UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

22 päivänä joulukuuta 2010 *

Asiassa C-338/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Itävalta) on esittänyt 29.7.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 24.8.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH

vastaan

Landeshauptmann von Wien,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (esittelevä tuomari) ja T. von Danwitz,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,
kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH, edustajanaan Rechtsanwalt W. Punz,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja J. Möller,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato P. Gentili,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Braun, N. Yerrell ja I. Rogalski,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.9.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee liikenteen alalla sovellettavien sijoittautumisvapautta, palvelujen tarjoamisen vapautta ja kilpailua koskevien asiaan vaikuttavien unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajana on Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH (jäljempänä Yellow Cab), jonka kotipaikka on Münchenissä (Saksa), ja vastaajana Landeshauptmann von Wien (Wienin osavaltion presidentti) ja jossa on kyse Yellow Cabin tekemän sellaisen hakemuksen hylkäämistä, joka koski säännölliseen henkilöliikenteeseen Wienin kaupungin (Itävalta) alueella tarkoitetun linja-autolinjan liikennöintiä koskevaa lupaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Neuvosto antoi 16.3.1992 EY 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan, josta on tullut SEUT 91 artiklan 1 kohdan a alakohta ja jossa määrättiin Euroopan unionin neuvoston toimivallasta antaa tässä määräyksessä määrättyä menettelyä noudattaen yhteisiä

sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta, nojalla yhteisistä säännöistä harjoitettaessa kansainvälistä henkilöliikennettä linja-autoilla asetuksen (ETY) N:o 684/92 (EYVL L 74, s. 1), jota muutettiin 11.12.1997 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 11/98 (EYVL 1998, L 4, s. 1; jäljempänä asetus N:o 684/92).

4 Asetuksen N:o 684/92 7 artiklan, jonka otsikkona on ”Lupamenettely”, 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Lupa myönnetään, jollei

– –

d) voida osoittaa, että kyseinen liikenne vaarantaisi suoraan luvan jo saaneen säännöllisen liikenteen toiminnan, lukuun ottamatta tapauksia, joissa kyseistä säännöllistä liikennettä hoitaa vain yksi liikenteenharjoittaja tai liikenteenharjoittajaryhmä,

e) osoittaudu, että liikennettä, jota lupa koskee, on tarkoitus harjoittaa vain kannattavimmilla olemassa olevilla yhteyksillä,

– –.”

5 Neuvosto antoi 11.12.1997 EY 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan, josta on tullut SEUT 91 artiklan 1 kohdan b alakohta ja jossa määrättiin neuvoston toimivallasta vahvistaa ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä jäsenvaltiossa, asetuksen (EY) N:o 12/98 edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden henkilöliikennettä jäsenvaltiossa (EYVL 1998, L 4, s. 10), ja kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Toisen lukuun maanteiden henkilöliikennettä harjoittavalla liikenteenharjoittajalla, jolle on myönnetty – – asetuksen (ETY) N:o 684/92 3 a artiklassa tarkoitettu yhteisön lupa, on oikeus tässä asetuksessa vahvistettujen edellytysten mukaisesti ja ilman kansallisuuteen tai sijoittautumispaikkaan perustuvaa syrjintää harjoittaa väliaikaisesti kansallista maanteiden henkilöliikennettä toisen lukuun toisessa jäsenvaltiossa, jäljempänä ’vastaanottava jäsenvaltio’ vaikka liikenteenharjoittajan kotipaikka tai muu liike ei ole kyseisessä jäsenvaltiossa.

Tällaista kansallista liikennettä kutsutaan jäljempänä ’kabotaasiliikenteeksi’. ”

6 Saman asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

1) ’säännöllisellä liikenteellä’ liikennettä, jolla huolehditaan henkilöliikenteestä määrätyin väliajoin määrätyllä reitillä ja jolla matkustajia otetaan kyytiin ja jätetään kyydistä ennalta vahvistetuissa pysähdyspaikoissa. Säännöllinen liikenne on kaikkien käytettävissä ja siihen voi tarvittaessa liittyä pakollinen paikanvaraus.

Liikenteen harjoittamisen edellytysten mukauttaminen ei vaikuta liikenteen säännöllisyyteen

2) ’säännöllisellä erityisliikenteellä’ säännöllistä liikennettä, jolla huolehditaan vain tiettyjen matkustajaryhmien kuljetuksesta ilman muita matkustajia määrätyin väliajoin määrätyllä reitillä ja jolla matkustajia otetaan kyytiin ja jätetään kyydistä ennalta vahvistetuissa pysähdyspaikoissa.

