



Oikeustapauskokoelma

Asia C-421/22

”DOBELES AUTOBUSU PARKS” SIA ym.

vastaan

**Iepirkumu uzraudzības birojs ja
”Autotransporta direkcija” VSIA**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Augstākā tiesa (Senāts))

Unionin tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 21.12.2023

Ennakkoratkaisupyyntö – Liikenne – Rautateiden ja maanteiden julkiset henkilöliikennepalvelut – Asetus (EY) N:o 1370/2007 – 1 artiklan 1 kohta – 2 a artiklan 2 kohta – 3 artiklan 1 kohta – 4 artiklan 1 kohta – 6 artiklan 1 kohta – Linja-autoilla suoritettavia julkisia henkilöliikennepalveluja koskeva sopimus – Julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen sopimuspuolen valintamenettely – Avoin ja syrjimätön tarjouspyyntömenettely – Tarjouspyyntöasiakirjat – Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen myöntämän korvauksen määrä – Ajallisesti ja erityisten kustannusluokkien mukaan rajoitettu indeksointi – Riskien hajauttaminen

Liikenne – Rautateiden ja maanteiden julkiset henkilöliikennepalvelut – Asetus N:o 1370/2007 – Linja-autoilla suoritettavia julkisia henkilöliikennepalveluja koskevien sopimusten sopimuspuolen valinta – Avoin, läpinäkyvä ja syrjimätön tarjouskilpailu – Henkilöliikennealan yrityksille julkisen palvelun velvoitteista aiheutuvien kustannusten korvaaminen – Kustannusten jakamista koskevat järjestelyt – Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten harkintavalta – Näiden viranomaisten mahdollisuus säätää korvausjärjestelmästä, joka ei automaattisesti kata kaikkia palvelun hallinnointiin ja suorittamiseen liittyviä kustannuksia – Hyväksyttävyyys – Kustannusten säännöllisen indeksoinnin puuttuminen – Suhteellisuusperiaatetta ei ole loukattu

(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1370/2007 1 artiklan 1 kohta, 2 a artikla, 3 artiklan 1 kohta, 4 artiklan 1 kohta ja 6 artiklan 1 kohta)

(ks. 41–44, 46–52, 54–56, 58 ja 59 kohta sekä tuomiolauselma)

Tiivistelmä

Latviassa käynnistettiin avoin tarjouspyyntömenettely, jonka tarkoituksena oli myöntää oikeus tarjota julkisia linja-autoliikennepalveluja Latvian alueellisesti merkittävien reittien verkostossa kymmenen vuoden ajan.

”Dobeles Autobusu parks SIA” ja useat muut liikenteen alalla toimivat latvialaiset yhtiöt valittivat Iepirkumu uzraudzības biroja Iesniegumu izskatīšanas komisijaan (julkisten hankintojen valvontaviranomaisen valituksia käsittelevä yksikkö, Latvia) ja riitauttivat tarjouspyyntöasiakirjojen määräykset. Niiden mukaan tarjouspyyntöasiakirjoissa ja sopimusluonnoksessa otettiin kokonaisuutena käyttöön lainvastainen julkisen liikenteen palvelujen korvausmekanismi, koska tässä sopimuksessa ei määrätty palvelun hinnan tarkistamista koskevasta kattavasta menettelystä siltä varalta, että tähän hintaan sisältyvät kustannukset vaihtelevat. Tämän yksikön hylättyä valituksen kyseiset yhtiöt saattoivat asian Administratīvā rajona tiesan (alueellinen hallintotuomioistuin, Latvia) käsiteltäväksi. Kyseinen tuomioistuin hylkäsi valituksen sillä perusteella, että valtio ei ole sopimushinnan tarkistusmenettelyn yhteydessä velvollinen kattamaan kaikkia julkisten liikennepalvelujen suorittajien kustannuksia ja että julkista hankintaa koskevan sopimuksen luonnoksessa määrätty sopimushinnan indeksointimenettely ei ole ristiriidassa rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista annetussa asetuksessa N:o 1370/2007¹ asetettujen vaatimusten kanssa.

Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin Augstākā tiesa (Senāts) (ylin tuomioistuin, Latvia), joka käsittelee kassaatiovalitusta, on pyytänyt unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua sen selvittämiseksi, sallitaanko asetuksessa N:o 1370/2007 korvausjärjestely, jossa ei säädetä sopimushinnan säännöllisestä indeksoinnista, jossa otettaisiin huomioon nousut kustannuksissa, jotka liittyvät palvelun suorittamiseen ja joihin palveluntarjoaja ei kykene vaikuttamaan.

