

**KOMISSION TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS (EU) 2022/418,****annettu 10 päivänä maaliskuuta 2022,****Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan sovellettavuudesta ei-kaupallisiin linja-autoliikennepalveluihin liikennepalveluista vastaavien alueviranomaisten Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) ja Oberösterreich Verkehrsverbund (OÖVV) toimivaltaan kuuluvilla Itävallan alueilla***(tiedoksiannettu numerolla C(2022) 1352)***(Ainoastaan saksankielinen teksti on todistusvoimainen)****(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)**

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen,

ottaa huomioon vesi- ja energihuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26 päivänä helmikuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU <sup>(1)</sup> ja erityisesti sen 35 artiklan 3 kohdan,

on kuullut julkisia hankintoja käsittelevää neuvoa-antavaa komiteaa,

sekä katsoo seuraavaa:

## 1. TOSISEIKAT

### 1.1 Pyyntö

- (1) Itävallan pysyvä edustusto toimitti 2 päivänä lokakuuta 2020 komissiolle direktiivin 2014/25/EU 35 artiklan 1 kohdan mukaisen pyynnön, jäljempänä 'pyyntö', yrityksen Österreichische Postbus AG, jäljempänä 'Postbus' tai 'pyynnön esittäjä', puolesta. Pyyntö täytti komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2016/1804 <sup>(2)</sup> 1 artiklan 1 kohdan ja liitteen vaatimukset.
- (2) Pynnön esittäjä kuuluu ÖBB-konserniin (Itävallan liittovaltion rautatiet). Pynnön esittäjän osakkeista on 100 prosenttia ÖBB-Personenverkehr AG:n hallussa, ja se puolestaan on ÖBB-Holding AG:n 100-prosenttisesti omistama tytäryhtiö. Kaikki ÖBB-Holding AG:n osakkeet ovat Itävallan tasavallan hallussa. Pynnön esittäjä toimii linja-autoilla harjoitettavan henkilöliikenteen alalla.
- (3) Pynnön esittäjä on direktiivin 2014/25/EU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö, ja se harjoittaa mainitun direktiivin 11 artiklassa tarkoitettua toimintaa, joka liittyy sellaisten verkkojen toimintaan, joiden tarkoituksena on tarjota yleisölle linja-autoliikenteen palveluja.
- (4) Säännölliset linja-autoliikenteen palvelut ovat aikatauluun perustuvia ja julkisia henkilöliikennepalveluja, joita henkilöliikennepalvelujen harjoittajat tarjoavat maksua vastaan tietyillä reiteillä. Matkustajat voidaan ottaa kyytiin tai jättää kyydistä ennalta vahvistetuissa pysähdyspaikoissa. Jos viranomaiset myöntävät yritykselle taloudellisen korvauksen näiden palvelujen tarjoamisesta, niitä kutsutaan ei-kaupallisiksi liikennepalveluiksi.

<sup>(1)</sup> EUVL L 94, 28.3.2014, s. 243.

<sup>(2)</sup> Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/1804, annettu 10 päivänä lokakuuta 2016, vesi- ja energihuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU 34 ja 35 artiklan yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä (EUVL L 275, 12.10.2016, s. 39).

- (5) Ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen alalla tehdään kahdenlaisia sopimuksia. Ensimmäiseen tyyppiin kuuluvat toimivaltaisten liikenneviranomaisten tekemät julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007<sup>(3)</sup> mukaisesti; asetusta sovelletaan rautateiden ja maanteiden julkisiin henkilöliikennepalveluihin. Toiseen tyyppiin kuuluvat hankintasopimukset, jotka tekee tällaisia julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten täytäntöönpanoa varten nimetty liikenteenharjoittaja. Tällaisia ovat esimerkiksi sopimus siivousyrityksen kanssa linja-autojen siivoamisesta tai sopimus yrityksen kanssa, joka toimittaa liikenteenharjoittajan käyttöön linja-autoja.
- (6) Pyyntö koskee vain sopimusten toista tyyppiä eli hankintasopimuksia, joiden tarkoituksena on mahdollistaa ei-kaupallisten säännöllisten linja-autoliikennepalvelujen tarjoaminen Itävallassa; toiminta liittyy verkkojen toimintaan direktiivin 2014/25/EU 11 artiklan mukaisesti. Pyyntö ei koske hankintasopimuksia, jotka tehdään suoraan sisäisten liikenteenharjoittajien kanssa ei-kaupallisista linja-autoliikenteen palveluista. Se ei koske myöskään liikennepalveluista vastaavan alueviranomaisen (Verkehrsverbund) linja-autoliikenteen harjoittajan kanssa tekemää sopimusta linja-autoliikenteen palvelujen harjoittamisesta, koska tällaiset sopimukset kuuluvat asetuksen (EY) N:o 1370/2007 soveltamisalaan.
- (7) Pyyntö ei ollut alun perin liitteenä Itävallan kilpailuviranomaisen (Bundeswettbewerbsbehörde), jäljempänä 'kilpailuviranomainen', perusteltua lausuntoa. Koska markkinoille pääsyä ei voida katsoa vapaaksi direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella, komission on annettava mainitun direktiivin liitteessä IV olevan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti pyyntöä koskeva täytäntöönpanopäätös 130 työpäivän kuluessa. Alkuperäinen määräaika keskeytettiin direktiivin 2014/25/EU liitteessä IV olevan 2 kohdan mukaisesti. Komission olisi annettava täytäntöönpanopäätös 28 päivään helmikuuta 2022 mennessä.
- (8) Komissio pyysi Itävallan viranomaisilta lisätietoja 11 päivänä marraskuuta 2020. Itävallan viranomaiset toimittivat tietoja 2 päivänä joulukuuta 2020, 23 päivänä helmikuuta 2021 ja 23 päivänä maaliskuuta 2021. Maaliskuun 23 päivänä 2021 toimitettuihin tietoihin sisältyi kilpailuviranomaisen kanta, jossa analysoidaan, sovelletaanko kyseiseen toimintaan direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohtaa saman artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti.
- (9) Pyyntö esittäjä rajoitti 19 päivänä lokakuuta 2021 pyynnön maantieteellisen soveltamisalan Itävallan alueen kahteen osaan: Wien, Niederösterreich ja Burgenland (jotka kuuluvat liikennepalveluista vastaavan alueviranomaisen Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) toimivallan piiriin) ja Oberösterreich (joka kuuluu liikennepalveluista vastaavan alueviranomaisen Oberösterreich Verkehrsverbund (OÖVV) toimivallan piiriin). Pyyntö esittäjä toimitti lisätietoja 21 päivänä lokakuuta ja 8 päivänä marraskuuta 2021.

