

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2020/1025 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

της 13ης Ιουλίου 2020

σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 34 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές στη Σλοβενία

[κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό C(2020) 4540]

(Το κείμενο στη σλοβενική γλώσσα είναι το μόνο αυθεντικό)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

Έχοντας υπόψη την οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ ⁽¹⁾, και ιδίως το άρθρο 35 παράγραφος 3,

Αφού ζήτησε τη γνώμη της συμβουλευτικής επιτροπής δημόσιων συμβάσεων,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

1. ΠΡΑΓΜΑΤΟΛΟΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

- (1) Στις 19 Σεπτεμβρίου 2019, ο φορέας Slovenske železnice — Freight Transport d.o.o. (στο εξής: αιτών) υπέβαλε με επιστολή στην Επιτροπή αίτημα δυνάμει του άρθρου 35 παράγραφος 1 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ (στο εξής: αίτημα). Το εν λόγω αίτημα συμμορφώνεται με το άρθρο 1 παράγραφος 1 της εκτελεστικής απόφασης (ΕΕ) 2016/1804 της Επιτροπής ⁽²⁾.
- (2) Το αίτημα αφορά τις υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, όπως αναφέρονται στο άρθρο 11 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ, τις οποίες παρέχει ο αιτών στην επικράτεια της Σλοβενίας. Οι εν λόγω υπηρεσίες περιγράφονται ως εξής στο αίτημα: ο αιτών εκτελεί κυρίως υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών στο εσωτερικό των κρατών μελών (στην επικράτεια της Σλοβενίας) και διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές εμπορευμάτων.
- (3) Το αίτημα συνοδεύεται από αιτιολογημένη και τεκμηριωμένη θέση, την οποία ενέκρινε η Σλοβενική Υπηρεσία Προστασίας του Ανταγωνισμού (ΑVK), αρμόδια για τις εν λόγω δραστηριότητες, στις 12 Ιουνίου 2019. Η AVK είναι ανεξάρτητη εθνική αρχή. Η AVK ανέλυσε διεξοδικά τους όρους με τους οποίους μπορεί να εφαρμοστεί το άρθρο 34 παράγραφος 1 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ στις σχετικές δραστηριότητες, σύμφωνα με το άρθρο 34 παράγραφοι 2 και 3 της εν λόγω οδηγίας.
- (4) Η θέση της AVK βασίστηκε στη συγκέντρωση πληροφοριών μέσω αιτημάτων πληροφοριών και ερωτηματολογίων που απεστάλησαν σε αδειοδοτημένους φορείς εκμετάλλευσης σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών και σε πελάτες (επιχειρήσεις που αγοράζουν αυτού του είδους τις υπηρεσίες, μεγάλους κατασκευαστές και εταιρείες εφοδιαστικής). Η AVK ζήτησε επίσης πληροφορίες από τον σλοβενικό ρυθμιστικό φορέα —τον Οργανισμό για τα Δίκτυα και τις Υπηρεσίες Επικοινωνιών της Σλοβενίας (ΑΚΟΣ)— και από τη Δημόσια Υπηρεσία Σιδηροδρομικών Μεταφορών.
- (5) Σύμφωνα με το σημείο 1 στοιχείο α) του παραρτήματος IV της οδηγίας 2014/25/ΕΕ, οι εκτελεστικές πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο 35 της εν λόγω οδηγίας εκδίδονται εντός 90 εργάσιμων ημερών στις περιπτώσεις που η ελεύθερη πρόσβαση σε συγκεκριμένη αγορά τεκμαίρεται με βάση το άρθρο 34 παράγραφος 3 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ. Σύμφωνα με το τρίτο εδάφιο του σημείου 1 του παραρτήματος IV της οδηγίας 2014/25/ΕΕ, η προθεσμία έκδοσης των εκτελεστικών πράξεων ξεκινά την πρώτη εργάσιμη ημέρα μετά την ημερομηνία παραλαβής από την Επιτροπή του αιτήματος που

⁽¹⁾ ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σ. 243.

⁽²⁾ Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2016/1804 της Επιτροπής, της 10ης Οκτωβρίου 2016, για τους λεπτομερείς κανόνες εφαρμογής των άρθρων 34 και 35 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ L 275 της 12.10.2016, σ. 39).