Unionin tuomioistuin tarkastelee tuomiossaan kysymystä siitä, voivatko jäsenvaltiot avoimen, läpinäkyvän ja syrjimättömän tarjouskilpailumenettelyn perusteella tehtyjen julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten yhteydessä ottaa käyttöön korvausjärjestelmän, joka johtaa siihen, että henkilöliikennepalvelun tarjoajalle siirretään kustannusten kehitykseen liittyviä riskejä ja joka merkitsee tiettyjen kustannusten kasvusta johtuvaa riskiä kustannusten korvaamatta jäämisestä. Unionin tuomioistuin toteaa tästä, että asetus N:o 1370/2007 ei ole esteenä korvausjärjestelmälle, jossa toimivaltaisia kansallisia viranomaisia ei veloiteta korvaamaan henkilöliikennepalvelujen tarjoajalle, jota julkisen palvelun veloitteet koskevat, täysimääräisesti säännöllisen indeksoinnin avulla kaikkea kyseisen palvelun hallinnointiin ja suorittamiseen liittyvien kustannusten, joihin palveluntarjoaja ei voi vaikuttaa, nousua.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Unionin tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että asetuksen N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan nojalla julkisia palveluhankintoja koskevissa sopimuksissa on yhtäältä määritettävä etukäteen puolueettomalla ja avoimella tavalla parametrit, joiden perusteella mahdollinen korvaus lasketaan², ja toisaalta määriteltävä palvelujen tarjoamiseen liittyvien kustannusten jakamista koskevat järjestelyt³.

¹ Rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23.10.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007 sellaisena kuin se on muutettuna 14.12.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/2338 (EUVL 2016, L 354, s. 22) (jäljempänä asetus N:o 1370/2007).

² Asetuksen N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan ensimmäisen alakohdan i alakohta.

³ Asetuksen N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan c alakohta.

Tästä seuraa, että koska toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtävänä on vahvistaa julkisen liikennepalvelun tarjoajalle maksettavan korvauksen laskentaparametrit ja määrittellä palvelun tarjoamiseen liittyvien kustannusten jakamista koskevat järjestelyt, niillä on julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen yhteydessä harkintavaltaa tällaista korvausta koskevan mekanismin suunnittelussa. Unionin tuomioistuin toteaa erityisesti, että kustannusten jakamismahdollisuus merkitsee välttämättä sitä, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla ei ole velvollisuutta korvata kaikkia kustannuksia vaan ne voivat siirtää kyseisen julkisen palvelun tarjoajalle tiettyjen kustannusten kehitykseen liittyvät riskit niiden luonteesta riippumatta ja näin ollen ilman, että merkitystä olisi sillä, voiko kyseinen tarjoaja hallita täysimääräisesti niiden kehitystä, kun kyseinen kehitys kuuluu seikkoihin, joihin kyseinen tarjoaja ei voi vaikuttaa.

Asetuksen N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee siten, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat harkintavaltaansa käyttäessään säätää korvausjärjestelmästä, jolla korvauksen laskentaparametrien ja näiden viranomaisten määrittelemien kustannusten jakamista koskevien järjestelyjen vuoksi ei taata automaattisesti julkisen liikennepalvelun tarjoajalle sitä, että kustannukset katetaan kokonaisuudessaan.

Toiseksi unionin tuomioistuin huomauttaa asetuksen N:o 1370/2007 tavoitteesta, että kyseisellä asetuksella pyritään määrittelemään edellytykset korvauksen maksamiselle, jotta voidaan varmistaa sekä tehokkaan että taloudellisesti kannattavan julkisen henkilöliikennepalvelun tarjoaminen⁴, ja päättelee tästä, että kaikilla korvausjärjestelmillä on pyrittävä paitsi välttämään liialliset kustannusten korvaukset myös edistämään tehokkuutta julkisen liikennepalvelun tarjoajan osalta. Korvausjärjestelmä, jolla taataan kaikissa olosuhteissa kaikkien julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen täyttämiseen liittyvien kustannusten automaattinen kattaminen, ei kuitenkaan tarjoa tällaista kannustinta suurempaan tehokkuuteen, koska kyseessä olevan palveluntarjoajan ei tarvitse rajoittaa kustannuksiaan.

Sitä vastoin korvausjärjestelmä, joka ei säännöllisen indeksoinnin puuttuessa kata automaattisesti kaikkia näitä kustannuksia vaan johtaa tiettyjen riskien siirtämiseen julkisen palvelun tarjoajalle, voi edistää tällaisen tavoitteen saavuttamista. On nimittäin niin, että jopa niihin kustannuksiin nähden, joihin asianomainen julkisen palvelun tarjoaja ei voi vaikuttaa, sen saavuttama tehokkuushyöty mahdollistaa sille taloudellisen elinkelpoisuutensa vahvistamisen näiden kustannusten kattamiseksi, mikä auttaa varmistamaan julkisia palveluhankintoja koskevassa sopimuksessa määrättyjen velvoitteiden asianmukaisen täyttämisen.