## 2. OIKEUDELLINEN KEHYS

- (10) Direktiiviä 2014/25/EU sovelletaan hankintasopimuksiin, jotka koskevat sellaisten verkkojen antamista käyttöön tai toimintaa, joiden tarkoituksena on tarjota yleisölle kuljetuspalveluja rautateitse, automatisoiduin järjestelmin, raitioteitse, johdinautoilla, linja-autoilla tai kaapeliradoilla, jollei toimintaa ole vapautettu direktiivin soveltamisesta sen 34 artiklan nojalla.
- (11) Direktiivin 2014/25/EU 34 artiklassa säädetään, ettei direktiiviä sovelleta hankintasopimuksiin, jotka tehdään jonkin direktiivissä tarkoitettun toiminnan suorittamiseksi, jos toimintaan siinä jäsenvaltiossa, jossa se toteutetaan, kohdistuu suoraa kilpailua markkinoilla, jolle pääsyä ei ole rajoitettu.
- (12) Sitä, kohdistuuko johonkin toimintaan suoraa kilpailua, arvioidaan puolueettomien perusteiden ottaen huomioon kyseisen alan erityispiirteet<sup>(4)</sup>. Arviointia rajoittavat kuitenkin sovellettavat lyhyet määräajat ja tarve nojautua komission käytettävissä oleviin tietoihin. Tiedot ovat peräisin jo käytettävissä olevista lähteistä tai direktiivin 2014/25/EU 35 artiklan mukaisen pyynnön yhteydessä saaduista tiedoista, eikä niitä voida täydentää enemmän aikaa vievillä menetelmillä, ei varsinkaan asianomaisten talouden toimijoiden julkisilla kuulemisilla<sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta (EUVL L 315, 3.12.2007, s. 1).

<sup>(4)</sup> Direktiivin 2014/25/EU johdanto-osan 44 kappale.

<sup>(5)</sup> Ks. edellinen alaviite.

- (13) Sitä, onko toiminta suoraan kilpailun kohteena, olisi arvioitava käyttäen perusteena useita indikaattoreita, joista yksikään ei ole välttämättä ratkaiseva sellaisenaan. Tämän päätöksen soveltamisalaan kuuluvien markkinoiden osalta markkinaosuudet ovat yksi kriteeri, joka tulisi ottaa huomioon yhdessä muiden kriteerien, kuten markkinoille pääsyn esteiden tai intermodaalisen kilpailun, kanssa.

### 3. ARVIOINTI

- (14) Tämän päätöksen tavoitteena on selvittää, kohdistuuko pyynnön kohteena oleviin palveluihin kilpailua (sellaisilla markkinoilla, joille pääsy ei direktiivin 2014/25/EU 34 artiklassa tarkoitetulla tavalla ole rajoitettu) siinä määrin, että voidaan varmistaa, että hankinnat asianomaisten toimintojen harjoittamiseksi toteutetaan – myös ilman direktiivissä 2014/25/EU säädettyjä tiukkoja yksityiskohtaisia hankintasääntöjä – avoimella ja syrjimättömällä tavalla sellaisin perustein, joilla ostajat voivat löytää kokonaisuudessaan taloudellisesti edullisimman ratkaisun.
- (15) Päätös perustuu oikeudelliseen ja tosiasialliseen tilanteeseen marraskuussa 2021 sekä pyynnön esittäjän, Itävallan viranomaisten, mukaan lukien Itävallan liittovaltion ilmasto-, ympäristö-, energia-, liikkuvuus-, innovointi- ja teknologiaministeriö, jäljempänä 'BMK-ministeriö', kilpailuviranomainen ja liikennepalveluista vastaavat alueviranomaiset, toimittamiin tietoihin ja julkisesti saatavilla oleviin tietoihin.

