UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

8 päivänä syyskuuta 2022 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (EY) N:o 1370/2007 – Rautateiden ja maanteiden julkiset henkilöliikennepalvelut – Yleinen sääntö, jossa vahvistetaan velvollisuus kuljettaa tiettyjä henkilöryhmiä maksutta – Toimivaltaisen viranomaisen velvollisuus myöntää toimijoille julkisista palveluista korvaus – Laskentamenetelmä

Asiassa C-614/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tallinna Halduskohus (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro) on esittänyt 18.11.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 18.11.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Lux Express Estonia AS**

vastaan

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari) sekä tuomarit P. G. Xuereb ja A. Kumin,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Lux Express Estonia AS, edustajinaan C. Ginter, K. Härginen ja A. Jőks, vandeadvokaadid,

– Viron hallitus, asiamiehenään N. Grünberg,

– Euroopan komissio, asiamiehinään K. Toomus ja C. Vrignon,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.3.2022 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: viro.

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 108 artiklan ja 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) N:o 2016/2338 (EUVL 2016, L 354, s. 22; jäljempänä asetus N:o 1370/2007), 2 artiklan e alakohdan, 3 artiklan 2 ja 3 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty oikeusriidassa, jossa asianosaisina ovat Lux Express Estonia AS ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (talous- ja viestintäministeriö, Viro) ja jossa on kyse siitä, että viimeksi mainittu on kieltäytynyt korvaamasta vahinkoa, jonka kyseinen yhtiö väittää kärsineensä Viron lainsäädännössä säädetyn sen velvollisuuden täyttämisestä, joka koskee tiettyjen matkustajaryhmien kuljettamista maksutta ja ilman Viron valtiolta saatavaa korvausta.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin oikeus*

*Päätös 65/271/ETY*

3 Kilpailuun rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä vaikuttavien tiettyjen määräysten yhdenmukaistamisesta 13.5.1965 tehdyn neuvoston päätöksen 65/271/ETY (EYVL 1965, 88, s. 1500) johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

”yhteisen liikennepolitiikan yhtenä tavoitteena on niiden erojen poistaminen, jotka oleellisesti vääristävät kilpailun edellytyksiä liikenteen alalla; – –

erot ilmenevät erityisesti verotuksen alalla, valtion puuttumisessa liikenteeseen sekä sosiaalilainsäädännön alalla,

sen vuoksi olisi toteutettava toimenpiteet, joilla pyritään:

– –

– valtion liikenteeseen puuttumisen osalta julkisten palvelujen velvoitteiden vähentämiseen minimiin, sekä säilytettävistä velvoitteista että sosiaalisin perustein tehtyihin tariffialennuksiin liittyvistä velvoitteista aiheutuvien rasitteiden oikeudenmukaiseen hyvitykseen, rautatieyritysten kirjanpidon säännönmukaistamiseen, näiden yritysten taloudelliseen riippumattomuuteen ja liikenteeseen sovellettavan tukijärjestelmän määrittelemiseen, ottaen huomioon kyseisen alan erityispiirteet,

– –”

4 Mainitun päätöksen 6 artiklassa määrättiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on hyvitettävä yhteisten menettelytapojen mukaisesti yhden tai useamman ryhmän etujen vuoksi vahvistetuista kuljetusmaksuista ja -ehdoista henkilöliikenteelle aiheutuvat taloudelliset rasitteet 1 päivästä heinäkuuta 1967.”

*Asetus (ETY) N:o 1191/69*

5 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 1969, L 156, s. 1) johdanto-osan 1., 2., 3. ja 13. perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

”yksi yhteisen liikennepolitiikan tavoitteista on poistaa erot, jotka ilmenevät jäsenvaltioiden asettamina, kuljetusyrityksiin kohdistuvina julkisten palvelujen käsitteeseen olennaisesti kuuluvina velvoitteina ja jotka ovat sellaisia, että ne saattavat olennaisesti vääristää kilpailun edellytyksiä,

tästä syystä on tarpeen lakkauttaa tässä asetuksessa määritellyt julkisen palvelun velvoitteet; joissakin tapauksissa on kuitenkin välttämätöntä pitää voimassa tällaiset velvoitteet riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi; liikennepalvelujen riittävyys on arvioitava kuljetusalalla vallitsevan kysynnän ja tarjonnan sekä yhteisön tarpeiden perusteella,

näitä lakkauttamistoimenpiteitä ei tule soveltaa henkilöliikenteen yrityksille yhden tai useamman ryhmän etujen vuoksi vahvistettuihin kuljetusmaksuihin eikä -ehtoihin,

– –

[päätöksen 65/271] 6 artiklassa määrätään lisäksi, että jäsenvaltioiden täytyy hyvittää yhden tai useamman ryhmän etujen vuoksi vahvistetuista kuljetusmaksuista ja -ehdoista henkilöliikenteelle aiheutuvat taloudelliset rasitukset; – –”

6 Tämän asetuksen 1 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on lakkautettava kaikki tässä asetuksessa tarkoitetut julkisten palvelujen käsitteeseen olennaisesti kuuluvat rautatie-, maantie- ja sisävesiliikennettä koskevat velvoitteet.

2. Tällaiset velvoitteet voidaan kuitenkin pitää voimassa, jos ne ovat välttämättömiä riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi.

3. Edellä 1 kohtaa ei sovelleta jäsenvaltion yhden tai useamman ryhmän etujen vuoksi vahvistamiin henkilöliikenteen kuljetusmaksuihin eikä -ehtoihin.

4. Edellä 2 kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden voimassa pitämisestä tai 3 kohdassa tarkoitettujen kuljetusmaksujen ja -ehtojen vahvistamisesta kuljetusyrityksille aiheutuvat taloudelliset rasitukset on hyvitettävä tässä asetuksessa säädettyjen yhteisten menettelyjen mukaisesti.”

7 Kyseisen asetuksen 9 artiklan sanamuoto oli seuraava:

”1. Yhden tai useamman ryhmän etujen vuoksi vahvistettujen henkilöliikenteen kuljetusmaksujen ja -ehtojen noudattamisesta yrityksille aiheutuvista taloudellisista rasituksista suoritettavien hyvitysten suuruus on määritettävä 11–13 artiklassa säädettyjä yhteisiä menettelyjä noudattaen.

