Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
10 päivänä maaliskuuta 2022 [1]

Asia C-614/20

AS Lux Express Estonia
vastaan
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tallinna Halduskohus (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro))

Ennakkoratkaisumenettely – Rautateiden ja maanteiden julkiset henkilöliikennepalvelut – Asetus (EY) N:o 1370/2007 – Yleinen sääntö, jossa asetetaan velvollisuus kuljettaa tiettyjä henkilöryhmiä maksutta – 2 artiklan e alakohta ja 3 artiklan 2 kohta – Julkisen palvelun velvoite – Oikeus korvaukseen – 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohta – Jäsenvaltioiden oikeus sulkea pois korvauksen maksaminen – 3 artiklan 3 kohta – Soveltamatta jättäminen

1. Viron lainsäädännössä velvoitetaan maantiekuljetusyritykset kuljettamaan tiettyjä matkustajaryhmiä (lähinnä esikouluikäisiä lapsia ja vammaisia henkilöitä) maksutta.

2. Tallinna Halduskohus (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro) tiedustelee lähinnä, kuuluuko tämä lakisääteinen velvollisuus asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 [2] määritellyn julkisen palvelun velvoitteen käsitteen alaan, ja jos näin on, onko kyseisillä yrityksillä oikeus saada korvaus siitä aiheutuneesta tulonmenetyksestä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus: Asetus N:o 1370/2007

3. Asetuksen N:o 1370/2007 1 artiklassa (”Tarkoitus ja soveltamisala”) säädetään seuraavaa:

”1. Tämän asetuksen tarkoituksena on määritellä, miten toimivaltaiset viranomaiset voivat yhteisön oikeuden sääntöjä noudattaen toimia julkisen henkilöliikenteen alalla varmistaakseen sellaisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla.

[1] Alkuperäinen kieli: espanja.

[2] Rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23.10.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2007, L 315, s. 1).

Tätä varten asetuksessa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset julkisen palvelun velvoitteita määrätessään tai niitä koskevia sopimuksia tehdessään korvaavat julkisen liikenteen harjoittajille aiheutuvat kustannukset ja/tai myöntävät yksinoikeuksia vastineena julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta.

– –”

4. Kyseisen asetuksen 2 artiklassa (”Määritelmät”) säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

a) ’julkisella henkilöliikenteellä’ yleistä taloudellista etua koskevia henkilöliikennepalveluja, joita tarjotaan yleisölle yhtäjaksoisesti ketään syrjimättä;

– –

e) ’julkisen palvelun velvoitteella’ vaatimusta, jonka toimivaltainen viranomainen asettaa tai määrittelee sellaisten yleishyödyllisten julkisten henkilöliikennepalvelujen varmistamiseksi, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla ilman korvausta;

f) ’yksinoikeudella’ oikeutta, jolla julkisen liikenteen harjoittajalle annetaan mahdollisuus harjoittaa julkista henkilöliikennettä tietyllä reitillä tai tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella ja jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat;

g) ’julkisesta palvelusta maksettavalla korvauksella’ kaikkia etuja, erityisesti taloudellisia etuja, joita toimivaltainen viranomainen antaa suoraan tai välillisesti julkisista varoista julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisaikana tai tähän aikaan liittyen;

– –

l) ’yleisellä säännöllä’ toimenpidettä, jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin samantyyppisiin julkisiin henkilöliikennepalveluihin tietyllä maantieteellisellä alueella, josta toimivaltainen viranomainen vastaa;

– –”

5. Kyseisen asetuksen 3 artiklassa (”Julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset ja yleiset säännöt”) säädetään seuraavaa:

”1. Kun toimivaltainen viranomainen päättää myöntää valitsemalleen liikenteenharjoittajalle minkä tahansa luonteisen yksinoikeuden ja/tai korvauksen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä, tämän viranomaisen on myönnettävä se julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa.

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, julkisen palvelun velvoitteista, joiden tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat kaikille matkustajille tai tietyille matkustajaryhmille, voidaan myös antaa yleisiä sääntöjä. Toimivaltainen viranomainen korvaa julkisen liikenteen harjoittajalle yleisissä säännöissä vahvistettujen hintavelvoitteiden täyttämisestä aiheutuvia kustannuksia ja siitä kertyviä tuloja koskevat positiiviset tai negatiiviset taloudelliset nettovaikutukset 4

ja 6 artiklassa ja liitteessä olevien periaatteiden mukaisesti siten, että vältetään liiallisia korvauksia, sen estämättä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus sisällyttää julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin julkisen palvelun velvoitteita, joilla vahvistetaan enimmäishintoja.

3. Jäsenvaltiot voivat olla soveltamatta tätä asetusta yleisiin sääntöihin, jotka koskevat taloudellisia korvauksia sellaisista julkisen palvelun velvoitteista, joilla vahvistetaan enimmäishinnat koululaisille, opiskelijoille, harjoittelijoille ja liikuntarajoitteisille henkilöille, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perustamissopimuksen 73, 86, 87 ja 88 artiklan soveltamista. Näistä yleisistä säännöistä on ilmoitettava perustamissopimuksen 88 artiklan mukaisesti. Ilmoituksessa on annettava täydelliset tiedot toimenpiteestä ja erityisesti yksityiskohtaiset tiedot laskentamenetelmästä.”

6. Kyseisen asetuksen 4 artiklassa (”Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten ja yleisten sääntöjen pakollinen sisältö”) säädetään seuraavaa:

”1. Julkisia palveluhankintoja koskevissa sopimuksissa ja yleisissä säännöissä on

a) vahvistettava selkeästi tässä asetuksessa määritellyt ja sen 2 a artiklan mukaisesti täsmennetyt julkisen palvelun velvoitteet, jotka julkisen liikenteen harjoittajan on täytettävä, sekä asianomaiset maantieteelliset alueet;

b) määritettävä etukäteen puolueettomalla ja avoimella tavalla

   i) parametrit, joiden perusteella mahdollinen korvaus lasketaan; ja

   ii) mahdollisesti myönnettyjen yksinoikeuksien luonne ja laajuus siten, että vältetään liiallisia korvauksia.

– –”

7. Kyseisen asetuksen 6 artiklassa (”Julkisista palveluista maksettavat korvaukset”) säädetään seuraavaa:

”1. Kaikkien yleiseen sääntöön tai julkisia palveluhankintoja koskevaan sopimukseen liittyvien korvausten on oltava 4 artiklan mukaisia – –”

8. Kyseisen asetuksen liitteessä (”Korvaukseen sovellettavat säännöt 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa”) säädetään seuraavaa:

”1. Korvaus, joka liittyy 5 artiklan 2, 4, 5 tai 6 kohdan mukaisesti ilman tarjouskilpailua tehtyyn julkisia palveluhankintoja koskevaan sopimukseen tai yleiseen sääntöön, on laskettava tässä liitteessä esitettyjen sääntöjen mukaisesti.

