



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ATHANASIOS RANTOS
esitatud 5. oktoobril 2023¹

Kohtuasi C-390/22

Obshtina Pomorie

versus

„ANHIALO AVTO“ OOD

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Okrazhen sad – Burgas (Burgase regionaalne kohus, Bulgaaria))

Eelotsusetaotlus – Transport – Määrus (EÜ) nr 1370/2007 – Avaliku reisijateveoteenuse osutamine raudteel ja maanteel – Artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkt i – Avaliku teenindamise lepingute ja üldeeskirjade kohustuslik sisu – Avaliku teenindamise hüvitise arvutamise näitajate eelnev, objektiivne ja läbipaistev kindlaksmääramine – Selle hüvitise maksmiseks riigisiseste õigusnormidega ette nähtud lisatingimused – Lähtumine selle hüvitise arvutamise aluseks võetud näitajate kindlaksmääramise üldeeskirjadest

I. Sissejuhatus

1. Määrus (EÜ) nr 1370/2007², millega kehtestatakse avaliku teenindamise kohustuste eest reisijateveo osutamisel raudteel ja maanteel hüvitise maksmise üldine kord, näeb artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktis i ette, et avaliku teenindamise lepingutes ja üldeeskirjades kehtestatakse eelnevalt objektiivselt ja läbipaistval viisil näitajad, mille põhjal tuleb avaliku teenindamise hüvitis (kui seda makstakse) arvutada.

2. Kas selle sättega on kooskõlas avaliku teenuse osutajale avaliku teenindamise kohustuse täitmise eest makstava hüvitise täies ulatuses maksmata jätmine põhjusel, et sellele hüvitisele vastavaid rahalisi vahendeid ei ole selle riigi eelarveseaduses ette nähtud ja asjaomasele pädevale asutusele välja makstud? Selline on sisuliselt Okrazhen sad – Burgas (Burgase regionaalne kohus, Bulgaaria) põhiline küsimus.

3. Eelotsusetaotlus on esitatud Obshtina Pomorie (Pomorie kohalik omavalitsus, Bulgaaria) ja äriühingu „ANHIALO AVTO“ OOD (edaspidi „Anhialo“) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab bussiga ühistransporditeenuste osutamiseks sõlmitud avaliku teenindamise lepingu alusel avaliku teenindamise hüvitise maksmist.

¹ Algkeel: prantsuse.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta määrus, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70 (ELT 2007, L 315, lk 1). Määruse nr 1370/2007 artikli 12 kohaselt jõustus määrus 3. detsembril 2009.

4. Kuigi Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus tõlgendada määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkti i 8. septembri 2022. aasta kohtuotsuses *Lux Express Estonia* (C-614/20, EU:C:2022:641), peab Euroopa Kohus käesolevas kohtuasjas esimest korda võtma seisukoha küsimuses, kas liikmesriigil on õigus kehtestada avaliku teenuse hüvitise maksmiseks täiendavaid tingimusi lisaks neile, mis on selles määruses juba ette nähtud.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

5. Määruse nr 1370/2007 artikli 1 „Eesmärk ja reguleerimisala“ lõikes 1 on sätestatud:

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

Selleks sätestatakse käesoleva määrusega tingimused, mille kohaselt pädevad asutused hüvitavad transpordiettevõtjale, kellele nad avaliku teenindamise kohustuseks teevad või kellega lepingu sõlmivad, sellega kaasnevad kulud ja/või annavad neile avaliku teenindamise kohustuse eest ainuõigused.“

6. Selle määruse artiklis 2 „Mõisted“ on ette nähtud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

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

[...]

e) „avaliku teenindamise kohustus“ – pädeva asutuse määratletud või kindlaksmääratud nõue üldist huvi pakuva avaliku reisijateveoteenuse osutamise tagamiseks, mida teenusepakkuja oma majanduslikest huvidest lähtuvalt ilma hüvitusega ei osutaks, või ei osutaks samas mahus või samadel tingimustel;

[...]

g) „avaliku teenindamise hüvitis“ – mistahes eelis, eelkõige rahaline, mida pädev asutus riiklikest vahenditest otseselt või kaudselt eraldab avaliku teenindamise kohustuse täitmise perioodi jooksul või selle perioodiga seoses;

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

- i) „avaliku teenindamise leping“ – üks või mitu õiguslikult siduvat õigusakti, mis kinnitavad kokkulepet pädeva asutuse ja avaliku teenuse osutaja vahel, mille kohaselt avaliku teenuse osutajale tehakse ülesandeks avaliku teenindamise kohustusest tulenevate avaliku reisijateveoteenuste haldamine ja osutamine; liikmesriigi õigussüsteemist olenevalt võib lepinguks olla ka pädeva asutuse poolt vastuvõetud otsus:
- eraldiseisva õigusakti või eeskirja kujul, või
 - nii, et see otsus sisaldab tingimusi, mille korral pädev asutus võib osutada teenuseid ise või teha see ülesandeks sõltuvalt teenusepakkujale;

[...]

- l) „üldeeskiri“ – meede, mida kohaldatakse diskrimineerimata kõikidele samalaadsetele reisijateveoteenustele pädeva asutuse vastutusalasse kuuluvas konkreetsetes territoriaalses piirkonnas;

[...]“.

7. Määruse artikli 3 „Avaliku teenindamise lepingud ja üldeeskirjad“ lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Kui pädev asutus otsustab valitud teenusepakkujale anda avaliku teenindamise kohustuste täitmise eest ainuõiguse ja/või määrata ükskõik millise hüvitise, peab ta seda tegema avaliku teenindamise lepingu raames.

2. Erandina lõikest 1 võib avaliku teenindamise kohustusi, mille eesmärgiks on maksimumtariifide kehtestamine kõikidele reisijatele või teatavatele reisijatekategoriatele, määratleda ka üldeeskirjadega. Vastavalt artiklitele 4 ja 6 ning lisas sätestatud põhimõtetele hüvitab pädev asutus avaliku teenuse osutajatele üldeeskirjadega kehtestatud tariifikohustuste täitmisest tulenevate kulude ja tulude positiivse või negatiivse finantsmõju sellisel viisil, mis väldib ülekompenseerimist. See ei piira pädevate asutuste õigust kaasata maksimumtariife kehtestavaid avaliku teenindamise kohustusi avaliku teenindamise lepingutesse.“

8. Sama määruse artikli 4 „Avaliku teenindamise lepingute ja üldeeskirjade kohustuslik sisu“ lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Avaliku teenindamise lepingud ja üldeeskirjad:

- a) määratlevad selgesõnaliselt avaliku teenindamise kohustused, mida avaliku teenuse osutaja peab täitma, ning asjaomased territoriaalsed piirkonnad;
- b) kehtestavad eelnevalt objektiivsel ja läbipaistval viisil:
 - i) näitajad, mille põhjal hüvitis (kui seda makstakse) tuleb arvutada, ja
 - ii) ainuõiguste korral nende laadi ja ulatuse,

selliselt, et välditakse ülekompenseerimist. Kooskõlas artikli 5 lõigetega 2, 4, 5, ja 6 sõlmitud avaliku teenindamise lepingute puhul määratakse need näitajad kindlaks sellisel viisil, et ükski hüvitis ei või ületada avaliku teenindamise kohustuse täitmisest tulenevate netokulude ja -tulude finantsmõju katmiseks nõutavat summat, võttes arvesse avaliku teenuse osutaja sellega saadavat tulu ning mõistlikku kasumit;

c) määratletakse teenuse osutamisega seotud kulude jaotuskord. [...]“.

