Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kümnes koda)

13. veebruar 2025*

Eelotsusetaotlus – Transport – Avaliku reisijateveoteenuse osutamine raudteel ja maanteel – Määrus (EÜ) nr 1370/2007 – Avaliku reisijateveoteenuse osutamine bussiga – Artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkt c – Avaliku teenindamise lepingute sõlmimine – Avaliku bussiveoteenuse osutamise lepingu sõlmimine – Lepingu sõlmimine teenuste kontsessioonilepinguna – Kohaliku pädeva asutuse poolt otselepingu sõlmimine sõltuva teenusepakkujaga – Artikli 5 lõige 3 – Võistlev hankemenetlus – Avaliku bussiveoteenuse osutamise hankelepingu sõlmimine mõne teise pädeva asutuse poolt – Sõltuva teenusepakkuja osalemine – Tingimused

Kohtuasjas C-684/23,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel administratīvā rajona tiesa (rajooni halduskohus, Läti) 15. novembri 2023. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 15. novembril 2023, menetluses

„Latvijas Sabiedriskais Autobuss“ SIA

versus

Iepirkumu uzraudzības birojs,

„Autotransporta direkcija“ VSIA,

EUROOPA KOHUS (kümnes koda),

koosseisus: neljanda koja president I. Jarukaitis kümnenda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud E. Regan (ettekandja) ja Z. Csehi,

kohtujurist: T. Ćapeta,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– „Latvijas Sabiedriskais Autobuss“ SIA, esindaja: *advokāte* A. Hartpenga,

* Kohtumenetluse keel: läti.

– „Autotransporta direkcija“ VSIA, esindajad: *valdes priekšsēdētājs* A. Caune ja *valdes loceklis* T. Vectirāns,

– Läti valitsus, esindajad: E. Bārdiņš, J. Davidoviča ja K. Pommere,

– Euroopa Komisjon, esindajad: P. Messina ja I. Rubene,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta määruse (EÜ) nr 1370/2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70 (ELT 2007, L 315, lk 1) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2016. aasta määrusega (EL) 2016/2338 (ELT 2016, L 354, lk 22)) (edaspidi „määrus nr 1370/2007“), artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkti c ja lõiget 3.

2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Läti õiguse alusel asutatud äriühingu „Latvijas Sabiedriskais Autobuss“ SIA ning teiselt poolt Iepirkumu uzraudzības birojsi (riigihangete järelevalveasutus, Läti) (edaspidi „järelevalveasutus“) ja Lätis ühistransporditeenuste korraldamise eest vastutava riigiettevõtte „Autotransporta direkcija“ VSIA (edaspidi „ATD“) vahelises kohtuvaidluses, mis käsitleb õiguse andmist avaliku bussiveoteenuse osutamiseks Ventspilsi linnas (Läti) piirkondliku tähtsusega bussiliinide võrgustikus.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Määrus nr 1370/2007

3 Määruse nr 1370/2007 põhjendustes 6, 7 ja 18 on märgitud:

„(6) Mitmetes liikmesriikides on vastu võetud õigusaktid, millega sätestatakse läbipaistvate ja ausal konkurentsil põhinevate menetluste teel ainuõiguste andmine ja avaliku teenindamise lepingute sõlmimine vähemalt osa nende ühistranspordi turu ulatuses. Selle tulemusena on teenuste vahetus liikmesriikide vahel märkimisväärselt arenenud ning mitmed avaliku teenuse osutajad osutavad nüüd avalikku reisijateveoteenust rohkem kui ühes liikmesriigis. Siiski on liikmesriikide õigusaktide areng toonud kaasa väga erisuguste menetluste rakendamise ning loonud teatava õigusliku ebakindluse avaliku teenuse osutajate õiguste ja pädevate asutuste kohustuste suhtes. Nõukogu 26. juuni 1969. aasta määrus (EMÜ) nr 1191/69 [raudtee-, maantee- ja siseveetranspordis osutatavate avalike teenuste kontseptsioonist tulenevaid kohustusi puudutavate liikmesriikidepoolsete meetmete kohta (EÜT 1969, L 156, lk 1; ELT eriväljaanne 07/01, lk 19)] ei käsitle avaliku

teenindamise lepingute sõlmimise korda [Euroopa Ü]henduses ning eelkõige tingimusi, mille korral nende sõlmimine peaks toimuma võistleva pakkumismenetluse alusel. Seega tuleb ühenduse õigusraamistikku ajakohastada.

(7) Uuringud, mis on läbi viidud liikmesriikides, kus juba aastaid on ühistranspordi sektoris võimaldatud konkurentsi, ning nendes liikmesriikides saadud kogemused näitavad, et asjakohaste kaitsemeetmete olemasolul muudab teenusepakkujate vahelise reguleeritud konkurentsi lubamine teenused atraktiivsemaks, uuenduslikumaks ja odavamaks ning ei takista avaliku teenuse osutajatel täita neile määratud eriülesandeid. Sellist lähenemist toetas Euroopa Ülemkogu 28. märtsil 2000 nn Lissaboni protsessi raames, kutsudes [Euroopa K]omisjoni, [Euroopa Liidu N]õukogu ja liikmesriike üles oma vastava pädevuse piires „kiirendama selliste valdkondade, nagu […] transport, liberaliseerimist“.

