

III

(Muut säädökset)

EUROOPAN TALOUSALUE

EFTAn VALVONTAVIRANOMAISEN PÄÄTÖS

N:o 70/17/KOL,

annettu 29 päivänä maaliskuuta 2017,

Hurtigrutenin meriliikennepalveluita kaudelle 2012–2019 koskevasta rannikkosopimuksesta (Norja) [2018/887]

EFTAn VALVONTAVIRANOMAINEN, jäljempänä 'valvontaviranomainen', joka

ottaa huomioon

Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'ETA-sopimus', ja erityisesti sen 59 artiklan 2 kohdan ja 61 artiklan,

ETA-sopimuksen pöytäkirjan 26,

EFTAn jäsenvaltioiden välisen, valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamista koskevan sopimuksen, jäljempänä 'valvonta- ja tuomioistuin sopimus', ja erityisesti sen 24 artiklan,

valvonta- ja tuomioistuin sopimuksen pöytäkirjan 3, jäljempänä 'pöytäkirja 3' ja erityisesti sen I osan 1 artiklan ja II osan 4 artiklan 4 kohdan, 6 artiklan ja 13 artiklan,

sekä katsoo seuraavaa:

I. TAUSTATIEDOT

1. MENETTELY

- (1) Valvontaviranomainen vastaanotti 28 päivänä huhtikuuta 2014 sähköpostitse kantelun, joka koski Hurtigruten ASA:lle (Hurtigruten) Bergen–Kirkkoniemi-reittiä koskevan rannikkosopimuksen (Hurtigruten-sopimus) nojalla myönnettyä mahdollisesti sääntöjenvastaista tukea kaudelle, joka alkoi 1 päivänä tammikuuta 2012 ja päättyy 31 päivänä joulukuuta 2019.
- (2) Toinen kantelu, jossa niin ikään viitataan Hurtigruten-sopimukseen, vastaanotettiin 9 päivänä heinäkuuta 2014. Nämä kaksi kantelua ovat riippumattomia toisistaan, mutta niissä käsitellään tietyiltä osin samoja kysymyksiä. Koska kummassakin kantelussa viitataan Hurtigruten-sopimukseen, tässä päätöksessä niitä käsitellään yhdessä ja niihin viitataan tekstissä sanalla 'kantelut' (tekstissä viitataan myös 'kantelijoihin').
- (3) Valvontaviranomainen pyysi 13 päivänä kesäkuuta 2014 päivätyllä kirjeellään (täydennetty 10 päivänä heinäkuuta 2014 päivätyllä kirjeellä) tietoja Norjan viranomaisilta. Norjan viranomaiset vastasivat tietopyyntöön 22 päivänä syyskuuta 2014 päivätyllä kirjeellä. Norjan viranomaisille lähetettiin 21 päivänä marraskuuta 2014 lisätietopyyntö, johon ne vastasivat 16 päivänä tammikuuta 2015 päivätyllä kirjeellä.
- (4) Valvontaviranomainen antoi 9 päivänä joulukuuta 2015 päätöksen 490/15/KOL, jonka nojalla aloitettiin Hurtigruten-sopimukseen liittyvää mahdollisesti sääntöjenvastaista tukea koskeva muodollinen tutkintamenettely, jäljempänä 'menettelyn aloittamista koskeva päätös'. Menettelyn aloittamista koskeva päätös julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ja siihen liittyvässä ETA-täydennysosassa 30 päivänä kesäkuuta 2016 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ EUVL C 236, 30.6.2016, s. 29, ja ETA-täydennysosa N:o 36, 30.6.2016, s. 14.

- (5) Norjan viranomaiset toimittivat huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen 16 päivänä helmikuuta 2016 päivätyssä kirjeessä ⁽¹⁾. Kantelijat lähettivät lisätietoja Norjan viranomaisten huomautusten perusteella ⁽²⁾. Valvontaviranomainen ei saanut kolmansilta osapuolilta huomautuksia menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen.
- (6) Valvontaviranomainen pyysi 12 päivänä lokakuuta 2016 päivätyllä kirjeellä Norjan viranomaisilta tietoja. Norjan viranomaiset vastasivat tietopyyntöön 21 päivänä marraskuuta 2016 ja 21 päivänä joulukuuta 2016 päivätyillä kirjeillä ⁽³⁾.

2. TAUSTAA – HURTIGRUTEN-SOPIMUS

- (7) Hurtigruten tarjoaa kuljetuspalveluja järjestämällä yhdistettyjä henkilö- ja tavarankuljetuksia Norjan rannikkomerellä Bergenistä Kirkkoniemeen (Kirkenes), kuten seuraavasta kuvasta käy ilmi:

Rannikkoreitti Bergenistä Kirkkoniemeen



- (8) Palvelut tarjottiin 1 päivänä tammikuuta 2005 ja 31 päivänä joulukuuta 2012 välisellä kaudella valvontaviranomaisen päätöksen 205/11/KOL nojalla ⁽⁴⁾. Tässä päätöksessä valvontaviranomainen totesi, että Hurtigrutenille oli myönnetty valtiontukea, joka oli ristiriidassa ETA-sopimuksen toiminnan kanssa, koska valtiontuen katsottiin olevan liiallinen korvaus julkisen palvelun velvoitteesta, ja määräsi tuen perittäväksi takaisin.
- (9) Palvelun tarjoamisesta 1 päivänä tammikuuta 2012 ja 31 päivänä joulukuuta 2019 välisellä kaudella järjestettiin tarjouskilpailu, joka aloitettiin 30 päivänä kesäkuuta 2010, kun tarjouseritelmä julkaistiin Doffinissa (julkisia hankintoja koskeva verkkotietokanta) ⁽⁵⁾.
- (10) Tämän tarjousmenettelyn ja 8 päivänä marraskuuta 2010 toimitetun tarjouksen perusteella sopimus palvelujen hankinnasta Bergen–Kirkkoniemi-rannikkoreitillä 1 päivänä tammikuuta 2012 ja 31 päivänä joulukuuta 2019 välisellä kaudella allekirjoitettiin Hurtigrutenin kanssa 13 päivänä huhtikuuta 2011. Tämän sopimuksen nojalla Hurtigruten tarjoaa koko vuoden päivittäisiä vuoroja ja poikkeaa 32 määrättyssä satamassa Bergenin ja Kirkkoniemen välillä. Tromsø–Kirkkoniemi- ja Kirkkoniemi–Tromsø-reiteillä se tarjoaa myös rahtikuljetusta. Palvelut on tarjottava tiettyjen, sopimuksessa määrättyjen kapasiteettia ja aluksia koskevien vaatimusten mukaisesti. Rannikkoreiteillä käytettävien alusten matkustajakapasiteetin on oltava vähintään 320 matkustajaa ja hyteissä on oltava makuupaikkoja 120 matkustajalle. Lastauskorkeudeltaan normaalissa lastiruumassa on oltava rahtikapasiteettia 150 EUR-kuormalavalle. Alusten on täytettävä myös tarjouseritelmien 4.4 kohdassa esitetyt lakisäätöiset ja tekniset vaatimukset.

⁽¹⁾ Asiakirja n:o 793209.

⁽²⁾ Asiakirja n:o 798816.

⁽³⁾ Asiakirjat n:o 827472 ja n:o 833077.

⁽⁴⁾ EUVL L 175, 5.7.2012, s. 19, ja ETA-täydennysosa N:o 37, 5.7.2012, s. 1. Ks. myös yhdistetyt tapaukset E-10/11 ja E-11/11 Hurtigruten [2012] EFTA on oikeustapauskokoelma, s. 758, joissa valvontaviranomaisen päätös vahvistetaan.

⁽⁵⁾ Ks. www.doffin.no.

- (11) Bergen–Kirkkoniemi-reitin meriliikennepalvelut perustuvat satamasta satamaan kulkevien matkustajien (ts. julkisen liikenteen matkustajien) osalta enimmäishintoihin, jotka Norjan viranomaisten on hyväksyttävä. Hurtigruten-sopimuksen mukaan "[s]atamasta satamaan kulkevat matkustajat' ovat matkustajia, jotka ostavat matkaliput tietyille reitille normaalin hinnaston mukaisesti ja maksavat hyteistä ja/tai aterioista erikseen valintansa mukaisesti. Lisäpalvelujen hintojen on vastattava valitun tasoisen hytin ja aterian julkaistuja hintoja. Kokonaishinnan on tällöin vastattava matkalipun hinnan ja valittujen lisäpalvelujen yksittäisten hintojen summaa." Hyväksytyn hinnan katsotaan siis tarkoittavan hinnaston mukaista normaalihintaa, jota sovellettiin tällä reitillä 1 päivänä lokakuuta 2004 ja jota on tarkistettu kuluttajahintaindeksin mukaisesti. Norjan viranomaisten on hyväksyttävä kaikki muut myöhemmin tehtävät muutokset normaalihintaan.
- (12) Muiden matkustajien osalta Hurtigruten saa määrittää hinnat vapaasti. Hurtigruten-sopimuksen mukaan "[m]uut matkustajat' ovat niitä, jotka eivät ole 'satamasta satamaan kulkevia matkustajia'. Toisin sanoen nämä matkustajat ostavat matkailutuotteita tietyille reiteille, jotka palveluntarjoaja määrittää ja joihin sisältyy vähintään yksi yöpyminen hytissä ja vähintään yksi ateria aluksella. Palveluntarjoajan on täytynyt julkaista yhdistelmähinta matkaan kuuluvista palveluista, eikä hintaa voida eritellä yksittäisiin samoista palveluista julkaistuihin hintoihin. Matkustajilla ei myöskään ole oikeutta tiettyihin alennuksiin matkailutuotteen matkustukseen liittyvästä osiosta. Muita matkustajia ovat myös ne, jotka ostavat palveluntarjoajan määrittämän sellaisen matkailutuotteen, johon sisältyvät vähintään edellä mainitut lisäpalvelut yhdistelmähintaan ja jotka on määritetty päiväkohtaisesti, mutta jonka osalta matkustajat valitsevat itse reitin, jolla näitä ehtoja sovelletaan." Tämä koskee myös hyttien ja aterioiden hintoja sekä rahtikuljetusta.
- (13) Norjan viranomaiset maksavat Hurtigruten-sopimukseen sisältyvistä palveluista yhteensä 5 120 miljoonan Norjan kruunun korvauksen niiltä kahdeksalta vuodelta, jotka sopimus on voimassa. Korvaus on ilmoitettu vuoden 2011 hintoina ja sitä on tarkistettu Norjan tilastokeskuksen kotimaan merikuljetusta koskevan kustannusindeksin mukaisesti ⁽¹⁾. Korvaus jakautuu kullekin vuodelle seuraavasti:

Taulukko 1

Hurtigruten-sopimukseen perustuva vuotuinen korvaus

2012	700 miljoonaa Norjan kruunua
2013	683 miljoonaa Norjan kruunua
2014	666 miljoonaa Norjan kruunua
2015	649 miljoonaa Norjan kruunua
2016	631 miljoonaa Norjan kruunua
2017	614 miljoonaa Norjan kruunua
2018	597 miljoonaa Norjan kruunua
2019	580 miljoonaa Norjan kruunua

- (14) Hurtigruten-sopimuksen mukaan Hurtigrutenilla on velvollisuus pitää erillistä kirjanpitoa Bergen–Kirkkoniemi-reitin toiminnoista ja muista Hurtigruten-sopimuksen ulkopuolisista toiminnoista ja reiteistä ⁽²⁾. Lisäksi Hurtigrutenilla on velvollisuus pitää erillistä kirjanpitoa julkisen palvelun velvoitteesta, joka koskee Bergen–Kirkkoniemi-päärannikkoreitin reittejä, ja saman reitin kaupallisesta osasta.

⁽¹⁾ Jos Norjan tilastokeskuksen kustannusindeksiä ei ole saatavilla, käytetään sen kuluttajahintaindeksiä.

⁽²⁾ Kuten on mainittu valvontaviranomaisen Hurtigruten-palvelun täydentävää sopimusta koskevassa päätöksen N:o 205/11/KOL (EUVL L 175, 5.7.2012, s. 19 ja ETA-täydennysosa N:o 37, 5.7.2012, s. 1), I.2 jaksossa: "[H]urtigruten-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan palvelun lisäksi Hurtigruten on kaupallinen toimija ja tarjoaa edestakaisia matkoja, retkiä ja ateriapalveluja Bergen–Kirkkoniemi-reitillä. Lisäksi Hurtigruten tarjoaa tähän reittiin yhteydessä olevia kuljetuspalveluja Geirangerinvuonossa Hurtigruten-sopimuksen soveltamisalan ulkopuolella. Lisäksi Hurtigruten tarjoaa useita eri risteilyjä Euroopan eri maissa, Venäjällä, Antarktiksella, Huippuvuorilla ja Grönlannissa."

3. KANTELIJAT ⁽¹⁾

- (15) Kumpikin kantelija on pyytänyt yritysten nimien käsittelemistä luottamuksellisina.
- (16) Kantelijoiden argumentti, että Hurtigruten saa valtiontukea liiallisina korvauksina, mikä on ETA-sopimuksen 59 ja 61 artiklan vastaista, perustuu seuraaviin väitteisiin:

1. Julkisen palvelun velvoitteisiin kuuluvien reittien järjestämisestä maksettu korvaus on kasvanut merkittävästi edelliseen sopimuskautteen verrattuna.

2. Hurtigruten saa edelleen korvausta palveluista, joita ei tarjota:

a) Hurtigruten peruutti kaikki vuorot Mehamn'n satamaan ja satamasta (yksi Hurtigruten-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvista satamista) tammikuusta 2014 syyskuuhun 2014 ilman objektiivisia perusteluja tai ammattimaista vahvistusta sen jälkeen, kun se oli itse osittain purkanut huhtikuussa 2012 satamalaiturin, jota se oli käyttänyt laituriin kiinnittymisessä yli 20 kuukauden ajan. Norjan viranomaisten myöntämää korvausta ei tällöin kuitenkaan pienennetty, minkä ansiosta Hurtigrutenille kertyi 314 500 Norjan kruunun suuruiset kuukausittaiset kustannussäästöt. Näin ollen Altmark-tuomion toinen ja kolmas edellytys eivät täyty. Toinen edellytys ei täyty sen vuoksi, etteivät Norjan viranomaiset ole määrittäneet periaatteita, joilla arvioidaan objektiivisesti ja ammattimaisesti palvelun puuttuminen yhtiön esittämien teknisten tai toiminnallisten vaateiden nojalla, eivätkä viranomaiset ole antaneet riitautettujen vaateiden varmentamista minkään viraston tehtäväksi. Kolmas edellytys taas ei täyty siksi, että kantelijoiden mukaan Hurtigrutenille maksetaan täysimääräinen korvaus julkisen palvelun velvoitteeseen kuuluvista reiteistä, jolloin se hyötyy merkittävästä kustannusten vähenemisestä, kun palvelut on keskeytetty.

b) Norjan viranomaiset ovat hylänneet lukuisia useiden satamien ja alueviranomaisten tekemiä kanteluita Hurtigrutenin taajaan toistuvista ja sattumanvaraisista peruutuksista, eikä korvausta ole pienennetty kanteluiden vuoksi. Kantelijoiden vuoksi tietyt satamat ovat kärsineet erityisen paljon peruutuksista matkustajien vähäisen määrän ja heikon kannattavuuden vuoksi eritoten talvikaudella.