9. Määruse nr 1370/2007 artiklis 5 „Avaliku teenindamise lepingute sõlmimine“ on sätestatud:

„1. Avaliku teenindamise lepingud reisijateveo kohta sõlmitakse vastavalt käesoleva määrusega sätestatud eeskirjadele. [...]

[...]

5. Teenuste osutamise katkemisel või otsese ohu korral selliseks olukorraks võib pädev asutus võtta erakorralisi meetmeid. Need erakorralised meetmed seisnevad kas avaliku teenindamise otselepingu sõlmimises, ametlikus kokkuleppes avaliku teenindamise lepingu pikendamise kohta või teatud avaliku teenindamise kohustuste määramises. Avaliku teenuse osutajal on õigus vaidlustada otsus, millega talle pannakse teatud avaliku teenindamise kohutused. Erakorraliste meetmetena sõlmitud või pikendatud avaliku teenindamise lepingute või selliste kohustuste määramise kestus ei ületa kahte aastat.

[...]“.

10. Määruse artikli 6 „Avalike teenuste hüvitamine“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Sõltumata lepingu sõlmimise viisist peavad kõik üldeeskirjaga või avaliku teenindamise lepinguga seotud hüvitised olema kooskõlas artikli 4 sätetega. Kõik hüvitised, mis on seotud vastavalt artikli 5 lõigetele 2, 4, 5 või 6 sõlmitud avaliku teenindamise otselepinguga, või üldeeskirjaga, peavad sõltumata oma laadist vastama ka lisas esitatud sätetele.“

11. Nimetatud määruse lisa (edaspidi „lisa“) „Hüvitamisele kohaldatavad eeskirjad artikli 6 lõikes 1 osutatud juhtudel“ punktides 2 ja 3 on sätestatud:

„2. Hüvitis ei või ületada summat, mis vastab avaliku teenindamise kohustuse täitmisest tulenevalt avaliku teenuse osutaja kulude ja tulude suhtes avalduvale kogu positiivse või negatiivse finantsmõjuga võrdsele finantsmõjule. Nimetatud mõju hindamiseks võrreldakse avaliku teenindamise kohustuse täitmise olukorda selle olukorraga, mis oleks olnud juhul, kui seda kohustust ei täidetak. [...]

3. Avaliku teenindamise kohustuse täitmisel võib olla mõju teenusepakkuja võimalikule transpordialasele tegevusele väljaspool kõnealust avaliku teenindamise kohustust/kohustusi. Ülekompenseerimise või puuduliku kompenseerimise vältimiseks tuleb netofinantsmõju arvestamisel võtta arvesse mõõdetavaid finantsmõjusid teenusepakkuja asjaomasele võrgule.“

B. Bulgaaria õigus

1. Maanteetranspordi seadus

12. 17. septembri 1999. aasta maanteetranspordi seaduse (Zakon za avtomobilnite prevozi)³ põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis on artikli 4 lõigetes 1 ja 3 sätestatud:

„(1) Bulgaaria Vabariigi riigieelarve sisaldab igal aastal kulusid, mis tehakse selleks, et:

1. toetada transpordi-, infotehnoloogia- ja kommunikatsiooniministri ettepanekul reisijatevedu linnasisestel mittetasuvatel bussiliinidel ning transpordi mägipiirkondades ja muudes piirkondades;
2. hüvitada tulu vähenemine, mis on tingitud teatavatele reisijatekategoriatele õigusnormides ette nähtud sõiduhindade kohaldamisest.

[...]

(3) Lõikes 1 nimetatud rahaliste vahendite andmise tingimused ja kord ning õigusnormides ette nähtud teatavatele reisijatekategoriatele sõidupiletite väljastamise tingimused ja kord määratakse kindlaks määrusega, mille võtab transpordi-, infotehnoloogia- ja kommunikatsiooniministri ettepanekul vastu ministrite nõukogu.“

2. 2005. aasta ministri määrus

13. Ministri 4. aprilli 2005. aasta määruse nr 3, mis käsitleb mittetasuvatel liiniliinidel ja linnadevahelistel liinidel ning mägi- ja muudes piirkondades bussiga reisijateveo toetuste maksmise tingimusi ja korda (Naredba n° 3 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni)⁴ (edaspidi „2005. aasta määrus“), artikli 1 lõikes 1 oli ette nähtud:

„Käesolevas määruses sätestatakse riigi mägipiirkondades ja hõredalt asustatud piirialadel linnasiseseks ja linnadevaheliseks reisijateveoks riigi üldeelarves ette nähtud toetuste maksmise tingimused ja kord.“

3. 2015. aasta ministri määrus

14. Ministri 29. märtsi 2015. aasta määruses, mis käsitleb selliste rahaliste vahendite andmise tingimusi ja korda, mis on mõeldud teatavatele reisijatekategoriatele õigusnormides ette nähtud maanteeühistranspordi tariifide kohaldamisest tingitud tulu vähenemise hüvitamiseks ning avaliku reisijateveo linnasisestel mittetasuvatel bussiliinidel ning mägipiirkondade ja muude piirkondade transpordi subsideerimiseks ja transporditeenuste osutamiseks sõidupiletite väljastamiseks (Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenate prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na

³ DV nr 82, 17. september 1999.

⁴ DV nr 33, 15. aprill 2005.

obshtestveni patnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite)⁵ (edaspidi „2015. aasta määrus“), on artikli 1 lõigetes 1 ja 2 sätestatud:

„(1) Käesolevas määruses sätestatakse veoettevõtjatele, kes täidavad avaliku teenindamise kohustust riigi mägipiirkondades ja hõredalt asustatud piirialadel tasuta ja vähendatud hinnaga linnasisese ja linnadevahelise reisijateveoteenuse osutamiseks, hüvitise ja toetuse maksmiseks riigi üldeelarves ette nähtud rahaliste vahendite eraldamise tingimused ja kord.

