Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kymmenes jaosto)

13 päivänä helmikuuta 2025*

Ennakkoratkaisupyyntö – Liikenne – Rautateiden ja maanteiden julkiset henkilöliikennepalvelut – Asetus (EY) N:o 1370/2007 – Linja-autojen julkiset henkilöliikennepalvelut – 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohta – Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten sopimuspuolen valinta – Julkisten linja-autoliikennepalvelujen tarjoamista koskevan sopimuksen sopimuspuolen valinta – Sopimuksen tekeminen palveluja koskevan konsessiosopimuksen muodossa – Toimivaltainen paikallinen viranomainen tekee sopimuksen ilman tarjouskilpailua sisäisen liikenteenharjoittajan kanssa – 5 artiklan 3 kohta – Menettely, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella – Toinen toimivaltainen viranomainen valitsee julkisten linja-autoliikennepalvelujen tarjoamista koskevan hankintasopimuksen sopimuspuolen – Sisäisen liikenteenharjoittajan osallistuminen – Edellytykset

Asiassa C-684/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka administratīvā rajona tiesa (alueellinen hallintotuomioistuin, Latvia) on esittänyt 15.11.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.11.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

”Latvijas Sabiedriskais Autobuss” SIA

vastaan

Iepirkumu uzraudzības birojs ja

”Autotransporta direkcija” VSIA,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja I. Jarukaitis, joka hoitaa kymmenennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit E. Regan (esittelevä tuomari) ja Z. Csehi,

julkisasiamies: T. Ćapeta,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: latvia.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– ”Latvijas Sabiedriskais Autobuss” SIA, edustajanaan A. Hartpenga, advokāte,

– ”Autotransporta direkcija” VSIA, edustajinaan A. Caune, valdes priekšsēdētājs, ja T. Vectirāns, valdes loceklis,

– Latvian hallitus, asiamiehinään E. Bārdiņš, J. Davidoviča ja K. Pommere,

– Euroopan komissio, asiamiehinään P. Messina ja I. Rubene,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 (EY) N:o 1370/2007 (EUVL 2007, L 315, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 14.12.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/2338 (EUVL 2016, L 354, s. 22) (jäljempänä asetus N:o 1370/2007), 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdan ja 3 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat ”Latvijas Sabiedriskais Autobuss” SIA, joka on Latvian oikeuden mukaan perustettu yhtiö, ja Iepirkumu uzraudzības birojs (julkisten hankintojen valvontaviranomainen, Latvia) sekä ”Autotransporta direkcija” VSIA (jäljempänä ATD), joka on julkinen yritys, jonka tehtävänä on järjestää julkisen liikenteen palveluja Latviassa, ja joka koskee sellaisen oikeuden myöntämistä, joka liittyy julkisten linja-autoliikennepalvelujen tarjoamiseen Ventspilsin (Latvia) kaupungin alueellisesti merkittävien reittien verkostossa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus N:o 1370/2007

3 Asetuksen N:o 1370/2007 johdanto-osan 6, 7 ja 18 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(6) Monet jäsenvaltiot ovat saattaneet voimaan lainsäädäntöä, joka antaa mahdollisuuden myöntää yksinoikeuksia sekä tehdä julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia avointen ja oikeudenmukaisten kilpailumenettelyjen perusteella ainakin osassa niiden julkisen liikenteen markkinoita. Tämän vaikutuksesta jäsenvaltioiden välinen kauppa on kehittynyt merkittävästi, ja monet julkisen liikenteen harjoittajat tarjoavat nykyään julkisia henkilöliikennepalveluja useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Kansallisen lainsäädännön muutokset ovat kuitenkin johtaneet sovellettujen menettelyjen välisiin eroihin ja luoneet oikeudellista epävarmuutta julkisen liikenteen harjoittajien oikeuksista ja

toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuksista. Julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä 26 päivänä kesäkuuta 1969 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1191/69 [(EYVL 1969, L 156, s. 1)] ei säädetä siitä, miten julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset olisi tehtävä [Euroopan] yhteisössä, eikä myöskään siitä, missä tapauksissa ne olisi kilpailutettava. Asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö olisi siis syytä saattaa ajan tasalle.

(7) Tehdyt tutkimukset ja sellaisissa jäsenvaltioissa saadut kokemukset, joissa julkisen liikenteen alalla on ollut kilpailua jo useiden vuosien ajan, osoittavat, että liikenteenharjoittajien välisen säännellyn kilpailun käyttöönotto asianmukaisin suojatoimenpitein lisää palvelujen houkuttelevuutta ja innovatiivisuutta ja alentaa niiden hintaa eikä haittaa julkisen liikenteen harjoittajille määrättyjen erityistehtävien suorittamista. Eurooppa-neuvosto on tukenut tätä lähestymistapaa 28 päivänä maaliskuuta 2000 käynnistetyn niin sanotun Lissabonin prosessin yhteydessä pyytämällä [Euroopan] komissiota, [Euroopan unionin] neuvostoa ja jäsenvaltioita toimivaltansa puitteissa ’nopeuttamaan markkinoiden vapauttamista sellaisilla aloilla kuin … liikenne’.