Säännölliseen erityisliikenteeseen kuuluu erityisesti:

a) työntekijöiden kuljettaminen kodin ja työpaikan välillä,

b) koululaisten ja opiskelijoiden kuljettaminen kodin ja oppilaitoksen välillä,

c) sotilaiden ja heidän perheidensä kuljettaminen kotipaikan ja kasarmin sijaintipaikan välillä.

Erityisliikenteen säännölliseen luonteeseen ei vaikuta se, että liikennejärjestelyjä muunnellaan käyttäjien vaihtelevien tarpeiden mukaan,

3) ’satunnaisliikenteellä’ liikennettä, joka ei vastaa säännöllisen liikenteen määritelmää, säännöllinen erityisliikenne mukaan luettuna, ja jolle on erityisen ominaista, että kuljetetaan toimeksiantajan tai liikenteenharjoittajan aloitteesta muodostet-

tuja matkustajaryhmiä. Tämä liikenteen harjoittaminen voi olla jossain määrin toistuvaa ilman, että se sen vuoksi olisi muuta kuin satunnaisliikennettä,

– –.”

7 Saman asetuksen 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Kabotaasiliikenne on sallittu seuraavan liikenteen osalta:

1) säännöllinen erityisliikenne, jos kuljetuksen järjestäjän ja liikenteenharjoittajan välinen sopimus koskee sitä,

2) satunnaisliikenne,

3) edellä 2 artiklan 1 kohdassa määritelty säännöllinen liikenne, jota harjoitetaan asetuksen (ETY) N:o 684/92 säännösten mukaisen säännöllisen kansainvälisen liikenteen yhteydessä, jos sitä harjoittaa muusta kuin vastaanottavasta jäsenvaltiosta oleva liikenteenharjoittaja.

Kabotaasiliikennettä ei voi harjoittaa erillään kyseisestä kansainvälisestä liikenteestä.

Kaupunki- ja seutuliikenne eivät kuulu tämän kohdan soveltamisalaan.

’Kaupunki- ja seutuliikenteellä’ tarkoitetaan kuljetuspalveluita, jotka vastaavat kaupunkikeskuksen tai taajaman tarpeita sekä tämän keskuksen tai taajaman ja esikaupunkialueiden välisiä kuljetustarpeita.”

8 Kansainvälisen linja-autoliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta 21.10.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1073/2009 (EUVL L 300, s. 88) kumotaan asetukset N:o 684/92 ja N:o 12/98 siten, että kumoaminen tulee voimaan 4.12.2011. Pääasian tosiseikat kuuluvat näin ollen asetusten N:o 684/92 ja N:o 12/98 ajalliseen soveltamisalaan.

9 Julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä 26.6.1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 (EYVL L 156, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 20.6.1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1893/91 (EYVL L 169, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1191/69), jota ajallisesti sovelletaan pääasian tosiseikkoihin, 2 artiklan 1 kohta sisältää seuraavaan määritelmän:

”’Julkisen palvelun’ velvoitteilla tarkoitetaan velvoitteita, joita kyseinen kuljetusyritys ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi kantaakseen tai ei ottaisi kantaakseen samassa määrin tai samoilla ehdoilla.”

10 Asetus N:o 1191/69 kumottiin 3.12.2009 alkaen rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 ja asetuksen (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23.10.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1370/2007 (EUVL L 315, s. 1). Tämän asetuksen

2 artiklan 2 kohdan e alakohtaan sisältyy ”julkisen palvelun velvoitteen” määritelmä, joka vastaa sisällöltään asetuksen N:o 1191/69 2 artiklan 1 kohdan määritelmää.

Kansallinen säännöstö

11 Itävallan matkustajien linja-autokuljetuksista säännöllisessä linjaliikenteessä annetun lain (Kraftfahrliniengesetz; BGBl. I, 203/1999) 1 §:ssä, sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan (BGBl. I, 153/2006; jäljempänä KflG), jonka otsikkona on ”Määritelmät, lupien sisältö ja laajuus”, säädetään seuraavaa:

”1. Linjaliikenteellä tarkoitetaan matkustajien säännöllistä kuljettamista linja-autoilla linja-autoliikennöitsijän toimesta tietyllä reitillä, jolla matkustajia otetaan ennalta määrätyiltä pysäkeiltä ja jätetään niille. Linjaliikenne on jokaisen käytettävissä, jollei muuta johdu mahdollisesta paikan varaamista koskevasta velvoitteesta.

– –

3. Edellä 1 momentissa tarkoitettu valtionsisäinen ja rajat ylittävä linjaliikenne edellyttää konsessiota, ja rajat ylittävä linjaliikenne, jonka päätepysäkit sijaitsevat Euroopan unionin jäsenvaltioiden, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolten tai Sveitsin alueella, edellyttää tähän rinnastettavaa lupaa.”