(2) Lõikes 1 osutatud rahalisi vahendeid käsitatakse avaliku reisijateveoteenuse hüvitisena määruse [nr 1370/2007] tähenduses ning neid antakse nimetatud määruses ja kehtivates riigisisestes õigusaktides sätestatud tingimustel ja korras.“

15. Selle määruse artikli 2 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas määruses nimetatud rahalisi vahendeid antakse riigi eelarveseaduses asjaomase aasta kohta kindlaks määratud summa ulatuses.“

16. Nimetatud määruse artikli 3 lõigetes 1 ja 4 on sätestatud:

„(1) Käesolevas määruses nimetatud rahalised vahendid eraldatakse riigi üldeelarvest tehtavate sihtotstarbeliste ülekannete vormis elektroonilise eelarvemaksete süsteemi (SEBRA süsteem) kaudu. Selleks on kehtestatud ülemmäärad kohalikele omavalitsusüksustele, kes on järginud määruse nr 1370/2007 ja riigihangete seaduse või kontsessiooniseaduse sätete kohast seadusjärgset avaliku reisijateveoteenuse lepingu sõlmimise menetlust, võttes arvesse avalikustamise ja läbipaistvuse, vaba ja ausa konkurentsi, võrdse kohtlemise ja diskrimineerimiskeelu põhimõtteid.

[...]

(4) Kohalike omavalitsuste vallavanemad maksavad veoettevõtjatele tasu tegelikult osutatud veoteenuste eest.“

17. Sama määruse artikli 55 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Reisijateveo toetusi antakse veoettevõtjatele kohalike omavalitsusüksuste eelarvete kaudu summas, mis ei ületa avaliku teenindamise kohustuse täitmise netofinantsmõjule vastavat summat.

2. Netofinantsmõju saadakse, liites kokku pädeva asutuse kehtestatud ja avaliku teenindamise lepingus ja/või üldeeskirjas sätestatud avaliku teenindamise kohustuse täitmise kulud, millest on lahutatud kõnealuse avaliku teenindamise kohustuse alusel teenindatavas võrgus tekkinud positiivne finantsmõju, millest on lahutatud kõnealuse avaliku teenindamise kohustuse täitmisel saadavad tariifitulud või muud tulud, millele lisandub mõistlik kasum.“

⁵ DV nr 51, 7. juuli 2015.

18. 2015. aasta määruse artiklis 56 on ette nähtud:

„(1) Toetusi antakse ainult veoettevõtjatele, kellega asjaomane omavalitsusüksus on sõlminud lepingud, mis vastavad määruse nr 1370/2007 nõuetele.

(2) Lepingutes on tingimata sätestatud järgmised tingimused:

1. näitajad, mille alusel toetus arvutatakse;
2. antud ainuõiguse laad, ulatus ja kehtivusala ning lepingu kestus;
3. mehhanismid selliste teenuste osutamise otseselt seotud kulude kindlaksmääramiseks, nagu tööjõukulud, energiakulud, taristukasutustasud, ühistranspordisõidukite, veeremi ja reisijateveoteenuste osutamiseks vajalike seadmete hoolduse ja remondi kulud ning teenuste osutamisega seotud kaudsete kulude osa;
4. piletimüügitulu jaotamise mehhanismid, milles see tulu võib jääda avaliku teenuse osutajale, selle võib maksta pädevale asutusele või nende vahel jagada;
5. mõistliku kasumi summa;
6. kohalike omavalitsuste vallavanemate ja veoettevõtjate kohustus tõhusalt kontrollida, et reisijad sõidavad toetusega subsideeritud linnasisestel ja linnadevahelistel liinidel seaduslikult.

[...]

(4) Kui veoettevõtjad lepingu tingimusi ei täida, võivad kohalike omavalitsuste vallavanemad toetust vähendada ja võivad ka toetuse andmise peatada.“

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

19. Burgase (Bulgaaria) oblasti kuberner andis 14. augusti 2013. aasta otsusega nõusoleku, et Pomorie vallavanem sõlmib kuni kuueks kuuks lepingu ühistranspordi korraldamiseks bussiga selles otsuses loetletud liinide graafiku järgi, eelkõige bussiliinil Pomorie ja Kableshkovo (Bulgaaria) linna vahel ning Pomorie linnasisestel bussiliinidel nr 1 ja nr 2. Avaliku teenindamise leping tuli sõlmida määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 5 alusel otselepingu sõlmimise raames erakorralise meetmena, et taastada asjaomastel liinidel avalik reisijateveoteenus, mis oli katkenud seetõttu, et varem sõlmitud lepingud lõppesid ja uue avaliku teenindamise lepingu sõlmimise menetlus oli samal ajal lõpetatud.

20. Pomorie omavalitsusüksus kui pädev asutus ja Anhialo kui avaliku teenuse osutaja sõlmisid 1. novembril 2013 selle otsuse alusel lepingu, mille kohaselt tehti sellele ettevõtjale ülesandeks avalike reisijateveoteenuste osutamine kõnealustel bussiliinidel (edaspidi „kõnealune leping“). Lepingu artiklis 2 oli sätestatud, et leping kestab seni, kuni pädev asutus lõpetab riigihangete seaduses ette nähtud menetluse. Lisaks kohustus see asutus nimetatud lepingu artikli 5 kohaselt maksuma ettevõtjale rahandusministeeriumi määratud tähtaja jooksul rahalisi vahendeid, mis vastavad vajaduse korral toetusele vastavalt kehtivatele riigisisestele õigusnormidele, ning hüvitist nende õigusnormide alusel teatavate õigustatud kodanikekategoriate tasuta ja vähendatud hinnaga reise eest.

21. On tuvastatud, et Anhialo osutas kõnealuses lepingus ette nähtud veoteenuseid. 15. jaanuaril 2019 see leping riigihangete seaduse kohase menetluse tulemusel lõpetati. Ajavahemikul 1. jaanuarist 2016 kuni 31. detsembrini 2018, mille eest Anhialo nõudis vaidlusaluse lepingu alusel tasumisele kuuluva hüvitise maksmist, maksis Pomorie omavalitsusüksus talle 3690 Bulgaaria leevi (BGN) (umbes 1886 eurot asjaomasel kuupäeval), mis vastab Bulgaaria Vabariigi üldeelarves linnasisese ja linnadevahelise transpordi toetusena kindlaks määratud ja sellele kohalikule omavalitsusele üle kantud rahaliste vahendite kogusummale.