2. Hyvitystä voidaan maksaa 1 päivästä tammikuuta 1971 alkaen.

– –”

*Asetus N:o 1370/2007*

8 Asetuksen N:o 1370/2007 johdanto-osan 2–4, 34 ja 35 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(2) Perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.

(3) Perustamissopimuksen 73 artikla on erityismääräys (lex specialis) suhteessa 86 artiklan 2 kohtaan. Siinä vahvistetaan säännöt, joita sovelletaan julkisista palveluista maksettaviin korvauksiin maaliikennealalla.

(4) Komission 12 päivänä syyskuuta 2001 julkaiseman valkoisen kirjan ’Eurooppalainen liikennepolitiikka 2010: valintojen aika’ päätavoitteita ovat turvallisten, tehokkaiden ja korkealaatuisten henkilöliikennepalvelujen takaaminen säännellyllä kilpailulla, joka samalla takaa julkisten henkilöliikennepalvelujen avoimuuden ja suorituskyvyn, ottaen huomioon sosiaaliset ja ympäristöön ja aluekehitykseen liittyvät tekijät, tai tiettyjen hintaehtojen tarjoaminen määrätyille matkustajaryhmille, kuten eläkeläisille, sekä sellaisten eri jäsenvaltioista peräisin olevien kuljetusyritysten välisten erojen poistaminen, jotka voivat vääristää kilpailua merkittävästi.

– –

(34) Julkisista palveluista maksettavat korvaukset voivat olla tarpeellisia maaliikenteen henkilöliikenteen alalla, jotta julkisista palveluista vastaavat yritykset voivat toimia sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisissa olosuhteissa, jotka tekevät niiden tehtävien täyttämisen mahdolliseksi. Tällaiset korvaukset voivat olla tietyin edellytyksin perustamissopimuksen mukaisia sen 73 artiklan nojalla. Ensinnäkin korvauksen tarkoituksena on oltava sellaisten palvelujen tarjonnan varmistaminen, jotka ovat tosiasiallisesti perustamissopimuksessa tarkoitettuja yleishyödyllisiä palveluja. Toiseksi kilpailun perusteettoman vääristymisen ehkäisemiseksi korvaukset eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuneiden nettokustannusten kattamiseksi, ottaen huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kohtuullisen voiton.

(35) Toimivaltaisten viranomaisten tämän asetuksen säännösten mukaisesti maksamista korvauksista ei siis tarvitse tehdä perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdassa määrättyä ennakkoilmoitusta.”

9 Tämän asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

2. Tätä asetusta sovelletaan rautateiden ja muiden raideliikennemuotojen sekä maanteiden julkisen henkilöliikenteen kansalliseen ja kansainväliseen harjoittamiseen lukuun ottamatta liikennettä, jota harjoitetaan lähinnä sen historiallisen merkityksen tai matkailuarvon vuoksi. Jäsenvaltiot voivat soveltaa tätä asetusta sisävesien ja, rajoittamatta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) 7 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3577/92 [(EYVL 1992, L 364, s. 7)] soveltamista, kansallisten merialueiden julkiseen henkilöliikenteeseen.

– –”

10 Asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

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

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;

– –

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

– –

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

– –”

11 Kyseisen asetuksen 2 a artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Julkisen palvelun velvoitteiden eritelmillä ja niihin liittyvällä julkisen palvelun velvoitteiden taloudellisten nettovaikutusten korvaamisella

a) on saavutettava julkista liikennettä koskevan politiikan tavoitteet kustannustehokkaasti; ja

b) on mahdollistettava taloudellisesti julkisen henkilöliikenteen tarjonnan jatkuminen pitkällä aikavälillä julkista liikennettä koskevassa politiikassa asetettujen vaatimusten mukaisesti.”

12 Kyseisen asetuksen 3 artiklan sanamuoto on seuraava:

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

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, julkisen palvelun velvoitteista, joiden tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat kaikille matkustajille tai tietyille matkustajaryhmille, voidaan myös antaa yleisiä sääntöjä. Toimivaltainen viranomainen korvaa julkisen liikenteen harjoittajalle yleisissä säännöissä vahvistettujen hintavelvoitteiden täyttämisestä aiheutuvia kustannuksia ja siitä kertyviä tuloja koskevat positiiviset tai negatiiviset taloudelliset nettovaikutukset 4 ja 6 artiklassa ja liitteessä olevien periaatteiden mukaisesti siten, että vältetään liiallisia korvauksia, sen estämättä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus sisällyttää julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin julkisen palvelun velvoitteita, joilla vahvistetaan enimmäishintoja.

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

13 Saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Julkisia palveluhankintoja koskevissa sopimuksissa ja yleisissä säännöissä on

– –

b) määritettävä etukäteen puolueettomalla ja avoimella tavalla
   i) parametrit, joiden perusteella mahdollinen korvaus lasketaan; ja
   ii) mahdollisesti myönnettyjen yksinoikeuksien luonne ja laajuus siten, että vältetään liiallisia korvauksia.

– –”

14 Asetuksen N:o 1370/2007 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kaikkien yleiseen sääntöön tai julkisia palveluhankintoja koskevaan sopimukseen liittyvien korvausten on oltava 4 artiklan mukaisia riippumatta siitä, miten sopimus on tehty. Kaikenluonteisten korvausten, jotka liittyvät julkisia palveluhankintoja koskevaan sopimukseen, jota ei ole tehty 5 artiklan 1, 3 tai 3 b kohdan mukaisesti, tai jotka liittyvät yleiseen sääntöön, on oltava myös liitteen säännösten mukaisia.”

15 Tämän asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Julkisen henkilöliikenteen harjoittamista tai yleisissä säännöissä vahvistettujen hintavelvoitteiden täyttämistä koskevien julkisista palveluista tämän asetuksen mukaisesti maksettavien korvausten on sovelluttava yhteismarkkinoille. Tällaisista korvauksista ei tarvitse antaa perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tietoa.”