Kolmanneksi unionin tuomioistuin toteaa, että kun julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus tehdään tarjouskilpailumenettelyssä, tällaisesta menettelystä seuraa jo itsessään se, että julkisen liikennepalvelun tarjoajalle maksettavan korvauksen määrä jää tämän kilpailuttamisen takia mahdollisimman pieneksi, ja näin automaattisella mukautuksella vältetään paitsi liiallinen korvaus myös riittämätön korvaus.

Jokainen palvelujen suorittaja, joka päättää osallistua julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen täyttämistä koskevaan tarjouspyyntömenettelyyn, määrittää nimittäin itse tarjouksensa ehdot kaikkien merkityksellisten parametrien ja erityisesti sellaisten kustannusten todennäköisen kehityksen perusteella, jotka voivat vaikuttaa palvelun tarjoamiseen, ja määrittää näin ollen sen riskin tason, jonka se on valmis kantamaan tämän kehityksen osalta. Näin ollen voidaan olettaa, että tarjoajan tarjous on sellainen, että se takaa sille, mikäli se valitaan sopimuspuoleksi, riskitasoa vastaavan tuoton sijoitetulle pääomalle. Tästä seuraa, että avoimen ja

⁴ Asetuksen N:o 1370/2007 1 artiklan 1 kohta, 2 a artiklan 2 kohta ja liitteessä oleva 7 kohta, luettuina yhdessä asetuksen johdanto-osan 4, 7, 27 ja 34 perustelukappaleen kanssa.

syrjimättömän tarjouspyyntömenettelyn perusteella tehtyyn julkisia palveluhankintoja koskevaan sopimukseen liittyvä korvausjärjestelmä on itsessään omiaan takaamaan tämän julkisen palvelun tarjoajalle sen kustannusten kattamisen, jolla sille taataan myös asianmukainen korvaus, jonka määrä vaihtelee sen mukaan, minkä tasoisesta riskistä se on valmis vastaamaan.

Toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla ei siten ole tarjouskilpailumenettelyssä velvollisuutta korvata automaattisesti säännöllisen indeksoinnin avulla kaikkia julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen täyttämiseen liittyviä liikennepalvelujen tarjoajalle aiheutuvia kustannuksia riippumatta siitä, voiko tarjoaja vaikuttaa niihin vai ei, jotta se saisi tästä sopimuksesta asianmukaisen korvauksen.

Lisäksi unionin tuomioistuin toteaa, että kustannusten säännöllistä indeksointia koskevan mekanismin puuttumisen ei voida sellaisenaan katsoa merkitsevän suhteellisuusperiaatteen loukkaamista. On nimittäin niin, että kun liikennepalvelujen tarjoaja päättää osallistua tällaiseen menettelyyn, se määrittää itse tarjouksensa ehdot ja sen riskin suuruuden, jonka se on valmis ottamaan, kun otetaan huomioon julkisia palveluhankintoja koskevaan sopimukseen sisältyvät korvausta koskevat yksityiskohdat ja erityisesti tällaisen mekanismin puuttuminen. Jos toimivaltainen kansallinen viranomainen harkitsisi tarjouskilpailumenettelyssä ehtoja, jotka ovat kohtuuttomia tai suhteettomia kyseessä olevan julkisen palvelun tarjoajan vastattavaksi tuleviin riskeihin nähden, olisi epätodennäköistä, että sille esitettäisiin tarjouksia, jolloin kyseisen viranomaisen olisi muutettava näitä ehtoja saattaakseen ne yhteensopiviksi suhteellisuusperiaatteen kanssa.

Se mahdollisuus, että näiden henkilöliikennepalvelujen tarjoaja tarjoaa sopimushintaa, jossa ei oteta riittävästi huomioon kustannusten tulevaa nousua ja johon liittyy riski siitä, että sen on mahdotonta täyttää sopimusta asianmukaisesti, liittyy kuhunkin tarjouspyyntömenettelyyn. Tämä mahdollisuus ei siten oikeuta vaatimaan, että avoimen tarjouspyyntömenettelyn päätteeksi tehtyihin julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin sisältyisi aina säännöllinen indeksointimekanismi, jolla voitaisiin automaattisesti taata, että sopimusten täyttämiseen liittyvien kustannusten kaikki nousu korvataan täysimääräisesti riippumatta siitä, voiko palveluntarjoajan vaikuttaa niihin vai ei.