SKLEPI

IZVEDBENI SKLEP KOMISIJE (EU) 2020/1193

z dne 2. julija 2020

o uporabi člena 34 Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta za železniški potniški promet na Švedskem

(Besedilo v švedskem jeziku je edino verodostojno)

(Besedilo velja za EGP)

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES ([1]) in zlasti člena 35(3) Direktive,

po posvetovanju s Svetovalnim odborom za javna naročila,

ob upoštevanju naslednjega:

1. DEJSTVA

1.1 *ZAHTEVEK*

(1) SJ AB (v nadaljnjem besedilu: prijavitelj) je 13. decembra 2019 Komisiji predložil zahtevek v skladu s členom 35(1) Direktive 2014/25/EU (v nadaljnjem besedilu: zahtevek). Zahtevek je v skladu s členom 1(1) Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2016/1804 ([2]).

(2) Zahtevek se nanaša na železniški potniški promet na Švedskem. Zahtevek zajema predvsem železniški potniški promet, ki pomeni dejavnost, povezano z upravljanjem omrežij v skladu s členom 11 Direktive 2014/25/EU, in ni namenjen temu, da bi zajel javno naročanje regionalnih organov za javni prevoz, nacionalnih organov za javni prevoz ali drugih organov ([3]).

(3) Člen 24 poglavja 3 švedskega zakona o javnem naročanju v sektorju gospodarskih javnih služb ([4]) naročnikom omogoča, da predložijo zahtevek v skladu s členom 34 Direktive 2014/25/EU. Prijavitelj je naročnik v skladu s členom 4(2) Direktive 2014/25/EU in opravlja dejavnost v zvezi z upravljanjem omrežij, ki zagotavljajo javno storitev na področju prevoza z železnico, v smislu člena 11 zadevne direktive.

(4) Zahtevku sta bili priloženi obrazloženi in utemeljeni mnenji, ki sta ju sprejela dva neodvisna nacionalna organa, pristojna v zvezi z zadevnimi dejavnostmi – švedska agencija za promet in švedski organ za varstvo konkurence. Navedeni mnenji temeljito analizirata pogoj za uporabo člena 34(1) Direktive 2014/25/EU za zadevne dejavnosti v skladu z odstavkoma 2 in 3 navedenega člena. V skladu s točko 1(b) Priloge IV k Direktivi 2014/25/EU, ker prostega dostopa do trga ni mogoče predpostavljati na podlagi prvega pododstavka člena 34(3) zadevne direktive, mora Komisija v 130 delovnih dneh sprejeti izvedbeni sklep o zahtevku. Prvotni rok poteče 3. julija 2020 ([5]).

([1]) UL L 94, 28.2.2014, str. 243.
([2]) Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2016/1804 z dne 10. oktobra 2016 o podrobnih pravilih za uporabo člena 34 in 35 Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL L 275, 12.10.2016, str. 39).
([3]) Glej zahtevek, točka 30.
([4]) Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (Zakon (2016:1146) o javnem naročanju v sektorjih storitev).
([5]) UL C 53, 17.2.2020, str. 11.

(5) Komisija je s predstavniki prijavitelja opravila dva konferenčna klica, 30. marca 2020 in 29. maja 2020, prijavitelj pa je 4. maja in 4. junija 2020 poslal nadaljnji predložitvi.

1.2 *PRIJAVITELJ*

(6) Prijavitelj je javno podjetje, ki je v 100-odstotni lasti švedske države, ustanovljen pa je bil leta 2001 kot ena od šestih ločenih družb, oblikovanih z odsvojitvijo in korporativizacijo nekdanje železniške družbe Affärsverket Statens Järnvägar, ki je bila v preteklosti v državni lasti. Prijavitelj je dejaven v sektorju železniškega potniškega prometa.

(7) Leta 2018 je poročal o 31,8 milijona potovanjih ([6]), iz česar izhaja, da je dnevno opravil 1 200 odhodov z 284 postaj ([7]). Dejavnost opravlja predvsem znotraj Švedske, vlake pa vozi tudi v Oslo, Halden, Narvik in København.

(8) Poslovni model prijavitelja ima dva stebra: opravljanje komercialnih železniških storitev pod lastno blagovno znamko in opravljanje železniških storitev, ki jih naročajo regionalni in nacionalni organi za javni prevoz pod njegovo lastno blagovno znamko ali pod blagovno znamko javnega naročnika ([8]).

(9) Železniški prevoz na Švedskem se povečuje zaradi rasti prebivalstva in urbanizacije, deregulacije ter internacionalizacije in večje okoljske ozaveščenosti. Leta 2018 ([9]) se je prevoz v primerjavi s predhodnim letom povečal za 2 % potniških kilometrov.

2. **PRAVNI OKVIR**

(10) Direktiva 2014/25/EU se uporablja za oddajo javnih naročil za opravljanje dejavnosti v zvezi z zagotavljanjem ali upravljanjem omrežij, ki zagotavljajo javno storitev na področju prevoza z železnico, avtomatiziranimi sistemi, tramvajem, trolejbusom, avtobusom ali žičnico, razen če je dejavnost izvzeta v skladu s členom 34 navedene direktive.

(11) Člen 34 Direktive 2014/25/EU določa, da se navedena direktiva ne uporablja za javna naročila, katerih namen je omogočiti opravljanje ene od dejavnosti, za katere velja navedena direktiva, če je v državi članici, v kateri se dejavnost opravlja, ta dejavnost neposredno izpostavljena konkurenci na trgih, do katerih dostop ni omejen. Neposredna izpostavljenost konkurenci se oceni na podlagi objektivnih meril, pri čemer se upoštevajo posebne značilnosti zadevnega sektorja ([10]). Vendar to oceno otežujejo kratki roki, ki jih je treba spoštovati, in dejstvo, da mora temeljiti na informacijah, ki so Komisiji na voljo – bodisi iz že razpoložljivih virov bodisi iz informacij, pridobljenih v okviru uporabe člena 35 – in ki jih ni mogoče dopolniti z zamudnejšimi metodami, vključno zlasti s preiskavami o javnem interesu, naslovljenimi na zadevne gospodarske subjekte ([11]).

(12) Dostop se šteje za neomejenega, če je država članica uveljavila in uporablja ustrezno zakonodajo Unije, s katero se odpira zadevni sektor ali njegov del. Ta zakonodaja je navedena v Prilogi III k Direktivi 2014/25/EU. Za notranje storitve železniškega prometa v zadevni prilogi ni navedena nobena ustrezna zakonodaja, s katero bi se ta sektor liberaliziral. Zato v skladu s členom 34(3) Direktive 2014/25/EU ni mogoče predpostavljati prostega dostopa do trga ter je treba dokazati, da je tak dostop dejansko in pravno prost.

(13) Neposredno izpostavljenost konkurenci bi bilo treba oceniti na podlagi različnih kazalnikov, od katerih ni sam po sebi nobeden odločilen. V zvezi s trgom, na katerega se nanaša ta sklep, je eno od meril, ki ga je treba upoštevati, tržni delež, skupaj z drugimi merili, kot so vstopne ovire ali intermodalna ([12]) konkurenca.

([6]) Letno poročilo prijavitelja za leto 2018, str. 4.
([7]) Letno poročilo prijavitelja za leto 2018, str. 30.
([8]) Letno poročilo prijavitelja za leto 2018, str. 22.
([9]) Letno poročilo prijavitelja za leto 2018, str. 21.
([10]) Direktiva 2014/25/EU, uvodna izjava 44.
([11]) Glej prejšnjo opombo.
([12]) Konkurenca drugih načinov prevoza, ki niso železniški prevoz, v tem primeru predvsem avtobusnega in letalskega.

(14) Ta sklep ne posega v uporabo pravil o konkurenci in na druga področja prava Unije. Zlasti merila in metodologija, uporabljena pri presoji neposredne izpostavljenosti konkurenci v skladu s členom 34 Direktive 2014/25/EU, niso nujno enaka tistim, uporabljenim pri presoji v skladu s členom 101 ali 102 Pogodbe o delovanju Evropske unije ali v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 139/2004 ([13]), kar je potrdilo Splošno sodišče ([14]).

(15) Cilj tega sklepa je ugotoviti, ali so storitve, na katere se nanaša zahtevek, izpostavljene taki stopnji konkurence (na trgih, do katerih dostop ni omejen v smislu člena 34 Direktive 2014/25/EU), ki bo tudi ob odsotnosti discipline, dosežene s podrobnimi pravili o javnem naročanju iz Direktive 2014/25/EU, zagotovila pregledno in nediskriminacijsko izvajanje javnih naročil za opravljanje zadevnih dejavnosti na podlagi meril, ki naročnikom omogočajo ugotoviti, katera rešitev je v celoti ekonomsko najugodnejša.

