A BIZOTTSÁG (EU) 2022/418 VÉGREHAJTÁSI HATÁROZATA

(2022. március 10.)

a 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 34. cikkének az osztrák régiókban a Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) és az Oberösterreich Verkehrsverbund (OÖVV) regionális közlekedési hatóság illetékességi körébe tartozó, nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatásokra való alkalmazhatóságáról

(az értesítés a C(2022) 1352. számú dokumentummal történt)

(EGT-vonatkozású szöveg)

(Csak a német nyelvű szöveg hiteles)

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre,

tekintettel a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvre ([1]) és különösen a 35. cikkének (3) bekezdésére,

a közbeszerzési tanácsadó bizottsággal folytatott konzultációt követően,

mivel:

1. TÉNYÁLLÁS

1.1. A kérelem

(1) 2020. október 2-án Ausztria Állandó Képviselete az Österreichische Postbus AG (a továbbiakban: Postbus vagy kérelmező) nevében a 2014/25/EU irányelv 35. cikkének (1) bekezdése alapján kérelmet (a továbbiakban: kérelem) nyújtott be a Bizottsághoz. A kérelem megfelel az (EU) 2016/1804 bizottsági végrehajtási határozat ([2]) 1. cikkének (1) bekezdésében és I. mellékletében meghatározott formai követelményeknek.

(2) A kérelmező az ÖBB csoporthoz (Osztrák Szövetségi Vasút) tartozik. A kérelmező részvényeinek 100 %-a az ÖBB-Personenverkehr AG tulajdonában van, amely maga is az ÖBB-Holding AG 100 %-os tulajdonú leányvállalata. Az ÖBB-Holding AG valamennyi részvénye az Osztrák Köztársaság tulajdonában van. A kérelmező az autóbuszos személyszállítási ágazatban folytat tevékenységet.

(3) A kérelmező a 2014/25/EU irányelv 4. cikkének (2) bekezdése szerinti közszolgáltató ajánlatkérő, és lakossági szolgáltatást nyújtó hálózatok üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységet folytat az autóbuszos szállítás terén, az irányelv 11. cikke értelmében.

(4) A menetrend szerinti autóbuszos szolgáltatások időszakos és nyilvánosan hozzáférhető személyszállítási szolgáltatások, amelyeket a személyszállítást végzők bizonyos közlekedési útvonalakon díjazás ellenében nyújtanak, lehetővé téve az utasok számára, hogy előre meghatározott állomásokon fel-, illetve leszálljanak. Ha a közigazgatási szervek pénzügyi ellentételezést nyújtanak egy vállalkozásnak e szolgáltatások nyújtásáért, azokat nem ellenszolgáltatás fejében végzett szolgáltatásoknak nevezik.

([1]) HL L 94., 2014.3.28., 243. o.

([2]) A Bizottság (EU) 2016/1804 végrehajtási határozata (2016. október 10.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről szóló 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 34. és 35. cikke alkalmazásának részletes szabályairól (HL L 275., 2016.10.12., 39. o.).

(5) A nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos szolgáltatások tekintetében kétféle szerződés ítélhető oda. Az első típus a közszolgáltatási szerződéseknek az illetékes közlekedési hatóságok általi odaítélése a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásokra alkalmazandó 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet ([3]) rendelkezéseivel összhangban. A második típus az ilyen közszolgáltatási szerződés teljesítésére kijelölt szolgáltató által odaítélt olyan szerződések, mint például a takarítócéggel az autóbuszok takarítására vagy az autóbuszokat a szolgáltató általi használatra biztosító társasággal kötött szerződések.

(6) A kérelem csak a második típusba tartozó, azaz olyan szerződések odaítélésével kapcsolatos, amelyek célja a nem ellenszolgáltatás fejében végzett, menetrend szerinti autóbuszos szállítási szolgáltatások nyújtása Ausztriában, amely a 2014/25/EU irányelv 11. cikkével összhangban a hálózatok üzemeltetésével kapcsolatos tevékenység. A kérelem nem terjed ki az olyan, nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések odaítélésére, amelyeket közvetlenül ítélnek oda belső szolgáltatóknak. Nem terjed ki arra sem, hogy egy regionális közlekedési hatóság (Verkehrsverbund) egy autóbusz-üzemeltetőnek ítéljen oda autóbusz-közlekedési szolgáltatások nyújtására irányuló szerződést, mivel az ilyen eset az 1370/2007/EK rendelet hatálya alá tartozik.

(7) A kérelemhez eredetileg nem csatolták a Bundeswettbewerbsbehörde (Osztrák Nemzeti Versenyhatóság) indokolással ellátott álláspontját. A 2014/25/EU irányelv IV. melléklete 1. bekezdésének b) pontja értelmében, mivel a szabad piacra jutást nem lehet feltételezni az adott irányelv 34. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján, a Bizottságnak 130 munkanapon belül végrehajtási határozatban kell rendelkeznie a kérelemről. Az eredeti határidőt a 2014/25/EU irányelv IV. mellékletének 2. pontja szerint felfüggesztették. A Bizottságnak 2022. február 28-ig végrehajtási határozatot kell elfogadnia.

