EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 22.4.2014
COM(2014) 232 final

KOMISSION TIEDONANTO

Komission tulkinta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 3577/92

KOMISSION TIEDONANTO

Komission tulkinta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 3577/92

Yhteenveto

Asetuksen (ETY) N:o 3577/92 kahdenkymmenen vuoden täytäntöönpanon suoman ajallisen etäisyyden ja täytäntöönpanosta saadun kokemuksen perusteella komissio on avoimuutta ja oikeusvarmuutta edistääkseen päättänyt päivittää ja muuttaa tulkintaansa asetuksen säännöksistä. Tällä tiedonannolla muutetaan ja korvataan vuosina 2003[1] ja 2006[2] annetut komission tulkitsevat tiedonannot.

Tiedonannon tarkoituksena on yksinomaan antaa tietoja asetuksesta ja helpottaa sen ymmärtämistä. Tiedonannossa tarkennetaan tapaa, jolla komissio soveltaa asetusta. Tarkoituksena ei ole asetuksen tarkistaminen tai unionin tuomioistuimen toimivallan kaventaminen tulkintakysymyksissä.

Tiedonannossa täsmennetään aluksi palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisalaa merikabotaasin alalla. Siinä on lueteltu tahot, jotka voivat käyttää tätä vapautta, sekä tuotu esiin asetuksen soveltamisalaan kuuluvat palvelut.

Tiedonannossa määritellään myös tarkemmin palvelujen tarjoamisen vapaudesta asetuksessa säädettyjen poikkeuksien laajuus. Näitä poikkeuksia on kolme. Ensinnäkin jäsenvaltioilla on toimivalta antaa miehistöä koskevat säännöt aluksilla, joiden bruttovetoisuus on alle 650 tonnia ja jotka harjoittavat kahden niiden alueella sijaitsevan sataman välistä saarikabotaasiliikennettä. Toiseksi jäsenvaltiot voivat asettaa julkisen palvelun velvoitteita ja tehdä julkista palvelua koskevia sopimuksia turvatakseen riittävät säännölliset kuljetukset saarille ja saarilta sekä niiden välillä. Jäsenvaltiot voivat niin ikään pyytää komissiota päättämään suojatoimenpiteistä vakavien häiriöiden torjumiseksi sisämarkkinoilla.

Tiedonannossa esitetään myös katsaus asetuksen soveltamista koskeviin siirtymätoimenpiteisiin, jotka koskevat Kroatiaa sen liityttyä unioniin.

Lopuksi tiedonannossa annetaan ohjeita rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007[3] soveltamisesta meriliikenteen kabotaasipalveluihin.

---

[1] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Komission tulkinta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 3577/92”, 22.12.2003, KOM(2003) 595.

[2] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle tiedonannon ”Komission tulkinta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 3577/92” päivittämisestä ja oikaisemisesta, 11.5.2006, KOM(2006) 196.

[3] EUVL L 315, 3.12.2007, s. 1.

1. JOHDANTO

Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) sisämarkkinoiden luomisen yhteydessä annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3577/92[4], jäljempänä ’*asetus*’, on yli parikymmentä vuotta vanha. Meriliikenteen kabotaasia on vapautettu vähitellen sen jälkeen, kun asetus tuli voimaan 1. tammikuuta 1993.

Vuodesta 1993 alkaen komissio on laatinut useita palvelujen vapauttamista koskevia taloudellisia ja oikeudellisia selvityksiä[5]. Se on käsitellyt myös asetuksen aiheuttamia tulkintaongelmia vuosina 2003 ja 2006 antamissaan tulkitsevissa tiedonannoissa.

Asetuksen soveltamista koskevassa viidennessä kertomuksessa[6] korostetaan, että asetuksen soveltamista varten annettujen komission ohjeiden tiettyjä osa-alueita on edelleen selkeytettävä.

Tällä tiedonannolla päivitetään ja muutetaan aikaisempia ohjeita, jotta ne voitaisiin saattaa viimeaikaisen EU:n lainsäädännön ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisiksi ja niissä voitaisiin ottaa paremmin huomioon komission muuttunut tulkinta joistakin asetuksen säännöksistä. Tämä koskee erityisesti komission tulkintaa miehistöön (tiedonannon 4 kohta) ja julkista palvelua koskevien sopimusten kestoon (tiedonannon 5.5.2 ja 5.7 kohta) liittyvistä säännöksistä.

Tiedonanto on ainoastaan komission informatiivinen tulkinta asetuksesta. Sen tavoitteena ei ole asetuksen tarkistaminen eikä unionin tuomioistuimen toimivallan kaventaminen tulkintakysymyksissä. Sillä ei rajoiteta valtiontukisääntöjen soveltamista.

2. MERILIIKENTEEN KABOTAASIMARKKINOIDEN AVAAMINEN

2.1. Meriliikenteen kabotaasipalvelujen tarjoamisen vapaus

Asetuksen (ETY) N:o 3577/92 1 artiklalla vapautetaan meriliikenteen kabotaasi niissä valtioissa, joissa kyseinen toimiala on varattu ainoastaan kansallisille toimijoille. Kaikille unionin laivanvarustajille taataan vapaus liikennöidä kahden samassa jäsenvaltiossa sijaitsevan sataman välillä.[7]

Jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa tätä vapautta millään tavalla muutoin kuin asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa. Tästä syystä jäsenvaltiot eivät voi ottaa käyttöön mitään ennakkolupajärjestelmää, paitsi jos 1) järjestelmä perustuu yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin (esimerkiksi alusten turvallisuuden ja sataman vesialueiden järjestyksen varmistaminen), 2) järjestelmä on tarpeellinen ja oikeassa suhteessa tavoitteeseensa nähden ja 3) järjestelmä perustuu objektiivisiin perusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen asianomaisten laivanvarustajien tiedossa.[8]

---

4 EYVL L 364, 12.12.1992, s. 7.

5 KOM(95) 383, KOM(97) 296, KOM(2000) 99, KOM(2002) 203.

6 COM(2014) 231.

7 Niille, joita palvelujen tarjoamisen vapaus koskee, katso 2.2 kohta.

8 Yhdistetyt asiat C-128/10 ja C-129/10, Naftiliaki Etaireia Thasou, tuomio 17.3.2011, Kok., s. I-1887, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

Perustaakseen järjestelmiä, joilla vaikutetaan asetuksen mukaiseen meriliikenteen kabotaasipalvelujen tarjoamisen vapauteen, jäsenvaltioiden olisi osoitettava kaikkien edellä esitettyjen ehtojen täyttyminen.[9]

Komissio kuitenkin katsoo, että valvoakseen kabotaasimarkkinoita jäsenvaltiot voivat pyytää laivanvarustajilta etukäteen tietoa palveluista, joita ne aikovat tarjota. Näiden tietojen avulla jäsenvaltiot kykenevät paremmin arvioimaan todellisia liikennetarpeita.

Samoin komissio katsoo, etteivät jäsenvaltiot voi vaatia, että yhtiöillä olisi edustaja niiden alueella.

2.2. Keitä palvelujen tarjoamisen vapaus koskee

Asetuksen 1 artiklassa selvitetään tarkemmin, keitä meriliikenteen kabotaasipalvelujen tarjoamisen vapaus koskee. Tämä oikeus on ”*yhteisön laivanvarustajilla*” (1), jotka harjoittavat liikennettä jäsenvaltiossa rekisteröidyillä ja kyseisen jäsenvaltion lipun alla purjehtivilla aluksilla (2), jos nämä täyttävät kaikki kyseisessä jäsenvaltiossa kabotaasiliikenteelle asetetut edellytykset (3).

Edellä esitettyjä asetuksen edellytyksiä on tarkennettava. Lisäksi esiin nousee kysymys markkinoiden avaamisesta aluksille, jotka eivät täytä edellä lueteltuja edellytyksiä.

2.2.1. ”Yhteisön laivanvarustajan” käsite

Asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan ”*yhteisön laivanvarustajia*” on kolmenlaisia:

> ”*a) jäsenvaltion kansalaisia, jotka ovat sijoittautuneet jäsenvaltioon tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja jotka harjoittavat meriliikennettä,*
>
> *b) laivanvarustamoja, jotka on perustettu jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ja joiden pääasiallinen toimipaikka on jossain jäsenvaltiossa ja joita tosiasiallisesti johdetaan jostain jäsenvaltiosta käsin, ja*
>
> *c) jäsenvaltion kansalaisia, jotka ovat sijoittautuneet yhteisön ulkopuolelle, tai yhteisön ulkopuolelle sijoittautuneita, jäsenvaltion kansalaisten johtamia laivanvarustamoja, jos näiden alukset on rekisteröity jäsenvaltiossa ja ne purjehtivat kyseisen jäsenvaltion lipun alla sen lainsäädännön mukaisesti*”.

Eniten tiedusteluja on aiheuttanut asetuksessa tarkoitetun ”*johtamisen*” käsitteen määrittely, joka koskee kahta asetuksessa esitettyä ”*yhteisön laivanvarustajien*” luokkaa.

Asetuksen mukaan ”*yhteisön laivanvarustajilla*” tarkoitetaan ”*laivanvarustamoja, jotka on perustettu jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ja joiden pääasiallinen toimipaikka on jossain jäsenvaltiossa ja joita tosiasiallisesti johdetaan jostain jäsenvaltiosta käsin*” (2 artiklan 2 kohdan b alakohta). Komissio katsoo määritelmän kohdan ”*joita tosiasiallisesti johdetaan jostain jäsenvaltiosta käsin*” tarkoittavan tässä yhteydessä, että ratkaisevat päätökset ja päivittäiset johtotoimet hoidetaan unionin alueella sijaitsevasta paikasta käsin ja että varustamon hallituksen kokoukset pidetään unionin alueella.

”*Yhteisön laivanvarustajilla*” tarkoitetaan myös ”*jäsenvaltion kansalaisia, jotka ovat sijoittautuneet yhteisön ulkopuolelle, tai yhteisön ulkopuolelle sijoittautuneita, jäsenvaltion kansalaisten johtamia laivanvarustamoja, jos näiden alukset on rekisteröity jäsenvaltiossa ja ne purjehtivat kyseisen jäsenvaltion lipun alla sen lainsäädännön mukaisesti*” (2 artiklan 2 kohdan c alakohta). Komissio katsoo artiklassa mainitun kohdan ”*jäsenvaltion kansalaisten*

[9] Ks. myös tiedonannon 4–6 kohta.

johtamia" tarkoittavan, että unionin kansalaisilla on mahdollisuus käyttää päätösvaltaa varustamossa, jos esimerkiksi suurin osa yhtiön pääomasta tai äänioikeuksista on unionin kansalaisten omistuksessa tai jos unionin kansalaiset voivat nimittää yli puolet kyseisen varustamon hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.[10]

2.2.2. Jäsenvaltioissa rekisteröintiä koskeva ehto ja mahdollisuus harjoittaa kansallista kabotaasiliikennettä

Asetuksessa ei esitetä luetteloa niiden jäsenvaltioiden rekistereistä, joissa rekisteröintiä ja kansallisen kabotaasiliikenteen harjoittamista koskevat edellytykset täyttyvät. Tällainen luettelo muuttuisi joka tapauksessa ajan myötä.

