III

(Muut säädökset)

EUROOPAN TALOUSALUE

EFTAN VALVONTAVIRANOMAISEN DELEGOITU PÄÄTÖS

N:o 42/19/KOL,

annettu 17 päivänä kesäkuuta 2019,

Norjassa tuotettujen julkisten linja-autoliikennepalvelujen jättämisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU soveltamisen ulkopuolelle [2019/…]

EFTAN VALVONTAVIRANOMAINEN, joka

ottaa huomioon ETA-sopimuksen liitteessä XVI olevassa 4 kohdassa tarkoitetun säädöksen yleishyödyllisiä palveluja koskevien hankintasopimusten tekomenettelyistä (vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26 päivänä helmikuuta 2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU ([1]), jäljempänä 'direktiivi') ja erityisesti sen 34 ja 35 artiklan,

ottaa huomioon valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen, jäljempänä 'valvonta- ja tuomioistuinsopimus', ja erityisesti sen pöytäkirjassa 1 olevan 1 ja 3 artiklan,

on kuullut julkisia hankintoja käsittelevää EFTAn komiteaa,

sekä katsoo seuraavaa:

1. **TOSISEIKAT**

(1) EFTAn valvontaviranomainen, jäljempänä 'valvontaviranomainen', vastaanotti ilmoitusta edeltävän yhteydenpitovaiheen jälkeen 27 päivänä marraskuuta 2018 direktiivin 2014/25/EU 35 artiklan 1 kohdan mukaisen pyynnön ([2]), jäljempänä 'pyyntö', Nettbuss AS:ltä, nykyään Vy Buss AS, jäljempänä 'pyynnön esittäjä'.

(2) Pyyntö koskee julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista Norjassa. Pyyntö ei koske joukkoliikenteen hallintatoimia, joita suorittavat käytännössä joukkoliikenneviranomaiset. ([3])

(3) Pyynnön esittäjä on direktiivissä tarkoitettu julkinen yritys, sillä Norjan liikenne- ja viestintäministeriö omistaa välillisesti 100 prosenttia sen merkitystä pääomasta omistamansa NSB AS:n, nykyään Vygruppen AS (kuljetuskonserni, johon pyynnön esittäjä kuuluu), kautta. ([4])

(4) Pyynnön esittäjä harjoittaa yhtä direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa ja on sen vuoksi direktiivissä tarkoitettu hankintayksikkö.

([1]) EUVL L 94, 28.3.2014, s. 243. Sisällytetty ETA-sopimukseen ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 97/2016 (EUVL L 300, 16.11.2017, s. 49, ja ETA-täydennysosa N:o 73, 16.11.2017, s. 53).

([2]) Asiakirja nro 1040381.

([3]) Kyseessä oleva pyyntö ei sen vuoksi koskisi esimerkiksi kunnan linja-autoliikenteen harjoittajan kanssa tekemää sopimusta linja-autoliikennepalvelujen tuottamisesta. Sitä vastoin esimerkiksi linja-autojen siivoamista koskeva sopimus, jonka kyseinen liikenteenharjoittaja tekee siivousyrityksen kanssa, tai sopimus yrityksen kanssa, joka toimittaa liikenteenharjoittajan käyttöön linja-autoja, kuuluisi pyynnön soveltamisalaan. Euroopan unionin tuomioistuin on selventänyt tätä eroa asian C-388/17, Konkurrensverket v. SJ AB, ECLI:EU:C:2019:161, jäljempänä 'asia SJ', 53 kohdassa (ks. myös 31 kohta jäljempänä). Valvontaviranomainen käyttää tässä päätöksessä käsitettä "toiminta" direktiivissä 2014/25/EU säädetyllä tavalla.

([4]) Pyynnön sivu 3.

(5) Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 12 päivänä elokuuta 2016 annetun Norjan asetuksen nro 975 ([5]) 2-9 §:n mukaan hankintayksiköt voivat esittää pyyntöjä direktiivin 35 artiklan nojalla.

(6) Pyyntöön liittyi Norjan kilpailuviranomaisen 29 päivänä kesäkuuta 2018 antama yksityiskohtainen ja perusteltu lausunto, jossa todettiin, että pyynnön esittäjä on suoraan kilpailun kohteena tarjotessaan julkisia linja-autoliikennepalveluja ja että pääsyä julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamisesta tehtäviin sopimuksiin liittyville markkinoille Norjassa ei ole rajoitettu. ([6])

(7) Valvontaviranomainen ilmoitti Norjalle pyynnön vastaanottamisesta 30 päivänä marraskuuta 2018. ([7])

(8) Direktiivin 2014/25/EU liitteessä IV olevan 1 kohdan mukaisesti valvontaviranomaisen on annettava päätös pyynnöstä 130 työpäivän kuluessa eli viimeistään 18 päivänä kesäkuuta 2019. ([8])

(9) Valvontaviranomainen pyysi 23 päivänä huhtikuuta 2019 annetun delegoidun päätöksen N:o 037/19/KOL ([9]) mukaisesti julkisia hankintoja käsittelevää EFTAn komiteaa antamaan lausuntonsa EFTA-valtioiden pysyvän komitean päätöksen N:o 3/2012/PK 2 artiklassa esitettyä neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen. ([10])

(10) Julkisia hankintoja käsittelevä EFTAn komitea antoi kirjallista menettelyä noudattaen 22 päivänä toukokuuta 2019 valvontaviranomaisen päätösluonnoksesta yksimielisesti myönteisen lausunnon. ([11])

2. **OIKEUDELLINEN KEHYS**

(11) Direktiiviä sovelletaan muun muassa sopimusten tekemiseen sellaisten verkkojen käyttöön antamisesta tai niiden toiminnasta, joiden tarkoituksena on tarjota yleisölle kuljetuspalveluja linja-autoilla. ([12])

(12) Direktiivin 11 artiklan toisen kohdan mukaan kuljetuspalvelujen verkosta katsotaan olevan kyse, kun palvelua tarjotaan valtion toimivaltaisen viranomaisen asettamin edellytyksin, jotka voivat koskea liikennöitäviä linjoja, käytettävissä olevaa kuljetuskapasiteettia tai vuorotiheyttä.

(13) Unionin tuomioistuin, joka tulkitsi asiassa SJ ([13]) direktiivin 2004/17/EY ([14]) 5 artiklan 1 kohtaa (jonka sanamuoto on [englanniksi] sama kuin direktiivin 11 artiklan) rautatieverkon yhteydessä, totesi seuraavaa: *"…on katsottava, että 'verkon hyödyntämistä' koskeva toiminta viittaa rautatieverkon käyttöoikeuden käyttämiseen kuljetuspalveluiden tarjoamiseksi, kun taas 'verkon saataville saattamista' koskeva toiminta viittaa verkon hallinnointiin"* ([15]). Tuomioistuin päätteli, että *"direktiivin 2004/17 5 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että rautatieyrityksen harjoittama toiminta kuljetuspalvelujen tarjoamiseksi yleisölle käyttäen rautatieverkon käyttöoikeutta on kyseisessä direktiivissä tarkoitettua 'verkon hyödyntämistä'"*. ([16]) "Julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottaminen" Norjassa vastaa linja-autoilla tapahtuvien kuljetuspalvelujen alalla asiassa SJ tarkoitettua rautatieyrityksen harjoittamaa toimintaa rautateitse tapahtuvien kuljetuspalvelujen alalla. Kyse on sen vuoksi toiminnasta, johon direktiiviä sovelletaan.