(8) A Bizottság 2020. november 11-én további tájékoztatást kért az osztrák hatóságoktól. Az osztrák hatóságok 2020. december 2-án, 2021. február 23-án és 2021. március 23-án nyújtottak be információkat. A 2021. március 23-i beadvány tartalmazta a Nemzeti Versenyhatóság álláspontját, amely azt elemzi, hogy az említett cikk (2) és (3) bekezdésével összhangban a 2014/25/EU irányelv 34. cikkének (1) bekezdése alkalmazandó-e az érintett tevékenységekre.

(9) 2021. október 19-én a kérelmező a mentesség iránti kérelem földrajzi hatályát Ausztria területének két részére korlátozta, egyrészt Bécsre, Alsó-Ausztriára és Burgenlandra (a Verkehrsverbund Ost-Region [VOR] regionális közlekedési hatóság illetékességi körében), másrészt Felső-Ausztriára (az Oberösterreich Verkehrsverbund [OÖVV] regionális közlekedési hatóság illetékességi körében). A kérelmező 2021. október 21-én és november 8-án további információkat nyújtott be.

2. **JOGI KERET**

(10) A 2014/25/EU irányelv az utazóközönség számára vasúton, automatikus rendszerekkel, villamossal, trolibusszal, busszal vagy drótkötélpályán való szállítás terén szolgáltatást nyújtó hálózatok biztosításával vagy üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységek gyakorlása vonatkozó szerződések odaítélése vonatkozik, az adott irányelv 34. cikke értelmében mentességet élvező tevékenységek kivételével.

(11) A 2014/25/EU irányelv 34. cikke előírja, hogy az irányelvben említett bármely tevékenység folytatására irányuló szerződések nem tartoznak az irányelv hatálya alá, ha abban a tagállamban, ahol a szerződést teljesítik, a tevékenység közvetlen módon ki van téve a versenynek olyan piacokon, amelyekre a belépés nem korlátozott.

(12) A versenynek való közvetlen kitettséget objektív szempontok alapján kell értékelni, figyelembe véve az érintett ágazat egyedi jellemzőit ([4]). Az alkalmazandó rövid határidők és a Bizottság rendelkezésére álló információk felhasználásának szükségessége azonban korlátozzák ezt az értékelést. Ezek az információk vagy már rendelkezésre álló forrásokból vagy a 2014/25/EU irányelv 35. cikke szerinti kérelemmel összefüggésben szerzett információkból származnak, és nem egészíthetők ki időigényesebb módszerekkel, ideértve különösen az érintett gazdasági szereplők nyilvános vizsgálatait ([5]).

([3]) Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 315., 2007.12.3., 1. o.).

([4]) A 2014/25/EU irányelv (44) preambulumbekezdése.

([5]) *Uo.*

(13) A versenynek való közvetlen kitettséget több mutató alapján kell értékelni, amelyek közül önmagában egyik sem feltétlenül döntő. A jelen határozat által érintett piac tekintetében figyelembe veendő kritérium a piaci részesedés – olyan más tényezők mellett, mint például a belépési korlátok vagy az intermodális verseny megléte.

3. **ÉRTÉKELÉS**

(14) E határozat célja annak megállapítása, hogy a kérelemmel érintett szolgáltatások ki vannak-e téve olyan mértékű versenynek (olyan piacokon, amelyekre a belépés a 2014/25/EU irányelv 34. cikke értelmében nem korlátozott), amely biztosítja, hogy a 2014/25/EU irányelvben meghatározott részletes beszerzési szabályok jelentette fegyelem hiányában is átlátható, megkülönböztetéstől mentes módon történjen az érintett tevékenységek folytatására irányuló beszerzés, olyan kritériumok alapján, amelyek lehetővé teszik a beszerzők számára az általánosságban gazdaságilag legelőnyösebb megoldás azonosítását.

(15) Ez a határozat a 2021. novemberi jogi és ténybeli helyzeten, továbbá a kérelmező és az osztrák hatóságok, köztük az osztrák Szövetségi Éghajlat-Politikai, Környezetvédelmi, Energiaügyi, Mobilitási, Innovációs és Technológiai Minisztérium (BMK), a Nemzeti Versenyhatóság és a regionális közlekedési hatóságok által benyújtott információkon, valamint a nyilvánosan hozzáférhető információkon alapul.