Jäsenvaltiossa rekisteröintiä koskevan edellytyksen mukaan kyseistä rekisteriä on pidettävä alueella, jossa sovelletaan perussopimusta ja johdetun oikeuden sääntöjä. Näin ollen asetuksessa tarkoitettu kabotaasipalvelujen tarjoamisen vapaus ei ulotu Alankomaiden Antillien, Mansaaren, Bermudan ja Caymansaarten rekisteriin merkittyihin aluksiin.[11]

Gibraltarilla rekisteröidyt alukset sitä vastoin saavat harjoittaa kabotaasia asetuksen mukaisesti, sillä Gibraltarin alueella sovelletaan perussopimusta.[12] Gibraltarilla rekisteröidyillä aluksilla on oikeus harjoittaa meriliikenteen kabotaasia samoin edellytyksin kuin muilla jossakin jäsenvaltiossa rekisteröidyillä aluksilla.

Asetuksessa säädetään lisäksi, että voidakseen harjoittaa kabotaasiliikennettä toisessa jäsenvaltiossa jäsenvaltion aluksen on ensin täytettävä kaikki kabotaasiliikenteelle asetetut edellytykset siinä jäsenvaltiossa, jossa se on rekisteröity. Tätä vaatimusta sovelletaan myös sisämaajäsenvaltiossa rekisteröityihin ja sen lipun alla purjehtiviin aluksiin.

Näin ollen niillä aluksilla, jotka eivät saa harjoittaa kansallista kabotaasiliikennettä, ei myöskään ole oikeutta päästä muiden jäsenvaltioiden markkinoille. Samoin tietyin edellytyksin kansallisille markkinoille pääseville aluksille voidaan asettaa vastaavia edellytyksiä, kun niillä pyritään liikennöimään toisessa jäsenvaltiossa. Jos esimerkiksi rekisteröinti jonkin jäsenvaltion rinnakkaisrekisteriin X edellyttää, että alus liikennöi vähintään puolet vuodesta kansainvälisillä reiteillä, rekisteriin X rekisteröity alus ei voi vaatia laajempaa mahdollisuutta harjoittaa kabotaasiliikennettä muissa jäsenvaltioissa (aluksella ei ole oikeutta harjoittaa muissa jäsenvaltioissa ympärivuotista säännöllistä kabotaasiliikennettä).

2.3. Markkinoiden avaaminen aluksille, jotka eivät saa harjoittaa kabotaasia asetuksen mukaisesti

Useat jäsenvaltiot ovat avanneet markkinoitaan enemmän kuin asetuksessa edellytetään joko kaikkien toimijoiden osalta (*erga omnes*), poikkeusluvilla tai tapauskohtaisilla luvilla. Tietyt jäsenvaltiot, jotka harjoittavat niin sanottua "*avoimen rannikon*" politiikkaa, sallivat

---

[10] Lisäohjeita varten ks. myös komission konsolidoitu tiedonanto toimivaltakysymyksistä, annettu yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 mukaisesti (2008/C 95/01), EUVL C 95, 16.4.2008, s. 1.

[11] Nämä alueet kuuluvat suurimmaksi osaksi merentakaisiin maihin ja alueisiin, joihin sovelletaan perussopimuksen 355 artiklan perusteella assosiointia koskevaa erityissääntelyä.

[12] Perussopimuksen 355 artiklan 3 kohdan mukaan "*perussopimuksen määräyksiä sovelletaan niihin Euroopassa sijaitseviin alueisiin, joiden suhteista ulkovaltoihin huolehtii jäsenvaltio*".

kolmanteen maahan rekisteröityneiden ja sen lipun alla purjehtivien alusten tarjoavan meriliikenteen kabotaasipalveluja alueellaan sijaitsevien satamien välillä. Lisäksi eräät jäsenvaltiot suunnittelevat myöntävänsä tapauskohtaisia lupia meriliikenteen kabotaasin harjoittamista varten aluksille, jotka eivät saa harjoittaa kabotaasia asetuksen mukaisesti, tai asetuksessa vahvistettuja vaatimuksia koskevia yleisiä poikkeuslupia kolmanteen maahan rekisteröityneille ja sen lipun alla purjehtiville aluksille, mikäli unionin jäsenvaltioihin rekisteröityneitä aluksia ei ole saatavilla.[13] Nämä käytännöt ovat unionin lainsäädännön mukaisia.

3. ASETUKSEN (ETY) N:O 3577/92 SOVELTAMISALA

Asetuksen (ETY) N:o 3577/92 2 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta sovelletaan jäsenvaltion alueella harjoitettaviin meriliikenteen palveluihin (matkustaja- ja tavaraliikenne meritse). Asetuksessa on myös viitteellinen luettelo asetuksen soveltamisalaan kuuluvista kabotaasipalveluista.

Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan siitä huolimatta, että asetuksen 2 artiklan 1 kohtaan sisältyvä luettelo meriliikenteen kabotaasipalveluista ei ole luonteeltaan tyhjentävä, asetuksen soveltamisalaan kuuluvat palvelut, joita tavallisesti tarjotaan korvausta vastaan ja joiden kohteena on, kuten käy ilmi tässä artiklassa lueteltujen esimerkkien olennaisista erityispiirteistä, matkustaja- tai tavaraliikenne meritse vain yhden jäsenvaltion alueella sijaitsevien kahden kohteen välillä.[14]

Asetuksen tultua voimaan sen 2 artiklan 1 kohdasta on noussut esiin neljä keskeistä kysymystä. Mitä ilmaisut ”*liikenne meritse*” ja ”*satamien välillä*” tarkoittavat? Kuuluvatko huvialukset asetuksen soveltamisalaan? Kuuluuko kansainvälisen risteilyn kabotaasiosuus asetuksen soveltamisalaan? Tulisiko syöttöliikennepalvelut katsoa kabotaasiliikenteeksi vai kansainväliseksi liikenteeksi? Näitä kysymyksiä käsitellään seuraavassa yksitellen.

3.1. Käsitteen ”liikenne meritse satamien välillä” määritelmä

Asetuksessa ei määritellä käsitettä ”*liikenne meritse*”. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan käsitteen tulkitsemiseksi on otettava huomioon asetuksen päämäärä, joka on toteuttaa palvelujen tarjoamisen vapaus merikabotaasin alalla asetuksessa säädetyt edellytykset ja poikkeukset huomioon ottaen.[15]

Vastaavasti yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetuksen mukaisen käsitteen ”*meri*” määrittelemiseksi kansainväliseen oikeuskäytäntöön (10. joulukuuta 1982 tehty Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus, jäljempänä ’*Montego Bayn yleissopimus*’) sisältyvällä ”*sisäisten aluevesien*” ja ”*aluemeren*” välisellä erolla ei ole merkitystä.[16] Näin ollen käsitteeseen ”*liikenne meritse*” olisi sisällettävä myös

---

[13] Meriliikenteen kabotaasia koskevista kansallisista järjestelmistä esitetään katsaus asetuksen soveltamista koskevaan viidenteen kertomukseen (ks. alaviite 6) liitetyn komission yksiköiden valmisteluasiakirjan taulukossa 3.

[14] Asia C-251/04, komissio v. Helleenien tasavalta, tuomio 11.1.2007, Kok., s. I-67, 28–29 kohta.

[15] Asia C-323/03, komissio v. Espanjan kuningaskunta, tuomio 9.3.2006, Kok., s. I-2161, 24 kohta.

[16] Ibidem, 25 kohta.

liikennepalvelut, jotka suoritetaan maan puolella aluemeren (”*sisäiset aluevedet*”) sellaisesta perusviivasta katsottuna, jonka jäsenvaltiot saavat yleissopimuksen nojalla vetää.

Komissio katsoo julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen[17] mukaisesti, että asetuksen soveltamiseksi käsitteen ”*liikenne meritse*” tulisi kattaa avomerellä suoritettavien kabotaasipalvelujen lisäksi kabotaasipalvelut, jotka suoritetaan sellaisilla merialueilla kuin poukamissa, jokien suistoissa[18], vuonoissa ja lahdissa.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan käsite ”*satama*” käsittää sellaisia infrastruktuureita, vaikka niillä olisi vähäinen merkitys, joiden tehtävä on mahdollistaa meritse kuljetettavien tavaroiden ja henkilöiden ottaminen alukseen tai siirtäminen pois aluksesta.[19] Näin ollen tämän määritelmän täyttävät kaikki infrastruktuurit, vaikka ne eivät olisi pysyviä, joita käytetään meriliikenteessä tavaroiden ja henkilöiden alukseen ottamiseen tai siirtämiseen pois aluksesta.

Komissio huomauttaa, että meritse tapahtuva matkustajalaivaliikenne kuuluu asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamisalaan silloinkin, kun palvelu tapahtuu yhdessä ”*satamajärjestelmässä*” kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön määritelmän mukaisesti (esimerkiksi jokisuiston ylittäminen meritse)[20]. Samoin matkailutarkoituksessa korvausta vastaan meritse tapahtuva matkustajalaivaliikenne, joka alkaa ja päättyy samassa satamassa ja jonka aikana matkustajat eivät vaihdu, kuuluu asetuksen soveltamisalaan, sillä tällaista palvelua tarjotaan korvausta vastaan ja käytetään matkustajien kuljettamiseen meritse yhden jäsenvaltion alueella.

3.2. Huvialukset

Asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan meriliikennepalvelut, joita ”*tavallisesti tarjotaan korvausta vastaan*”. Niinpä suurin osa huvialusten toiminnasta jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

3.3. Risteilyliikenne

Jäsenvaltion alueella tarjotut risteilyliikennepalvelut kuuluvat asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamisalaan (katso asetuksen 3 artiklan 1 kohta ja 6 artiklan 1 kohta)[21]. Epäselvää on kuitenkin, kuuluuko myös kansainvälisen risteilyn kabotaasiosuus sen soveltamisalaan.

Komissio katsoo, että asetusta sovelletaan ainoastaan silloin, kun matkustajia otetaan alukseen ja lasketaan maihin siinä jäsenvaltiossa, jossa kabotaasiosuus liikennöidään.

