



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

25. jaanuar 2024*

Eelotsusetaotlus – Transport – Määrus (EÜ) nr 1370/2007 – Avaliku reisijateveoteenuse osutamine raudteel ja maanteel – Avaliku teenindamise lepingud – Avaliku teenindamise kohustused – Avaliku teenindamise hüvitis – Artikli 4 lõike 1 punkt b – Avaliku teenindamise lepingute kohustuslik sisu – Avaliku teenindamise hüvitise arvutamise näitajad – Näitajate eelnev, objektiivne ja läbipaistev kindlaksmääramine – Võistleva pakkumismenetluse puudumine – Määruse (EÜ) nr 1370/2007 lisa sisalduvate hüvitise arvutamise eeskirjade kohaldamine – Hüvitise maksmiseks riigisiseste õigusnormidega ette nähtud tingimused – Asjasse puutuva aasta riigieelarve seaduses hüvitise summa kindlaksmääramine ja selle summa pädevale asutusele ülekandmine – Hüvitise arvutamise näitajate kindlaksmääramisel lähtumine üldeeskirjadest

Kohtuasjas C-390/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Okrazhen sad – Burgase (Burgase regionaalne kohus, Bulgaaria) 7. juuni 2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 14. juunil 2022, menetluses

Obshtina Pomorie

versus

„ANHIALO AVTO“ OOD,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president E. Regan (ettekandja), kohtunikud Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis ja D. Gratsias,

kohtujurist: A. Rantos,

kohtusekretär: ametnik R. Stefanova-Kamisheva,

arvestades kirjalikku menetlust ja 21. juuni 2023. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Obshtina Pomorie, esindaja: *advokat* Y. Boshnakov,

* Kohtumenetluse keel: bulgaaria.

- Bulgaaria valitsus, esindajad: T. Mitova ja L. Zaharieva,
- Euroopa Komisjon, esindajad: P. Messina, E. Rouseva ja F. Tomat,

olles 5. oktoobri 2023. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta määruse (EÜ) nr 1370/2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70 (ELT 2007, L 315, lk 1), sätete, eelkõige artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkti i tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud Obshtina Pomorie (Pomorie vald, Bulgaaria) ja avaliku teenindamise lepingu sõlminud veoettevõtja „ANHIALO AVTO“ OOD (edaspidi „Anhialo“) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab hüvitist, mida sellel vallal tuli maksta niisuguste kulude katmiseks, mis kaasnesid bussiga reisijatevedu hõlmava avaliku teenindamise kohustuse täitmisega.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Määruse nr 1370/2007 põhjendustes 9, 27 ja 30 on märgitud:
 - „(9) [...] Läbipaistvuse, konkureerivate ettevõtjate võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise tagamiseks on 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. Lepingu vorm või nimetus võivad erineda vastavalt liikmesriikide õigussüsteemidele.
 - [...]
 - (27) Pädevate asutuste eraldatud hüvitis avaliku teenindamise kohustuse täitmisega seotud kulude katmiseks tuleks arvutada selliselt, et vältida ülekompenseerimist. Kui pädev asutus kavatses 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.
 - [...]
 - (30) Avaliku teenindamise otselepingutele tuleks kohaldada suuremat läbipaistvust.“
- 4 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.“

5 Määruse artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

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

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 sõltuvale teenusepakkujale;

[...]

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

[...]“.

6 Selle määruse artikli 3 „Avaliku teenindamise lepingud ja üldeeskirjad“ lõikes 1 on sätestatud:

„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.“

7 Määruse nr 1370/2007 artikli 4 „Avaliku teenindamise lepingute ja üldeeskirjade kohustuslik sisu“ lõikes 1 on sätestatud järgmist:

„Avaliku teenindamise lepingud ja üldeeskirjad:

[...]

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;

[...]“.

8 Määruse artikli 5 „Avaliku teenindamise lepingute sõlmimine“ lõige 5 näeb ette:

„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. [...]“.