αναφέρεται στο άρθρο 35 παράγραφος 1 της εν λόγω οδηγίας ή, όταν οι πληροφορίες που πρέπει να συνοδεύουν το αίτημα είναι ελλιπείς, την πρώτη εργάσιμη ημέρα μετά την παραλαβή των ολοκληρωμένων πληροφοριών. Στις 6 Δεκεμβρίου 2019 η Επιτροπή ζήτησε από τον αιτούντα πρόσθετες πληροφορίες. Ο αιτών απάντησε στις 17 Δεκεμβρίου 2019. Στις 16 Δεκεμβρίου 2019 η Επιτροπή ζήτησε συμπληρωματικές πληροφορίες από τις σλοβενικές αρχές. Οι σλοβενικές αρχές απάντησαν στις 25 Μαΐου 2020. Ο αιτών υπέβαλε συμπληρωματικές πληροφορίες στις 31 Ιανουαρίου 2020 και στις 18 Μαρτίου 2020.

2. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

- (6) Η οδηγία 2014/25/ΕΕ εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων για την άσκηση δραστηριοτήτων που σχετίζονται με υπηρεσίες μεταφορών κατά την έννοια της οδηγίας 2014/25/ΕΕ, εκτός εάν η δραστηριότητα εξαιρείται βάσει του άρθρου 34 της εν λόγω οδηγίας.
- (7) Σύμφωνα με την οδηγία 2014/25/ΕΕ, οι συμβάσεις που προορίζονται να επιτρέψουν την άσκηση μίας εκ των δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/25/ΕΕ δεν υπόκεινται στην εν λόγω οδηγία, αν η δραστηριότητα, στο κράτος μέλος όπου εκτελείται, είναι άμεσα εκτεθειμένη στον ανταγωνισμό σε αγορές στις οποίες η πρόσβαση δεν είναι περιορισμένη. Η άμεση έκθεση στον ανταγωνισμό αξιολογείται με βάση αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία μπορεί να περιλαμβάνουν τα χαρακτηριστικά των σχετικών προϊόντων ή υπηρεσιών, την ύπαρξη εναλλακτικών προϊόντων ή υπηρεσιών που θεωρούνται υποκατάστατα από την πλευρά της προσφοράς ή της ζήτησης, τις τιμές και την πραγματική ή δυνητική παρουσία περισσότερων του ενός προμηθευτών των εν λόγω προϊόντων ή παρόχων των εν λόγω υπηρεσιών.

3. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

3.1. Μη περιορισμένη πρόσβαση στην αγορά

- (8) Θεωρείται ότι η πρόσβαση σε μια αγορά δεν είναι περιορισμένη, αν το κράτος μέλος έχει ενσωματώσει στο εθνικό δίκαιο και εφαρμόζει τις διατάξεις της σχετικής ενωσιακής νομοθεσίας για το άνοιγμα ενός συγκεκριμένου τομέα ή μέρους του στον ανταγωνισμό. Οι σχετικές νομοθετικές πράξεις παρατίθενται στο παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας 2014/25/ΕΕ, το οποίο, όσον αφορά τις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές, περιλαμβάνει την οδηγία 2012/34/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ^(*).
- (9) Όπως επιβεβαιώθηκε από την ΑΥΚ στη θέση της, και με βάση τις πληροφορίες που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή, η Σλοβενία έχει μεταφέρει την οδηγία 2012/34/ΕΕ στο εθνικό της δίκαιο μέσω ενός νόμου για την τροποποίηση του νόμου για τις σιδηροδρομικές μεταφορές ^(*) και ενός διατάγματος για την κατανομή των σιδηροδρομικών δρομολογίων, τα τέλη χρήσης υποδομής και το καθεστώς επιδόσεων στη δημόσια σιδηροδρομική υποδομή ^(*). Κατά συνέπεια, η πρόσβαση στη σχετική αγορά θεωρείται ότι δεν είναι περιορισμένη σύμφωνα με το άρθρο 34 παράγραφος 3 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ.

3.2. Άμεση έκθεση στον ανταγωνισμό

- (10) Η άμεση έκθεση στον ανταγωνισμό θα πρέπει να αξιολογείται βάσει διαφόρων δεικτών, κανένας από τους οποίους δεν είναι από μόνος του καθοριστικός. Σχετικά με τις αγορές τις οποίες αφορά η παρούσα απόφαση, το μερίδιο αγοράς των κυριότερων παραγόντων μιας δεδομένης αγοράς αποτελεί ένα κριτήριο που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη. Δεδομένου ότι για τις διάφορες δραστηριότητες τις οποίες αφορά το αίτημα οι συνθήκες ποικίλλουν, η εξέταση της κατάστασης του ανταγωνισμού θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις διάφορες καταστάσεις που επικρατούν στις σχετικές αγορές.
- (11) Η παρούσα απόφαση δεν θίγει την εφαρμογή των κανόνων που διέπουν τον τομέα του ανταγωνισμού και άλλους τομείς του δικαίου της Ένωσης. Συγκεκριμένα, τα κριτήρια και η μεθοδολογία που χρησιμοποιούνται για την εκτίμηση της άμεσης έκθεσης στον ανταγωνισμό βάσει του άρθρου 34 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ δεν είναι κατ' ανάγκη ίδια με εκείνα που χρησιμοποιούνται για τη διενέργεια εκτίμησης βάσει των άρθρων 101 ή 102 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 139/2004 του Συμβουλίου ^(*), όπως επιβεβαιώθηκε από το Γενικό Δικαστήριο ^(*).