Risteily, joka alkaa jäsenvaltiosta X tai unionin ulkopuolisesta maasta ja päättyy unionin ulkopuoliseen maahan tai jäsenvaltioon X ja jonka aikana poiketaan jäsenvaltion Y satamissa, ei kuulu asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamisalaan, jos matkustajia ei oteta alukseen tai lasketa maihin jäsenvaltiossa Y. Tällaisessa tapauksessa sovelletaan palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta jäsenvaltioiden väliseen meriliikenteeseen sekä

---

17 Julkisasiamies Tizzanon 10.11.2005 antama ratkaisuehdotus edellä mainitussa asiassa C-323/03.

18 Mereen vajonnut joen laakso.

19 Asia C-323/03, komissio v. Espanjan kuningaskunta, tuomio 9.3.2006, Kok., s. I-2161, 33 kohta.

20 Ibidem, 34 kohta.

21 Asia C-17/13, Alpina River Cruises, ei vielä julkaistu.

jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen meriliikenteeseen 22 päivänä joulukuuta 1986 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 4055/86[22].

3.4. Syöttöliikennepalvelut

Syöttöliikennepalveluissa (eli kansainvälisen rahtiliikenteen välityspalveluissa) rahdinkuljettaja purkaa lastin aluksesta, joka on purjehtinut lähtöpaikasta, siirtääkseen saman lastin toiseen alukseen, joka liikennöi määräsatamaan. Palvelun suorittamiseen tarvitaan tavallisesti kauttakulkukonossementti. On esitetty kysymys, pitäisikö tällaiset palvelut katsoa asetuksen (ETY) N:o 4055/86 (jossa ei säädetä lippuvaltiota koskevasta vaatimuksesta) soveltamisalaan kuuluviksi kansainvälisiksi palveluiksi vai asetuksen (ETY) N:o 3577/92 (jossa säädetään lippuvaltiota koskevasta vaatimuksesta) soveltamisalaan kuuluviksi kabotaasipalveluiksi.

Jos syöttöliikennepalvelut muodostuvat rahdin esi- tai jatkokuljetuksesta saman jäsenvaltion X kahden sataman välillä siten, että a) määräsatama on jäsenvaltiossa Y tai kolmannessa maassa tai b) rahti on lähtöisin jäsenvaltiosta Y tai kolmannesta maasta, jäsenvaltio X voisi varata tällaiset syöttöliikennepalvelut unionin jäsenvaltioiden lipun alla purjehtiville aluksille. Niissä jäsenvaltioissa, joissa kabotaasipalvelut on varattu unionin jäsenvaltioiden lipun alla purjehtiville aluksille asetuksen (ETY) N:o 3577/92 mukaisesti, syöttöliikennepalvelut katsotaan tosiasiassa kabotaasipalveluiksi (lukuun ottamatta Ranskaa[23] ja Portugalia), kun taas muissa jäsenvaltioissa syöttöliikennepalvelut on vapautettu.

On kuitenkin huomattava, että jos yhtiölle annetaan lupa tarjota syöttöliikennepalveluita kansainväliselle rahtiliikenteelle ennen tai jälkeen kansainvälistä matkaa, voidaan kuljetuskustannuksissa saavuttaa huomattavia säästöjä ja tarjottujen palvelujen tehokkuutta parantaa. Kauppasopimuksia koskevissa neuvotteluissa keskustellaankin yhä useammin syöttöliikennepalvelujen tietyistä osa-alueista. Siksi tätä kysymystä on komission mielestä tarkasteltava edelleen yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

4. MIEHISTÖÄ KOSKEVAT SÄÄNNÖT

Miehistöön liittyvät kysymykset kuuluvat tavallisesti lippuvaltioiden toimivaltaan. Säännöt ovat eri rekistereissä hyvin erilaisia. Tietyt jäsenvaltiot asettavat tiukkoja kansallisuutta koskevia ehtoja: kaikkien miehistön jäsenten on oltava jonkin unionin jäsenvaltion kansalaisia. Toiset edellyttävät ainoastaan, että kapteenin ja ensimmäisen perämiehen toimet varataan jäsenvaltioiden kansalaisille. Nämä erot kansalaisuuteen liittyvissä vaatimuksissa voidaan selittää rekisterien välisillä merkittävillä kustannuseroilla.

Kilpailun vääristymisen välttämiseksi kaikkein haavoittuvimmilla reiteillä asetuksen 3 artiklassa säädetään, että ”*vastaanottavat*” jäsenvaltiot voivat vahvistaa omia miehistöä koskevia sääntöjään saarikabotaasia harjoittaville aluksille. Vastaanottavat jäsenvaltiot voivat myös päättää pieniin aluksiin (bruttovetoisuudeltaan alle 650 tonnin aluksiin) sovellettavista miehistöä koskevista säännöistä. Käytännössä kuusi jäsenvaltiota on päättänyt käyttää tätä mahdollisuutta.

---

[22] EYVL L 378, 31.12.1986, s. 1.

[23] Hallinnollinen asiakirja, annettu 9 päivänä helmikuuta 2007, Ranskan tullikoodeksin 257 pykälän tulkinnasta.

Jotta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen sisältöä ei tehtäisi tyhjäksi, asetuksessa säädetään kuitenkin, että lippuvaltion sääntöjä sovelletaan edelleen saarikabotaasia harjoittaviin, bruttovetoisuudeltaan yli 650 tonnin rahtialuksiin silloin, kun kyseistä matkaa seuraa tai edeltää matka toisesta valtiosta tai toiseen valtioon (”*liittymäkabotaasi*”).

Nämä säännökset nostavat esiin kahdentyyppisiä kysymyksiä vastaanottavan jäsenvaltion toimivallan määrittelystä.

Kysymykset koskevat vastaanottavan valtion vastuulla olevien miehistöä koskevien sääntöjen sisältöä ja toisaalta vastaanottavan valtion ja lippuvaltion toimivallan välistä rajaa liittymäkabotaasissa.

Lisäksi halutaan selvittää, sovelletaanko saarikabotaasia harjoittaviin risteilyaluksiin lippuvaltion vai vastaanottavan valtion sääntöjä. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut komission tulkinnan, jonka mukaan bruttovetoisuudeltaan yli 650 tonnin risteilyalusten osalta kaikista miehistöön liittyvistä kysymyksistä vastaa lippuvaltio riippumatta siitä, harjoittaako risteilyalus saarikabotaasia vai mannerkabotaasia[24]. Vastaanottava valtio ei saa soveltaa miehistöä koskevaa lainsäädäntöään bruttovetoisuudeltaan yli 650 tonnin risteilyaluksiin. Se voi soveltaa lainsäädäntöään vain bruttovetoisuudeltaan alle 650 tonnin risteilyaluksiin.

4.1. Vastaanottavan valtion asettamien miehistöä koskevien sääntöjen sisältö

Asetuksessa ei selvitetä tarkemmin, mitkä ”*miehistöön liittyvät kysymykset*” kuuluvat vastaanottavan valtion toimivaltaan. Joidenkin tulkintojen mukaan vastaanottavalla valtiolla on rajoittamaton toimivalta (eli asetuksessa tarkoitetaan ”*kaikkia*” miehistöä koskevia sääntöjä). Komission tulkinta on suppeampi. Sen mukaan vastaanottavan valtion toimivaltaa on rajoitettava, jotta säilytettäisiin palvelujen tarjoamisen vapauden periaate, josta tämä toimivalta poikkeaa.

Komission mukaan vastaanottavilla valtioilla on muun muassa toimivalta määritellä vaadittu unionin kansalaisten osuus saarikabotaasia harjoittavissa aluksissa (ja bruttovetoisuudeltaan alle 650 tonnin aluksissa). Näin ollen jäsenvaltio voi vaatia, että kyseisten alusten miehistöön kuuluu ainoastaan unionin kansalaisia. Lisäksi jäsenvaltiot voivat vaatia, että aluksen miehistö kuuluu sosiaaliturvan piiriin Euroopan unionissa. Työolojen osalta jäsenvaltiot voivat vaatia kyseisessä valtiossa voimassa olevien vähimmäispalkkaa koskevien vaatimusten noudattamista. Komissio katsoo, että turvallisuutta ja koulutusta koskevien sääntöjen osalta (aluksella puhutut kielet mukaan luettuina) jäsenvaltiot voivat edellyttää ainoastaan voimassa olevien unionin vaatimusten tai kansainvälisten vaatimusten noudattamista (STCW- ja SOLAS-yleissopimukset) rajoittamatta kohtuuttomasti palvelujen tarjoamisen vapautta.

Asetuksen 9 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden, jotka haluavat käyttää mahdollisuutta soveltaa omia sääntöjään miehistöön liittyvissä kysymyksissä, olisi kuultava komissiota. Suunniteltujen toimenpiteiden soveltamisalaa ja sisältöä tarkastellaan tapauskohtaisesti edellä esitettyjen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden periaatteiden valossa.

4.2. Liittymäkabotaasi

Asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa säädetään, että *”kaikista niiden saarikabotaasia harjoittavien rahtialusten, joiden bruttovetoisuus on yli 650 tonnia, miehistöön liittyvistä kysymyksistä vastaa kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 1999 lähtien se valtio, jossa alus on rekisteröity*

[24] Asia C-288/02, komissio v. Helleenien tasavalta, tuomio 21.10.2004, Kok., s. I-10071.

(lippuvaltio), silloin kun kyseistä matkaa seuraa tai edeltää matka toisesta valtiosta tai toiseen valtioon".

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että matka, joka seuraa tai edeltää kabotaasimatkaa, kattaa lähtökohtaisesti kaikki matkat toisesta valtiosta tai toiseen valtioon riippumatta siitä, onko aluksessa lasti[25].

Toisin kuin komissio totesi vuonna 2003 antamassaan tulkitsevassa tiedonannossa, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että lippuvaltion sääntöjä on sovellettava paitsi silloin, kun rahtia tosiasiallisesti kuljetetaan matkan kabotaasiosuutta seuraavalla tai edeltävällä kansainvälisellä osuudella, myös silloin, kun matka tehdään painolastissa (ilman lastia). Sen vuoksi komissio ei voi sallia jäsenvaltioiden jatkavan vastaanottavan valtion sääntöjen soveltamista silloin, kun saarikabotaasia seuraava tai edeltävä kansainvälinen matka kuljetaan painolastissa.

Tämän ei kuitenkaan tulisi johtaa siihen, että laivanvarustajat tekevät kuvitteellisen kansainvälisen matkan ilman lastia välttääkseen 3 artiklan 2 kohdan soveltamisen siten, että asiaan sovelletaan 3 artiklan 3 kohtaa, sillä tämä olisi asetuksen kiertämistä[26].

Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on tarkistaa kansallisen lainsäädännön todistelusäännösten mukaisesti, onko kyseessä tällainen väärinkäyttö.

Miehistöä koskevat säännöt, joita sovelletaan kyseisen aluksen suorittaessa julkisen palvelun velvoitteita, esitetään tarkemmin 5.3.2.2 kohdassa.

