

**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**

[notificata con il numero C(2019) 5194]

**(Il testo in lingua croata 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 <sup>(1)</sup>, in particolare l'articolo 35, paragrafo 3,

previa consultazione del comitato consultivo per gli appalti pubblici,

considerando quanto segue:

**I. FATTI**

- (1) Con messaggio di posta elettronica del 7 dicembre 2018, *Hrvatska pošta* («poste croate», di seguito «il richiedente») ha presentato alla Commissione una richiesta <sup>(2)</sup> a norma dell'articolo 35, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE (di seguito «la richiesta»). Conformemente all'articolo 35, paragrafo 2, della stessa direttiva, la Commissione ne ha informato la Croazia con messaggio di posta elettronica del 7 febbraio 2019. La Croazia ha risposto con messaggio di posta elettronica del 26 febbraio 2019. Il 16 maggio 2019, la Commissione ha chiesto informazioni aggiuntive al richiedente, le cui risposte sono pervenute il 17 e il 21 maggio 2019. Inoltre, il 24 maggio 2019 la Commissione ha chiesto informazioni aggiuntive alle autorità croate, da fornire entro il termine del 31 maggio 2019; la risposta delle autorità croate è pervenuta l'11 giugno 2019.
- (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 Croazia. Nella richiesta, i servizi interessati vengono descritti come segue.

Servizi postali:

- (a) servizi di consegna di pacchi espressi, consistenti in raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione di pacchi con valore aggiunto (ad es. tempi di consegna più rapidi rispetto alla consegna ordinaria; tempi di consegna garantiti) sul mercato nazionale;
- (b) servizi di consegna di pacchi espressi, consistenti in raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione di pacchi con valore aggiunto sul mercato internazionale;
- (c) consegna di stampa e giornali, riviste e libri a clienti sul mercato nazionale.

L'ultima categoria riguarda servizi diversi da quelli postali, in particolare la distribuzione massiva di stampati pubblicitari e materiale pubblicitario o di marketing senza indirizzo sul mercato nazionale.

- (3) La richiesta non era accompagnata da una posizione motivata e giustificata, adottata da un'amministrazione nazionale indipendente competente per le attività in questione, la quale analizza in modo approfondito le condizioni per l'applicabilità alle attività in questione dell'articolo 34, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE, conformemente ai paragrafi 2 e 3 dello stesso. Conformemente all'allegato IV, punto 1, della direttiva 2014/25/UE, la Commissione dispone di 105 giorni lavorativi per adottare una decisione di esecuzione in merito alla richiesta. Il termine iniziale scadeva il 23 maggio 2019 <sup>(3)</sup>. Tale termine è stato prorogato dalla Commissione, d'accordo con il richiedente, fino al 4 luglio 2019 ed è stato ulteriormente sospeso, conformemente all'allegato IV, punto 2, della direttiva 2014/25/UE, fino al 12 luglio 2019.

<sup>(1)</sup> GUL 94 del 28.3.2014, pag. 243.

<sup>(2)</sup> La richiesta è conforme all'articolo 1, paragrafo 1, della 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).

<sup>(3)</sup> GU C 69 del 22.2.2019, pag. 6.

- (4) Il 13 giugno 2019, il richiedente ha ritirato la richiesta nella misura in cui riguarda il mercato per la consegna di stampa e giornali, riviste e libri a clienti sul mercato nazionale. A parte questo, la richiesta è stata mantenuta invariata per quanto concerne gli altri servizi elencati al considerando 2.

## II. QUADRO GIURIDICO

- (5) La direttiva 2014/25/UE si applica all'aggiudicazione di appalti per lo svolgimento di attività relative a servizi postali e altri servizi diversi da quelli postali, a condizione che questi ultimi siano prestati da un ente che fornisce anche servizi postali ai sensi della direttiva 2014/25/UE, salvo nei casi in cui a dette attività si applichi un'esenzione a norma dell'articolo 34 di tale direttiva.
- (6) A norma della direttiva 2014/25/UE, gli appalti destinati a permettere lo svolgimento di una delle attività cui si applica la 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 in base a criteri oggettivi, tra i quali possono figurare le caratteristiche dei prodotti o servizi interessati, l'esistenza di prodotti o servizi alternativi considerati sostituibili sul versante della domanda o dell'offerta, i prezzi e la presenza, effettiva o potenziale, di più fornitori dei prodotti o servizi in questione.