2. Korvaus ei saa ylittää sitä taloudellisten nettovaikutusten määrää, joka vastaa julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä julkisen liikenteen harjoittajan kustannuksiin ja tuloihin aiheutuvia positiivisia tai negatiivisia kokonaisvaikutuksia. Vaikutukset on arvioitava vertaamalla tilannetta,

jossa julkisen palvelun velvoite on täytetty, tilanteeseen, joka olisi vallinnut, jos velvoitetta ei olisi täytetty. Taloudellisen nettovaikutuksen laskemisessa toimivaltainen viranomainen noudattaa seuraavaa mallia:

– –

3. Julkisen palvelun velvoitteen täyttämisellä voi olla myönteinen vaikutus liikenteenharjoittajan muuhunkin kuin julkisen palvelun velvoitetta koskevaan liikenteenharjoittamiseen. Liiallisen korvauksen tai riittämättömän korvauksen välttämiseksi on otettava huomioon mitattavissa olevat taloudelliset vaikutukset liikenteenharjoittajan kyseisiin verkkoihin laskettaessa taloudellista nettovaikutusta.

– –"

B Viron oikeus: Ühistranspordiseadus[3]

9. ÜTS:n 34 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Kotimaan linjaliikenteessä harjoitettavassa tie-, vesi- ja rautatieliikenteessä liikenteenharjoittajalla on velvollisuus kuljettaa maksutta lasta, joka ei ole täyttänyt seitsemää vuotta meneillään olevan lukuvuoden lokakuun 1. päivään mennessä, samaten lasta, jonka oppivelvollisuuden alkamista on lykätty, alle 16-vuotiasta vammaista henkilöä, vähintään 16-vuotiasta erittäin vaikeavammaista henkilöä, vaikeasti näkövammaista henkilöä, erittäin vaikeasti tai vaikeasti näkövammaisen henkilön saattajaa sekä vammaisen henkilön opas- tai avustajakoiraa. Mainittuihin ryhmiin kuuluvien matkustajien maksutonta kuljettamista ei korvata liikenteenharjoittajalle."

II Tosiseikat, riita-asia ja ennakkoratkaisukysymykset

10. Eesti Buss OÜ ja AS Lux Express Estonia, jotka kumpikin ovat kaupallista maanteiden henkilöliikennettä harjoittavia yrityksiä,[4] esittivät 5.6.2019 Viron talous- ja infrastruktuuriministerille korvaushakemukset, joiden määrä vastasi ÜTS:n 34 §:n nojalla perimättä jätettyjä matkalipputuloja.

11. Talous- ja infrastruktuuriministeri hylkäsi hakemukset 10.7.2019 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että ÜTS:n 34 §:n mukaan yrityksillä ei ole oikeutta saada korvauksia siinä mainittuihin ryhmiin kuuluvien matkustajien maksuttomasta kuljettamisesta.

12. Lux Express Estonia teki 12.8.2019 tästä päätöksestä Tallinna Halduskohusiin valituksen, jossa se vaati ensisijaisesti, että sille myönnetään vahingonkorvaus,[5] ja toissijaisesti, että sille maksetaan tuomioistuimen kohtuulliseksi katsoma taloudellinen korvaus viivästyskorkoineen.

[3] Joukkoliikennelaki (RT I, 23.03.2015, 2), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (RT I, 30.06.2020, 24); jäljempänä ÜTS.

[4] Nämä yritykset saivat elokuussa 2013 ja maaliskuussa 2015 henkilöliikenneluvat, joilla ne ovat harjoittaneet kaupallista linjaliikennettä linja-autoilla Viron alueella. Yritysten fuusioiduttua 29.7.2019 toimintaa jatkoi Lux Express Estonia.

[5] Hallinnollisen hakemuksen tekemisen jälkeen korvausvaatimuksen määrä on muuttunut ajalliselta ulottuvuudeltaan siten, että korvausta vaaditaan 1.1.2016 ja 31.1.2020 väliseltä ajalta.

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa seuraavaa:

– ÜTS:n 34 §:ssä otetaan käyttöön asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan l alakohdassa ja 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu yleinen sääntö, jolla vahvistetaan enimmäishinta (maksuttomuus) tietyille matkustajaryhmille. Kyseisen pykälän tavoitteena on turvata edullinen kuljetus kyseisille matkustajille. Yritykset eivät todennäköisesti tarjoaisi heille maksutonta kuljetusta ilman julkisen vallan toimenpiteitä.

– Asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 2 kohdasta ja 4 artiklasta näyttää ilmenevän, että liikenteenharjoittajalle on maksettava korvaus, mutta saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa annetaan jäsenvaltioille valta sulkea kansallisella lailla pois tällaisen korvauksen maksaminen.

– Asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus olla soveltamatta kyseistä asetusta yleisiin sääntöihin, jotka koskevat taloudellisia korvauksia sellaisista julkisen palvelun velvoitteista, joilla vahvistetaan enimmäishinnat koululaisille, opiskelijoille, harjoittelijoille ja liikuntarajoitteisille henkilöille.

14. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lisäksi selvittää, voiko korvaus siinä tapauksessa, että asetusta N:o 1370/2007 ei sovelleta, perustua johonkin muuhun unionin oikeuden toimeen (esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, jäljempänä perusoikeuskirja) vai onko asia ratkaistava yksin kansallisen oikeuden perusteella.

15. Jos liikenteenharjoittajalle on maksettava korvaus, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee myös, millä perusteilla tämän korvauksen määrä on määritettävä, jotta se olisi unionin valtiontukisääntöjen mukainen.

16. Tässä yhteydessä Tallinna Halduskohus esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko sitä, että kaikille kaupalliselta pohjalta kotimaan henkilölinjaliikennettä tie-, vesi- ja rautatieliikenteessä harjoittaville yksityisoikeudellisille yrityksille säädetään laissa yhtäläinen velvollisuus kuljettaa tiettyyn ryhmään kuuluvia matkustajia (esikouluikäiset lapset, alle 16-vuotiaat vammaiset henkilöt, vähintään 16-vuotiaat erittäin vaikeavammaiset henkilöt, vaikeasti näkövammaiset henkilöt, erittäin vaikeasti tai vaikeasti näkövammaisten henkilöiden saattajat, vammaisen henkilön opas- tai avustajakoirat) veloituksetta, pidettävä – – asetuksen (EY) 1370/2007 2 artiklan e alakohdassa ja 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun julkisen palvelun velvoitteen asettamisena?

2) Mikäli kyseessä on asetuksessa N:o 1370/2007 tarkoitettu julkisen palvelun velvoite, onko jäsenvaltiolla asetuksen N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan perusteella oikeus sulkea kansallisella lailla pois tällaisen velvoitteen täyttämisen perusteella suoritettavan korvauksen maksaminen liikenteenharjoittajalle?

   Mikäli jäsenvaltiolla on oikeus sulkea pois korvauksen maksaminen liikenteenharjoittajalle, millä edellytyksillä se voi näin tehdä?