9 Vastavalt artikli 6 „Avalike teenuste hüvitamine“ lõikele 1:

„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.“

10 Määruse nr 1370/2007 lisa „Hüvitamisele kohaldatavad eeskirjad artikli 6 lõikes 1 osutatud juhtudel“ punktis 2 on ette nähtud:

„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. Netofinantsmõju arvutamisel juhindub pädev asutus alljärgnevast skeemist.

Kulud, mis on tehtud tulenevalt pädeva asutuse/pädevate asutuste poolt määratud ja avaliku teenindamise lepingus ja/või üldeeskirjas sisalduva avaliku teenindamise kohustusest või mitme avaliku teenindamise kohustusest;

miinus mis tahes positiivne finantsmõju, mis on saadud kõnealus(t)e avaliku teenindamise kohustus(t)ega seonduvas võrgus;

miinus tariifidelt saadud sissetulek või kõnealus(t)e avaliku teenindamise kohustus(t)e täitmisel saadud mis tahes muu tulu;

pluss mõistlik kasum;

võrdub netofinantsmõjuga.“

Bulgaaria õigus

Maanteetranspordiseadus

- 11 Maanteetranspordi seaduse (Zakon za avtomobilnite prevozi; *DV* nr 82, 17.9.1999) 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 transporti 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.“

4. aprilli 2005. aasta määrus nr 3

- 12 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 no 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; *DV* nr 33, 15.4.2005), 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.“

2015. aasta määrus

- 13 29. märtsi 2015. aasta määruse, mis käsitleb selliste rahaliste vahendite andmise tingimusi ja korda, mis on mõeldud teatavatele reisijatekategoriatele õigusnormides ette nähtud maanteetranspordi 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 namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na 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; *DV* nr 51, 7.7.2015) (edaspidi „2015. aasta määrus“), artikli 1 lõigetes 1 ja 2 on ette nähtud:

„(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.“

14 Selle määruse artikli 2 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

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

15 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) Vallavanemad maksavad veoettevõtjatele tasu tegelikult osutatud veoteenuste eest.“

16 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 määratakse kindlaks pädeva asutuse kehtestatud ja avaliku teenindamise lepingus ja/või üldeeskirjas sätestatud avaliku teenindamise kohustuse täitmise kulude põhjal, 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.“

17 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 osutamisega 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. vallavanemate ja veoettevõtjate kohustus tõhusalt kontrollida, et reisijad kasutaksid toetusega subsideeritud linnasiseseid ja linnadevahelisi liine nõuetekohaselt.

[...]

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

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 18 Burgase (Bulgaaria) oblasti kuberner andis 14. augusti 2013. aasta otsusega nõusoleku, et Pomorie vallavanem sõlmib kuni kuueks kuuks kindlaksmääratud liinidel bussiveoteenuste osutamise otselepingu määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 5 tähenduses. Niisuguse lepingu sõlmimise eesmärk oli lõpetada avaliku reisijateveoteenuse katkestus teatud liinidel pakkujatega olemasolevate lepingute lõppemise ja avalike veoteenuste uue lepingu sõlmimiseks samaaegse pakkumusmenetluse lõpetamise tõttu.
- 19 Pomorie vald kui pädev asutus ja Anhialo kui avaliku teenuse osutaja sõlmisid 1. novembril 2013 selle otsuse alusel lepingu, mille kohaselt tehti 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 hankemenetluse. Lisaks kohustus pädev asutus nimetatud lepingu artikli 5 kohaselt maksma ettevõtjale rahandusministeeriumi määratud tähtaja jooksul rahalisi vahendeid, mis vastavalt kehtivatele riigisisestele õigusnormidele vastavad vajaduse korral toetusele, ning hüvitist nende õigusnormide alusel teatavate õigustatud kodanikekategoriate tasuta ja vähendatud hinnaga vedude eest.
- 20 Riigihangete seaduse kohase menetluse tulemusel see leping 15. jaanuaril 2019 lõpetati. Kuna Anhialo ka tegelikult osutas nimetatud lepingus ette nähtud veoteenuseid, nõudis ta Pomorie vallalt lepingu järgi tasumisele kuuluva hüvitise maksmist ajavahemiku 1. jaanuarist 2016 kuni 31. detsembrini 2018 eest. Pomorie vald maksis Anhialole kõnealuse ajavahemiku eest väidetavalt välja ainult 3690 Bulgaaria leevi (asjaomasel kuupäeval ligikaudu 1886 eurot), mis vastab Bulgaaria Vabariigi riigieelarves kindlaks määratud ja sellele vallale linnasisese ja linnadevahelise transpordi toetusena üle kantud kogusummale.
- 21 Anhialo vaidlustas selle summa Rayonen sad Pomories (Pomorie rajoonikohus, Bulgaaria). Raamatupidamise kohtuekspertiisis tuvastati määruse nr 1370/2007 lisa ja 2015. aasta määruse artikli 55 sätete tähenduses selle äriühingu netofinantsmõju kõnealusel ajavahemikul. Selle ekspertiisi kohaselt oli nimetatud äriühingul lasuva avaliku teenindamise kohustuse netofinantsmõju ligikaudu 86 000 Bulgaaria leevi (ligikaudu 43 800 eurot). Anhialo nõudis selles kohtus maksmata jäänud võlgnetavast summast ühe osa, nimelt 24 931,60 Bulgaaria leevi (ligikaudu 12 700 eurot) tasumist.