## III. VALUTAZIONE

### 3.1. Libera accessibilità del mercato

- (7) Un mercato è considerato liberamente accessibile se lo Stato membro interessato ha attuato e applicato la pertinente legislazione dell'Unione aprendo alla concorrenza un determinato settore o parte di esso. La legislazione in questione è elencata nell'allegato III della direttiva 2014/25/UE, che comprende, per quanto riguarda i servizi postali, la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(4)</sup>.
- (8) Come confermato dalla Croazia <sup>(5)</sup>, e sulla base delle informazioni a disposizione della Commissione, la Croazia ha attuato <sup>(6)</sup> e applica la direttiva 97/67/CE. Il mercato interessato è pertanto considerato liberamente accessibile in conformità all'articolo 34, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE.

### 3.2. Esposizione diretta alla concorrenza

- (9) L'esposizione diretta alla concorrenza dovrebbe essere valutata sulla base di vari indicatori, nessuno dei quali di per sé determinante. Per quanto riguarda i mercati interessati dalla presente decisione, un parametro da prendere in considerazione è la quota di mercato degli operatori principali in un determinato mercato. Poiché le diverse attività oggetto della richiesta sono caratterizzate da condizioni differenti, l'esame della situazione concorrenziale dovrebbe tenere conto delle situazioni specifiche dei mercati rilevanti.
- (10) La presente decisione fa salva l'applicazione delle regole di concorrenza e delle norme di altri settori del diritto dell'Unione. In particolare, i criteri e la metodologia usati per valutare l'esposizione diretta alla concorrenza a norma dell'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE non sono necessariamente identici a quelli usati 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 <sup>(7)</sup>. Quanto precede è stato confermato dal Tribunale <sup>(8)</sup>.
- (11) Lo scopo della presente decisione è stabilire se le attività oggetto della richiesta siano esposte a un livello di concorrenza, su mercati liberamente accessibili ai sensi dell'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE, tale da garantire che, anche in assenza della disciplina introdotta dalle norme dettagliate sugli appalti di cui alla direttiva 2014/25/UE, gli appalti per l'esercizio delle attività oggetto della richiesta saranno aggiudicati secondo procedure trasparenti e non discriminatorie, sulla base di criteri che permettano agli acquirenti di individuare la soluzione nel complesso più vantaggiosa sul piano economico.

<sup>(4)</sup> 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 (GUL 15 del 21.1.1998, pag. 14).

<sup>(5)</sup> Cfr. messaggio di posta elettronica della Croazia del 26 febbraio 2019.

<sup>(6)</sup> Atto di recepimento nazionale: legge sui servizi postali (Gazzetta ufficiale n. 144/12, 153/13 e 78/15).

<sup>(7)</sup> Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese («regolamento CE sulle concentrazioni») (GUL 24 del 29.1.2004, pag. 1).

<sup>(8)</sup> Sentenza del 27 aprile 2016, Österreichische Post AG/Commissione, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, punto 28.

- (12) A tale proposito, è importante ricordare che nei mercati interessati non tutti gli operatori sono soggetti alla normativa sugli appalti pubblici. Pertanto le società che non sono soggette a tale normativa quando operano su questi mercati avrebbero di norma la possibilità di esercitare una pressione concorrenziale sugli operatori del mercato che sono soggetti alla normativa sugli appalti pubblici <sup>(9)</sup>.

3.2.1. *Servizi di consegna di pacchi espressi (servizi di consegna di pacchi espressi nazionali e servizi di consegna di pacchi espressi internazionali)*

- (13) In decisioni precedenti <sup>(10)</sup> la Commissione ha stabilito che il mercato dei servizi di distribuzione postale può essere suddiviso tra 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.
- (14) In una precedente decisione <sup>(11)</sup> la Commissione 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.
- (15) Il richiedente è del parere che i mercati rilevanti del prodotto per i servizi di consegna pacchi espressi corrispondano ai due tipi di servizi postali relativi ai pacchi che sono oggetto della richiesta e indicati alle lettere a) e b) del considerando 2. Questo approccio è in linea con la prassi precedente della Commissione.
- (16) In base ai considerando 13, 14 e 15, ai fini della valutazione a norma della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, si può ritenere che i mercati rilevanti del prodotto per i servizi di consegna di pacchi espressi siano il mercato dei servizi di consegna di pacchi espressi nazionali e il mercato dei servizi di consegna di pacchi espressi internazionali.
- (17) Per quanto riguarda il mercato geografico, nelle sue prassi precedenti <sup>(12)</sup>, la Commissione ha ritenuto che i mercati per la consegna di pacchi espressi avessero una dimensione nazionale, a prescindere dalla distinzione tra servizi di consegna espressi nazionali e internazionali. La posizione del richiedente è in linea con la prassi della Commissione.
- (18) Il richiedente fornisce servizi di consegna di pacchi sia nazionali che internazionali in Croazia.
- (19) In assenza di indicazioni in merito a una diversa dimensione del mercato geografico, ai fini della valutazione a norma della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, si può ritenere che l'ambito geografico dei servizi di consegna di pacchi espressi nazionali e internazionali copra il territorio della Croazia.