– –

(18) Jollei kansallisen lainsäädännön asiaa koskevista säännöksistä muuta johdu, paikallisilla viranomaisilla, tai ellei sellaisia ole, kansallisilla viranomaisilla, on mahdollisuus tarjota itse julkisia henkilöliikennepalveluita hallintoalueellaan tai antaa ne sisäisen liikenteenharjoittajan hoidettavaksi ilman kilpailumenettelyä. Tätä sisäisen tuotannon mahdollisuutta on kuitenkin valvottava tarkasti, jotta varmistetaan tasapuoliset kilpailuedellytykset. Integroituja julkisia henkilöliikennepalveluja tarjoavan toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten ryhmittymän yhdessä tai jäsentensä välityksellä olisi huolehdittava tarvittavasta valvonnasta. Lisäksi itse liikennepalveluja tarjoavaa toimivaltaista viranomaista tai sisäistä liikenteenharjoittajaa olisi estettävä osallistumasta tarjouskilpailumenettelyyn tämän viranomaisen hallintoalueen ulkopuolella. Sisäistä liikenteenharjoittajaa valvovan viranomaisen olisi myös voitava estää tätä liikenteenharjoittajaa osallistumasta hallintoalueellaan järjestettyihin tarjouskilpailuihin. – –”

4 Asetuksen N:o 1370/2007 1 artiklan, jonka otsikko on ”Tarkoitus ja soveltamisala”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

5 Kyseisen asetuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

b) ’toimivaltaisella viranomaisella’ jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden viranomaista tai viranomaisten ryhmittymää, jolla on valtuudet toimia julkisen henkilöliikenteen alalla tietyllä maantieteellisellä alueella, tai muuta elintä, jolle on annettu tällaiset valtuudet;

c) ’toimivaltaisella paikallisella viranomaisella’ toimivaltaista viranomaista, jonka maantieteellinen toimivalta-alue ei ole valtakunnallinen;

– –

h) ’ilman tarjouskilpailua tekemisellä’ sopimuksen tekemistä tietyn liikenteenharjoittajan kanssa ilman edeltävää tarjouskilpailumenettelyä;

i) ’julkisia palveluhankintoja koskevalla sopimuksella’ yhtä tai useampaa oikeudellisesti sitovaa asiakirjaa, jossa vahvistetaan toimivaltaisen viranomaisen ja julkisen liikenteen harjoittajan välinen sopimus, jolla julkisen palvelun velvoitteiden alaisten julkiseen henkilöliikenteeseen liittyvien palvelujen hallinnointi ja toteuttaminen uskotaan kyseiselle julkisen liikenteen harjoittajalle; jäsenvaltion lainsäädännöstä riippuen sopimus voi olla myös toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös,

   – joka on annettu erillisen lainsäädäntötoimen tai säädöksen muodossa, tai

   – jossa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti toimivaltainen viranomainen itse tarjoaa kyseisiä palveluja tai uskoo niiden tarjoamisen sisäiselle liikenteenharjoittajalle;

j) ’sisäisellä liikenteenharjoittajalla’ oikeudellisesti erillistä yksikköä, joka on toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, tai viranomaisten ryhmittymän tapauksessa vähintään yhden toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, määräysvallassa vastaavalla tavalla kuin viranomaisen omat yksiköt;

– –”

6 Kyseisen asetuksen 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekeminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset tehdään tässä asetuksessa säädettyjen sääntöjen mukaisesti. Palveluja koskevat hankintasopimukset ja julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset, sellaisena kuin ne on määritelty [vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä] 2004/17/EY [(EUVL 2004, L 134, s. 1)] ja [julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä] 2004/18/EY [(EUVL 2004, L 134, s. 114)], tehdään kuitenkin linja-autojen tai raitiovaunujen henkilöliikennepalvelujen osalta näissä direktiiveissä säädettyjen menettelyjen mukaisesti, sikäli kuin sopimukset eivät ole näissä direktiiveissä määriteltyjä palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia. Silloin, kun sopimukset tehdään direktiivin 2004/17/EY tai 2004/18/EY mukaisesti, tämän artiklan 2–6 kohdan säännöksiä ei sovelleta.

2. Toimivaltainen paikallinen viranomainen, riippumatta siitä, onko se integroituja julkisia henkilöliikennepalveluja tarjoava yksittäinen viranomainen tai viranomaisten ryhmittymä, voi päättää tarjota itse julkisia henkilöliikennepalveluja tai tehdä julkisia palveluhankintoja koskevia

sopimuksia ilman tarjouskilpailua oikeudellisesti erillisen yhteisön kanssa, joka on toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, tai viranomaisten ryhmittymän tapauksessa vähintään yhden toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, määräysvallassa vastaavalla tavalla kuin viranomaisen omat yksiköt, ellei tämä ole kiellettyä kansallisen lainsäädännön nojalla.

– –

Silloin, kun toimivaltainen paikallinen viranomainen tekee tällaisen päätöksen, sovelletaan seuraavia säännöksiä:

– –

b) Tämän kohdan soveltaminen edellyttää, että sisäisen liikenteenharjoittajan ja kaikkien yksiköiden, joihin kyseisellä liikenteenharjoittajalla on vähäistäkin vaikutusvaltaa, julkisten henkilöliikennepalvelujen harjoittamiseen liittyvä toiminta tapahtuu toimivaltaisen paikallisen viranomaisen alueella, siitä huolimatta, että toimintaan voi liittyä muita reittejä tai lisätoimintoja, jotka ulottuvat toisen toimivaltaisen paikallisen viranomaisen alueelle, ja että nämä liikkeenharjoittajat ja yksiköt eivät osallistu toimivaltaisen paikallisen viranomaisen toimivalta-alueen ulkopuolella järjestettyihin tarjouskilpailuihin.

c) Sen estämättä, mitä b alakohdassa säädetään, sisäinen liikenteenharjoittaja voi osallistua oikeudenmukaisiin tarjouskilpailuihin kaksi vuotta ennen sen kanssa ilman tarjouskilpailua tehdyn sopimuksen päättymistä edellyttäen, että tämän sisäisen liikenteenharjoittajan kanssa tehdyn sopimuksen piiriin kuuluvien henkilöliikennepalvelujen osalta on tehty lopullinen päätös oikeudenmukaisen tarjouskilpailun järjestämisestä ja että sisäisellä liikenteenharjoittajalla ei ole muita julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia, jotka on tehty sen kanssa ilman tarjouskilpailua.