#### 3.1 Rajoittamaton pääsy markkinoille

- (16) Markkinoille pääsy pidetään rajoittamattomana, jos asianomainen jäsenvaltio on pannut täytäntöön unionin säädökset, jotka avaavat tietyn alan tai sen osan kilpailulle, ja soveltaa niitä. Asetusta (EY) N:o 1370/2007 sovelletaan rautateiden ja maanteiden julkisiin henkilöliikennepalveluihin. Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 1 kohdan mukaan julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset linja-autojen henkilöliikennepalvelujen osalta, jos kyseessä ovat palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset, tehdään kyseisessä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen mukaan<sup>(6)</sup>. Kyseisen asetuksen 4 artiklassa vahvistetuissa säännöissä muun muassa määritellään selkeästi julkisen palvelun velvoitteet, joita julkisen palvelun tarjoajan on noudatettava, asianomaiset maantieteelliset alueet tai sopimuksen kesto. Asetus (EY) N:o 1370/2007 ei kuitenkaan sisälly direktiivin 2014/25/EU liitteessä III olevaan luetteloon. Tämän vuoksi pyynnön esittäjän on osoitettava, että markkinoille pääsy ei-kaupallisten linja-autoliikenteen palvelujen tarjoamista varten on tosiasiallisesti ja oikeudellisesti vapaata.
- (17) Muut julkisia linja-autoliikenteen palveluja koskevat palveluhankintasopimukset, jotka eivät ole palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia, tehdään niiden julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaisesti, joilla (muun muassa) direktiivi 2014/25/EU saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.
- (18) Asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön muodostavat laki säännöllisistä linja-autoliikenteen palveluista (Bundesgesetz über die linienmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen (Kraftfahrlineingesetz, jäljempänä 'KfLG-laki')<sup>(7)</sup> ja laki paikallisesta julkisesta henkilöliikenteestä (Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999, jäljempänä 'ÖPNRV-G-laki')<sup>(8)</sup>.
- (19) KfLG-lakia sovelletaan aikatauluun perustuviin ja julkisiin henkilöliikennepalveluihin, joita henkilöliikennepalvelujen harjoittajat tarjoavat maksua vastaan tietyillä reiteillä. Matkustajat voidaan ottaa kyytiin tai jättää kyydistä ennalta vahvistetuissa pysähdyspaikoissa. KfLG-lain mukaiset käyttöoikeussopimukset, jotka kuuluvat asetuksen (EY) N:o 1370/2007 soveltamisalaan, myönnetään tietyille reiteille. Jos viranomaiset myöntävät taloudellisen korvauksen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä, tällaiset liikennepalvelut ovat ei-kaupallisia liikennepalveluja.

<sup>(6)</sup> Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavasti: "Julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset tehdään tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen mukaisesti. Palveluja koskevat hankintasopimukset ja julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset, sellaisena kuin ne on määritelty direktiiveissä 2004/17/EY ja 2004/18/EY, tehdään kuitenkin linja-autojen tai raitiovaunujen henkilöliikennepalvelujen osalta näissä direktiiveissä säädettyjen menettelyjen mukaisesti, sikäli kuin sopimukset eivät ole näissä direktiiveissä määriteltyjä palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia."

<sup>(7)</sup> Itävallan virallinen lehti (BGBl.) I N:o 203/1999.

<sup>(8)</sup> Itävallan virallinen lehti (BGBl.) I N:o 204/1999.

- (20) ÖPNRV-G-lailla säännellään paikallisten ja alueellisten julkisten henkilöliikennepalvelujen (rautatie- ja linja-autoliikenne) organisatorisia ja taloudellisia näkökohtia sekä kuljetusalan järjestöjen rakennetta ja vastuualueita.
- (21) Mitä tulee ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen oikeudellisesti vapaaseen markkinoille pääsyyn, sekä KfIG- että ÖPNRV-G-laissa vahvistetaan, että hankintaviranomaisen on valittava kuljetusyhtiö niiden julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaisesti, joilla saatetaan direktiivi 2014/25/EU osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja asetuksen (EY) N:o 1370/2007 mukaisesti.
- (22) Pyynnön esittäjän toimintaan sovelletaan asetusta (EY) N:o 1370/2007 ja Itävallan lainsäädäntöä. Vaikka asetus (EY) N:o 1370/2007 ei sisälly direktiivin 2014/25/EU liitteessä III olevaan luetteloon, siinä vahvistetaan sääntelykehys, jolla varmistetaan asianmukainen kilpailu tapauskohtaisesti. Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 3 kohdan mukaan julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset on tehtävä tarjouskilpailumenettelyn perusteella joitakin erityistapauksia lukuun ottamatta (keskimääräinen vuosittainen arvo on alle 1 000 000 euroa, tarjottavat julkiset henkilöliikennepalvelut ovat määrältään alle 300 000 kilometriä vuodessa tai palvelu keskeytyy (tai on välittömässä vaarassa keskeytyä)). Kyseessä on kilpailu, kun nyt käsillä olevassa tapauksessa tehdään linja-autoreitin toimintaa koskeva hankintasopimus, koska sopimukset tehdään avointen tarjouskilpailujen tuloksena pyynnön kohteena olevilla kahdella alueella asetuksen (EY) N:o 1370/2007 mukaisesti.
- (23) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että oikeudellisesti vapaan markkinoille pääsyn edellytykset täyttyvät.
- (24) Mitä tulee ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen tosiasiallisesti vapaaseen markkinoille pääsyyn, komissio toteaa, että markkinoille on tullut viime vuosina uusia markkinatoimijoita. Esimerkiksi kolme yritystä muista jäsenvaltioista kuin Itävallasta tuli menestyksekkäästi markkinoille pyynnön kohteena oleville kahdelle alueelle vuosina 2016–2020.
- (25) Pyynnön esittäjän mukaan kyseiset kaksi alueellista hankintaviranomaista ovat viime vuosina käyttäneet yhä enemmän tarjouskilpailuja linja-autoliikenteen palvelujen hankkimiseksi asetuksen (EY) N:o 1370/2007 antamisen tuloksena. Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 säädetään, että rauta- ja maantieliikenteen julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemisessä on noudatettava asetuksen 5 artiklassa vahvistettuja periaatteita 3 päivästä joulukuuta 2019 alkaen, ja rajoitetaan näin tiukasti suorahankintoja. Kesäkuuhun 2021 mennessä tarjouskilpailujen osuus oli 92 prosenttia VOR:n toimivaltaan kuuluvalla alueella ja 100 prosenttia OÖVV:n toimivaltaan kuuluvalla alueella.
- (26) BMK-ministeriö ja kilpailuviranomainen totesivat lausunnoissaan, että pääsy kyseisille markkinoille on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti vapaata.
- (27) Komissio päättää tämän päätöksen soveltamista varten, että pääsyä ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen markkinoille VOR:n ja OÖVV:n toimivaltaan kuuluvilla alueilla olisi pidettävä oikeudellisesti ja tosiasiallisesti vapaana direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan mukaisesti.