Kantelijat kyseenalaistavat varsinkin Hurtigruten-sopimuksen 8 jaksossa olevan ylivoimaisen esteen (force majeure) määritelmän, jolla tarkoitetaan "poikkeuksellisia sääolosuhteita", ilman että niiden määrittelyssä olisi käytetty objektiivisia kriteereitä ⁽²⁾. Kantelijat katsovat, etteivät tällaiset sääolosuhteet muodosta Hurtigruten-sopimuksen 8 jakson mukaista ylivoimaista estettä, sillä kyseisessä kohdassa todetaan, että "[s]ellaisia esteitä, jotka sopimuspuolen olisi pitänyt ottaa huomioon sopimusta tehdessään tai joiden välttäminen tai kiertäminen voisi olla kohtuudella ajateltavissa, ei pidetä ylivoimaisina esteinä". Lisäksi kantelijat pitävät Hurtigrutenin harkintavaltaa aluksen päällikön ehdottoman määräysvallan loukkaamisena, kun se perustelee muista kuin määräaikaishuollosta tai teknisistä syistä, jotka mainitaan Hurtigruten-sopimuksen 4–1 jakson 3 kohdassa, johtuvia peruutuksia.

Kantelijat katsovat, että se, ettei korvausta ole pienennetty peruutusten vuoksi, on vaikuttanut haitallisesti julkisen palvelun velvoitteeseen kuuluvien reittien järjestämiseen, eivätkä Altmark-tuomion toinen ja kolmas edellytys näin ollen täyty.

3. Hurtigruten on osoittanut haluttomuutta maksaa satamamaksuja sekä vuokra- ja palvelumaksuja. Se lopetti maksamisen kokonaan tammikuun 2014 ja toukokuun 2014 väliseksi ajaksi. Lisäksi se pyrkii hankkimaan erikoishintasopimuksia ja vaatii takaisinmaksua niihin liittyvistä kustannuksista kaikilta asiaan kuuluvilta satamilta takautuvasti vuodesta 2011 alkaen samalla, kun julkisen palvelun korvaus pysyy yhtä suurena kuin ennenkin.
4. Hurtigruten ei varaa kapasiteettia julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajille vaan myy makuupaikkakapasiteetin mieluummin risteilymatkustajille. Näin ollen Hurtigrutenille maksetaan kahdesti samasta kapasiteetista, josta sille koituu 50–100 miljoonan Norjan kruunun arvoinen etu vuosittain.

⁽¹⁾ Asiakirjat n:o 748323 ja n:o 715314.

⁽²⁾ Kantelijat viittaavat siihen, että sopimuskauden 2005–2012 tarjouspyynnössä poikkeuksellisista sääolosuhteista johtuvaksi ylivoimaiseksi esteeksi määriteltiin tuulennopeus, joka on yli 25 m/s (myrsky). Nykyisessä Hurtigruten-sopimuksessa "poikkeukselliset sääolosuhteet" on määritely "olosuhteiksi, joissa vallitsee sellaiset valtameri- ja/tai tuuliolosuhteet, ettei aluksen kapteeni pidä vuoron jatkamista ja/tai tiettyyn satamaan saapumista enää turvallisena". Kantelijoiden mukaan tämä on johtanut siihen, että suurin osa kauden 2012–2013 peruutuksista tietyissä satamissa on tapahtunut olosuhteissa, joissa tuulennopeus on ollut alle 15 m/s.