16 Mainitun asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kumotaan [asetus N:o 1191/69]. – –”

17 Asetuksen N:o 1370/2007 liitteessä, jonka otsikko on ”Korvaukseen sovellettavat säännöt 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa”, olevassa 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Korvaus ei saa ylittää sitä taloudellisten nettovaikutusten määrää, joka vastaa julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä julkisen liikenteen harjoittajan kustannuksiin ja tuloihin aiheutuvia positiivisia tai negatiivisia kokonaisvaikutuksia. Vaikutukset on arvioitava vertaamalla tilannetta, jossa julkisen palvelun velvoite on täytetty, tilanteeseen, joka olisi vallinnut, jos velvoitetta ei olisi täytetty. – –”

### *Viron oikeus*

18 Joukkoliikenteestä 1.10.2015 annetun lain (ühistranspordiseadus; RT I 2015, 2), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä ÜTS), 34 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

## Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

19 Eesti Buss OÜ ja Lux Express Estonia ovat yksityisiä yrityksiä, jotka tarjoavat maanteiden kaupallisia linjaliikennepalveluja linja-autoilla Virossa. Ne esittivät 5.6.2019 Viron talous- ja infrastruktuuriministerille yhteensä 537 219 euron suuruisen korvaushakemuksen tulonmenetyksestä, jonka ne väittivät kärsineensä vuonna 2018 sen vuoksi, että niillä oli ÜTS:n 34 §:ssä säädetty velvollisuus kuljettaa maksutta tiettyjä matkustajaryhmiä Virossa harjoitettavassa kaupallisessa linjaliikenteessä ilman valtiolta saatavaa korvausta.

20 Talous ja infrastruktuuriministeri hylkäsi tämän hakemuksen 10.7.2019 sillä perusteella, että ÜTS:n 34 §:n nojalla liikenteenharjoittajalla ei ollut oikeutta saada mitään korvausta matkustajien maksuttomasta kuljettamisesta.

21 Eesti Buss fuusioitui 29.7.2019 Lux Express Estonian kanssa, ja se poistettiin kaupparekisteristä.

22 Lux Express Estonia nosti 12.8.2019 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Tallinna Halduskohusissa (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro) kanteen, jossa se vaati, että Viron tasavalta velvoitetaan maksamaan 851 960 euroa, joka vastasi tulonmenetystä, jonka se katsoi kärsineensä ÜTS:n 34 §:n soveltamisen vuoksi 1.1.2018 ja 31.7.2019 välisenä ajanjaksona, viivästyskorkoineen. Lux Express Estonia laajensi tämän vaatimuksen koskemaan tulonmenetystä, jonka se väitti kärsineensä 1.1.2016 ja 31.1.2020 välisenä ajanjaksona ja joka oli 2 061 781 euroa viivästyskorkoineen.

23 Lux Express Estonia väitti muun muassa, että ÜTS:n 34 §:ssä säädetty velvoite oli asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettu julkisen palvelun velvoite. Kyseisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdasta seurasi kuitenkin Lux Express Estonian mukaan, että jäsenvaltioiden oli myönnettävä kuljetusyrityksille korvaus julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvista kustannuksista. Koska ÜTS:n 34 §:ssä kiellettiin korvauksen maksaminen tällaisen velvollisuuden täyttämisestä, se oli ristiriidassa kyseisen asetuksen kanssa. Se, että Viron tasavalta ei ollut etukäteen ilmoittanut tästä säännöksestä komissiolle asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohdan ja SEUT 108 artiklan mukaisesti, ei sulkenut pois korvauksen myöntämistä. Lux Express Estonia väitti myös, että vaikka katsottaisiin, ettei asetusta N:o 1370/2007 voida soveltaa pääasiaan, sille pitäisi myöntää korvaus suhteellisuusperiaatteen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16, 17, 41 ja 51 artiklan nojalla.

24 Talous- ja viestintäministeriö väitti, ettei asetusta N:o 1370/2007 voitu soveltaa pääasiaan, koska Lux Express Estonia ei ollut tehnyt julkista palveluhankintaa koskevaa sopimusta toimivaltaisen viranomaisen kanssa vaan se liikennöi kaupallisilla reiteillä. Lisäksi asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohdan nojalla tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle voitiin jättää sellaiset tilanteet, joissa yleisessä säännössä vahvistettiin enimmäishinnat tietyille matkustajaryhmille. Kun mitään korvausta ei ollut myönnetty, tästä ei tarvinnut ilmoittaa komissiolle. Talous- ja viestintäministeriö väitti myös, että vaikka oletettaisiin, että ÜTS:n 34 §:ssä säädetty velvollisuus oli kyseisessä asetuksessa tarkoitettu julkisen palvelun velvoite, asetuksessa ei velvoitettu maksamaan korvausta liikenteenharjoittajalle. EUT-sopimuksen määräyksissä ei myöskään edellytetty valtiontuen myöntämistä. Lux Express Estonian suorittamat palvelut olivat taloudellisesti kannattavia silloinkin, kun korvausta ei maksettu.

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Lux Express Estonia tarjoaa kaupallisia linja-autoliikennepalveluja yhteisön liikenneluvan perusteella ja että se ei ole tehnyt kansallisten tai paikallisten viranomaisten kanssa julkista palveluhankintaa koskevaa sopimusta. Kyseinen yhtiö ei saa mitään korvausta julkisista varoista näiden palvelujen hoitamista koskevien kustannusten osalta.

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ensinnäkin sitä, sovelletaanko pääasian tosiseikkoihin asetusta N:o 1370/2007. Se huomauttaa tältä osin, että Lux Express Estonia tarjoaa kyseisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja yleistä taloudellista etua koskevia henkilöliikennepalveluja, koska on yleisen edun mukaista, että varmistetaan säännöllinen linja-autoliikenne Viron eri kaupunkien välillä, ja tämä palvelu on omiaan takaamaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden. Näin ollen esiin nousee kysymys siitä, voidaanko silloin, kun

mainitun asetuksen 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen ei ole tehnyt liikenteenharjoittajan kanssa julkista palveluhankintaa koskevaa sopimusta, vaan se on lailla vahvistanut kotimaassa linjaliikennettä harjoittavien liikenteenharjoittajien velvoitteen kuljettaa maksutta tiettyjä matkustajaryhmiä, tätä velvoitetta pitää saman asetuksen 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettuna julkisen palvelun velvoitteena.

27 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ÜTS:ää voidaan pitää asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan l alakohdassa ja 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna yleisenä sääntönä, joten kyseistä asetusta sovelletaan pääasiassa. ÜTS:n 34 §:ssä nimittäin säädetään enimmäishinnasta (maksuton kuljetus) tietyille matkustajaryhmille. Tällaisen enimmäishinnan vahvistaminen yleisellä säännöllä voi kyseisen asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan merkitä julkisen palvelun velvoitetta. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että koska ÜTS:n 34 §:ssä myönnetään tietyille matkustajaryhmille oikeus maksuttomaan kuljetukseen, sillä palvellaan saman asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tavoitetta edullisemman palvelun tarjoamisesta matkustajille. Ei myöskään ole todennäköistä, että yritys, joka katsoo omia taloudellisia etujaan, tarjoaisi maksuttoman kuljetuspalvelun näille matkustajille ilman julkisen vallan myötävaikutusta.