3.2.1.1 *Servizi di consegna di pacchi espressi nazionali — analisi del mercato*

- (20) Per quanto concerne la valutazione della questione se l'attività sia esposta direttamente alla concorrenza, è possibile concludere che nel mercato dei servizi di consegna di pacchi espressi nazionali sono attivi più di 20 operatori <sup>(13)</sup>, tra cui operatori internazionali come DHL e GLS. In base alle informazioni disponibili, la quota di mercato del richiedente in questo segmento del mercato era del [...] <sup>(14)</sup> % nel 2015, del [...] % nel 2016 e del [...] % nel 2017 in termini di volumi <sup>(15)</sup> e del [...] % nel 2015, del [...] % nel 2016 e del [...] % nel 2017 in termini di valore <sup>(16)</sup>.

<sup>(9)</sup> Sui mercati oggetto della richiesta, solo il richiedente è un ente aggiudicatore ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE e pertanto è soggetto alla normativa sugli appalti pubblici.

<sup>(10)</sup> Decisione di esecuzione 2013/154/UE della Commissione, del 22 marzo 2013, che esonera taluni servizi del settore postale in Ungheria 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 86 del 26.3.2013, pag. 22). Cfr. anche decisione 90/456/CEE della Commissione, del 1° agosto 1990, relativa alla prestazione del servizio internazionale di corriere rapido in Spagna (GU L 233 del 28.8.1990, pag. 19); COMP/M.5152 del 21 aprile 2009 – Posten AB/Post Danmark A/S; decisione della Commissione del 30 gennaio 2013 nel caso COMP/M.6570 – UPS/TNT Express.

<sup>(11)</sup> Caso COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, del 21.4.1990, punto 54.

<sup>(12)</sup> Caso COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, del 21.4.2009, punti 66 e 74.

<sup>(13)</sup> Cfr. il messaggio di posta elettronica della Croazia del 26 febbraio 2019 e il sito internet dell'autorità croata di regolamentazione per le industrie di rete <https://www.hakom.hr/default.aspx?id=859>.

<sup>(14)</sup> [...]: informazioni riservate.

<sup>(15)</sup> Cfr. richiesta, pag. 12, ultimo paragrafo.

<sup>(16)</sup> Cfr. richiesta, pag. 13, secondo grafico.

- (21) Le quote di mercato dei concorrenti del richiedente sono paragonabili a quelle del richiedente. Le quote di mercato dei maggiori concorrenti in termini di valore <sup>(17)</sup> sono le seguenti: DHL [...] % nel 2015, [...] % nel 2016 e [...] % nel 2017; Overseas [...] % nel 2015, [...] % nel 2016 e [...] % nel 2017; e GLS [...] % nel 2015 e [...] % nel 2016 e 2017 <sup>(18)</sup>.
- (22) Per quanto riguarda l'ingresso nel mercato, negli ultimi cinque anni la Commissione rileva l'ingresso di nuovi operatori nel mercato in questione: Cash on Delivery Express, Gebruder Weiss, Orbis Express e Schenker <sup>(19)</sup>.
- (23) L'autorità croata di regolamentazione per le industrie di rete ha indicato <sup>(20)</sup> che i servizi postali relativi alla consegna di pacchi espressi a livello nazionale e internazionale sono competitivi e che il richiedente è esposto alla concorrenza nella prestazione di tali servizi nel territorio della Croazia.
- (24) Ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, i fattori di cui ai considerando 20, 21, 22 e 23 dovrebbero essere ritenuti indicativi di un'esposizione alla concorrenza per tale attività in Croazia. 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 dell'attività in Croazia.

### 3.2.1.2 Servizi di consegna di pacchi espressi internazionali - analisi del mercato

- (25) Attualmente, nel mercato dei servizi di consegna di pacchi espressi internazionali sono attivi più di 20 operatori <sup>(21)</sup>, come DHL e DPD. In base alle informazioni disponibili, la quota di mercato del richiedente in questo segmento del mercato era del [...] % nel 2015, del [...] % nel 2016 e del [...] % nel 2017 in termini di volumi <sup>(22)</sup> e del [...] % nel 2015, del [...] % nel 2016 e del [...] % nel 2017 in termini di valore <sup>(23)</sup>.
- (26) Il richiedente non è tra i primi tre operatori in questo segmento del mercato. Il primo operatore del mercato, DHL, possedeva una quota di mercato, in termini di valore <sup>(24)</sup>, del [...] % nel 2015, del [...] % nel 2016 e del [...] % nel 2017. La quota di DPD era del [...] % nel 2015, del [...] % nel 2016 e del [...] % nel 2017. La quota di Overseas si è mantenuta costante, al [...] %, nel 2015, 2016 e 2017 <sup>(25)</sup>.
- (27) Per quanto riguarda l'ingresso nel mercato, negli ultimi cinque anni la Commissione rileva l'ingresso di nuovi operatori nel mercato in questione: Cash on Delivery Express, Gebruder Weiss, Orbis Express e Schenker <sup>(26)</sup>.
- (28) L'autorità croata di regolamentazione per le industrie di rete ha indicato <sup>(27)</sup> che i servizi postali relativi alla consegna di pacchi espressi a livello nazionale e internazionale sono competitivi e che il richiedente è esposto alla concorrenza nella prestazione di tali servizi nel territorio della Croazia.
- (29) Ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, i fattori di cui ai considerando 25, 26, 27 e 28 dovrebbero essere ritenuti indicativi di un'esposizione alla concorrenza per tale attività in Croazia. 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 dell'attività in Croazia.