3. **OCENA**

3.1 *NEOMEJEN DOSTOP DO TRGA*

(16) Dostop do trga se šteje za neomejen, če je zadevna država članica prenesla in uporablja ustrezno zakonodajo Unije o odprtju danega sektorja ali njegovega dela za konkurenco. Ta zakonodaja je navedena v Prilogi III k Direktivi 2014/25/EU. Kar zadeva železniške storitve, navedena priloga na seznamu navaja Direktivo 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta ([15]) za železniški tovorni promet in za mednarodni železniški potniški promet, ne omenja pa nacionalnega potniškega prometa. Zato je treba dokazati, da je tak dostop dejansko in pravno prost.

(17) Direktiva (EU) 2016/2370 Evropskega parlamenta in Sveta ([16]) razširja liberalizacijo železniškega sektorja na notranji železniški promet.

(18) Švedska še ni v celoti prenesla ([17]) Direktive (EU) 2016/2370 v nacionalno pravo – zakon o železnicah ([18]).

(19) Komisija je januarja 2019 na Švedsko naslovila uradni opomin v zvezi s postopkom za ugotavljanje kršitev 2019/0087 zaradi delnega prenosa Direktive (EU) 2016/2370. Švedska je 17. maja 2019 priglasila 12. ukrep za prenos navedene direktive, pri čemer je trdila, da je prenos dokončala. Vendar zadeva 13. decembra 2019 (datum prejema zahteve) in do junija 2020 ni bila rešena.

(20) Švedska agencija za promet je v mnenju ([19]), priloženem zahtevku, preučila, ali je dostop do zadevnega trga dejansko in pravno prost, ter ugotovila, da je.

(21) Kar zadeva pravno prost dostop, je Švedska razširila nacionalne določbe za prenos Direktive 2012/34/EU, da se tudi notranjemu železniškemu potniškemu prometu zagotovi prost dostop do trga. Ta vrsta prevoznih dejavnosti je tako zajeta s področjem uporabe švedskega zakon o železnicah [2004:519].

(22) Kot je v tem okviru pojasnila švedska agencija za promet, zakon o železnicah od upravljavcev infrastrukture zahteva, da infrastrukturne zmogljivosti prevoznikom v železniškem prometu dodelijo na način, ki je konkurenčno nevtralen in nediskriminacijski.

([13]) Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (Uredba ES o združitvah) (UL L 24, 29.1.2004, str. 1).

([14]) Sodba z dne 27. aprila 2016, Österreichische Post AG/Komisija, T-463/14, EU:T:2016:243, točka 28. Glej tudi Direktivo 2014/25/EU, uvodna izjava 44.

([15]) Direktiva 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL L 343, 14.12.2012, str. 32).

([16]) Direktiva (EU) 2016/2370 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 o spremembi Direktive 2012/34/EU glede odprtja trga notranjih storitev železniškega potniškega prometa in upravljanja železniške infrastrukture (UL L 352, 23.12.2016, str. 1).

([17]) Mnenje NCA, str. 4.

([18]) Zakon o železnicah (2004:519).

([19]) Mnenje švedske agencije za promet, str. 2.

(23) Poleg tega iz zakona o železnicah izhaja (člen 5 poglavja 6), da je treba podatke o razpoložljivi infrastrukturi in informacije o pogojih za dostop do infrastrukture in njeno uporabo ter o postopkih in merilih za dodelitev infrastrukture objaviti v opisu omrežja, v skladu s členom 27(2) Direktive 2012/34/EU.

(24) Mogoče je ugotoviti, da so pogoji glede pravno prostega dostopa do trga izpolnjeni.

(25) Kar zadeva dejanski dostop, Komisija ugotavlja, da tekmeci progresivno vstopajo na švedski železniški trg že od leta 1990. Danes je poleg prijavitelja na trgu notranjega železniškega potniškega prometa dejavnih še petnajst drugih različnih družb.

(26) Komisija na podlagi pravne analize upoštevne nacionalne zakonodaje in mnenja švedske agencije za promet sklepa, da čeprav nekateri pomisleki, opredeljeni v postopku za ugotavljanje kršitev 2019/0087, še vedno ostajajo, in brez poseganja v navedeni postopek za ugotavljanje kršitev, velja, da je dostop do trga na ozemlju Švedske pravno in dejansko prost za namene tega sklepa.

3.2 *OCENA KONKURENČNOSTI*

3.2.1 OPREDELITEV PROIZVODNEGA TRGA

(27) Komisija je v predhodni praksi odločanja glede združevanja podjetij ([20]) ugotovila, da je trg storitev železniškega potniškega prometa v okviru obveznosti javne službe (OJS) in trg komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa morda primerno obravnavati kot dva ločena trga. To razlikovanje izhaja iz dejstva, da je za prevozne storitve, upravljane na podlagi pogodb o OJS značilna konkurenca za trg, kar pomeni, da prevozniki v železniškem prometu tekmujejo za dodelitev pravice do ponujanja prevoznih storitev na določeni progi, medtem ko je za komercialne prevozne storitve značilna konkurenca na trgu, kar pomeni, da si prevozniki v železniškem prometu konkurirajo za pritegnitev potnikov.

(28) Za namene tega sklepa se za progo razume, da zajema vse poti med katerimi koli postajami vzdolž te proge (tj. kombinacije od točke do točke vzdolž navedene proge). Podobno se pod odsekom proge razume del proge, ki zajema vse poti med katerimi koli postajami vzdolž tega odseka proge (tj. vse možne kombinacije od točke do točke vzdolž navedenega odseka proge). Potovanje med končnima postajama pomeni pot (od točke to točke) med dvema končnima postajama na dani progi.

(29) Prijavitelj predlaga, da se uporabi razlikovanje med trgoma, kot je navedeno v uvodni izjavi 27.

(30) Tudi švedski nacionalni organ za varstvo konkurence (v nadaljnjem besedilu: NCA) in švedska agencija za promet se v svojem mnenju glede zahtevka strinjata ([21]) s tem razlikovanjem.

3.2.1.1 ***Storitve železniškega potniškega prometa na podlagi pogodb o OJS***

(31) Pogodbe o OJS se sklenejo prek konkurenčnih razpisnih postopkov ali neposredne sklenitve, s katerimi naročnik ponudniku dodeli naročilo za upravljanje storitev železniškega potniškega prometa na določenem območju ali na eni oziroma več določenih progah.

(32) Pogodbe o OJS na regionalni in medregionalni ravni dodelijo regionalni organi za javni prevoz, medtem ko švedska prometna uprava vodi razpisni postopek za subvencionirane nočne vlake med Stockholmom in severno Švedsko.

(33) Švedska agencija za promet navaja ([22]), da naročniki zagotavljajo vlake in so odgovorni za njihovo vzdrževanje.

([20]) Zadeve M.7897 – *Arriva Rail North/Northen Franchise*, točke 15 do 18; M.5855 – *DB/Arriva*, točke 64 do 69 in 131 do 133; M.5557 – *SNCF-P/CDPQ/KEOLIS/EFFIA*, točka 17; M.7146 – *Govia/Thameslink, Southern and Great Northern Passenger Rail Franchise*, točke 16 do 19; M.4797 – *Govia/West Midlands Passenger Rail Franchise*, točka 13.

([21]) Mnenje NCA, str. 7, in mnenje švedske agencije za promet, str. 2.

([22]) Mnenje švedske agencije za promet, stran 5.

(34) Komisija za namene ocene v okviru tega sklepa in brez poseganja v uporabo konkurenčnega prava meni, da kot prvi upoštevni trg velja trg storitev železniškega potniškega prometa v okviru OJS, kjer se pojavlja konkurenca „za trg“.

3.2.1.2 ***Komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa***

(35) Prijavitelj navaja, da lahko na Švedskem komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa načeloma ponudi vsak izvajalec dejavnosti in da lahko zajemajo katero koli progo.

(36) Prijavitelj trdi, da se sooča s konkurenco izvajalcev dejavnosti v okviru OJS na komercialno upravljanih progah.

(37) Vendar so, kakor razume Komisija, komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa na splošno prevozne storitve na dolge razdalje. V takih okoliščinah je verjetno, da izvajalci dejavnosti v okviru OJS, ki opravljajo storitve železniškega potniškega prometa na dolge razdalje, konkurirajo komercialno upravljanim storitvam železniškega potniškega prometa, da pritegnejo potnike. Razlog je v tem, da so na strani povpraševanja storitve železniškega potniškega prometa, upravljane v okviru OJS in komercialno, lahko zamenljive. Vendar je morda manj očitno, da izvajalci dejavnosti v okviru OJS, ki opravljajo regionalne storitve železniškega potniškega prometa, konkurirajo komercialno upravljanim storitvami železniškega potniškega prometa. Komisija je v svoji praksi odločanja ugotovila ([23]), da gre pri regionalnih storitvah železniškega potniškega prometa (storitvah na kratke razdalje) in storitvah železniškega potniškega prometa na dolge razdalje za različna trga, predvsem zaradi različnih značilnosti prometa, na primer v smislu pogostosti in postankov.