– –

3. Toimivaltaisen viranomaisen, joka turvautuu muuhun ulkopuoliseen tahoon kuin sisäiseen liikenteenharjoittajaan, on tehtävä julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset tarjouskilpailumenettelyn perusteella lukuun ottamatta 3 a, 4, 4 a, 4 b, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettuja tapauksia. Tarjouskilpailussa noudatettavan menettelyn on oltava avoin kaikille liikenteenharjoittajille, sen on oltava oikeudenmukainen ja siinä on noudatettava avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. – –

– –

5. Kun palvelu keskeytyy tai on välittömässä vaarassa keskeytyä, toimivaltainen viranomainen voi toteuttaa kiireellisiä toimia.

Kiireellisinä toimina voivat olla sopimuksen tekeminen ilman tarjouskilpailua tai muodollinen sopimus julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen jatkamisesta taikka vaatimus turvata tietyt julkisen palvelun velvoitteet. Julkisen liikenteen harjoittajalla on oikeus valittaa päätöksestä, jolla sille asetetaan velvoite tarjota tiettyjä julkisia palveluita. Julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen saa tehdä tai sitä saa jatkaa kiireellisellä toimella tai sopimusta koskevan määräyksen saa antaa kiireellisellä toimella enintään kahdeksi vuodeksi.”

Direktiivi 2014/23/EU

7 Käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/23/EU (EUVL 2014, L 94, s. 1) 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

1) ’käyttöoikeussopimuksilla’ [eli konsessiosopimuksilla] a alakohdan määritelmän mukaisia käyttöoikeusurakoita taikka b alakohdan määritelmän mukaisia palvelujen käyttöoikeussopimuksia:

– –

b) ’palvelujen käyttöoikeussopimuksella’ rahallista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla yksi tai useampi hankintaviranomainen tai hankintayksikkö siirtää muiden kuin a alakohdassa tarkoitettuja käyttöoikeusurakoita koskevien palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen yhdelle tai useammalle talouden toimijalle ja jossa siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus [oikeammin: oikeus hyödyntää palveluja] tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

Käyttöoikeusurakan tai palvelujen käyttöoikeussopimuksen tekemiseen liittyy se, että käyttöoikeussopimuksen saajalle siirtyy urakkaa tai palveluja toteutettaessa toiminnallinen riski, joka voi käsittää joko kysyntä- tai tarjontariskin tai molemmat. Käyttöoikeussopimuksen saajan katsotaan vastaavan toiminnallisesta riskistä tavanomaisissa käyttöolosuhteissa silloin, kun hankinnan kohteena olevien urakoiden tai palvelujen toteuttamiseksi tehtyjen investointien ja niistä aiheutuneiden kustannusten takaisin saamisesta ei ole varmuutta. Osaan käyttöoikeussopimuksen saajalle siirtyneestä riskistä sisältyy todellinen altistuminen markkinoiden epävarmuustekijöille, jolloin käyttöoikeussopimuksen saajalle koituva mahdollinen tappio ei ole pelkästään nimellinen tai merkityksetön;

– –”

8 Kyseisen direktiivin 10 artiklan, jonka otsikko on ”Hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemiin käyttöoikeussopimuksiin sovellettavat poikkeukset”, 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta – – asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 tarkoitettuja julkisia henkilöliikennepalveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin.”

Latvian oikeus

9 Julkisen liikenteen palveluista 14.7.2007 annetun lain (Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums; Latvijas Vēstnesis, 2007, nro 106) 8 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”2. Hankintaviranomainen järjestää julkisen liikenteen palveluja koskevien hankintasopimusten tekemisen julkisista hankinnoista annetun lain (Publisko iepirkumu likums) tai konsessiosopimusten tekemistä koskevien säännösten mukaisesti, jollei tässä laissa toisin säädetä.

3. Hankintaviranomainen voi myöntää oikeuden tarjota julkisen liikenteen palveluja ilman tarjouskilpailua tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettua julkisen liikenteen palveluja koskevaa

hankintamenettelyä noudattamatta asetuksessa N:o 1370/2007 säädetyissä tapauksissa ja siinä säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

Pääasiassa kyseessä oleva julkinen hankinta

10 ATD käynnisti hankintaviranomaisena 19.5.2021 avoimen tarjouspyyntömenettelyn, joka koski sellaisen oikeuden myöntämistä, joka liittyi julkisten linja-autoliikennepalvelujen tarjoamiseen alueellisesti merkittävien reittien verkostossa, ja jossa tarjoukset oli tehtävä viimeistään 30.8.2021 (jäljempänä pääasiassa kyseessä oleva julkinen hankinta). Pääasian valittaja teki tarjouksen kyseisessä menettelyssä, mukaan lukien osan ”Ventspils” osalta.

11 ATD hylkäsi kyseisen tarjouksen 7.12.2022 tekemällään päätöksellä (jäljempänä 7.12.2022 tehty päätös) ja valitsi pääasiassa kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuoleksi sellaisen yhtiön, joka on kokonaan Ventspilsin kunnan omistuksessa ja jonka nimi on Ventspils reiss PSIA (jäljempänä VR).

Ilman tarjouskilpailua tehty julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus

12 Ventspilsin kunta teki 13.1.2012 toimivaltaisena paikallisena viranomaisena ilman tarjouskilpailua julkisten linja-autoliikennepalvelujen tarjoamista Ventspilsin kaupungissa koskevan julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen, jonka voimassaolon oli tarkoitus päättyä 31.12.2023, sisäisen liikenteenharjoittajan eli VR:n kanssa (jäljempänä ilman tarjouskilpailua tehty julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus).

13 Kyseinen kunta päätti 27.9.2019 siirtää sopimuksen päättymispäivää aikaisemmaksi eli päivämäärään 30.9.2021 ja järjestää tarjouspyyntömenettelyn, joka koski oikeutta tarjota julkisen liikenteen palveluja Ventspilsin kaupungissa. Kyseisessä sopimuksessa kuitenkin todettiin, että sen kestoa voitiin pidentää asetuksen N:o 1370/2005 5 artiklan 5 kohdassa säädetyissä tapauksissa.