3) Annetaanko asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohdassa mahdollisuus olla soveltamatta asetusta myös sellaisiin yleisiin sääntöihin, jotka koskevat muille kuin mainitussa asetuksen kohdassa mainituille matkustajaryhmille vahvistettavia enimmäishintoja?

Onko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan mukainen velvollisuus ilmoittaa Euroopan komissiolle olemassa myös siinä tapauksessa, että yleisissä säännöissä, joilla vahvistetaan enimmäishinnat, ei määrätä korvauksen maksamisesta liikenteenharjoittajalle?

4) Mikäli nyt tarkasteltavaan tapaukseen ei sovelleta asetusta N:o 1370/2007, voisiko korvauksen määrääminen perustua johonkin muuhun Euroopan unionin oikeuden toimeen (esimerkiksi [perusoikeuskirjaan])?

5) Mitkä edellytykset liikenteenharjoittajalle maksettavaksi määrättävän korvauksen on täytettävä, jotta se olisi valtiontukea koskevien säännösten mukainen?”

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

17. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 18.11.2020.

18. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Lux Express Estonia, Viron hallitus ja Euroopan komissio.

19. Asianosaisten kuulemiseksi ei katsottu tarpeelliseksi järjestää istuntoa.

IV Asian tarkastelu

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

20. Viron tasavallassa julkisen matkustajaliikenteen järjestämisestä säädetään ÜTS:ssä. Sen soveltamisalaan kuuluu maanteiden matkustajaliikenne, jota voidaan tarjota linjaliikenne-, tilausliikenne- ja taksipalveluina.

21. Linjaliikennepalveluja, joihin luetaan myös julkiset maantieliikennevälineet, tarjotaan joko julkisia palveluhankintoja koskevilla sopimuksilla tai kaupallisina palveluina.[6]

22. Kaupallisen linjaliikennepalvelun hinnan vahvistaa liikenteenharjoittaja. Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten mukaisessa linjaliikennepalvelussa ajokilometrin enimmäishinnan tai matkalipun enimmäishinnan vahvistaa toimivaltainen viranomainen.

23. ÜTS:n 34 §:ssä velvoitetaan kaikki kotimaan linjaliikenteen harjoittajat kuljettamaan tiettyihin ryhmiin kuuluvia matkustajia, kuten esikouluikäisiä lapsia ja vammaisia henkilöitä, maksutta edellä jo esitetyllä tavalla.[7] Liikenteenharjoittajalle ei makseta mitään korvausta näiden matkustajien maksuttomasta kuljettamisesta.

[6] Viron hallitus toteaa (huomautustensa 7–9 kohta), että kun yksityiset yritykset tarjoavat linjaliikennepalveluja vapaasti, ne kantavat itse liiketoimintansa riskit, valitsevat niitä kiinnostavat linjaliikennereitit ja hakevat lupaa niiden liikennöintiin. Jos jokin reitti ei ole kaupallisille liikenteenharjoittajille taloudellisesti riittävän houkutteleva ja jos se kiinnostaa käyttäjiä, toimivaltainen viranomainen voi asettaa näille liikenteenharjoittajille julkisen palvelun velvoitteen tekemällä niiden kanssa julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen. Sopimuspuoli valitaan tavallisesti tarjouspyyntömenettelyssä, jossa myös vahvistetaan palvelun tarjoamisen ehdot ja vastaavat tuet.

[7] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohta.

24. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, kuuluuko Viron lainsäädännössä asetettu matkustajien maksutonta kuljettamista koskeva velvollisuus asetuksessa N:o 1370/2007 tarkoitetun julkisen palvelun velvoitteen käsitteen alaan.

25. Asetuksessa N:o 1370/2007 ”julkisen palvelun velvoitteella” tarkoitetaan ”vaatimusta, jonka toimivaltainen viranomainen asettaa tai määrittelee sellaisten yleishyödyllisten julkisten henkilöliikennepalvelujen varmistamiseksi, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla ilman korvausta”. [8]

26. Julkisen palvelun velvoitteiden asettaminen on yksi toimivaltaisten viranomaisten keinoista puuttua toimintaan henkilöliikenteen alalla, joka itse asetuksessa N:o 1370/2007 (2 artiklan a alakohta) luokitellaan yleistä taloudellista etua koskeviksi palveluiksi. Julkisella henkilöliikenteellä pyritään ”– – varmista[maan] sellaisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoami[nen], jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla”. [9]

27. Julkisen palvelun velvoitteiden asettamiseksi voidaan asetuksen N:o 1370/2007 mukaan käyttää kahdenlaisia oikeusvälineitä: julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia ja yleisiä sääntöjä. [10]

28. Yleisillä säännöillä asetettavista julkisen palvelun velvoitteista asetuksessa N:o 1370/2007 mainitaan esimerkkinä juuri velvoite, jonka ”tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat – – tietyille matkustajaryhmille” (asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 2 kohta).

29. Viron hallitus toteaa, että ÜTS:n 34 §:llä [11] kaupallisille liikenteenharjoittajille asetettu riidanalainen velvollisuus säädettiin, jotta ”julkinen liikenne olisi edullisemmin ja esteettömämmin lapsiperheiden ja vammaisten henkilöiden saatavilla”. [12]

30. Nämä Viron hallituksen lausumat kuitenkin osoittavat, että ”nollahinnan” asettamisella tiettyjen yhteiskuntaryhmien hyväksi kaupallisessa linja-autoliikenteessä pyritään yleishyödylliseen tavoitteeseen, jolla on yhteiskunnalliset perusteet.

[8] Asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan e alakohta. Saman asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan jokseenkin samansuuntaista: ”Monet yleisen taloudellisen edun kannalta välttämättömät maaliikenteen henkilöliikennepalvelut eivät voi nykyään toimia kaupalliselta pohjalta. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on voitava toteuttaa toimia tällaisten palvelujen tarjonnan varmistamiseksi. Menetelmiin, joita toimivaltaiset viranomaiset voivat käyttää varmistaakseen julkisten henkilöliikennepalvelujen tarjonnan, kuuluvat muun muassa seuraavat: yksinoikeuksien myöntäminen julkisen liikenteen harjoittajille, taloudellisen korvauksen antaminen julkisen liikenteen harjoittajille sekä kaikkiin liikenteenharjoittajiin sovellettavien julkisen liikenteen harjoittamista koskevien yleisten sääntöjen asettaminen.”

[9] Asetuksen N:o 1370/2007 1 artiklan 1 kohta.

[10] Nämä kaksi käsitettä määritellään asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan i ja l alakohdassa. *Julkisia palveluhankintoja koskevalla sopimuksella* tarkoitetaan ”toimivaltaisen viranomaisen ja julkisen liikenteen harjoittajan välistä sopimusta”. *Yleisellä säännöllä* tarkoitetaan ”toimenpidettä, jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin samantyyppisiin julkisiin henkilöliikennepalveluihin tietyllä maantieteellisellä alueella, josta toimivaltainen viranomainen vastaa”.