(38) [Zaupno] ([24]).

(39) Vendar v obravnavanem primeru Komisija meni, da je opredelitev trga mogoče pustiti odprto, saj je izid ocene v obeh scenarijih enak (tj. ali se šteje, da so komercialno upravljane storitve železniškega prometa na istem trgu kot storitve železniškega prometa v okviru OJS na dolge razdalje in regionalne storitve železniškega prometa v okviru OJS, ali pa se šteje, da so na istem trgu le s storitvami železniškega prometa v okviru OJS na dolge razdalje).

(40) V primeru komercialnih storitev je kljub temu pomembno pojasniti, ali in v kakšnem obsegu je treba upoštevati intermodalno konkurenco. Prijavitelj trdi, da je konkurenca med prevozniki v železniškem prometu zadostna za ugotovitev, da so komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa neposredno izpostavljene konkurenci, ne da bi bilo treba oceniti intermodalno konkurenco ([25]). Vendar v tem primeru točne opredelitve trga ni mogoče pustiti odprte, kot predlaga prijavitelj, saj je za nekatere proge iz tržnih deležev prijavitelja mogoče ugotoviti znatno tržno moč (če se upošteva le železniški promet) in zato zmožnost prijavitelja, da ravna neodvisno od tekmecev.

(41) Kar zadeva intermodalno konkurenco, je Komisija v preteklosti ugotovila ([26]), da so bili drugi načini prevoza ločeni trgi. Vendar gre tu navsezadnje za empirično zadevo in Komisija je v drugih primerih pustila to opredelitev odprto ([27]).

(42) Konkurenčni pritisk drugih načinov prevoza je nadalje analiziran na podlagi časa potovanja, cen, udobja in razpoložljivosti. Komisija na splošno ugotavlja, da za potovanja z letalom ni mogoče predvidevati, da izvajajo konkurenčni pritisk na vse proge ali odseke proge, temveč morda le na potovanje med končnima postaja, zato bo upoštevan gospodarski pomen potovanja med koncema. Poleg tega ocena konkurenčnosti kaže, da drugi načini prevoza na splošno niso zamenljivi s komercialno upravljanimi storitvami železniškega potniškega prometa (glej oddelek 3.2.3.2).

([23]) Glej zadevo AT.39678 – *Deutsche Bahn I* in AT.39731 – *Deutsche Bahn II*, točka 33; M.5855 – *DB/Arriva*, točke 126 do 130.
([24]) Zaupne informacije.
([25]) Zahtevek, točka 39.
([26]) AT.39678 – *Deutsche Bahn I* in AT.39731 – *Deutsche Bahn II*, točka 33; M.2446 – *Govia/Connex South Central*, točka 13; M.5855 – *DB/Arriva*, *točke* 137 do 140, M.5557 – *SNCF-P/CDPQ/KEOLIS/EFFIA*, točke 32 do 36.
([27]) Glej M.6150 – *Veolia Transport/Trenitalia/JV*, točke 26 do 34; M.5655 – *SNCF/LCR/Eurostar*, točka 29, M.7011 – *SNCF/SNCB/Thalys*, točke 66 do 69, M.4797 – *Govia/West Midlands Passenger Rail Franchise*, točka 12.

(43) Komisija za namene ocene v okviru tega sklepa in brez poseganja v uporabo konkurenčnega prava meni, da kot upoštevni trg velja trg komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa, kjer se konkurenca pojavlja „na trgu“. Za namene tega sklepa ta trg vključuje storitve železniškega potniškega prometa na dolge razdalje, upravljane v okviru OJS. Komisija pušča odprto vprašanje, ali so regionalne storitve železniškega potniškega prometa, upravljane v okviru OJS, del upoštevnega trga.

3.2.2 OPREDELITEV GEOGRAFSKEGA TRGA

3.2.2.1 ***Trg storitev železniškega potniškega prometa, ponujenih prek pogodb o OJS***

(44) V prejšnjih sklepih je Komisija ta trg opredelila ([28]) na nacionalni ravni.

(45) Opredelitev trga, ki jo je predlagal prijavitelj, je v skladu s prakso Komisije.

(46) Tudi NCA se strinja s tem pristopom.

(47) Komisija za namene ocene v okviru tega sklepa in brez poseganja v uporabo konkurenčnega prava meni, da je geografski obseg trga storitev železniškega potniškega prometa, ponujenih prek pogodb o OJS, nacionalen.

3.2.2.2 ***Trg komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa***

(48) Komisija je v svoji predhodni praksi odločanja na protimonopolnem področju in področju združitev v zvezi s storitvami železniškega potniškega prometa, ko je analizirala konkurenco na trgu, geografski trg opredelila na ravni celotnega nacionalnega železniškega omrežja ([29]), na ravni proge ([30]) ali na ravni potovanja od točke do točke med odhodnim in namembnim krajem ([31]), odvisno od posebnosti vsakega primera in ravni, na kateri so si pogoji konkurence podobni ali so dovolj homogeni.

(49) Prijavitelj trdi, da je trg razmejen na podlagi potovanja od odhodnega do namembnega kraja, saj se lahko konkurenčni pogoji pri takih razmejitvah od točke do točke močno razlikujejo. Prijavitelj tudi predlaga, da se opredelitev trga pusti odprta, saj je treba izpostavljenost konkurenci oceniti na širši podlagi, ker stroški prevoznikov v železniškem prometu niso opredeljeni od točke do točke, temveč širše. Glede na zelo veliko število trgov potovanj od točke to točke, in ker ni mogoče analizirati vsakega od teh trgov, prijavitelj predlaga analizo petih najpomembnejših prog na Švedskem (tj. Stockholm–Malmö(–Kopenhagen), Stockholm–Göteborg, Göteborg–Malmö, Stockholm–Sundsvall–Umeå in Stockholm–Karlstad(–Oslo)).

(50) [Zaupno].

(51) [Zaupno].

(52) [Zaupno].

(53) Komisija ugotavlja, da obstajajo znaki, da je trg komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa na Švedskem mogoče opredeliti na nacionalni ravni. Prvič, regulativni okvir (kot so zahteve po delovanju kot prevoznik v železniškem prometu) velja na nacionalni ravni. Zato je verjetno pričakovati določeno stopnjo homogenosti pogojev konkurence na nacionalni ravni. Drugič, nekateri ponudniki storitev (kot je prijavitelj ali Transdev) si konkurirajo na različnih progah na Švedskem in so verjetno sposobni uvesti vlake na različnih progah na Švedskem. Tretjič, treba je upoštevati značilnosti, ki so lastne železniškemu omrežju. Zlasti obstoj mrežnih učinkov, to je ustvarjanje dodatnega prometa z povezovanjem med različnimi progami, je prav takp element, ki kaže na obstoj trga na nacionalni ravni.

([28]) Zadeva M.5855 – *DB/Arriva* z dne 11. avgusta 2010, točka 72.
([29]) Zadevi COMP AT.39678 in AT.39731, točki 34 in 35; zadeva M.5855, točki 159 in 160.
([30]) Zadeva M.7011 – *SNCF/SNCB/Thalys JV*, točke 41 do 46.
([31]) Zadeva M.7897 – *Arriva/Rail Noth/Northern Francise*, točke 19 do 23.

(54) Glede na navedeno Komisija za namene ocene v okviru tega sklepa in brez poseganja v uporabo konkurenčnega prava pušča odprto vprašanje, ali je geografski obseg trga komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa nacionalen, ali pa ustreza posamezni progi, ker nobena od obeh možnih opredelitev geografskega trga ne vpliva na ugotovitev Komisije.

(55) Opredelitev trga na podlagi potovanja od točke do točke je izključena, saj ne bi bilo mogoče, kakor sta pojasnila prijavitelj in NCA ([32]), oceniti konkurenčnega pritiska za vsako posamezno potovanje od točke do točke, ki je potencialno lahko opredeljeno.

3.2.3 TRŽNA ANALIZA

3.2.3.1 *Trg storitev železniškega potniškega prometa, ponujenih prek pogodb o OJS*

(56) Pogodbe o OJS se dodelijo s konkurenčnimi razpisi ali neposredno. Na splošno se pogodbe o OJS na Švedskem dodelijo z razpisnim postopkom in neposredne dodelitve so izjeme od tega pravila.

(57) Prijavitelj poroča ([33]) o seznamu pogodb o OJS, dodeljenih od leta 2009. Od dvajsetih navedenih pogodb, so bile tri dodeljene neposredno. Neposredno dodeljene pogodbe so v smislu vrednosti predstavljale le [zaupno] vseh pogodb o OJS. Ostale pogodbe so oddane s konkurenčnim razpisom. Opaziti je mogoče, da so Arriva, Transdev, Vy in MTR redni ponudniki skupaj s prijaviteljem. V večini razpisnih postopkov sodelujejo od dva do štirje ponudniki in v večini primerov se zmagovalec razlikuje od obstoječega izvajalca.