- 22 Rayonen sad Pomorie (Pomorie rajoonikohus) rahuldab selle nõude 8. novembri 2021. aasta kohtuotsusega. Nimetatud kohus leidis, et määruse nr 1370/2007 tähenduses avaliku teenindamise hüvitise eesmärk on korrigeerida negatiivset netofinantsmõju, mis kaasnes ettevõtjale avalike teenuste osutamisega. Ta leidis, et Pomorie vallal ei olnud alust väita, et Anhialol puudus avaliku teenindamise hüvitise saamise õigus põhjusel, et kõnealune leping ei sisaldanud 2015. aasta määruse artikli 56 lõikes 2 sätestatud kohustuslikke tingimusi, kuna nimetatud leping sõlmiti 1. novembril 2013, s.o enne nimetatud määruse vastuvõtmist.
- 23 Pomorie vald esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule, Okrazhen sad – Burgasele (Burgase regionaalne kohus, Bulgaaria). Kuna tema väitel on määrusel nr 1370/2007 alates selle vastuvõtmisest, see tähendab 23. oktoobrist 2007, vahetu õigusmõju, siis näitab see, 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. Lisaks järeldas Pomorie vald kõnealuse lepingu punktist 5, et tema kohustus toetust maksta ei ole tingimusteta, vaid eeldab riigisisestes õigusnormides ette nähtud tingimuste täitmist. Seega, kuna riigieelarvest tema eelarvesse toetust ei makstud, siis ei saa talle ette heita, et ta ei maksnud veoettevõtjatele avaliku teenuse osutamise hüvitist. Lõpuks väidab vald, et ta ei saa ise määrata hüvitiste ja toetuste suurust ning et ta saab talle selleks otstarbeks eraldatud summasid ainult sihipäraselt jaotada.
- 24 Anhialo väidab eelotsusetaotluse esitanud kohtule, et raamatupidamise kohtuekspertiisi kohaselt on ta täitnud kõik määruses nr 1370/2007 ja 2015. aasta määruses sätestatud nõuded. Tema hinnangul on põhjendamatu vastuväide, et toetuste maksmise eest vallale vastutab riik. Tema sõnul on viimati nimetatud määruse artikli 3 lõikes 1 sätestatud, et vastutus selle eest, et ühistransporditeenuste lepingud oleksid kooskõlas määrusega nr 1370/2007, lasub täielikult kohalikel omavalitsustel. Seetõttu sõltub riigi üldeelarvest toetuste maksmine ainult asjaomasest kohalikest 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 korraldamise, alati kohustatud maksma asjaomasele avaliku teenuse osutajale avaliku teenindamise hüvitist täies ulatuses, sõltumata sellest, kas talle maksti toetust või mitte.
- 25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et 2015. aasta määrus võeti vastu maanteetranspordi seaduse põhikohtuasja vaidluse ajal kehtinud redaktsiooni, 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. Ta märgib lisaks, et määruse artikli 56 lõikes 1 on sätestatud, et toetusi makstakse ainult nendele avaliku teenuse osutajatele, kellega asjaomane omavalitsus on sõlminud lepingud, mis vastavad määruses nr 1370/2007 sätestatud nõuetele. Pädevad asutused aga tõlgendavad riigisiseseid õigusakte nii, et avaliku teenindamise hüvitise saamiseks peab see olema ette nähtud asjaomasel seaduses ja seda tuleb maksta pädevale asutusele. Ent määrus nr 1370/2007, eelkõige selle artikli 6 lõige 1, ei sisalda avaliku teenindamise hüvitise maksmise kohta sellist nõuet.
- 26 Järelikult soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas see määrus lubab liikmesriigil näha ette avaliku teenindamise kohustuse täitmise eest veoettevõtjale avaliku teenindamise hüvitise maksmise kohta täiendavaid nõudeid ja piiranguid.
- 27 Pealegi ei ole kõnealuses lepingus kindlaks määratud näitajaid, mille alusel avaliku teenuse hüvitist arvutatakse, vaid see viitab nende puhul riigisisestele õigusnormidele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kuna määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkt i näeb ette, et need