4. SYYT MUODOLLISEN TUTKINTAMENETTELYN ALOITTAMISEEN

- (17) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä valvontaviranomainen arvioi Altmark-tuomion neljä edellytystä ja ilmaisi epäilyksensä siitä, ettei mikään niistä vaikuttanut täyttyneen, ja katsoi, että Hurtigruten olisi tällöin saanut ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan ⁽¹⁾ mukaista valikoivaa etua.
- (18) Ensimmäisen edellytyksen eli julkisen palvelun velvoitteen selkeän määritelmän osalta valvontaviranomainen ilmaisi epäilyksensä siitä, voiko Norja luokitella Hurtigruten-sopimuksen 4–2 jakson vaatimusta varakapasiteetista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi, kun otetaan huomioon julkisen palvelun kapasiteetin vähäinen käyttö ja kaupallisen matkustajaliikenteen kausivaihtelut. Lisäksi valvontaviranomainen piti yleisen taloudellisen edun määritelmää kyseenalaisena, kun otetaan huomioon, ettei tietoja makuupaikkojen käytöstä ole ja ettei Tromsø–Kirkkoniemi–Tromsø-reitin rahtikuljetus ole ollut hintasäänneltyä, kuten meriliikenteen kabotaasista annetun asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa edellytetään ⁽²⁾.
- (19) Toisen edellytyksen ja sen vaatimuksen osalta, jonka mukaan parametrit, joiden mukaan korvaus lasketaan, on määritettävä etukäteen objektiivisesti ja avoimesti, valvontaviranomainen epäili, liittyykö kapasiteetin varaamisen vaatimus todellisiin julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajamääriin. Esimerkiksi minkäänlaista objektiivista ja avointa menetelmää, jolla lasketaan kustannukset matkustajakilometriä kohti etukäteen, ei ole ollut käytössä. Hurtigruten on laatinut erillisen talousarvion, joka sisältää kaikki julkisen palvelun velvoitteeseen liittyvien reittien kustannukset ja tuotot. Valvontaviranomaisen mukaan tämän erillisen kirjanpidon tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut määrittää etukäteen korvausparametreja joiden tulisi kytkeytyä suoraan Hurtigrutenille aiheutuneisiin todellisiin tappioihin ja kustannuksiin (kapasiteetti- ja matkustajakustannukset).
- (20) Lisäksi valvontaviranomainen esitti epäilyksiä tavasta, jolla Hurtigrutenin kustannukset on laskettu ja miten tarkat parametrit on määritetty korvausta tarkistettaessa, kuten Hurtigruten-sopimuksen 4–1 jakson 3 kohdassa sekä 6 ja 7 jaksossa määrätään (ts. tuotannonmenetyksen, tuotannossa tapahtuvien muutosten tai yllättävien tapahtumien yhteydessä). Valvontaviranomainen totesi myös, ettei käytössä ole ollut parametreja, joilla lasketaan kohtuullinen voittomarginaali, ja ettei korvauksen määrä ole täysin määritettyjen parametrien mukainen, koska Hurtigruten yrittää neuvotella tavanomaista pienempiä satamamaksuja samalla, kun se haluaa pitää korvauksen yhtä suurena kuin ennenkin.
- (21) Kolmannen edellytyksen osalta valvontaviranomainen epäili sitä, ovatko Norjan viranomaiset varmistaneet, ettei myönnetty korvaus ylitä sitä, mikä on tarpeen kattamaan kokonaan tai osittain niitä kustannuksia, jotka ovat aiheutuneet julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä, kun otetaan huomioon kaikki asiaan liittyvät tositteet ja kohtuullinen voitto näiden velvoitteiden täyttämisestä.
- (22) Tätä alustavaa päätelmää laatiessaan valvontaviranomainen käsitteli kantelijoiden esittämät seuraavat väitteet:
- i) Hurtigruten ei varaa kapasiteettia julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajille, vaan myy sen mieluummin risteilymatkustajille samalla, kun julkisen palvelun korvaus pysyy yhtä suurena kuin ennenkin.
 - ii) Julkisen palvelun velvoitteisiin kuuluvien reittien järjestämisestä maksettu korvaus on kasvanut merkittävästi edelliseen sopimuskauten verrattuna.
 - iii) Hurtigruten saa edelleen korvausta palveluista, joita ei tarjota.
 - iv) Hurtigruten yrittää saada alennuksia satamamaksuihin samalla, kun sen julkisen palvelun korvaus pysyy yhtä suurena kuin ennenkin.
- (23) Neljännen Altmark-edellytyksen mukaan tarjouskilpailu tai vertailuanalyysi on toteutettava tehokkaan toimijan kanssa. Tältä osin valvontaviranomainen katsoo, että koska toteutetussa tarjouskilpailussa saatiin vain yksi tarjous, Hurtigrutenilta, on aihetta epäillä, voidaanko tällaista tarjouskilpailua pitää riittävänä, jotta varmistetaan ”yhteisön kannalta vähäisimmät kustannukset”. Tällä on merkitystä etenkin Hurtigrutenin kannalta, koska sillä oli merkittävä kilpailuetu, joka vahvisti sen asemaa tarjouskilpailussa, kun otetaan huomioon, että sillä oli jo tarjousreitelmien vaatimusten mukaisesti muutetut alukset omistuksessaan.

⁽¹⁾ Tuomio asiassa Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmark), C-280/00, EU:C:2003:415, 75 kohta.

⁽²⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 3577/92, annettu 7 päivänä joulukuuta 1992, palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) (EYVL L 364, 12.12.1992, s. 7), joka on sisällytetty ETA-sopimukseen ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 70/97 (EYVL L 30, 5.2.1998, s. 42, ja ETA-täydennysosa N:o 5, 5.2.1998, s. 175).

- (24) Lisäksi tarjouseritelmien mukaan julkisen palvelun velvoitteen täyttämisen toimeksiannossa oli kolme vaihtoehtoa. Voidaan siis olettaa, että näistä vaihtoehtoista oli saatavilla lisätietoja ja/tai tietoja niiden painotusperusteista. Koska näitä tietoja ei kuitenkaan ollut saatavilla, valvontaviranomainen epäili, kannustiko tämänkaltaisen tarjouskilpailu sellaisia mahdollisia tarjoajia – Hurtigrutenin lisäksi –, jotka olisivat olleet valmiita tekemään tarjouksen kolmen eri vaihtoehdon vaatimusten mukaisesti, kun valittu vaihtoehto oli kuitenkin eri kuin se, josta tarjous oli tehty.
- (25) Valvontaviranomainen ilmaisi epäilyksensä myös siitä, onko Hurtigruten-sopimus yhteensopiva ETA-sopimuksen toiminnan kanssa, koska se ei saanut Norjan viranomaisilta mitään tietoa yhteensopivuuteen liittyvistä kysymyksistä.

5. NORJAN VIRANOMAISTEN HUOMAUTUKSET

- (26) Norjan viranomaiset toistavat näkemyksensä, jonka mukaan Hurtigruten-sopimukseen ei sisälly valtiontukea Hurtigrutenille, koska kaikki neljä Altmark-edellytystä täyttyvät.