14 Ventspilsin kunta käynnisti 31.3.2021 tarjouspyyntömenettelyn julkisten linja-autoliikennepalvelujen tarjoamiseksi kyseisessä kaupungissa.

15 Tarjouspyyntömenettelyssä aiheutuneen viiveen vuoksi kyseinen kunta päätti 2.9.2021 asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 5 kohdan nojalla pidentää ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen voimassaoloa uuden sopimuksen tekemiseen tai enintään 30.9.2022 saakka.

16 Tarjouspyyntömenettely keskeytettiin 10.9.2021 julkisten hankintojen valvontaviranomaisen päätöksen seurauksena, koska tarjouspyyntöasiakirjoja oli muutettava.

17 Ventspilsin kunta käynnisti 19.9.2021 uuden tarjouspyyntömenettelyn julkisten linja-autoliikennepalvelujen tarjoamiseksi kyseisessä kaupungissa.

18 Julkisessa hankintamenettelyssä aiheutuneen viiveen vuoksi kyseinen kunta päätti 22.9.2022 asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 5 kohdan nojalla pidentää jälleen ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen voimassaoloa uuden sopimuksen tekemiseen tai enintään 30.9.2023 saakka.

19 Tarjouspyyntömenettely keskeytettiin 1.6.2023 julkisten hankintojen valvontaviranomaisen päätöksen seurauksena, koska tarjouspyyntöasiakirjoissa olleet epäjohdonmukaisuudet oli poistettava.

Pääasiassa kyseessä olevaa julkista hankintaa koskeva kansallinen oikeudenkäyntimenettely

20 Pääasian valittaja riitautti 7.12.2022 tehdyn päätöksen julkisten hankintojen valvontaviranomaisessa ja väitti, että ATD:n olisi pitänyt sulkea VR pääasiassa kyseessä olevan julkisen hankinnan ulkopuolelle, koska asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa säädettyä kahden vuoden määräaikaa, jonka aikana kyseisen sisäisen liikenteenharjoittajan voidaan sallia osallistua tällaiseen menettelyyn, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, ei ollut noudatettu.

21 Julkisten hankintojen valvontaviranomaisen pysytti 6.2.2023 tekemällään päätöksellä 7.12.2022 tehdyn päätöksen sillä perusteella, että kaikki asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyivät päivänä, joka oli vahvistettu tarjousten tekemiselle ja joka oli 30.8.2021. Julkisten hankintojen valvontaviranomaisen mukaan ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen voimassaolon pidentäminen 30.9.2023 saakka tapahtui kyseisen asetuksen 5 artiklan 5 kohdan mukaisesti julkisen liikenteen palvelun jatkuvuuden varmistamiseksi Ventspilsin kunnan alueella. Mahdollisen lainvastaisen valtiontuen olemassaoloa koskevaa kysymystä ei sen mukaan ole arvioitava ATD:n järjestämän, pääasiassa kyseessä olevaa julkista hankintaa koskevan menettelyn kaltaisen avoimen ja läpinäkyvän julkisen hankintamenettelyn yhteydessä vaan sellaisten päätösten ja sopimusten yhteydessä, jotka kyseinen kunta on tehnyt.

22 Pääasian valittaja teki hallintovalituksen 6.2.2023 tehdystä päätöksestä administratīvā rajona tiesaan (alueellinen hallintotuomioistuin, Latvia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.

23 Pääasian valittajan mukaan julkisten hankintojen valvontaviranomainen jätti huomiotta sen, että ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen voimassaolon pidentäminen kiireellisenä toimena asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 5 kohdan nojalla merkitsee uuden, ilman tarjouskilpailua tehdyn sopimuksen tekemistä kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdan vastaisesti.

24 Pääasian valittaja ei myöskään kiistä sitä, että tarjousten jättämiselle varattuna aikana 19.5.–30.8.2021 viimeksi mainitussa säännöksessä säädettyä kahden vuoden määräaikaa, joka edeltää ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen päättymistä, oli noudatettu, koska kyseisen sopimuksen päättymistä oli aikaistettu siten, että se päättyisi 30.9.2021. Se katsoo kuitenkin, että tilannetta oli tarpeen tarkastella uudelleen silloin, kun päätös pääasiassa kyseessä olevan julkisen hankinnan sopimuspuolen valinnasta tehtiin. Kyseisenä ajankohtana eli 7.12.2022 ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen päättymispäivää oli aikaistettu siten, että se oli 30.9.2023, joten tarjous oli sen mukaan todellisuudessa tehty kyseisessä säännöksessä tarkoitetun kahden vuoden määräajan ulkopuolella, sillä määräaika oli – kyseisen aikaistamisen vuoksi – alkanut vasta 30.9.2021.

25 Pääasian valittaja väittää myös, että se, että Ventspilsin kunta lyhensi ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen kestoa ja tämän jälkeen jatkoi kyseistä sopimusta useaan otteeseen, jotta VR voisi osallistua ATD:n järjestämään tarjouspyyntömenettelyyn, on käytäntö, joka on itsessään asetuksen N:o 1370/2007 sen tavoitteen vastainen, jonka mukaan sellaisia kilpailun vääristymisiä on vähennettävä, jotka aiheutuvat siitä, että samat palveluntarjoajat saavat osallistua tarjouspyyntömenettelyihin ja järjestää julkisen liikenteen palveluja asianomaisen toimivaltaisen paikallisen viranomaisen alueen ulkopuolella. Pääasian valittaja pohtii myös, onko kyseisellä kunnalla oikeus päättää ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen voimassaolon pidentämisestä, koska tarjouspyyntömenettelyn pidentymistä tai viivästymistä ei yleisesti ottaen voida pitää kyseisen asetuksen 5 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuna kiireellisenä tapauksena.