näitajad kehtestatakse „avaliku teenindamise lepingutes ja üldeeskirjades“, 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 varasema, 4. aprilli 2005. aasta määruse nr 3 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.

28 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 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 on määratud kindlaks kooskõlas [selle määrusega] ettenähtud menetlusega?“

Esimene küsimus

29 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt võib pädev asutus maksta avaliku teenuse osutajale avaliku teenindamise lepingu täitmise raames hüvitist üksnes siis, kui sellele hüvitisele vastavad rahalised vahendid on liikmesriigi riigieelarve seaduses asjaomase eelarveaasta kohta ette nähtud ja need on pädevale asutusele üle kantud.

30 Tasub meenutada, et määruse nr 1370/2007 artikli 1 lõike 1 esimese lõigu 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.

31 Selleks on määruses vastavalt selle artikli 1 lõike 1 teisele lõigule määratletud 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.

32 Määrus nr 1370/2007 sisaldab seega erinorme, mis näevad ette üksikasjalikud eeskirjad sekkumiseks üldisesse riigihankekorda, mille eesmärk on kehtestada õiguslik raamistik avaliku teenindamise kohustuse täitmisest tulenevate kulude hüvitamiseks ja/või ainuõiguste andmiseks (21. detsembri 2023. aasta kohtuotsus DOBELES AUTOBUSU PARKS jt, C-421/22, EU:C:2023:1028, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

33 Selle õigusliku raamistiku moodustavate sätete hulgas on kõnealuse määruse artikli 3 lõikes 1 ette nähtud, et kui liikmesriigi pädev asutus otsustab anda valitud teenusepakkujale avaliku teenindamise kohustuste täitmise eest ainuõiguse ja/või määrata ükskõik millise hüvitise, peab ta

seda tegema avaliku teenindamise lepingu raames, ehk seega näeb see säte ette põhimõtte, et avaliku teenindamise kohustused ja nendega seotud hüvitised tuleb kindlaks määrata avaliku teenindamise lepingus (21. detsembri 2023. aasta kohtuotsus DOBELES AUTOBUSU PARKS jt, C-421/22, EU:C:2023:1028, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika)