^(*) Οδηγία 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕ L 343 της 14.12.2012, σ. 32).

^(*) Πράξη μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο: UL RS N° 84/2015, 6 Νοεμβρίου 2015. Ο νόμος για τις σιδηροδρομικές μεταφορές τροποποιήθηκε περαιτέρω το 2018 (UL RS N° 99/15 – επίσημο ενοποιημένο κείμενο, N° 30/18).

^(*) UL RS N° 44/2016, 24 Ιουνίου 2016. Το διάταγμα για την τροποποίηση του διατάγματος για την κατανομή των σιδηροδρομικών δρομολογίων, τα τέλη χρήσης υποδομής και το καθεστώς επιδόσεων στη δημόσια σιδηροδρομική υποδομή εκδόθηκε το 2019 (UL RS N° 16/2019, 15 Μαρτίου 2019).

^(*) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 139/2004 του Συμβουλίου, της 20ής Ιανουαρίου 2004, για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων («Κοινοτικός κανονισμός συγκεντρώσεων») (ΕΕ L 24 της 29.1.2004, σ. 1).

^(*) Απόφαση της 27ης Απριλίου 2016, Österreichische Post AG κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, T-463/14, EU:T:2016:243, σκέψη 28.

- (12) Σκοπός της παρούσας απόφασης είναι να προσδιοριστεί κατά πόσον οι δραστηριότητες τις οποίες αφορά το αίτημα είναι εκτεθειμένες σε ένα επίπεδο ανταγωνισμού —σε αγορές στις οποίες η πρόσβαση δεν είναι περιορισμένη κατά την έννοια του άρθρου 34 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ— το οποίο να διασφαλίζει ότι, ακόμη και χωρίς το νομικό πλαίσιο που θεσπίζεται με τους λεπτομερείς κανόνες που προβλέπονται στην οδηγία 2014/25/ΕΕ όσον αφορά τη σύναψη συμβάσεων, η σύναψη συμβάσεων για την άσκηση των δραστηριοτήτων τις οποίες αφορά το αίτημα θα γίνεται με διαφάνεια και χωρίς διακρίσεις, βάσει κριτηρίων που επιτρέπουν στους αγοραστές να εντοπίζουν τη συνολικά πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη λύση.
- (13) Σ' αυτό το πλαίσιο, είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι, στις σχετικές αγορές, δεν υπόκεινται όλοι οι παράγοντες της αγοράς στους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων. Επομένως, οι εταιρείες οι οποίες δεν υπόκεινται στους κανόνες αυτούς, όταν δραστηριοποιούνται στις εν λόγω αγορές, θα είχαν κανονικά τη δυνατότητα να ασκήσουν ανταγωνιστικές πιέσεις στους παράγοντες της αγοράς που υπόκεινται στους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων. Στις αγορές που υπόκεινται στο παρόν αίτημα, μόνο ο αιτών είναι αναθέτων φορέας κατά την έννοια του άρθρου 4 παράγραφος 1 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ και, ως εκ τούτου, υπόκειται στους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων.