12 KflG:n 2 §:n, jonka otsikkona on ”Velvollisuus tehdä konsessio- ja lupahakemus, konsessiohakemuksen sisältö”, mukaan konssession tai luvan myöntäminen edellyt-

tää liikennöitsijän suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle tekemää hakemusta. Tässä säännöksessä säädetään lisäksi tiedoista, jotka hakemuksen tulee sisältää ja joihin kuuluu muun muassa hakijan nimi ja kotipaikka, ja hakijan luotettavuutta, teknisiä valmiuksia, taloudellista toimintakykyä, hakemuksen kohteena olevan linjan reittiä, aikaa, jolle konsessiota haetaan, sekä kuljetuksen hintatasoa ja käytettävää kuljetusvälineistöä koskevia tietoja.

13 Saman lain 3 §:n, jonka otsikkona on ”Valvontaviranomaiset”, 1 momentin mukaan Landeshauptmannilla (osavaltion presidentti) on toimivalta myöntää lain 1 §:ssä tarkoitettu konsessio.

14 Kyseisen lain 7 §:n, jonka otsikkona on ”Lupien myöntämisen epäämisen edellytykset ja perusteet”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Konsessio on annettava, jos

1) konsession hakija tai tarvittaessa 10 §:n 5 momentissa tarkoitettu liikkeenharjoittaja on luotettava ja ammattitaitoinen ja konsession hakijalla on tämän lisäksi vastaava taloudellinen toimintakyky

2) konsession hakija, joka on luonnollinen henkilö, on Itävallan kansalainen, ja yritykselläkin (1 §:n 2 momentin 2 kohta) on kotipaikka Itävallassa. – – muiden jäsenvaltioiden tai Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen jonkin muun sopimuspuolen kansalaiset ja tällaisista valtioista peräisin olevat yritykset, joilla on myös kotipaikka tai kiinteä toimipaikka Itävallassa, rinnastetaan itävaltalaisiin konsession hakijoihin

3) linjan liikennöinti on sellainen, että sillä tyydytetään kyseinen liikennöintitarve tarkoituksenmukaisella ja taloudellisesti järkevällä tavalla ja

4) konsession antaminen ei ole muutoinkaan ristiriidassa yleisen edun kanssa. Tämä epäämisperuste on olemassa erityisesti silloin, jos

– –

b) haettu linjaliikenne on omiaan vaarantamaan kuljetusyrityksen, jonka liikennöintialueeseen (14 §:n 1–3 momentti) haettu linja osittain tai kokonaan kuuluu, liikennöintitehtävän täyttämisen tai

c) haettu linjaliikenne estää yleistä tarvetta paremmin vastaavan liikenteen järjestämisen sellaisten kuljetusyritysten toimesta, joiden liikennöintialueeseen (14 §:n 4 momentti) haettu linja osittain tai kokonaan kuuluu, ja jokin niistä parantaa liikennöintipalvelua tarvittavalla tavalla valvontaviranomaisten vahvistamassa asianmukaisessa määräajassa, joka saa olla enintään kuusi kuukautta."

15 KflG:n 14 §:ssä, jonka otsikkona on "Liikennöintialue", säädetään seuraavaa:

"1. Edellä 7 §:n 1 momentin 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettu liikennöintialue kattaa alueen, jolla haettu linjaliikenne voisi aiheuttaa vahinkoa jo annetun konsession piiriin kuuluvalle julkiselle liikenteelle.

2. Kyseessä on liikennöintitehtävän täyttämisen vaarantaminen, jos kuljetusyrityksen mahdollisuuksia hoitaa julkista liikennettä heikennetään ratkaisevasti, mikä tapahtuu silloin, jos sille aiheutuu vaarannetun reitin osalta taloudellisen toiminnan vaarantava tulojen aleneminen.

3. Jos kuljetusyritys ilmoittaa kärsivänsä liikenteen harjoittamisen tasapainon ilmeisellä tavalla vaarantavasta tulojen alenemisesta, joka johtuu uuden konsession antamisesta tai konsession muuttamisesta reittiä koskevilta osin, sen on toimitettava valvontaviranomaiselle sellaiset osin yksinomaisesti hallussaan olevat tiedot, joiden perusteella valvontaviranomainen voi arvioida kyseisen tulojen alentumisen vaikutusta asianomaisen linjan tuottavuuteen.

4. Edellä 7 §:n 1 momentin 4 kohdan c alakohdan mukaisella liikennöintialueella tarkoitetaan aluetta, jolla liikennöintitarvetta täytetään jo olemassa olevalla linjaliikenteellä."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

16 Yellow Cab haki 25.1.2008 päivätyllä hakemuksella KflG:n mukaisesti Landeshauptmann von Wieniltä lupaa liikennöidä linja-autoilla tapahtuvaa henkilöliikennettä varten linjaa, joka kulkee yksinomaan Wienin kaupungin alueella sijaitsevaa reittiä.