- 34 Määruse nr 1370/2007 artikli 6 lõike 1 esimese lause sõnastusest tuleneb selgelt, et niisuguse avaliku teenindamise lepinguga seotud hüvitised peavad sõltumata selle tingimustest vastama kõnealuse määruse artiklis 4 sätestatud nõuetele, mis määravad kindlaks lepingu kohustusliku sisu.
- 35 Lisaks tuleb vastavalt artikli 6 lõike 1 teisele lausele, kui hüvitist antakse ilma võistleva pakkumismenetluseta, järgida määruse (EÜ) nr 1370/2007 lisas sätestatud üksikasjalikke sätteid hüvitise arvutamise kohta, mille eesmärk on, nagu on märgitud põhjenduses 27, tagada nii hüvitise suuruse piisavus kui ka avaliku teenuse tõhusus ja kvaliteet. See kehtib eelkõige juhul, kui pädev kohalik omavalitsus sõlmib avaliku teenindamise lepingu, nagu põhikohtuasjas, erakorralise meetmena kõnealuse määruse artikli 2 punkti h tähenduses otse avaliku teenuse osutajaga vastavalt kõnealuse määruse artikli 5 lõikele 5.
- 36 Esiteks, mis puudutab määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkti i, siis selles sättes on ette nähtud, et avaliku teenindamise lepingud ja üldeeskirjad kehtestavad eelnevalt objektiivsel ja läbipaistval viisil näitajad, mille põhjal hüvitis (kui seda makstakse) tuleb arvutada.
- 37 Teiseks, kui avaliku teenindamise leping on sõlmitud ilma võistleva pakkumismenetluseta, näeb kõnealuse määruse artikli 4 lõike 1 punkti b teine lause koostoimes selle määruse lisa punktiga 2 ette, et need näitajad määratakse kindlaks sellisel viisil, et hüvitis ei või avaliku teenuse osutaja jaoks ületada avaliku teenindamise kohustuse täitmisest tulenevate netokulude ja -tulude finantsmõju katmiseks nõutavat summat. See summa saadakse nii, et kõnealuste kohustuste täitmisega seotud kuludest lahutatakse nende positiivne finantsmõju ja avaliku teenindamise kohustuste täitmisest saadud tariifidelt saadud sissetulek ning lisatakse saadud tulemusele „mõistliku kasumina“ summa, mida igal ettevõtjal on õigus eeldada.
- 38 Nagu nähtub määruse nr 1370/2007 põhjendustest 9 ja 30, on selliste avaliku teenindamise lepinguga kokkulepitud tasusid käsitlevate kohustuste eesmärk tagada võrdse kohtlemise, proportsionaalsuse ja läbipaistvuse põhimõtete järgimine, kusjuures viimane põhimõte on veelgi olulisem juhul, kui avaliku teenindamise lepinguga makstakse hüvitist olukorras, kus võistlevat pakkumismenetlust ei toimu.
- 39 Tõsi, määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punktist b tuleneb, et pädevatel asutustel, kui nad vastutavad avaliku teenuse osutajale makstava hüvitise arvutamise näitajate kehtestamise eest, on hüvitise maksmise korra väljatöötamisel tingimata teatav kaalutusõigus (vt selle kohta 21. detsembri 2023. aasta kohtuotsus DOBELES AUTOBUSU PARKS jt, C-421/22, EU:C:2023:1028, punkt 42), mis on siiski rangelt piiratud artikli 4 lõike 1 punkti b teise lausega ja selle määruse lisas sätestatud üksikasjalike eeskirjadega, kui avaliku teenindamise lepingu raames makstakse hüvitist nagu põhikohtuasjas ilma võistleva pakkumismenetluseta.
- 40 Euroopa Kohtu praktika kohaselt peavad liikmesriigid, kui nad kasutavad neile määrusega antud kaalutusõigust, mis on ELTL artikli 288 teise lõigu kohaselt tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav igas liikmesriigis, sellegipoolest kasutama seda kaalutusõigust selle määruse sätete

piires, et mitte kahjustada määruse sisu ja eesmärgi (vt selle kohta 28. aprilli 2022. aasta kohtuotsus *Meta Platforms Ireland*, C-319/20, EU:C:2022:322, punktid 58 ja 60 ning seal viidatud kohtupraktika).