22. Anhialo vaidlustas selle summa Rayonen sad Pomories (Pomorie rajoonikohus, Bulgaaria). Raamatupidamise kohtuekspertiisis tuvastati 2015. aasta määruse lisa ja artikli 55 sätete tähenduses selle äriühingu netofinantsmõju aastatel 2016–2018, mis oli ligikaudu 86 000 Bulgaaria leevi (asjaomasel kuupäeval umbes 43 800 eurot). Sellest ekspertiisist nähtub samuti, et nimetatud äriühingu raamatupidamise korraldamine võimaldas kulude ja tulude täpset jaotamist subsideeritud ja subsideerimata tegevuste vahel vastavalt lisas ette nähtud nõuetele. Anhialo nõudis selles kohtus maksmata jäänud võlgnetavast summast ühe osa, nimelt 24 931,60 Bulgaaria leevi (asjaomasel kuupäeval umbes 12 700 eurot) tasumist.

23. Rayonen sad Pomorie (Pomorie rajoonikohus) rahuldab selle kaebuse 8. novembri 2021. aasta kohtuotsusega. See kohus leidis nimelt, et avaliku teenindamise hüvitamise eesmärk määruse nr 1370/2007 tähenduses on hüvitada negatiivne finantsmõju, kattes kulud, mida ettevõtja kandis avaliku teenuse osutamisel, ning et kuna kõnealune leping sõlmiti 2013. aastal, ei saa Pomorie omavalitsusüksus väita, et Anhialol ei ole õigust saada avaliku teenindamise hüvitist põhjusel, et see leping ei sisalda 2015. aasta määruse artikli 56 lõikes 2 ette nähtud kohustuslikke tingimusi. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab nimelt, et arvestades selle kohtumääruse tegemise kuupäeva, ei saanud selles õigusnormis ette nähtud nõuet – et tingimata peavad olema näidatud näitajad, mille alusel toetust arvutatakse – kõnealuse lepingu suhtes kohaldada, ning kuna Anhialo osutas avalikke veoteenuseid, mille jaoks see leping sõlmiti, on tal õigus toetusele ning pädevad asutused on kohustatud maksuma talle avaliku teenindamise hüvitist vastavalt määrusele nr 1370/2007.

24. Pomorie omavalitsusüksus esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule, Okrazhen sad – Burgasile (Burgase regionaalne kohus, Bulgaaria), väites, et 2015. aasta määruses ette nähtud tingimused on ette nähtud ka määruse nr 1370/2007 raames. Kuna sellel määruusel on vahetu õigusmõju alates selle vastuvõtmisest, see tähendab 23. oktoobrist 2007, siis tuleneb sellest, et määruse artikli 4 lõikes 1 sätestatud nõuded olid sellest kuupäevast alates kehtivad ning nende puudumise tõttu kõnealuses lepingus ei ole toetuse maksmiseks mingit alust. Pomorie omavalitsusüksus viitas ka kõnealuse lepingu punktile 5, millest ta järeldas, et tema kohustus toetust maksta ei ole tingimusteta, vaid eeldab riigisisestes õigusnormides ette nähtud tingimuste täitmist. Seega ei saa talle ette heita, et kuna riigieelarvest tema eelarvesse toetust ei makstud, siis ta veoettevõtjatele avaliku teenuse osutamise hüvitist ei maksnud. Vald lisas, et tal ei ole seadusest tulenevat pädevust hüvitiste ja toetuste summa ise kindlaks määrata, vaid on ainult pädevus talle määratud hüvitisi sihipäraselt jaotada.

25. Anhialo väitis eelotsusetaotluse esitanud kohtus, et 2015. aasta määruse artikli 56 lõige 2 on materiaalõigusnorm ja seetõttu ei ole sellel tagasiulatavat jõudu. Järelikult ei saa kõnealuse lepingu õiguspärasust analüüsida selle määruse alusel. Määrus nr 1370/2007 näeb ette avaliku teenuse osutaja võõrandamatu õiguse saada avaliku teenindamise hüvitist ning see määrus ei keela sõnaselgelt avaliku teenindamise hüvitise maksmist juhul, kui avaliku teenindamise leping ei vasta formaalselt selles ette nähtud nõuetele. Nimetatud määruse eesmärk on tagada avaliku

teenuse hüvitise kindlaksmääramise mehhanismi läbipaistvus ja vältida ülemäärast hüvitamist, jätmata ettevõtjaid neile makstavast hüvitisest ilma. Anhialo rõhutas samuti, et raamatupidamiskspertiisi järelduste kohaselt täitis ta kõiki määruses nr 1370/2007 ja 2015. aasta määruses avalike teenuste eest hüvitise maksmise kohta ette nähtud nõudeid. See äriühing on seisukohal, et selle määruse artikli 3 lõiget 1 arvestades sõltub riigi üldeelarvest toetuste andmine ainult asjaomase kohalikust omavalitsusüksusest ja sellest, kas ta täidab avaliku teenindamise lepingute sõlmimisega seotud seadusest tulenevaid nõudeid. Seega on Pomorie vald, kes on kohustatud tagama oma territooriumil ühistranspordi, alati kohustatud maksma asjaomasele avaliku teenuse osutajale avaliku teenuse hüvitist täies ulatuses, sõltumata sellest, kas toetust anti või mitte.

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et 2015. aasta määrus võeti vastu maanteetranspordi seaduse, eelkõige selle lõppsätete artikli 4 lõike 1 alusel ning et selle määruse artikli 2 lõikes 1 on ette nähtud, et rahalisi vahendeid antakse riigi eelarveseaduses asjaomase aasta kohta kindlaks määratud summa ulatuses. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et samal ajal on nimetatud määruse artikli 56 lõikes 1 sätestatud, et toetusi antakse ainult nendele avaliku teenuse osutajatele, kellega asjaomane omavalitsusüksus on sõlminud lepingud, mis vastavad määruses nr 1370/2007 sätestatud nõuetele, ning et artikli 56 ülejäänud lõigetes on sätestatud täiendavad nõuded ettevõtjatega sõlmitud lepingute sisule. Nagu riigi pädevad ametiasutused on neid tõlgendanud, näevad riigisisised õigusnormid avaliku teenuse hüvitise maksmiseks ette nõuded, mille kohaselt see hüvitis on asjaomase aasta riigieelarve seadusega ette nähtud ja pädevale asutusele üle kantud. Vastasel juhul ei ole viimasel võimalik avaliku teenuse osutajale seda hüvitist õiguspäraselt maksta, hoolimata avaliku teenindamise lepingu tegelikust täitmisest.

27. Määrus nr 1370/2007 ja eelkõige selle artikli 6 lõige 1 avaliku teenindamise hüvitise maksmise kohta selliseid nõudeid siiski ei sisalda. Järelikult soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas see määrus lubab liikmesriigil kehtestada oma riigisisese õiguse või riigisiseste eeskirjadega avaliku teenindamise kohustuse täitmise eest veoettevõtjale avaliku teenindamise hüvitise maksmise kohta täiendavaid nõudeid ja piiranguid.