[11] Viron lainsäätäjää on epäilyksettä pidettävä asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena.

[12] Viron hallituksen huomautukset, 11 kohta. Kyseisen hallituksen mukaan ÜTS ”ilmentää Viron perustuslakia” ja ”yhteiskunnan erityistä tarvetta huolehtia lapsiperheistä ja vammaisten henkilöistä, joten perusoikeuksien rajoittamista tässä tarkoituksessa on pidettävä perusteltuna. Lainsäätäjällä on laaja harkintavalta rajoittaessaan perusoikeuksia sosiaalipoliittisessa tarkoituksessa”. Se, että näitä oikeuksia on rajoitettu, toistetaan useaan kertaan: sekä huomautusten 11 kohdassa (kahdesti) että niiden 12, 22, 49 ja 50 kohdassa.

31. Yksikään liikenteenharjoittaja, jonka ainoana tarkoituksena on saada voittoa liiketoiminnastaan, ei tuottaisi tätä yhteiskunnallista etua maksutta. Palvelujen tarjoaminen ilman korvausta on markkinalogiikan vastaista, ja sen vuoksi maksutonta kuljettamista koskevasta velvollisuudesta on tehty kyseisellä lailla julkisen palvelun velvoite, jonka täyttäminen on välttämätöntä (ja se on tässä tapauksessa asetettu yleisellä säännöllä).

32. ÜTS:n 34 §:ssä asetetaan näin ollen kotimaan linjaliikennepalveluja tarjoaville liikenteenharjoittajille todellinen julkisen palvelun velvoite, joka koskee tiettyjen matkustajaryhmien kuljettamista maksutta. [13]

33. Koska ÜTS:ssä hintarajoitus on viety äärimmäisyyksiin (”nollahinta”), se tarkoittaa, että liikenteenharjoittajille on asetettu yleisellä säännöllä todellinen julkisen palvelun velvoite, jolla on tarkoitus suosia ”tiettyjä matkustajaryhmiä”.

34. Tästä erillinen kysymys on se, onko tähän velvoitteeseen asetuksen N:o 1370/2007 mukaan liitettävä liikenteenharjoittajalle maksettava korvaus. [14] Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä tiedustellaan juuri tätä.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

35. Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on vahvasti se käsitys, että jos ÜTS:llä asetetaan asetuksessa N:o 1370/2007 tarkoitettu julkisen palvelun velvoite, tämän velvoitteen täyttävälle liikenteenharjoittajalle on lähtökohtaisesti ja kyseisen asetuksen 3 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan nojalla maksettava korvaus.

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin epäilee, voiko jäsenvaltio asetuksen N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan nojalla säätää kansallisella lailla, ettei liikenteenharjoittajalle makseta tätä korvausta, ja jos voi, niin millä edellytyksillä.

37. Tämän ennakkoratkaisukysymyksen analyysissa on tarkasteltava ensinnäkin itse korvausta ja toiseksi sen maksamisen mahdollista poissulkemista asetuksen N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan nojalla.

[13] Unionin tuomioistuimen 14.10.2021 antamassa tuomiossa Viesgo Infraestructuras Energéticas (C-683/19, EU:C:2021:847) luonnehdittiin (sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY (EUVL 2009, L 211, s. 55) 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi) julkisen palvelun velvoitteeksi hyvin samankaltainen velvoite: sähkön myyntiyrityksille asetettu velvoite toimittaa sähköä alennetulla tariffilla tietyille heikossa asemassa oleville kuluttajille.

[14] Unionin tuomioistuin totesi 14.10.2021 antamassaan tuomiossa Viesgo Infraestructuras Energéticas (C-683/19, EU:C:2021:847), että direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sille, ”että julkisen palvelun velvoitteen, joka muodostuu sähkön toimittamisesta alennetulla tariffilla tietyille heikossa asemassa oleville kuluttajille, rahoitusjärjestelmä otetaan käyttöön – – ilman korvaustoimenpiteitä” (61 kohta).

1. Julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä maksettava korvaus

38. Asetuksella N:o 1370/2007 otetaan käyttöön *vastine* sellaisen julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä, josta aiheutuu rasitusta kyseisille yrityksille. [15] Liikenteenharjoittajalla, joka täyttää nämä velvoitteet, on oikeus joko korvaukseen [16] tai yksinoikeuteen. [17]

39. Julkisesta palvelusta maksettavan korvauksen käsite tarkoittaa, että julkisen palvelun velvoitteen täyttäminen tuottamalla palveluja, joihin ei liity kaupallista intressiä, merkitsee etuja ja erityisesti taloudellisia etuja.

40. Tämä periaate, jota voitaisiin kutsua ”hyvitysperiaatteeksi”, ilmenee jo asetuksen N:o 1370/2007 edeltäjistä:

– Neuvoston päätöksen 65/271/ETY [18] 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli hyvitettävä yhden tai useamman ryhmän etujen vuoksi vahvistetuista kuljetusmaksuista ja -ehdoista henkilöliikenteelle aiheutuneet taloudelliset rasitukset.

– Asetuksen (ETY) N:o 1191/69 [19] 1 artiklan 4 kohdassa ja 9 artiklassa oli samanlainen säännös. Sen 1 artiklan 4 kohdassa säädettiin, että ”2 kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden voimassa pitämisestä tai [sellaisten] 3 kohdassa tarkoitettujen kuljetusmaksujen ja -ehtojen vahvistamisesta[, jotka jäsenvaltio vahvistaa yhden tai useamman ryhmän etujen vuoksi,] kuljetusyrityksille aiheutuvat taloudelliset rasitukset on hyvitettävä tässä asetuksessa säädettyjen yhteisten menettelyjen mukaisesti”. [20]

– Asetuksen N:o 1191/69 mukaan hintavelvoitteen, josta aiheutuneet kustannukset oli korvattava liikenteenharjoittajalle, oli täytettävä kaksi edellytystä: sillä oli kohdistettava tiettyihin matkustajaryhmiin ”tiettyjä” hintatoimenpiteitä ja sen oli oltava ristiriidassa yrityksen taloudellisen edun kanssa. [21]

41. Julkisen palvelun velvoitteista aiheutuvien kustannusten korvaamisen periaate ilmenee nykyään useista asetuksen N:o 1370/2007 säännöksistä:

– Kyseisen asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään pakottavasti, että ”toimivaltainen viranomainen korvaa” julkisen vallan yksipuolisesti määräämät julkisen palvelun velvoitteet.

15 Asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 1 kohdassa viitataan nimenomaisesti ”*korvaukseen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä*”.

16 Asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan g alakohdan mukaan julkisesta palvelusta maksettavalla korvauksella tarkoitetaan ”kaikkia etuja, erityisesti taloudellisia etuja, joita toimivaltainen viranomainen antaa suoraan tai välillisesti julkisista varoista julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisaikana tai tähän aikaan liittyen”.