26 Julkisten hankintojen valvontaviranomainen ja ATD katsovat, että reilun kilpailun periaatetta ei ole jätetty huomiotta, koska sen julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen täyttäminen, joka tehtiin pääasiassa kyseessä olevan julkisen hankintasopimuksen sopimuspuolen valinnan jälkeen, saattoi alkaa vastaa päivämäärästä 1.7.2024, joten VR ei saanut samanaikaisesti maksua ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen täyttämisestä ja pääasiassa kyseessä olevan julkisen hankinnan yhteydessä tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen täyttämisestä.

27 Tässä asiayhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sen on arvioitava asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdan soveltamisedellytyksiä asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun menettelyn, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, yhteydessä.

28 Kyseinen tuomioistuin toteaa, että julkisasiamies Saugmandsgaard Øe katsoi ratkaisuehdotuksissaan yhdistetyissä asioissa Mobit ja Autolinee Toscane (C-350/17 ja C-351/17, EU:C:2018:869, 89–104 kohta), että asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa säädetyn sisäisen liikenteenharjoittajan toiminnan rajaamisvaatimuksen noudattamatta jättämisellä ei voi olla vaikutusta asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun menettelyyn, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella. Vaikka kyseinen päättely voitaisiin siirtää asetuksen 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohtaan, kyseisen tuomioistuimen mukaan on kuitenkin niin, että yhtäältä unionin tuomioistuin ei tutkinut 21.3.2019 antamassaan tuomiossa Mobit ja Autolinee Toscane (C-350/17 ja C-351/17, EU:C:2019:237) kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan ja sen 3 kohdan välistä suhdetta, ja toisaalta asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan b ja c alakohdassa säädettyjen rajoitusten täysi tehokkuus voisi heikentyä, jos niiden noudattamista ei pitäisi valvoa menettelyssä, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella.

29 Asetuksen N:o 1370/2007 johdanto-osan 18 perustelukappaleesta nimittäin ilmenee sen mukaan, että henkilöliikennepalveluja koskevan julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen tekemistä ilman tarjouskilpailua on valvottava tarkasti kilpailun tasavertaisuuden edellytysten noudattamisen varmistamiseksi. On siis katsottava, että tällaisen sopimuksen tekeminen ilman tarjouskilpailua on sellainen taloudellinen etu, johon liikenteenharjoittajilla ei tavallisissa markkinaolosuhteissa ole oikeutta, joten mainittu etu ja siihen liittyvät maksut vaikuttavat kilpailuun. Tämän vuoksi kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa sen mukaan kielletään sisäisiä liikenteenharjoittajia osallistumasta menettelyihin, joissa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, toimivaltaisen paikallisen viranomaisen alueen ulkopuolella. Julkisen liikenteen palveluja koskevien markkinoiden avaamisen edistämiseksi kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa

säädetään sen mukaan kuitenkin poikkeuksesta mainittuun kieltoon tiettyjen sellaisten edellytysten noudattamisen kautta, jotka liittyvät ilman tarjouskilpailua tehtyyn sopimukseen perustuvan palvelun tarjoamisesta luopumiseen. Päätöksillä, jotka koskevat sisäisen liikenteenharjoittajan taloudellisen toiminnan järjestämistä tulevaisuudessa, on sen mukaan vaikutusta tarjoajan ehdottamaan hintaan. On näin ollen olennaista – tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi –, että viimeksi mainitussa säännöksessä vahvistettuja edellytyksiä valvotaan menettelyissä, jotka koskevat sopimusten tekemistä tarjouskilpailun perusteella.

30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo näin ollen, että unionin tuomioistuimelta on tiedusteltava ensinnäkin siitä, onko asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 3 kohdassa säädetyssä menettelyssä tarkistettava edellytykset, jotka vahvistetaan asetuksen 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa ja jotka koskevat sisäisen liikenteenharjoittajan osallistumista tarjouspyyntömenettelyyn.

31 Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, kyseisen tuomioistuimen on sen mukaan toiseksi tulkittava 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa säädettyjä edellytyksiä ja sovellettava niitä pääasian tosiseikkoihin. Sen mukaan kyseisestä säännöksestä seuraa, että sisäinen liikenteenharjoittaja voi osallistua avoimeen tarjouspyyntömenettelyyn edellyttäen, että ensinnäkin ilman tarjouskilpailua tehty palveluhankintoja koskeva sopimus päättyy kahden vuoden määräajassa, toiseksi on tehty lopullinen päätös, jonka tarkoituksena on, että kyseisen sopimuksen kohteena olevien henkilöliikennepalvelujen osalta järjestetään oikeudenmukainen tarjouskilpailu, ja kolmanneksi sisäinen liikenteenharjoittaja ei ole tehnyt mitään muuta julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta ilman tarjouskilpailua.

32 Käsiteltävässä asiassa on sen mukaan ensinnäkin täsmennettävä, millä hetkellä on noudatettava kaikkia asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa säädettyjä edellytyksiä, jotka koskevat sisäisen liikenteenharjoittajan osallistumista menettelyyn, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella. Koska tällainen osallistuminen vahvistetaan tarjouksella, jonka tarjoaja tekee, ja koska sisäisen liikenteenharjoittajan taloudellisen toiminnan järjestämistä tulevaisuudessa koskevilla päätöksillä voi olla vaikutusta kyseisen tarjoajan tarjoamaan hintaan, relevantteja edellytyksiä on sen mukaan noudatettava tarjouksen tekohetkellä.