[…]

(18) Järgides siseriiklike õigusaktide asjaomaseid sätteid, võib iga kohalik pädev asutus või selle puudumisel iga riiklik asutus valida, kas osutada oma halduspiirkonnas avalikku reisijateveoteenust ise või teha see ilma pakkumismenetluseta ülesandeks sõltuvale teenusepakkujale. Ausa konkurentsi tagamiseks tuleb sellist transporditeenuse omapoolse osutamise võimalust rangelt kontrollida. Integreeritud ühistransporditeenuseid osutav pädev asutus või pädevate asutuste rühm kollektiivselt või oma liikmete kaudu peaks teostama nõutavat kontrolli. Lisaks peaks ise oma veoteenuseid osutaval pädeval asutusel või sõltuval teenusepakkujal olema keelatud osaleda väljaspool selle pädeva asutuse haldusterritooriumi korraldatavates pakkumismenetlustes. Sõltuvat teenusepakkujat kontrollival asutusel peaks samuti olema lubatud keelata sellel teenusepakkujal osaleda tema haldusterritooriumil korraldatavatel võistlevates pakkumismenetlustes. […]“.

4 Määruse nr 1370/2007 artikli 1 „Eesmärk ja reguleerimisala“ lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Käesoleva määruse eesmärgiks on määratleda, kuidas pädevad asutused võivad kooskõlas ühenduse õiguse eeskirjadega sekkuda avaliku reisijateveo valdkonda, et tagada üldhuviteenuste osutamine, mis oleksid muu hulgas mitmekesisemad, turvalisemad, parema kvaliteediga või odavamad kui üksnes turuseaduste poolt reguleeritud teenused.“

5 Määruse artiklis 2 „Mõisted“ on ette nähtud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

b) „pädev asutus“ – liikmesriigi või liikmesriikide mis tahes ametiasutus või ametiasutuste rühm, kelle pädevuses on sekkuda avaliku reisijateveo korraldamisse antud geograafilises piirkonnas, või mis tahes selleks volitatud asutus;

c) „kohalik pädev asutus“ – mis tahes pädev asutus, kelle territoriaalne pädevusala ei hõlma kogu riiki;

[…]

h) „otselepingu sõlmimine“ – avaliku teenuse lepingu sõlmimine konkreetse avaliku teenuse pakkujaga ilma eelneva võistleva pakkumismenetluseta;

i) „avaliku teenindamise leping“ – üks või mitu õiguslikult siduvat õigusakti, mis kinnitavad kokkulepet pädeva asutuse ja avaliku teenuse osutaja vahel, mille kohaselt avaliku teenuse osutajale tehakse ülesandeks avaliku teenindamise kohustusest tulenevate avaliku reisijateveoteenuste haldamine ja osutamine[.] [L]iikmesriigi õigussüsteemist olenevalt võib lepinguks olla ka pädeva asutuse poolt vastuvõetud otsus:

– eraldiseisva õigusakti või eeskirja kujul, või

– nii, et see otsus sisaldab tingimusi, mille korral pädev asutus võib osutada teenuseid ise või teha see ülesandeks sõltuvale teenusepakkujale;

j) „sõltuv teenusepakkuja“ – õiguslikult eraldiseisev üksus, kelle üle kohalik pädev asutus, või pädevate asutuste rühma korral vähemalt üks kohalik pädev asutus, teostab kontrolli, mis on sarnane tema enda osakondade üle teostatava kontrolliga;

[…]“.

6 Määruse artiklis 5 „Avaliku teenindamise lepingute sõlmimine“ on sätestatud:

„1. Avaliku teenindamise lepingud reisijateveo kohta sõlmitakse vastavalt käesoleva määrusega sätestatud eeskirjadele. Teenuselepingud või teenuste riigihankelepingud nagu defineeritud [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivis 2004/17/EÜ, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (ELT 2004, L 134, lk 1; ELT eriväljaanne 06/07, lk 19),] või [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivis 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT 2004, L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132)] avaliku reisijateveoteenuse osutamise osas bussi või trammiga sõlmitakse kooskõlas nimetatud direktiivides sätestatud menetlustega, kui selliseid lepinguid ei sõlmita nimetatud direktiivides määratletud kontsessioonilepingute kujul. Kui lepingud sõlmitakse kooskõlas direktiividega 2004/17/EÜ või 2004/18/EÜ, ei kohaldata käesoleva artikli lõikeid 2–6.

2. Kui see ei ole siseriikliku õigusega keelatud, võib iga kohalik pädev asutus, olenemata sellest, kas tegemist on avalikku integreeritud reisijateveoteenust osutava üksiku asutuse või asutuste rühmaga, otsustada, kas osutada avalikku reisijateveoteenust ise või sõlmida avaliku teenindamise otselepingud õiguslikult eraldiseisva üksusega, kelle üle kohalik pädev asutus või asutuste rühma korral vähemalt üks kohalik pädev asutus teostab kontrolli, mis on sarnane tema enda osakondade üle teostatava kontrolliga.