28. Pealegi ei ole kõnealuses lepingus kindlaks määratud näitajaid, mille alusel avaliku teenuse hüvitist arvutatakse, vaid viidatakse selles osas riigisisestele õigusnormidele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kuna määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktis i on mainitud „avaliku teenindamise lepinguid ja üldeeskirju“, siis võib sidesõna „ja“ kasutamist tõlgendada nii, et piisab sellest, kui näitajad, mille alusel hüvitis arvutatakse, on kindlaks määratud üldeeskirjades, mis on vastu võetud 2015. aasta määruse ja varem 2005. aasta määruse raames. Teine võimalik tõlgendus oleks see, et need näitajad peavad tingimata olema kindlaks määratud mitte ainult üldeeskirjades, vaid ka avaliku teenindamise lepingus selle määruse tähenduses.

29. Neil asjaoludel otsustas Okrazhen sad – Burgas (Burgase regionaalne kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas määruse [nr 1370/2007] sätted lubavad, et liikmesriik kehtestab riigisisese seaduse või sise-eeskirjadega avaliku teenindamise kohustuse täitmise eest veoettevõtjatele hüvitise maksmise suhtes täiendavad nõuded ja piirangud, mida selles määruses ei ole ette nähtud?

2. Kas määruse [nr 1370/2007] artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkt i võimaldab veoettevõtjale avaliku teenindamise kohustuste täitmise eest hüvitist maksta, kui näitajad, mille põhjal hüvitist arvutatakse, ei ole eelnevalt kindlaks määratud avaliku teenindamise lepingus, vaid need on sätestatud üldeeskirjadega ja netofinantsmõju või võlgnetava hüvitise suurus määrati kindlaks kooskõlas [selle määrusega] ettenähtud menetlusega?“

30. Kirjalikud seisukohad on esitanud Pomorie vald, Bulgaaria valitsus ja Euroopa Komisjon. Kaks viimati nimetatud menetlusosalist esitasid ka suulisi seisukohti kohtuistungil, mis toimus 21. juunil 2023.

IV. Õiguslik analüüs

A. Esimene eelotsuse küsimus

31. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas määrust nr 1370/2007 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik võtab vastu õigusnormid, mille kohaselt saab avaliku teenindamise hüvitist selle määruse tähenduses maksta avaliku teenuse osutajale üksnes siis, kui sellele hüvitisele vastavad rahalised vahendid on selle riigi eelarveseaduses asjaomase eelarveaasta kohta ette nähtud ja need on pädevale asutusele üle kantud.

32. Kõigepealt tuleb meelde tuletada, et ELTL artikli 288 teise lõigu kohaselt on määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Seega on määruste sätetel määruse olemuse ja ülesande tõttu liidu õiguse allikate süsteemis tavaliselt liikmesriigi õiguskordades vahetu mõju, ilma et liikmesriigi ametiasutustel oleks vaja rakendusmeetmeid võtta. Kui määruse teatud sätete rakendamine seda nõuab, võivad liikmesriigid vastu võtta määruse rakendusmeetmed tingimusel, et need ei takista määruse vahetut kohaldatavust ega varja asjaolu, et tegemist on liidu õigusnormiga, ning täpsustavad liikmesriigile määrusega antud kaalutlusruumi kasutamise tingimused, jäädes samas kõnealuste sätetega kehtestatud piiridesse.⁶

33. Sellega seoses tuleb kõnealuse määruse asjakohaste sätete põhjal – tõlgendades neid määruse eesmärke arvestades – kindlaks teha, kas need sätted keelavad, kohustavad või lubavad liikmesriikidel teatud rakendusmeetmeid võtta, ning viimati nimetatud juhul kontrollida, kas asjaomane meede jääb igale liikmesriigile antud kaalutlusruumi raamesse. Veel on oluline märkida, et iga liidu õigusnorm, mis vastab vahetu õigusmõju tekkimiseks nõutavatele tingimustele, on siduv kõigile liikmesriikide asutustele, st mitte ainult liikmesriikide kohtutele, vaid ka kõigile haldusorganitele, sealhulgas detsentraliseeritud asutustele, ning need asutused on kohustatud seda normi kohaldama.⁷

34. Käesoleval juhul tuleb määruse nr 1370/2007 asjakohaste sätete kohta märkida, et selle määruse artikli 1 lõike 1 kohaselt on määruse eesmärk määratleda, kuidas pädevad asutused võivad kooskõlas liidu õiguse eeskirjadega sekkuda avaliku reisijateveo valdkonda, et tagada selliste üldhuviteenuste osutamine, mis oleksid muu hulgas mitmekesisemad, turvalisemad, parema kvaliteediga või odavamad kui üksnes turuseaduste poolt reguleeritud teenused, ning et selleks on kõnealuses määruses sätestatud tingimused, mille alusel pädevad asutused hüvitavad

⁶ Vt 22. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus *Ursa Major Services* (C-814/18, EU:C:2020:27, punktid 33 ja 34 ning seal viidatud kohtupraktika).

⁷ Vt 22. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus *Ursa Major Services* (C-814/18, EU:C:2020:27, punktid 35 ja 36 ning seal viidatud kohtupraktika).

transpordiettevõtjale, kellele nad avaliku teenindamise kohustuseks teevad või kellega lepingu sõlmivad, sellega kaasnevad kulud ja/või annavad neile avaliku teenindamise kohustuse eest ainuõigused.

35. Järelikult reguleerib määrus nr 1370/2007 avalikule ettevõtjale „avaliku teenuse hüvitise“ andmist, mis on selle määruse artikli 2 punktis g määratletud kui mis tahes eelis, eelkõige rahaline, mida pädev asutus riiklikest vahenditest otseselt või kaudselt eraldab avaliku teenindamise kohustuse täitmise perioodi jooksul või selle perioodiga seoses. Nagu on täpsustatud nimetatud määruse põhjenduses 34, võib „[a]valiku teenindamise hüvitis [...] osutada vajalikuks riigisisese reisijateveo sektoris, et teenust osutavad ettevõtjad toimiks nende ülesannete täitmist võimaldavate põhimõtete alusel ja tingimuste kohaselt“.

36. Lisaks on määruse nr 1370/2007 artikli 3 lõikes 1 sätestatud, et kui pädev asutus otsustab valitud teenusepakkujale anda avaliku teenindamise kohustuste täitmise eest ainuõiguse ja/või määrata ükskõik millise hüvitise, peab ta seda tegema avaliku teenindamise lepingu raames. Määruse artikli 4 lõige 1 täpsustab, et avaliku teenindamise lepingutes ja üldeeskirjades a) määratletakse sõnaselgelt avaliku teenindamise kohustused, mida avaliku teenuse osutaja peab täitma, ning asjaomased territoriaalsed piirkonnad; b) kehtestatakse eelnevalt objektiivsel ja läbipaistval viisil i) näitajad, mille põhjal tuleb hüvitis – kui seda makstakse – arvutada, ja ii) antud ainuõiguste laadi ja ulatuse, et vältida ülekompenseerimist, ning c) määratletakse teenuse osutamise seotud kulude jaotamise kord.