33 Pääasian tosiseikoista kuitenkin ilmenee, että tilanne voi myöhemmin muuttua. Käsiteltävässä asiassa ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen voimassaoloa siis pidennettiin useaan otteeseen asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 5 kohdan perusteella, ja kokonaisuutena tarkasteltuna kahden vuoden määräaika tarjouksen tekemisestä ylitettiin, joten esiin nousee kysymys siitä, olisiko ATD:n hankintaviranomaisena pitänyt tarkistaa sopimuspuolen valintahetkellä, täyttyivätkö asetuksen 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdan edellytykset edelleen tarjouksen tekohetkellä ja olisiko VR sisäisenä liikenteenharjoittajana näin ollen pitänyt sulkea pois tarjouspyyntömenettelystä.

34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhtyy pääasian kantajan ehdottamaan tulkintaan, jonka mukaan menettelyssä, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, on otettava huomioon myös tarjouksen tekemisen jälkeen tapahtuneet tosiasiallisten olosuhteiden muutokset. Ei nimittäin voida sulkea pois sitä, että asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät muodollisesti vasta tarjouksen tekohetkellä, kun otetaan erityisesti huomioon toimivaltaisen paikallisen viranomaisen ja sisäisen liikenteenharjoittajan välinen keskinäisriippuvuus. Kyseinen tuomioistuin on kuitenkin

taipuvainen yhtymään ATD:n ja julkisten hankintojen valvontaviranomaisen puolustamaan näkemykseen, jonka mukaan tosiasiallisten olosuhteiden muutoksia tarjouksen tekemisen jälkeen on tarkasteltava siitä näkökulmasta käsin, vaikuttavatko ne tarjoajien väliseen reiluun kilpailuun.

35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo siis, että on määritettävä, onko asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohtaa tulkittava siten, että päättäessään hankintasopimuksen sopimuspuolen valinnasta hankintaviranomaisen on tarkistettava, täyttyvätkö kaikki kyseisessä säännöksessä säädetyt edellytykset tarjouksen tekohetkellä, ja otettava huomioon myös tarjouksen tekemisen jälkeen ilmenneet seikat, jotka voivat vaikuttaa tarjoajien väliseen terveeseen kilpailuun.

36 Kyseinen tuomioistuin katsoo kolmanneksi, että unionin tuomioistuimelle on esitettävä kysymys siitä, onko ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen voimassaolon pidentäminen rinnastettava asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa tarkoitetun uuden, ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen tekemiseen, kuten pääasian kantaja väittää. Koska sopimuksen täyttämiselle asetettua määräaikaa pidennettiin olemassa olleen sopimuksen yhteydessä muita sopimuslausekkeita muuttamatta, kyseisellä tuomioistuimella on epäilyjä siitä, voidaanko kyseisessä säännöksessä säädettyä edellytystä, jonka mukaan ”sisäisellä liikenteenharjoittajalla ei ole muita julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia, jotka on tehty sen kanssa ilman tarjouskilpailua”, tulkita näin laajasti.

37 Tässä tilanteessa administratīvā rajona tiesa on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklaa tulkittava siten, että kyseisen artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa julkisessa hankintamenettelyssä on tarkistettava kyseisen artiklan 2 kohdan [kolmannen alakohdan] c alakohdassa säädetyt edellytykset sisäisen liikenteenharjoittajan osallistumiselle hankintamenettelyyn?

2) Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan [kolmannen alakohdan] c alakohtaa tulkittava siten, että päättäessään tehdä hankintasopimuksen hankintaviranomaisen on tarkistettava, täyttyvätkö kaikki kyseisessä säännöksessä säädetyt edellytykset tarjouksen tekohetkellä, ja otettava huomioon myös tarjouksen tekemisen jälkeen ilmenneet seikat, jotka voivat vaikuttaa tarjoajien väliseen terveeseen kilpailuun?

3) Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan [kolmannen alakohdan] c alakohtaa tulkittava siten, että aiemmin tehdyn palveluhankintoja koskevan sopimuksen täyttämiselle asetetun määräajan pidentäminen merkitsee tässä säännöksessä tarkoitettua toista, ilman tarjouskilpailua tehtyä julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

38 On muistutettava, että kuten asetuksen N:o 1370/2007 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee, kyseinen asetus sisältää – rautateiden ja maanteiden julkisten henkilöliikennepalvelujen osalta – erityissääntöjä, joissa säädetään menettelysäännöistä julkisia hankintoja koskevien sopimusten yleisissä järjestelmissä (ks. vastaavasti tuomio 27.10.2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, 44–46 kohta ja tuomio 20.9.2018, Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, 49 kohta), jotka oli kyseisen asetuksen voimaantullessa otettu käyttöön direktiiveillä 2004/17 ja 2004/18, jotka on sittemmin korvattu vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/25/EU (EUVL 2014, L 94, s. 243) ja julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/24/EU (EUVL 2014, L 94, s. 65).

39 Tämän osalta on todettava, että asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2–6 kohdassa säädetään erityissäännöistä, jotka koskevat kyseisen asetuksen 2 artiklan i alakohdassa tarkoitettujen sellaisten ”julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten” tekemistä, jotka koskevat rautateiden ja maanteiden henkilöliikennettä, koska niissä annetaan kyseisen asetuksen 2 artiklan b alakohdassa määritellylle ”toimivaltaiselle viranomaiselle” vapaus valita kyseisen asetuksen 2 artiklan h alakohdassa säädetyn ”ilman tarjouskilpailua tekemistä” koskevan menettelyn, jota säännellään sen 5 artiklan 2 kohdassa, ja sen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun menettelyn, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, välillä.

40 Kuten asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 1 kohdan toisesta ja kolmannesta virkkeestä ilmenee, linja-autojen tai raitiovaunujen henkilöliikennepalveluja koskevien julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemistä säännellään kuitenkin – kun kyseinen sopimus ei ole palveluja koskevan konsessiosopimuksen muodossa – direktiiveillä 2014/24 ja 2014/25 käyttöön otetuilla julkisia hankintamenettelyjä koskevilla yleisillä säännöillä eikä kyseisen asetuksen 5 artiklan 2–6 kohdassa säädetyillä erityissäännöillä (ks. vastaavasti tuomio 27.10.2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, 36–41 kohta).