3.1. **Korlátlan piacra jutás**

(16) A piacra jutás akkor minősül korlátlannak, ha az érintett tagállam végrehajtotta és alkalmazza az adott ágazatot vagy annak egy részét megnyitó, megfelelő uniós jogszabályokat. Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete a vasúti és közúti közforgalmú személyszállításra vonatkozik. Az említett rendelet 5. cikkének (1) bekezdése értelmében az autóbusszal végzett közforgalmú személyszállításra vonatkozó közszolgáltatási szerződéseket szolgáltatási koncessziós szerződések formájában az 1370/2007/EK rendeletben ([6]) megállapított szabályokkal összhangban kell odaítélni. Ezek a rendelet 4. cikkében meghatározott szabályok magukban foglalják többek között azon közszolgáltatási kötelezettségek egyértelmű meghatározását, amelyeknek a közszolgáltatónak meg kell felelnie, az érintett földrajzi területeket, illetve a szerződés időtartamát. Az 1370/2007/EK rendelet azonban nem szerepel a 2014/25/EU irányelv III. mellékletében. Következésképpen a kérelmezőnek bizonyítania kell, hogy a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos szolgáltatások esetében a piacra jutás *de facto* és *de jure* szabad.

(17) Az autóbusszal történő közforgalmú személyszállításra vonatkozó egyéb közszolgáltatási szerződéseket, amelyek nem szolgáltatási koncesszió formáját öltik, a (többek között a) 2014/25/EU irányelvet átültető közbeszerzési szabályokkal összhangban kell odaítélni.

(18) A vonatkozó nemzeti jogszabály a menetrend szerinti buszszolgáltatásokról szóló törvény (Bundesgesetz über die linienmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen [Kraftfahrliniengesetz – KflG]) ([7]), valamint a helyi és regionális közforgalmú személyszállításról szóló törvény (Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetz [Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 – ÖPNRV-G 1999]) ([8]).

(19) A KflG az időszakos és nyilvánosan hozzáférhető személyszállítási szolgáltatásokra vonatkozik, amelyeket a személyszállítást végzők bizonyos közlekedési útvonalakon díjazás ellenében nyújtanak, lehetővé téve az utasok számára, hogy előre meghatározott állomásokon fel-, illetve leszálljanak. A KflG szerinti koncessziókat, amelyek az 1370/2007/EK rendelet hatálya alá tartoznak, meghatározott útvonalakra ítélik oda. Ha a közigazgatási szervek a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséért pénzügyi ellentételezést nyújtanak, az ilyen szállítási szolgáltatások nem ellenszolgáltatás fejében végzett szállítási szolgáltatások.

([6]) Az 1370/2007/EK rendelet 5. cikkének (1) bekezdése szerint: „A közszolgáltatási szerződéseket az e rendeletben megállapított szabályokkal összhangban kell odaítélni. Az autóbusszal vagy villamossal végzett személyszállítási közszolgáltatás tekintetében azonban a 2004/17/EK vagy 2004/18/EK irányelvben meghatározott szolgáltatási vagy közszolgáltatási szerződéseket az ezen irányelvekben meghatározott eljárásokkal összhangban kell odaítélni, amennyiben az ilyen szerződések nem az ezen irányelvekben meghatározott szolgáltatási koncessziós szerződések formájában készültek.”

([7]) Osztrák Szövetségi Közlöny (BGBl.) I., 203/1999. szám.

([8]) Osztrák Szövetségi Közlöny (BGBl.) I., 204/1999. szám.

(20) Az ÖPNRV-G szabályozza a helyi és regionális (vasúti és autóbuszos) közforgalmú személyszállítás működésének szervezeti és pénzügyi vonatkozásait, valamint a közlekedési szövetségek felépítését és felelősségi körét.

(21) Ami a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos szolgáltatások esetében a *de jure* szabad piacra jutást illeti, mind a KflG, mind az ÖPNRV-G megállapítja, hogy az ajánlatkérőnek a 2014/25/EU irányelvet átültető közbeszerzési szabályokkal és az 1370/2007/EK rendelettel összhangban kell kiválasztania a közlekedési társaságot.

(22) A kérelmező tevékenységére az 1370/2007/EK rendelet és az osztrák jogszabályok alkalmazandók. Bár az 1370/2007/EK rendelet nem szerepel a 2014/25/EU irányelv III. mellékletében, olyan szabályozási keretet biztosít, amely eseti alapon alkalmas a megfelelő verseny biztosítására. Az 1370/2007/EK rendelet 5. cikkének (3) bekezdése a közszolgáltatási szerződések versenytárgyalási eljárás alapján történő odaítélését írja elő, kivéve a nagyon különleges eseteket (az átlagos éves érték 1 000 000 EUR-nál alacsonyabb, évente 300 000 kilométernél kevesebb személyszállítási közszolgáltatás nyújtása, vagy a szolgáltatások zavarának [azonnali] kockázata). Ennek eredményeként a jelen ügyben a buszjáratok üzemeltetésére vonatkozó szerződések odaítélésekor verseny folyik, mivel ezeket a szerződéseket a kérelem tárgyát képező két régióban nyílt pályázatok alapján ítélik oda, az 1370/2007/EK rendeletnek megfelelően.

(23) A fentiekre tekintettel a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a *de jure* szabad piacra jutás feltételei teljesülnek.