28 Siinä tapauksessa, että asetusta N:o 1370/2007 voidaan soveltaa pääasiaan, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii toiseksi sitä, voiko jäsenvaltio sulkea pois korvauksen myöntämisen liikenteenharjoittajalle julkisen palvelun velvoitteesta aiheutuvista kustannuksista. Tämän asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisesta virkkeestä seuraa, että toimivaltainen viranomainen myöntää korvauksen liikenteenharjoittajalle yleisessä säännössä vahvistetun hintavelvoitteen täyttämisestä. Kyseisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ja 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdasta on myös mahdollista päätellä, että kun toimivaltainen viranomainen asettaa liikenteenharjoittajalle julkisen palvelun velvoitteen, se säätää tämän velvoitteen täyttämiseen liittyvästä korvauksesta. Viimeksi mainitussa säännöksessä viitataan kuitenkin myös mahdollisuuteen olla myöntämättä mitään korvauksia.

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kolmanneksi, sallitaanko asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohdassa se, että kyseisen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jätetään paitsi yleiset säännöt, jotka koskevat taloudellisia korvauksia julkisen palvelun velvoitteista, joilla vahvistetaan enimmäishinnat koululaisille, opiskelijoille, harjoittelijoille ja liikuntarajoitteisille henkilöille, myös sellaiset yleiset säännöt, joilla on tarkoituksena vahvistaa enimmäishinnat muille kuin tässä säännöksessä tarkoitetuille henkilöryhmille, joita ovat esimerkiksi ÜTS:n 34 §:ssä tarkoitetut esikouluikäiset lapset, alle 16-vuotiaat vammaiset henkilöt, vähintään 16-vuotiaat erittäin vaikeavammaiset henkilöt, vaikeasti näkövammaiset henkilöt, erittäin vaikeasti tai vaikeasti näkövammaisten henkilöiden saattajat ja vammaisen henkilön opas- tai avustajakoirat. Kyseinen tuomioistuin pohtii myös sitä, sovelletaanko SEUT 3 artiklan 3 kohdassa ja SEUT 108 artiklassa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta tilanteisiin, joissa enimmäishintojen vahvistamista koskevissa yleisissä säännöissä ei säädetä korvauksen myöntämisestä julkisen palvelun velvoitteista vastaaville liikenteenharjoittajille, koska näissä tilanteissa ei ole vaaraa valtiontuen myöntämisestä.

30 Jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei asetusta N:o 1370/2007 voida soveltaa pääasiassa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii neljänneksi, seuraako velvollisuus myöntää kuljetusyrityksille korvaus vastikkeena ÜTS:n 34 §:ssä säädetyn velvollisuuden täyttämisestä jostain toisesta unionin oikeuden toimesta kuten perusoikeuskirjasta.

31 Siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättäisi myöntää tällaisen korvauksen Lux Express Estonialle, kyseinen tuomioistuin haluaa viidenneksi tietää, mitkä ovat ne edellytykset, joita sen on noudatettava määrittäessään korvauksen määrää, jotta korvaus ei olisi valtiontukisääntöjen vastainen. Kyseisen tuomioistuimen mukaan on niin, että koska Lux Express Estonia voi vapaasti vahvistaa matkalippujen hinnan ja koska Viron alueella liikennöivillä reiteillä ei ole juurikaan kilpailua, tulonmenetys matkalippujen myynnistä ei ehkä ole asianmukainen perusta laskettaessa ÜTS:n 34 §:ssä säädetyn velvollisuuden täyttämisestä aiheutuvia kustannuksia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voiko se liiallisen korvauksen välttämiseksi viitata tässä laskelmassa analogisesti asetuksen N:o 1370/2007 liitteessä oleviin sääntöihin siinäkin tapauksessa, ettei kyseistä asetusta voida soveltaa pääasiassa.

32 Tässä tilanteessa Tallinna Halduskohus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

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

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

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

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

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

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

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

## Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

### *Ensimmäinen kysymys*

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään, onko asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan e alakohtaa tulkittava siten, että siinä tarkoitetun julkisen palvelun velvoitteen käsitteen alaan kuuluu ÜTS:n 34 §:ssä säädetty yritysten, jotka harjoittavat kyseisen jäsenvaltion alueella linjaliikennettä tie-, vesi- ja rautatieliikenteessä, velvollisuus kuljettaa tiettyjä matkustajaryhmiä kuten esikouluikäisiä lapsia ja tiettyjä vammaisten henkilöiden ryhmiä maksutta ja ilman valtiolta saatavaa korvausta.

34 On huomautettava, että asetuksen N:o 1370/2007 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asetuksen tarkoituksena on määritellä, miten toimivaltaiset viranomaiset voivat unionin 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. Lisäksi tämän asetuksen 1 artiklan 2 kohdasta käy ilmi, että asetusta sovelletaan rautateiden ja muiden raideliikennemuotojen sekä maanteiden julkisen henkilöliikenteen kansalliseen ja kansainväliseen harjoittamiseen lukuun ottamatta liikennettä, jota harjoitetaan lähinnä sen historiallisen merkityksen tai matkailuarvon vuoksi. Asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jää muun muassa sisävesien julkinen henkilöliikenne. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin soveltaa tätä samaa asetusta viimeksi mainittuun liikenteeseen. Unionin tuomioistuimelle esitetyistä seikoista ei ilmene, että Viron tasavalta olisi käyttänyt tätä mahdollisuutta.

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

36 Asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan b alakohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan tässä asetuksessa ”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”.

37 Lisäksi tämän asetuksen 3 artiklasta ilmenee, että julkisen palvelun velvoitteista voidaan tehdä joko julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus tai siitä voidaan päättää mainitun asetuksen 2 artiklan l alakohdassa tarkoitetulla yleisellä säännöllä eli toimenpiteellä, jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin samantyyppisiin julkisiin henkilöliikennepalveluihin tietyllä alueella.