- 41 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 43 ja 44 sisuliselt märkis, põhineb hüvitis – mille summa, mis avaliku teenuse osutajale avaliku teenindamise lepingu alusel makstakse, ise sõltub asjaomase liikmesriigi eelarveseadusega igal aastal kindlaks määratud vahendite summast ja nende vahendite hilisemast maksmisest pädevale kohalikule omavalitsusele – arvutamise näitajatel, mis ei vasta määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punktist b koostoimes selle lisa punktiga 2 tulenevatele nõuetele. Nimelt, esiteks ei ole need näitajad vastupidi nende sätete nõuetele eelnevalt objektiivsel ja läbipaistval viisil kindlaks määratud ning teiseks ei ole need seotud avaliku teenindamise kohustuse täitmise netofinantsmõjuga ühistranspordiettevõtjale.
- 42 Seetõttu tuleb märkida, et selline hüvitussüsteem ei võimalda asjaomasel avaliku teenuse osutajal avaliku teenindamise lepingu sõlmimisel vajaliku täpsusega kindlaks määrata hüvitist, mida tal on pädevalt asutuselt õigus talle ülesandeks tehtud avaliku teenindamise kohustuste täitmise eest saada.
- 43 Selles osas võib see kord, kuna läbipaistvuse puudumise tõttu esineb ebakindlus hüvitise summa osas, mida võib maksta, kahjustada määruse nr 1370/2007 eesmärki, milleks – nagu juba käesoleva kohtuotsuse punktist 30 nähtub – on määrata kindlaks hüvitise maksmise tingimused, et tagada ausa konkurentsi tingimustes avaliku reisijateveoteenuse osutamine tulemuslikult ja ühtlasi rahaliselt tulutoovalt, saavutamaks selle teenuse kõrge kvaliteet (21. detsembri 2023. aasta otsus kohtuasjas *DOBELES AUTOBUSU PARKS jt*, C-421/22, EU:C:2023:1028, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 44 Sellest järeldub, et niisugune kord ületab määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punktiga b liikmesriikidele antud kaalutusõigust avaliku teenindamise eest hüvitise maksmise kordade kindlaksmääramisel.
- 45 Seetõttu tuleb esimesele küsimusele vastata, et määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt võib pädev asutus maksta avaliku teenuse osutajale avaliku teenindamise lepingu täitmise raames hüvitist üksnes siis, kui sellele hüvitisele vastavad rahalised vahendid on liikmesriigi riigieelarve seaduses asjaomase eelarveaasta kohta ette nähtud ja need on pädevale asutusele üle kantud.

Teine küsimus

- 46 Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis võimaldavad pädeval asutusel maksta avaliku teenuse osutajale avaliku teenindamise lepingu raames hüvitist, kui näitajaid, mille alusel see hüvitis arvutatakse, ei ole kehtestatud selles lepingus, vaid need on objektiivsel ja läbipaistval viisil eelnevalt kindlaks määratud üldeeskirjades, millega määratakse kindlaks selle hüvitise suurus.
- 47 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tule liidu õigusnormi tõlgendamisel arvesse võtta mitte üksnes normi sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärgi, mille osa õigusnorm on (vt selle kohta 24. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (avaliku reisijateveo teenuste osutamiseks otselepingu sõlmimine), C-515/18, EU:C:2019:893, punkt 23).