[…]

Juhul kui kohalik pädev asutus teeb sellise otsuse, kohaldatakse järgmist:

[…]

b) käesoleva lõike kohaldamise tingimuseks on, et sõltuva teenusepakkuja ja iga üksuse, kelle üle sellel teenusepakkujal on kasvõi minimaalne mõju, avaliku reisijateveoga seotud tegevus toimub kohaliku pädeva asutuse haldusterritooriumil, olenemata väljuvatest liinidest või selle tegevuse muudest kõrvalelementidest, mis sisenevad naabruses asuva kohaliku pädeva asutuse territooriumile, ning et nad ei osale väljaspool kohaliku pädeva asutuse haldusterritooriumi korraldatavates pakkumismenetlustes avaliku reisijateveoteenuse osutamise kohta;

c) hoolimata punktist b võib sõltuv teenusepakkuja osaleda ausas võistlevas pakkumismenetlustes kaks aastat enne temaga sõlmitud avaliku teenindamise otselepingu lõppemist, kui on vastu võetud lõplik otsus algatada sõltuva teenusepakkuja lepinguga hõlmatud avalike reisijateveoteenuste suhtes aus võistlev pakkumismenetlus ning sõltuv teenusepakkuja ei ole sõlminud ühtegi teist avaliku teenindamise otselepingut;

[…]

3. Iga pädev asutus, kes pöördub kolmanda osapoole poole, kes ei ole sõltuv teenusepakkuja, peab avaliku teenindamise lepingud sõlmima võistleva pakkumismenetluse alusel, välja arvatud lõigetega 3a, 4, 4a, 4b, 5 ja 6 sätestatud juhtudel. Võistleva pakkumismenetluse jaoks vastuvõetud menetlus on avatud võrdselt kõikidele ettevõtjatele ning selles järgitakse läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise põhimõtteid. […]

[…]

5. Teenuse osutamise katkemisel või sellise olukorra tekkimise otsese ohu korral võib pädev asutus võtta erakorralisi meetmeid.

Need erakorralised meetmed seisnevad kas avaliku teenindamise otselepingu sõlmimises, ametlikus kokkuleppes avaliku teenindamise lepingu pikendamise kohta või teatud avaliku teenindamise kohustuste määramises. Avaliku teenuse osutajal on õigus vaidlustada otsus, millega talle pannakse teatud avaliku teenindamise kohutused. Erakorraliste meetmetena sõlmitud või pikendatud avaliku teenindamise lepingute või selliste kohustuste määramise kestus ei ületa kahte aastat.“

Direktiiv 2014/23/EL

7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT 2014, L 94, lk 1) artiklis 5 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „kontsessioon“ – ehitustööde või teenuste kontsessioon, nagu see on määratletud punktides a ja b:

[…]

b) „teenuste kontsessioon“ – kirjalik rahaliste huvidega seotud leping, millega üks või mitu avaliku sektori hankijat või võrgustiku sektori hankijat usaldavad teenuste (välja arvatud punktis a osutatud ehitustööde tegemise) osutamise ja korraldamise ühele või mitmele ettevõtjale, kui tasu osutatavate teenuste eest seisneb kas ainult õiguses ekspluateerida neid lepingu esemeks olevaid teenuseid või sellises õiguses koos tasuga.

> Ehitustööde või teenuste kontsessiooni andmisega kaasneb nende ehitiste või teenuste ekspluateerimisega seotud sellise äririski üleminek kontsessionäärile, mis seisneb nõudluse või pakkumisega seotud riskis või mõlemas korraga. Kontsessionäär loetakse kandvaks äririski, kui tavapäraste tegevustingimuste korral ei ole tagatud, et kontsessiooni esemeks oleva ehitise kasutamise või teenuse osutamisega kaetakse tehtud investeeringud või tekkinud kulud. Kontsessionäärile üle mineva äririski osa sisaldab tõelist turul ettenägematute olukordade esinemise riski, mis tähendab seda, et kontsessionääri võimalik kahjum ei ole vaid marginaalne ja ebaoluline;

[…]“.

8 Selle direktiivi artikli 10 „Avaliku sektori ja võrgustiku sektorite hankijate antud kontsessioonide suhtes kehtivad erandid“ lõikes 3 on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi ei kohaldata […] avaliku reisijateveoteenuse kontsessioonide osutamiseks määruse (EÜ) nr 1370/2007 tähenduses.“

Läti õigus

9 14. juuli 2007. aasta ühistransporditeenuste seaduse (Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums; *Latvijas Vēstnesis*, 2007, nr 106) artikli 8 lõigetes 2 ja 3 on ette nähtud:

„2. Avaliku sektori hankija korraldab ühistransporditeenuste hankelepingute sõlmimise riigihangete seaduse [(Publisko iepirkumu likums)] või kontsessioonide andmist reguleerivate õigusnormide alusel, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti.

3. Avaliku sektori hankija võib määruses nr 1370/2007 sätestatud juhtudel ja tingimustel anda ühistransporditeenuste osutamise õiguse otse, järgimata käesoleva artikli lõikes 2 osutatud ühistransporditeenuste riigihankelepingute sõlmimise menetlust. […]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

Põhikohtuasjas käsitletav hankemenetlus

10 ATD kui avaliku sektori hankija kuulutas 19. mail 2021 välja avatud hankemenetluse, mis käsitles õiguse andmist avaliku bussiveoteenuse osutamiseks piirkondliku tähtsusega bussiliinide võrgustikus ja mille raames tuli pakkumused esitada kuni 30. augustini 2021 (edaspidi „põhikohtuasjas käsitletav hankemenetlus“). Põhikohtuasja kaebaja esitas selle menetluse raames pakkumuse, sealhulgas osa „Ventspils“ kohta.