4.3. Miehistöä koskevien sääntöjen tarkistaminen

Asetuksen mukaan neuvoston oli määrä antaa komission ehdotuksesta ennen 1. tammikuuta 1999 lopulliset miehistösäännöt. Komission ehdotuksen oli määrä perustua saarikabotaasin taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia koskevaan perusteelliseen selvitykseen.

Komissio antoi asiasta kertomuksen neuvostolle 17. kesäkuuta 1997 ja asetusehdotuksen[27] 29. huhtikuuta 1998. Ehdotuksella pyrittiin tuomaan yleiseen tietouteen lippuvaltion vastuu miehistöasioista. Vastaanottavalle valtiolle jäänyt vastuu olisi koskenut aluksia, joiden bruttovetoisuus on alle 650 tonnia, ja vaadittua unionin kansalaisten vähimmäisosuutta säännöllistä matkustaja- tai lauttaliikennettä (mukaan luettuina sekaliikennettä ja säännöllistä risteilyliikennettä) harjoittavien alusten miehistöissä. Tällaisten alusten miehistöihin kuuluviin unionin ulkopuolisten maiden kansalaisiin tuli soveltaa samoja työehtoja kuin jäsenvaltioiden kansalaisiin.

Jäsenvaltiot suhtautuivat komission ehdotukseen kielteisesti. Näin ollen komissio ehdotti sen peruuttamista 11. joulukuuta 2001. Komissio ei tällä hetkellä suunnittele uuden ehdotuksen antamista. Asetuksen 3 artiklan säännöksiä ei näin ollen muuteta lyhyellä aikavälillä.

Valmistellessaan asetuksen soveltamista koskevaa viidettä kertomusta komissio sai kuitenkin tietää, että laivanvarustajien on vaikea saada selkoa vastaanottavan valtion lainsäädännön miehistöä koskevista vaatimuksista, mikä vaikeuttaa usein saarikabotaasin kehittämistä. Tämän ongelman korjaamiseksi komissio kannustaa asetuksen 3 artiklan 2 kohtaa soveltavia

---

[25] Asia C-456/04, Agip Petroli SpA v. Capitaneria di porto di Siracusa ym., tuomio 6.4.2006, Kok., s. I-3395, 15–25 kohta.

[26] Ibidem, 23 kohta.

[27] KOM (1998) 251 lopullinen.

jäsenvaltioita nimittämään yhteysyksikön, jolta laivanvarustajat saavat tietoa vastaanottavan valtion miehistöä koskevista säännöistä.

5. JULKINEN PALVELU

Meritse tapahtuva matkustaja- ja tavaraliikenne on elintärkeää Euroopan saarten asukkaille. Siksi on laadittu erityissäännöt turvaamaan jotkin näistä merenkulkuyhteyksistä, joilla markkinat eivät tarjoa riittäviä palveluita.

Asetus tarjoaa jäsenvaltioille puitteet, joissa ne voivat järjestää markkinatoimenpiteensä sisämarkkinoille soveltuvalla tavalla rajoittamalla pääsyä markkinoille, jotka liittyvät meriliikennepalveluille asetettaviin julkisen palvelun velvoitteisiin. Lisäksi julkisessa rahoituksessa, jolla korvataan julkisen palvelun tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset, on noudatettava EU:n valtiontukisääntöjä. Tämän kohdan tarkoituksena on selvittää tarvittaessa tarkemmin asetuksessa ja valtiontukisäännöissä asetettuja ehtoja, joiden tarkoituksena on huolehtia julkisten toimenpiteiden yhteensopivuudesta perussopimuksen sääntöjen kanssa.

5.1. Julkisen palvelun yhteyksien maantieteellinen soveltamisala

Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan julkisen palvelun liikennettä voidaan harjoittaa vain reiteillä saariin, saarilta tai saarien välillä.

Asetus ei sisällä käsitteen ”*saari*” määritelmää. Komissio katsoo, että 4 artiklaa olisi sovellettava ainoastaan niihin saariin, joihin on pääsy vain meritse tai ilmateitse ja joilla ei ole pysyvää maayhteyttä Euroopan mantereelle. Näin ollen niemimaan (kuten Peloponnesos), jolla on pysyvä maa- tai rautatieyhteys mantereelle, ei voida katsoa olevan ”*saari*”[28].

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaisesti mahdollisuus soveltaa 4 artiklan 1 kohtaa voidaan ulottaa palveluihin, joita tarjotaan saaria vastaavien paikkojen välillä (esimerkiksi pitkien vuonojen tai jokien suistojen rannoilla ilman suoria tieyhteyksiä), kun myös niiden osalta on taattava riittävät säännölliset liikennepalvelut[29].

Komission tilaamassa tutkimuksessa[30] osoitetaan, että pitkät jokisuistot tai vuonot, joiden vuoksi joudutaan tekemään yli 100 kilometrin ylimääräinen matka teitse[31], voidaan katsoa saariksi tässä kohdassa tarkoitetuissa yhteyksissä, koska ne voivat aiheuttaa samanlaisia ongelmia taajamien eristäytyneisyyden vuoksi.

5.2. Saarikabotaasireitit, joille voidaan asettaa julkisen palvelun velvoite

Jäsenvaltioiden (mukaan luettuina soveltuvin osin alueelliset ja paikalliset viranomaiset) tehtävänä on määritellä, mille reiteille on asetettava julkisen palvelun velvoitteita. Tämä ei ole laivanvarustajien tehtävä. Erityisesti julkisen palvelun velvoitteita voidaan asettaa vain säännöllisille saarikabotaasipalveluille (reittiliikenteelle) silloin, kun markkinoiden toiminnassa on puutteita riittävien palvelujen tarjoamisen kannalta.

---

[28] Asia C-288/02, komissio v. Helleenien tasavalta, tuomio 21.10.2004, Kok., s. I-10071, 42 kohta.

[29] Julkisasiamies Tizzanon 10.11.2005 antama ratkaisuehdotus edellä mainitussa asiassa C-323/03, 39–45 kohta.

[30] ”Study on Small Islands and Estuaries”, 2002, ICF Consulting.

[31] Jokisuiston ympäri kulkevan matkan pitäisi olla vähintään 10 kertaan pitempi kuin sen halki kulkevan matkan.

Asetuksen ehtojen mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa julkisen palvelun velvoitteita vain siinä tarkoituksessa, että ”*taattaisiin riittävät*” säännölliset meriliikennepalvelut tietylle saarelle (tai jokisuistoon liittyen), kun unionin laivanvarustajat eivät omien kaupallisten etujensa vuoksi tarjoaisi riittäviä palveluita tai eivät tarjoaisi palveluja samoin ehdoin[32]. Muutoin kaupan tulisi säilyä vapaana.

Asettaessaan julkisen palvelun velvoitteita asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille palveluille jäsenvaltioiden on rajoitettava toimenpiteensä 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin olennaisiin vaatimuksiin ja noudatettava asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädettyä reitin liikennöinnistä kiinnostuneiden unionin laivanvarustajien syrjintäkieltoa koskevaa vaatimusta. Tätä vaatimusta on noudatettava tiukasti päätettäessä velvoitteiden sisällöstä sekä hallinnollisessa menettelyssä, joka johtaa reitin liikennöijän valintaan tai korvaussumman määrittämiseen.

5.3. Asetettavat velvoitteet

5.3.1. Julkisen palvelun velvoitteen ja julkista palvelua koskevien sopimusten välinen ero

Asetuksessa (ETY) N:o 3577/92 erotetaan toisistaan ”*julkisen palvelun velvoitteet*” (asetuksen 2 artiklan 4 kohta ja 4 artiklan 2 kohta) ja ”*sopimukset julkisesta palvelusta*” (2 artiklan 3 kohta).

Julkisen palvelun sopimukset ovat tavanomainen keino toteuttaa julkisen palvelun velvoitteet silloin, kun horisontaalinen eli kaikkiin tietystä reitistä kiinnostuneisiin laivanvarustamoihin sovellettava lähestymistapa ei ole riittävä, jotta kaikki olennaiset liikennetarpeet saadaan täytettyä (erityisesti palvelun laatua koskevat yleiset ehdot).

Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa on kattava luettelo vaatimuksista, joita voidaan ottaa käyttöön asetettaessa julkisen palvelun velvoitteita. Asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa on ainoastaan viitteellisesti ilmoitettu julkista palvelua koskevien sopimusten soveltamisala. Jäsenvaltiot voivat laajentaa soveltamisalaa. Käytännössä sopimuksiin julkisesta palvelusta sisältyy usein laatuvaatimuksia, joita puolestaan ei voida sisällyttää julkisen palvelun velvoitteisiin. Kun on kyse julkisen palvelun velvoitteista, laivanvarustajilta vaadittava ”*palvelujen tarjoamisen kapasiteetti*” voi edellyttää niiltä maksukykyä ja sitä, ettei niillä ole huomattavia maksamattomia vero- tai sosiaaliturvamaksuvelkoja[33]. Komission mukaan myös velvoite nopean aluksen käyttämisestä voi kuulua näihin vaatimuksiin.

Kun määrätään julkisen palvelun velvoitteita, kaikki samaa reittiä liikennöivät laivanvarustajat voivat yhteisesti – eikä kukin erikseen – täyttää julkisen palvelun velvoitteissa määrätyt liikenteen säännöllisyyttä ja vuorotiheyttä koskevat vaatimukset[34].

Jäsenvaltiot voivat asettaa julkisen palvelun velvoitteita ja tehdä julkista palvelua koskevia sopimuksia ainoastaan edellyttäen, että ne ovat ensin todenneet kunkin kyseessä olevan reitin osalta, että säännölliset liikennepalvelut ovat riittämättömiä (eli niitä ei tarjottaisi

---

[32] Ks. asetuksen johdanto-osan 9 kappale ja 2 artiklan 4 kohta. Ks. myös asia C-205/99, Analir v. Administración General del Estado, tuomio 20.2.2001, Kok., s. I-1271, 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

[33] Asia C-205/99, kuten edellä, 45–51 kohta.

[34] Jos saarelle on liikennöitävä neljä kertaa viikossa ja liikenteeseen haluaa osallistua kaksi laivanvarustajaa, kummankin niistä olisi sitouduttava liikennöimään kahdesti viikossa tai toisen yhden kerran ja toisen kolme kertaa viikossa.

viranomaisten määritelmän mukaan asianmukaisessa laajuudessa tai asianmukaisin ehdoin), jos niiden tarjoaminen jätetään ainoastaan markkinavoimien varaan. Lisäksi julkisen palvelun velvoitteen tai julkista palvelua koskevan sopimuksen on oltava tarpeellinen ja oikeasuhteinen siihen tavoitteeseen nähden, joka koskee riittävien ja säännöllisten liikennepalveluiden takaamista saarille ja saarilta[35]. Toisin sanoen jäsenvaltiot eivät saa asettaa julkisen palvelun velvoitetta tai tehdä julkista palvelua koskevaa sopimusta palveluista, joita tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset jo tarjoavat tyydyttävästi ja yleisen edun mukaisilla ehdoilla, jotka valtio määrittää ja joita ovat esimerkiksi hinta, jatkuvuus ja palvelun saatavuus[36].