17 Asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan f alakohdan mukaan yksinoikeudella tarkoitetaan oikeutta, jolla ”julkisen liikenteen harjoittajalle annetaan mahdollisuus harjoittaa julkista henkilöliikennettä tietyllä reitillä tai tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella ja jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat”.

18 Kilpailuun rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä vaikuttavien tiettyjen määräysten yhdenmukaistamisesta 13.5.1965 tehty päätös (EYVL 1965, L 88, s. 1500)

19 Julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä 26.6.1969 annettu neuvoston asetus (EYVL 1969, L 156, s. 1).

20 Vaikka asetuksen N:o 1191/69 1 artiklan 4 kohta poistettiin 20.6.1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1893/91, jolla muutettiin asetusta N:o 1191/69 (EYVL 1991, L 169, s. 1), tehdyssä lainsäädäntöuudistuksessa, 9 artikla säilyi ennallaan, joten hyvitysten maksamista taloudellisista rasituksista, joita yrityksille aiheutui yhden tai useamman ryhmän etujen vuoksi vahvistettujen henkilöliikenteen kuljetusmaksujen ja -ehtojen noudattamisesta, jatkettiin edelleen.

21 Korvausvelvollisuus ei siten ulottunut velvoitteisiin, jotka johtuivat ”yleisistä hintapoliittisista toimenpiteistä” tai ”kuljetusmaksuja ja -ehtoja yleisesti koskevista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena oli kuljetusmarkkinoiden tai niiden osan järjestely”. Ks. tuomio 27.11.1973, Nederlandse Spoorwegen (36/73, EU:C:1973:130, 11–13 kohta).

– Myös kyseisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa viitataan nimenomaisesti ”ehtoihin, joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset julkisen palvelun velvoitteita määrätessään – – korvaavat julkisen liikenteen harjoittajille aiheutuvat kustannukset – –”

– Korvaukseen sovellettavia sääntöjä koskevan liitteen 3 kohdassa säädetään, että ”riittämättömän korvauksen välttämiseksi” on otettava huomioon mitattavissa olevat taloudelliset vaikutukset liikenteenharjoittajan kyseisiin verkkoihin.

– Uuden 2 a artiklan [22] 2 kohdassa viitataan ”julkisen palvelun velvoitteiden eritelmiin ja *niihin liittyvään* julkisen palvelun velvoitteiden taloudellisten nettovaikutusten *korvaamiseen*”.

42. Näin varmistetaan, että julkisen palvelun velvoitteet eivät silloin, kun niistä aiheutuu rasitusta, tuota taloudellista tappiota liikenteenharjoittajille, joiden on ne täytettävä: kyseisille liikenteenharjoittajille joko korvataan kyseisistä velvoitteista aiheutuneet kustannukset tai myönnetään yksinoikeuksia.

43. Asetuksessa N:o 1370/2007 ei siten säädetä, että tiettyjen matkustajaryhmien hyväksi asetetusta julkisen palvelun velvoitteesta aiheutuvat kustannukset kuuluvat yksin liikenteenharjoittajien kannettaviksi (jolloin, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, yksikään liikenteenharjoittaja ei todennäköisesti suostuisi tuottamaan kyseistä palvelua, johon ei sinällään liity mitään taloudellista intressiä).

44. Näistä velvoitteista, jotka voidaan asettaa joko julkisia palveluhankintoja koskevalla sopimuksella tai, kuten tässä tapauksessa, yleisellä säännöllä, on siis maksettava asianmukainen taloudellinen korvaus tai myönnettävä yksinoikeus.

45. On syytä täsmentää, että nyt riitautettujen kaltaiset hinnoittelua koskevat yleiset säännöt eivät ole samanluonteisia kuin matkustajien turvallisuutta, ympäristönsuojelua ja työsuojelua tai kuljetuspalvelujen laatua koskevat säännöt. [23] Jälkimmäisten noudattaminen ei nimittäin oikeuta mihinkään korvaukseen, koska ne muodostavat sen – hinnoittelukehyksestä erillisen – lainsäädäntökehyksen, jonka rajoissa toimintaa harjoitetaan.

2. Korvauksen maksamisen mahdollinen poissulkeminen

46. Asetuksen N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa viitataan ”parametreihin, joiden perusteella *mahdollinen* korvaus lasketaan”. [24]

47. Tätä alakohtaa, jota kansallinen tuomioistuin pyytää tulkitsemaan, ei pidä ymmärtää siten, että siinä annetaan jäsenvaltioille vapaus myöntää tai olla myöntämättä korvauksia. Pikemminkin siinä viitataan siihen mahdollisuuteen, että toimivaltainen viranomainen voi, kun se tekee julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen, asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti ”päättää myöntää valitsemalleen liikenteenharjoittajalle – – yksinoikeuden” vaihtoehtona taloudellisen korvauksen maksamiselle.

[22] Lisättiin 14.12.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/2338 (EUVL 2016, L 354, s. 22).

[23] Näihin viitataan asetuksen N:o 1370/2007 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa.

[24] Kursivointi tässä.

48. Vaikka ”korvaus julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä” on 3 artiklan 1 kohdan mukaan määrättävä julkisia palveluhankintoja koskevassa sopimuksessa,[25] näin ei ole silloin, kun velvoite, jolla vahvistetaan enimmäishinnat, on asetettu yleisillä säännöillä (asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 2 kohta).

49. Muistutin jo edellä, että asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 2 kohdan mukaan jälkimmäisessä tapauksessa (josta käsiteltävässä asiassa juuri on kyse) ”toimivaltainen viranomainen korvaa julkisen liikenteen harjoittajalle yleisissä säännöissä vahvistettujen hintavelvoitteiden täyttämisestä aiheutuvia kustannuksia ja siitä kertyviä tuloja koskevat positiiviset tai negatiiviset taloudelliset nettovaikutukset – – siten, että vältetään liiallisia korvauksia”.

50. Voitaisiin väittää, että koska julkisen palvelun velvoite koskee yhtäläisesti kaikkia liikenteenharjoittajia, sitä ei olisi mitään syytä säätää korvattavaksi, koska siitä ei aiheudu millekään liikenteenharjoittajalle kilpailuhaittaa, josta muut liikenteenharjoittajat voisivat hyötyä.