17 Lähes koko reitillä eräs toinen yhtiö liikennöi linja-autoilla tapahtuvaa henkilöliikennettä varten olevaa linjaa 17.5.2005 annetun konsession nojalla.

18 Toimivaltainen hallintoviranomainen hylkäsi Yellow Cabin tekemän hakemuksen lähinnä seuraavilla perusteilla. Se totesi yhtäältä, että Yellow Cabin kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa eikä sillä ole kotipaikkaa eikä kiinteä toimipaikka Itävallan alueella, mikä on vastoin KflG:n 7 §:n 1 momentin 2 kohdan säännöksiä. Toisaalta yritystä, joka tällä hetkellä liikennöi linja-autoilla tapahtuvaa henkilöliikennettä varten olevaa linjaa Yellow Cabin hakemuksen koskemalla reitillä, on kuultu KflG:n 7 §:n 1 momentin 4 kohdan b alakohdan mukaisesti, missä yhteydessä se on kyseisen viranomaisen mukaan todennut, että mikäli haettu konsessio annettaisiin, se ei voisi enää liikennöidä asianomaista linjaa taloudellisesti kannattavalla tavalla.

19 Yellow Cab valitti Unabhängiger Verwaltungssenat Wieniin, joka esitti epäilyjä siitä, onko kyseinen kansallinen lainsäädäntö EY:n perustamissopimuksen sijoittautumisvapautta, palvelujen tarjoamisen vapautta ja kilpailua koskevien määräysten mukainen.

20 Unabhängiger Verwaltungssenat Wien katsoo, että velvollisuus, jonka mukaan yrityksellä on oltava kotipaikka tai kiinteä toimipaikka Itävallan alueella, jotta se voi saada konsession linja-autoilla tapahtuvaa henkilöliikennettä varten olevalle säännölliselle linjalle, muodostaa erityisen esteen ainoastaan sellaisille hakijoille, jotka eivät ole itävaltalaisia, koska hakijoina olevat itävaltalaiset luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt ovat lähtökohtaisesti sijoittautuneet Itävallan tasavallan alueelle. Vaikka henkilöliikenteeseen säännöllisillä linjoilla liittyy yleinen etu, kansallinen tuomioistuin esittää epäilyjä siltä osin, onko sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden näin pitkälle menevä rajoitus tarpeen.

21 Edellytyksestä, jonka mukaan haettu uusi linja ei saa vaikuttaa taloudellisessa mielessä toiseen liikennöintilinjaan, jonka osalta on jo myönnetty konsessio, kansallinen tuomioistuin katsoo, että vastaavalla kansallisen lainsäädännön säännöksellä suojataan erityisesti sellaisia yrityksiä kilpailulta, jotka ovat liikennöineet huonolla

ja kannattamattomalla tavalla linjoja, joihin ne ovat saaneet konsession. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että nyt esillä olevassa asiassa hakijayritys esitti lähes samalle linja-autoilla tapahtuvaa henkilöliikennettä varten olevalle linjalle jo konsession saaneen kilpailijayrityksen perimää hintaa selvästi halvemman matkahinnan.

22 Unabhängiger Verwaltungssenat Wien huomauttaa lisäksi, että vaikka perussopimuksen kilpailua koskevat määräykset koskevat lähtökohtaisesti yritysten toimintaa, myös jäsenvaltioilla on velvollisuus pidättäytyä toimenpiteistä, joilla voitaisiin poistaa yrityksiä koskevien kilpailusääntöjen tehokas vaikutus. Kyseisen tuomioistuimen mukaan pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö kuitenkin merkitsee sitä, että sellainen yritys, joka kykenisi tarjoamaan henkilöiden linja-autokuljetuspalveluja säännöllisillä linjoilla edullisemmin hinnoin, ei pääsisi markkinoille, vaikka mahdollisimman hyvin ja edullisilla hinnoilla toimiva henkilöliikenteen linjaliikennejärjestelmä on merkittävän yleisen edun mukaista.

23 Edellä esitetyn perusteella Unabhängiger Verwaltungssenat Wien päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [SEUT 49] artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetun sijoittautumisvapauden ja [SEUT 56] artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden ja [SEUT 101] artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa olevien unionin kilpailuoikeuden sääntöjen mukaista se, että kansallisessa lainsäädännössä, joka koskee luvan myöntämistä linja-autoilla tapahtuvaan liikennöintiin tietyllä linjalla eli julkisen joukkoliikennepalvelun aloittamista rei-

tillä, jota ajetaan sovittujen pysäkkien kautta säännöllisesti aikataulun mukaisesti, asetetaan luvan myöntämisen edellytykseksi se,

a) että hakemuksen tekevällä Euroopan unionin yrityksellä on jo ennen linjaliikenteen aloittamista ja erityisesti konsession hetkellä kotipaikka tai toimipaikka luvan myöntävän viranomaisen valtiossa

b) että hakemuksen tekevällä Euroopan unionin yrityksellä on viimeistään linjaliikennettä aloittaessaan kotipaikka tai toimipaikka luvan myöntävän viranomaisen valtiossa?