Komissio muistuttaa, että vaikka jäsenvaltioilla on paljon harkinnanvaraa niiden määritellessä julkisen palvelun tarvetta ja laajuutta, komissio valvoo jäsenvaltioiden asiaa koskevaa päätöksentekoa ilmeisten arviointivirheiden varalta[37].

5.3.2. Syrjintäkiellon periaate

Asetuksessa säädetyn syrjintäkiellon periaatteen mukaisesti jäsenvaltiot eivät saa asettaa tietylle varustamolle varta vasten suunniteltuja velvoitteita, jotka estäisivät muita unionin laivanvarustajia pääsemästä markkinoille, eivätkä soveltaa vaikutukseltaan vastaavia velvoitteita.

Komissio haluaa erityisesti kiinnittää jäsenvaltioiden huomion seuraavantyyppisten toimenpiteiden aiheuttamiin ongelmiin:

5.3.2.1. Alusten haltuunotto

Ensinnäkin on noussut esiin kysymys siitä, voisiko julkisen palvelun sopimuksesta tarjouskilpailun järjestävä jäsenvaltio vaatia kilpailun voittanutta osallistujaa ottamaan haltuunsa edellisen toimijan alukset ja miehistöt. Komission mukaan tällainen velvoite rikkoisi useimmissa tapauksissa asetusta (ETY) N:o 3577/92, sillä se olisi syrjivä. Se estäisi unionin laivanvarustajia osallistumasta tarjouskilpailuun omilla aluksillaan ja asettaisi senhetkisen toimijan edullisempaan asemaan, mikäli tämä olisi ehdolla oman toimintansa jatkajaksi.

Komissio katsoo kuitenkin, että silloin kun saareen liikennöimiseksi on käytettävä erityissuunniteltua alusta, jollaista ei löydy helposti markkinoilta tai jota ei voi helposti myydä markkinoilla tai jota ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen, palvelujen tarjoamisen vapautta rajoitetaan vähemmän vaatimalla kyseisen aluksen haltuunottoa kuin antamalla palvelu yhden laivanvarustajan suoritettavaksi niin pitkällä sopimuksella, että se mahdollistaa määrättyä tarkoitusta varten rakennetun aluksen täysimääräisen kuolettamisen. Tällaisissa tapauksissa perättäiset toimijat voivat vuokrata aluksen – tarjousasiakirjoissa yksityiskohtaisesti

---

[35] Yhdistetyt asiat C-128/10 ja C-129/10, Naftiliaki Etaireia Thasou, tuomio 17.3.2011, Kok., s. I-1887, 54 kohta.

[36] Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4), 48 kohta.

[37] Asia T-17/02, Fred Olsen, tuomio 15.6.2005, Kok., s. II-2031, 216 kohta ja komission päätös 2013/435/EU, tehty 2 päivänä toukokuuta 2013, valtiontuesta SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) jota Ranska on myöntänyt Société Nationale Corse Méditerranée -yhtiölle ja Compagnie Méridionale de Navigation -yhtiölle, EUVL L 220, 17.8.2013, s. 20–45.

määrättyjen selkeiden ehtojen mukaisesti – tätä tarkoitusta varten perustetulta varustamolta. Uusi palveluntarjoaja voidaan myös velvoittaa ottamaan alus haltuunsa suoraan edeltäjältään.

Jos jäsenvaltioiden viranomaiset itse omistavat tai jos niillä on muuten käytössään aluksia, ne voidaan antaa kaikkien mahdollisten palveluntarjoajien käyttöön samoin syrjimättömin ehdoin.

5.3.2.2. Miehistöä koskevat edellytykset

Toiseksi on noussut esiin kysymys niistä miehistöön liittyvistä edellytyksistä, joita julkisen palvelun velvoitteissa ja sopimuksissa julkisesta palvelusta voidaan asettaa.

Komissio katsoo, että ne säännöt, joita voidaan asettaa julkisen palvelun velvoitteiden ja julkista palvelua koskevien sopimusten mukaisesti (asetuksen 4 artikla), olisi rajoitettava vaatimuksiin, jotka ovat julkista palvelua koskevien tarpeiden kannalta välttämättömiä eivätkä ylitä sitä, mikä on tätä varten tarpeellista. Tätä on tarkasteltava tapauskohtaisesti.

Komissio katsoo, että jäsenvaltiot voivat päättää asettaa julkisen palvelun velvoitteiden ja julkista palvelua koskevien sopimusten mukaisesti samoja sääntöjä, joita vastaanottavat jäsenvaltiot asettavat kaikille saarikabotaasiliikenteeseen osallistuville aluksille (asetuksen 3 artiklan 2 kohta). Nämä säännöt on esitetty tarkemmin tämän tiedonannon 4 kohdassa.

5.4. Menettely julkisen palvelun velvoitteiden asettamiseksi ja julkista palvelua koskevien sopimusten tekemiseksi

Jäsenvaltioilla on ”*julkisen palvelun velvoitteiden*” asettamista varten käytössään useita hallinnollisia välineitä, joita sovelletaan kaikkiin tietyn reitin liikennöijiin. Näitä välineitä ovat ilmoitusjärjestelmä, lupajärjestelmä ja hyväksymisjärjestelmä. Jäsenvaltiot voivat asettaa julkisen palvelun velvoitteita myös tekemällä julkisen palvelun sopimuksia siten, että toimeksisaajana on yksi liikennöijä tai rajallinen määrä liikennöijiä.

Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-205/99 antamassaan tuomiossa, että niinkin rajoittava menettely kuin lupamenettely voidaan hyväksyä sillä edellytyksellä, että se on tarpeellinen (”*voidaan osoittaa, että on olemassa julkista palvelua koskeva todellinen tarve sen takia, että vapaassa kilpailutilanteessa säännölliset kuljetuspalvelut jäisivät riittämättömiksi*”), oikeassa suhteessa tavoitteeseensa nähden ja perustuu objektiivisiin perusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja jotka ovat etukäteen asianomaisten yritysten tiedossa. Yrityksillä pitäisi myös olla oikeus valittaa päätöksistä, jotka ovat niille vastaisia[38].

5.4.1. Sovellettavat julkisia hankintoja koskevat säännöt

Tehdessään julkisen palvelun sopimuksen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava asiaankuuluvia hankintasääntöjä. Neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät 26. helmikuuta 2014 uuden direktiivin käyttöoikeussopimusten tekemisestä, jäljempänä ’käyttöoikeussopimuksia koskeva direktiivi’[39]. Samana päivänä neuvosto ja Euroopan

[38] Asia C-205/99, kuten edellä. Ks. myös yhdistetyt asiat C-128/10 ja C-129/10, Naftiliaki Etaireia Thasou, tuomio 17.3.2011, Kok., s. I-1887, 52 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

[39] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, käyttöoikeussopimusten tekemisestä, EUVL L 94, 28.3.2014, s. 1.

parlamentti hyväksyivät myös direktiivit 2014/24/EU ja 2014/25/EU, jäljempänä ’julkisia hankintoja koskevat direktiivit’[40].

Komission kokemuksen mukaan suurin osa asetuksen 4 artiklan soveltamiseksi tehdyistä julkista palvelua koskevista sopimuksista on julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuja ”*palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia*”. Tällaisella sopimuksella toimivaltainen viranomainen antaa laivanvarustajalle tehtäväksi meriliikenteen kabotaasipalvelujen toteuttamisen tiettynä ajanjaksona. Laivanvarustaja sitoutuu toteuttamaan sopimuksessa mainitut liikennepalvelut, tavallisesti viranomaisen tarjoamaa korvausta vastaan[41]. Lähtökohtaisesti laivanvarustaja vastaa toiminnallisesta riskistä (jos näin ei ole, kyseessä on julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä tarkoitettu julkista hankintaa koskeva sopimus), johon sisältyy liikennepalvelujen kysyntään liittyvä riski, sillä toimivaltaiset viranomaiset eivät tavallisesti takaa julkista palvelua koskevassa sopimuksessa, että laivanvarustaja saa takaisin kaikki sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi tehdyt investoinnit tai niistä aiheutuneet kustannukset.

Tehdessään käyttöoikeussopimuksia koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvia julkista palvelua koskevia sopimuksia toimivaltaisen viranomaisen on kohdeltava kaikkia laivanvarustajia yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja oikeasuhteisella tavalla varmistaakseen todellisen kilpailun[42]. Lisäksi direktiivissä vahvistetaan muun muassa velvoite julkaista käyttöoikeussopimusta koskeva ilmoitus ja sopimuksen tekemistä koskeva ilmoitus *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*[43]. Siinä vahvistetaan myös useita valinta- ja sopimuksentekoperusteisiin liittyviä velvoitteita ja asetetaan menettelytakeita, joilla pyritään varmistamaan avoimuus ja yhdenvertainen kohtelu erityisesti toimivaltaisen viranomaisen ja tarjoajien välisten neuvottelujen aikana.

Julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan kuuluvien julkista palvelua koskevien sopimusten tekemisen osalta on korostettava, että uusilla direktiiveillä poistetaan ensisijaisten ja muiden kuin ensisijaisten palvelujen välinen ero. Vesiliikennepalvelut määriteltiin julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä 2004/17/EY ja 2004/18/EY muiksi kuin ensisijaisiksi palveluiksi ja niihin sovellettiin vain joitakin vaatimuksia (jotka koskevat teknisiä eritelmiä ja sopimuksen tekemistä koskevaa ilmoitusta). Uusien julkisia hankintoja koskevien direktiivien nojalla näiden direktiivien soveltamisalaan kuuluvien julkista palvelua koskevien sopimusten tekemiseen sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkia direktiiveissä vahvistettuja vaatimuksia.

Myös käyttöoikeussopimuksia koskevan direktiivin tai julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamista koskevien kynnysarvojen alapuolelle jäävien sopimusten osalta valinta- ja sopimuksentekomenettelyssä on noudatettava perussopimuksen syrjimättömyyttä ja

---

[40] 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; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta, EUVL L 94, 28.3.2014, s. 243.

[41] Ks. myös asia C-205/99, kuten edellä, 63 ja 65 kohta.

[42] 3 ja 30 artikla.

[43] 31–33 artikla.

yhdenvertaista kohtelua koskevia vaatimuksia, joissa edellytetään avoimuutta. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tämän avoimuusvelvollisuuden sisältönä on taata kaikkien potentiaalisten tarjoajien eduksi se, että hankinnasta ilmoitetaan asianmukaisessa laajuudessa, minkä ansiosta palveluhankinnat avautuvat kilpailulle ja hankintasopimuksia koskevien tekomenettelyiden puolueettomuutta voidaan valvoa[44].