([5]) Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften): https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-975

([6]) Asiakirja nro 1040380.

([7]) Asiakirja nro 935075.

([8]) Määräaikoihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavista säännöistä 3 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1182/71 (EYVL L 124, 8.6.1971, s. 1) mukaan tähän määräaikaan ei lueta yleisiä vapaapäiviä. Ks. yleiset vapaapäivät vuonna 2018 ja vuonna 2019: ETA:n EFTA-valtiot ja ETA:n toimielimet (EUVL C 429, 14.12.2017, s. 25, ja ETA-täydennysosa N:o 81, 14.12.2017, s. 1, sekä EUVL C 422, 22.11.2018, s. 7, ja ETA-täydennysosa N:o 77, 22.11.2018, s. 1).

([9]) Asiakirja nro 1056012.

([10]) Yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, 16 päivänä helmikuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011 4 artiklan, sellaisena kuin se on mukautettuna, mukaisesti.

([11]) Ks. kirjallisen menettelyn tulosta koskeva asiakirja nro 1070910.

([12]) Direktiivin 11 artikla.

([13]) Mainittu edellä alaviitteessä 3.

([14]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 1). Sisällytetty ETA-sopimukseen ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 68/2006 (EUVL L 245, 7.9.2006, s. 22, ja ETA-täydennysosa N:o 44, 7.9.2006, s. 18).

([15]) Asia SJ, tuomion 53 kohta.

([16]) Asia SJ, tuomion 54 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta.

(14) Direktiivin 34 artiklassa säädetään, ettei direktiiviä sovelleta hankintasopimuksiin, jotka tehdään jonkin direktiivissä tarkoitetun toiminnan suorittamiseksi, jos toiminta siinä valtiossa, jossa se toteutetaan, on suoraan kilpailun kohteena markkinoilla, joille pääsyä ei ole rajoitettu. Sitä, onko jokin toiminta suoraan kilpailun kohteena, arvioidaan puolueettomin perustein ottaen huomioon kyseisen alan erityispiirteet.

(15) Direktiivin 35 artiklassa säädetään menettelystä, jolla päätetään 34 artiklassa säädetyn vapautuksen soveltamisesta. Mukautettuna siinä säädetään, että valtio tai, jos kyseisen valtion lainsäädännössä niin säädetään, hankintayksikkö voi esittää valvontaviranomaiselle sen seikan vahvistamista koskevan pyynnön, että direktiiviä ei sovelleta kyseisen toiminnan suorittamista koskevien hankintasopimusten tekemiseen tai suunnittelukilpailujen järjestämiseen. Valvontaviranomaisen on päätettävä, onko toiminta suoraan kilpailun kohteena markkinoilla, joille pääsyä ei ole rajoitettu (34 artiklassa säädetyillä perusteilla arvioituna).

(16) Tämä päätös ei rajoita kilpailusääntöjen ([17]) eikä ETA:n lainsäädännön muiden alojen säännösten soveltamista. Erityisesti perusteet ja menetelmät, joiden avulla arvioidaan toimintaan suoraan kohdistuvaa kilpailua direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan mukaisesti, eivät välttämättä ole samanlaisia kuin perusteet ja menetelmät, joita käytetään tehtäessä ETA-sopimuksen 53 tai 54 artiklan tai neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004, sellaisena kuin se on mukautettuna ETA-sopimukseen, mukainen arviointi. ([18])

(17) Tämän päätöksen tavoitteena on selvittää, kohdistuuko pyynnön kohteena olevaan toimintaan kilpailua (markkinoilla, joille pääsyä ei ole rajoitettu direktiivin 34 artiklassa tarkoitetulla tavalla) siinä määrin, että hankinnat kyseisen toiminnan harjoittamiseksi toteutetaan varmasti – myös ilman direktiivissä säädettyjä tiukkoja yksityiskohtaisia hankintasääntöjä – avoimella ja syrjimättömällä tavalla sellaisin perustein, joilla hankkijat voivat löytää kokonaistaloudellisesti edullisimman ratkaisun.

3. **ARVIOINTI**

3.1 **Vapaa pääsy markkinoille**

(18) Toiminta, josta tässä tapauksessa on kyse, on julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottaminen. Toiminta suoritetaan joukkoliikenneviranomaisten kanssa tehtyjen sopimusten perusteella. Norjassa on erityyppisiä linja-autoliikennepalveluja (ks. 41 kohta jäljempänä), ja kyseisellä toiminnalla tarkoitetaan kansallisella tasolla aikataulunmukaisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista.

(19) Julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamisesta ei ole sellaista ETA:n lainsäädäntöä, jonka perusteella markkinoille pääsyn voitaisiin olettaa olevan vapaata direktiivin 34 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Sen vuoksi on tarpeen tehdä joukkoliikenneviranomaisten sääntelykehykseen ja käytäntöihin perustuva arviointi, jonka tulisi osoittaa, että markkinoille pääsy on tosiasiallisesti ja oikeudellisesti vapaata.

(20) On syytä muistaa, että tämän päätöksen tavoitteena on selvittää, kohdistuuko pyynnön kohteena olevaan toimintaan kilpailua (markkinoilla, joille pääsyä ei ole rajoitettu direktiivin 34 artiklassa tarkoitetulla tavalla) siinä määrin, että hankinnat kyseisen toiminnan harjoittamiseksi toteutetaan varmasti – myös ilman direktiivissä säädettyjä tiukkoja yksityiskohtaisia hankintasääntöjä – avoimella ja syrjimättömällä tavalla sellaisin perustein, joilla hankkijat voivat löytää kokonaistaloudellisesti edullisimman ratkaisun. Näitä tarkoituksia varten tehtävässä arvioinnissa ei tarkastella, onko jokainen yksittäinen julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskeva sopimus tehty täysin ETA:n lainsäädännön mukaisesti, vaan tarkasteltavana on pikemminkin se, rajoittavatko joukkoliikenneviranomaisten sääntelykehys ja/tai käytännöt markkinoille pääsyä tosiasiallisesti tai oikeudellisesti.

([17]) Direktiivin 34 artiklan 1 kohta. Ks. myös direktiivin johdanto-osan 44 kappale.
([18]) Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 27.4.2016, Österreichische Post AG v. komissio, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, 28 kohta.