2) Onko [SEUT 49] artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetun sijoittautumisvapauden ja [SEUT 56] artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden ja [SEUT 101] artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa olevien unionin kilpailuoikeuden sääntöjen mukaista se, että kansallisessa lainsäädännössä, joka koskee luvan myöntämistä linja-autoilla tapahtuvaan liikennöintiin tietyllä linjalla eli julkisen joukkoliikennepalvelun aloittamista reitillä, jota ajetaan sovittujen pysäkkien kautta säännöllisesti aikataulun mukaisesti, kielletään luvan myöntäminen, kun siinä tapauksessa, että hakemuksen kohteena oleva linjaliikenne aloitetaan, osittain tai kokonaan samaa reittiä liikennöivän kilpailevan yrityksen tältä reitiltä saamat tulot pienenevät niin paljon, että tämän kilpailijan kannalta kyseisen reitin liikennöinti ei ole liiketoiminnallisesti arvioituna enää kannattavaa?”

Ennakkoratkaisukysymykset

Alustavat huomautukset

24 Alustavasti on syytä todeta, että kansallisen tuomioistuimen esittämät molemmat ennakkoratkaisukysymykset koskevat erityisesti SEUT 101 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin sisältyviä unionin kilpailuoikeuden sääntöjä.

25 Tältä osin on muistutettava, että vaikkakin SEUT 101 ja SEUT 102 artikla koskevat ainoastaan yritysten toimintaa eivätkä kohdistu jäsenvaltioiden antamiin lakeihin tai asetuksiin, niissä, luettuina yhdessä yhteistyövelvollisuutta koskevan SEU 4 artiklan 3 kohdan kanssa, asetetaan jäsenvaltioille kuitenkin velvollisuus olla toteuttamatta tai pitämättä voimassa toimenpiteitä – myös lakeja tai asetuksia –, jotka ovat omiaan poistamaan yrityksiin sovellettavien kilpailusääntöjen tehokkaan vaikutuksen (ks. asia C-198/01, CIF, tuomio 9.9.2003, Kok., s. I-8055, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla ym., tuomio 5.12.2006, Kok., s. I-11421, 46 kohta).

26 Oikeuskäytännössä on katsottu SEU 4 artiklan 3 kohtaa ja SEUT 101 artiklaa rikotun silloin, kun jäsenvaltio joko yhtäältä määrää yritykset tekemään SEUT 101 artiklan vastaisia yritysten välisiä yhteisjärjestelyjä, edistää tällaisten järjestelyjen tekemistä taikka vahvistaa niiden vaikutuksia tai toisaalta poistaa omalta sääntelyltään sen valtiollisen luonteen siirtämällä yksityisille toimijoille velvollisuutensa tehdä taloutta ohjaavia päätöksiä (ks. em. asia CIF, tuomion 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. yhdistetyt asiat Cipolla ym., tuomion 47 kohta).

27 On kuitenkin todettava, että pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö ei kuulu mihinkään mainituista tapauksista. Tästä seuraa, ettei nyt esillä olevaa ennakkoratkaisupyyntöä ole tarpeen tarkastella unionin kilpailusääntöjen kannalta.

Ensimmäinen kysymys

28 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee tällä kysymyksellä lähinnä, onko palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevien unionin oikeuden määräyksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan luvan myöntäminen linja-autoilla tapahtuvaa julkista henkilöliikennettä varten kaupunkialueella olevan linjan liikennöimiseen reitillä, jota ajetaan sovittujen pysäkkien kautta säännöllisesti aikataulun mukaisesti, edellyttää sitä, että hakijoina olevilla toimijoilla on kotipaikka tai muu toimipaikka kyseisen jäsenvaltion alueella, vaikka kyse olisi toimijoista, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin.

29 Vastauksen antamiseksi tähän kysymykseen on korostettava, että palvelujen tarjoamisen vapaus liikennealalla ei kuulu palvelujen tarjoamisen vapautta yleisesti koskevan SEUT 56 artiklan määräysten soveltamisalaan vaan siitä määrätään SEUT 58 artiklan 1 kohdan erityismääräyksessä, jonka mukaan ”palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä” (ks. vastaavasti asia 4/88, Lambregts Transportbedrijf, tuomio 13.7.1989, Kok., s. 2583, 9 kohta).