11 ATD lükkas 7. detsembri 2022. aasta otsusega (edaspidi „7. detsembri 2022. aasta otsus“) selle pakkumuse tagasi ja sõlmis põhikohtuasjas käsitletavas hankemenetluses lepingu äriühinguga, mille kogu kapital kuulub Ventspilsi omavalitsusele, st Ventspils reiss PSIAga (edaspidi „VR“).

Avaliku teenindamise otseleping

12 Ventspilsi omavalitsus kui kohalik pädev asutus sõlmis 13. jaanuaril 2012 VRi kui sõltuva teenusepakkujaga Ventspilsi linnas avaliku bussiveoteenuse osutamiseks avaliku teenindamise otselepingu, mis pidi lõppema 31. detsembril 2023 (edaspidi „avaliku teenindamise otseleping“).

13 Kõnealune omavalitsus otsustas 27. septembril 2019 määrata selle lepingu lõppemise kuupäevaks 30. septembri 2021 ja korraldada hankemenetluse, mis puudutas õigust osutada ühistransporditeenuseid Ventspilsi linnas. Nimetatud leping nägi siiski ette, et määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõikes 5 ette nähtud juhtudel võib selle kestust pikendada.

14 Ventspilsi omavalitsus kuulutas 31. märtsil 2021 välja hankemenetluse avaliku bussiveoteenuse osutamiseks selles linnas.

15 Hankemenetluse hilinemise tõttu otsustas omavalitsus 2. septembril 2021 määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõikele 5 tuginedes pikendada avaliku teenindamise otselepingut kuni uue lepingu sõlmimiseni või hiljemalt 30. septembrini 2022.

16 Järelevalveasutuse otsuse tagajärjel katkestati hankemenetlus 10. septembril 2021 põhjusel, et hankedokumente oli vaja muuta.

17 Ventspilsi omavalitsus kuulutas 19. septembril 2021 välja uue hankemenetluse avaliku bussiveoteenuse osutamiseks selles linnas.

18 Hankemenetluse hilinemise tõttu otsustas omavalitsus 22. septembril 2022 määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõikele 5 tuginedes uuesti pikendada avaliku teenindamise otselepingut kuni uue lepingu sõlmimiseni või hiljemalt 30. septembrini 2023.

19 Järelevalveasutuse otsuse tagajärjel katkestati hankemenetlus 1. juunil 2023 põhjusel, et hankedokumente oli vaja muuta.

Põhikohtuasjas käsitletavat hankemenetlust puudutav riigisisene kohtumenetlus

20 Põhikohtuasja kaebaja vaidlustas 7. detsembri 2022. aasta otsuse järelevalveasutuses, väites, et ATD oleks pidanud VRi põhikohtuasjas käsitletavast hankemenetlusest kõrvaldama, kuna rikuti määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c ette nähtud kaheaastast tähtaega, mille jooksul võib sõltuval teenusepakkujal lubada niisuguses hankemenetluses osaleda.

21 Järelevalveasutus jättis 6. veebruari 2023. aasta otsusega 7. detsembri 2022. aasta otsuse muutmata põhjendusel, et pakkumuste esitamise kuupäeval ehk 30. augustil 2021 olid kõik määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c sätestatud tingimused täidetud. Järelevalveasutuse sõnul pikendati avaliku teenindamise otselepingut 30. septembrini 2023 vastavalt selle määruse artikli 5 lõikele 5, et tagada ühistransporditeenuse järjepidevus Ventspilsi omavalitsusüksuse territooriumil. Mis puudutab küsimust, kas tegemist on ebaseadusliku riigiabiga, siis seda ei tule hinnata mitte niisuguse avatud ja läbipaistva hankemenetluse raames nagu ATD korraldatud põhikohtuasjas käsitletav hankemenetlus, vaid selle omavalitsusüksuse tehtud otsuste ja sõlmitud lepingute raames.

22 Põhikohtuasja kaebaja esitas 6. veebruari 2023. aasta otsuse peale kaebuse administratīvā rajona tiesale (rajooni halduskohus, Läti), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.

23 Tema sõnul eiras järelevalveasutus asjaolu, et avaliku teenindamise otselepingu pikendamine määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 5 kohase erakorralise meetmena on samaväärne uue otselepingu sõlmimisega, mis on vastuolus selle määruse artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktiga c.

24 Lisaks ei vaidle põhikohtuasja kaebaja vastu sellele, et pakkumuste esitamise ajal, mis toimus 19. maist kuni 30. augustini 2021, järgiti viimati nimetatud sättes ette nähtud kaheaastast tähtaega, mis eelneb avaliku teenindamise otselepingu lõppemisele, kuna selle lepingu tähtaeg oli tõstetud 30. septembrile 2021. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab siiski, et olukord tuleb uuesti läbi vaadata hetkel, mil tehti otsus sõlmida leping põhikohtuasjas käsitletavas hankemenetluses. Sel hetkel ehk 7. detsembril 2022 oli aga avaliku teenindamise otselepingu tähtaeg lükatud edasi 30. septembrile 2023, mistõttu esitati pakkumus tegelikult pärast nimetatud sättes ette nähtud kaheaastast tähtaega, mis hakkas selle edasilükkamise tõttu kulgema alles 30. septembril 2021.