(21) Valvontaviranomainen panee merkille julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottajien markkinoille pääsyä koskevien mahdollisten oikeudellisten rajoitusten osalta, että käytössä on lupavaatimuksia ja että palvelut tuotetaan sopimuksen perusteella. Pyynnön esittäjä katsoi kuitenkin pyynnössään, että lupavaatimuksia ei voi pitää markkinoille pääsyn rajoituksena. ([19]) Lupiin ei liity myöskään mitään erityis- tai yksinoikeuksia. ([20]) Pyynnön esittäjä totesi myös, että tarjouskilpailut ovat rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23 päivänä lokakuuta 2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007 ([21]), jäljempänä 'asetus (EY) N:o 1370/2007', sekä direktiivin mukaisia, minkä vuoksi ne eivät rajoita markkinoille pääsyä tosiasiallisesti tai oikeudellisesti. ([22])

(22) Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että ennakkolupajärjestelmällä ei voida oikeuttaa sellaista kansallisten viranomaisten harkintavaltaan perustuvaa toimintaa, joka on omiaan poistamaan ETA:n lainsäädännön säännösten tehokkaan vaikutuksen ([23]). Jotta ennakkolupajärjestelmä voisi olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan palvelujen tarjoamista koskevasta perusvapaudesta, sen on perustuttava objektiivisiin kriteereihin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa; kansallisten viranomaisten harkintavallan käytölle on näin luotu kehys, jotta harkintavaltaa ei käytettäisi mielivaltaisesti. ([24]).

(23) Aikataulunmukaisia linja-autoliikennepalveluja säännellään Norjassa ammattimaisesta moottoriajoneuvoliikenteestä ja alusliikenteestä 21 päivänä kesäkuuta 2002 annetulla lailla nro 45 ([25]), jäljempänä 'ammattiliikennelaki', ja kyseisen lain nojalla annetulla ammattiliikenneasetuksella ([26]).

(24) Ammattiliikennelain 4 §:n mukaan yritysten, jotka aikovat tuottaa julkisia linja-autoliikennepalveluja, on hankittava Norjan tiehallintoviranomaisen (Statens vegvesen) myöntämä yleinen lupa (transportløyve). ([27]) Ammattiliikennelain sanamuoto antaa ymmärtää, että tiehallintoviranomainen voi käyttää harkintaa asiassa, koska laissa käytetään sanaa "voi" (må). Tätä sanaa käytetään kuitenkin yleisesti Norjan lainsäädännössä, vaikka harkintavaltaa olisi käytännössä vain vähän tai ei ollenkaan. Lain esitöistä käy ilmi, että lupajärjestelmä on tarjottujen palvelujen laadunvalvontaan tarkoitettu väline. ([28]) Ammattiliikenneasetuksen 4 §:ssä selvennetään, että lupa voidaan myöntää vaatimukset täyttävälle hakijalle, jollei sen myöntämistä vastaan ole erityisiä syitä. Lisäksi Norjan kilpailuviranomainen on todennut, että lupa myönnetään jokaiselle, joka täyttää objektiiviset edellytykset. ([29]) Valvontaviranomainen ei ole saanut tietoja, jotka olisivat ristiriidassa edellä esitettyjen havaintojen kanssa.

(25) Aikataulunmukaisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamiseen tarvitaan lisäksi yleensä asianomaisten maakuntien myöntämä ammattiliikennelain 6 §:n 1 momentin mukainen lupa. ([30]) Lupavaatimus ei koske hallintoyhtiöitä. Jos joukkoliikenneviranomainen on hallintoyhtiö, joka on vastuussa yleisölle, ja liikenteenharjoittaja toimii sen alihankkijana, lupaa ei tarvita, sillä hallintoyhtiön saama vapautus koskee myös liikenteenharjoittajaa. ([31])

(26) Ammattiliikennelain 8 §:ssä säädetään, että sellaisia liikennepalveluja koskevia lupia, joihin liittyy korvauksia tai yksinoikeus, myönnetään tarjouskilpailun perusteella, jos ammattiliikennelaissa, julkisia hankintoja koskevassa laissa tai jommankumman lain nojalla annetuissa asiaankuuluvissa asetuksissa niin säädetään. Jos tarvitaan 6 §:n mukainen lupa, se myönnetään sopimuksen saajalle. ([32])

([19]) Ks. esimerkiksi pyynnön sivu 40.
([20]) Pyynnön sivu 11.
([21]) EUVL L 315, 3.12.2007, s. 1. Sisällytetty ETA-sopimukseen ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 85/2008 (EUVL L 280, 23.10.2008, s. 20, ja ETA-täydennysosa N:o 64, 23.10.2008, s. 13).
([22]) Pyynnön sivu 30.
([23]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuom io 12.7.2001, Smits v. Stichting Ziekenfonds VGZ ja Peerbooms v. Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, 90 kohta; tuom io 13.5.2003, Müller-Fauré v. Onderlinge Waarborgmaatschappij OZ Zorgverzekeringen UA ja van Riet v. Onderlinge Waarborgmaatschappij ZAO Zorgverzekeringen, C-385/99, ECLI:EU:C:2003:270, 84 kohta; tuom io 16.5.2006, Watts v. Bedford Primary Care Trust ja Secretary of State for Health, C-372/04, ECLI:EU:C:2006:325, 115 kohta; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-372/04, Watts v. Bedford Primary Care Trust ja Secretary of State for Health, ECLI:EU:C:2005:784, 70 kohta.
([24]) ([24])Yhteisöjen tuomioistuimen tuom io 20.2.2001, Analir ym. v. Administración General del Estado, C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107, 38 kohta; tuom io 16.5.2006, Watts v. Bedford Primary Care Trust ja Secretary of State for Health, C-372/04, ECLI:EU:C:2006:325, 116 kohta.
([25]) Yrkestransportloven.
([26]) Maaliskuun 26 päivänä 2003 annettu ammattiliikenneasetus nro 401 (yrkestransportforskriften).
([27]) Ammattiliikennelain 4 § ja ammattiliikenneasetuksen 3 §.
([28]) Ot.prp. nr. 74 (2001–2002), 2 luku.
([29]) Direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytyksiä koskevan Norjan kilpailuviranomaisen lausunnon sivu 4.
([30]) Ammattiliikennelain 6 § ja ammattiliikenneasetuksen 3 §.
([31]) Ammattiliikennelain 6 §:n 2 momentti.
([32]) Direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytyksiä koskevan Norjan kilpailuviranomaisen lausunnon sivu 4.

(27) Direktiivin soveltamisalaan kuuluvia julkisia linja-autoliikennepalveluja tuotetaan käytännössä joukkoliikenneviranomaisten kanssa tehtyjen sopimusten nojalla. Kyseisiin sopimuksiin sovelletaan julkisia hankintoja koskevia ETA:n sääntöjä, erityisesti seuraavia säädöksiä: ([33])

a. asetus (EY) N:o 1370/2007;

b. direktiivi 2014/25/EU; ja/tai

c. direktiivi 2014/24/EU ([34]).

(28) Direktiivit 2014/24/EU ja 2014/25/EU tulivat voimaan ETA-alueella 1 päivänä tammikuuta 2017. Ennen sitä sovellettiin direktiivejä 2004/17/EY ja 2004/18/EY ([35]).