- 48 Esiteks, mis puudutab määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b tingimusi, siis tuleb märkida, et nende tingimuste kohaselt peavad avaliku teenindamise lepingud „ja“ üldeeskirjad vastavalt nimetatud sätte punktile i eelnevalt objektiivsel ja läbipaistval viisil kindlaks määrama näitajad, mille alusel avaliku teenindamise hüvitis – kui see on ette nähtud – arvutatakse.
- 49 Nendest tingimustest nähtub selgelt, et hüvitise suuruse kindlaksmääramiseks kasutatavad õigusaktid ei hõlma mitte ainult avaliku teenindamise lepinguid, vaid ka üldeeskirju, mis on määratletud määruse nr 1370/2007 artikli 2 punktis 1 kui meetmed, mida kohaldatakse diskrimineerimata kõikidele samalaadsetele reisijateveoteenustele pädeva asutuse vastutusalasse kuuluvas konkreetsetes territoriaalses piirkonnas.
- 50 Sellest järeldub, et määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkt b ei nõua, et kõik avaliku teenindamise lepingus sätestatud hüvitise arvutamise näitajad oleksid määratletud kõnealuses lepingus, vaid nõuab üksnes seda, et need näitajad oleksid eelnevalt objektiivsel ja läbipaistval viisil kindlaks määratud kas avaliku teenindamise lepingus või üldeeskirjades.
- 51 Teiseks kinnitab seda tõlgendust nimetatud sätte kontekst. Nimelt, määruse nr 1370/2007 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 tehakse viimasele ülesandeks avaliku teenindamise kohustusest tulenevate avaliku reisijateveo teenuste haldamine ja osutamine. Lisaks on selles sättes täpsustatud, et liikmesriikide õiguse kohaselt võib avaliku teenindamise leping koosneda ka pädeva asutuse otsusest, mis on tehtud üksikakti, eraldiseisva õigusakti või eeskirja kujul või mis sisaldab tingimusi, mille alusel see asutus osutab teenuseid ise või teeb selle ülesandeks sõltuvalt teenusepakkujale.
- 52 Sellest järeldub, nagu kinnitab ka määruse nr 1370/2007 põhjendus 9, et arvestades liikmesriikide õigussüsteemide erinevusi, tuleb mõistet „avaliku teenindamise leping“ kõnealuse määruse tähenduses käsitleda laias tähenduses, hõlmates mitte ainult lepingulist laadi õigusakte, vaid ka muid, eelkõige seadusandlikke ja regulatiivseid õigusakte. Sellest tulenevalt võib niisugune leping koosneda õiguse üldaktist, millega määratakse avaliku teenuse osutamine ettevõtjale, ja haldusaktist, milles täpsustatakse selle teenusega seotud nõuded, kinnitades seega, nagu kohtujurist märkis oma ettepaneku punktis 54, et avaliku teenuse hüvitise arvutamise näitajad võib kindlaks määrata seadusandlikku või regulatiivset laadi üldeeskirjadele viidates.
- 53 Kolmandaks, mis puudutab määrusega nr 1370/2007 taotletavaid eesmärgi, tuleb meenutada, et nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 36 ja 38 on juba märgitud, on läbipaistvuse eesmärk väga oluline seoses avaliku teenuse hüvitise arvutamise parameetritega, eelkõige juhul, kui sellist hüvitist ei anta pakkumismenetluse tulemusel.
- 54 Ent selle eesmärgi saavutamiseks ei ole vaja, et kõik hüvitise arvutamise näitajad oleksid sätestatud riikliku pädeva asutuse ja avaliku teenuse osutaja vahel sõlmitud avaliku teenindamise lepingus. Eeldusel, et selliseid näitajaid reguleerivad üldeeskirjad on vastavalt määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktile i eelnevalt objektiivsel ja läbipaistval viisil kehtestatud ning et need vastavad pakkumismenetluse puudumise korral ka kõnealuse määruse lisas sätestatud üksikasjalikele eeskirjadele, on avaliku teenuse osutajal võimalik vajaliku täpsusega kindlaks määrata talle avaliku teenuse osutamise kohustuse täitmise eest makstava hüvitise suurus.
- 55 Järelikult tuleb teisele küsimusele vastata, et määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad pädeval asutusel maksta avaliku teenuse osutajale avaliku teenindamise lepingu raames hüvitist, kui näitajaid,

mille alusel see hüvitis arvutatakse, ei ole kehtestatud selles lepingus, vaid need on eelnevalt objektiivsel ja läbipaistval viisil kindlaks määratud üldeeskirjades, millega määratakse kindlaks selle hüvitise suurus.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

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, artikli 4 lõike 1 punkti b

tuleb tõlgendada nii, et

sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt võib pädev asutus maksta avaliku teenuse osutajale avaliku teenindamise lepingu täitmise raames hüvitist üksnes siis, kui sellele hüvitisele vastavad rahalised vahendid on liikmesriigi riigieelarve seaduses asjaomase eelarveaasta kohta ette nähtud ja need on pädevale asutusele üle kantud.

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

tuleb tõlgendada nii, et

sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis võimaldavad pädeval asutusel maksta avaliku teenuse osutajale avaliku teenindamise lepingu täitmise raames hüvitist, kui näitajad, mille alusel see hüvitis arvutatakse, ei ole sätestatud avaliku teenindamise lepingus, vaid need on eelnevalt objektiivsel ja läbipaistval viisil kindlaks määratud üldeeskirjades, millega määratakse kindlaks selle hüvitise suurus.

Allkirjad