25 Põhikohtuasja kaebaja väidab samuti, et Ventspilsi omavalitsuse poolt avaliku teenindamise otselepingu kestuse lühendamine, millele järgnes mitu korda selle lepingu pikendamine, et VR saaks osaleda ATD korraldatud hankemenetluses, kujutab endast tegevust, mis on iseenesest vastuolus määruse nr 1370/2007 eesmärgiga vähendada konkurentsimoonutusi, mis tulenevad niisugustele teenuseosutajatele antud loast osaleda hankemenetlustes ja korraldada ühistransporditeenuseid väljaspool asjaomase kohaliku pädeva asutuse territooriumi. Põhikohtuasja kaebajal on tekkinud ka küsimus, kas sellel omavalitsusüksusel oli õigus teha otsus pikendada avaliku teenindamise otselepingut, kuna hankemenetluse pikenemist või hilinemist ei saa üldiselt pidada kiireloomuliseks juhtumiks selle määruse artikli 5 lõike 5 tähenduses.

26 Järelevalveasutus ja ATD leiavad, et „ausa konkurentsi põhimõtet“ ei ole rikutud, kuna põhikohtuasjas käsitletava hankemenetluse tulemusel sõlmitud avaliku teenindamise lepingu täitmine pidi algama alles 1. juulil 2024, mistõttu VR ei saanud tasu samal ajal nii avaliku teenindamise otselepingu täitmise eest kui ka põhikohtuasjas käsitletava hankemenetluse raames sõlmitud avaliku teenindamise lepingu täitmise eest.

27 Selles kontekstis leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ta peab hindama määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkti c kohaldamise tingimusi võistlevas hankemenetluses selle määruse artikli 5 lõike 3 tähenduses.

28 See kohus märgib, et kohtujurist Saugmandsgaard Øe leidis liidetud kohtuasjades Mobit ja Autolinee Toscane (C-350/17 ja C-351/17, EU:C:2018:869) esitatud ettepanekus (punktid 89–104), et määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis b ette nähtud sõltuva teenusepakkuja tegevuse piiritlemise nõude rikkumine ei saa mõjutada võistlevat hankemenetlust selle määruse artikli 5 lõike 3 tähenduses. Kuigi selle arutluskäigu võib üle kanda selle määruse artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktile c, leiab see kohus siiski, et esiteks ei analüüsinud Euroopa Kohus 21. märtsi 2019. aasta kohtuotsuses Mobit ja Autolinee Toscane (C-350/17 ja C-351/17, EU:C:2019:237) sama määruse artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkti b ja lõike 3 omavahelist suhet ning teiseks seda, kuidas võib määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktides b ja c ette nähtud piirangute täielikku tõhusust mõjutada see, kui nende järgimist ei tuleks hankemenetluse raames kontrollida.

29 Nimelt tuleneb määruse nr 1370/2007 põhjendusest 18, et avaliku reisijateveoteenuse otselepingu sõlmimine peab olema rangelt piiritletud, et tagada ausa konkurentsi tingimuste järgimine. Niisuguse otselepingu sõlmimist tuleb seega käsitleda kui majanduslikku eelist, millele igal

ettevõtjal ei oleks tavapärastes turutingimustes õigust, mistõttu oleks sellel eelisel ja sellega seotud maksetel mõju konkurentsile. Sel põhjusel keelab määruse artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkt b sõltuvatel teenusepakkujatel osaleda võistlevates hankemenetlustes väljaspool kohaliku pädeva asutuse territooriumi. Samas on ühistransporditeenuste turu avamise edendamiseks selle määruse artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c ette nähtud erand sellest keelust, kui järgitakse teatud tingimusi, mis keskenduvad otselepingu alusel teenindamisest loobumisele. Otsused sõltuva teenusepakkuja majandustegevuse tulevase korraldamise kohta mõjutavad pakkuja pakutud hinda. Seega on ausa konkurentsi tingimuste tagamiseks oluline, et viimati nimetatud sättes ette nähtud tingimusi kontrollitaks võistlevate hankemenetluste raames.

30 Seetõttu leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et esimesena on vaja küsida Euroopa Kohtult, kas määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõikes 3 ette nähtud menetluses tuleb kontrollida selle määruse artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c sätestatud tingimusi, mis puudutavad sõltuva teenusepakkuja osalemist hankemenetluses.

31 Kui sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, peaks see kohus teisena käsitlema artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c sätestatud tingimuste tõlgendamist ja nende kohaldamist põhikohtuasja asjaoludele. Sellest sättest tuleneb, et sõltuv teenusepakkuja võib osaleda avatud hankemenetluses, kui esiteks lõpeb teenindamise otseleping kahe aasta jooksul, teiseks on tehtud lõplik otsus, mille eesmärk on korraldada selle lepingu esemeks olevate reisijateveoteenuste jaoks hankemenetlus, ja kolmandaks ei ole sõltuv teenusepakkuja sõlminud ühtegi teist avaliku teenindamise otselepingut.

32 Käesolevas kohtuasjas tuleb kõigepealt täpsustada, millisel hetkel tuleb järgida kõiki tingimusi, mis on määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c ette nähtud sõltuva teenusepakkuja osalemiseks võistlevas hankemenetluses. Kuna niisugust osalemist kinnitab pakkuja esitatud pakkumus ja kuna sõltuva teenusepakkuja tulevase majandustegevuse korraldamise otsused võivad mõjutada selle pakkuja pakutud hinda, peavad asjakohased tingimused olema täidetud pakkumuse esitamise hetkel.