51. Nähdäkseni asetus N:o 1370/2007 ei kuitenkaan tue tätä näkemystä.

52. Unionin tuomioistuin on todennut, että asetuksessa N:o 1191/69, joka oli nykyisen asetuksen edeltäjä, sallittiin ”jäsenvaltioiden asettavan julkisen palvelun velvoitteita sellaiselle julkiselle yritykselle, jonka tehtävänä [oli] taata julkinen henkilöliikenne kunnassa, ja että siinä [säädettiin], että tällaisista velvoitteista aiheutuvista taloudellisista rasituksista [oli] suoritettava hyvitystä, jonka suuruus [oli] määrättävä kyseisen asetuksen säännösten mukaisesti”.[26]

53. Asetus N:o 1370/2007 antaa yhtäläisen perustan tälle toteamukselle. Sille ei ole esteenä se, että tuomiolla Antrop ratkaistussa asiassa liikenteenharjoittaja oli julkinen yritys, kun taas nyt käsiteltävässä asiassa se on yksityinen yritys.[27] Rasitusta aiheuttavan julkisen palvelun velvoitteen asettaminen kaupallisille yksityisyrityksille, jotka sen seurauksena menettävät osan toimintansa tuotosta,[28] päinvastoin oikeuttaa myöntämään korvauksia sellaisten kielteisten vaikutusten tasapainottamiseksi, jotka voivat vaikuttaa kyseisten yritysten kilpailukykyyn markkinoilla.

54. Pitää paikkansa, että asetuksessa N:o 1370/2007 velvoitetaan välttämään liiallisia korvauksia, joita pidetään valtiontukena, mitä tarkastelen jäljempänä. Juuri tästä syystä siinä tarjotaan useita mekanismeja korvausten rajoittamiseksi,[29] mutta ei sallita käsiteltävässä asiassa riitautetun kaltaisten julkisen palvelun velvoitteiden asettamista ilman minkäänlaista korvausta.

55. Unionin tuomioistuin on jo kiinnittänyt huomiota korvausten intensiteettiin ja niiden saattamiseen valtiontukisääntöjen mukaisiksi.[30] Ymmärtääkseni se ei kuitenkaan ole lausunut mitään sellaisesta kansallisesta lainsäädännöstä, jolla suoralta kädeltä suljetaan pois korvauksen maksaminen nyt käsiteltävän kaltaisen julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä henkilöliikenteen alalla.

[25] Ks. komission tiedonanto rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista annettua asetusta (EY) N:o 1370/2007 koskevista tulkitsevista suuntaviivoista (EUVL 2014, C 92, s. 1) (jäljempänä komission tiedonanto), 2.2.3 kohta, toinen alakohta.

[26] Tuomio 7.5.2009, Antrop ym. (C-504/07, EU:C:2009:290, 21 kohta; jäljempänä tuomio Antrop).

[27] Asetuksen N:o 1370/2007 johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan ”yhteisön oikeuden kannalta ei ole merkitystä sillä, ovatko julkisten henkilöliikennepalvelujen tuottajina julkiset vai yksityiset yritykset”.

[28] Viron hallitus ja Lux Express Estonia ovat eri mieltä toimenpiteen *todellisesta* taloudellisesta vaikutuksesta. Viron hallituksen mukaan tämä vaikutus on ”vähäinen” (huomautusten 15 kohta), kun taas liikenteenharjoittajan mielestä se pienentää merkittävästi liikevaihtoa.

[29] 4 artiklan 6 kohta ja liite.

[30] Tuomio Antrop, 23 kohta: ”EY 73 artikla sisältää liikenteen alalla yleisiin valtiontukea koskeviin määräyksiin sovellettavan poikkeuksen, koska siinä määrätään, että tuki on perustamissopimuksen mukaista, jos se vastaa liikenteen yhteensovittamisen tarpeita tai on korvausta tiettyjen julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämisestä”.

56. Tuomiossa Altmark [31] tutkittiin, voitiinko tiettyjä julkisia tukia, joiden tarkoituksena oli mahdollistaa linjaliikennepalvelujen tuottaminen, pitää laillisina. Sen määrittämiseksi, kuuluivatko kyseiset tuet SEUT 107 artiklan soveltamisalaan, oli arvioitava, oliko niitä ”pidettävä korvauksena, joka on vastike edunsaajayritysten suorittamista sellaisista palveluista, jotka johtuvat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä”. [32]

57. Tuomiossa Altmark siis edellytettiin, että yrityksellä, jonka tehtäväksi selvästi määriteltyjen julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen on annettu, on oikeus vastikkeeseen (korvaukseen), joka ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa. [33]

58. Näin tuomiossa Altmark vahvistettiin kyseinen yleinen periaate (periaate, jonka mukaan liikenteenharjoittajalle on maksettava korvaus sellaisen julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä, josta aiheutuu sille rasitusta) ja määritettiin edellytykset, joiden on täytyttävä, ”jotta tällaista korvausta ei tietyssä konkreettisessa tapauksessa luokiteltaisi valtiontueksi”. [34]

59. Kuten edellä jo totesin, käsiteltävä asia on siitä erityinen, että kansallisella lailla suljetaan pois korvauksen maksaminen liikenteenharjoittajalle. Riidanalaista tässä yhteydessä on se, voiko palveluntarjoaja vedota asetukseen N:o 1370/2007 vaatiakseen tätä korvausta jäsenvaltion viranomaisilta.

60. Nähdäkseni oikeutta maksujen perimiseen käyttäjille tarjotuista palveluista on pidettävä erottamattomana osana maanteiden henkilöliikenteen alalla harjoitettavaa yritystoimintaa, kun liikenteenharjoittajalla ei ole mitään muita tuloja kuin matkalipputulot. [35] Näistä palveluista perittävät maksut kuuluvat joko käyttäjien maksettaviksi tai niiden viranomaisten maksettaviksi, jotka velvoittavat liikenteenharjoittajan kuljettamaan käyttäjiä maksutta.

61. Nyt asetettu rajoitus ei sitä paitsi ulotu ”pelkkiin kaupankäyntiin liittyviin etuihin tai mahdollisuuksiin, joiden epävarmuus kuuluu taloudellisen toiminnan perusolemukseen, vaan se ulottuu varallisuusarvoisiin oikeuksiin, joista voidaan oikeusjärjestyksen perusteella johtaa saavutettu oikeusasema, joka mahdollistaa sen, että oikeuksien haltija käyttää niitä hyödykseen itsenäisesti”. [36]

62. Asetuksen N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa ei siten sallita sitä, että nyt käsiteltävän kaltaisessa tapauksessa jätetään maksamatta asianmukainen korvaus.

[31] Tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415; jäljempänä tuomio Altmark).

[32] Ibidem, 87 kohta.

[33] Tuomiossa Altmark vahvistetut edellytykset näyttävät vaikuttaneen joidenkin asetuksen N:o 1370/2007 säännösten sanamuotoon.

[34] Tuomio Altmark, 88 kohta.

[35] Lux Express Estonia korostaa (huomautustensa 3 kohdassa), että matkalippujen myynti on sen ainoa tulonlähde, koska se ei saa mitään tukea valtiolta. Se täsmentää (huomautustensa 28 kohdassa), ettei sille ole myönnetty muutakaan korvausta, kuten yksinoikeuksia.