41 Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, linja-autojen tai raitiovaunujen henkilöliikennepalveluja koskeviin julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, jotka eivät ole palveluja koskevia konsessiosopimuksia, sovellettiin jo täysimääräisesti direktiiveillä 2004/17 ja 2004/18 ennen asetuksen N:o 1370/2007 antamista säädettyjä julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjä koskevia yleisiä sääntöjä (ks. vastaavasti tuomio 21.3.2019, Verkehrsbetrieb Hüttebräucker ja Rhenus Veniro, C-266/17 et C-267/17, EU:C:2019:241, 73 kohta).

42 Sen sijaan direktiivin 2014/23 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määritellyn kaltaiset palveluja koskevat konsessiosopimukset, jotka koskevat rautateiden ja maanteiden julkisia henkilöliikennepalveluja ja joita asetuksessa N:o 1370/2007 tarkoitetaan, on nimenomaisesti suljettu kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sen 10 artiklan 3 kohdalla.

43 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen linja-autojen julkisia henkilöliikennepalveluja koskeva sopimus kuuluu asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 ja 3 kohdan, joita ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kolme

ennakkoratkaisukysymystä koskevat, soveltamisalaan ainoastaan, jos se on tällainen palveluja koskeva konsessiosopimus. Esitettyihin kysymyksiin on näin ollen vastattava tästä lähtökohdasta, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava, käsin.

Ensimmäinen kysymys

44 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohtaa tulkittava siten, että hankintaviranomaisen on tilanteessa, jossa sisäinen liikenteenharjoittaja, jonka kanssa toimivaltainen paikallinen viranomainen on aiemmin tehnyt julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ilman tarjouskilpailua, osallistuu asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun menettelyyn, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, tarkistettava, että liikenteenharjoittaja noudattaa 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa säädettyjä edellytyksiä, sen määrittämiseksi, onko kyseisellä liikenteenharjoittajalla oikeus osallistua tällaiseen menettelyyn.

45 On muistutettava, että asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa kielletään kyseisen asetuksen 2 artiklan j alakohdassa tarkoitettua ”sisäistä liikenteenharjoittajaa”, jonka kanssa asetuksen 2 artiklan c alakohdassa määritellyn kaltainen ”toimivaltainen paikallinen viranomainen” on tehnyt julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ilman tarjouskilpailua, osallistumasta niin kutsutun maantieteellisen rajaamisen vaatimuksen perusteella menettelyyn, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, kyseisen paikallisen viranomaisen alueen ulkopuolella.

46 Kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa kuitenkin säädetään, että mainitusta kiellosta huolimatta sisäinen liikenteenharjoittaja voi osallistua menettelyihin, joissa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, edellyttäen, että noudatetaan kolmea edellytystä, joista ensimmäinen on se, että osallistuminen tapahtuu sen kanssa ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen päättymistä edeltävän kahden vuoden aikana, toinen se, että on tehty lopullinen päätös siitä, että sopimuksen kohteena olevien henkilöliikennepalvelujen osalta järjestetään oikeudenmukainen tarjouskilpailu, ja kolmanneksi se, että sisäinen liikenteenharjoittaja ei ole tehnyt muita julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia ilman tarjouskilpailua.

47 Esitettyyn kysymykseen vastaamiseksi on näin ollen määritettävä, onko asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa säädettyjä edellytyksiä noudatettava asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa tarjouskilpailumenettelyssä, jolloin sisäinen liikenteenharjoittaja on suljettava pois tällaisesta menettelystä, jos yhtä kyseisistä edellytyksistä ei noudateta.

48 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinnassa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS ym., C-421/22, EU:C:2023:1028, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Ensinnäkin asetuksen N:o 1370/2007 asian kannalta merkityksellisten säännösten sanamuodosta on todettava, että sen 5 artiklan 2 kohdan yksiselitteisen sanamuodon mukaan siinä vahvistetaan – kuten sen ensimmäisestä ja kolmannesta alakohdasta ilmenee – säännökset, joita sovelletaan, kun toimivaltainen paikallinen viranomainen päättää ”tehdä” henkilöliikennettä koskevia julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia ”ilman tarjouskilpailua” asetuksen 2 artiklan j alakohdassa

määritellyn kaltaisen ”sisäisen liikenteenharjoittajan” kanssa. Kyseisissä säännöksissä säädettyihin edellytyksiin kuuluvat 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa vahvistetut edellytykset.

50 Asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 3 kohtaa sen sijaan sovelletaan kyseisen säännöksen ensimmäisen virkkeen yhtä selkeän sanamuodon mukaisesti tilanteessa, jossa toimivaltainen viranomainen ”turvautuu muuhun ulkopuoliseen tahoon” – pikemminkin kuin sisäiseen liikenteenharjoittajaansa ilman tarjouskilpailumenettelyä – ja ”[tekee] julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset tarjouskilpailumenettelyn perusteella”. Kyseisen säännöksen toisessa virkkeessä edellytetään nimenomaisesti, että mainitun menettelyn on ”oltava avoin kaikille liikenteenharjoittajille”, eikä siinä viitata asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa vahvistettuihin edellytyksiin eikä kyseisessä 5 artiklan 3 kohdassa ole samankaltaisia edellytyksiä.

51 Tästä seuraa yhtäältä, että kun toimivaltaiset viranomaiset suunnittelevat tekevänsä kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvia julkisia henkilöliikennepalveluja koskevan sopimuksen, niiden on turvauduttava joko menettelyyn, jossa sopimus tehdään ilman tarjouskilpailua, tai menettelyyn, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, ja toisaalta, että kun kyseiset viranomaiset valitsevat viimeksi mainitun menettelyn, niiden on avattava se kaikille liikenteenharjoittajille, mukaan lukien muiden toimivaltaisten viranomaisten sisäiset liikenteenharjoittajat, joiden kanssa viimeksi mainitut ovat tehneet sopimuksen ilman tarjouskilpailua.