5.4.2. Tarjouskilpailumenettelyn valinta

Asetuksen (ETY) N:o 3577/92 4 artiklassa vaaditaan, että jäsenvaltioiden on tehtävä julkista palvelua koskevia sopimuksia ketään laivanvarustajaa syrjimättä.

Komissio katsoo, että yleensä julkisen palvelun sopimusten myöntämiseen liittyy liikennöijien syrjinnän riski, koska yleensä sopimus myönnetään vain yhdelle liikennöijälle tietyllä reitillä. Siksi komission mukaan avoimen tarjouspyyntömenettelyn aloittaminen on periaatteessa helpoin tapa varmistaa syrjimättömyys. Tarjouskilpailumenettely, johon sisältyy neuvottelua mahdollisten tarjoajien kanssa, voi täyttää syrjintäkiellon periaatteen edellyttäen, että hankintaviranomaisen ja tarjouksen jättäneiden varustamoiden väliset neuvottelut käydään puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja avoimesti[45]. Komissio katsoo, että sopimuksen tekeminen ilman tarjouskilpailua ei täytä asetuksen 4 artiklassa vahvistettuja syrjintäkiellon ja avoimuuden periaatteita. Samoin hankintamenettely, joka on suunniteltu siten, että rajoitetaan kohtuuttomasti mahdollisten tarjoajien määrää, ei vastaa syrjintäkiellon ja avoimuuden periaatteita.

Jotta varmistetaan näiden periaatteiden noudattaminen, hankintamenettelyn käynnistämisen ja liikennepalvelujen aloituspäivän välisen ajan tulisi lisäksi olla asianmukainen ja riittävän pitkä. Komissio katsoo, että liian lyhyt aika, joka ei riittävästi vastaa sopimuksen mukaisten kabotaasipalvelujen tarpeita (esimerkiksi markkinoiden koon sekä palvelujen laatu- ja säännöllisyysvaatimusten osalta), voisi hyödyttää senhetkistä laivanvarustajaa. Tämä rikkoisi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

Komissio panee lisäksi merkille, että tarjouskilpailumenettelyn valinta vaikuttaa siihen, miten julkista palvelua koskevan sopimuksen toteuttamisesta myönnettyä korvausta arvioidaan suhteessa valtiontukisääntöihin. Jotta korvaus ei olisi valtiontukea, sen on erityisesti täytettävä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Altmark* antamassa tuomiossa vahvistetut neljä ehtoa[46]. Tarjotun korvauksen on neljännen *Altmark*-kriteerin mukaisesti oltava seurausta joko julkisesta hankintamenettelystä, jonka avulla on mahdollista valita se tarjouksentekijä, joka pystyy tuottamaan kyseiset palvelut yhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tai vertailusta hyvin johdettuun ja riittävillä välineillä varustettuun keskivertoyritykseen. Komissio katsoo, että viranomaisille yksinkertaisin tapa täyttää neljäs *Altmark*-kriteeri on

[44] Ks. komission tulkitseva tiedonanto käyttöoikeussopimuksista (konsessio) yhteisön oikeudessa (EYVL C 121, 29.4.2000, s. 2), komission selittävä tiedonanto yhteisön lainsäädännöstä siltä osin kuin se koskee sopimuksia, jotka eivät kuulu tai kuuluvat vain osittain julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan (EUVL C 179, 1.8.2006, s. 2), asia C-324/98, Teleaustria ja Telefonadress v. Telekom Austria, tuomio 7.12.2000, Kok., s. I-10745, 60 kohta.

[45] Ks. myös komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4), 66 kohta.

[46] Asia C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (”Altmark”), tuomio 24.7.2003, Kok., s. I-7747.

järjestää avoin, läpinäkyvä ja syrjimätön julkinen hankintamenettely[47]. Jos asiassa *Altmark* annetussa tuomiossa vahvistetut muut ehdot täyttyvät, menettely sulkee tavallisesti pois myös valtiontuen olemassaolon[48].

Asetuksessa ei vaadita jäsenvaltioita ilmoittamaan kaikkia niiden tekemiä julkisen palvelun sopimuksia. Jos sopimuksessa määrätään, että julkisen palvelun toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset korvataan, siitä on mahdollisesti ilmoitettava etukäteen komissiolle valtiontukisääntöjen mukaisesti (tiedonannon 5.6 kohdassa annetaan tästä tarkempia tietoja). Asetuksen 9 artiklassa säädetty ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan soveltamisalaltaan laajempia säädöksiä, kuten kabotaasipalveluita koskevia yleisiä oikeussääntöjä.

5.5. Markkinoille pääsy ja kilpailu julkisen palvelun reiteillä

Asettamalla julkisen palvelun velvoitteita jäsenvaltiot puuttuvat markkinoille pääsyn ehtoihin tietyillä reiteillä, mikä voi vääristää kilpailua, ellei sitä toteuteta syrjimättömästi. Tällainen markkinaehtoihin puuttuminen voidaan katsoa sekä oikeutetuksi että lainmukaiseksi tavoitteeseen nähden (jotta taattaisiin riittävät säännölliset reittiliikennepalvelut saarille ja saarilta sekä niiden välillä). Julkisen palvelun velvoitteisiin liittyvien valtion markkinatoimenpiteiden tulisi kuitenkin olla oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden. Jos ne ylittävät välttämättömät edellytykset, ne rajoittavat tarpeettomasti sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta olennaista vapautta. Komissio haluaa käsitellä seuraavassa kolmea tähän kysymykseen liittyvää aihetta.

5.5.1. Yksinoikeus

Kun jäsenvaltiot myöntävät laivanvarustajalle yksinoikeuden julkisen palvelun reitillä, yhteisölle aiheutuva taloudellinen taakka on tavallisesti pienin mahdollinen, mutta tämä rajoittaa meriliikenteen alan perinteistä kaupankäynnin vapautta.

Näiden kahden periaatteen välillä olisi saavutettava oikeudenmukainen tasapaino.

Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa yksinoikeus voidaan katsoa ainoaksi riittäväksi keinoksi täyttää olennaiset liikennetarpeet, kun yksinoikeus myönnetään rajoitetuksi ajaksi ja avoimen, oikeudenmukaisen ja syrjimättömän EU:n laajuisen tarjouskilpailumenettelyn perusteella.

Komissio korostaa kuitenkin, että useissa tapauksissa on mahdollista turvautua vähemmän rajoittaviin toimenpiteisiin, jotta vältetään ”*kerman kuoriminen*” markkinoilta ja voidaan vähentää tarvittavan korvauksen määrää. Toimija, joka sitoutuu sopimuksella täyttämään julkisen palvelun velvoitteita ympärivuotisesti mutta jolla ei ole yksinoikeutta, saattaa kärsiä toisen toimijan menettelystä, jos tällä on ilman julkisen palvelun velvoitteita mahdollisuus päästä markkinoille ainoastaan vuoden kannattavimmiksi kuukausiksi ja jos tämä näin ollen vähentää merkittävästi ensiksi mainitun toimijan tuloja.

Komission mukaan yhden liikennöijän kanssa tehdyn julkista palvelua koskevan sopimuksen ohella voidaan asettaa vähäisiä julkisen palvelun velvoitteita kaikille saman reitin

[47] Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4), 63–64 kohta.

[48] Ibidem, 65–68 kohta.

liikennöijille[49]. On esimerkiksi mahdollista asettaa ehto, jonka mukaan myös kaikkien muiden laivanvarustajien, jotka alkavat liikennöidä reitillä, jossa sopimus julkisesta palvelusta on voimassa, on liikennöitävä ympärivuotisesti, jos ympärivuotisesta liikennöinnistä määrätään sopimuksessa.

5.5.2. Julkista palvelua koskevien sopimusten kesto

Asetuksessa ei säädetä enimmäiskestoa julkista palvelua koskeville sopimuksille. Asetuksen 1 ja 4 artiklan perusteella julkista palvelua koskevien sopimusten kestoa tulisi kuitenkin rajata, jotta markkinoita voidaan kartoittaa säännöllisesti ja avoimesti.

Jos julkista palvelua koskeva sopimus on käyttöoikeussopimus, käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetun direktiivin 2014/23/EU 18 artiklan mukaan yli viisi vuotta kestävien sopimusten ”*enimmäiskesto ei saa ylittää aikaa, jona käyttöoikeuden saaja voisi kohtuudella odottaa saavansa takaisin tehdyt investoinnit urakoiden tai palvelujen toteuttamiseksi ja saadakseen sijoitetulle pääomalle tuoton ottamalla huomioon sopimuksen nimenomaisten tavoitteiden saavuttamiseksi edellytetyt investoinnit*”.

Jotta noudatettaisiin markkinatoimenpiteiden oikeasuhteisuuden periaatetta, jäsenvaltioiden olisi olennaisten meriliikennetarpeiden täyttämiseksi valittava toimintamuoto, joka vääristää kilpailua vähiten, myös sopimuksen keston osalta. Kaikille unionin laivanvarustajille on annettava säännöllisesti mahdollisuus hakea liikennöintioikeutta tietyllä reitillä (tätä kysymystä on käsitelty myös jäljempänä 5.6 kohdassa).

Vuonna 2003 antamassaan tulkitsevassa tiedonannossa komissio totesi, että yli kuusi vuotta kestävät julkista palvelua koskevat sopimukset eivät yleensä ole oikeasuhteisia.

Komission vuodesta 2003 saaman kokemuksen perusteella joissain tapauksissa kuuden vuoden rajoitus kuitenkin estää laivanvarustajia osallistumasta tarjouskilpailuun, sillä ne katsovat keston olevan liian lyhyt saadakseen takaisin palvelun toteuttamiseksi tehdyt investoinnit. Vastaavasti viranomaiset katsovat, että lyhytkestoiset sopimukset saattavat saada laivanvarustajat luopumaan mittavammista investoinneista, mikä puolestaan heikentää innovaatiota ja palvelun laadun mahdollisia parannuksia. Lisäksi on korostettava, että meriliikenteen kabotaasia koskevien julkisen palvelun sopimusten valintamenettelyn valmistelu kestää aikansa.

Näin ollen komissio katsoo, että yli viisi (jos sopimus on käyttöoikeussopimuksia koskevassa direktiivissä tarkoitettu käyttöoikeussopimus) tai kuusi vuotta kestävät julkista palvelua koskevat sopimukset voivat olla oikeasuhteisia edellyttäen, että 1) ne perustellaan objektiivisin syin, kuten tarpeella saada takaisin investoinnit, jotka on tehty meriliikenteen kabotaasipalvelun toteuttamiseksi tavanomaisissa toimintaolosuhteissa (esimerkiksi investoinnit aluksiin tai infrastruktuuriin), ja 2) ne eivät johda markkinoiden sulkeutumiseen.