(58) Kar zadeva pogodbe o OJS, ki so bile predmet konkurenčnih razpisov, se je prijavitelj potegoval za enajst od sedemnajstih pogodb, dodeljenih pa mu jih je bilo šest (54-odstotna stopnja uspešnosti). Stopnja uspešnosti (razmerje med zmago in ponudbo) pri drugih tekmecih je bila naslednja: Arriva 4/7, Transdev 2/9, Keolis 0/4, Vy 3/8 in MTR 1/2. Videti je, da ima prijavitelj povprečno stopnjo uspešnosti.

(59) V smislu prihodkov je prijavitelj pridobil [zaupno] od skupnega števila pogodb o OJS in [zaupno] v smislu vrednosti.

(60) Na splošno se zdi ([34]), da ima prijavitelj zmeren delež pogodb o OJS na Švedskem [zaupno], saj imata drugi in tretji največji izvajalec dejavnosti deleža, ki znašata [zaupno] oziroma [zaupno]. Vendar tržni deleži slabše pokažejo naravo konkurence na trgih, kjer se naročila dodeljujejo z razpisi ali neposredno.

(61) [Zaupno].

(62) [Zaupno]. Poleg tega se je pri enajstih od šestnajstih dodeljenih pogodb o OJS po razpisnem postopku zamenjal izvajalec dejavnosti. S petnajstimi razpisi za zbiranje ponudb, za katere so bili na voljo podatki o vseh ponudnikih, je bilo skupaj predloženih 46 ponudb.

(63) Zdi se, da so od treh sporočenih neposredno dodeljenih pogodb o OJS vse tri ([35]) trenutno predmet konkurenčnega razpisnega postopka, po katerem bodo dodeljene novim družbam, ki bodo začele dejavnost.

(64) [Zaupno].

(65) NCA ugotavlja ([36]), da je trg pogodb o OJS „z izjemo neposredno dodeljenih pogodb lastnim družbam“ neposredno izpostavljen konkurenci v smislu člena 34 Direktive 2014/25/EU.

([32]) Mnenje NCA, str. 11.
([33]) Zahtevek, slika 6.
([34]) Zahtevek, slika 2.
([35]) Zahtevek, točka 119.
([36]) Mnenje NCA, str. 11, in Priloga 1 k mnenju NCA.

(66) Če želijo biti prevozniki v železniškem prometu uspešni na razpisu za pogodbo o OJS, morajo predložiti konkurenčne ponudbe. To pomeni, da je, potem ko je izvajalcu dodeljena pogodba o OJS, njegovo ravnanje omejeno z njegovo ponudbo. Posledično bo javno naročanje za izvajanje dejavnosti v skladu s pogodbo o OJS, celo ob odsotnosti discipline, ki jo zagotavljajo podrobna pravila EU o javnem naročanju, izvedeno pregledno in nediskriminacijsko na podlagi meril, ki izvajalcu dejavnosti v okviru OJS omogočajo ugotoviti, katera rešitev je na splošno ekonomsko najugodnejša.

(67) Za namene tega sklepa in brez poseganja v konkurenčno pravo ali druga področja prava Unije bi bilo treba zgoraj navedene dejavnike obravnavati kot znak, da je dejavnost opravljanja storitev železniškega potniškega prometa v okviru OJS izpostavljena konkurenci.

3.2.3.2 ***Trg komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa***

Nacionalna raven

(68) Na celotnem trgu, ki zajema komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa in storitve železniškega potniškega prometa, upravljane v okviru pogodb o OJS (vključno z regionalnimi storitvami železniškega potniškega prometa in storitvami železniškega potniškega prometa na dolge razdalje, upravljanimi v okviru OJS), je imel prijavitelj v smislu prihodkov leta 2018 tržni delež [zaupno]. V istem letu je bil naslednji subjekt na trgu [zaupno]. Tržni delež prijavitelja kaže na znatno tržno moč.

(69) Na trgu komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa (vključno s storitvami železniškega potniškega prometa na dolge razdalje, upravljanimi v okviru OJS, vendar brez regionalnih) ima prijavitelj v primerjavi s tekmeci znatno večji delež, ki je v zadnjih treh letih poročanja (od 2016 do 2018) ostal precej stabilen. Leta 2018 je imel prijavitelj [zaupno] v smislu prihodkov in [zaupno] v smislu potniških kilometrov. Tako tudi prijaviteljevi tržni deleži na trgu komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa kažejo na znatno tržno moč.

(70) Komisija tudi ugotavlja, da obstajajo ovire za vstop na trg komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa. Te ovire se nanašajo predvsem na visoke potrebne investicijske stroške in povezana gospodarska tveganja za pridobitev železniškega voznega parka ter na tehnične in regulativne zahteve, kot na primer za homologacijo železniškega voznega parka v državi. [Zaupno]. Te trditve veljajo za trg komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prevoza, ne glede na opredelitev geografskega trga.

(71) Kar zadeva intermodalno konkurenco, glede na opažene razlike v smislu cene in potovalnega časa ni mogoče ugotoviti, da potovanje z letalom ali avtobusom izvaja konkurenčni pritisk na komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa, kot je navedeno v spodnjih uvodnih izjavah 93, 102, 120, 126, 149, 168, 174, 189 in 195.

(72) Glede na zgoraj preučene dejavnike Komisija ne more ugotoviti, da je dejavnost opravljanja komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa na nacionalni ravni na Švedskem, ne glede na opredelitev proizvodnega trga, neposredno izpostavljena konkurenci v smislu člena 34(1) Direktive 2014/25/EU.

Raven proge

(73) Komisija bo v tržni analizi na ravni proge (pri čemer bo osredotočena na vsako od zgoraj opredeljenih petih prog) najprej preučila konkurenčno stanje, ko (i) se za komercialno upravljane storitve železniškega prometa predvideva, da konkurirajo storitvam železniškega potniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS in z regionalnimi storitvami železniškega potniškega prometa v okviru OJS, ter (ii) se za komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa predvideva, da konkurirajo storitvam železniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS. Drugič, preučeno bo tudi, ali in v kakšnem obsegu obstaja konkurenčni pritisk drugih načinov prevoza na vsaki od zgoraj navedenih prog.

3.2.3.2.1 **Stockholm–Malmö(–København)**

(74) [Zaupno].

(75) **A**. Če se za komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa predvideva, da konkurirajo storitvam železniškega potniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS in z regionalnimi storitvami železniškega potniškega prometa v okviru OJS, je položaj tak, kot je opisan v naslednjih uvodnih izjavah.

(76) Na tej progi ima prijavitelj enega tekmeca (ki upravlja komercialen vlak med koncema) Snälltåget (Transdev), ki je na trg vstopil leta 2009. Regionalne službe v okviru OJS upravljajo različne odseke prog.

(77) Transdev ima dva odhoda na dan, prijavitelj pa jih ima petnajst (in nočni vlak, ki pa je zajet s pogodbo o OJS). Potovalni čas pri Transdevu je od 4 ure in 52 minut do 5 ur, pri prijavitelju pa manj kot 4 ure in 33 minut. Komisija tudi ugotavlja, da so Transdevove cene precej nižje od prijaviteljevih. Poleg tega Transdev ne vozi vse do København in prijavitelj je trenutno edini železniški prevoznik, ki vozi od Stockholma do København ([37]).

(78) Prijaviteljevi tržni deleži kažejo na znatno tržno moč na tej progi. [Zaupno].

(79) [Zaupno].

(80) [Zaupno].

(81) [Zaupno].

(82) [Zaupno].

(83) [Zaupno].

(84) [Zaupno].

(85) [Zaupno].

(86) [Zaupno].

(87) Prijavitelj in NCA navajata, da je spomladi 2020 načrtoval vstop na trg FlixTrain z dvema dnevnima odhodoma komercialno upravljanih vlakov na nizkocenovnem delu proge Stockholm–Malmö. Vendar pa Komisija ugotavlja, da do danes ni videti, da bi FlixTrain upravljal vlake na tej progi. Poleg tega je glede na pandemijo COVID-19 zelo negotovo, ali se bo potencialna konkurenčna nevarnost, ki jo pomeni FlixTrain, v bližnji prihodnosti uresničila.

(88) **B**. Če se za komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa predvideva, da konkurirajo le s storitvam železniškega potniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS, Komisija ugotavlja, da ima prijavitelj samo enega tekmeca – družbo Transdev, ki opravlja komercialne storitve. Na tej progi ni tekmecev v okviru OJS na dolge razdalje. Tako ima prijavitelj še močnejši tržni položaj [zaupno].