(29) Kaikissa kolmessa voimassa olevassa säädöksessä edellytetään yleensä avointa ja syrjimätöntä tarjouskilpailua harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta. Aikataulunmukaisia julkisia linja-autoliikennepalveluja koskevat sopimukset on näin ollen tehtävä ja luvat myönnettävä tarjouskilpailumenettelyä noudattaen, jollei niihin sovelleta vapautusta asiaankuuluvan ETA:n säädöksen nojalla tai jollei sopimus alita kyseisen säädöksen soveltamiseen liittyviä kynnysarvoja. Sama päti aiempien direktiivien mukaan.

(30) Pyynnön mukaan joukkoliikenneviranomaiset ovat yhä useammin käyttäneet tarjouskilpailua hankkiessaan linja-autoliikennepalveluja ostopalveluna. Kun vuonna 2010 vain 43 prosenttia ostopalveluna toteutetuista säännöllisistä linja-autoliikennepalveluista hankittiin tarjouskilpailun perusteella, vuonna 2018 niiden osuus oli kasvanut yli 98 prosenttiin, ja se kasvaa lähes 100 prosenttiin 3 päivään joulukuuta 2019 mennessä. ([36]) Pyynnön esittäjä totesi lisäksi, että tarjouskilpailua koskevia poikkeuksia käytetään harvoin. Yksikään joukkoliikenneviranomainen ei tarjoa itse julkisia linja-autoliikennepalveluja asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen mukaisesti, ja mahdollisuutta tehdä asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 4 kohdassa säädetyt kynnysarvot alittavia sopimuksia ilman tarjouskilpailua käytetään hyvin vähän.

(31) Valvontaviranomainen vertaili pyynnön esittäjän vuoden 2018 tilanteesta antamia tietoja valvontaviranomaisen Norjan hallitukselta 9 päivänä marraskuuta 2018 saamiin tietoihin ([37]) tarkastellessaan yleisesti julkisen palvelun velvoitteisiin liittyviä sopimuksia asetuksen (EY) N:o 1370/2007 perusteella. ([38]) Kyseinen arviointi vahvisti laajasti pyynnön esittäjän antamien tietojen paikkansapitävyyden. Norjan hallitus antoi tarkempia tietoja yhteensä 27:stä ilman tarjouskilpailua tehdystä sopimuksesta, joista 13 oli määrä korvata jo tarjouskilpailun kohteena olleilla sopimuksilla vuoden 2019 aikana. Ilman tarjouskilpailua tehtyjen sopimusten vuosittaiseksi kokonaisarvoksi määritettiin noin 275 miljoonaa Norjan kruunua, joka on vain murto-osa julkisen palvelun velvoitteisiin liittyvien sopimusten kokonaisarvosta (vuonna 2017 arviolta 11,6 miljardia Norjan kruunua) julkisen tieliikenteen alalla Norjassa. Lisäksi 10 päivän elokuuta 2019 jälkeen odotetaan jäävän voimaan vain sellaisia ilman tarjouskilpailua tehtyjä sopimuksia, jotka täyttävät asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 4 kohdassa säädetyt edellytykset (sopimuksia voidaan tehdä ilman tarjouskilpailua, jos tietty arvo tai kilometrimäärä alittuu).

(32) Tarkasteltaessa säännöksiä, joita sovelletaan julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskevien sopimusten tekemiseen ja lupien myöntämiseen Norjassa, voidaan todeta, että nykytilanteessa tällaisia sopimuksia tehdään ja lupia myönnetään syrjimättömällä tavalla. Lupien myöntämismenettelyt ja sopimusten tekomenettelyt sekä asiaankuuluvat perusteet ovat samanlaisia kaikille markkinatoimijoille, minkä vuoksi niitä ei voi pitää tässä päätöksessä tarkoitettuna markkinoille pääsyn rajoituksena.

(33) Myös Norjan kilpailuviranomainen on vahvistanut vapaan pääsyn tämän toiminnan osalta. ([39])

([33]) Sovellettava säädös riippuu muun muassa tehtävän sopimuksen luonteesta sekä siitä, täyttyvätkö direktiivin 2014/25/EU 11 artiklassa säädetyt verkon käyttöön antamista tai sen toimintaa koskevat edellytykset. Pyynnön esittäjä on todennut, että joukkoliikenneviranomaiset noudattavat yleensä direktiiviä 2014/25/EU tehdessään julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskevia sopimuksia. Eräät joukkoliikenneviranomaiset ovat kuitenkin tehneet sopimuksia direktiivin 2014/24/EU mukaisesti, ja asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 säädetyt tarjouskilpailua koskevat vaatimukset voivat koskea joitakin sopimuksia.

([34]) 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). Sisällytetty ETA-sopimukseen ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 97/2016 (EUVL L 300, 16.11.2017, s. 49, ja ETA-täydennysosa N:o 73, 16.11.2017, s. 53).

([35]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 114). Sisällytetty ETA-sopimukseen ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 68/2006 (EUVL L 245, 7.9.2006, s. 22, ja ETA-täydennysosa N:o 44, 7.9.2006, s. 18).

([36]) Pyynnön sivu 6.

([37]) Asiakirja nro 1037921, 9.11.2018 päivätty Norjan hallituksen kirje.

([38]) Asia nro 74680, julkisen palvelun velvoitteisiin liittyvien sopimusten tarkastelu asetuksen (EY) N:o 1370/2007 perusteella.

([39]) Direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytyksiä koskevan Norjan kilpailuviranomaisen lausunnon sivu 4.

(34) Valvontaviranomainen toteaa, että valtaosa julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskevasta toiminnasta järjestetään julkisten tarjouskilpailujen perusteella ja että kilpailuihin osallistuu riittävä määrä tarjoajia (keskimäärin 3,8 tarjoajaa). ([40]) Tarjouskilpailuihin osallistuminen on mahdollista syrjimättömällä tavalla.

(35) Edellä esitetty huomioon ottaen voidaan direktiivin 2014/25/EU 34 artiklassa säädettyjen edellytysten arvioimiseksi todeta, että markkinoille pääsyn voidaan katsoa olevan julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskevan toiminnan osalta tosiasiallisesti ja oikeudellisesti vapaata, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailulainsäädännön soveltamista, valvontaviranomaisen mahdollisuuksia tutkia yleisten valvontatehtäviensä yhteydessä, noudattaako Norja asetusta (EY) N:o 1370/2007, direktiiviä 2014/24/EU, direktiiviä 2014/25/EU tai mitä tahansa muuta julkisia hankintoja koskevan ETA:n lainsäädännön säännöstä, tai minkään muun ETA:n lainsäädännön alan säännösten soveltamista.