33 Samas nähtub põhikohtuasja asjaoludest, et olukord võib hiljem muutuda. Niisiis pikendati käesoleval juhul avaliku teenindamise otselepingu kestust määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 5 alusel mitu korda, ületades kokku kaheaastast tähtaega alates pakkumuse esitamisest, mistõttu tekib küsimus, kas ATD kui avaliku sektori hankija oleks pidanud lepingu sõlmimise ajal kontrollima, kas selle määruse artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkti c tingimused olid pakkumuse esitamise ajal endiselt täidetud ja kas seega oleks pidanud VRi kui sõltuva teenusepakkuja hankemenetlusest kõrvaldama.

34 Eelotsusetaotluse esitanud kohus nõustub põhikohtuasja kaebaja pakutud tõlgendusega, mille kohaselt tuleb võistlevas hankemenetluses arvesse võtta ka pärast pakkumuse esitamist aset leidnud muutusi faktilistes asjaoludes. Nimelt ei saa välistada, et määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c sätestatud tingimused on formaalselt täidetud alles pakkumuse esitamise ajal, arvestades eelkõige kohaliku pädeva asutuse ja sõltuva teenusepakkuja vastastikust sõltuvust. Samas kaldub see kohus nõustuma ATD ja järelevalveasutuse seisukohaga, mille kohaselt tuleb pärast pakkumuse esitamist aset leidnud muutusi faktilistes asjaoludes kaaluda lähtuvalt vaatenurgast, kas need mõjutavad pakkujatevahelist ausat konkurentsi.

35 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et seetõttu tuleb teha kindlaks, kas määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkti c tuleb tõlgendada nii, et avaliku sektori hankija on lepingu sõlmimise kohta otsuse tegemisel kohustatud kontrollima, kas pakkumuse esitamise hetkel on järgitud kõiki nimetatud sättes kehtestatud nõudeid, võttes sealjuures arvesse pärast pakkumuse esitamist aset leidnud asjaolusid, mis võivad mõjutada pakkujatevahelist ausat konkurentsi.

36 Kolmandana leiab see kohus, et Euroopa Kohtule tuleb esitada küsimus, kas – nagu väidab põhikohtuasja kaebaja – avaliku teenindamise otselepingu pikendamist tuleb samastada uue avaliku teenindamise otselepingu sõlmimisega määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkti c tähenduses. Kuna lepingu täitmise kestust pikendatakse olemasoleva lepingu raames, ilma et muudetaks teisi tingimusi, kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas selles sättes sätestatud tingimust, mille kohaselt „sõltuv teenusepakkuja ei ole sõlminud ühtegi teist avaliku teenindamise otselepingut“, võib nii laialt tõlgendada.

37 Neil asjaoludel otsustas administratīvā rajona tiesa (rajooni halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas määruse nr 1370/2007 artiklit 5 tuleb tõlgendada nii, et nimetatud artikli lõikes 3 osutatud hankemenetluses tuleb kontrollida nimetatud artikli lõike 2 [kolmanda lõigu] punktis c sätestatud tingimusi sõltuva teenusepakkuja osalemiseks hankemenetluses?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 [kolmanda lõigu] punkti c tuleb tõlgendada nii, et avaliku sektori hankija on lepingu sõlmimise kohta otsuse tegemisel kohustatud kontrollima, kas pakkumuse esitamise hetkel on järgitud kõiki nimetatud sättes kehtestatud nõudeid, võttes samuti arvesse pärast pakkumuse esitamist aset leidnud asjaolusid, mis võivad mõjutada pakkujatevahelist ausat konkurentsi?

3. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 [kolmanda lõigu] punkti c tuleb tõlgendada nii, et varem sõlmitud avaliku teenindamise otselepingu täitmise tähtaja pikendamine kujutab endast ühe teise avaliku teenindamise otselepingu sõlmimist nimetatud sätte tähenduses?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Sissejuhatavad kaalutlused

38 Olgu märgitud, et nagu nähtub määruse nr 1370/2007 artikli 1 lõike 1 esimesest lõigust, on selle määrusega, mis puudutab avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel, ette nähtud erinormid riigihanke üldkorda sekkumiseks (vt selle kohta 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, punktid 44–46, ja 20. septembri 2018. aasta kohtuotsus Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, punkt 49), mis selle määruse jõustumise hetkel olid kehtestatud direktiividega 2004/17 ja 2004/18, mis on nüüd asendatud vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiviga 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ (ELT 2014, L 94, lk 243), ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiviga 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2014, L 94, lk 65).

39 Sellega seoses on määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõigetes 2–6 ette nähtud selle määruse artikli 2 punkti i tähenduses „avaliku teenindamise lepingute“ sõlmimise erieeskirjad, mis käsitlevad reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel, andes artikli 2 punktis b määratletud „pädevale asutusele“ vabaduse valida nimetatud määruse artikli 2 punkti h tähenduses „otselepingu sõlmimise“ – mida reguleerib selle määruse artikli 5 lõige 2 – ja võistleva pakkumismenetluse vahel, millele viidatakse sama määruse artikli 5 lõikes 3.

40 Siiski, nagu nähtub määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 1 teisest ja kolmandast lausest, ei ole avaliku reisijateveoteenuse osutamist bussi või trammiga käsitleva avaliku teenindamise lepingu sõlmimine – juhul, kui seda lepingut ei sõlmita teenuste kontsessioonilepingu vormis – reguleeritud mitte selle määruse artikli 5 lõigetes 2–6 ette nähtud erinormidega, vaid direktiividega 2014/24 ja 2014/25 kehtestatud riigihangete üldeeskirjadega (vt selle kohta 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, punktid 36–41).