5.1 ALTMARK-EDELLYTYKSET

- (27) Ensimmäisen Altmark-edellytyksen osalta Norjan viranomaiset katsovat, että asianmukainen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu on matkustajien ja rahdin jatkuva ja päivittäinen kuljetus Norjan rannikolla yli 30 käyntisatamaan ja sen varmistaminen, että julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajille on riittävästi kapasiteettia tarjolla kaikilla yhteysväleillä koko vuoden ajan. Se, että tietyillä yhteysväleillä ja eritoten talvikaudella on ylimääräistä kapasiteettia, on väistämätöntä, eikä sen perusteella tule kyseenalaistaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmää. Ylimääräinen kapasiteetti ei tarkoita myöskään sitä, että vastaavia kuljetuspalveluja olisi tarjottu julkisen palvelun velvoitteen mukaisten palvelujen puuttuessa, etenkin kun otetaan huomioon, ettei vastaavia vaihtoehtoja ole palvelun erityispiirteiden (ts. pitkien välimatkojen, väestön harvalukuisuuden, ankarien sääolosuhteiden, enimmäkseen kiinteän kustannusperustan jne.) vuoksi. Norjan viranomaisten mukaan valvontaviranomaisen tehtävä olisi pikemminkin arvioida, onko tapahtunut ilmeinen virhe, kun kapasiteettivaatimuksiksi on asetettu 320 julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajaa ja 120 makuupaikkaa.
- (28) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä olevasta valvontaviranomaisen väitteestä, joka koskee kapasiteetin käyttöä ja kausivaihteluita ⁽¹⁾, Norjan viranomaiset viittaavat komission päätökseen 2013/435/EU valtiontuesta, jonka Ranska on myöntänyt Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée (SNCM) -yhtiölle. Päätöksessä komissio toteaa, että ”yksin vuoden hiljaisten kausien aikana havaittu kuljetustarvetta koskeva yksityisen toiminnan puuttumisen toteaminen kullakin kyseessä olevalla reitillä riittää perustelemaan sen sisällyttämisen peruspalvelun julkisen palvelun alaan koko vuodeksi kaikilla näillä reiteillä” ⁽²⁾.
- (29) Tutkinnan aikana valvontaviranomainen esitti mahdollisuutta, että Hurtigrutenilla olisi koon suhteen joustava kalusto kausivaihteluiden mukaan (eli pienempiä aluksia talvella ja suurempia aluksia kesällä). Norjan viranomaiset vastasivat tähän, että vaikka se olisi teoriassa mahdollista, se ei olisi kaupallisesti kannattavaa, koska se edellyttäisi hyvin suurta laivastoa ja mahdollisuutta käyttää pienempiä aluksia muualla kesällä ja suurempia aluksia muualla talvella.
- (30) Valvontaviranomaisen ehdotuksesta, joka koskee Bergen–Kirkkonieniemi-reitillä liikennöivien alusten tarvittavaa vähimmäiskokoa, Norjan viranomaiset katsoivat, että tietty koko on välttämätön, kun otetaan huomioon reitillä toisinaan vallitsevat ankarat sääolosuhteet, jotta voidaan varmistaa palvelun säännöllisyys sekä matkustajien ja miehistön turvallisuus.
- (31) Norjan viranomaisten mukaan pienemmillä aluksilla liikennöinnin kustannukset eivät myöskään olisi merkittävästi pienemmät. Toimitetut tiedot osoittavat, että kustannukset kasvavat alusten koon mukaan, mutta eivät suhteessa kapasiteetin ja makuupaikkojen lisäämiseen. Lisääntynyt kapasiteetti myydään kaupallisilla markkinoilla, jolloin se vaikuttaa myönteisesti (se kattaa kaikki muuttuvat kustannukset ja osan kiinteistä kustannuksista) ja näin vähentää julkisesta palvelusta saatavan korvauksen tarvetta.

⁽¹⁾ Menettelyn aloittamista koskeva päätös, 43 kohta.

⁽²⁾ EUVL L 220, 17.8.2013, s. 20, 147 kohta.