(89) NCA v svojem mnenju ugotavlja, da „je konkurenčni pritisk na zadevni progi sicer tak, da prijavitelj pri oblikovanju cen ne more ravnati povsem neodvisno, vendar po mnenju organa za konkurenco ni dovolj močan za ugotovitev, da je proga neposredno izpostavljena konkurenci“ ([38]).

(90) Glede na zgoraj preučene dejavnike in če se upošteva le potniški promet, Komisija za nobeno možno konfiguracijo proizvodnega trga ne more ugotoviti, da je dejavnost zagotavljanja komercialno upravljanih vlakov na progi Stockholm–Malmö(–København) izpostavljena konkurenci.

([37]) Mnenje NCA, točka 3 na strani 13.
([38]) Mnenje NCA, str. 14.

Intermodalna konkurenca – avtobusni prevoz

(91) Prijavitelj ocenjuje, da je pri storitvah avtobusnega in železniškega prevoza intermodalni tržni delež avtobusnih storitev na tej progi [zaupno].

(92) Komisija ugotavlja, da traja potovanje z avtobusom vsaj 9 ur (v primerjavi z manj kot 5 urami z vlakom). FlixBus ima dva (direktna) odhoda dnevno v Malmö (in dva direktna odhoda dnevno v København), cene pa so 10-20 % nižje od prijaviteljevih (drugi razred).

(93) Glede na razlike v potovalnem času ni mogoče ugotoviti, da avtobusni prevoz izvaja konkurenčni pritisk na komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa na tej progi.

Intermodalna konkurenca – letalski prevoz

(94) Tri letalske družbe ponujajo direktne lete med letališčema Arlanda (ARL) in Bromma (BRM) v Stockholmu ter letališčema v regiji Öresund: København (CPH) in Malmö (MMX).

(95) Letališče Arlanda je od mestnega središča v Stockholmu oddaljeno 40 km.

(96) Potovanje z letalom traja 1 uro in 10 minut (do København) in 1 uro (do Malmöja), potovanje z vlakom pa 4 ure in 38 minut (do København) in 4 ure 22 minut (do Malmöja).

(97) Scandinavian Airlines System (SAS) ima osem direktnih letov v Malmö (ARN-MMX) in petnajst dnevnih odhodov v København (ARN-CPH).

(98) Norwegian Air Shuttle ASA (Norwegian) ima šest dnevnih odhodov v København (ARN-CPH).

(99) BRA Sverige AB (BRA) ima trinajst dnevnih odhodov v Malmö (BMA-MMX).

(100) [Zaupno].

(101) Komisija je izvedla analizo dejanskih cen vozovnic za potovanje z vlakom in letalom na tej progi ter preučila zadevne informacije, ki jih je predložil prijavitelj. Cene letalskih vozovnic so v primerjavi z vozovnicami za vlak skoraj dvakrat višje za STO-MMX in STO-CPH, za prvi in drugi razred, izjema je le let STO-CPH letalske družbe Norvegian.

(102) Glede na opažene razlike v potovalnem času in ceni vozovnic Komisija ne more ugotoviti, da letalski prevoz izvaja konkurenčni pritisk na komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa na tej progi.

Ugotovitve

(103) Glede na zgoraj preučene dejavnike in celo ob upoštevanju intermodalne konkurence Komisija ne more ugotoviti, da je dejavnost zagotavljanja komercialno upravljanih vlakov na progi Stockholm-Malmö(-København) neposredno izpostavljena konkurenci.

3.2.3.2.2 **Stockholm–Göteborg**

(104) [Zaupno].

(105) **A.** Če se za komercialno upravljane storitve železniškega prometa predvideva, da konkurirajo storitvam železniškega potniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS in z regionalnimi storitvami železniškega potniškega prometa v okviru OJS, je položaj tak, kot je opisan v naslednjih uvodnih izjavah.

(106) Komercialna izvajalca dejavnosti na tej progi sta prijavitelj in MTR (vlak med končnima postajama). AB Galia (Blå Tåget) je leta 2019 prenehal s komercialnimi dejavnostmi na tej progi. Regionalne službe v okviru OJS upravljajo različne odseke prog.

(107) MTR ima osem odhodov dnevno (hitri vlaki), medtem ko jih ima prijavitelj osemnajst (hitri vlaki), temu pa je treba dnevno dodati še sedem odhodov regionalnih vlakov v okviru OJS.

(108) Potovalni časi hitrih vlakov prijavitelja in MTR so primerljivi (3 ure in 5 minut ter 3 ure in 20 minut), potovalni časi prijaviteljevih regionalnih vlakov pa so okoli 4 ure in 50 minut. Cene vozovnic so primerljive, pri čemer so cene vozovnic MTR za prvi in drugi razred na splošno nekoliko nižje.

(109) Prijaviteljevi tržni deleži so znak znatne tržne moči. [Zaupno].

(110) [Zaupno].

(111) [Zaupno].

(112) [Zaupno].

(113) [Zaupno].

(114) NCA navaja ([39]) še dva dejavnika, ki sta po njegovem mnenju pripeljala do ugotovitve, da je prijaviteljeva dejavnost na tej progi izpostavljena konkurenci: prihodnji začetek poslovanja FlixTraina in pritisk zaradi letalskega prevoza.

(115) Komisija razume, da so bile FlixTrainu na tej progi dodeljene časovne reže za tri odhode na dan od pomladi 2020. Vendar pa Komisija ugotavlja, da do danes ni videti, da bi FlixTrain upravljal vlake na tej progi. Poleg tega je glede na pandemijo COVID-19 zelo negotovo, ali se bo potencialna konkurenčna nevarnost, ki jo pomeni FlixTrain, uresničila v bližnji prihodnosti.

(116) **B**. Če se za komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa predvideva, da konkurirajo le storitvam železniškega potniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS, Komisija ugotavlja, da je položaj zelo podoben položaju iz uvodne izjave 109, saj druge regionalne storitve v okviru OJS predstavljajo manj kot [zaupno] v smislu prihodkov in potniških kilometrov.

(117) Glede na zgoraj preučene dejavnike in če se upošteva le železniški potniški promet, Komisija v nobeni možni konfiguraciji proizvodnega trga ne more ugotoviti, da je dejavnost opravljanja komercialno upravljanih storitev železniškega prometa na progi Stockholm–Göteborg neposredno izpostavljena konkurenci.

Intermodalna konkurenca – avtobusni prevoz

(118) Prijavitelj ocenjuje, da je pri storitvah avtobusnega in železniškega prevoza skupni intermodalni tržni delež avtobusnih storitev na tej progi [zaupno].

(119) Komisija ugotavlja, da traja potovanje z avtobusom vsaj 6 ur in 30 minut (v primerjavi s 3 urami in 20 minutami z vlakom). FlixBus ima šest (direktnih) odhodov dnevno v Göteborg, cene pa so 30 % nižje od prijaviteljevih cen za vozovnice drugega razreda.

(120) Glede na zgoraj navedene razlike v potovalnem času, kljub razlikam v ceni, ne omogočajo ugotovitve, da avtobusni prevoz izvaja konkurenčni pritisk na komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa.

Intermodalna konkurenca – letalski prevoz

(121) Tri letalske družbe ponujajo lete med letališčema Arlanda in Bromma v Stockholmu ter letališčem Göteborg (GOT).

(122) SAS ima dvanajst odhodov dnevno (ARN–GOT), Norwegian enega ali dva (ARN–GOT), BRA pa dvanajst (BMA–GOT).

(123) Po mnenju NCA bi bilo treba za letalski prevoz šteti, da izvaja pritisk „od zgoraj navzdol“ v višjem cenovnem razredu, saj je potovalni čas od mestnega središča do mestnega središča enak, kar je pomemben dejavnik za poslovne potnike.

([39]) Mnenje NCA, str. 15.

(124) Direktni let traja eno uro, potovanje z vlakom pa tri ure.

(125) Komisija je izvedla analizo dejanskih cen vozovnic za potovanje z vlakom in letalom na tej progi ter preučila zadevne informacije, ki jih je predložil prijavitelj. Cene letalskih vozovnic so dvakrat dražje od cen vozovnic za vlak za prvi in drugi razred, izjema so le vozovnice drugega razreda pri družbi Norwegian, kjer so razlike v ceni manjše.

(126) Glede na opažene razlike v cenah ni mogoče ugotoviti, da letalski prevoz izvaja konkurenčni pritisk na komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa na tej progi.

Ugotovitve

(127) Glede na zgoraj preučene dejavnike in celo če se upošteva intermodalna konkurenca, Komisija ne more ugotoviti, da je dejavnost zagotavljanja komercialno upravljanih storitev železniškega prometa na progi Stockholm-Göteborg neposredno izpostavljena konkurenci.