### 3.2.2 Servizi nazionali di posta non indirizzata

- (30) 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) ai fini della distribuzione a un gruppo di destinatari.

<sup>(17)</sup> I dati sulle quote di mercato in termini di volumi dei concorrenti del richiedente non sono disponibili.

<sup>(18)</sup> Cfr. richiesta, pag. 13, secondo grafico.

<sup>(19)</sup> Cfr. richiesta, pag. 15, terzo paragrafo.

<sup>(20)</sup> Cfr. la lettera del 29 ottobre 2018, inviata al richiedente dall'autorità croata di regolamentazione per le industrie di rete (allegato 6 della richiesta, pag. 2, primo paragrafo).

<sup>(21)</sup> Idem come sopra, nota 13.

<sup>(22)</sup> Cfr. richiesta, pag. 21, ultimo grafico.

<sup>(23)</sup> Cfr. richiesta, pag. 21, primo grafico.

<sup>(24)</sup> I dati sulle quote di mercato in termini di volumi dei concorrenti del richiedente non sono disponibili.

<sup>(25)</sup> Cfr. richiesta, pag. 22, primo grafico.

<sup>(26)</sup> Cfr. richiesta, pag. 23, sezione 5.3.1.

<sup>(27)</sup> Cfr. la lettera del 29 ottobre 2018, inviata al richiedente dall'autorità croata di regolamentazione per le industrie di rete (allegato 6 della richiesta, pag. 2, primo paragrafo).

- (31) 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 <sup>(28)</sup>. Secondo il richiedente, il mercato rilevante del prodotto nel caso in esame è il mercato della posta non indirizzata.
- (32) In base alle informazioni fornite dal richiedente e tenendo presente l'attuale prassi della Commissione, ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, il mercato rilevante del prodotto è il mercato dei servizi connessi alla distribuzione nazionale di posta non indirizzata.
- (33) Per quanto concerne la valutazione della questione se l'attività del richiedente sia esposta direttamente alla concorrenza, si può osservare che il principale operatore del mercato è Weber Escal, con quote di mercato superiori al [...] % tra il 2014 e il 2017 in termini di valore <sup>(29)</sup>. Il richiedente possedeva una quota di mercato del [...] % nel 2015, del [...] % nel 2016 e del [...] % nel 2017 <sup>(30)</sup> in termini di valore, e del [...] % nel 2015, 2016 e 2017 in termini di volumi <sup>(31)</sup>.
- (34) Ai fini della presente decisione e fatta salva la normativa sulla concorrenza, i fattori di cui al considerando 33 dovrebbero essere ritenuti indicativi di un'esposizione delle poste croate alla concorrenza per tale attività nel territorio della Croazia. 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 dell'attività in Croazia.

#### IV CONCLUSIONE

- (35) La presente decisione si fonda sulla situazione di fatto e di diritto nel periodo tra dicembre 2018 e giugno 2019, quale risulta dalle informazioni fornite dal richiedente, dall'autorità croata di regolamentazione per le industrie di rete e dal ministero croato del Mare, dei trasporti e delle infrastrutture. 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 della direttiva 2014/25/UE non siano più soddisfatte.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

##### *Articolo 1*

La direttiva 2014/25/UE non si applica agli appalti aggiudicati da enti aggiudicatori per consentire la prestazione delle seguenti attività nel territorio della Croazia:

- servizi di consegna di pacchi espressi nazionali;
- servizi di consegna di pacchi espressi internazionali;
- servizi di consegna nazionali di posta non indirizzata.

##### *Articolo 2*

La Repubblica di Croazia è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 12 luglio 2019

*Per la Commissione*  
Elżbieta BIENKOWSKA  
*Membro della Commissione*

---

<sup>(28)</sup> Caso COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S.

<sup>(29)</sup> Cfr. richiesta, pag. 30, primo grafico.

<sup>(30)</sup> Cfr. richiesta, pag. 28, primo grafico.

<sup>(31)</sup> Cfr. richiesta, pag. 29, primo grafico.