(24) Ami a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos szállítási szolgáltatások esetében a *de facto* szabad piacra jutást illeti, a Bizottság megjegyzi, hogy az elmúlt években új piaci szereplők léptek be a piacra. Például 2016 és 2020 között három, Ausztriától eltérő tagállambeli vállalkozás lépett sikeresen piacra a kérelem tárgyát képező két régióban.

(25) A kérelmező szerint az 1370/2007/EK rendelet elfogadásának eredményeként a két regionális ajánlatkérő az elmúlt években egyre gyakrabban alkalmazott versenytárgyalási eljárást a szerződéses autóbuszos szolgáltatások odaítélése során. Az 1370/2007/EK rendelet megállapította, hogy a vasúti és közúti szállítási közszolgáltatási szerződések odaítélésének 2019. december 3-tól meg kell felelnie az 5. cikkben megállapított elveknek, szigorúan korlátozva ezzel a közvetlen odaítéléseket. 2021 júniusára a versenytárgyalási eljárások aránya a VOR illetékességi körébe tartozó régióban 92 %, az OÖVV illetékességi körébe tartozó régióban pedig 100 % volt.

(26) Álláspontjában a BMK és a Nemzeti Versenyhatóság elismeri, hogy a szóban forgó piacra jutás *de jure* és *de facto* szabad.

(27) E határozat alkalmazásában a Bizottság megállapítja, hogy a VOR és az OÖVV illetékességi körébe tartozó régiók területén a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások esetében a piacra jutást a 2014/25/EU irányelv 34. cikke értelmében *de jure* és *de facto* szabadnak kell tekinteni.

3.2. **A verseny értékelése**

3.2.1. *Az érintett termékpiac meghatározása*

3.2.2. *A termékpiac meghatározása*

(28) Ausztriában az autóbuszos személyszállítási szolgáltatások a következőket foglalják magukban: menetrend szerinti autóbuszos személyszállítási szolgáltatások, amelyek a KflG hatálya alá tartoznak, valamint nem menetrend szerinti autóbuszos személyszállítási szolgáltatások a nem menetrend szerinti autóbuszos szolgáltatásokról szóló törvénynek (Gelegenheitsverkehrs-Gesetz [GelverkG]) megfelelően.

(29) Az ÖPNRV-G, valamint az 1073/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet ([9]) különbséget tesz az ellenszolgáltatás fejében végzett és a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások között. Az ÖPNRV-G 3. szakaszának (2) bekezdése szerint a személyszállítási szolgáltatások csak akkor minősülnek ellenszolgáltatás fejében végzett személyszállítási szolgáltatásnak, ha a közigazgatási szervek nem nyújtanak ellentételezést. Amennyiben a közigazgatási szervek pénzügyi ellentételezést nyújtanak, a személyszállítási szolgáltatások nem ellenszolgáltatás fejében végzett szolgáltatásoknak minősülnek.

(30) A nem ellenszolgáltatás fejében végzett személyszállítási szolgáltatások vásárlásakor, illetve a meglévő üzemeltetési menetrend módosításakor az ajánlatkérőnek a vonatkozó közbeszerzési jog és az 1370/2007/EK rendelet rendelkezéseinek megfelelően kell kiválasztania a közlekedési társaságot. A nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások általában kötelező közbeszerzési eljárás tárgyát képezik. Az 1370/2007/EK rendelet 2019. december 7-i hatálybalépését követően Ausztriában egyre több nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatást ítéltek oda versenytárgyalási eljárás keretében. A Bizottság összefonódási gyakorlata ([10]) megerősíti azt a nézetet, hogy az ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások és a nem ellenszolgáltatás fejében végzett közforgalmú autóbuszos személyszállítási szolgáltatások a verseny eltérő jellege miatt eltérő termékpiacokat jelentenek.

(31) Ami a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások piacát illeti, a közforgalmú autóbuszos személyszállítási szolgáltatók közötti verseny a szerződésekre való ajánlattétel szintjén valósul meg, nevezetesen a közforgalmú autóbuszos személyszállítási szolgáltatások nyújtására vonatkozó szerződések odaítélése során, és nem pedig később, az ár, a kapacitás, a gyakoriság vagy más szolgáltatási jellemzők tekintetében a piacon. Az ellenszolgáltatás fejében végzett személyszállítási szolgáltatásokhoz képest a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatók általában nagyon csekély mértékben befolyásolják a verseny olyan alapvető dimenzióit, mint a járatgyakoriság, a viteldíjak vagy az utasok kényelme, mivel ezeket a jellemzőket a szolgáltatás nyújtására irányuló szerződést odaítélő hatóság határozza meg. A nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítást nyújtó szolgáltatók kötelesek szolgáltatásaikat az ajánlatkérővel kötött szerződésnek megfelelően nyújtani, és nem tudják szolgáltatásaikat az utasok igényeihez igazítani, ahogyan azt az ellenszolgáltatás fejében végzett szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók általában tennék.