3.2.3.2.3 **Göteborg–Malmö**

(128) [Zaupno].

(129) **A**. Če se za komercialno upravljane storitve železniškega prometa predvideva, da konkurirajo storitvam železniškega potniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS in z regionalnimi storitvami železniškega potniškega prometa v okviru OJS, je položaj tak, kot je opisan v naslednjih uvodnih izjavah.

(130) Prijavitelj ima trenutno sedem odhodov (komercialni vlak med končnima postajama) hitrih vlakov dnevno. Transdev, ki upravlja Öresundståg v okviru pogodbe o OJS za storitve na dolge razdalje, ponuja enajst odhodov dnevno. Potovalni čas prijaviteljevega hitrega vlaka je 2 uri in 30 minut, Transdevov vlak pa vozi 3 ure in 10 minut.

(131) Vendar bo prijavitelj z decembrom 2020 prevzel pogodbo o OJS za storitve na dolge razdalje za Öresundståg in bo po dodelitvi zadevne pogodbe o OJS za obdobje 2020–2030 upravljal vse vlake med končnima postajama na tej progi. Trenutna pogodba o OJS, sklenjena s Transdevom, poteče na začetku decembra 2020.

(132) Kar zadeva cene, Komisija ugotavlja, da ima prijavitelj kljub krajšemu povprečnemu potovalnemu času nižje cene, kot jih ima Transdev (v okviru pogodbe o OJS) za vozovnice prvega in drugega razreda.

(133) Tretji tekmec na tej progi je Arriva (Pågatåg), ki posluje na jugu regije Skåne izključno v okviru pogodbe o OJS za regionalni prevoz.

(134) [Zaupno].

(135) [Zaupno].

(136) [Zaupno].

(137) Z decembrom 2020, ko bo prijavitelj začel opravljati dejavnosti o okviru pogodbe o OJS na tej progi, se bo položaj verjetno spremenil, s čimer si bo utrdil tržni položaj. [Zaupno].

(138) NCA navaja, da je sicer morda vprašljivo, ali Transdev izvaja resnični konkurenčni pritisk na višji cenovni razred za potovanje med končnima postajama, opozoril pa je, da SAS ponuja lete med Göteborgom in Københavnom, ki bi morali vplivati na prijaviteljevo oblikovanje cen. NCA je ugotovil ([40]), da je dejavnost na tej progi neposredno izpostavljena konkurenci.

([40]) Mnenje NCA, str. 15.

(139) **B**. Če se za komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa predvideva, da konkurirajo le storitvam železniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS, Komisija ugotavlja, da ima prijavitelj samo enega tekmeca – Transdev, ki opravlja storitve v okviru pogodbe o OJS na dolge razdalje (Öresundståg) [zaupno].

(140) Glede na zgoraj preučene dejavnike in če se upošteva le železniški potniški promet, Komisija meni, da je trenutno za dejavnost opravljanja komercialno upravljanih storitev železniškega prometa na progi Göteborg–Malmö v vsaki možni konfiguraciji proizvodnega trga mogoče šteti, da je neposredno izpostavljena konkurenci. Položaj pa bi bilo treba znova oceniti, potem ko bo prijavitelj začel upravljati železniško omrežje Öresundståg.

Intermodalna konkurenca – avtobusni prevoz

(141) Prijavitelj ocenjuje, da je pri storitvah avtobusnega in železniškega prevoza skupni intermodalni tržni delež avtobusnih storitev na tej progi [zaupno].

(142) Komisija ugotavlja, da traja potovanje z avtobusom 3 ure in 5 minut ter 3 ure in 30 minut, potovanje s prijaviteljevim vlakom pa 2 uri in 30 minut). FlixBus ima štiri (direktne) odhode dnevno v Malmö, cene pa so vsaj 25 % nižje od prijaviteljevih (za vozovnice drugega razreda).

(143) Glede na zgoraj navedene razlike v potovalnem času in ob upoštevanju razlike v ceni ni mogoče izključiti, da bi avtobusni prevoz lahko izvajal konkurenčni pritisk na komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa na tej progi. Vendar je za namene tega sklepa mogoče to vprašanje pustiti odprto, saj se ugotovitev Komisije o ravni konkurence na tej progi ne spremeni, ne glede na to, ali je potovanje z avtobusom konkurenčno potovanju z vlakom ali ne.

Intermodalna konkurenca – letalski prevoz

(144) [Zaupno]. Ena od možnih razlag je, da med Göteborgom in Malmöjem ni direktnih letov. Vendar ima SAS pet direktnih letov v zimski sezoni ter sedem direktnih letov v poletni sezoni med Göteborgom in Københavnom.

(145) Potovalni čas z letalom je 2 uri in 35 minut (GOT–MMX) ali 45 minut (GOT–CPH). Na progi GOT–MMX ni na voljo direktnega leta, tako da je treba računati na vsaj en vmesni postanek.

(146) Po navedbah ([41]) NCA sicer ni jasno, ali Öresundståg izvaja resnični konkurenčni pritisk na prijaviteljev višji cenovni razred, letalski prevoz družbe SAS pa bi moral vplivati na njegove cene. Vendar Komisija ugotavlja, da SAS nima nobenega direktnega leta med Göteborgom in Malmöjem. Vsi leti med Göteborgom in Malmöjem vključujejo vsaj en vmesni postanek.

(147) [Zaupno].

(148) Komisija je izvedla analizo dejanskih cen vozovnic za potovanje z vlakom in letalom na tej progi ter preučila zadevne informacije, ki jih je predložil prijavitelj. Zdi se, da je letalski prevoz dvakrat dražji od železniškega za prvi in tudi za drugi razred.

(149) Glede na opažene razlike v cenah Komisija ne more podpreti ugotovitve, da letalski prevoz izvaja konkurenčni pritisk na komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa na tej progi.

Ugotovitve

(150) Komisija glede na zgoraj preučene dejavnike ugotavlja, da je dejavnost opravljanja komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa na progi Göteborg–Malmö neposredno izpostavljena konkurenci. Položaj bi bilo treba znova oceniti, potem ko bo prijavitelj začel upravljati vlakovno omrežje Öresundståg (ki ga trenutno v okviru pogodbe o OJS upravlja Transdev).

([41]) Mnenje NCA, str. 15.

3.2.3.2.4 **Stockholm–Sundsvall–Umeå**

(151) [Zaupno].

(152) **A**. Če se za komercialno upravljane storitve železniškega prometa predvideva, da konkurirajo storitvam železniškega potniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS in z regionalnimi storitvami železniškega potniškega prometa v okviru OJS, je položaj tak, kot je opisan v naslednjih uvodnih izjavah.

(153) Na tej progi dejavnost (komercialni vlak med končnima postajama) trenutno opravlja zgolj prijavitelj. Regionalne službe v okviru OJS upravljajo različne odseke prog.

(154) [Zaupno].

(155) [Zaupno].

(156) [Zaupno].

(157) [Zaupno].

(158) [Zaupno].

(159) [Zaupno].

(160) [Zaupno].

(161) NCA ugotavlja, da celotna proga ni izpostavljena konkurenci, vendar glede na konkurenčni položaj na odsekih proge in njihov splošen gospodarski pomen v primerjavi s celotno progo prijavitelj pri oblikovanju cen ne more ravnati popolnoma neodvisno.

(162) [Zaupno].

(163) **B**. Če se za komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa predvideva, da konkurirajo le storitvam železniškega potniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS, Komisija ugotavlja, da je prijavitelj edini izvajalec komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa na tej progi in da ni nobenih tekmecev, ki bi na njej opravljali storitve železniškega prometa v okviru OJS.

(164) Glede na zgoraj preučene dejavnike in če se upošteva le železniški potniški promet, Komisija v nobeni možni konfiguraciji proizvodnega trga ne more ugotoviti, da je dejavnost opravljanja komercialno upravljanih storitev železniškega prometa na progi Stockholm–Sundsvall–Umeå neposredno izpostavljena konkurenci.

Intermodalna konkurenca – avtobusni prevoz

(165) Komisija ugotavlja, da je potovalni čas z avtobusom (med končnima postajama) več kot 10 ur, s hitrim vlakom pa 6 ur in 20 minut.

(166) [Zaupno].

(167) [Zaupno].

(168) Glede na zgoraj navedene razlike v potovalnem času ni mogoče ugotoviti, da avtobusni prevoz izvaja konkurenčni pritisk na komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa na tej progi.

Intermodalna konkurenca – letalski prevoz

(169) NCA navaja ([42]), da so ta proga in potovalni časi predolgi, da bi prevoz z vlakom konkuriral letalskemu.

([42]) Mnenje NCA, str. 15.

(170) SAS zagotavlja šest odhodov dnevno (ARN–UME), družba Norwegian pet (ARN–UME) in BRA pet (BMA–UME).