30 Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteiden soveltaminen on perussopimuksen mukaan toteutettava näin ollen toteuttamalla yhteinen liikennepolitiikka (ks. asia C-17/90, Pinaud Wieger, tuomio 7.11.1991, Kok., s. I-5253, 7 kohta).

31 On kuitenkin todettava, että pääasiassa kyseessä olevat liikennepalvelut eivät kuulu niiden säännösten soveltamisalaan, joita neuvosto on antanut EY 71 artiklan 1 kohdan nojalla liikennepalveluiden vapauttamiseksi.

32 Yhtäältä on nimittäin riidatonta, että Yellow Cabin suunnittelema linja-autolinjan liikennöiminen ei kuulu kansainvälisen liikenteen käsitteen alaan eikä siten asetuksen N:o 684/92 soveltamisalaan. Toisaalta on todettava, että edellytykset asetuksen N:o 12/98 soveltamiselle eivät pääasiassa täyty, koska Yellow Cabin suunnittelemat säännölliset liikennepalvelut eivät muodosta tämän asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun kansainvälisen säännöllisen liikennepalvelun kansallista osuutta ja koska mainittuja palveluja on tarkoitus tarjota ainoastaan Wienin kaupungin alueella, minkä vuoksi ne on luettava kaupunki- ja seutuliikenteeksi, joka on saman säännöksen nojalla jätetty kyseisen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

33 Näissä olosuhteissa pääasiassa kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä on arvioitava suhteessa EUT-sopimuksen sijoittautumisvapautta koskeviin määräyksiin, joita sovelletaan välittömästi liikenteeseen, eikä tässä sopimuksessa olevan, liikennettä koskevan osaston välityksellä.

34 Tältä osin velvollisuus, jonka mukaan kotipaikan tai muun toimipaikan on oltava vastaanottavan jäsenvaltion alueella, ei itsessään voi luonnollisesti muodostaa sijoittautumisvapauden loukkausta tai rajoitusta. Kuten Itävallan hallitus perustellusti huomauttaa, tällä velvollisuudella ei nimittäin rajoiteta pienimmässäkään määrin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten vapautta käyttää kauppaedustajia tai perustaa muita toimipaikkoja vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

35 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa on täten tutkittava, voivatko ne yksityiskohdat, jotka liittyvät linja-autoilla tapahtuvaan säännölliseen henkilöliikenteeseen tarkoitetun linjan liikennöimistä koskevan luvan saamisen edellytyksenä olevaan vaatimukseen siitä, että kotipaikan tai muun toimipaikan on oltava vastaanottavan jäsenvaltion alueella, muodostaa rajoituksen sijoittautumisoikeuden käytölle.

36 Kansallinen tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä ensinnäkin tilanteeseen, jossa toiminnasta kiinnostuneella ulkomaisella yrittäjällä olisi oltava kotipaikka tai muu toimipaikka vastaanottavan jäsenvaltion alueella jo ennen liikennöintiluvan myöntämistä, ja toiseksi tilanteeseen, jossa tällaisen yrittäjän olisi täytettävä tämä edellytys samaisen luvan myöntämisen jälkeen tai viimeistään silloin, kun se aloittaa konsession kattaman linjan säännöllisen liikennöinnin.

37 Siihen, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelta talouden toimijalta, joka haluaa saada vastaanottavassa jäsenvaltiossa linja-autoilla tapahtuvaan henkilöliikenteeseen tarkoitetun säännöllisen linjan liikennöintiä koskevan luvan, edellytetään kotipaikkaa tai muuta toimipaikkaa viimeksi mainitun jäsenvaltion alueella ennen kuin tämän linjan liikennöintiä koskeva konsessio myönnetään sille, sisältyy ehkäisevä vaikutus. Tavanomaisesti varovainen taloudellinen toimija ei nimittäin olisi valmis toteuttamaan mahdollisesti huomattavia investointeja tilanteessa, jossa tällaisen luvan saaminen olisi täysin epävarmaa.

38 On vielä lisättävä, että tällaisesta vaatimuksesta aiheutuva rajoitus ei selvästi ole mitenkään oikeutettu suhteessa Itävallan hallituksen esittämiin tavoitteisiin, jotka liittyvät tarpeeseen varmistaa kilpailuolosuhteiden yhdenvertaisuus linja-autolinjojen liikennöinnissä ja taata Itävallassa voimassa olevan sosiaali- ja työoikeuden noudattaminen.

39 Näin ollen tällainen vaatimus muodostaa sijoittautumisvapautta koskevien Euroopan unionin sääntöjen vastaisen rajoituksen.

40 Vaatimus toimipaikasta Itävallan alueella ei sitä vastoin ole unionin oikeuden vastainen silloin, kun tätä vaatimusta sovelletaan liikennöintiluvan myöntämisen jälkeen ja ennen kuin yrittäjä aloittaa kyseisen linjan liikennöimisen.