38 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, jolla yksin on toimivalta arvioida tosiseikkoja, tehtävänä on määrittää, täyttääkö ÜTS:n 34 §:ssä säädetty velvollisuus asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan e alakohdassa säädetyt edellytykset.

39 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista seikoista ilmenee ensinnäkin, että tämä velvollisuus perustuu lain säännökseen. Näin ollen voidaan katsoa yhtäältä, että mainitun velvollisuuden määrittelee tai määrittää jäsenvaltion viranomainen, jolla on valtuudet toimia

julkisen henkilöliikenteen alalla, eli siis asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan b ja e alakohdassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen, ja toisaalta, että tämä sama velvollisuus on asetettu kyseisen asetuksen 2 artiklan l alakohdassa tarkoitetulla yleisellä säännöllä.

40 Lisäksi ÜTS:n 34 §:stä ilmenee, että liikenteenharjoittajilla on kotimaan linjaliikenteessä harjoitettavassa tie-, vesi- ja rautatieliikenteessä velvollisuus kuljettaa maksutta tiettyjä matkustajaryhmiä kuten esikouluikäisiä lapsia ja tiettyjä vammaisia henkilöitä. Viron hallitus täsmentää kirjallisissa huomautuksissaan, että tässä säännöksessä säädetty velvollisuus on asetettu sen vuoksi, että perheet, joissa on pieniä lapsia, ja vammaiset henkilöt voivat käyttää julkista liikennettä, kun siitä tehdään heille edullisempaa ja helpommin saavutettavaa. ÜTS:n 34 § kuvastaa nimittäin sitä erityistä huolenpitoa, jonka virolainen yhteiskunta kohdentaa näihin henkilöihin.

41 Tämä tavoite kuuluu 12.9.2001 julkaistun komission valkoisen kirjan päätavoitteisiin, joihin viitataan erityisesti asetuksen N:o 1370/2007 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa ja joihin kuuluu tavoite tarjota tiettyjä hintaehtoja määrätyille matkustajaryhmille kuten eläkeläisille. Vaikuttaa siis siltä, että tässä säännöksessä säädetty velvollisuus on määritelty yleishyödyllisten julkisten henkilöliikennepalvelujen varmistamiseksi.

42 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää lopuksi, että on epätodennäköistä, että yritys ottaisi vastattavakseen tämän velvoitteen vastikkeetta omien taloudellisten etujensa kannalta.

43 Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kaikkien merkityksellisten seikkojen perusteella tekemästä lopullisesta arvioinnista muuta johdu, tässä tilanteessa on katsottava, että siltä osin kuin ÜTS:n 34 §:ssä velvoitetaan kaikki yritykset, jotka harjoittavat kotimaan linjaliikenteessä tie- ja rautatieliikennettä, kuljettamaan maksutta tiettyjä matkustajaryhmiä kuten esikouluikäisiä lapsia ja tiettyjä vammaisten henkilöiden ryhmiä, siinä säädetään asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan b alakohdassa tarkoitetusta julkisen palvelun velvoitteesta.

44 Tätä toteamusta ei horjuta Viron hallituksen väite, jonka mukaan kyseistä asetusta ei sovelleta linjaliikenteen harjoittamiseen julkista palveluhankintoja koskevien sopimusten ulkopuolella.

45 On nimittäin riittävää todeta yhtäältä, että asetuksen N:o 1370/2007 1 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ei tehdä eroa julkisen palvelun velvoitteiden välillä sen mukaan, miten ne on määritelty.

46 Kuten tämän tuomion 37 kohdassa on todettu, asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklasta seuraa toisaalta, että asetusta sovelletaan sekä julkisia palveluhankintoja koskevassa sopimuksessa määrättyihin julkisen palvelun velvoitteisiin että yleisissä säännöissä vahvistettuihin velvoitteisiin. Kyseisen 3 artiklan 2 kohta koskee jopa nimenomaisesti kansallisia toimenpiteitä, jotka vahvistetaan yleisissä säännöissä ja joilla asetetaan enimmäishinnat tietyille matkustajaryhmille. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat ÜTS:n 34 §:ssä säädetyn kaltaiset velvoitteet kuljettaa matkustajia maksutta.

47 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan e alakohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetun julkisen palvelun velvoitteen käsitteen alaan kuuluu kansallisessa lainsäädännössä säädetty yritysten, jotka tarjoavat kyseessä olevan jäsenvaltion alueella maanteiden ja rautateiden julkista liikennepalvelua, velvollisuus kuljettaa tiettyjä matkustajaryhmiä kuten esikouluikäisiä lapsia ja tiettyjä vammaisten henkilöiden ryhmiä maksutta ja ilman valtiolta saatavaa korvausta.

***Toinen kysymys***

48 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään, mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ensinnäkin, onko asetuksen
N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohtaa tulkittava siten, että toimivaltaiset viranomaiset voivat sulkea pois korvauksen myöntämisen kyseessä olevan jäsenvaltion alueella maanteiden ja rautateiden julkista liikennepalvelua tarjoaville yrityksille julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä aiheutuneista kustannuksista. Siinä tapauksessa, että kyseiset viranomaiset voivat sulkea pois tällaisen korvauksen myöntämisen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta toiseksi, millä edellytyksillä ne voivat käyttää tätä mahdollisuutta.

49 Ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ilmenee, että tämän kysymyksen ensimmäinen osa perustuu oletukseen, jonka mukaan asetuksessa N:o 1370/2007 velvoitetaan toimivaltaiset viranomaiset myöntämään korvaus julkisen palvelun velvoitteista aiheutuvista kustannuksista.

50 Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa hyödyllinen vastaus, on aluksi tutkittava tämän oletuksen pätevyys.

51 Asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kun toimivaltainen viranomainen päättää myöntää valitsemalleen liikenteenharjoittajalle minkä tahansa luonteisen yksinoikeuden tai korvauksen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä, tämän viranomaisen on myönnettävä se julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa.

52 Tässä säännöksessä asetetaan näin ollen periaate, jonka mukaan julkisen palvelun velvoitteet ja niihin liittyvät korvaukset on vahvistettava julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa.

53 Poikkeuksena tästä säännöksestä mainitun asetuksen 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä sallitaan myös yleisten sääntöjen antaminen julkisen palvelun velvoitteista, joiden tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat kaikille matkustajille tai tietyille matkustajaryhmille.