3.3. Ορισμός της σχετικής αγοράς/των σχετικών αγορών

- (14) Η Επιτροπή έχει καταλήξει στο συμπέρασμα, σε προηγούμενες αποφάσεις της^(*), ότι η αγορά των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών αποτελούσε σχετική αγορά, αλλά δεν απέκλεισε το ενδεχόμενο η αγορά αυτή να χωριστεί στις εσωτερικές σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές, τις διεθνείς σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές, τις μεταφορές σε μεμονωμένες φορτάμαξες και τις σιδηροδρομικές μεταφορές σε μια πλήρη αμαξοστοιχία (επίσης γνωστή ως «κλειστή αμαξοστοιχία»). Στο αίτημα, ο αιτών υποστηρίζει ότι οι σχετικές αγορές προϊόντων είναι τα τέσσερα αυτά τμήματα. Ωστόσο, ο αιτών, στις παρατηρήσεις που υπέβαλε στις 31 Ιανουαρίου 2020, ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή θα πρέπει να αξιολογήσει κατά πόσον ο ανταγωνισμός από άλλους τρόπους μεταφοράς, και ιδίως τις οδικές μεταφορές, έχει αντίκτυπο στον ορισμό της σχετικής αγοράς.
- (15) Στη θέση της, η AVK υποστηρίζει ότι οι υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών δεν είναι εναλλάξιμες με άλλες μορφές υπηρεσιών εμπορευματικών μεταφορών και ότι αποτελούν χωριστή σχετική αγορά. Ο κύριος λόγος είναι ότι οι οδικές εμπορευματικές μεταφορές αποτελούν συμπληρωματικές υπηρεσίες. Οι οδικές εμπορευματικές μεταφορές είναι πιο ευέλικτες, ταχύτερες και καλύτερα προσαρμοσμένες στις μικρές αποστάσεις, ενώ οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές ταιριάζουν καλύτερα στις ογκώδεις αποστολές, ιδίως όταν μεγάλες ποσότητες εμπορευμάτων μεταφέρονται ταυτόχρονα.
- (16) Η AVK δηλώνει ότι το ποσοστό των εγχώριων μεταφορών είναι αμελητέο, σε σύγκριση με τις διεθνείς μεταφορές (καθώς κυμάνθηκαν μεταξύ 2,67 % και 3,99 % των μεταφερθέντων εμπορευμάτων και μεταξύ 1,66 % και 2,62 % των εργασιών που εκτελέστηκαν μεταξύ 2014 και 2018). Λόγω του ότι οι πελάτες δεν κάνουν διάκριση μεταξύ εγχώριων και διεθνών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, η AVK δεν θεωρεί αναγκαίο να διαχωρίσει τις δύο αγορές.
- (17) Όσον αφορά τις σιδηροδρομικές μεταφορές σε μεμονωμένες φορτάμαξες, η AVK, στο σημείο 36 της θέσης της, δηλώνει ότι ο αιτών είναι η μόνη εταιρεία που παρέχει την υπηρεσία, η οποία είναι σημαντικά πιο περίπλοκη και δαπανηρή σε σχέση με τις κλειστές αμαξοστοιχίες. Οι ανταγωνιστές της επικεντρώνονται σε κλειστές αμαξοστοιχίες, δραστηριότητα η οποία φαίνεται ότι είναι δυνητικά η πλέον κερδοφόρα. Οι χρήστες της υπηρεσίας, όπως οι κατασκευαστές ή οι εταιρείες εφοδιαστικής, ανέφεραν ότι η επιλογή τους μεταξύ μεμονωμένων φορταμαξών και πλήρων αμαξοστοιχιών εξαρτάται από παράγοντες όπως το είδος των εμπορευμάτων, η ποσότητα, ο απαιτούμενος χρόνος παράδοσης και η τιμή. Η AVK καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι υπηρεσίες μεμονωμένης φορτάμαξας και κλειστής αμαξοστοιχίας είναι εναλλάξιμες για τους χρήστες και ανήκουν στην ίδια αγορά.
- (18) Κατά συνέπεια, η AVK θεωρεί ότι η σχετική αγορά είναι η αγορά σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, είτε πρόκειται για εγχώρια είτε για διεθνή, και περιλαμβάνει αδιακρίτως μεμονωμένες φορτάμαξες ή κλειστές αμαξοστοιχίες.
- (19) Στις παρατηρήσεις που υπέβαλε στις 31 Ιανουαρίου 2020, ο αιτών ισχυρίζεται ότι είναι εκτεθειμένος στον διεθνή ανταγωνισμό όσον αφορά τις υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Αναφέρει σειρά διαγωνισμών στους οποίους οι οδικοί εμπορευματικοί μεταφορείς συναγωνίζονταν με τον αιτούντα, χωρίς όμως να δηλώνει τα ποσά που διακυβεύονταν ή να διευκρινίζει αν όντως οι οδικοί μεταφορείς κέρδισαν τους διαγωνισμούς αυτούς.
- (20) Όπως έχει διαπιστώσει η Επιτροπή στο παρελθόν, υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις για μια αγορά σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών ξεχωριστή από τους άλλους τρόπους μεταφοράς^(*). Υπό το πρίσμα αυτό, παρά τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκόμισε ο αιτών σχετικά με τον αντίκτυπο των εναλλακτικών τρόπων μεταφοράς, όπως οι οδικές μεταφορές, η Επιτροπή δεν βλέπει τον λόγο να παρεκκλίνει από την προηγούμενη πρακτική της. Η Επιτροπή έχει

(*) Υπόθεση COMP/M.4746— Deutsche Bahn/English Welsh & Scottish Railway Holdings (EWS)· υπόθεση COMP/M.5096 – RCA/MAV Cargo· υπόθεση Case COMP/M.5855 DB/Arriva.

