presumere una maggiore o minore dimensione del mercato, ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato geografico per i servizi di stampa e imballaggio è considerato di dimensione nazionale.
- (32) La quota di mercato di Poczta Polska SA è molto bassa, essendo risultata nel 2014 pari a soltanto l'1,17 % ⁽²⁾.
- (33) Le quote di mercato dei concorrenti di Poczta Polska SA sono nettamente superiori. Dal punto di vista del fatturato, le quote di mercato dei maggiori concorrenti sono le seguenti: Emerson Polska sp. z o.o. S.K.A. 28,4 % nel 2013 e 24,6 % nel 2014; Unizeto Technologies SA 21,2 % nel 2013 e 21,0 % nel 2014; Inforsys SA 17,8 % nel 2013 e 20,7 % nel 2014 ⁽³⁾.
- (34) Dalle informazioni fornite nella richiesta e dai dati del rapporto dell'UKE del 2014 si evince che Poczta Polska SA è attualmente esposta a concorrenza diretta e che dovrà affrontare la pressione della concorrenza anche nel prossimo futuro.
- (35) Ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, i fattori di cui ai considerando da 27 a 34 dovrebbero essere ritenuti indicativi di un'esposizione alla concorrenza per tale attività in Polonia. Di conseguenza, constatato il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE, è opportuno stabilire che la direttiva 2014/25/UE non si applica agli appalti mirati a permettere l'esercizio di questa attività in Polonia.

IV. CONCLUSIONI

- (36) Sulla base dei fattori esaminati ai considerando da 3 a 35, è opportuno considerare soddisfatta in Polonia la condizione dell'esposizione diretta alla concorrenza di cui all'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE relativamente ai seguenti servizi:
- a) raccolta, smistamento, trasporto e consegna di invii di corriere,
 - b) posta non indirizzata,
 - c) stampa e imballaggio.

⁽¹⁾ Decisione di esecuzione 2014/184/UE della Commissione, del 2 aprile 2014, che esonera taluni servizi del settore postale in Austria dall'applicazione della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU L 101 del 4.4.2014, pag. 4) considerando 76.

⁽²⁾ In base alle informazioni fornite dal richiedente.

⁽³⁾ *Ibidem*.

- (37) Dato che la condizione della libera accessibilità del mercato si considera rispettata, la direttiva 2014/25/UE non dovrebbe applicarsi quando gli enti aggiudicatori attribuiscono appalti per consentire la prestazione in Polonia di servizi di raccolta, smistamento, trasporto e consegna di invii di corriere, di stampa e imballaggio o di posta non indirizzata, né quando vengono organizzati concorsi di progettazione finalizzati all'esercizio di tali attività nella zona geografica indicata.
- (38) La presente decisione si fonda sulla situazione giuridica e di fatto vigente fra il 2 febbraio 2016 e il 23 marzo 2016 quale risulta dalle informazioni fornite dal richiedente e ricavate dal rapporto dell'UKE del 2014. Essa può essere rivista qualora, a seguito di cambiamenti significativi della situazione giuridica o di fatto, le condizioni di applicabilità di cui all'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE non siano più soddisfatte.
- (39) Le misure di cui alla presente decisione sono conformi al parere del comitato consultivo per gli appalti pubblici,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La direttiva 2014/25/UE non si applica agli appalti attribuiti da enti aggiudicatori per consentire la prestazione dei seguenti servizi in Polonia:

- a) raccolta, smistamento, trasporto e consegna di invii di corriere;
- b) posta non indirizzata;
- c) stampa e imballaggio.

Articolo 2

La Repubblica di Polonia è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 4 luglio 2016

Per la Commissione
Elżbieta BIENKOWSKA
Membro della Commissione