54 Asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaan toimivaltainen viranomainen korvaa julkisen liikenteen harjoittajalle yleisissä säännöissä vahvistettujen hintavelvoitteiden täyttämisestä aiheutuvia kustannuksia ja siitä kertyviä tuloja koskevat positiiviset tai negatiiviset taloudelliset nettovaikutukset siten, että vältetään liiallisia korvauksia. Korvaus on myönnettävä kyseisen asetuksen 4 artiklassa, 6 artiklassa ja liitteessä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti.

55 Pakottavan ilmaisun ”toimivaltainen viranomainen korvaa” käyttämisestä seuraa, että tässä säännöksessä ei säädetä toimivaltaisille viranomaisille kuuluvasta pelkästä mahdollisuudesta vaan velvollisuudesta.

56 Tätä tulkintaa tukee asiayhteys, johon mainittu säännös kuuluu. Myös kyseisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa viitataan nimenomaisesti ”[ehtoihin], joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset julkisen palvelun velvoitteita määrätessään – – korvaavat julkisen liikenteen harjoittajille aiheutuvat kustannukset vastineena julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta”. Kyseisen asetuksen 2 a artiklan 2 kohta koskee julkisen palvelun velvoitteiden eritelmiä ja ”niihin liittyvä[ä] julkisen palvelun velvoitteiden taloudellisten nettovaikutusten korvaamis[ta]”.

57 Lisäksi alaa koskevan unionin säännöstön kehityksestä ilmenee, että velvollisuus myöntää korvaus julkisen palvelun velvoitteista johtuvista taloudellisista rasituksista voidaan löytää jo päätöksestä 65/271, jonka 6 artiklassa säädettiin, että jäsenvaltioiden oli hyvitettävä yhteisten menettelytapojen mukaisesti yhden tai useamman ryhmän etujen vuoksi vahvistetuista kuljetusmaksuista ja -ehdoista henkilöliikenteelle aiheutuvat taloudelliset rasitteet 1.7.1967 alkaen.

58 Tämä velvollisuus on sittemmin toistettu olennaisilta osin asetuksen N:o 1191/69 1 artiklan 4 kohdassa, joka on kumottu ja korvattu asetuksella N:o 1370/2007.

59 Tämän ensin mainitun säännöksen sisältöä on tosin muutettu [asetuksen N:o 1191/69] muuttamisesta 20.6.1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1893/91 (EYVL 1991, L 169, s. 1). Unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että asetuksessa N:o 1191/69, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään, että tällaisista julkisen palvelun velvoitteista aiheutuvista taloudellisista rasituksista on suoritettava hyvitystä, jonka suuruus on määrättävä kyseisen asetuksen säännösten mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 7.5.2009, Antrop ym., C-504/07, EU:C:2009:290, 21 kohta).

60 Kuten komissio on kirjallisissa huomautuksissaan korostanut, unionin lainsäätäjä ei ole myöskään muuttanut asetuksen N:o 1191/69 9 artiklaa, jonka mukaan oli hyvitettävä yhden tai useamman ryhmän etujen vuoksi vahvistetuista kuljetusmaksuista ja -ehdoista liikenteenharjoittajille aiheutuvat taloudelliset rasitteet 1.1.1971 alkaen näiden yritysten hakemuksesta.

61 Tulkintaa, jonka mukaan asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 2 kohdassa ei säädetä pelkästä toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuudesta vaan siinä säädetään niiden velvollisuudesta myöntää korvaus tässä säännöksessä tarkoitettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuneista kustannuksista, tukevat myös alaa koskevan unionin säännöstön tavoitteet.

62 Ensinnäkin päätöksen 65/271 johdanto-osan ensimmäisestä, toisesta ja kolmannesta perustelukappaleesta nimittäin ilmenee, että päätöksellä pyrittiin saavuttamaan yhteisen liikennepolitiikan tavoite poistaa erot, jotka ilmenevät jäsenvaltioiden asettamina, kuljetusyrityksiin kohdistuvina julkisten palvelujen käsitteeseen olennaisesti kuuluvina velvoitteina ja jotka ovat sellaisia, että ne saattavat olennaisesti vääristää kilpailun edellytyksiä, erityisesti toteuttamalla toimenpiteitä, joilla pyritään sosiaalisin perustein tehtyihin tariffialennuksiin liittyvistä julkisen palvelun velvoitteista aiheutuvien rasitteiden oikeudenmukaiseen hyvitykseen.

63 Asetuksen N:o 1191/69 johdanto-osan 1., 2., 3. ja 13. perustelukappaleessa todetaan, että asetuksella pyrittiin samaan tavoitteeseen.

64 Asetuksella N:o 1370/2007, joka annettiin asetuksen N:o 1191/69 tavoin sekä yhteistä liikennepolitiikkaa että valtiontukea koskevien perustamissopimuksen määräysten nojalla (tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, 35 kohta), pyritään myös kyseiseen tavoitteeseen.

65 Asetuksen N:o 1370/2007 johdanto-osan toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa nimittäin muistutetaan, että jollei EY 73 artiklassa (josta on tullut SEUT 93 artikla) määrätyistä poikkeuksista muuta johdu, EY 86 artiklan 2 kohdan (josta on tullut SEUT 106 artiklan 2 kohta) mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.

66 Kyseisen asetuksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa mainitaan myös muun muassa komission 12.9.2001 julkaiseman valkoisen kirjan ”Eurooppalainen liikennepolitiikka 2010: valintojen aika” tavoite poistaa eri jäsenvaltioista peräisin olevien kuljetusyritysten väliset erot.

67 Näin ollen unionin lainsäätäjä on jatkuvasti pyrkinyt poistamaan mainitut erot.

68 Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuitenkin, että kaikilla toimivaltaisilla viranomaisilla on velvollisuus korvata ne kustannukset, joita aiheutuu sellaisten julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä, joiden tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat tietyille matkustajaryhmille, eikä pelkästään mahdollisuus myöntää tällainen korvaus, joka voisi johtaa unionin julkisen liikenteen markkinoiden erilaisiin toimintaedellytyksiin.

69 Toiseksi on niin, että – kuten asetuksen N:o 1370/2007 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ja johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmenee – kyseisen tavoitteen lisäksi tavoitteena on varmistaa säännellyn kilpailun avulla sellaisten yleishyödyllisten henkilöliikennepalvelujen tarjoaminen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla.