(32) A kérelmező azzal érvelt, hogy a belső szolgáltatók által nyújtott, nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások az alábbi okok miatt külön érintett piacot képezhetnek a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások piacán:

– a belső szolgáltatók által nyújtott személyszállítási szolgáltatásokra nem vonatkozik kötelező közbeszerzési eljárás, amennyiben teljesülnek a vonatkozó jogszabályokban (az 1370/2007/EK rendelet 5. cikkének (2) bekezdésében, a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv ([11]) 10. cikkében, illetve a 2014/25/EU irányelv 28. vagy 29. cikkében) meghatározott követelmények,

– mindaddig, amíg az 1370/2007/EK rendelet követelményei teljesülnek, a tulajdonos akkor is kompenzálhatja a belső szolgáltató költségeit, ha ezek a költségek magasabbak, mint a konkurens vállalkozásoknál felmerült költségek,

– a „gyártásról vagy vételről” szóló döntés nem alapulhat kizárólag a belső szolgáltatónak a versenytárgyalás várható eredményéhez viszonyított költségein. Az önkormányzati fuvarozók gyakran rendelkeznek olyan munkavállalókkal, akik különleges védelmet élveznek az elbocsátással szemben, és akkor is viselniük kellene a bérköltségeiket, ha sikertelen ajánlatot tesznek kollektív közlekedési szerződésre,

– Ausztriában még nem fordult elő, hogy ajánlatokat kértek volna a korábban belső szolgáltatók által üzemeltetett személyszállítási szolgáltatásokra. A belső szolgáltatók is alvállalkozói szerződésekre vonatkozó közbeszerzési eljárásokat bonyolítanak le. Ilyen esetekben a nyertes ajánlattevő lesz a belső szolgáltató alvállalkozója. Például a Wiener Linien GmbH & Co KG belső szolgáltató az autóbuszos személyszállítási szolgáltatásainak mintegy 44 %-át alvállalkozóknak ítéli oda.

(33) A BMK megerősítette ([12]) a kérelmezőnek az érintett termékpiac kiterjedésével kapcsolatos álláspontját.

(34) A Bizottság elfogadja, hogy a belső szolgáltatók külön piachoz tartoznak.

([9]) Az Európai Parlament és a Tanács 1073/2009/EK rendelete (2009. október 21.) az autóbusszal végzett személyszállítás nemzetközi piacához való hozzáférés közös szabályairól és az 561/2006/EK rendelet módosításáról (HL L 300., 2009.11.14., 88. o.).

([10]) 2010. augusztus 11-i határozat, DB/Arriva, COMP/M.5855, 20. és azt követő pontok; 2013. április 30-i határozat, Deutsche Bahn/Veolia, COMP/M.6818, 19. pont; valamint 2013. április 30-i határozat, Deutsche Bahn/Veolia, COMP/M.6818, 25. és azt követő pontok.

([11]) Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 65. o.).

([12]) A BMK 2020. december 2-i válasza.

(35) E határozat értékelésének alkalmazásában és a versenyjog alkalmazásának sérelme nélkül a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az érintett termékpiac az ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások piaca, ahol a piacon verseny folyik.

3.2.3. *A földrajzi piac meghatározása*

(36) A kérelmező azt állítja, hogy az autóbuszos személyszállítási szolgáltatásokra vonatkozó szabályozási keret, valamint az osztrák szövetségi közbeszerzési törvény Ausztria egész területén következetesen alkalmazandó. Ezen túlmenően az ajánlattevőknek az ajánlat benyújtásához további szabályoknak is meg kell felelniük, például a munkajogra vagy a kollektív szerződésekre vonatkozó szabályoknak, amelyek Ausztria egész területén egységesen alkalmazandók (a menetrend szerinti autóbuszos személyszállítási szolgáltatások összköltségének mintegy 50 %-át a személyi költségek teszik ki). Ezzel szemben a kérelmező rámutat a régiók közötti jelentős különbségekre, amelyek az autóbuszos személyszállításért felelős regionális közlekedési szövetségek létezéséből fakadnak.

(37) A BMK kijelentette, hogy a regionális szinten megfigyelt különbségek nem indokolják a regionális piac meghatározását.

(38) Álláspontjában a Nemzeti Versenyhatóság kifejti, hogy az autóbuszos közforgalmú személyszállítási szolgáltatásokra vonatkozó ajánlatokat hét regionális közlekedési szövetség írja ki, amelyek együttesen Ausztria teljes területét lefedik. A belső szolgáltatók alvállalkozói szerződéseket írnak ki, például Bécs nagyvárosi térségében. Minden közlekedési szövetség csak a saját területén ír ki pályázatot szolgáltatásokra. A Nemzeti Versenyhatóság arra a következtetésre jutott, hogy a tisztán regionális vagy helyi, nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások nem párhuzamos pályáztatása és a szerződéskötés, valamint az a tény, hogy a szerződésekkel kapcsolatos döntéseket hét regionálisan aktív közlekedési szövetség hozza meg, amelyek mindegyike a saját érdekeit követi, az egységes nemzeti piac ellen szól.