(*) Υποθέσεις COMP/M.5855 DB/Arriva, σκέψη 145· COMP/M.5480 - DB/PCC, σκέψη 22· COMP/M.4746 Deutsche Bahn/EWS, σκέψη 17· AT.39678 DB I, σκέψη 32· AT.39813 Baltic Rail, σκέψη 150.

κρίνει στο παρελθόν ότι δεν είναι όλοι οι τρόποι μεταφοράς υποκαταστάσιμοι μεταξύ τους και ότι γενικά εξαρτάται από τη γεωγραφική θέση του πελάτη και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των εμπορευμάτων που πρόκειται να μεταφερθούν⁽¹⁰⁾. Επομένως, η Επιτροπή θεωρεί ότι το πεδίο που καλύπτει η σχετική αγορά δεν εκτείνεται πέραν αυτού των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών.

3.4. Ορισμός της σχετικής γεωγραφικής αγοράς

- (21) Στην προηγούμενη πρακτική της, η Επιτροπή είχε διαπιστώσει ότι, υπό το πρίσμα των διαφορετικών τεχνικών και κανονιστικών απαιτήσεων, οι αγορές για υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών ήταν μάλλον εθνικής εμβέλειας, αλλά μπορούσαν να γίνουν διεθνείς σε ορισμένα δρομολόγια τα οποία αποτελούν μέρος ενός διαδρόμου⁽¹¹⁾. Σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, η Επιτροπή διαπίστωσε επίσης ότι μια προσέγγιση με βάση τους διαδρόμους θα αντανακλούσε καλύτερα την κατάσταση του ανταγωνισμού⁽¹²⁾.
- (22) Όσον αφορά τη γεωγραφική αγορά, ο αιτών έχει την άποψη ότι, λόγω του υψηλού επιπέδου ελευθέρωσης των σιδηροδρομικών μεταφορών, η σχετική γεωγραφική αγορά περιλαμβάνει το σύνολο της επικράτειας της Ένωσης. Προβάλλει το επιχείρημα ότι συμμετέχει επίσης ενεργά στις αγορές των γειτονικών και άλλων χωρών. Σημειώνει επίσης ότι η Σλοβενία βρίσκεται στο σημείο τομής δύο σιδηροδρομικών εμπορευματικών διαδρόμων (του διαδρόμου Βαλτικής–Αδριατικής και του Μεσογειακού, ενώ ένας τρίτος διάδρομος είναι υπό κατασκευή). Αυτό δίνει τη δυνατότητα στην εταιρεία να διαδραματίσει ενεργό ρόλο στο μεγαλύτερο μέρος της περιοχής που καλύπτουν οι εν λόγω διάδρομοι.
- (23) Στις παρατηρήσεις που υπέβαλε στις 31 Ιανουαρίου 2020, ο αιτών αναφέρεται στην κακή κατάσταση του σιδηροδρομικού δικτύου της Σλοβενίας. Υπογραμμίζει επίσης το γεγονός ότι το δρομολόγιο μεταφορών μέσω Σλοβενίας διασχίζει χώρες της πρώην Γιουγκοσλαβίας, καμία εκ των οποίων δεν είναι κράτος μέλος, ενώ το παρακαμπτήριο δρομολόγιο βόρεια της Σλοβενίας διασχίζει εξολοκλήρου κράτη μέλη, γεγονός που σημαίνει απλουστευμένες διαδικασίες και, κατ' επέκταση, ανταγωνιστικό πλεονέκτημα.
- (24) Στο σημείο 45 της θέσης της, η AVK αναφέρει ότι, παρότι ο αιτών έχει αυξήσει την παρουσία του στην Αυστρία και την Κροατία, η δραστηριότητα της εταιρείας εξακολουθεί να εκτελείται ως επί το πλείστον στη Σλοβενία (97,5 % της εκτελούμενης δραστηριότητας σε καθαρά τοποκλιόμετρα ή 98 % των ακαθάριστων εσόδων της εταιρείας από υπηρεσίες μεταφορών). Επιπλέον, η AVK ισχυρίζεται ότι οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις παρέχουν τις υπηρεσίες τους κυρίως εντός της Σλοβενίας μέσω εταιρειών καταχωρισμένων στη Σλοβενία, με Σλοβένους μηχανοδηγούς και σλοβενικούς κινητήρες (οι οποίοι συνήθως αλλάζουν στα σύνορα με άλλη χώρα). Βάσει των στοιχείων αυτών, η AVK θεωρεί ότι η γεωγραφική αγορά είναι εθνικής εμβέλειας.
- (25) Η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν υπάρχει σημαντικό στοιχείο που να τεκμηριώνει τον ισχυρισμό του αιτούντα, δηλαδή ότι η σχετική αγορά καλύπτει ολόκληρη την Ένωση ή, εναλλακτικά, ότι οι περιοχές που συνδέονται με τους σιδηροδρομικούς εμπορευματικούς διαδρόμους της Βαλτικής–Αδριατικής και της Μεσογείου θα πρέπει να θεωρηθούν ως σχετική γεωγραφική αγορά. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι οι τεχνικές και κανονιστικές απαιτήσεις διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των κρατών μελών. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, στην ειδική έκθεσή του αριθ. 8/2016 με τίτλο «Οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές στην ΕΕ παραμένουν εκτός τροχιάς», διαπίστωσε ότι η ελευθέρωση της αγοράς σημείωσε άنيση πρόοδο στα κράτη μέλη και ότι η ημέρα κατά την οποία θα επιτευχθεί ο ενιαίος ευρωπαϊκός σιδηροδρομικός χώρος απέχει ακόμα πολύ. Στην εν λόγω ειδική έκθεσή του, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το ενωσιακό σιδηροδρομικό δίκτυο παραμένει ένα σύστημα χωριστών σιδηροδρομικών δικτύων, τα οποία δεν είναι πλήρως διαλειτουργικά.
- (26) Για τους σκοπούς της αξιολόγησης στο πλαίσιο της παρούσας απόφασης, και με την επιφύλαξη του δικαίου περί ανταγωνισμού, η Επιτροπή θεωρεί ότι η σχετική γεωγραφική αγορά είναι εθνική και ότι καλύπτει την επικράτεια της Σλοβενίας.