(171) Komisija je izvedla analizo dejanskih cen vozovnic za potovanje z vlakom in letalom na tej progi ter preučila zadevne informacije, ki jih je predložil prijavitelj.

(172) Prevoz z letalom traja 1 uro, s (hitrim) vlakom pa najmanj 6 ur in 20 minut.

(173) Cene letalskega prevoza med mestoma Stockholm in Umeå so višje od cen prevoza z vlakom v prvem razredu. Enako velja tudi za vozovnice drugega razreda, razen za družbo Norwegian.

(174) Glede na zgoraj navedene razlike v cenah in potovalnem času ter glede na [zaupno] ni mogoče ugotoviti, da letalski prevoz izvaja konkurenčni pritisk na komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa na tej progi.

Ugotovitve

(175) Komisija glede na zgoraj preučene dejavnike, in čeprav je upoštevana intermodalna konkurenca, ne more ugotoviti, da je dejavnost opravljanja komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa na progi Stockholm–Sundsvall–Umeå neposredno izpostavljena konkurenci.

3.2.3.2.5 **Stockholm–Karlstad(–Oslo)**

(176) [Zaupno].

(177) **A**. Če se za komercialno upravljane storitve železniškega prometa predvideva, da konkurirajo storitvam železniškega potniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS in z regionalnimi storitvami železniškega potniškega prometa v okviru OJS, je položaj tak, kot je opisan v naslednjih uvodnih izjavah.

(178) Potovalni čas iz Stockholma do Karlstada je 2 uri in 30 minut (s hitrim vlakom), od Stockholma do Osla pa najmanj 6 ur (z medkrajevnim vlakom). Prijavitelj dnevno upravlja osem direktnih vlakov v Karlstad in dva direktna vlaka v Oslo.

(179) Na tej progi trenutno opravlja dejavnost (komercialni vlak med končnima postajama od Stockholma do Osla) edino prijavitelj. Tagab opravlja storitve v okviru pogodbe o OJS med Stockholmom in Karlstadom.

(180) Glede na tržne deleže ima prijavitelj znatno tržno moč. [Zaupno].

(181) [Zaupno].

(182) [Zaupno].

(183) NCA meni ([43]), da proga ni neposredno izpostavljena konkurenci. Vendar pa navaja, da letalski in avtobusni prevoz izvajata določen „pritisk od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor, enako kot na progi Stockholm–Malmö“.

(184) **B**. Če se za komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa predvideva, da konkurirajo le storitvam železniškega potniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS, Komisija ugotavlja, da ima prijavitelj samo enega tekmeca – Tagab, ki pa ne opravlja storitev med končnima postajama. Tako ima prijavitelj še močnejši tržni položaj [zaupno].

(185) Glede na zgoraj preučene dejavnike in če se upošteva le železniški potniški promet, Komisija v nobeni možni konfiguraciji proizvodnega trga ne more ugotoviti, da je dejavnost opravljanja komercialno upravljanih storitev železniškega prometa na progi Stockholm–Karlstad(–Oslo) neposredno izpostavljena konkurenci.

([43]) Mnenje NCA, str. 17.

Intermodalna konkurenca – avtobusni prevoz

(186) Prijavitelj ocenjuje ([44]), da imajo avtobusne storitve na celotni progi Stockholm–Karlstad(–Oslo) [zaupno].

(187) Komisija ugotavlja, da ima FlixBus tri odhode dnevno iz Stockholma v Karlstad, kjer traja potovanje 4 ure in 20 minut (v primerjavi s 3 urami in 50 minutami z vlakom), in zdi se, da je cena pol nižja od cene vozovnice za drugi razred vlaka.

(188) FlixBus ima dva direktna odhoda dnevno iz Stockholma v Oslo, kjer traja potovanje 7 ur in 30 minut (v primerjavi s 6 urami z vlakom), cene pa so približno 30 % nižje od cen vozovnic za drugi razred vlaka.

(189) Glede na zgoraj navedene razlike v potovalnem času in značilnostih (kot je npr. udobje) ni mogoče ugotoviti, da avtobusni prevoz izvaja konkurenčni pritisk na komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa na tej progi.

Intermodalna konkurenca – letalski prevoz

(190) Prijavitelj trdi, da je konkurenca letalskega prevoza močna v segmentu potovanj med končnima postajama.

(191) SAS ima štirinajst odhodov dnevno v Oslo (OSL): ARN–OSL in Norwegian ima sedem odhodov dnevno: ARN–OSL. Med Stockholmom in Karlstadom (KAR) ni letov.

(192) Potovanje z letalom traja 1 uro in 10 minut, potovanje z vlakom pa 6 ur.

(193) Komisija je izvedla analizo dejanskih cen vozovnic za potovanje z vlakom in letalom na tej progi ter preučila zadevne informacije, ki jih je predložil prijavitelj.

(194) Cene letalskega prevoza od Stockholma do Osla so višje od cen prevoza z vlakom v prvem razredu. Enako velja tudi za vozovnice drugega razreda, vendar pa so razlike manjše za družbo Norwegian, kar zadeva cene vozovnic za drugi razred.

(195) Glede na opažene razlike v cenah in potovalnem času ni mogoče ugotoviti, da letalski prevoz izvaja konkurenčni pritisk na komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa na tej progi.

Ugotovitve

(196) Glede na zgoraj preučene dejavnike in celo če se upošteva intermodalna konkurenca, Komisija ne more ugotoviti, da je dejavnost opravljanja komercialno upravljanih storitev železniškega prometa na progi Stockholm–Karlstad(–Oslo) neposredno izpostavljena konkurenci.

4. **SKLEPNE UGOTOVITVE**

4.1 *TRG STORITEV ŽELEZNIŠKEGA POTNIŠKEGA PROMETA, PONUJENIH PREK POGODB O OJS*

(197) Za namene tega sklepa in brez poseganja v uporabo konkurenčnega prava bi bilo treba ugotovitve tržne analize, navedene v uvodnih izjavah 56 do 67, obravnavati kot znak, da je dejavnost opravljanja storitev železniškega potniškega prometa v okviru OJS na Švedskem izpostavljena konkurenci v smislu člena 34 Direktive 2014/25/EU. Ker so pogoji glede neomejenega dostopa do trga iz člena 34 Direktive 2014/25/EU izpolnjeni, bi bilo torej treba ugotoviti, da se Direktiva 2014/25/EU ne uporablja za javna naročila, katerih namen je omogočiti opravljanje te dejavnosti na Švedskem.

([44]) Zahtevek, točka 176.

4.2 *TRG KOMERCIALNO UPRAVLJANIH STORITEV ŽELEZNIŠKEGA POTNIŠKEGA PROMETA*

(198) Glede na analizo iz zgornjega oddelka 3.2.3.2 Komisija pri nobeni morebitni konfiguraciji trga ne more ugotoviti, da je dejavnost opravljanja komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa na Švedskem neposredno izpostavljena konkurenci v smislu člena 34 Direktive 2014/25/EU. Na nacionalni ravni prijaviteljevi tržni deleži pri vsaki morebitni konfiguraciji trga kažejo znatno tržno moč.

(199) Na ravni prog v primeru štirih od petih ocenjenih prog dejavnost opravljanja komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa ni neposredno izpostavljena konkurenci. Na teh progah ima prijavitelj tržne deleže [zaupno], če se predvideva, da komercialno upravljane storitve železniškega prometa konkurirajo storitvam železniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS in z regionalnimi storitvami železniškega prometa v okviru OJS. Prijaviteljev položaj je še močnejši, če se za komercialno upravljane storitve železniškega potniškega prometa predvideva, da konkurirajole storitvam železniškega potniškega prometa na dolge razdalje v okviru OJS.

(200) Le na eni progi (Göteborg–Malmö) je dejavnost zagotavljanja komercialno upravljanih vlakov neposredno izpostavljena konkurenci [zaupno].

(201) [Zaupno].

(202) Ob upoštevanju navedenega bi bilo treba za namene tega sklepa in brez poseganja v uporabo konkurenčnega prava ugotovitve tržne analize, navedene v uvodnih izjavah 68 do 196, obravnavati kot znak, da dejavnost opravljanja komercialno upravljanih storitev železniškega prometa na Švedskem ni neposredno izpostavljena konkurenci v smislu člena 34 Direktive 2014/25/EU. Treba bi bilo torej ugotoviti, da se Direktiva 2014/25/EU še naprej uporablja za javna naročila, katerih namen je omogočiti opravljanje te dejavnosti na Švedskem.