## 3.2 Kilpailuvaikutusten arviointi

### 3.2.1 Merkityksellisten tuotemerkkinoiden määrittely

### 3.2.2 Tuotemerkkinoiden määrittely

- (28) Linja-autoliikennepalveluihin Itävallassa kuuluvat seuraavat: säännölliset linja-autoliikennepalvelut, joihin sovelletaan KfIG-lakia, ja muut kuin säännölliset linja-autoliikennepalvelut, joihin sovelletaan tällaisista linja-autopalveluista annettua lakia (Gelegenheitsverkehrs-Gesetz, jäljempänä 'GelverkG-laki').

- (29) ÖPNRV-G-laissa ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1073/2009<sup>(9)</sup> erotetaan toisistaan kaupalliset ja ei-kaupalliset linja-autoliikennepalvelut. ÖPNRV-G-lain 3 §:n 2 momentin mukaan liikennepalveluja pidetään kaupallisina liikennepalveluina vain, jos viranomaiset eivät myönnä korvausta. Jos viranomaiset myöntävät taloudellisen korvauksen, kyseessä ovat ei-kaupalliset liikennepalvelut.
- (30) Kun kyseessä on ei-kaupallisten liikennepalvelujen hankkiminen tai voimassa olevan aikataulun muuttaminen, hankintaviranomaisen on valittava kuljetusyritys julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön ja asetuksen (EY) N:o 1370/2007 sovellettavien säännösten mukaisesti. Yleisesti ottaen ei-kaupallisiin linja-autoliikennepalveluihin sovelletaan pakollisia tarjouskilpailumenettelyjä. Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 tultua voimaan 7 päivänä joulukuuta 2019, yhä useammat ei-kaupalliset linja-autoliikennepalvelut on hankittu tarjouskilpailumenettelyillä Itävallassa. Yrityskeskittymiä koskevassa komission päätöskäytännössä<sup>(10)</sup> vahvistetaan, että kaupalliset linja-autoliikennepalvelut ja ei-kaupalliset julkiset linja-autoliikennepalvelut muodostavat eri tuotemerkkinat kilpailun luonteen erojen vuoksi.
- (31) Ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen markkinoilla julkisten linja-autoliikenteen harjoittajien välinen kilpailu tapahtuu tarjouskilpailujen tasolla eli tehtäessä sopimuksia julkisen linja-autoliikennepalvelujen harjoittamisesta eikä jälkeempään markkinoilla esimerkiksi hinnan, kapasiteetin, liikennöintiäilyden tai muiden palvelujen ominaisuuksien osalta. Kaupallisiin liikennepalveluihin verrattuna ei-kaupallisen linja-autoliikenteen harjoittajilla on yleensä erittäin vähän vaikutusta kilpailun perustekijöihin, kuten liikennöintiäilyteen, maksuihin tai matkustajien mukavuuteen, koska nämä seikat vahvistaa viranomaisen, joka tekee sopimuksen palvelun tarjoamisesta. Ei-kaupallisen linja-autoliikenteen harjoittajien on tarjottava palveluja hankintaviranomaisen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti, eivätkä ne voi mukauttaa palvelujaan matkustajien tarpeiden mukaan, kuten kaupalliset toimijat yleensä tekevät.
- (32) Pyynnön esittäjä väitti, että sisäisten liikenteenharjoittajien tarjoamat ei-kaupalliset linja-autoliikennepalvelut voisivat muodostaa erilliset merkitykselliset markkinat ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen markkinoiden sisällä seuraavista syistä:
- sisäisten liikenteenharjoittajien tarjoamiin liikennepalveluihin ei sovelleta pakollisia tarjouskilpailumenettelyjä, kunhan asiaa koskevassa lainsäädännössä (asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohta, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU<sup>(11)</sup> 10 artikla tai direktiivin 2014/25/EU 28 tai 29 artikla) säädetty vaatimukset täyttyvät.
  - kunhan asetuksen (EY) N:o 1370/2007 vaatimukset täyttyvät, omistaja voi korvata sisäisen liikenteenharjoittajan kustannukset, vaikka nämä kustannukset olisivat suuremmat kuin kilpaileville yrityksille aiheutuneet kustannukset.
  - itse tuotetun tai ostetun palvelun valinta ei välttämättä perustu yksinomaan sisäisen liikenteenharjoittajan kustannuksiin verrattuna tarjouskilpailun odotettuun tulokseen. Kunnallisilla liikenteenharjoittajilla on usein työntekijöitä, joilla on erityinen irtisanomissuoja, ja niiden olisi maksettava näiden työntekijöiden palkkakustannukset, vaikka ne tekisivät tuloksettoman tarjouksen julkista liikennettä koskevasta sopimuksesta.
  - Itävallassa ei ole vielä järjestetty tarjouskilpailuja sisäisten liikenteenharjoittajien aiemmin tarjoamista liikennepalveluista. Myös sisäiset liikenteenharjoittajat järjestävät julkisia tarjouskilpailuja alihankintasopimuksista. Tällöin tarjouskilpailun voittajasta tulee sisäisen liikenteenharjoittajan alihankkija. Esimerkiksi sisäinen liikenteenharjoittaja Wiener Linien GmbH & Co KG tekee alihankkijoiden kanssa sopimuksia noin 44 prosentista linja-autoliikennepalveluistaan.
- (33) BMK-ministeriö vahvisti<sup>(12)</sup> pyynnön esittäjän näkemyksen merkityksellisistä tuotemerkkinoista.
- (34) Komissio myöntää, että sisäiset liikenteenharjoittajat kuuluvat erillisille markkinoille.