41 Nimelt, nagu Euroopa Kohus on juba märkinud, kohaldati avaliku reisijateveoteenuse osutamist bussi või trammiga käsitlevate lepingute suhtes, mis ei ole teenuste kontsessioonilepingud, täielikult riigihankelepingute sõlmimise üldeeskirju, mis enne määruse nr 1370/2007 vastuvõtmist olid ette nähtud direktiivides 2004/17 ja 2004/18 (vt selle kohta 21. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Verkehrsbetrieb Hüttebräucker ja Rhenus Veniro, C-266/17 ja C-267/17, EU:C:2019:241, punkt 73).

42 Seevastu direktiivi 2014/23 artikli 5 punkti 1 alapunktis b määratletud „teenuste kontsessiooni“ lepingud, mis käsitlevad määruses nr 1370/2007 käsitletud avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel, on selle direktiivi artikli 10 lõikega 3 selle direktiivi kohaldamisalast sõnaselgelt välja jäetud.

43 Sellest tuleneb, et niisugune bussiga avaliku reisijateveoteenuse osutamise leping, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kuulub määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõigete 2 ja 3, mida eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud kolm eelotsuse küsimust puudutavad, kohaldamisalasse üksnes juhul, kui see kujutab endast niisugust teenuste kontsessioonilepingut. Järelikult tuleb nendele küsimustele vastata sellest eeldusest lähtudes, mida peab siiski kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Esimene küsimus

44 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkti c tuleb tõlgendada nii, et kui sõltuv teenusepakkuja, kellega kohalik pädev asutus on varem sõlminud avaliku teenindamise otselepingu, osaleb võistlevas hankemenetluses selle määruse artikli 5 lõike 3 tähenduses, peab avaliku sektori hankija kontrollima, kas see teenusepakkuja vastab artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c sätestatud tingimustele, et teha kindlaks, kas tal on õigus hankemenetluses osaleda.

45 Tuleb märkida, et määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkt b keelab „sõltuval teenusepakkujal“ selle määruse artikli 2 punkti j tähenduses, kellega selle määruse artikli 2 punktis c määratletud „kohalik pädev asutus“ on sõlminud avaliku teenindamise otselepingu, osaleda võistlevas hankemenetluses väljaspool selle kohaliku asutuse territooriumi vastavalt nn geograafilise paiknemise nõudele.

46 Nimetatud määruse artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c on siiski ette nähtud, et hoolimata sellest keelust võib sõltuv teenusepakkuja osaleda võistlevas hankemenetluses, kui on täidetud kolm tingimust: esiteks peab osalemine toimuma kahe aasta jooksul enne temaga sõlmitud

avaliku teenindamise otselepingu lõppemist, teiseks peab olema vastu võetud lõplik otsus algatada selle lepinguga hõlmatud reisijateveoteenuste suhtes aus võistlev hankemenetlus ja kolmandaks ei tohi sõltuv teenusepakkuja olla sõlminud ühtegi teist avaliku teenindamise otselepingut.

47 Esitatud küsimusele vastamiseks tuleb seega kindlaks teha, kas määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c ette nähtud tingimuste täitmine on kohustuslik niisuguses võistlevas hankemenetluses, millele on viidatud selle määruse artikli 5 lõikes 3, mille tõttu tuleks sõltuv teenusepakkuja nendest tingimustest mõne rikkumise korral niisugusest menetlusest kõrvaldada.

48 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liidu õigusnormi tõlgendamisel arvesse võtta mitte üksnes normi sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa õigusnorm on (vt selle kohta 21. detsembri 2023. aasta kohtuotsus DOBELES AUTOBUSU PARKS jt, C-421/22, EU:C:2023:1028, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

49 Mis esimesena puudutab määruse nr 1370/2007 asjakohaste sätete sõnastust, siis tuleb märkida, et selle ühemõttelise sõnastuse kohaselt nähakse selle määruse artikli 5 lõikes 2 – nagu nähtub selle esimesest ja kolmandast lõigust – ette kohaldatavad sätted juhuks, kui kohalik pädev asutus otsustab sõlmida avaliku reisijateveoteenuse „otselepingud“ „sõltuva teenusepakkujaga“, nagu on määratletud selle määruse artikli 2 punktis j. Nendes sätetes ette nähtud tingimuste hulgas on ka artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c sätestatud tingimused.

50 Seevastu on määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõige 3 selle sätte esimese lause sama selge sõnastuse kohaselt kohaldatav juhul, kui pädev asutus „pöördub kolmanda osapoole poole“ ja mitte sõltuva teenusepakkuja poole otselepingute sõlmimise menetluses ning „[sõlmib] avaliku teenindamise lepingud […] võistleva pakkumismenetluse alusel“. Nimetatud sätte teises lauses on aga sõnaselgelt nõutud, et see menetlus peab olema „avatud võrdselt kõikidele ettevõtjatele“, ilma et oleks viidatud selle määruse artikli 5 lõike 2 kolmandas lõigus sätestatud tingimustele, ning artikli 5 lõikes 3 esinevad samasugused tingimused.