3.2 **Toimintaan suoraan kohdistuva kilpailu**

(36) Vapautuksen toisena edellytyksenä on, että toiminta, jota pyyntö koskee ja joka täyttää vapaata markkinoille pääsyä koskevan edellytyksen tosiasiallisesti ja oikeudellisesti, on suoraan kilpailun kohteena. Toisen edellytyksen täyttymistä arvioidaan määrittelemällä merkitykselliset tuotemarkkinat ja maantieteelliset markkinat ja tekemällä sen pohjalta markkina-analyysi.

(37) Toimintaan suoraan kohdistuvaa kilpailua olisi arvioitava useiden tekijöiden perusteella, joista yksikään ei ole ratkaiseva sellaisenaan. Tässä päätöksessä tarkoitettujen markkinoiden osalta olisi yhtenä perusteena otettava huomioon tärkeimpien toimijoiden markkinaosuudet tarkastelluilla markkinoilla. Koska markkinat ovat luonteeltaan tarjousmarkkinat, huomioon olisi otettava myös muita perusteita, kuten tarjouksentekotavat tai markkinatoimijoiden kyky ja halu jättää tarjouksia nykyisissä ja tulevissa tarjouskilpailumenettelyissä.

(38) Tämän päätöksen tavoitteena on selvittää, kohdistuuko pyynnön kohteena oleviin palveluihin kilpailua (markkinoilla, joille pääsyä ei ole rajoitettu direktiivin 34 artiklassa tarkoitetulla tavalla) siinä määrin, että hankinnat kyseisen toiminnan harjoittamiseksi toteutetaan varmasti – myös ilman direktiivissä säädettyjä tiukkoja yksityiskohtaisia hankintasääntöjä – avoimella ja syrjimättömällä tavalla sellaisin perustein, joilla hankkijat voivat löytää kokonaistaloudellisesti edullisimman ratkaisun.

(39) Tässä yhteydessä on tärkeää muistaa, että kaikkiin markkinatoimijoihin ei sovelleta julkisia hankintoja koskevia sääntöjä kyseisillä markkinoilla. ([41]) Yritykset, joita nämä säännöt eivät koske, voivat sen vuoksi kyseisillä markkinoilla toimiessaan periaatteessa aiheuttaa kilpailupainetta niille markkinatoimijoille, joihin julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan.

(40) Valvontaviranomaisen on määritettävä, onko kyseinen toiminta suoraan kilpailun kohteena. Tätä varten se on tutkinut pyynnön esittäjän toimittamia todisteita sekä Norjan kilpailuviranomaisen toimittamia tietoja. Valvontaviranomainen on arvioinut markkinaosuuksia ja keskittymistasoja ensisijaisesti pyynnön esittäjän ja Norjan kilpailuviranomaisen toimittamien markkinatietojen avulla. Norjan kilpailuviranomainen on käyttänyt pyynnön esittäjän toimittamien tietojen lisäksi muilta Norjassa toimivilta linja-autoyhtiöiltä sekä yhdeksältä joukkoliikenneviranomaiselta saatuja tietoja. ([42])

([40]) Ks. pyynnön sivu 14.
([41]) Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan pyynnön esittäjän lisäksi Unibuss AS:ään. Muut liikenteenharjoittajat, kuten Torghatten ASA, Tide AS, Boreal Bus AS tai Nobina Norge AS, ovat yksityisiä toimijoita, eivätkä ne näytä täyttävän edellytyksiä, joiden perusteella julkisia hankintoja koskevat ETA:n säännöt sitoisivat niitä.
([42]) Direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytyksiä koskevan Norjan kilpailuviranomaisen lausunnon sivu 3.

3.2.1 *Tuotemarkkinoiden määritelmä*

(41) Pyynnön esittäjä määritteli pyynnössään merkitykselliset tuotemarkkinat markkinoiksi, joilla tehdään julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskevia sopimuksia. ([43]) Pyynnön esittäjän näkemyksen mukaan kaupalliset kaukoliikenteen linja-autopalvelut (kuten pikavuorolinja-autoliikenne), kaupalliset lähiliikenteen palvelut (kuten lentoasemien pikavuoroliikenne) ja matkailulinja-autopalvelut eroavat ostopalveluna hankituista julkisista linja-autoliikennepalveluista ([44]). Kaupallisia linja-autoliikennepalveluja ohjaavat vain markkinoiden tarpeet, eivätkä ne saa rahoitusta valtiolta. Kaikki kaupalliset linja-autoliikennepalvelut kilpailevat markkinoilla hinnalla, kapasiteetilla, vuorotiheydellä tai muilla palvelun ominaisuuksilla. Julkisen linja-autoliikenteen harjoittajien välinen kilpailu tapahtuu sitä vastoin tarjouskilpailumenettelyissä eli markkinoilla, joilla tehdään julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskevia sopimuksia, eikä markkinoilla kilpailla jälkeenpäin hinnalla, kapasiteetilla, vuorotiheydellä tai muilla palvelun ominaisuuksilla. Pyynnön esittäjä totesi, että joukkoliikenneviranomaisen kanssa sopimuksen tehneillä linja-autoliikenteen harjoittajilla on vastaavasti hyvin vähän mahdollisuuksia vaikuttaa matkustajia koskeviin kilpailun perusparametreihin, kuten vuorotiheyteen, mukaan lukien aikatauluihin, lippujen hintoihin tai matkustusmukavuuteen, sillä näistä seikoista päättää yleensä sopimuksen tekevä joukkoliikenneviranomainen. ([45]).

(42) Joukkoliikenneviranomaisten erilaiset vaatimukset eivät ole pyynnön esittäjän näkemyksen mukaan riittävän täsmällisiä, jotta julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskeviin sopimuksiin liittyviä tuotemarkkinoita voitaisiin pitää erillisinä. ([46]) Saadakseen kunnallista tai alueellista toimintaa koskevan sopimuksen linja-autoliikenteen harjoittajien on periaatteessa noudatettava samaa sääntelykehystä, ja ne voivat mukauttaa tarjoustaan kyseisen joukkoliikenneviranomaisen vaatimusten mukaan. Suurimpien linja-autoliikenteen harjoittajien tarjouksentekotavoista käy pyynnön esittäjän mukaan ilmi niiden kyky ja halu mukauttaa tarjoustaan eri joukkoliikenneviranomaisten asettamien yksilöllisten vaatimusten mukaan, sillä kyseiset liikenteenharjoittajat kilpailevat yleensä kaikista Norjassa julkisen tarjouskilpailun perusteella tehtävistä sopimuksista, riippumatta niiden välisistä eroista. ([47]).

(43) Norjan kilpailuviranomainen katsoi, että pyynnön esittäjän ehdotus merkityksellisistä tuotemarkkinoista vastasi alan vakiintunutta käytäntöä Norjassa, ja jatkoi arviointiaan pyynnön esittäjän ehdottaman määritelmän pohjalta. ([48])

(44) Komissio on katsonut aiemmissa julkista liikennettä (mukaan lukien linja-autoliikennepalveluja) koskevissa päätöksissään, että julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamisesta tehtävien sopimusten osalta on olemassa erityismarkkinat. ([49]) Lisäksi komissio on katsonut, että käyttöoikeussopimuksiin perustuvissa (ostopalveluna hankittavissa) julkisissa linja-autoliikennepalveluissa ei voitu tehdä eroa kaupunkien välisen liikenteen, kaupunkien sisäisen liikenteen ja kaukoliikenteen ostopalveluna hankittavien palvelujen välillä, koska niihin sovellettiin yleensä samaa sääntelykehystä ja joukkoliikenneviranomaisten vaatimuksissa oli vain muutamia teknisiin eritelmiin liittyviä eroavuuksia. ([50]).