- (32) Tämän ohella Norjan viranomaiset korostivat, että jos kaikki laivaston alukset olisivat niin pieniä kuin rannikko-reitillä liikennöimisessä on mahdollista, maksettu korvaus olisi selvästi liian pieni. Kun käytetään päinvastoin suurempia aluksia, joita voidaan käyttää myös kaupallisissa tarkoituksissa, on mahdollista jakaa kustannuksia, jolloin myös julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä aiheuttavat kustannukset pienenevät.
- (33) Määritetyn kapasiteetin tarpeesta Norjan viranomaiset totesivat, että kapasiteetti on määritetty asianmukaisesti (ks. jäljempänä oleva 5.3 kohta ensimmäisestä BDO:n raportista vuodelta 2016).
- (34) Valvontaviranomaisen epäilyksiin, jotka koskevat rahtikuljetusta Tromsø–Kirkkoniemi–Tromsø-reitillä ja sitä, ettei tämä palvelu ole hintasäänneltyä, Norjan viranomaiset vastasivat, ettei meriliikenteen kabotaasia koskevan asetuksen 4 artiklan 2 kohta tarkoita sitä, että kaikki siinä esitetyt vaatimukset olisi täytettävä. Hurtigruten on tehnyt sopimuksen Nor Lines AS:n kanssa, ja koko tavaroiden kuljetukseen varattu kapasiteetti on käytetty. Tämän sopimuksen nojalla saatava vuotuinen korvaus on otettu suoraan huomioon Hurtigrutenin talousarviossa, kuten tarjouskilpailun toimitetuista tiedoista käy ilmi.
- (35) Altmark-tuomion toisen edellytyksen osalta Norjan viranomaiset viittaavat muun muassa unionin yleisen tuomioistuimen päätökseen asiassa TV2/Danmark v. komissio. Tässä päätöksessä yleinen tuomioistuin totesi, ettei Altmark-tuomion toinen edellytys tarkoita sitä, että kansallisille viranomaisille olisi asetettu velvoite valvoa korvauksen saajalle aiheutuvia kustannuksia ⁽¹⁾. Näin ollen tämä edellytys ei Norjan viranomaisten mukaan rajoita mitenkään sitä, mitkä lisääntyneet kustannukset voidaan korvata. Tarjouseritelmissä määritetyt erilaisten kustannusluokkien, jotka muodostavat erillisen kirjanpidon perustan, sekä asianmukaisten jakoperusteiden, joilla julkisen palvelun velvoitteeseen kuuluvat kustannukset erotellaan kaupallisista kustannuksista, tarkoituksena on määrittää korvausparametrit, kun perusteena olevien nimenomaisten kustannusten laskenta oli tarjoajien tehtävä hankintamenettelyn aikana.
- (36) Norjan viranomaisten mukaan Altmark-tuomio ei edellytä sitä, että viranomaiset voisivat perustaa korvausparametrien laskelmansa malliin, jossa lasketaan kustannukset matkustajakilometriä kohti. Tässä tapauksessa tämä ei yksinkertaisesti olisi asianmukaista, kun otetaan huomioon yleistä taloudellista etua koskevan palvelun monimutkaisuus, koska korvauksen määrä oli määritetty etukäteen vuosikohtaisesti Hurtigruten-sopimuksen koko voimassaoloajalle, ja Hurtigruten vastaa sekä kustannusten että tuottojen lisääntymiseen ja vähentymiseen liittyvästä riskistä.
- (37) Norjan näkemyksen mukaan tämä Hurtigruten-sopimuksessa sovellettu nettosopimuslähestymistapa ei ole Altmark-tuomion toisen edellytyksen vastainen. Kuten on todettu, tämä mekanismi kannustaa yhtiötä järjestämään palvelun mahdollisimman kustannustehokkaasti ja antaa sille mahdollisuuden vaikuttaa omiin voittomarginaaleihinsa. Jos kannustinta vaikuttaa kustannuksiin ei olisi, palvelun järjestämisen kustannukset olisivat luultavasti suuremmat, koska yhtiölle ei koituisi etua palvelun järjestämisestä tehokkaammalla tavalla. Niinpä kyse ei Norjan viranomaisten mukaan olekaan siitä, täyttääkö Hurtigruten-sopimuksen kaltainen nettosopimus Altmark-tuomion toisen edellytyksen, vaan siitä, onko tosiasiasa saatu voitto kohtuullinen, kun otetaan huomioon esimerkiksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun järjestämiseen liittyvän riskin suuruus.
- (38) Osapuolten välillä käydyistä neuvotteluista Norjan viranomaiset totesivat, että vaikka korvauksen varsinainen määrä muuttui neuvottelujen tuloksena, parametreja ja menetelmää, joita käytetään korvauksen laskennassa, ei muutettu mitenkään. Näiden neuvottelujen seurauksena korvaus pieneni [...] miljoonaa Norjan kruunua alkuperäiseen tarjoukseen nähden eli [...] miljoonasta Norjan kruunusta 5 120 miljoonaan Norjan kruunuun. Määrässä otettiin kuitenkin huomioon tietyt sopimukseen tehdyt muutokset.
- (39) Valvontaviranomaisen epäilyksistä, jotka koskevat lukuisia sopimuslausekkeita, jotka mahdollistavat korvauksen tarkistamisen esimerkiksi tuotannon muutosten tai yllättävien tapahtumien vuoksi, Norjan viranomaiset katsovat, ettei niitä pidä arvioida sellaisinaan vaan osana sopimusta ja kokonaisuutena ⁽²⁾. Hurtigruten-sopimuksen mukaan nämä lausekkeet eivät myöskään voi johtaa laajuudeltaan olennaisiin tuotannon muutoksiin, ja lopullisessa korvauksessa on otettava huomioon muutoksista aiheutuvat lisääntyneet kustannukset tai tuotot. Norjan toimittamissa tiedoissa mainitaan myös, ettei näiden lausekkeiden tarkoituksena ole kattaa ennalta-arvaamattomia tappioita tai kustannuksia vaan yksinkertaisesti varmistaa, että Hurtigruten-sopimuksen taloudellinen tasapaino voidaan säilyttää ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Tuomio asiassa T-674/11, ECLI:EU:T:2015:684, 103 kohta.

⁽²⁾ Ks. yhdistetyt tapaukset E-10/11 ja E-11/11 Hurtigruten [2012], EFTAn oikeustapauskokoelma, s. 758, 122 kohta.

⁽³⁾ SNCM, 197 kohta.