⁽¹⁰⁾ Υπόθεση COMP/M.5855 DB Arriva, σκέψη 144

⁽¹¹⁾ Οι σιδηροδρομικοί εμπορευματικοί διάδρομοι θεσπίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 913/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2010, σχετικά με το ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο για ανταγωνιστικές εμπορευματικές μεταφορές (ΕΕ L 276 της 20.10.2010, σ. 22). Ο κανονισμός ορίζει τον εμπορευματικό διάδρομο ως «το σύνολο των καθορισμένων σιδηροδρομικών γραμμών, συμπεριλαμβανομένων των σιδηροδρομικών πορθημιακών γραμμών, στην επικράτεια ή μεταξύ κρατών μελών και, κατά περίπτωση, σε ευρωπαϊκές τρίτες χώρες, οι οποίες συνδέουν δύο ή περισσότερους τερματικούς σταθμούς κατά μήκος βασικής διαδρομής του εμπορευματικού διαδρόμου και, κατά περίπτωση, οι παρακαμπτήριες γραμμές και οι γραμμές που τις συνδέουν, συμπεριλαμβανομένων της σιδηροδρομικής υποδομής και του εξοπλισμού της, καθώς και των σχετικών σιδηροδρομικών υπηρεσιών σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας 2001/14/ΕΚ.»

⁽¹²⁾ Υποθέσεις COMP/M.5877 - Geodis/Giraud, σκέψεις 14, 15 και 16· COMP/M.5480 - Deutsche Bahn/PCC Logistics, σκέψη 29· COMP/M.5096 - RCA/MAV Cargo, σκέψη 21· M.3150 SNCF/Trenitalia, σκέψη 29· M.4746 DB/EWS, σκέψη 32· M.4786 DB/Transfesa, σκέψη 58· M.5855 DB/Arriva, σκέψη 162· AT.39678 DB I, σκέψη 35· AT.39813 Baltic Rail, σκέψη 158.

3.5. Ανάλυση της αγοράς

- (27) Όσον αφορά την αξιολόγηση του κατά πόσον η δραστηριότητα είναι άμεσα εκτεθειμένη στον ανταγωνισμό, αυτή τη στιγμή υπάρχουν, σύμφωνα με την AVK, 6 άδειες που έχουν χορηγηθεί για σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές στη Σλοβενία. Εκτός του αιτούντος, μεταξύ των άλλων ανταγωνιστών συγκαταλέγονται ειδικότερα η Rail Cargo Carrier (θυγατρική εταιρεία αυστριακού σιδηροδρομικού ομίλου ÖBB) και η Adria Transport (θυγατρική εταιρεία της Luka Koper και της αυστριακής σιδηροδρομικής εταιρείας GKB). Σύμφωνα με τις διαθέσιμες πληροφορίες από τον σλοβενικό ρυθμιστικό φορέα AKOS, το μερίδιο αγοράς του αιτούντος και οι κύριοι ανταγωνιστές του στην αγορά έχουν ως εξής:

Σιδηροδρομική επιχείρηση	Έτος 2014 (%)	Έτος 2015 (%)	Έτος 2016 (%)	Έτος 2017 (%)	Έτος 2018 (%)
SŽ Freight Transport	90,06	87,90	86,96	86,72	85,21
Rail Cargo Carrier	6,16	7,32	8,72	8,31	8,27
Adria Transport	3,78	4,78	4,32	4,97	6,52

- (28) Η AVK, στη θέση της, υποστηρίζει την άποψη ότι όλες οι επιχειρήσεις σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών έχουν πρόσβαση στη δημόσια σιδηροδρομική υποδομή στη Σλοβενία υπό δίκαιους, αμερόληπτους και διαφανείς όρους, με σκοπό την παροχή κάθε είδους υπηρεσίας εμπορευματικών μεταφορών. Επί του παρόντος, τρεις επιχειρήσεις παρέχουν υπηρεσίες στην αγορά σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, ενώ τέσσερις νέες επιχειρήσεις εισέρχονται στην αγορά. Οι εν λόγω επιχειρήσεις απολαύουν δίκαιης πρόσβασης στα σιδηροδρομικά δρομολόγια. Δεν φαίνεται να υπήρξαν αδικαιολόγητα προβλήματα κατά την απόκτηση αδειών ή πιστοποιητικών ασφάλειας, τη χρήση της δημόσιας σιδηροδρομικής υποδομής ή τον καθορισμό των τελών χρήσης.
- (29) Η AVK προβάλλει το επιχείρημα ότι, παρότι το μερίδιο αγοράς του αιτούντος παραμένει υψηλό, οι δύο ανταγωνιστές του έχουν σταδιακά αυξήσει το δικό τους (από 0 % το 2008 σε 4,68 % το 2009 και 8,27 % το 2018 για την Rail Cargo Carrier, και από 0 % το 2008 σε 2,27 % το 2009 και σε 6,52 % το 2018 για την Adria Transport). Η AVK προσθέτει ότι η Rail Cargo Carrier και η Adria Transport επικεντρώνονται στη μεταφορά εμπορευμάτων από και προς τον λιμένα του Koper, ενώ ο αιτών καλύπτει ολόκληρη την αγορά. Η περιορισμένη αύξηση των ανταγωνιστών του αιτούντος μπορεί επίσης να αποδοθεί σε περιορισμένους πόρους και προβλήματα με την πρόσληψη προσωπικού. Επίσης, η σιδηροδρομική υποδομή της Σλοβενίας παρεμποδίζει την ανάπτυξη του ανταγωνισμού.
- (30) Η AVK στη θέση της καταλήγει στο συμπέρασμα ότι πληρούται ο όρος της χωρίς περιορισμό πρόσβασης στην αγορά *de jure* και *de facto*, και ότι η δραστηριότητα των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών στη Σλοβενία είναι άμεσα εκτεθειμένη στον ανταγωνισμό.
- (31) Ο αιτών υπογραμμίζει ότι τα μερίδια αγοράς είναι μόνο ένας δείκτης κατά την ανάλυση της ανταγωνιστικής πίεσης στη σχετική αγορά. Θα πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη περαιτέρω κριτήρια, όπως η δομή της σχετικής αγοράς, ο πραγματικός ή ο δυνητικός ανταγωνισμός από επιχειρήσεις που βρίσκονται εντός ή εκτός της Ένωσης, η θέση των εν λόγω επιχειρήσεων στην αγορά, καθώς και η οικονομική και χρηματοπιστωτική τους ισχύς.
- (32) Η Επιτροπή αναγνωρίζει το γεγονός ότι η πρόσβαση στη σλοβενική αγορά σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών θεωρείται ότι δεν περιορίζεται, καθώς η Σλοβενία έχει ενσωματώσει στο δίκαιό της και εφαρμόζει τις σχετικές διατάξεις της οδηγίας 2012/34/ΕΕ, όπως προβλέπεται στο άρθρο 34 παράγραφος 3 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ.
- (33) Όσον αφορά την ανάλυση της άμεσης έκθεσης στον ανταγωνισμό, το μερίδιο της αγοράς αποτελεί σημαντικό στοιχείο. Το γεγονός ότι, το 2018, 12 έτη από την ελευθέρωση της αγοράς, ο αιτών εξακολουθούσε να διαθέτει μερίδιο αγοράς 85,21 %, και ότι η μείωση του μεριδίου αυτού ήταν αργή από το 2014 και εξής, καταδεικνύει ότι η θέση του αιτούντος στην αγορά είναι εξαιρετικά ισχυρή. Σύμφωνα με τη θέση της AVK, μπορεί να αναμένεται ότι το μερίδιο αγοράς του αιτούντος θα συνεχίσει να μειώνεται, καθώς οι πελάτες τείνουν να επιλέγουν επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε περισσότερες από μία χώρες δραστηριοποίησης.