(45) Komission käytäntö vahvistaa myös näkemyksen siitä, että kaupalliset linja-autoliikennepalvelut ja (ostopalveluna hankittavat) julkiset linja-autoliikennepalvelut kuuluvat kilpailun erilaisen luonteen vuoksi eri tuotemarkkinoihin. Julkisen linja-autoliikenteen harjoittajien välinen kilpailu tapahtuu sopimuksia koskevissa tarjouskilpailuissa eli markkinoilla, joilla tehdään julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskevia sopimuksia, eikä markkinoilla kilpailla jälkeenpäin hinnalla, kapasiteetilla, vuorotiheydellä tai muilla palvelun ominaisuuksilla. ([51]) Kaupallisten palvelujen tarjoajiin verrattuna (ostopalveluna hankittavan) julkisen linja-autoliikenteen harjoittajilla on yleensä hyvin vähän mahdollisuuksia vaikuttaa kilpailun perusulottuvuuksiin, kuten vuorotiheyteen, lippujen hintoihin tai matkustusmukavuuteen, sillä näistä seikoista päättävät joukkoliikenneviranomaiset, joiden kanssa palvelun tarjoamista koskeva sopimus tehdään. Linja-autoliikenteen harjoittajat ovat velvollisia tarjoamaan palvelunsa joukkoliikenneviranomaisen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti, eivätkä ne voi mukauttaa palvelujaan matkustajien tarpeiden mukaan, kuten kaupalliset liikenteenharjoittajat tavallisesti tekisivät. ([52]).

([43]) Pyynnön sivu 25.
([44]) Pyynnön sivu 26.
([45]) Ks. edellinen alaviite.
([46]) Ks. edellinen alaviite.
([47]) Ks. edellinen alaviite.
([48]) Direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytyksiä koskevan Norjan kilpailuviranomaisen lausunnon sivu 3.
([49]) Ks. tältä osin seuraavat asiat: COMP/M.1768 – Schoyens / Goldman Sachs / Swebus, 10 ja 14 kohta; COMP/M.5557 – SNCF-P/CDPQ/Keolis/EFFIA, 16–23 kohta; COMP/M.5855 – DB/Arriva, 21 kohta; COMP/M.6794 – Caisse des Depots et Consignations / Veolia Transdev, 19–21 kohta; COMP/M.6818 – DB/Veolia, 19 ja 56 kohta.
([50]) Asia COMP/M.6818 – DB/Veolia, 19–21 kohta; asia COMP/M.5855 – DB/Arriva, 23–24 kohta.
([51]) Asia COMP/M.5557 – SNCF-P/CDPQ/Keolis/EFFIA, 17 kohta; asia COMP/M.6818 – DB/Veolia, 22 ja 58 kohta; asia COMP/M.5855 – DB/Arriva, 22 kohta.
([52]) Asia COMP/M.6818 – DB/Veolia, 23 kohta; asia COMP/M.5855 – DB/Arriva, 22 kohta.

(46) Ottaen huomioon 41 ja 42 kohdassa esitetyt Norjan linja-automarkkinoiden erityispiirteet merkitykselliset tuotemarkkinat määritellään täten direktiivin 2014/25/EU 34 artiklassa säädettyjen edellytysten arvioimiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailulainsäädännön soveltamista, markkinoiksi, joilla tehdään julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskevia sopimuksia. Valvontaviranomainen ei ole todennut tässä tapauksessa ja edellä esitetyssä tarkoituksessa seikkoja, joiden perusteella joukkoliikenneviranomaisten erillisten tarjouskilpailujen määrittäminen erillisiksi merkityksellisiksi markkinoiksi olisi perusteltua.

3.2.2 *Maantieteellisten markkinoiden määritelmä*

(47) Pyynnön esittäjä katsoi, että merkitykselliset maantieteelliset markkinat ovat julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamisesta tehtävien sopimusten osalta ainakin kansalliset ja että ne kattavat kaikki ostopalveluna hankittavat linja-autoliikennepalvelut Norjassa. ([53]) Pyynnön esittäjän mukaan ammattiliikennelaki on yhteisenä sääntelykehyksenä linja-autoliikennepalveluja koskeville tarjouskilpailuille koko Norjassa. ([54]). Pyynnön esittäjä huomautti myös, että käytännössä kaikki (98 prosenttia) parhaillaan voimassa olevat julkisia linja-autoliikennepalveluja koskevat sopimukset on tehty tarjouskilpailun perusteella ja suurin osa niistä on bruttosopimuksia, jotka ovat pääpiirteiltään samanlaisia. ([55]) Eri joukkoliikenneviranomaisten tarjouskilpailumenettelyissä ja sopimuksissa on vastaavasti vain vähäisiä eroja, joista linja-autoyhtiöiden on helppo selvitä.

(48) Pyynnön esittäjä korosti, että linja-autoliikennepalveluja koskevien tarjouskilpailujen yhteisen sääntelykehyksen olemassaolo koko Norjassa näkyy myös markkinoilla parhaillaan toimivien linja-autoyhtiöiden tarjouksentekotavoissa. ([56]) Linja-autoyhtiöt Torghatten, Boreal ja Nobina toimivat maanlaajuisesti, eikä mikään estä muita linja-autoyhtiöitä kilpailemasta kaikista sopimuksista. Pyynnön esittäjä vakuutti, että kaikista 1 päivästä tammikuuta 2015 alkaen tehdyistä linja-autoliikennepalveluja koskevista sopimuksista on harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta kilpailtu merkittävällä tavalla, riippumatta mahdollisesta aiemmasta alueellisesta läsnäolosta. ([57])

(49) Pyynnön esittäjä katsoi kuitenkin, että tarkka maantieteellisten markkinoiden määritelmä voitaisiin viime kädessä jättää pyynnössä avoimeksi. ([58]) Pyynnön esittäjän näkemyksen mukaan markkinoille on rajoittamaton pääsy ja toiminta on täysin kilpailun kohteena minkä tahansa potentiaalisen maantieteellisten markkinoiden määritelmän mukaan silloin, kun pyynnön esittäjällä on voimassa olevia sopimuksia ja/tai meneillään olevia tarjouskilpailuja.