51 Sellest järeldub esiteks, et kui pädevad asutused kavatsevad sõlmida nimetatud määruse kohaldamisalasse kuuluva avaliku reisijateveoteenuse osutamise lepingu, peavad nad kasutama kas otselepingu sõlmimise menetlust või võistlevat hankemenetlust, ning teiseks, et kui need asutused valivad viimasena nimetatud menetluse, peab see olema avatud kõikidele ettevõtjatele, sealhulgas sõltuvatele teenusepakkujatele, kes kuuluvad teiste pädevate asutuste alla, kellega nad on sõlminud otselepingu.

52 Määruse nr 1370/2007 asjakohaste sätete sõnastusest nähtub seega, et selle määruse artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c on sätestatud üksnes otselepingute sõlmimise menetluse kehtivuse tingimused, mistõttu see, kui niisuguse otselepingu sõlminud sõltuv teenusepakkuja osaleb võistlevas hankemenetluses nimetatud määruse artikli 5 lõike 3 tähenduses, rikkudes mõnda artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c sätestatud tingimust, võib mõjutada üksnes selle otselepingu sõlmimise kehtivust, mitte aga tema osalemist võistlevas hankemenetluses. Viimati nimetatud säte ei ole seega artikli 5 lõike 3 kohaldamisel asjakohane.

53 Teisena toetab seda tõlgendust ka määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkti c kontekst.

54 Nimelt, kuna see säte täpsustab – nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 45 ja 46 – kõnealuse määruse artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis b sätestatud keeldu, aitab see säte koostoimes viimasena mainitud sättega kindlaks määrata selles sätestatud sõltuva teenusepakkuja tegevuse geograafilise piiritlemise nõude ulatuse.

55 Viimasena nimetatud sätet sisse juhatavast väljendist „käesoleva lõike kohaldamise tingimuseks on“ – arvestades nimetatud määruse põhjendust 18 – nähtub, et see nõue on üksnes otselepingute sõlmimise menetluse kehtivuse tingimus, et tagada ausad konkurentsitingimused, eelkõige juhul, kui liikmesriigi ametiasutus otsustab määrata avaliku reisijateveoteenuse osutamise sõltuvale teenusepakkujale.

56 Kolmandana, kuna käesoleva kohtuotsuse punktis 52 esitatud tõlgendus võimaldab kõigil sõltuvatel teenusepakkujatel, kellega on sõlmitud otseleping, osaleda võistlevas hankemenetluses, on see samuti kooskõlas määruse nr 1370/2007 ühe eesmärgiga, milleks on – nagu nähtub selle põhjendustest 6 ja 7 – suurendada nende menetluste kasutamist avaliku reisijateveoteenuse osutamiseks. Nimelt on väljakujunenud kohtupraktika kohaselt liidu õiguse huvides tagada võimalikult paljude pakkujate osalemine hankemenetluses (8. detsembri 2022. aasta kohtuotsus BTA Baltic Insurance Company, C-769/21, EU:C:2022:973, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

57 Kuigi sellega seoses on tõsi, et teatud sõltuvaid teenusepakkujaid võidakse heidutada osalemast võistlevas hankemenetluses, kuna niisuguse osalemise eest võib karistada nendega sõlmitud otselepingute kehtetusega, on siiski selge, et võistleva hankemenetluse tõhusus säilib, kuna kõigil sõltuvatel teenusepakkujatel säilib täielik õigus niisugustes menetlustes osaleda.

58 Lisaks tuleb rõhutada, et määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõikes 3 on nõutud, et iga võistlev pakkumismenetlus peab olema „avatud kõikidele ettevõtjatele“ ja ka õiglane ning et „järgitakse läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise põhimõtteid“. Nagu komisjon õigesti märkis, peavad pädevad ametiasutused seega võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada nende nõuete järgimine proportsionaalsuse põhimõtet järgides, võimaldades igal sõltuval teenusepakkujal, kellega on sõlmitud otseleping, tõendada, et tema pakkumus on õiglane, läbipaistev ja mittediskrimineeriv.

59 Seetõttu tuleb esimesele küsimusele vastata, et määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkti c tuleb tõlgendada nii, et kui sõltuv teenusepakkuja, kellega kohalik pädev asutus on varem sõlminud avaliku teenindamise otselepingu, osaleb võistlevas hankemenetluses selle määruse artikli 5 lõike 3 tähenduses, ei pea avaliku sektori hankija kontrollima, kas see teenusepakkuja vastab artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c sätestatud tingimustele, et teha kindlaks, kas tal on õigus niisuguses menetluses osaleda.

Teine ja kolmas küsimus

60 Arvestades esimesele küsimusele antud vastust, ei ole teisele ja kolmandale küsimusele vaja vastata.

Kohtukulud

61 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kümnes koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta määruse (EÜ) nr 1370/2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70 (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2016. aasta määrusega (EL) 2016/2338), artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punkti c

tuleb tõlgendada nii, et

kui sõltuv teenusepakkuja, kellega kohalik pädev asutus on varem sõlminud avaliku teenindamise otselepingu, osaleb võistlevas hankemenetluses määruse nr 1370/2007 (muudetud määrusega 2016/2338) artikli 5 lõike 3 tähenduses, ei pea avaliku sektori hankija kontrollima, kas see teenusepakkuja vastab artikli 5 lõike 2 kolmanda lõigu punktis c sätestatud tingimustele, et teha kindlaks, kas tal on õigus niisuguses menetluses osaleda.

Allkirjad