41 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan luvan myöntäminen linja-autoilla tapahtuvaa julkista henkilöliikennettä varten kaupunkialueella olevan linjan liikennöimiseen reitillä, jota ajetaan sovittujen pysäkkien kautta säännöllisesti aikataulun mukaisesti, edellyttää sitä, että hakemuksen tekevillä talouden toimijoilla, jotka ovat sijoittautuneet joihinkin muihin jäsenvaltioihin, on kotipaikka tai muu toimipaikka ensiksi mainitun jäsenvaltion alueella jo ennen kuin niille myönnetään kyseisen linjan liikennöintilupa. Sitä vastoin on todettava, että SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään toimipaikkaa koskevasta vaatimuksesta, kun toimipaikkaa edellytetään kyseisen luvan myöntämisen jälkeen ja ennen kuin hakija aloittaa kyseisen linjan liikennöimisen.

Toinen kysymys

42 Tällä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevia unionin oikeuden määräyksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että lupa, jota on haettu linja-autoilla tapahtuvaa henkilölii-

kennettä varten kaupunkialueella olevan linjan liikennöimiseksi reitillä, jota ajetaan sovittujen pysäkkien kautta säännöllisesti aikataulun mukaisesti, on evättävä, jos kilpailevan yrityksen, jolla jo on haetun reitin kanssa osittain tai kokonaan samaa reittiä koskeva liikennöintilupa, tulot alenisivat kyseisen luvan myöntämisen johdosta siinä määrin, että tämän kilpailijan kannalta luvan kohteena olevan linjan liikennöinti ei olisi liiketoiminnallisesti arvioiden enää kannattavaa

43 Edellä tämän tuomion 29–33 kohdassa esitettyjen huomautusten valossa tätä kysymystä on arvioita yksinomaan sijoittautumisvapauden kannalta.

44 Aluksi on todettava, että oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenevien tietojen mukaan pääasiassa kyseessä olevat linja-autolinjat on ensisijaisesti suunnattu matkailijoille, joten tällaisten linjojen liikennöintiin erottamattomasti liittyvät velvoitteet eivät vastaa julkisen palvelun velvoitteita sellaisina kuin ne määritellään asetuksen N:o 1191/69 2 artiklan 1 kohdassa.

45 On korostettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jossa vaaditaan luvan saamista matkailijoille tarkoitetun linja-autolinjan liikennöimiseen, muodostaa lähtökohtaisesti SEUT 49 artiklassa tarkoitetun sijoittautumisvapauden rajoituksen, koska sillä pyritään rajoittamaan palveluntarjoajien määrää, vaikka siihen ei, kuten väitetään, liity asianomaisten ammatinharjoittajien kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (ks. vastaavasti asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 36 ja 39 kohta).

46 Näin ollen on tutkittava, onko pääasiassa kyseessä oleva säännöstö objektiivisesti perusteltavissa.

47 Kuten unionin tuomioistuimelle esitetystä oikeudenkäyntiaineistosta ilmenee, KflG:n 7 §:n, jonka otsikkona on ”Lupien myöntämisen epäämisen edellytykset ja perusteet”, 1 momentin 4 kohdassa viitataan yleisen edun vastaisuuteen liikennöintiluvan myöntämisen epäämisperusteena, ja saman säännöksen b ja c kohdassa mainitaan tilanteita, joissa tätä epäämisperustetta erityisesti sovelletaan. Yrityksen, jolla jo on lupa, tulojen aleneminen siinä määrin, että se ilmeisellä tavalla vaarantaa yrityksen tämän linjan liikennöimisen kannattavuuden, mainitaan kyseisen lain 14 §:ssä, jonka otsikkona on ”Liikennöintialue”.

48 Toinen kysymys, siten kuin se on muotoiltu, koskee sen arviointiperusteen ratkaisevaa merkitystä, joka perustuu tällaiseen tulojen alenemiseen ja kyseessä olevan yrityksen liikennöinnin liiketaloudelliseen kannattamattomuuteen, mikäli lupa uudelle toimijalle myönnetään.

49 Täten unionin tuomioistuimen arvioinnissa otetaan huomioon sekä KflG:n merkityksellisten säännösten sanamuoto että kyseisen lain tulkinta, sellaisena kuin se ilmenee toisen ennakkoratkaisukysymyksen muotoilusta.

50 Kuten Euroopan komissio perustellusti huomauttaa, pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten linja-autolinjojen liikennöinti voi palvella yleistä etua koskevaa tavoitetta, kuten matkailun edistämistä, liikenneturvallisuutta matkailutarkoitukseen liittyvän liikenteen ohjaamisella määrätyille reiteille tai ympäristönsuojelua tarjoamalla julkinen kulkuväline vaihtoehdoksi yksityisten kulkuneuvojen käytölle.