(50) Norjan kilpailuviranomainen katsoi, että merkityksellisten maantieteellisten markkinoiden tarkka määritelmä voitaisiin jättää avoimeksi, koska analyysin tulos oli sama riippumatta siitä, perustuiko se suppeaan vai laajaan markkinoiden määritelmään. ([59])

(51) Pyynnön esittäjän kanta on komission käytännön mukainen. Komissio on aiemmissa päätöksissään useimmiten jättänyt maantieteellisten markkinoiden tarkan määritelmän avoimeksi. Komissio on katsonut, että merkitykselliset maantieteelliset markkinat ovat julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamisesta tehtävien sopimusten osalta ala, jolla on yhteinen sääntelykehys linja-autoliikennepalveluja koskeville tarjouskilpailuille. ([60])

(52) Direktiivin 2014/25/EU 34 artiklassa säädettyjen edellytysten arvioimiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailulainsäädännön tai minkään muun ETA:n lainsäädännön alan säännösten soveltamista, valvontaviranomainen katsoo, että merkitykselliset tuotemarkkinat ovat merkitykselliseltä maantieteelliseltä ulottuvuudeltaan ainakin kansalliset. Päätelmän perusteena ovat yhteisen sääntelykehyksen olemassaolo, vain vähäiset erot joukkoliikenneviranomaisten tarjouskilpailumenettelyissä sekä linja-autoyhtiöiden kyky ja halu osallistua tarjouskilpailumenettelyihin kaikkialla Norjassa.

([53]) Pyynnön sivu 28.
([54]) Ks. edellinen alaviite.
([55]) Ks. edellinen alaviite.
([56]) Ks. edellinen alaviite.
([57]) Ks. edellinen alaviite.
([58]) Pyynnön sivu 29.
([59]) Direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytyksiä koskevan Norjan kilpailuviranomaisen lausunnon sivu 3.
([60]) Asia COMP/M.6818 – DB/Veolia, 29 kohta; asia COMP/M.5855 – DB/Arriva, 27 kohta. Ks. myös asia COMP/M.5557 – SNCF-P/CDPQ/Keolis/EFFIA ja asia COMP/M.6794 – Caisse des Depots et Consignations / Veolia Transdev, 31 kohta.

3.2.3 *Markkina-analyysi*

(53) Yhtenä indikaattorina siitä, kuinka paljon julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskeviin sopimuksiin liittyvillä markkinoilla on kilpailua, voidaan pitää suurimman toimijan markkinaosuutta sekä markkinoiden tärkeimpien toimijoiden yhteenlaskettua markkinaosuutta. Pyynnön esittäjällä on pyynnössä toimittamiensa tietojen mukaan suurin markkinaosuus merkityksellisillä markkinoilla: liikevaihdon perusteella osuus on [25–30 prosenttia] ja volyymin perusteella 28 prosenttia. ([61]) Markkinoilla on kuitenkin useita vahvoja kilpailijoita, joiden liikevaihtoon perustuvat markkinaosuudet ovat kaksinumeroisia, esimerkiksi Torghatten [15–20 prosenttia], Tide [15–20 prosenttia] ja Unibuss [12–17 prosenttia]. Niiden jälkeen tulee pienempiä, mutta silti merkittäviä markkinatoimijoita, kuten Boreal [5–10 prosenttia] ja Nobina [5–10 prosenttia]. ([62]). Loput markkinaosuudet jakautuvat 29 pienemmän liikenteenharjoittajan kesken. Pyynnön esittäjän toimittamat markkinaosuuksia koskevat luvut ovat Norjan kilpailuviraston laskelmien mukaisia. ([63])

(54) Kuten edellä 45 kohdassa selitettiin, kilpailun luonne on erilainen, kun on kyse julkisista linja-autoliikennepalveluista: yhtiöt kilpailevat markkinoista, eivät markkinoilla hinnan, aikataulujen tai palvelun laadun perusteella. Norjan markkinoilla julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamisesta tehtävistä sopimuksista kilpaillaan joukkoliikenneviranomaisten järjestämissä julkisissa tarjouskilpailuissa. Pyynnön esittäjän mukaan 98 prosenttia kaikista parhaillaan voimassa olevista sopimuksista on tehty tarjouskilpailun perusteella, ja niiden osuus kasvaa lähes 100 prosenttiin 3 päivään joulukuuta 2019 mennessä. ([64]) Nämä seikat huomioon ottaen kilpailutilanteen arvioinnissa ja markkina-analyysissa on tarkasteltava tarjouksentekotapoja sekä markkinatoimijoiden kykyä ja halua kilpailla nykyisissä ja tulevissa tarjouskilpailuissa.

(55) Pyynnön esittäjän tärkeimmät kilpailijat ovat suuria yrityksiä, jotka ovat usein osa kansainvälistä toimintaa harjoittavia kuljetusyrityksiä. Yksi Norjan suurimmista kuljetusyrityksistä on Torghatten, joka tarjoaa julkisia lautta-, pika-alus-, linja-auto- ja lentoliikennepalveluja. Lisäksi se tuottaa kaupallisia linja-autoliikennepalveluja. Yhtiön konsolidoitu liikevaihto on yli yhdeksän miljardia Norjan kruunua. Tide on osa kuljetuskonserni DSD:tä, ja se tuottaa sekä julkisia että kaupallisia linja-autoliikennepalveluja Norjassa. Yhtiö toimii myös Tanskassa. DSD-konsernin konsolidoitu liikevaihto on lähes kuusi miljardia Norjan kruunua. Unibussin omistaa Oslon kunta. Unibuss-konserni tarjoaa sekä julkisia että kaupallisia palveluja useissa Norjan kaupungeissa. Boreal Buss kuuluu Boreal-konserniin, joka harjoittaa laajaa, sekä julkista että kaupallista kuljetustoimintaa. Borealin nykyinen omistaja on hongkongilainen pääomasijoitusrahasto, joka etsii infrastruktuuriin liittyviä sijoitusmahdollisuuksia eri puolilla maailmaa. Borealin konsolidoitu liikevaihto on lähes kolme miljardia Norjan kruunua. Nobina kuuluu ruotsalaiseen Nobina-konserniin, joka tarjoaa joukkoliikennepalveluja kaikissa Pohjoismaissa. Edellä mainitut yritykset osallistuvat tarjouskilpailumenettelyihin kaikkialla Norjassa. Niillä on tarvittavat valmiudet ja kokemusta, jotta ne voivat jättää tarjouksen missä tahansa tarjouskilpailussa Norjassa.