52 Asetuksen N:o 1370/2007 asian kannalta merkityksellisten säännösten sanamuodosta ilmenee näin ollen, että sen 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa vahvistetaan edellytykset, jotka koskevat yksinomaan sellaisten menettelyjen pätevyyttä, joissa sopimus tehdään ilman tarjouskilpailua, joten se, että sisäinen liikenteenharjoittaja, joka on tehnyt sopimuksen ilman tarjouskilpailua, osallistuu asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun menettelyyn, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, jonkin kyseisen 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa säädetyn edellytyksen vastaisesti, voi yksinomaan vaikuttaa tämän ilman tarjouskilpailua tehdyn sopimuksen pätevyyteen mutta ei sen menettelyyn, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, osallistumisen pätevyyteen. Viimeksi mainitulla säännöksellä ei siis ole merkitystä 5 artiklan 3 kohdan soveltamisen kannalta.

53 Toiseksi asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdan asiayhteys tukee tätä tulkintaa.

54 Siltä osin kuin kyseisessä säännöksessä täsmennetään – kuten tämän tuomion 45 ja 46 kohdasta ilmenee – asetuksen 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa säädettyä kieltoa, sillä autetaan yhdessä viimeksi mainitun säännöksen kanssa määrittämään sisäisen liikenteenharjoittajan toiminnan siinä vahvistetun maantieteellistä rajaamista koskevan vaatimuksen laajuutta.

55 Viimeksi mainitun säännöksen alussa käytetystä sanamuodosta ”tämän kohdan soveltaminen edellyttää, että” – tarkasteltuna yhdessä kyseisen asetuksen johdanto-osan 18 perustelukappaleen kanssa – ilmenee, että mainittu vaatimus on yksinomaan tekemistä ilman tarjouskilpailua koskevien menettelyjen pätevyyteen liittyvä edellytys tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi muun muassa silloin, kun kansallinen viranomainen päättää antaa julkisten henkilöliikennepalvelujen tarjoamisen tehtäväksi sisäiselle liikenteenharjoittajalle.

56 Kolmanneksi on todettava, että siltä osin kuin tämän tuomion 52 kohdassa oleva tulkinta mahdollistaa sen, että kaikki sisäiset liikenteenharjoittajat, joiden kanssa on tehty sopimus ilman tarjouskilpailua, voivat osallistua menettelyihin, joissa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, se on myös yhden asetuksen N:o 1370/2007 tavoitteen mukainen, joka on se – kuten sen johdanto-osan kuudennesta ja seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee –, että lisätään mahdollisuuksia turvautua kyseisiin menettelyihin julkisten henkilöliikennepalvelujen tarjoamiseksi. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on nimittäin unionin oikeuden intressin mukaista, että varmistetaan mahdollisimman monen tarjoajan osallistuminen tarjouspyyntömenettelyyn (tuomio 8.12.2022, BTA Baltic Insurance Company, C-769/21, EU:C:2022:973, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Tämän osalta on todettava, että vaikka on totta, että tietyt sisäiset liikenteenharjoittajat voidaan saada olla osallistumatta menettelyihin, joissa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, koska tällaisen osallistumisen seuraamuksena voi olla niiden sopimusten pätemättömyys, jotka niiden kanssa on tehty ilman tarjouskilpailua, on kuitenkin niin, että tällä tavoin säilytetään niiden menettelyjen tehokkuus, joissa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, koska jokaisella sisäisellä liikenteenharjoittajalla säilyy täysimääräisesti oikeus osallistua tällaisiin menettelyihin.

58 On lisäksi korostettava, että asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että jokainen menettely, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, on paitsi ”avoin kaikille liikenteenharjoittajille” myös oikeudenmukainen, ja että siinä ”[noudatetaan] avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita”. Kuten komissio perustellusti väittää, toimivaltaisten viranomaisten on näin ollen toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kyseisiä vaatimuksia noudatetaan suhteellisuusperiaate huomioiden siten, että jokainen sisäinen liikenteenharjoittaja, jonka kanssa on tehty sopimus ilman tarjouskilpailua, voi osoittaa, että sen tarjous on tasapuolinen, avoin ja syrjimätön.

59 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että asetuksen N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että hankintaviranomaisen ei ole tilanteessa, jossa sisäinen liikenteenharjoittaja, jonka kanssa toimivaltainen paikallinen viranomainen on aiemmin tehnyt julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ilman tarjouskilpailua, osallistuu asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun menettelyyn, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, tarkistettava, että sisäinen liikenteenharjoittaja noudattaa 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa säädettyjä edellytyksiä, sen määrittämiseksi, onko kyseisellä liikenteenharjoittajalla oikeus osallistua tällaiseen menettelyyn.

Toinen ja kolmas kysymys

60 Ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus huomioon ottaen toiseen ja kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

61 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kymmenes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

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 (EY) N:o 1370/2007, sellaisena kuin se on muutettuna 14.12.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/2338, 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohtaa

on tulkittava siten, että

hankintaviranomaisen ei ole tilanteessa, jossa sisäinen liikenteenharjoittaja, jonka kanssa toimivaltainen paikallinen viranomainen on aiemmin tehnyt julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ilman tarjouskilpailua, osallistuu asetuksen N:o 1370/2007, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2016/2338, 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun menettelyyn, jossa sopimus tehdään tarjouskilpailun perusteella, tarkistettava, että sisäinen liikenteenharjoittaja noudattaa 5 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa säädettyjä edellytyksiä, sen määrittämiseksi, onko kyseisellä liikenteenharjoittajalla oikeus osallistua tällaiseen menettelyyn.

Allekirjoitukset