70 Unionin lainsäätäjä on kuitenkin todennut kyseisen asetuksen johdanto-osan 34 perustelukappaleessa, että julkisista palveluista maksettavat korvaukset voivat olla tarpeellisia maaliikenteen henkilöliikenteen alalla, jotta julkisista palveluista vastaavat yritykset voivat toimia sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisissa olosuhteissa, jotka tekevät niiden tehtävien täyttämisen mahdolliseksi.

71 Edellä esitetystä seuraa, että asetuksessa N:o 1370/2007 velvoitetaan toimivaltaiset viranomaiset myöntämään korvaus julkisen palvelun velvoitteista aiheutuvista kustannuksista.

72 Asetuksen N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdasta on todettava seuraavaksi, että kyseisen säännöksen mukaan julkisia palveluhankintoja koskevissa sopimuksissa ja yleisissä säännöissä on määritettävä etukäteen puolueettomalla ja avoimella tavalla parametrit, joiden perusteella ”mahdollinen” korvaus lasketaan.

73 Tältä osin mikään ei viittaa siihen, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut antaa kyseisessä säännöksessä toimivaltaisille viranomaisille lupa poiketa kyseisen asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa vahvistetusta periaatteesta, jonka mukaan yleisissä säännöissä vahvistettujen hintavelvoitteiden noudattamisen taloudellinen vaikutus on korvattava.

74 Mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa käytetystä ilmaisusta ”mahdollinen” on todettava, että kyseisen säännöksen asiayhteydestä ilmenee, että tällä ilmaisulla viitataan saman asetuksen 1 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja 3 artiklan 1 kohdassa säädettyyn toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuteen valita julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa se, että toimijoille myönnetään yksinoikeuksien lisäksi tai niiden asemesta korvaus vastikkeena julkisen velvoitteen täyttämisestä.

75 Edellä esitetyn perusteella toisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, että asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 2 kohtaa ja 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohtaa on tulkittava siten, että toimivaltaisilla viranomaisilla on velvollisuus korvata kyseessä olevan jäsenvaltion alueella maanteiden ja rautateiden julkista liikennepalvelua tarjoaville yrityksille yleisissä

säännöissä vahvistetun velvoitteen, joka koskee tiettyjen matkustajaryhmien kuten esikouluikäisten lasten ja tiettyjen vammaisten henkilöiden ryhmien kuljettamista maksutta, täyttämisestä aiheutuvia kustannuksia ja siitä kertyviä tuloja koskevat positiiviset tai negatiiviset taloudelliset nettovaikutukset.

76 Kun otetaan huomioon toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäiseen osaan annettu vastaus, kysymyksen toiseen osaan ei ole tarpeen vastata.

### *Kolmas kysymys*

77 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kolmannella kysymyksellään ensinnäkin, onko asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat sen nojalla jättää tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle yleiset säännöt, joilla vahvistetaan enimmäishinnat muille kuin tässä säännöksessä tarkoitetuille matkustajaryhmille. Mikäli tähän vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toiseksi, sovelletaanko mainitussa säännöksessä säädettyä ja SEUT 108 artiklassa määrättyä ilmoitusvelvollisuutta myös yleisiin sääntöihin, jotka on suljettu kyseisen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ja joissa ei säädetä minkäänlaisen julkisesta palvelusta maksettavan korvauksen myöntämisestä.

78 Tässä yhteydessä on huomautettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta, jolloin olettamana on, että niillä on merkitystä. Jos siis esitetty kysymys koskee unionin oikeussäännön tulkintaa tai pätevyyttä, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata siihen, paitsi jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyyn kysymykseen (tuomio 5.5.2022, Zagrebačka banka, C-567/20, EU:C:2022:352, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 On todettava, että asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 3 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus olla soveltamatta tätä asetusta yleisiin sääntöihin, jotka koskevat taloudellisia korvauksia sellaisista julkisen palvelun velvoitteista, joilla vahvistetaan enimmäishinnat koululaisille, opiskelijoille, harjoittelijoille ja liikuntarajoitteisille henkilöille. Tällainen poissulkeminen ei siis ole automaattista, vaan se edellyttää jäsenvaltioiden aktiivista toimintaa.

80 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Viron tasavalta ei ole ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin käyttääkseen tässä säännöksessä säädettyä mahdollisuutta jättää asetuksen N:o 1370/2007 soveltamisalan ulkopuolelle tietyt yleiset säännöt, jotka koskevat julkisen palvelun velvoitteista myönnettäviä taloudellisia korvauksia.

81 Kolmas kysymys on näin ollen luonteeltaan selvästi hypoteettinen. Tämä kysymys on näin ollen jätettävä tutkimatta.

### *Neljäs kysymys*

82 Neljännen kysymyksen sanamuodosta itsestään ilmenee, että se on esitetty vain siinä tapauksessa, että asetusta N:o 1370/2007 ei voida soveltaa pääasiaan.

83 Kun otetaan huomioon kahteen ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, ei neljänteen kysymykseen ole tarpeen vastata.

### *Viides kysymys*

84 Viidennellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta, mitä edellytyksiä julkisesta palvelusta maksettavan korvauksen myöntämisen on täytettävä, jotta se olisi valtiontukia koskevien unionin sääntöjen mukainen. Ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ilmenee, että kyseinen tuomioistuin pyrkii erityisesti selvittämään, onko matkalippujen myynnistä koituva tulonmenetys, jonka liikenteenharjoittaja kirjaa julkisen palvelun velvoitteen täyttämisen vuoksi, asianmukainen perusta tämän velvoitteen toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten, jotka on otettava huomioon kyseisen korvauksen määrän määrittämiseksi, laskemiseksi.

85 Tästä asetuksen N:o 1370/2007 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että asetuksen tarkoituksena on määritellä, miten toimivaltaiset viranomaiset voivat unionin oikeussääntöjä noudattaen toimia julkisen henkilöliikenteen alalla.

86 Näin ollen asetuksella N:o 1370/2007, samoin kuin sen kumoamalla ja korvaamalla asetuksella N:o 1191/69, säädetään järjestelmästä, jota jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan silloin, kun ne aikovat asettaa julkisen palvelun velvoitteita julkisen maaliikenteen yrityksille (ks. analogisesti tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, 43–53 kohta).