<sup>(9)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1073/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, kansainvälisen linja-autoliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta (EUVL L 300, 14.11.2009, s. 88).

<sup>(10)</sup> Asia COMP/M.5855 DB/Arriva, 11.8.2010, 20 kohta ja seuraavat kohdat, asia COMP/M.6818, Deutsche Bahn /Veolia, 30.4.2013, 19 kohta, asia COMP/M.6818, Deutsche Bahn /Veolia, 30.4.2013, 25 kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>(11)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65).

<sup>(12)</sup> BMK-ministeriön vastaus, 2.12.2020.

- (35) Tämän päätöksen mukaista arviointia varten komissio katsoo, että merkitykselliset tuotemarkkinat ovat ei-kaupallisten linja-autojen henkilöliikennepalvelujen markkinat, jos markkinoilla esiintyy kilpailua, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailulainsäädännön soveltamista.

### 3.2.3 Maantieteellisten markkinoiden määrittely

- (36) Pyynnön esittäjä toteaa, että linja-autoliikennepalveluja koskevaa sääntelykehystä ja Itävallan liittovaltion julkisia hankintoja koskevaa lakia sovelletaan johdonmukaisesti koko Itävallassa. Tarjouksen tekijöiden on lisäksi noudatettava tarjouksen tekemistä koskevia muita säännöksiä, kuten työlainsäädäntöä tai työehtosopimuksia, joita sovelletaan yhdenmukaisesti koko Itävallassa (työvoimakustannusten osuus on noin 50 prosenttia säännöllisen linja-autoliikenteen palvelujen kokonaiskustannuksista). Toisaalta pyynnön esittäjä tuo esiin alueiden väliset merkittävät erot, jotka johtuvat linja-autoliikenteestä vastaavista alueellisista kuljetusalan järjestöistä.
- (37) BMK-ministeriö totesi, että alueellisella tasolla todetut erot eivät oikeuta alueellisten markkinoiden määrittelyyn.
- (38) Kilpailuviranomainen selittää lausunnossaan, että julkisista linja-autoliikenteen palveluista kilpailee seitsemän alueellista kuljetusalan järjestöä, jotka yhdessä kattavat Itävallan koko alueen. Sisäiset liikenteenharjoittajat tekevät alihankintasopimuksia esimerkiksi Wienin suurkaupunkialueella. Kukin kuljetusalan järjestö tekee tarjouksia palveluista vain omalla alueellaan. Kilpailuviranomainen päätelee, että kun otetaan huomioon ei-rinnakkaiset tarjouskilpailut ja puhtaasti alueellisten tai paikallisten ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen hankinnat sekä se, että hankintapäätöksiä tekee seitsemän alueellisesti toimivaa kuljetusalan järjestöä, jotka kaikki ajavat omia etujaan, nämä seikat eivät vaikuta puoltavan yhtenäisiä kansallisia markkinoita.
- (39) Yrityskeskittymiä koskevassa päätöskäytännössään komissio on määritellyt linja-autoliikennepalvelujen merkitykselliset maantieteelliset markkinat markkinoiksi, joilla samaa sääntelykehystä sovelletaan kaikkiin julkisesta liikenteestä vastaaviin viranomaisiin <sup>(13)</sup>.
- (40) Komissio toteaa, että vastuu ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen järjestämisestä on toimivaltaisilla alueviranomaisilla (Verkehrsverbünde). Nämä viranomaiset vastaavat tarjousten suunnittelusta sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä (KfLG, GelverKG, ÖPNRV-G ja julkisia hankintoja koskeva laki – BVergG 2018) vahvistettujen edellytysten puitteissa.
- (41) Molemmilla pyynnön kohteena olevilla alueilla toimivaltaiset alueelliset liikenneviranomaiset ja sisäiset liikenteenharjoittajat tekevät bruttomääräisiä sopimuksia <sup>(14)</sup> ja tärkeimmät tarjoajat ovat samat.
- (42) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo tämän päätöksen mukaista arviointia varten, että merkitykselliset maantieteelliset markkinat muodostuvat yhtäältä VOR:n toimivaltaan kuuluvasta alueesta ja toisaalta OÖVV:n toimivaltaan kuuluvasta alueesta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailulainsäädännön soveltamista.