37. Sellega seoses on Euroopa Kohus seoses määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktiga i otsustanud, et mis puudutab väljendit „kui seda makstakse“, siis nähtub selle sätte kontekstist, et nimetatud väljend viitab pädevate asutuste võimalusele – mis on ette nähtud sama määruse artikli 1 lõike 1 teises lõigus ja artikli 3 lõikes 1 – otsustada avaliku teenindamise lepingu raames määrata teenusepakkujatele avaliku teenindamise kohustuste täitmise eest hüvitise lisaks ainuõigustele või nende asemel⁸.

38. Lisaks võib pädev asutus määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 5 kohaselt võtta erakorralise meetme, mida võib teha „otselepingu“ vormis, mis on selle määruse artikli 2 punktis h määratletud kui avaliku teenuse lepingu sõlmimine konkreetse avaliku teenuse pakkujaga ilma eelneva võistleva pakkumismenetluseta. Sellisel juhul näeb nimetatud määrus seoses avalike teenuste eest makstava hüvitisega ette täiendavad nõuded⁹.

39. Nimelt on ühelt poolt määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud, et eelkõige selle määruse artikli 5 lõike 5 kohaselt sõlmitud avaliku teenindamise lepingute puhul määratakse näitajad, mille alusel tuleb hüvitis – kui seda makstakse – arvutada, kindlaks sellisel viisil, et ükski hüvitis ei või ületada avaliku teenindamise kohustuse täitmisest tulenevate netokulude ja -tulude finantsmõju katmiseks nõutavat summat, võttes arvesse avaliku teenuse osutaja sellega saadavat tulu ning mõistlikku kasumit.

40. Teiselt poolt on määruse nr 1370/2007 artikli 6 lõikes 1 sätestatud, et sõltumata lepingu sõlmimise viisist, peavad kõik üldeeskirjaga või avaliku teenindamise lepinguga seotud hüvitised olema kooskõlas artikliga 4 ja kõik mis tahes laadi hüvitised, mis on seotud avaliku teenindamise

⁸ Vt 8. septembri 2022. aasta kohtuotsus *Lux Express Estonia* (C-614/20, EU:C:2022:641, punktid 73 ja 74).

⁹ Selle kohta on määruse nr 1370/2007 põhjenduses 27 märgitud, et kui pädev asutus kavatseb sõlmida avaliku teenindamise lepingu ilma võistleva pakkumismenetluseta, peaks ta kinni pidama ka üksikasjalikest eeskirjadest, millega tagatakse hüvitissummade asjakohasus ning mille eesmärgiks on teenuste tõhusus ja kvaliteet. Lisaks tuleks määruse põhjenduse 30 kohaselt avaliku teenindamise otselepingutele kohaldada suuremat läbipaistvust.

lepinguga, mida ei ole sõlmitud vastavalt artikli 5 lõikele 5, või mis on seotud üldeeskirjaga, peavad samuti olema kooskõlas lisa sätetega. Lisa punktis 2 on märgitud, et „[h]üvitis ei või ületada summat, mis vastab avaliku teenindamise kohustuse täitmisest tulenevalt avaliku teenuse osutaja kulude ja tulude suhtes avalduvale kogu positiivse või negatiivse finantsmõjuga võrdsele finantsmõjule“. Selle lisa punktis 3 on täpsustatud, et „[a]valiku teenindamise kohustuse täitmisel võib olla mõju teenusepakkuja võimalikule transpordialasele tegevusele väljaspool kõnealust avaliku teenindamise kohustust/kohustusi“ ning et „[ü]lekompenseerimise või puuduliku kompenseerimise vältimiseks tuleb netofinantsmõju arvestamisel võtta arvesse mõõdetavaid finantsmõjusid teenusepakkuja asjaomasele võrgule“.

41. Määruse nr 1370/2007 asjakohaste sätete sõnastusest nähtub seega, et avaliku teenindamise hüvitise puhul on selle määruse eesmärk eelkõige vältida avaliku teenuse osutajale teenuse ülekompenseerimist¹⁰, mis viiks tema alusetu rikastumiseni. Tuleb märkida, et põhikohtuasi ei puuduta ülekompenseerimise olukorda, vaid vastupidi hüvitise puudumist, mida on mainitud ka lisa punktis 3 – olukord, kus ettevõtja on vastavalt avaliku teenindamise lepingule kohustatud täitma oma avaliku teenindamise kohustusi ilma vastutasu saamata. Nende kahe olukorra vältimiseks peab avaliku teenindamise leping sisaldama avaliku teenuse hüvitise arvutamise näitajaid, mis peavad olema eelnevalt kindlaks määratud objektiivselt ja läbipaistvalt, ning lisaks tuleb otselepingute puhul hüvitise summa kindlaks määrata avaliku teenuse osutajale avalduva netofinantsmõju alusel. Nendest sätetest tuleneb samuti, et nagu Euroopa Kohus on märkinud, kohustab määrus nr 1370/2007 pädevaid asutusi hüvitama avaliku teenindamise kohustustega kaasnevad kulud¹¹.

42. Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et Anhialo ja Pomorie vald sõlmisid kõnealuse lepingu vastavalt määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõikele 5 otselepinguna. Vaidlust ei ole selles, et see äriühing täitis selles lepingus ette nähtud avaliku teenuse osutamise kohustusi. See vald ei maksnud talle siiski kogu selle avaliku teenuse tasu summat, millele tal oli õigus, nagu see on kohtuekspertiisis kindlaks tehtud. Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et riigisisised õigusnormid, nagu liikmesriigi pädevad asutused on neid tõlgendanud, näevad avaliku teenuse hüvitise maksmiseks ette nõuded, mille kohaselt see hüvitis on ette nähtud asjaomase aasta riigieelarve seadusega ja see on pädevale asutusele välja makstud. Käesoleval juhul maksis Pomorie vald Anhialole kõnealuse ajavahemiku eest väidetavalt välja ainult 3690 Bulgaaria leevi (asjaomasel kuupäeval ligikaudu 1886 eurot)¹², mis vastab Bulgaaria Vabariigi üldeelarves kindlaks määratud ja sellele vallale linnasisese ja linnadevahelise transpordi toetusena üle kantud kogusummale¹³.