[36] Tuomio 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 60 kohta). Kuten edellä jo totesin, eri kysymys on, miten nämä oikeudet kussakin tapauksessa määritetään määrällisesti. Tietyt velvoitteet (esim. pikkulapsiin, jotka eivät vie istumapaikkaa, kohdistuvat velvoitteet) eivät välttämättä vaikuta kielteisesti liikenteenharjoittajan voittoon.

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys

63. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, annetaanko asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohdassa mahdollisuus olla soveltamatta asetusta myös sellaisiin yleisiin sääntöihin, jotka koskevat muille kuin kyseisessä säännöksessä mainituille matkustajaryhmille vahvistettavia enimmäishintoja. [37]

64. Asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat olla soveltamatta tätä asetusta ”yleisiin sääntöihin, jotka koskevat taloudellisia korvauksia sellaisista julkisen palvelun velvoitteista, joilla vahvistetaan enimmäishinnat koululaisille, opiskelijoille, harjoittelijoille ja liikuntarajoitteisille henkilöille”.

65. Tämän mahdollisuuden käyttäminen edellyttää sitä, että jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle näistä yleisistä säännöistä ja antaa ”yksityiskohtaiset tiedot laskentamenetelmästä”.

66. Myös aiemmassa säännöksessä, joka sisältyi asetukseen N:o 1191/69, [38] säädettiin vastaavasta mahdollisuudesta, joka koski niitä yrityksiä, joiden toiminta rajoittui kaupunki- tai esikaupunkiliikenteeseen taikka alueelliseen liikenteeseen.

67. Kuten muissa unionin tuomioistuimen jo tarkastelemissa asioissa, [39] nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohdan edellytykset eivät täyty, kun otetaan huomioon ennakkoratkaisupyynnössä annetut tiedot ja ennakkoratkaisumenettelyn osapuolten esittämät huomautukset.

68. Näiden tietojen ja huomautusten perusteella mikään ei viittaa siihen, että Viron tasavalta olisi ilmaissut haluavansa olla soveltamatta asetusta N:o 1370/2007 (tiettyihin henkilöryhmiin sovellettavista enimmäishinnoista antamiinsa) yleisiin sääntöihin tai että se olisi ilmoittanut nämä säännöt komissiolle.

69. Tässä tilanteessa kolmas ennakkoratkaisukysymys on jokseenkin hypoteettinen (ja se on tästä syystä jätettävä tutkimatta), sillä käsiteltävässä asiassa edellytykset asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohdan soveltamiselle eivät täyty.

70. Mahdollisuus olla soveltamatta asetusta N:o 1370/2007 näihin yleisiin sääntöihin ei missään tapauksessa oikeuta jäsenvaltioita jättämään huomiotta muihin unionin oikeuden sääntöihin ja periaatteisiin perustuvia vaatimuksia. Tätä seikkaa ei kuitenkaan ole tarpeen käsitellä tarkemmin, sillä kuten edellä jo totesin, Viron tasavalta ei ole käyttänyt kyseistä mahdollisuutta.

[37] ÜTS:n 34 §:ssä mainitut ryhmät olisi sisällytettävä analogisesti asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden luetteloon (koululaiset, opiskelijat, harjoittelijat ja liikuntarajoitteiset henkilöt). Ensin mainitussa säännöksessä viitataan esikouluikäisten lasten lisäksi alaikäisiin tai täysi-ikäisiin vammaisiin henkilöihin. Kuten Viron hallitus (huomautustensa 41 kohdassa) toteaa, yleisten sääntöjen, joilla vahvistetaan enimmäishinnat samankaltaisille matkustajaryhmille kuin ne, jotka mainitaan 3 artiklan 3 kohdassa, pitäisi kuulua kyseisen asetuksen soveltamisalaan samoista yleisen edun mukaisista syistä.

[38] 1 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, sellaisena kuin se oli muotoiltuna asetuksessa N:o 1893/91.

[39] Tuomio 3.4.2014, CTP (C-516/12–C-518/12, EU:C:2014:220, 20 kohta), jossa todetaan, ”ettei mikään unionin tuomioistuimelle toimitetussa asiakirja-aineistossa viittaa siihen, että Italian tasavalta olisi käyttänyt asetuksen N:o 1191/69 1 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä mahdollisuutta jättää tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle yritykset, joiden toiminta rajoittuu yksinomaan kaupunki- tai esikaupunkiliikenteeseen taikka alueelliseen liikenteeseen. Näin ollen asetuksen säännöksiä voidaan soveltaa täysimääräisesti pääasioihin ja ennakkoratkaisukysymystä on tutkittava näiden säännösten valossa.” Ks. myös tuomio Antrop, 17 kohta.

D Neljäs ennakkoratkaisukysymys

71. Neljäs ennakkoratkaisukysymys esitetään vain, ”mikäli nyt tarkasteltavaan tapaukseen ei sovelleta asetusta N:o 1370/2007”. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, voisiko korvauksen määrääminen perustua johonkin muuhun unionin oikeuden toimeen, kuten perusoikeuskirjaan.

72. Tähän kysymykseen ei ole tarpeen vastata, koska käsiteltävään asiaan sovelletaan asetusta N:o 1370/2007 ja koska kyseisessä asetuksessa vahvistetaan yleisillä säännöillä asetetuista julkisten palvelujen velvoitteista maksettaviin korvauksiin sovellettava järjestelmä.

73. Käsiteltävässä asiassa kyseessä oleville korvauksille ei siten tarvitse hakea oikeudellista perustaa perusoikeuskirjasta.

74. Perusoikeuskirjaa voidaan kuitenkin käyttää tulkintavälineenä, koska, kuten Viron hallitus itse tunnustaa, ÜTS:n 34 §:llä rajoitetaan liikenteenharjoittajien perusoikeuksia. Kyseinen hallitus nimittäin mainitsee useaan kertaan,[40] ettei kyseisellä pykälällä rajoiteta *kohtuuttomasti* elinkeinovapautta[41] ja omistusoikeutta, joten se myöntää, että tällainen rajoitus on olemassa.

75. Perusoikeuksien rajoitukset voidaan sallia, jos ne täyttävät perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa asetetut vaatimukset.[42] Aloilla, joilla unioni käyttää toimivaltaa, kuten maanteiden henkilöliikenteen alalla, unionin lainsäätäjän asiana on määrittää tasapaino perusoikeuden tunnustamisen ja siihen edellä mainitun perusoikeuskirjan artiklan nojalla sallittujen rajoitusten (joiden on perustuttava yleisen edun mukaisiin oikeutettuihin tavoitteisiin) välille.[43]

76. Siltä osin kuin on kyse julkisen palvelun velvoitteista maksettavista korvauksista maanteiden henkilöliikenteen alalla, tämä tasapaino on saatu aikaan asetuksen N:o 1370/2007 säännöksillä.

E Viides ennakkoratkaisukysymys

77. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, ”mitkä edellytykset liikenteenharjoittajalle maksettavaksi määrättävän korvauksen on täytettävä, jotta se olisi valtiontukea koskevien säännösten mukainen”.