87 Kuten asetuksen N:o 1370/2007 9 artiklan 1 kohdasta ja johdanto-osan 35 perustelukappaleesta ilmenee, julkisen henkilöliikenteen harjoittamista tai yleisissä säännöissä vahvistettujen hintavelvoitteiden täyttämistä koskevista julkisista palveluista mainitun asetuksen mukaisesti maksettavat korvaukset ovat sisämarkkinoille soveltuvia. Nämä korvaukset on vapautettu SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta ennakkoilmoitusvelvollisuudesta.

88 Siltä osin kuin on kyse korvauksista, jotka koskevat yleisissä säännöissä vahvistettujen sellaisten hintavelvoitteiden täyttämisestä, joiden tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat tietyille matkustajaryhmille, aiheutuvia kustannuksia ja siitä kertyviä tuloja koskevia positiivisia tai negatiivisia taloudellisia nettovaikutuksia, asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että nämä korvaukset myönnetään kyseisen asetuksen 4 artiklassa, 6 artiklassa ja liitteessä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti siten, että vältetään liiallisia korvauksia.

89 Tämän asetuksen liitteessä olevasta 2 kohdasta käy ilmi, että korvaus ei saa ylittää sitä taloudellisten nettovaikutusten määrää, joka vastaa julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä julkisen liikenteen harjoittajan kustannuksiin ja tuloihin aiheutuvia positiivisia tai negatiivisia kokonaisvaikutuksia. Vaikutukset on arvioitava vertaamalla tilannetta, jossa julkisen palvelun velvoite on täytetty, tilanteeseen, joka olisi vallinnut, jos velvoitetta ei olisi täytetty.

90 Kuten komissio on kirjallisissa huomautuksissaan todennut, tulonmenetys matkalippujen myynnissä ei välttämättä merkitse sitä, että tiettyjä matkustajia koskevan maksutta kuljettamisen velvoitteen noudattaminen vaikuttaisi julkisen liikenteen harjoittajan kustannuksiin ja tuloihin. Näiden matkustajien kuljettaminen nimittäin vie asianomaiselta kuljetusyritykseltä mahdollisuuden kuljettaa matkustajia, joiden on ostettava matkalippu, vain niissä tapauksissa, joissa viimeksi mainituille matkustajille ei enää riitä lainkaan paikkoja. Lisäksi lisäkustannukset, jotka aiheutuvat liikenteenharjoittajalle niiden matkustajien mukanaolosta linja-autossa, jotka on kuljetettava maksutta, saattavat osoittautua vähäisiksi.

91 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, jolla yksin on toimivalta arvioida tosiseikkoja, tehtävänä on tarkistaa määrä, joka vastaa ÜTS:n 34 §:ssä säädetyn velvoitteen täyttämisestä pääasian kantajan kustannuksiin ja tuloihin aiheutuvaa taloudellista nettovaikutusta, ja varmistaa, ettei korvaus ylitä tätä määrää.

92 Edellä esitetyn perusteella viidenteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 2 kohtaa ja liitteessä olevaa 2 kohtaa on tulkittava siten, että korvaukset yleisissä säännöissä vahvistettujen sellaisten hintavelvoitteiden täyttämisestä, joiden tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat tietyille matkustajaryhmille, aiheutuvia kustannuksia ja siitä kertyviä tuloja koskevista positiivisista tai negatiivisista taloudellisista nettovaikutuksista on myönnettävä kyseisen asetuksen 4 artiklassa, 6 artiklassa ja liitteessä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti siten, että vältetään liiallisia korvauksia. Korvaus ei saa ylittää sitä taloudellisten nettovaikutusten määrää, joka vastaa julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä julkisen liikenteen harjoittajan kustannuksiin ja tuloihin aiheutuvia positiivisia tai negatiivisia kokonaisvaikutuksia, jotka on arvioitava vertaamalla tilannetta, jossa julkisen palvelun velvoite on täytetty, tilanteeseen, joka olisi vallinnut, jos velvoitetta ei olisi täytetty.

## Oikeudenkäyntikulut

93 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 (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23.10.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007, sellaisena kuin se on muutettuna 14.12.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 2016/2338, 2 artiklan e alakohtaa**

**on tulkittava siten, että**

**tässä säännöksessä tarkoitetun julkisen palvelun velvoitteen käsitteen alaan kuuluu kansallisessa lainsäädännössä säädetty yritysten, jotka tarjoavat kyseessä olevan jäsenvaltion alueella maanteiden ja rautateiden julkista liikennepalvelua, velvollisuus kuljettaa tiettyjä matkustajaryhmiä kuten esikouluikäisiä lapsia ja tiettyjä vammaisten henkilöiden ryhmiä maksutta ja ilman valtiolta saatavaa korvausta.**

2) **Asetuksen N:o 1370/2007, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2016/2338, 3 artiklan 2 kohtaa ja 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohtaa**

**on tulkittava siten, että**

**toimivaltaisilla viranomaisilla on velvollisuus korvata kyseessä olevan jäsenvaltion alueella maanteiden ja rautateiden julkista liikennepalvelua tarjoaville yrityksille yleisissä säännöissä vahvistetun velvoitteen, joka koskee tiettyjen matkustajaryhmien kuten esikouluikäisten lasten ja tiettyjen vammaisten henkilöiden ryhmien kuljettamista maksutta, täyttämisestä aiheutuvia kustannuksia ja siitä kertyviä tuloja koskevat positiiviset tai negatiiviset taloudelliset nettovaikutukset.**

3) **Asetuksen N:o 1370/2007, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2016/2338, 3 artiklan 2 kohtaa ja liitteessä olevaa 2 kohtaa**

**on tulkittava siten, että**

**korvaukset yleisissä säännöissä vahvistettujen sellaisten hintavelvoitteiden täyttämisestä, joiden tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat tietyille matkustajaryhmille, aiheutuvia kustannuksia ja siitä kertyviä tuloja koskevista positiivisista tai negatiivisista taloudellisista nettovaikutuksista on myönnettävä kyseisen asetuksen 4 artiklassa, 6 artiklassa ja liitteessä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti siten, että vältetään liiallisia korvauksia. Korvaus ei saa ylittää sitä taloudellisten nettovaikutusten määrää, joka vastaa julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä julkisen liikenteen harjoittajan kustannuksiin ja tuloihin aiheutuvia positiivisia tai negatiivisia kokonaisvaikutuksia, jotka on arvioitava vertaamalla tilannetta, jossa julkisen palvelun velvoite on täytetty, tilanteeseen, joka olisi vallinnut, jos velvoitetta ei olisi täytetty.**

Allekirjoitukset