Ugotovitve NCA

(203) NCA je zoceno ugotovil, da sta dve progi (tj. Stockholm–Göteborg in Göteborg–Malmö) neposredno izpostavljeni konkurenci. [Zaupno]. NCA tudi navaja, da je na progi Stockholm–Malmö(–København) sicer mogoče pričakovati povečanje konkurenčnega pritiska, če bo na njej začel poslovati FlixTrain, vendar to ne zadošča za ugotovitev, da je ta proga neposredno izpostavljena konkurenci. [Zaupno]. Kar zadeva preostali progi (Stockholm–Umeå in Stockholm–Oslo), je NCA ugotovil, da sicer nista neposredno izpostavljeni konkurenci, sta pa po njegovem mnenju podvrženi določeni stopnji konkurenčnega pritiska, ki prijavitelju preprečuje, da bi pri oblikovanju cen ravnal popolnoma neodvisno. [Zaupno].

(204) NCA je oblikoval sklep, da bi bilo treba trg storitev železniškega potniškega prometa na Švedskem, vključno s trgom komercialno upravljanih storitev železniškega prometa (ob kombinaciji vseh prog) in opravljanjem storitev železniškega prometa v okviru pogodb o OJS, obravnavati, kot da je neposredno izpostavljen konkurenci.

(205) Komisija se s to ugotovitvijo ne strinja: kot je navedeno zgoraj, Komisija ugotavlja, da je konkurenci neposredno izpostavljena le proga Göteborg–Malmö. [Zaupno]. Komisija zaradi zgoraj navedenih razlogov za preostale štiri proge ni mogla ugotoviti, da so izpostavljene konkurenci. Zato Komisija, tudi če bi bile mogoče ugotovitve o ravni konkurence na posameznih analiziranih progah, zaradi razlogov iz uvodnih izjav 198 do 202 ni mogla oblikovati enakih ugotovitev kot NCA.

Premislek o možnosti, da se izjema odobri samo za določene proge

(206) Prijavitelj je 4. maja 2020 predložil dodatne elemente v pojasnilo, zakaj bi bila po njegovem mnenju upravičena izjema, ki zajema trg OJS in tri komercialno upravljane proge Stockholm–Göteborg, Stockholm–Malmö in Malmö–Göteborg ([45]). Dodatno je bilo predloženo mnenje, da bi bila do izjeme upravičena tudi proga Stockholm–Uppsala ([46]).

([45]) Predložitev prijavitelja z dne 4. maja 2020, točka 4.
([46]) Predložitev prijavitelja z dne 4. maja 2020, točka 4.

(207) [Zaupno].

(208) Prijavitelj je navedel, da ker njegovi „nakupi skupaj zajemajo proge, kjer je bil SJ soočen z znatno konkurenco, in proge, kjer je bil SJ edini prevoznik v železniškem prometu, je SJ trdil, da bi se ta konkurenca odražala tudi na tistih progah, kjer SJ ni bil izpostavljen konkurenci“ ([47]).

(209) [Zaupno].

(210) Komisija meni, da tudi če bi se strinjala s prijaviteljem in pristopom NCA, opisanim v uvodni izjavi 209 [zaupno], ne bi mogla oblikovati ugotovitve, ki jo želi prijavitelj. V zvezi s tem je Komisija ugotovila, da je dejavnost zagotavljanja komercialno upravljanih vlakov izpostavljena konkurenci le na eni progi (tj. Göteborg–Malmö). Zato Komisija meni, da ni mogoče odobriti izjeme za to progo glede [zaupno].

(211) To pomeni, da ni mogoče odobriti izjeme samo za zadevno progo, ker ni mogoče izključiti, da bi lahko bili skupni nakupi, uradno opravljeni za to progo in izvzeti iz Direktive, dodeljeni drugim progam, na katerih ni neposredne izpostavljenosti konkurenci. Ta ugotovitev je nadalje pojasnjena spodaj.

(212) NCA je v svojem mnenju izrecno poudaril, da „so mnogi vložki in storitve, ki se naročajo, skupni stroški“ ([48]).

(213) [Zaupno].

(214) Prijavitelj je 4. junija 2020 poslal novo predložitev, da pojasni, zakaj meni, da bi bila za določen odhodni kraj (npr. Stockholm) do določenega namembnega kraja (npr. Göteborg) možna izjema v skladu z Direktivo.

(215) Prijavitelj je trdil, da je treba pri oceni za ugotovitev, ali se uporablja člen 34 Direktive 2014/25/EU, upoštevati dejavnost in referenčni geografski trg, ter da so v obravnavani zadevi upoštevni trgi od odhodnega do namembnega kraja.

(216) V istem dopisu prijavitelj trdi, da „je zato metodologija, ki se uporablja za oceno, ali je posamezna proga neposredno izpostavljena konkurenci, popolnoma enaka kot na nacionalni ravni. Presoja konkurence na ravni posamezne proge je dejansko gradnik za oceno konkurence na nacionalni ravni“ ([49]).

(217) [Zaupno].

(218) Kot je navedeno v uvodni izjavi 216 zgoraj, ni mogoče ugotoviti, da bi bilo treba odobriti izjemo na nacionalni ravni, saj je Komisija ugotovila, da je bila le ena [zaupno] od petih najpomembnejših prog neposredno izpostavljena konkurenci.

(219) Komisija tudi opozarja, da je namen analize konkurence v skladu s členom 34 Direktive 2014/25/EU ugotoviti, kako primerno je uporabiti pravila o javnem naročanju, kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 15. Ni mogoče predvidevati, da bo raven konkurence na progi, kot je Göteborg–Malmö, ki je za prijavitelja [zaupno], disciplinirala njegovo javno naročanje, glede na dejstvo, da je upravljanje javnih naročil skupno. Poleg tega prijavitelj ni predložil nobenega primera javnega naročanja, ki bi se nanašal samo na to progo.

(220) Nazadnje, če bi bila v zgoraj opisanih okoliščinah odobrena izjema le za progo Göteborg-Malmö, bi to pomenilo precejšnje tveganje, da bi bil velik del javnih naročil, uradno opravljenih za to progo in izvzetih iz določb Direktive, lahko dejansko uporabljen za druge proge, kjer ni nobene neposredne izpostavljenosti konkurenci.

([47]) Predložitev prijavitelja z dne 4. maja 2020, točka 30.
([48]) Mnenje NCA, str. 11.
([49]) Predložitev prijavitelja z dne 4. junija 2020, točka 15.

(221) Komisija poleg tega ugotavlja, da tudi NCA ni predlagal izjeme na podlagi posamezne proge.

Ugotovitve

(222) Za namene tega sklepa in brez poseganja v uporabo konkurenčnega prava bi bilo treba ugotovitve tržne analize, navedene v uvodnih izjavah 68 do 221, obravnavati kot znak dejstva, da dejavnost opravljanja komercialno upravljanih storitev železniškega prometa ni izpostavljena konkurenci v smislu člena 34 Direktive 2014/25/EU. Treba bi bilo torej ugotoviti, da se Direktiva 2014/25/EU še naprej uporablja za javna naročila, katerih namen je omogočiti opravljanje zadevne dejavnosti na Švedskem.

4.3 *KONČNE PRIPOMBE*

(223) Ta sklep temelji na pravnem in dejanskem stanju v obdobju od decembra 2019 do junija 2020 ter na informacijah, ki so ji predložili prijavitelj, švedska agencija za promet in NCA, ter na javno dostopnih informacijah.

(224) Ker bi se za storitve v zvezi s komercialno upravljanimi storitvami železniškega potniškega prometa morala še naprej uporabljati Direktiva 2014/25/EU, je treba opozoriti, da bi bilo treba javna naročila, ki zajemajo več dejavnosti, obravnavati v skladu s členom 6 navedene direktive. To pomeni, da bi bilo treba, kadar naročnik izvaja „mešano“ javno naročanje, to je naročanje, ki se uporablja za podporo izvajanju dejavnosti, izvzetih iz uporabe Direktive 2014/25/EU, in dejavnosti, ki niso izvzete iz uporabe te direktive, upoštevati dejavnosti, za katere je bilo naročilo prvotno namenjeno. V primeru takega mešanega naročila, kadar je namenjeno predvsem podpori dejavnostim, ki niso izvzete, se uporabljajo določbe Direktive 2014/25/EU. Kadar je objektivno nemogoče določiti, za katero dejavnost je naročilo pretežno namenjeno, se odda v skladu s pravili iz člena 6(3) Direktive 2014/25/EU –

SPREJELA NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Direktiva 2014/25/EU se ne uporablja za javna naročila, ki jih oddajo naročniki in katerih namen je omogočiti opravljanje dejavnosti v zvezi s storitvami železniškega potniškega prometa v okviru pogodbe o obveznosti javne službe na ozemlju Švedske.

Člen 2

Direktiva 2014/25/EU se še naprej uporablja za javna naročila, ki jih oddajo naročniki in katerih namen je omogočiti opravljanje dejavnosti komercialno upravljanih storitev železniškega potniškega prometa na ozemlju Švedske.

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na Kraljevino Švedsko.

V Bruslju, 2. julija 2020

Za Komisijo
Thierry BRETON
Član Komisije