(56) Pyynnön esittäjä on todennut, että Norjassa 1 päivästä tammikuuta 2015 alkaen järjestetyissä 58 tarjouskilpailussa tarjouksen on jättänyt keskimäärin 3,8 tarjoajaa. ([65]) Norjan kilpailuviranomaisen laatimat arviot ovat vahvistaneet tämän luvun oikeaksi. ([66]). Vaikka palveluntarjoajien määrä vaihtelee suuresti eri sopimusten välillä (yhdestä kahdeksaan Norjan kilpailuviranomaisen tarkastelemissa 46 sopimuksessa), kilpailuviranomainen havaitsi, että joukkoliikenneviranomaiset ovat yleisesti ottaen tyytyväisiä palveluntarjoajien määrään. ([67]) Pyynnön esittäjä toimitti myös yksityiskohtaisia tietoja Norjan joukkoliikenneviranomaisten tarjouskilpailumenettelyistä eri alueilla. Kyseiset tiedot vahvistavat, että julkisten linja-autoliikennepalvelujen hankinta on Norjassa yleisesti ottaen luonteeltaan kilpailuun perustuvaa. ([68]). Yksityiskohtaisista tiedoista ja pyynnön esittäjän sisäisistä tiedoista ilmeni myös, että liikenteenharjoittaja vaihtui noin 40 prosentissa kaikista kilpailutetuista sopimuksista. ([69]) Tämä osoittaa, että eri liikenteenharjoittajilla on mahdollisuus kilpailla tehokkaasti.

([61]) Pyynnön sivu 30.
([62]) Ks. edellinen alaviite.
([63]) Direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytyksiä koskevan Norjan kilpailuviranomaisen lausunnon sivu 5.
([64]) Pyynnön sivu 6. Ks. myös edellä 31 kohdassa mainittu valvontaviranomaisen menettely.
([65]) Pyynnön sivu 14.
([66]) Direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytyksiä koskevan Norjan kilpailuviranomaisen lausunnon sivu 5.
([67]) Ks. edellinen alaviite.
([68]) Ks. pyynnön sivut 14–24.
([69]) Pyynnön sivu 24.

(57) Pyynnön esittäjä väitti myös, että Norjan julkisten linja-autoliikennepalvelujen markkinoilla on vain vähäisiä markkinoille pääsyn ja laajentumisen esteitä. Norjan kilpailuviranomaisen arviointi vahvisti tämän havainnon. ([70]) Havainto perustui siihen, että joukkoliikenneviranomaisten kanssa tehdyt sopimukset tuovat vakaan ja ennakoitavan tulovirran ja tarvittavat tiedot ja infrastruktuuri ovat helposti saatavilla, sillä joukkoliikenneviranomaiset tarjoavat kaiken tarvittavan infrastruktuurin linja-autoja lukuun ottamatta. ([71]). Lisäksi sopimuksen aiemman haltijan työntekijöillä on oikeus siirtyä sopimuksen uuden haltijan palvelukseen. Koska joukkoliikenneviranomaisten tarjouseritelmissä edellytetään yleensä uutta linja-autokantaa, mahdollisille uusille toimijoille ei myöskään aiheudu merkittävää kustannushaittaa linja-autojen hankinnan suhteen. ([72])

(58) Tätä päätöstä sovellettaessa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailulainsäädännön soveltamista, olisi 53–57 kohdassa luetellut tekijät katsottava osoitukseksi siitä, että julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamiseen kohdistuu kilpailua Norjassa. Tämä vastaa myös Norjan kilpailuviranomaisen antamaa lausuntoa. On todennäköistä, että näillä markkinoilla toimiviin yrityksiin kohdistuu riittävää kilpailupainetta. Mikään ei viittaa siihen, ettei ala toimisi markkinalähtöisesti. Valvontaviranomainen toteaa sen vuoksi, että julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamisesta tehtäviin sopimuksiin liittyvät markkinat ovat direktiivissä tarkoitetulla tavalla suoraan kilpailun kohteena.

(59) Valvontaviranomainen panee merkille, että julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamiseen liittyvillä markkinoilla on olennaisena kilpailupaineen aiheuttajana sovellettava sääntelykehys sekä se, että joukkoliikenneviranomaiset järjestävät ennemmin tarjouskilpailuja kuin tuottavat sisäisiä palveluja tai käyttävät asiaankuuluvissa julkisia hankintoja koskevissa ETA:n säännöissä säädettyä mahdollisuutta tehdä sopimuksia ilman tarjouskilpailua (lukuun ottamatta tämän mahdollisuuden rajallista käyttöä arvoltaan ja/tai kilometrimäärältään vähäisten sopimusten osalta). Tämä merkitsee sitä, että kyseisten toimintaperiaatteiden tai käytäntöjen muutokset voivat muuttaa markkinadynamiikkaa ja yleistä kilpailupainetta, joka kohdistuu tässä päätöksessä tarkoitettujen julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskevaa toimintaa harjoittaviin hankintayksiköihin.

4. **PÄÄTELMÄT**

(60) Tätä päätöstä sovellettaessa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailulainsäädännön soveltamista, olisi 53–57 kohdassa luetellut markkina-analyysin havainnot katsottava osoitukseksi siitä, että julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskeva toiminta on direktiivin 34 artiklassa tarkoitetulla tavalla kilpailun kohteena Norjassa. Koska direktiivin 2014/25/EU 34 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät, olisi näin ollen vahvistettava, ettei direktiiviä 2014/25/EU sovelleta hankintasopimuksiin, jotka tehdään tämän toiminnan harjoittamiseksi Norjassa.

(61) Tämä päätös perustuu sovellettavaan lainsäädäntöön ja tammikuun 2015 ja kesäkuun 2019 väliseen tosiasialliseen tilanteeseen, sellaisena kuin se käy ilmi pyynnön esittäjän ja Norjan kilpailuviranomaisen toimittamista tiedoista. Valvontaviranomainen pidättää oikeuden tämän päätöksen tarkistamiseen, jos direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan soveltamisen edellytykset eivät enää täyty tai jos oikeudellisessa tai tosiasiallisessa tilanteessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1. ETA-sopimuksen liitteessä XVI olevassa 4 kohdassa tarkoitettua säädöstä yleishyödyllisiä palveluja koskevien hankintasopimusten tekomenettelyistä (vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26 päivänä helmikuuta 2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU) ei sovelleta sellaisten hankintayksiköiden tekemiin sopimuksiin tai järjestämiin suunnittelukilpailuihin, jotka harjoittavat julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottamista koskevaa toimintaa tai joilla se on yhtenä toimintana, jos kyseisten sopimusten tai suunnittelukilpailujen tarkoituksena on mahdollistaa niille julkisten linja-autoliikennepalvelujen tuottaminen Norjassa (kyseinen toiminta liittyy sellaisen verkon toimintaan, jonka tarkoituksena on tarjota yleisölle kuljetuspalveluja linja-autoilla).

2. Tämä päätös on osoitettu Norjan kuningaskunnalle.

3. Tämä päätös on todistusvoimainen englannin kielellä.

([70]) Pyynnön sivu 31 sekä direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytyksiä koskevan Norjan kilpailuviranomaisen lausunnon sivu 5.
([71]) Ks. edellinen alaviite.
([72]) Pyynnön sivu 31.

Tehty Brysselissä 17 päivänä kesäkuuta 2019.

EFTAn valvontaviranomaisen puolesta, delegointipäätöksellä N:o 019/19/KOL

Högni S. KRISTJÁNSSON
Asiasta vastaava kollegion jäsen

Carsten ZATSCHLER
Allekirjoittajaoikeus- ja hallintoasioista vastaavan johtajan ominaisuudessa