43. Seega tuleb sellises kohtuasjas nagu põhikohtuasi tõdeda esiteks, et näitajad, mille alusel tuleb avaliku teenuse hüvitist arvutada, ei ole eelnevalt objektiivselt ja läbipaistvalt kindlaks määratud. See summa sõltub nimelt riigieelarvest eraldatud vahenditest, mis võivad varieeruda aastate lõikes ja vastavalt kriteeriumidele, mis ei ole seotud avaliku teenuse osutamise lepingu täitmisega, mille on avaliku teenuse osutaja sõlminud. Nagu on märgitud määruse nr 1370/2007 põhjenduses 9, on läbipaistvuse, konkureerivate ettevõtjate võrdse kohtlemise ja

¹⁰ Selle kohta on määruse nr 1370/2007 põhjenduses 27 samuti märgitud, et pädevate asutuste eraldatud hüvitis avaliku teenindamise kohustuse täitmisega seotud kulude katmiseks tuleks arvutada selliselt, et vältida ülekompenseerimist.

¹¹ Vt 8. septembri 2022. aasta kohtuotsus Lux Express Estonia (C-614/20, EU:C:2022:641, punkt 71).

¹² Kohtuistungil ei olnud vaidlust selle üle, et võlgnetava avaliku teenuse hüvitise täies ulatuses maksmata jätmine on lõplik

¹³ Bulgaaria valitsus väidab oma kirjalikes seisukohtades, et kui keskvalitsusest kohalikule omavalitsusüksusele eraldatud hüvitusvahendid ei ole piisavad, võib ta selle puuduse kõrvaldada kohaliku omavalitsuse eelarvest tulenevate vahenditega. Kuna aga niisugune juhtum ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu eelotsuse küsimuste ese, ei analüüsita seda siin põhjalikumalt.

proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise tagamiseks hüvitiste määramisel või ainuõiguste andmisel oluline määratleda pädeva asutuse ja valitud avaliku teenuse osutaja vahelises avaliku teenindamise lepingus avaliku teenindamise kohustuste laad ja makstav tasu.

44. Teiseks, mis puudutab konkreetsemalt avaliku teenindamise lepinguid, mis on sõlmitud otselepinguna, siis tingimus, et vahendid tuleb kindlaks määrata riigieelarves ja välja maksta riigieelarvest, et ettevõtjale saaks avaliku teenuse osutamise eest maksta hüvitist, ei võta arvesse netofinantsmõju avaliku teenindamise kohustuse täitmisel tekkivatele kuludele ja tuludele, nagu on nõutud määruse nr 1370/2007 artikli 6 lõikes 1 ja lisa. Avaliku teenindamise leping ei saa aga viia selleni, et avaliku teenuse hüvitist, mille loogika on „tasustamine“¹⁴, piiratakse summaga, mis antakse pädevale asutusele riigieelarvest, kui see kohustus on lepinguga kindlaks määratud.

45. Lisan, et nagu märkisid Bulgaaria valitsus ja komisjon, võib liikmesriik juhul, kui tema eelarvesuutlikkus seda ei võimalda, otsustada avalike teenuste lepingute sõlmimist tulevikus piirata või avaliku teenindamise lepinguid isegi mitte sõlmida. Seevastu mineviku osas, kui avaliku teenuse osutaja on lepingut täitnud nagu põhikohtuasjas, näib mulle ilmne, et tal on õigus saada avaliku teenuse osutamise hüvitist avaliku teenindamise kohustuste eest, mida ta pidi täitma vastavalt määrusele nr 1370/2007. Lisaks selle määruse kohaldamisele tuleb meenutada, et õiguskindluse põhimõte, mis on üks liidu õiguse üldpõhimõtetest, nõuab, et õigusnormid oleksid selged ja täpsed ning nende tagajärjed etteaimatavad¹⁵.

46. Lisaks on nimetatud määruse artikli 2 punkti e kohaselt „avaliku teenindamise kohustus“ pädeva asutuse määratletud või kindlaksmääratud nõue üldist huvi pakkuva avaliku reisijateveoteenuse osutamise tagamiseks, mida teenusepakkuja oma majanduslikest huvidest lähtuvalt ilma hüvituseeta ei osutaks või ei osutaks samas mahus või samadel tingimustel. Ilma adekvaatse avaliku teenuse osutamise hüvitiseta ei oleks niisiis ükski ettevõtja valmis selliseid üldist huvi pakkuvaid teenuseid osutama. Lähenedamine, mille puhul seotakse avaliku teenuse osutamise hüvitise maksmine toetuse maksmisega pädevale asutusele sellistel tingimustel nagu põhikohtuasjas, võib kaasa tuua selle, et ühte või mitut alama astme hüvitist ei maksta, mis võib kahtluse alla seada isegi avaliku teenindamise lepingute ja nendega seotud avaliku teenuse osutamise kohustuse olemasolu.

47. Neil asjaoludel tuleb käesoleva ettepaneku punktides 32 ja 33 viidatud kohtupraktikat arvestades tõdeda, et asjasse puutuvad riigisisised õigusnormid ei jää igale liikmesriigile määruse, käesoleval juhul määruse nr 1370/2007 rakendusmeetmete vastuvõtmisel antud kaalutusruumi piiresse, mis puudutab selle avaliku teenuse hüvitise kindlaksmääramist, mida on avaliku teenuse osutajal õigus saada.

48. Eeltoodud arvestades teen ettepaneku vastata esimesele küsimusele, et määrust nr 1370/2007 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik võtab vastu õigusnormid, mille kohaselt saab avaliku teenindamise hüvitist selle määruse tähenduses maksta avaliku teenuse osutajale üksnes siis, kui vastavad rahalised vahendid on selle riigi eelarveseaduses asjaomase eelarveaasta kohta ette nähtud ja need on pädevale asutusele üle kantud.

¹⁴ Vt selle kohta kohtujurist Sánchez-Bordona ettepanek kohtuasjas Lux Express Estonia (C-614/20, EU:C:2022:180, punktid 39–42).

¹⁵ Vt 27. aprilli 2023. aasta kohtuotsus BVAEB (vanaduspensioni suurus) (C-681/21, EU:C:2023:349, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

B. Teine eelotsuse küsimus

49. Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkti i tuleb tõlgendada nii, et see lubab maksta avaliku teenuse osutajale avaliku teenindamise hüvitist, kui näitajaid, mille alusel see hüvitist arvutatakse, ei ole kehtestatud avaliku teenindamise lepingus, vaid need on eelnevalt kindlaks määratud üldeeskirjades, millega määratakse kindlaks selle hüvitise suurus vastavalt selle määruse sätetele.

50. Kõigepealt tuleb märkida, et määruse nr 1370/2007 artikli 2 punktis 1 on „üldeeskiri“ määratletud kui meede, mida kohaldatakse diskrimineerimata kõikidele samalaadsetele reisijateveoteenustele pädeva asutuse vastutusalasse kuulavas konkreetses territoriaalses piirkonnas.

51. Esitatud küsimusele vastamiseks tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei tule liidu õigusnormi tõlgendamisel arvesse võtta mitte ainult selle sõnastust, vaid ka konteksti ja selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa säte on¹⁶.