(39) Összefonódási gyakorlatában a Bizottság az autóbuszos személyszállítási szolgáltatások érintett földrajzi piacát úgy határozta meg, mint az a piac, ahol ugyanaz a szabályozási keret vonatkozik valamennyi közforgalmú személyszállítási hatóságra ([13]).

(40) A Bizottság megállapítja, hogy a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos szolgáltatások megszervezése az illetékes regionális hatóságok (Verkehrsverbünde) feladata. E hatóságok feladata a pályázatok kidolgozása az alkalmazandó nemzeti jogszabályokban (KflG, GelverkG, ÖPNRV-G és a BVergG 2018 közbeszerzési törvény) meghatározott keretfeltételek mellett.

(41) A kérelem tárgyát képező mindkét régióban az illetékes regionális közlekedési hatóság és a belső szolgáltatók bruttó szerződéseket ([14]) írnak ki, és a fő ajánlattevők azonosak.

(42) A fentiekre tekintettel, az e határozat szerinti értékelés céljából és a versenyjog alkalmazásának sérelme nélkül a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az érintett földrajzi piac egyrészt a VOR, másrészt az OÖVV illetékességi körébe tartozó régió.

3.3. **Piacelemzés**

(43) Ausztriában a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatásokra vonatkozó meglévő szerződéseket versenypályázatok vagy közvetlen odaítélés útján ítélték oda. Az ilyen szerződések túlnyomó többségének odaítélésére közbeszerzési eljárást követően került sor. Az 1370/2007/EK rendelet 2019 decemberéig tartó átmeneti időszakot állapított meg a hatálya alá tartozó szerződések odaítélésére. A kérelmező azt állítja, hogy a két régión belüli csökkenő piaci részesedése, valamint a két régióban a közbeszerzési szerződések magas aránya, az ajánlatok magas száma és a szolgáltatóváltás magas aránya azt mutatja, hogy e piacok közvetlenül ki vannak téve a versenynek.

([13]) 2010. augusztus 11-i határozat, DB/Arriva, COMP/M.5855, 27. pont.

([14]) 2013. április 30-i határozat, Deutsche Bahn/Veolia, COMP/M.6818, 14. pont: „Bruttó szerződések esetében az üzemeltető a teljes működési költségre tesz ajánlatot, és valamennyi bevétel a hatósághoz kerül, nettó szerződések esetén az üzemeltető minden bevételt megkap, és csak a viteldíjbevétel és a kívánt nyereség eléréséhez szükséges összeg közötti különbségre tesz ajánlatot."

(44) A BMK szerint ([15]), amennyiben versenytárgyalási eljárásra kerül sor, ki kell zárni a 2014/25/EU irányelv hatálya alól a pályázati eljárás tárgyát képező szolgáltatásokat nyújtó gazdasági szereplők beszerzéseit (például autóbuszjáratok üzemeltetését vagy adott nem ellenszolgáltatás fejében végzett személyszállítási szolgáltatás alvállalkozásba adását), mivel ezek az üzemeltetők az adott közbeszerzési eljárás alapján kétségtelenül versenynek vannak kitéve.

(45) A Nemzeti Versenyhatóság ezzel szemben azzal érvel, hogy bizonyos tényezők (a szerződések hosszú időtartama, kis mennyiségre vonatkozó ajánlatkérés, kevés aktív ajánlattevő) általában kevés teret engednek a fenntartható versenynek. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szempontjából tehát úgy véli, hogy az érvelés súlya a verseny elégtelenségére utal.

(46) Elemzésében a Bizottság több tényezőt is figyelembe vesz. A Bizottság nem osztja a BMK azon véleményét, hogy a versenyeztetés önmagában elegendő a versenynek való közvetlen kitettség bizonyításához. Míg a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatásokra vonatkozó versenytárgyalási eljárás a piaci verseny előfeltétele, a Bizottság úgy véli, hogy más tényezőket is figyelembe kell venni.

(47) A piaci részesedés fontos szempont, de tekintettel arra, hogy a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások piaca pályázatok vagy közvetlen odaítélés tárgyát képezi, az ajánlattevők számát és a különböző piaci szereplők sikerességi arányát is figyelembe kell venni.

3.3.1. *Piaci részesedések, az ajánlattevők száma és sikerességi arány*

(48) A piaci részesedésekre vonatkozó valamennyi számítás és a pályázati eljárás tárgyát képező szerződések arányára vonatkozó adatok a kérelmező által benyújtott információkon alapulnak ([16]).

3.3.1.1. Kelet-Ausztria (Bécs, Alsó-Ausztria és Burgenland)

(49) 2021-től a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos szolgáltatások évente [100–110] millió menetrend szerinti kilométert (mszkm) jelentenek ebben a régióban. A belső szolgáltatóknak nyújtott közvetlen odaítélések nélkül (Wiener Linien és Wiener Neustadt [körülbelül 20 millió mszkm]) az érintett piac évi [80–90] millió mszkm-t képvisel. A fő ajánlatkérő szerv a Verkehrsverbund Ostregion GmbH (VOR) ([65–70] millió mszkm) és a Wiener Linien ([15–20] millió mszkm).