### 3.3 Markkina-analyysi

- (43) Itävallassa ei-kaupallisia linja-autoliikennepalveluja koskevat sopimukset on tehty tarjouskilpailulla tai suorahankintana. Valtaosa näistä sopimuksista on tehty tarjouskilpailumenettelyn perusteella. Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 vahvistetaan siirtymäkausi joulukuuhun 2019 asti sen soveltamisalaan kuuluvien hankintasopimusten osalta. Pynnön esittäjä väittää, että sen markkinaosuuden pieneneminen näillä kahdella alueella sekä tarjouskilpailun kohteena olevien sopimusten suuri prosenttiosuus, tarjousten suuri määrä ja liikenteenharjoittajien suuri vaihtuvuus molemmilla alueilla osoittavat, että markkinat ovat suoraan kilpailun kohteena.

<sup>(13)</sup> Asia COMP/M.5855 DB/Arriva, 11.8.2010, 27 kohta.

<sup>(14)</sup> Asia COMP/M.6818, Deutsche Bahn /Veolia, päätös 30.4.2013, 14 kohta: "Bruttomääräisissä sopimuksissa liikenteenharjoittaja tekee tarjouksen kaikista toimintakustannuksista, ja kaikki tulot menevät viranomaiselle; nettomääräisissä sopimuksissa liikenteenharjoittaja saa kaikki tulot ja tekee tarjouksen vain matkalipputulon ja halutun voiton saamiseksi tarvittavan määrän välisestä erotuksesta."

- (44) BMK-ministeriö totesi <sup>(15)</sup>, että jos järjestetään tarjouskilpailumenettely, tarjouskilpailun kohteena olevia palveluja (esimerkiksi linja-autoreittien liikennöinti tai tietyn ei-kaupallisen liikennepalvelun alihankinta) tarjoavien liikenteenharjoittajien suorittama hankinta olisi jätettävä direktiivin 2014/25/EU soveltamisalan ulkopuolelle, koska kyseiset liikenteenharjoittajat ovat kiistämättä kilpailun kohteena erityisessä hankintamenettelyssä.
- (45) Kilpailuviranomainen väittää päinvastoin, että tiettyjen tekijöiden yleisyys (sopimuksen pitkä kesto, tarjouksen kohteena olevat pienet määrät, harvat aktiiviset tarjoajat) jättää vain vähän tilaa kestäväälle kilpailulle. Se katsoo näin ollen esitetyn kysymyksen kannalta, että kyseessä olisi riittämätön kilpailu.
- (46) Komissio ottaa analyysissään huomioon useita tekijöitä. Komissio ei yhdy BMK-ministeriön näkemykseen, jonka mukaan tarjouskilpailun järjestäminen sinänsä riittäisi osoittamaan, että toimintaan kohdistuu suoraa kilpailua. Ei-kaupallisia linja-autoliikennepalveluja koskevan tarjouskilpailun järjestäminen on ennakkoodellytys kilpailulle markkinoilla, mutta komissio katsoo, että huomioon on otettava myös muita tekijöitä.
- (47) Markkinaosuudet ovat tärkeä näkökohta, mutta koska ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen markkinoilla järjestetään tarjouskilpailuja tai tehdään sopimuksia ilman tarjouskilpailua, huomioon olisi otettava myös tarjoajien lukumäärä ja eri markkinatoimijoiden onnistumisaste.

### 3.3.1 Markkinaosuudet, tarjoajien lukumäärä ja onnistumisaste

- (48) Kaikki markkinaosuuksia koskevat laskelmat ja kilpailutettujen sopimusten osuuksiin liittyvät havainnot perustuvat pyynnön esittäjän toimittamiin tietoihin <sup>(16)</sup>.