Komission kokemuksen ja viranomaisten toimittamien tietojen perusteella enintään 12 vuotta kestävät sopimukset voivat olla perusteltuja, jotta merkittävä osa uuden keskivertoaluksen kustannuksista voidaan merkitä poistoiksi ja samalla mahdollistaa markkinoiden asianmukainen toiminta. Tämä ei kuitenkaan rajoita tapauskohtaista arviointia. Komission mielestä huomattavasti pidempikestoiset sopimukset (jotka voisivat mahdollistaa esimerkiksi

[49] Jäsenvaltion mahdollisuutta asettaa julkisen palvelun velvoitteita julkista palvelua koskevan sopimuksen ohella on käsitelty myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-205/99, 60–71 kohta.

uuden aluksen täysimääräisen kuolettamisen ja sijoitetun pääoman tuoton) voisivat heikentää kilpailupaineen tuomia etuja kabotaasimarkkinoilla[50] (katso myös 8 kohta jäljempänä).

5.5.3. Yhdistetyt reitit

Jäsenvaltiot haluavat usein yhdistää julkisen palvelun reitit eri saarille ja saarilta saadakseen aikaan kustannussäästöjä mittakaavaedun kautta tai houkutellakseen toimijoita. Reittien yhdistäminen ei sinänsä ole vastoin unionin lainsäädäntöä, kunhan reittien yhdistäminen ei johda syrjintään eikä kohtuuttomaan markkinoiden vääristymiseen.

Yhdistettyjen reittien tarkoituksenmukaisimmasta koosta pitäisi päättää ottaen huomioon paras synergia, joka voidaan saavuttaa olennaisten liikennetarpeiden täyttämisen yhteydessä.

5.6. Julkiset tuet korvausten maksamiseksi julkisen palvelun velvoitteesta

Asetusta sovelletaan samalla tavoin riippumatta siitä, myönnetäänkö tukea vai ei. Silloin kun julkisen palvelun velvoitteista ja julkista palvelua koskevista sopimuksista myönnetään korvaus, se on myönnettävä perussopimuksen valtiontukisääntöjen mukaisesti, siten kuin unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut, sekä komission yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevan valtiontukipaketin sääntöjen mukaisesti.

Tämä paketti koostuu seuraavista välineistä:

a) tiedonanto[51], jolla selvennetään tärkeimpiä käsitteitä, joihin valtiontukisääntöjen soveltaminen julkisista palveluista maksettaviin korvauksiin perustuu, sekä edellytyksiä (niin sanottuja Altmark-kriteerejä[52]), joiden täyttyessä julkisesta palvelusta maksettava korvaus ei ole valtiontukea;

b) yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista myönnettävää vähämerkityksistä tukea koskeva komission asetus[53], jossa säädetään, että julkisesta palvelusta maksettavan korvauksen, jonka kokonaismäärä on enintään 500 000 euroa kolmen verovuoden jaksolla, ei katsota olevan tukea edellyttäen, että asetuksessa vahvistetut edellytykset täyttyvät;

---

50 Asiassa C-323/03 (komissio v. Espanjan kuningaskunta, tuomio 9.3.2006, Kok., s. I-2161, 44 kohta) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallinen toimenpide, jolla varataan meriliikennepalvelujen hoitaminen yhdelle ainoalle yritykselle sillä, että sen kanssa tehdään 20 vuoden ajaksi hallinnollinen käyttöoikeussopimus, joka voidaan uudistaa kymmeneksi vuodeksi, on palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuva rajoitus.

51 Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen, EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4.

52 Asia C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

53 Komission asetus (EU) N:o 360/2012, annettu 25 päivänä huhtikuuta 2012, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen (EUVL L 114, 26.4.2012, s. 8).

c) päätös[54], jossa vahvistetaan edellytykset, joiden täyttyessä korvauksena julkisista palveluista myönnettävä valtiontuki soveltuu sisämarkkinoille eikä siihen sovelleta ilmoitusvaatimusta;

d) julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat puitteet[55], joissa vahvistetaan edellytykset, joiden täyttyessä korvaus, johon sovelletaan ilmoitusvelvollisuutta[56], voidaan julistaa SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaiseksi;

e) komission julkaisema opas valtiontukea, julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevien Euroopan unionin sääntöjen soveltamiseksi yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin[57], jossa annetaan lisäohjeita yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien sääntöjen soveltamiseen.

5.7. Pienet saaret

Menettelyt, joita sovelletaan julkista palvelua koskevien sopimusten tekemiseksi meriliikenteen alalla, voivat olla liian monimutkaisia järjestettäessä pienille saarille kohdistuvaa liikennöintiä, joka houkuttelee tavallisesti vain paikallisia toimijoita.

Jotta voitaisiin sovittaa yhteen avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteet (jotka komission mielestä voidaan saavuttaa vain avoimilla, oikeudenmukaisilla ja syrjimättömillä tarjouskilpailumenettelyillä) ja pienten saarten liikenteen erityispiirteet, komissio katsoo, että pienten saarten liikennöintipalvelujen hoitaja voidaan valita yksinkertaisella kiinnostuksenilmaisupyynnöllä käynnistämättä virallista tarjouskilpailumenettelyä sillä edellytyksellä, että palvelusta ilmoitetaan unionin laajuisesti, mikä on hyvin helposti järjestettävissä. Edellytyksenä on myös se, ettei julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevien unionin sääntöjen soveltamista rajoiteta. Komissio katsoo, että tällaisen liikennöinnin osalta voitaisiin hyväksyä pitkä sopimuskausi, joten sopimukset voisivat kestää 12 vuotta.

Asetuksessa (ETY) N:o 3577/92 ei määritellä pienten saarten käsitettä. Kokemus ja myös komission tilaama tutkimus[58] tukevat sitä, että ”*pieniksi saariksi*” katsotaan tässä tiedonannossa saaret, joissa saarelle tai saarelta meritse kuljetettavien matkustajien vuotuinen kokonaismäärä on noin 300 000 tai vähemmän. Tämä 300 000 matkustajan kynnysarvo on laskettu yhteen suuntaan matkustettaessa, eli matkustaja, joka matkustaa saarelle ja takaisin, lasketaan kahteen kertaan. Syrjäisimmillä alueilla tätä kynnystä sovelletaan ainoastaan alueen

---

[54] Päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (EUVL L 7, 11.1.2012, s. 3).

[55] Komission tiedonanto ”Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet” (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 15).

[56] Tällöin julkisesta palvelusta maksettava korvaus ei täytä Altmark-kriteerejä, se ei kuulu yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen soveltamisalaan eikä siihen sovelleta päätöksen nojalla ryhmäpoikkeusta.

[57] SWD(2013) 53 final/2, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_fi.pdf.

[58] ”Study on Small Islands and Estuaries”, 2002, ICF Consulting.

sisällä harjoitettavaan liikenteeseen (ei syrjäisimmän saaren ja mantereen väliseen liikenteeseen).

Yksinkertaistettuja sääntöjä voidaan periaatteessa soveltaa julkista palvelua koskevien sopimusten perusteella sekä matkustaja- että tavaraliikenteeseen ”*pienelle saarelle*” ja ”*pieneltä saarelta*”. Tavarakauppa, joka voidaan tavallisesti järjestää kilpailuolosuhteiden vallitessa, olisi kuitenkin jätettävä näiden sääntöjen ulkopuolelle aina, kun aiheutuu riski kohtuuttomasta markkinoiden vääristymisestä.

Kun sama toimija harjoittaa liikennettä usealle pienelle saarelle, toimijan julkisen palvelun sopimuksen mukaisesti kuljettamien matkustajien kokonaismäärä olisi otettava huomioon määriteltäessä, onko edellä tarkoitettu kynnysarvo tavoitettu.

6. SUOJATOIMENPITEET

Asetuksen 5 artiklassa säädetään, että jäsenvaltio voi pyytää komissiota toteuttamaan suojatoimenpiteitä, ”*jos liikenteen sisämarkkinoilla esiintyy vakavia häiriöitä kabotaasin vapauttamisen vuoksi*”. Asetuksen 2 artiklan 5 kohdan mukaan toimenpiteitä sovelletaan enintään vuoden ajan silloin, kun markkinoilla ilmenee ongelmia, jotka ”*voivat johtaa vakavaan ja mahdollisesti jatkuvaan ylitarjontaan, johtuvat meriliikenteen kabotaasitoiminnasta tai ovat vaikeutuneet sen vuoksi ja uhkaavat vakavasti huomattavan monen yhteisön laivanvarustajan rahoituksen tasapainoa ja toiminnan jatkamista, jos kyseisiä markkinoita koskevat lyhyen ja keskipitkän aikavälin ennusteet eivät osoita minkäänlaisia huomattavia ja pysyviä parannuksia*”.

Tätä säännöstä on sovellettu asetuksen voimaantulon jälkeen ainoastaan kerran Espanjassa[59].

On korostettava, että yksittäisten laivanvarustajien joutuminen vararikkoon tietyllä reitillä ei ole riittävä peruste tämän lausekkeen soveltamiselle.

Asetuksen voimaantulon jälkeen julkaistujen kabotaasia koskevien kertomusten jälkeen kabotaasin vapauttaminen ei ole aiheuttanut vakavia häiriöitä liikennealan sisämarkkinoilla. On epätodennäköistä, että kabotaasin vapauttaminen aiheuttaisi ongelmia nyt, kun suurin osa palveluista on vapautettu.

7. SIIRTYMÄTOIMENPITEET

Asetuksen 6 artiklassa vahvistetaan useita asetuksen täytäntöönpanoa koskevia väliaikaisia poikkeuksia. Artiklassa säädettyjen poikkeusten voimassaolo päättyi vuonna 2004. Kroatian liittyessä Euroopan unioniin 1. heinäkuuta 2013 Kroatialle myönnettiin tiettyjä väliaikaisia poikkeuksia muuttamalla asetuksen 6 artiklaa[60].

---

[59] Komission päätös 93/396/ETY, tehty 13 päivänä heinäkuuta 1993, Espanjan pyynnöstä palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annetun asetuksen (ETY) N:o 3577/92 5 artiklaan perustuvien suojatoimenpiteiden voimassaolon jatkamiseksi, EYVL L 173, 16.7.1993, s. 33.

[60] Kroatian tasavallan liittymisehdoista sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen mukautuksista tehdyn asiakirjan 18 artikla ja liitteessä V olevan 7 kohdan 1 alakohta, EUVL L 112, 24.4.2012, s. 21.