- (34) Σύμφωνα με την έκτη έκθεση σχετικά με την παρακολούθηση της εξέλιξης της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών ⁽¹³⁾ την οποία συνέταξε Επιτροπή, το μερίδιο αγοράς του αιτούντος ήταν το δεύτερο υψηλότερο όλων των κατεστημένων μεταφορέων σε όλα τα κράτη μέλη όπου ο ανταγωνισμός ήταν ενεργός το 2016. Μεταξύ 2016 και 2018, το μερίδιο αγοράς των ανταγωνιστών αυξήθηκε μόνο από 13,04 % σε 14,79 %, δηλαδή η κατάσταση της σλοβενικής αγοράς σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών όσον αφορά τον ανταγωνισμό δεν έχει ουσιαστικά αλλάξει.
- (35) Επιπλέον, η Επιτροπή σημειώνει ότι, παρότι το μερίδιο αγοράς του αιτούντος έχει μειωθεί τα τελευταία έτη, ο αιτών έχει μεταφέρει περισσότερα εμπορεύματα, δεδομένης της αύξησης του συνολικού όγκου της αγοράς.
- (36) Ακόμα και αν εφαρμοστεί ο εναλλακτικός ορισμός της γεωγραφικής αγοράς, με το δρομολόγιο εντός της επικράτειας της Σλοβενίας ⁽¹⁴⁾, ο αιτών εξακολουθεί να έχει εξαιρετικά υψηλά μερίδια αγοράς. Ο αιτών, σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρέθεσε στην επιστολή του της 16ης Δεκεμβρίου 2019 όταν του ζητήθηκε να παράσχει τα μερίδια αγοράς του ανά δρομολόγιο, υπέδειξε το μερίδιο αγοράς του στις διάφορες σιδηροδρομικές συνοριακές διελύσεις της Σλοβενίας. Τα μερίδια αυτά, για τους πρώτους 10 μήνες του 2019, κυμαίνονται μεταξύ [...] % (συνοριακή διέλευση Sežana meja) και [...] % (Nova Gorica meja).
- (37) Ο αιτών και η εθνική αρχή ανταγωνισμού AVK θεωρούν ότι, καθώς το μερίδιο αγοράς του αιτούντος πρόκειται να μειωθεί στο μέλλον, αυτό αποτελεί ένα επιπλέον στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη για την αξιολόγηση της ανταγωνιστικότητας της αγοράς. Ωστόσο, η Επιτροπή πρέπει να βασίσει την αξιολόγησή της στην υπάρχουσα κατάσταση της αγοράς και όχι στις προβλέψεις όσον αφορά την εξέλιξη των συνθηκών της αγοράς για τα επόμενα έτη. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν πληρούται ο όρος της άμεσης έκθεσης της σλοβενικής αγοράς σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών στον ανταγωνισμό.
- (38) Για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης και με την επιφύλαξη της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, θα πρέπει να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι η οδηγία 2014/25/ΕΕ θα πρέπει να εξακολουθήσει να εφαρμόζεται στις συμβάσεις που αποσκοπούν στο να καταστήσουν δυνατή την άσκηση της δραστηριότητας στη Σλοβενία.

4. Συμπέρασμα

- (39) Η παρούσα απόφαση βασίζεται στη νομική και πραγματική κατάσταση από τον Σεπτέμβριο του 2019 έως τον Φεβρουάριο του 2020, όπως αυτή διαφαίνεται από τις πληροφορίες που διαβίβασαν ο αιτών και η AVK, καθώς και από τις δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Η οδηγία 2014/25/ΕΕ εξακολουθεί να εφαρμόζεται σε συμβάσεις που ανατίθενται από αναθέτοντες φορείς και προορίζονται να καταστήσουν δυνατή την παροχή των υπηρεσιών σιδηροδρομικών εμπορευματικών υπηρεσιών στο έδαφος της Σλοβενίας.

Άρθρο 2

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στη Δημοκρατία της Σλοβενίας.

Βρυξέλλες, 13 Ιουλίου 2020.

Για την Επιτροπή
Thierry BRETON
Μέλος της Επιτροπής

⁽¹³⁾ COM(2019) 51 final της 6ης Φεβρουαρίου 2019.

⁽¹⁴⁾ Για τον σκοπό της παρούσας απόφασης, τα δρομολόγια θεωρούνται ισοδύναμα με συνοριακές διελύσεις.