#### 3.3.1.1 Ostösterreich (itäinen Itävalta – Wien, Niederösterreich ja Burgenland)

- (49) Vuodesta 2021 alkaen ei-kaupalliset linja-autoliikennepalvelut tarjoavat alueella [100–110] miljoonaa säännöllisen liikenteen matkakilometriä vuodessa. Jos jätetään huomiotta suora hankinta sisäisiltä liikenteenharjoittajilta (Wiener Linien ja Wiener Neustadt [noin 20 miljoonaa matkakilometriä]), merkitykselliset markkinat ovat [80–90] miljoonaa matkakilometriä vuodessa. Suurimmat hankintaviranomaiset ovat Verkehrsverbund Ostregion GmbH (VOR) ([65–70] miljoonaa matkakilometriä) ja Wiener Linien ([15–20] miljoonaa matkakilometriä).
- (50) Marraskuusta 2021 alkaen pyynnön esittäjän markkinaosuus itäisessä Itävallassa on [35–45] prosenttia (se oli [45–55] prosenttia vuonna 2013, jolloin avoimet tarjouskilpailut aloitettiin). Sen pääkilpailijoilla on seuraavat markkinaosuudet: Dr. Richard ([25–30] prosenttia), Gschwindl ([10–15] prosenttia), Blaguss ([5–10] prosenttia), N-Bus ([5–10] prosenttia), Zuklin ([0–5] prosenttia) ja Retter ([0–5] prosenttia).
- (51) Itäisessä Itävallassa voimassa olevista sopimuksista 92 prosenttia (miljoonaa matkakilometriä) on ollut tarjouskilpailujen kohteena kesäkuusta 2021.
- (52) Vuodesta 2018 lähtien alueella on toteutettu 14 hankintamenettelyä, joissa on jätetty 75 tarjousta, ja menettelyä kohti on ollut keskimäärin 5,4 tarjoajaa. Pynnön esittäjän lisäksi sen suurin kilpailija, Dr. Richard, on osallistunut 12 tarjouskilpailuun, ja sen onnistumisaste on [...] prosenttia. Pynnön esittäjän onnistumisaste on [...] prosenttia. Suurimman osan tarjouskilpailuista voitti Postbus tai Dr. Richard.

#### 3.3.1.2 Oberösterreich (Ylä-Itävalta)

- (53) Ei-kaupalliset linja-autoliikennepalvelut tarjoavat alueella [35–45] miljoonaa säännöllisen liikenteen matkakilometriä. Jos jätetään huomiotta suora hankinta sisäisiltä liikenteenharjoittajilta (Linz ja Steyr [noin 5 miljoonaa matkakilometriä]), merkitykselliset markkinat ovat [30–40] miljoonaa matkakilometriä vuodessa vuonna 2021. Suurin hankintaviranomainen on Oberösterreichische Verkehrsverbund-Org. GmbH Nfg. & Co KG (OÖVV) ([30–35] miljoonaa matkakilometriä). Kaupunkiliikenteen linja-autopalvelut Welsissä kilpailuttaa EWW ([1–2] miljoonaa matkakilometriä).

<sup>(15)</sup> BMK-ministeriön vastaus, 2.12.2020.

<sup>(16)</sup> Komission laskelmat perustuvat kilpailuviranomaisen lausunnon liitteeseen 3.

- (54) Vuonna 2021 alkaen pyynnön esittäjän markkinaosuus Ylä-Itävallassa on [40–50] prosenttia (se oli [45–55] prosenttia vuonna 2020 ja [60–70] prosenttia vuonna 2013, jolloin avoimet tarjouskilpailut aloitettiin). Ylä-Itävallan tarjouskilpailut on suunniteltu niin, että ne suosivat pieniä eriä, minkä ansiosta pienet yritykset ovat voittaneet viisi hiljattain järjestetyistä kymmenestä tarjouskilpailusta. Postbusin suurimmat kilpailijat Ylä-Itävallassa ovat Sabtours ([15–20] prosenttia markkinoista), Welser ([10–15] prosenttia), Stern&Hafferl ([5–10] prosenttia), Dr. Richard ([5–10] prosenttia) ja Leitner ([5–10] prosenttia).
- (55) Ylä-Itävallassa voimassa olevista sopimuksista 100 prosenttia (miljoonaa matkakilometriä) on ollut tarjouskilpailujen kohteena vuodesta 2021. Alueviranomaisten mukaan vuodesta 2011 lähtien on järjestetty 21 hankintamennettelyä, jotka on jaettu 90 erään, ja erää kohti on ollut keskimäärin 5,2 tarjoajaa. Näistä 90 erästä Postbus voitti [...] ([...] prosenttia).