Asetuksen uuden 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti julkisia palveluja koskevia sopimuksia, jotka koskevat liikennettä Kroatian saarille ja saarten välille ja jotka on tehty ennen Kroatian liittymispäivää, voidaan soveltaa 31 päivään joulukuuta 2016.

Asetuksen 6 artiklan 5 kohdan mukaisesti risteilyliikenne, jota harjoitetaan Kroatian satamien välillä alle 650 bruttotonnin aluksilla, varataan 31 päivään joulukuuta 2014 saakka aluksille, jotka on rekisteröity Kroatiassa ja jotka purjehtivat Kroatian lipun alla, ja joita liikennöivät laivanvarustamot, jotka on perustettu Kroatian lainsäädännön mukaisesti, joiden pääasiallinen toimipaikka on Kroatiassa ja joita tosiasiallisesti johdetaan Kroatiasta käsin.

Asetuksen 6 artiklan 6 kohdassa säädetään ylimääräisistä suojatoimenpiteistä, joita voidaan soveltaa 31 päivään joulukuuta 2014 saakka ja jotka koskevat bruttovetoisuudeltaan alle 650 tonnin kroatialaisilla aluksilla suoritettavaa risteilyliikennettä jonkin muun jäsenvaltion kuin Kroatian satamien välillä. Komissio voi jäsenvaltion pyynnöstä päättää 30 päivän kuluessa, että tällaisilla kroatialaisilla aluksilla ei saa harjoittaa risteilyliikennettä jonkin muun jäsenvaltion kuin Kroatian tiettyjen alueiden satamien välillä, jos osoitetaan, että tällaisen liikenteen harjoittaminen vakavasti haittaa tai uhkaa vakavasti haitata liikenteen sisämarkkinoita kyseessä olevilla alueilla.

Jos komissio ei ole tehnyt asiasta päätöstä 30 arkipäivän kuluessa pyynnöstä, asianomaisella jäsenvaltiolla on oikeus soveltaa suojatoimenpiteitä, kunnes komissio tekee päätöksensä. Kiireellisessä tapauksessa tämä jäsenvaltio voi yksipuolisesti toteuttaa väliaikaiset toimenpiteet, jotka ovat voimassa enintään kolme kuukautta. Jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta komissiolle. Komissio voi kumota toimenpiteet tai vahvistaa ne, kunnes se tekee lopullisen päätöksensä.

8. ASETUKSEN (EY) N:O 1370/2007 SOVELTAMINEN MERILIIKENTEEN KABOTAASIIN

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007 rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta[61] annettiin 23. lokakuuta 2007. Tämän asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan sitä sovelletaan rautateiden ja muiden raideliikennemuotojen sekä maanteiden julkisen henkilöliikenteen kansalliseen ja kansainväliseen harjoittamiseen. Samassa artiklassa säädetään, että ”*jäsenvaltiot voivat soveltaa tätä asetusta sisävesien ja, rajoittamatta (...) neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamista, kansallisten merialueiden julkiseen henkilöliikenteeseen*”.

Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 tai muissa EU:n tai kansainvälisissä säädöksissä ei määritellä ”*kansallisten merialueiden*” käsitettä, joten komissiolle on esitetty kysymyksiä tämän asetuksen soveltamisesta meriliikenteen kabotaasipalveluihin.

Ensiksi komissio toteaa, että asetusta (EY) N:o 1370/2007 ei sovelleta säännönmukaisesti kansallisten merialueiden julkiseen henkilöliikenteeseen vaan ainoastaan silloin, kun jokin jäsenvaltio päättää nimenomaisesti soveltaa sitä.

Toiseksi suurin osa julkista palvelua koskevista sopimuksista tai julkisen palvelun velvoitteista meriliikenteen kabotaasin alalla sisältää sekä henkilö- että tavaraliikennettä, jota toteutetaan matkustaja- ja rahtialuksilla, kun taas asetusta (EY) N:o 1370/2007 voidaan soveltaa yksinomaan julkiseen henkilöliikenteeseen. Asetusta ei siis sovelleta tavaraliikenteeseen. Näin ollen jäsenvaltiot eivät voi soveltaa asetusta (EY) N:o 1370/2007

[61] EUVL L 315, 3.12.2007, s. 1.

julkista palvelua koskeviin sopimuksiin, jotka sisältävät eri toimintoja ja siten myös tavaraliikennettä.

Jäsenvaltiot voivat kuitenkin soveltaa asetusta (EY) N:o 1370/2007 kansallisten merialueiden julkiseen henkilöliikenteeseen siinä määrin, kuin sillä ei rajoiteta asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamista. Jos näiden kahden asetuksen säännökset ovat keskenään ristiriidassa, asetus (ETY) N:o 3577/92 syrjäyttää asetuksen (EY) N:o 1370/2007 ristiriidassa olevat säännökset. Viimeksi mainitulla asetuksella voidaan kuitenkin täydentää asetusta (ETY) N:o 3577/92, jos säännösten välillä ei ole ristiriitaa.

Tiettyjä asetuksen (EY) N:o 1370/2007 säännöksiä, jotka näyttävät vaikuttavan asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamiseen, erityisesti ilman tarjouskilpailua tehtäviä sopimuksia, yksinoikeuksia ja sopimuksen kestoa koskevia säännöksiä, käsitellään lyhyesti jäljempänä[62]. Tässä arvioinnissa, joka koskee kahden mainitun asetuksen samanaikaista soveltamista, käsitellään ainoastaan kaikkein yleisimpiä kysymyksiä, joita komissio on vastaanottanut asetuksen (EY) N:o 1370/2007 voimaantulon jälkeen. Siinä ei käsitellä tyhjentävästi kaikkia asetuksen säännöksiä.

Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 edellytetään, että julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset tehdään oikeudenmukaisen, avoimen ja syrjimättömän tarjouskilpailumenettelyn kautta[63]. Kyseisessä asetuksessa säädetään kuitenkin tätä yleisperiaatetta koskevista poikkeuksista; esimerkiksi 5 artiklan 4 kohdassa todetaan, että toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä arvoltaan vähäisen tai pienen tai keskisuuren liikenteenharjoittajan kanssa julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ilman tarjouskilpailua. Komissio katsoo, että ilman tarjouskilpailua tehty sopimus ei periaatteessa ole asetuksen (ETY) N:o 3577/92 4 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä vahvistetun laivanvarustajien syrjintäkiellon periaatteen mukainen. Sen vuoksi komissio katsoo, että soveltaessaan asetusta (EY) N:o 1370/2007 jäsenvaltiot eivät voi tehdä julkista palvelua koskevia sopimuksia kansallisten merialueiden henkilöliikenteen alalla ilman tarjouskilpailua ja noudattamatta menettelyä, jolla varmistetaan syrjimättömyyden, avoimuuden ja puolueettomuuden periaatteiden noudattaminen (katso pieniä saaria koskevat yksinkertaistetut säännöt 5.4 ja 5.7 kohdassa).

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 3 artiklan 1 kohdan ja 2 artiklan f alakohdan nojalla jäsenvaltiot voivat myöntää liikenteenharjoittajalle yksinoikeuden julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä. Asetuksen johdanto-osan 8 kappaleessa todetaan, että henkilöliikenteen markkinoiden, joilla sääntely on purettu ja joilla ei ole yksinoikeuksia, olisi saatava säilyttää erityispiirteensä ja toimintatapansa siltä osin kuin ne ovat perustamissopimuksessa asetettujen vaatimusten mukaisia. Meriliikenteen kabotaasin yhteydessä yksinoikeuksia voidaan myöntää vain poikkeustapauksissa, sillä lähtökohtaisesti jäsenvaltiot voivat turvautua vähemmän rajoittaviin toimenpiteisiin täyttääkseen julkisen liikenteen tarpeet (katso tiedonannon 5.5.1 kohta). Sen vuoksi komissio katsoo, että jäsenvaltiot eivät voi asetuksen (EY) N:o 1370/2007 3 artiklan 1 kohdan perusteella ottaa käyttöön yksinoikeuksia kansallisten merialueiden julkisen henkilöliikenteen reiteillä, joilla ei myönnetä yksinoikeuksia asetuksen (ETY) N:o 3577/92 nojalla.

---

62 Ks. myös komission tiedonanto rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista annettua asetusta (EY) N:o 1370/2007 koskevista tulkitsevista suuntaviivoista, EUVL C 92, 29.3.2014, s. 1.

63 Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 3 kohta.

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä todetaan, että julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen voimassaoloaika saa olla ”*enintään kymmenen vuotta, kun on kyse linja-autoliikenteen palveluista, ja enintään 15 vuotta, kun on kyse rautateiden henkilöliikenteen ja muiden raideliikennemuotojen palveluista*”. Asetuksessa ei säädetä mitään tämän artiklan soveltamisesta kansallisten merialueiden julkista henkilöliikennettä koskeviin sopimuksiin. Sen sijaan saman artiklan toisessa virkkeessä todetaan, että useisiin liikennemuotoihin liittyvien julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten voimassaoloaika saa olla enintään 15 vuotta, jos rautatieliikenne tai muut raideliikennemuodot edustavat yli 50:tä prosenttia kyseisten palveluiden arvosta. Komissio katsoo, että jos jokin jäsenvaltio päättää soveltaa asetusta (EY) N:o 1370/2007 kansallisten merialueiden julkiseen henkilöliikenteeseen, sen olisi rajoitettava useisiin liikennemuotoihin – myös kansallisilla merialueilla – liittyvien julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten voimassaoloaika enintään 15 vuoteen edellyttäen, että 4 artiklan 3 artiklan toisessa virkkeessä vahvistetut ehdot täyttyvät.

Vaikuttaa siltä, että asetuksen (EY) N:o 1370/2007 soveltaminen kansallisten merialueiden julkiseen henkilöliikenteeseen voi joissain tapauksissa olla kannattavaa, mikäli kyseiset palvelut on sisällytetty laajempaan taajaman, seudun tai alueen julkisen henkilöliikenteen verkkoon (esimerkiksi jokien suistoissa tai laguunissa toteutetut paikallisliikennepalvelut).

Aina kun jokin jäsenvaltio päättää soveltaa kyseistä asetusta kansallisten merialueiden julkiseen henkilöliikenteeseen, sen olisi arvioitava, rajoitetaanko jollakin asiaa koskevalla kansallisella säädöksellä asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamista. Komissio huomauttaa, että asetuksen (ETY) N:o 3577/92 9 artiklasta johtuvan velvoitteen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi kuultava komissiota ennen sellaisten toimenpiteiden hyväksymistä, joilla sovelletaan asetusta (EY) N:o 1370/2007 kansallisten merialueiden julkiseen henkilöliikenteeseen[64].

[64] Ks. kuulemisvelvoitteesta asia C-323/03, komissio v. Espanjan kuningaskunta, tuomio 9.3.2006, Kok., s. I-2161, 69–70 kohta.