52. Esiteks, mis puudutab määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkti i sõnastust, siis on selles sättes ette nähtud, et avaliku teenindamise lepingud „ja“ üldeeskirjad kehtestavad eelnevalt objektiivsel ja läbipaistval viisil näitajad, mille põhjal hüvitist (kui seda makstakse) tuleb arvutada selliselt, et välditakse ülekompenseerimist. Mulle näib selge, et sidesõna „ja“ kasutamisega soovis liidu seadusandja lisada hüvitise summa kindlaksmääramist võimaldavate tegurite hulka „üldeeskirjad“. Teisisõnu ei nõua selle sätte sõnastus, et kõik avaliku teenuse hüvitise arvutamise näitajad oleksid määratletud ühes ja samas dokumendis, vaid üksnes, et need näitajad peavad olema eelnevalt objektiivselt ja läbipaistvalt kindlaks määratud.

53. Teiseks, mis puudutab määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkti i konteksti, siis tuleb märkida, et selle määruse artikli 2 punktis i on „avaliku teenindamise leping“ määratletud kui üks või mitu õiguslikult siduvat õigusakti, mis kinnitavad kokkulepet pädeva asutuse ja avaliku teenuse osutaja vahel, mille kohaselt avaliku teenuse osutajale tehakse ülesandeks avaliku teenindamise kohustusest tulenevate avaliku reisijateveo teenuste haldamine ja osutamine. Lisaks on selles sättes ette nähtud, et liikmesriikide õiguse kohaselt võib leping koosneda ka pädeva asutuse otsusest, mis on tehtud üksikakti, eraldiseisva *õigusakti või eeskirja* kujul või mis sisaldab tingimusi, mille alusel pädev asutus osutab teenuseid ise või teeb selle ülesandeks sõltuvale teenusepakkujale. Selle kohta on määruse põhjenduses 9 märgitud, et lepingu vorm või nimetus võivad erineda vastavalt liikmesriikide õigussüsteemidele.

54. Seega, võttes arvesse liikmesriikide õigussüsteemide vahelisi erinevusi, otsustas liidu seadusandja anda mõistele „avaliku teenindamise leping“ määruse nr 1370/2007 tähenduses laia ja paindliku tõlgenduse¹⁷, mis hõlmab nii lepingulist laadi akte kui ka muud liiki eri laadi akte¹⁸, tunnistades, et kombineeritakse üldist õigusakti, millega antakse teenuste osutamine ettevõtjale, ja haldusakti, milles on üksikasjalikult kirjeldatud osutatavaid teenuseid puudutavad nõuded ja

¹⁶ 4. mai 2023. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (kohtu elektrooniline postkast) (C-60/22, EU:C:2023:373, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁷ Vt õiguskirjanduses Vieu, P., „À propos de l'intégration de l'Europe des transports. Observations sur l'interprétation et l'application de la norme européenne: le cas du règlement OSP“, RTD eur., 2010, nr 2, lk 297–331, eriti lk 320.

¹⁸ Vt õiguskirjanduses Franco Escobar, S. E., „Las compensaciones económicas por obligaciones de servicio público en el transporte regular de viajeros por carretera“, *Financiación de las obligaciones de servicio público: ayudas públicas a las telecomunicaciones, televisión, correos y transporte aéreo, marítimo y terrestre*, Tirant lo Blanch, 2009, Madrid, lk 201–230, eriti lk 211.

täpsustatud hüvitise arvutamiseks kohaldatavat meetodit¹⁹. See kontekst kinnitab seega tõlgendust, et avaliku teenuse hüvitise arvutamise näitajad võib kindlaks määrata üldistest õigusaktidest või eeskirjadest lähtudes, tingimusel et nendes normides on need näitajad eelnevalt objektiivselt ja läbipaistvalt kindlaks määratud.

55. Kolmandaks, mis puudutab määrusega nr 1370/2007 taotletavaid eesmärgi, siis nagu nähtub selle põhjendustest 9 ja 30, on läbipaistvuse eesmärk avaliku teenindamise hüvitise arvutamise näitajate kindlaksmääramisel eriti oluline. Selle eesmärgi saavutamiseks ei ole aga vaja, et kõik avaliku teenuse hüvitise arvutamise näitajad sisalduksid pädeva asutuse ja avaliku teenuse osutaja vahel sõlmitud lepingus. Kui hüvitise arvutamise näitajaid käsitlevad üldeeskirjad on ette kindlaks määratud objektiivselt ja läbipaistvalt, nagu nõuab selle määruse artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkt i, ning need vastavad lisas ette nähtud tingimustele, saab avaliku teenuse osutaja välja arvutada hüvitise summa, mida ta võib saada. Lisaks peavad selle sätte kohaldamisel need eeskirjad olema asjaomastele ettevõtjatele kergesti kättesaadavad. Nii on see eelkõige juhul, kui need on avaldatud asjaomase liikmesriigi ametlikus väljaandes.

56. Seetõttu teen ettepaneku vastata teisele küsimusele, et määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkti i tuleb tõlgendada nii, et see võimaldab maksta avaliku teenuse osutajale avaliku teenuse hüvitist, kui näitajad, mille alusel see hüvitis arvutatakse, ei ole sätestatud avaliku teenindamise lepingus, vaid need on objektiivselt ja läbipaistvalt eelnevalt kindlaks määratud üldeeskirjades, millega määratakse kindlaks selle hüvitise suurus vastavalt selle määruse sätetele.

V. Ettepanek

57. Esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Okrazhen sad – Burgase (Burgase piirkondlik kohus, Bulgaaria) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta määrust (EÜ) nr 1370/2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70,

tuleb tõlgendada nii, et

sellega on vastuolus, kui liikmesriik võtab vastu õigusnormid, mille kohaselt saab avaliku teenindamise hüvitist selle määruse tähenduses maksta avaliku teenuse osutajale üksnes siis, kui vastavad rahalised vahendid on selle riigi eelarveseaduses asjaomase eelarveaasta kohta ette nähtud ja need on pädevale asutusele üle kantud.

2. Määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkti i

tuleb tõlgendada nii, et

see võimaldab maksta avaliku teenuse osutajale avaliku teenuse hüvitist, kui näitajad, mille alusel see hüvitis arvutatakse, ei ole sätestatud avaliku teenindamise lepingus, vaid need on objektiivselt ja läbipaistvalt eelnevalt kindlaks määratud üldeeskirjades, millega määratakse kindlaks selle hüvitise suurus vastavalt selle määruse sätetele.

¹⁹ Vt selle kohta komisjoni teatis määruse (EÜ) nr 1370/2007 tõlgendamise suuniste kohta (ELT 2014, C 92, lk 1), eriti punkt 2.2.1.