### 3.3.2 Kilpailuvaikutusten arviointia koskeva päätelmä

- (56) Pynnön esittäjällä on melko suuri mutta vähenevä osuus ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen sopimuksista pyynnön kohteena olevilla alueilla. Sen markkinaosuus on supistunut vuodesta 2013 lähes [...] prosenttia itäisessä Itävallassa ja noin [...] prosenttia Ylä-Itävallassa.
- (57) Tarjouskilpailujen osuus on erittäin suuri molemmilla alueilla, ja kilpailujen sopimusten osuudet ovat 92 ja 100 prosenttia.
- (58) Tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien määrä on suurempi kuin keskimäärin unionin julkisiin hankintoihin osallistuvien tarjoajien määrä: 5,4 itäisessä Itävallassa ja 5,2 Ylä-Itävallassa. Vaikka onkin totta, että pyynnön esittäjä tekee yleensä tarjouksen lähes kaikissa tarjouskilpailumenettelyissä sijainnista riippumatta, siihen kohdistuu kilpailua muiden toimijoiden taholta. Erityisesti Dr. Richard on hyvin aktiivinen monilla alueilla, mutta muut toimijat tekevät säännöllisesti tarjouksia alueilla, joilla ne jo toimivat.
- (59) Ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen sopimukset Itävallassa ovat yleensä pitkiä, noin 6–10 vuotta pyynnön esittäjän mukaan<sup>(17)</sup>. Tämä ominaisuus on tyypillistä markkinoilla, koska liikennepalveluista vastaavat alueviranomaiset pyrkivät välttämään usein järjestettäviä monimutkaisia tarjouskilpailuja. Tämä saattaa haitata kilpailua<sup>(18)</sup>, mutta sitä tasapainottaa se, että liikennepalveluista vastaavien alueviranomaisten tarjouskilpailut ovat enimmäkseen pieniä eriä, usein alle 1 miljoona matkakilometriä. Viimeksi mainittu on tärkeä tekijä, joka edistää markkinoille pääsyä ja viime kädessä kilpailua molemmilla alueilla<sup>(19)</sup>.
- (60) Kilpailuviranomainen väittää päinvastoin, että tiettyjen tekijöiden yleisyys (esim. sopimuksen pitkä kesto, tarjouksen kohteena olevat pienet määrät, harvat aktiiviset tarjoajat) jättää vain vähän tilaa kestäväälle kilpailulle. Se katsoo näin ollen esitetyn kysymyksen kannalta, että kyseessä olisi riittämätön kilpailu. On kuitenkin tärkeää huomata, että kilpailuviranomaisen päätelmissä tarkasteltiin kilpailutilannetta koko Itävallassa ja että kilpailuviranomainen totesi erittäin suuria eroja alueellisten kuljetusalan järjestöjen (Verkehrsverbände) välillä. Kilpailuviranomaisen lausunnossa mainitut tekijät ovat selvästi merkittävämpiä muiden Itävallan alueiden osalta kuin pyynnön soveltamisalaan kuuluvilla alueilla. Esimerkiksi tarjouskilpailujen osuus Kärntenissä oli vain 30 prosenttia ja Tiroolissa 32 prosenttia vuonna 2020 (verrattuna 92 prosenttiin VOR:n toimivaltaan kuuluvalla alueella ja 100 prosenttiin OÖVV:n toimivaltaan kuuluvalla alueella). Tarjoajien keskimääräinen lukumäärä oli vain 2,3 Vorarlbergissä, kun se pyynnön kohteena olevilla kahdella alueella oli yli viisi. Pynnön esittäjän markkinaosuus Salzburgissa oli [70–80] prosenttia mutta alle 50 prosenttia molemmilla pyynnön kohteena olevilla alueilla.
- (61) Edellä tarkasteltujen seikkojen perusteella komissio päätelee, että ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen tarjontaan VOR:n ja OÖVV:n toimivaltaan kuuluvilla liikennealueilla kohdistuu suoraa kilpailua direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

<sup>(17)</sup> Pyyntö, s. 28.

<sup>(18)</sup> Ks. asetuksen (EY) N:o 1370/2007 johdanto-osan 15 kappale.

<sup>(19)</sup> Tiedonanto ”Julkiset hankinnat toimiviksi Euroopassa ja Euroopan hyväksi” (COM(2017) 572), jossa komissio toteaa, että ensimmäinen toimenpide, jolla helpotetaan pk-yritysten pääsyä julkisten hankintojen markkinoille, on sopimusten jakaminen eriin.



## 4. PÄATELMÄ

- (62) Tätä päätöstä sovellettaessa olisi johdanto-osan 43–55 kappaleessa luetellut markkina-analyysin havainnot katsottava osoitukseksi siitä, että ei-kaupallisiin linja-autoliikennepalveluihin kahdella Itävallan liikennealueella, jotka kuuluvat VOR:n ja OÖVV:n toimivaltaan, kohdistuu kilpailua direktiivin 2014/25/EU 34 artiklassa tarkoitettulla tavalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan unionin kilpailulainsäädännön soveltamista. Näin ollen olisi vahvistettava, että direktiiviä 2014/25/EU ei pitäisi soveltaa hankintasopimuksiin, jotka tehdään tämän toiminnan harjoittamiseksi VOR:n ja OÖVV:n toimivaltaan kuuluvilla kahdella liikennealueella.
- (63) Direktiiviä 2014/25/EU sovelletaan edelleen hankintayksiköiden tekemisiin hankintasopimuksiin, joiden tarkoituksena on mahdollistaa ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen tarjoaminen muilla liikennealueilla, jotka eivät kuulu tämän päätöksen piiriin.
- (64) Tämän päätöksen soveltaminen ei rajoita kilpailusääntöjen ja unionin lainsäädännön muiden alojen säännösten soveltamista. Etenkään vaatimukset ja menetelmät, joilla arvioidaan direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan mukaisesti, onko toiminta suoraan kilpailun kohteena, eivät ole välttämättä samat, joita käytetään tehtäessä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan tai neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 <sup>(20)</sup> mukainen arviointi. Unionin yleinen tuomioistuin on vahvistanut tämän <sup>(21)</sup>,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

*Ainoa artikla*

Direktiiviä 2014/25/EU ei sovelleta hankintayksiköiden tekemisiin hankintasopimuksiin, joiden tarkoituksena on mahdollistaa ei-kaupallisten linja-autoliikennepalvelujen tarjoaminen Verkehrsverbund Ost-Regionin ja Oberösterreich Verkehrsverbundin toimivaltaan kuuluvilla alueilla.

Tämä päätös on osoitettu Itävallan tasavallalle.

Tehty Brysselissä 10 päivänä maaliskuuta 2022.

*Komission puolesta*  
Thierry BRETON  
*Komission jäsen*

<sup>(20)</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta ("EY:n sulautuma-asetus") (EUVL L 24, 29.1.2004, s. 1).

<sup>(21)</sup> Tuomio asiassa T-463/14, Österreichische Post AG v. komissio, annettu 27.4.2016, EU:T:2016:243, 28 kohta. Ks. myös direktiivin 2014/25/EU johdanto-osan 44 kappale.