51 Kilpailevan linja-autolinjan kannattavuuden takaamista, joka on pelkästään taloudellinen syy, ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voida pitää yleisen edun mukaise-

na pakottavana syynä, jonka vuoksi perussopimuksessa taatun perusvapauden rajoittaminen voisi olla perusteltua (ks. asia C-384/08, Attanasio Group, tuomio 11.3.2010, Kok., s. I-2055, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Erityisesti sellaisen edun osalta, joka liittyy sen estämiseen, että liikennepalvelua koskevan luvan myöntämisellä vaarannettaisiin suoraan luvan jo saaneiden säännöllisten liikennepalveluiden olemassaolo, on todettava, että kuten asetuksen N:o 684/92 7 artiklan 4 kohdan d alakohdasta ilmenee, tällaisen luvan epääminen kyseisen asetuksen yhteydessä voi tosin olla perusteltua tällaisen edun perusteella. Koska tätä säännöstä ei nyt esillä olevan asian olosuhteissa kuitenkaan sovelleta, sijoittautumisvapauden rajoitusta ei voida perustella kyseisessä säännöksessä säädettyjen tavoitteiden kanssa analogisten tavoitteiden perusteella tämän säännöstön soveltamisalan ulkopuolella ja tilanteessa, jossa on kyse matkailutarkoituksiin liikennöitävää linjaa koskevasta hakemuksesta.

53 Oikeasuhteisuuden tarkastelun osalta on muistutettava, että hallinnollisella ennakkolupajärjestelmällä ei voida oikeuttaa sellaista kansallisten viranomaisten harkintavaltaan perustuvaa käyttäytymistä, joka on omiaan poistamaan unionin oikeuden säännösten ja määräysten tehokkaan vaikutuksen, erityisesti kun on kyse pääasiassa kyseessä olevan kaltaista perusvapautta koskevista säännöksistä ja määräyksistä. Jotta ennakkolupajärjestelmä voisi siis olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan tällaisesta perusvapaudesta, sen on perustuttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa ja joilla varmistetaan, että tällä järjestelmällä voidaan asettaa kansallisten viranomaisten harkintavallan käytölle riittävät rajat (ks. vastaavasti em. asia Hartlauer, tuomion 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Jos pääasiassa kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä tulkitaan siten, että asiassa toimivaltainen kansallinen viranomainen arvioi lupahakemusta pelkkien tietyn luvanhaltijan esittämien liikennöintinsä kannattavuutta koskevien väitteiden perusteella, vaikka mainittu yritys on uuden luvan hakijayrityksen potentiaalinen välitön

kilpailija, tällainen arviointimenetelmä on näin ollen unionin oikeussääntöjen vastainen, sillä se voi vaikuttaa haitallisesti asianomaisen lupahakemuksen käsittelyn objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen (ks. vastaavasti em. asia Hartlauer, tuomion 69 kohta).

55 Kun otetaan huomioon edellä esitetty, toiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan matkailutarkoituksiin liikennöitävää linja-autolinjaa koskeva liikennöintilupa voidaan evätä kilpailevan yrityksen, jolla on sellaista linjaa, joka on kokonaan tai osittain sama kuin haettu linja, koskeva liikennöintilupa, esittämien pelkkien toimintansa kannattavuuden vähentymistä koskevien väitteiden perusteella.

Oikeudenkäyntikulut

56 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 (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan luvan myöntäminen linja-autoilla tapahtuvaa julkista henkilöliikennettä varten kaupunkialueella olevan linjan liikennöimiseen reitillä, jota ajetaan sovittujen

pysäkkien kautta säännöllisesti aikataulun mukaisesti, edellyttää sitä, että hakemuksen tekevillä talouden toimijoilla, jotka ovat sijoittautuneet joihinkin muihin jäsenvaltioihin, on kotipaikka tai muu toimipaikka ensiksi mainitun jäsenvaltion alueella jo ennen kuin niille myönnetään kyseisen linjan liikennöintilupa. Sitä vastoin on todettava, että SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään toimipaikkaa koskevasta vaatimuksesta, kun toimipaikkaa edellytetään kyseisen luvan myöntämisen jälkeen ja ennen kuin hakija aloittaa kyseisen linjan liikennöimisen.

2) SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan matkailutarkoituksiin liikennöitävää linja-autolinjaa koskeva liikennöintilupa voidaan evätä kilpailevan yrityksen, jolla on sellaista linjaa, joka on kokonaan tai osittain sama kuin haettu linja, koskeva liikennöintilupa, esittämien pelkkien liikennöintinsä kannattavuuden vähentymistä koskevien väitteiden perusteella.

Allekirjoitukset