78. Näin muotoiltuna kysymys muistuttaa enemmänkin lausuntopyyntöä kuin varsinaista ennakkoratkaisukysymystä, jossa pyydettäisiin tulkitsemaan käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiä unionin oikeuden oikeussääntöjä.

79. Siihen on väistämättä vastattava samalla abstraktiotasolla muistuttamalla ainoastaan, että

40 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 12.

41 Koska liikenteenharjoittajalle asetetaan ”velvoite, joka voi vaikuttaa sen taloudelliseen toimintaan”, kyseisellä pykälällä puututaan sekä elinkeinovapauteen, jota suojellaan perusoikeuskirjan 16 artiklalla (ks. tuomio 15.9.2016, Mc Fadden (C-484/14, EU:C:2016:689, 82 kohta), että omistusoikeuteen.

42 Tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432, 88 kohta): ”[perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan] mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien käyttämistä voidaan rajoittaa, kunhan kyseisistä rajoituksista säädetään lailla ja kyseisten oikeuksien keskeistä sisältöä kunnioitetaan ja rajoitukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia”.

43 Tämän tietenkään vaikuttamatta unionin tuomioistuimen oikeuteen valvoa unionin johdetun oikeuden säännösten pätevyyttä.

– EUT-sopimuksen VI osastoon (”Liikenne”) sisältyvän SEUT 93 artiklan mukaan ”tuki on perussopimusten mukainen, jos se on – – korvausta julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämisestä”.

– Asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että toimivaltainen viranomainen ”korvaa julkisen liikenteen harjoittajalle yleisissä säännöissä vahvistettujen hintavelvoitteiden täyttämisestä aiheutuvia kustannuksia ja siitä kertyviä tuloja koskevat positiiviset tai negatiiviset taloudelliset nettovaikutukset – – siten, että vältetään liiallisia korvauksia”.

– Näiden korvausten on oltava asetuksen N:o 1370/2007 4 ja 6 artiklassa ja sen liitteessä olevien säännösten mukaisia. Liitteeseen on sisällytetty säännöt, joita korvaukseen sovelletaan 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa (yleisillä säännöillä asetettavat julkisen palvelun velvoitteet), jotta vältettäisiin liiallisia korvauksia. [44]

– Jos yleisillä säännöillä asetettujen hintavelvoitteiden täyttämisestä myönnettävät korvaukset maksetaan asetuksen N:o 1370/2007 mukaisesti, nämä korvaukset soveltuvat sisämarkkinoille eikä niistä tarvitse ilmoittaa ennakolta komissiolle. [45]

– Vain, jos korvaus on edellä mainituissa säännöksissä vahvistettuihin laskentaparametreihin nähden liiallinen, sitä voidaan pitää valtiontukena, joka jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle SEUT 108 artiklan mukaisesti. [46]

– Sen määrittämiseksi, milloin kyse on SEUT 107 artiklassa tarkoitetusta valtiontuesta, on viime kädessä otettava huomioon yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa Altmark vahvistamat edellytykset. [47] Valtiontuki on nimenomaan edun antavaa tukea, ei pelkästään korvauksena annettavaa tukea. SEUT 107 artiklassa tarkoitetuiksi valtiontuiksi ei lueta puhtaasti korvausluonteisia tukia, joita maksetaan julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä. [48]

80. Näiden edellytysten *soveltaminen* käsiteltävään asiaan ei kuulu siihen unionin oikeuden *tulkitsemis*tehtävään, joka SEUT 267 artiklassa annetaan unionin tuomioistuimelle. Näin ollen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia selvittää, onko käsiteltävässä asiassa korvauksen määrä laskettava liikenteenharjoittajan mahdollisesti saamatta jääneen voiton (lucrum cessans) perusteella, sellaisena kuin se on matkalipun perushinnan tai sen muiden asianmukaisina pitämien parametrien mukaan määritettynä. Asetuksen N:o 1370/2007 liitteessä olevissa säännöksissä, joihin kansallinen tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisupyyntönsä lopussa, annetaan sille viitteitä tähän tehtävään.

[44] Korvauksella ei saada asettaa liikenteenharjoittajaa kilpailijoihinsa nähden edullisempaan tilanteeseen markkinoilla. Tästä syystä asetuksen N:o 1370/2007 liitteessä olevassa 2 kohdassa säädetään, että taloudelliset vaikutukset on arvioitava ”vertaamalla tilannetta, jossa julkisen palvelun velvoite on täytetty, tilanteeseen, joka olisi vallinnut, jos velvoitetta ei olisi täytetty”. Jos taloudellisille nettovaikutuksille määritetty raja ylittyy, ylimenevä osa katsotaan valtiontueksi.

[45] Komission tiedonanto, 2.4.1 kohta: ”Rautateiden ja maanteiden julkisten henkilöliikennepalvelujen tapauksessa korvauksen, joka maksetaan asetuksen (EY) N:o 1370/2007 mukaisesti näistä palveluista, katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille eikä siihen sovelleta asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti ennakkoilmoitusta koskevaa vaatimusta, joka vahvistetaan SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa.”

[46] Ibidem, 2.2.4 kohta.

[47] Ibidem, 2.4.1 kohta: ”Jotta korvaus ei olisi valtiontukea, sen on täytettävä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Altmark antamassa tuomiossa vahvistetut neljä ehtoa.”

[48] Tuomio Altmark, 87 kohta.

V Ratkaisuehdotus

81. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tallinna Halduskohusin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23.10.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan e alakohtaa ja 3 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että yleistä sääntöä, jolla kaikki maanteiden henkilölinjaliikennepalveluja tarjoavat yritykset velvoitetaan kuljettamaan tiettyjä matkustajaryhmiä maksutta, on pidettävä julkisen palvelun velvoitteen asettamisena.

2) Asetuksen N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa ei sallita sitä, että liikenteenharjoittajalle jätetään kansallisen lain nojalla maksamatta korvausta tämän julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä.

3) Asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi olla soveltamatta tätä asetusta yleisiin sääntöihin, jotka koskevat taloudellisia korvauksia sellaisista julkisen palvelun velvoitteista, joilla vahvistetaan enimmäishinnat tietyille matkustajaryhmille, kunhan se ilmoittaa näistä säännöistä komissiolle ja antaa ilmoituksessa täydelliset tiedot toimenpiteestä.

4) Julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä maksettavien korvausten on oltava asetuksen N:o 1370/2007 4 ja 6 artiklassa ja sen liitteessä olevien säännösten mukaisia. Jos yleisillä säännöillä asetettujen hintavelvoitteiden täyttämisestä myönnetyt korvaukset maksetaan asetuksen N:o 1370/2007 mukaisesti, niitä ei pidetä valtiontukena, ne soveltuvat sisämarkkinoille eikä niistä tarvitse ilmoittaa ennakolta komissiolle.