(50) 2021 novemberétől a kérelmező piaci részesedése Kelet-Ausztriában [35–45] % volt (2013-ban, amikor a nyílt pályázatok elkezdődtek, [45–55] % volt). Fő versenytársai a következő piaci részesedéssel rendelkeznek: Dr. Richard ([25–30 %]), Gschwindl ([10–15] %), Blaguss ([5–10] %), N-Bus ([5–10] %), Zuklin ([0–5] %) és Retter ([0–5] %).

(51) Kelet-Ausztriában 2021 júniusától a meglévő szerződések 92 %-át (millió menetrend szerinti km-ben) pályáztatták meg.

(52) 2018 óta 14 közbeszerzési eljárásra került sor a régióban, 75 ajánlatot nyújtottak be, így eljárásonként átlagosan 5,4 ajánlattevő tett ajánlatot. A kérelmezőn kívül a fő versenytársa, Dr. Richard 12 pályázati eljárásban vett részt, […] %-os sikerességi aránnyal. A kérelmező sikerességi aránya […] %. A közbeszerzési eljárások többségében a Postbus vagy Dr. Richard nyerte a kiírást.

3.3.1.2. Felső-Ausztria

(53) Ebben a régióban a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos szolgáltatások [35–45] millió menetrend szerinti km-t jelentenek. A belső szolgáltatóknak nyújtott közvetlen odaítélések nélkül (Linz és Steyr [körülbelül 5 millió] mszkm) az érintett piac évi [30–40] millió mszkm-t képvisel 2021-ben. A fő ajánlatkérő az Oberösterreichische Verkehrsverbund-Org. GmbH Nfg. & Co KG (OÖVV) ([30–35] millió mszkm). A welsi városi autóbuszos személyszállítási szolgáltatásokat az EWW ([1–2] millió mszkm) pályáztatja.

([15]) A BMK 2020. december 2-i válasza.

([16]) A Bizottság számítása a Nemzeti Versenyhatóság álláspontjának 3. melléklete alapján.

(54) 2021-ben a kérelmező piaci részesedése Felső-Ausztriában [40–50] % volt (2013-ban, amikor a nyílt pályázatok elkezdődtek [60–70] %, majd 2020-ban [45–55] % volt). A kis részeket előnyben részesítő felső-ausztriai pályázatok kialakítása miatt a kisvállalkozások a közelmúltban szervezett tíz pályázat közül ötöt nyertek el. A Postbus felső-ausztriai fő versenytársai összességében a Sabtours (a piac [10–15] %-a), a Welser ([10–15] %), a Stern & Hafferl ([5–10] %), a Dr. Richard ([5–10] %) és a Leitner ([10–15] %).

(55) Felső-Ausztriában 2021-től a meglévő szerződések 100 %-át (millió menetrend szerinti km-ben) pályáztatták meg. A regionális hatóság szerint 2011 óta 21 közbeszerzési eljárásra került sor, 90 részre osztva, részenként átlagosan 5,2 ajánlattevővel. 90 részből a Postbus […] részt nyert meg ([…]%).

3.3.2. *A versenyértékelésre vonatkozó következtetés*

(56) A kérelmező a kérelem tárgyát képező régiókban meglehetősen magas, de csökkenő arányú részesedéssel rendelkezik a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatási szerződések terén. 2013 óta Kelet-Ausztriában közel […] %-kal, Felső-Ausztriában pedig mintegy […] %-kal csökkent a piaci részesedése.

(57) A versenytárgyalási eljárások aránya mindkét régióban nagyon magas, ami azt jelenti, hogy a szerződések 92 %-át, illetve 100 %-át ítélték oda pályáztatás útján.

(58) Az egy versenytárgyalásos pályázatra jutó ajánlattevők száma magasabb – Kelet-Ausztriában 5,4, Felső-Ausztriában pedig 5,2 –, mint a közbeszerzési szerződések esetében az uniós ajánlattevők átlagos száma. Bár igaz, hogy a kérelmező a helyszíntől függetlenül rendszerint szinte valamennyi közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújt be, a többi gazdasági szereplő továbbra is versenyben áll. Különösen Dr. Richard nagyon aktív mindkét régióban, míg más szereplők rendszeresen pályáznak abban a régióban, ahol már aktívak.

(59) A nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatásokra vonatkozó szerződések Ausztriában általában hosszú távra, a kérelmező szerint mintegy 6–10 évre szólnak ([17]). Ez a sajátosság a piac szerves részét képezi, mivel a regionális közlekedési hatóságok igyekeznek elkerülni a gyakori, összetett pályázatokat. Bár ez hátrányosan érintheti a versenyt ([18]), ellensúlyozza az a tény, hogy az illetékes regionális közlekedési hatóságok ajánlatai többnyire kis részekre, gyakran 1 millió mszkm-nél kevesebb menetrend szerinti kilométerre vonatkoznak. Ez utóbbi olyan fontos elem, amely mindkét régióban kedvez a piacra lépésnek és végső soron a versenynek ([19]).

(60) A Nemzeti Versenyhatóság ezzel szemben azzal érvel, hogy bizonyos tényezők – például a szerződések hosszú időtartama, kis mennyiségre vonatkozó ajánlatkérés, kevés aktív ajánlattevő – általában kevés teret engednek a fenntartható versenynek. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szempontjából tehát úgy véli, hogy az érvelés súlya a verseny elégtelenségére utal. Fontos azonban megjegyezni, hogy a Nemzeti Versenyhivatal következtetése figyelembe vette az egész ausztriai versenyhelyzetet, és hogy a Nemzeti Versenyhivatal nagyon jelentős különbségeket ismert el a regionális közlekedési szövetségek (Verkehrsverbünde) között. A Nemzeti Versenyhatóság álláspontjában említett tényezők lényegesen fontosabbak más osztrák régiók esetében, mint azokban, amelyekre a kérelem vonatkozik. 2020-ban a versenypályázatok aránya Karintiában például mindössze 30 %, Tirolban pedig 32 % volt (szemben a VOR illetékességi körébe tartozó régióban megfigyelhető 92 %-kal, illetve az OÖVV illetékességi körébe tartozó régióban megfigyelhető 100 %-kal). Az ajánlattevők átlagos száma Vorarlbergben csak 2,3 volt, szemben a kérelem tárgyát képező két régióra jellemző több mint öttel. Míg a kérelmező piaci részesedése Salzburgban [70–80] % volt, a kérelem tárgyát képező mindkét régióban 50 % alatt volt.

(61) A fent megvizsgált tényezőkre tekintettel a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások a VOR és az OÖVV illetékességi körébe tartozó közlekedési régiókban a 2014/25/EU irányelv 34. cikkének (1) bekezdése értelmében közvetlenül ki vannak téve a versenynek.

([17]) Kérelem, 28. o.

([18]) Lásd az 1370/2007/EK rendelet (15) preambulumbekezdését.

([19]) A COM(2017) 572 „Közbeszerzés Európában és Európa szolgálatában” című közlemény, amelyben a Bizottság azzal érvel, hogy a kkv-k közbeszerzési piacokhoz való hozzáférésének javítására irányuló első intézkedés a szerződések részekre bontása.

4. **KÖVETKEZTETÉS**

(62) E határozat alkalmazásában és az uniós versenyjog alkalmazásának sérelme nélkül úgy kell tekinteni, hogy a piacelemzés (43)–(55) preambulumbekezdésben ismertetett megállapításai azt jelzik, hogy a VOR és az OÖVV illetékességi körébe tartozó két osztrák közlekedési régióban nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások tekintetében verseny áll fenn a 2014/25/EU irányelv 34. cikke értelmében. Következésképpen meg kell állapítani, hogy a 2014/25/EU irányelv nem alkalmazandó azokra a szerződésekre, amelyek célja, hogy a VOR és az OÖVV illetékességi körébe tartozó két közlekedési régióban lehetővé tegyék az említett tevékenység folytatását.

(63) A 2014/25/EU irányelvet továbbra is alkalmazni kell a közszolgáltató ajánlatkérők által odaítélt olyan szerződésekre, amelyek célja a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások nyújtásának lehetővé tétele az e határozat hatályán kívül eső egyéb közlekedési régiók területén.

(64) Ez a határozat nem érinti a versenyszabályok és az uniós jog más területeinek alkalmazását. Mindenekelőtt a versenynek való közvetlen kitettségnek a 2014/25/EU irányelv 34. cikke szerinti értékelésénél használt kritériumok és módszerek nem szükségképpen azonosak azokkal, amelyeket az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. vagy 102. cikke, illetve a 139/2004/EK tanácsi rendelet ([20]) alapján végzett értékeléskor kell alkalmazni, ahogy azt a Törvényszék megerősítette ([21]),

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

Egyetlen cikk

A 2014/25/EU irányelv nem alkalmazandó a közszolgáltató ajánlatkérők által odaítélt olyan szerződésekre, amelyek célja a Verkehrsverbund Ost-Region és az Oberösterreich Verkehrsverbund illetékességi körébe tartozó régióban a nem ellenszolgáltatás fejében végzett autóbuszos személyszállítási szolgáltatások nyújtásának lehetővé tétele.

Ennek határozatnak az Osztrák Köztársaság a címzettje.

Kelt Brüsszelben, 2022. március 10-én.

a Bizottság részéről
Thierry BRETON
a Bizottság tagja

([20]) A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete) (HL L 24., 2004.1.29., 1. o.).

([21]) A Törvényszék 2016. április 27-i ítélete, *Österreichische Post AG kontra Bizottság*, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, 28. pont. Lásd még a 2014/25/EU irányelv (44) preambulumbekezdését.