- (40) Hurtigruten-sopimuksen 4–1 jakson (3 kohdan) mukaisesta seisontamääräyksestä (off-hire) Norjan viranomaiset katsovat, että Hurtigrutenille palvelusta kertyneen kokemuksen mukaan vuodessa tarvitaan vähintään 110 toimintapäivää (10 päivää kullekin alukselle) määräaikaishuoltoa ja ennalta-arvaamattomia toimintahäiriöitä varten, jotta yhtiö pystyy täyttämään kaikki turvallista liikennöintiä merellä koskevat vaatimukset kokonaan. Toimitetut tiedot osoittavat, että kaudella 2007–2014 määritetty 110 päivän yläraja on useimmiten ylitetty, mikä viittaa siihen, ettei ylärajaa ollut asetettu liian korkealle.
- (41) Satamamaksujen osalta Norjan viranomaiset toteavat, että Hurtigrutenille ne ovat yksi kustannuslaji. Satamamaksujen ja muiden veloituslajien määrä perustuu Norjan satamalakiin vuodelta 2009, ja siten ne sisältyivät tarjousasiakirjoihin. Sen jälkeen, kun Hurtigruten-sopimus oli tullut voimaan, Hurtigrutenille ilmoitettiin huomattavista hinnankorotuksista muutamissa satamissa ja yleisestä hinnankorotuksesta monissa muissa. Nämä korotukset olivat suurempia kuin Hurtigruten-sopimukseen sisältyvä inflaatioindeksi. Norjan viranomaisten mukaan satamamaksut ovat nousseet yhteensä 40,4 prosentilla vuodesta 2009 (kaupalliset toiminnot mukaan luettuina) ⁽¹⁾. Näin ollen uusista ja nousseista satamamaksuista saadun alennuksen ei voida katsoa olevan valtiontukea, koska korvaus perustuu pienempiin alkuperäisiin satamamaksuihin.
- (42) Niistä valvontaviranomaisen epäilyksistä, ettei käytössä ole ollut minkäänlaista menetelmää kohtuullisen voiton laskemiseksi, Norjan viranomaiset toteavat, että voiton laskentaperusteena on tulot ennen veroja suhteessa kokonaistuloihin ("tulos ennen veroja"), ja siinä otetaan huomioon riskit, jotka liittyvät yleistä taloudellista etua koskevan palvelun järjestämiseen, sekä tarjouserittelmien liite D, jossa määritetään yksityiskohtaisesti, miten julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä koskeva korvaus lasketaan ja minkä periaatteiden mukaisesti kustannukset jaetaan. Neuvottelujen tuloksena lopullisen korvauksen määrittävä tulos ennen veroja oli [...] prosenttia. Varsinainen voittomarginaali on kuitenkin ollut selvästi pienempi: [...] prosenttia (2012), [...] prosenttia (2013) ja [...] prosenttia (2014). Kun tämä tulos ennen veroja muunnettiin asianmukaisemmaksi tuottoa kuvaavaksi mittariksi, kuten sijoitetun pääoman tuotoksi ("ROCE"), Norjan viranomaiset selittivät, että sopimuksen mukainen arvioitu sijoitetun pääoman tuotto oli kohtuullisen rajoissa (ks. jäljempänä 73 ja 74 kohta BDO:n toisen, vuonna 2016 laatiman raportin yhteydessä).
- (43) Altmark-tuomion kolmannen edellytyksen osalta Norjan viranomaisten vastaus perustuu argumenttiin, jonka mukaan niillä on laaja harkintavalta kustannusten jakamisessa käytettävän mallin suhteen, ja siihen, että valvontaviranomaisen arvio rajoittuu kysymykseen siitä, onko arvioinnissa tapahtunut ilmeinen virhe.
- (44) Lisäksi Norjan viranomaiset tähdentävät sitä, ettei tämä edellytys välttämättä tarkoita sitä, että käytössä on aina oltava takaisinperintämenettely tai sopimusjärjestelyjä korvauksen määrän muuttamiseksi, jotta vältetään maksamista liian suurista korvauksista. Pikemminkin se tarkoittaa, että "palveluntarjoajan valintamenettelystä päätettäessä on varmistettava, että korvauksen taso määritetään näiden seikkojen perusteella" ⁽²⁾. Koska Hurtigruten ei ole toistaiseksi saanut kustannusten määrän ja sovittuun korvaukseen liittyvän voittomarginaalin ylittävää korvausta, takaisinperintämenettelyä ei ole tarvittu.
- (45) Kohtuullisen voiton tason osalta Norjan viranomaiset ovat todenneet, että voitot voivat vaihdella vuosittain ja että sopimukset, jotka sisältävät kannustimia palveluntarjoajalle, eivät välttämättä tarkoita liian suuren korvauksen maksamista.
- (46) Lisäksi Norjan viranomaiset selittivät, että ennen tarjouspyyntöjen lähettämistä tehtiin taloudellinen arviointi, jossa kuvattiin arvioita odotuksenmukaisista kustannuksista ja tuotoista sekä oletuksia pääoman tuottotasosta ("RoC"). Se esitettiin keskimääräisenä pääomakustannuksena ("WACC"), jonka oli määrä olla [...]–[...] prosenttia kokonaispääomasta ⁽³⁾. Hurtigrutenin tarjouksen arvioimiseksi tehtiin toinen taloudellinen arviointi, jonka mukaan siihen sisältyvä pääoman tuotto olisi suurempi, mikä taas voisi johtaa kaupallisten toimintojen ristiintuotukseen ⁽⁴⁾. Tämän seurauksena Norjan viranomaiset aloittivat neuvottelut, joiden tuloksena korvausta pienennettiin sellaiselle tasolle, mitä pidettiin hyväksyttävänä (42 kohdassa kuvatun mukaisesti). Neuvotteluissa saavutetut tulokset on tutkittu ja vahvistettu BDO:n viimeisimmässä taloudellisessa arvioinnissa (ks. BDO:n toista raporttia vuodelta 2016 koskeva 5.4 jakso jäljempänä).

⁽¹⁾ Kantelijat toteavat, että Norjan satamaliiton mukaan kustannukset kasvoivat rannikkoreitillä vuosina 2009–2014 noin 17 prosenttia. Tämä johtuu osaksi yleisistä hinnankorotuksista, osaksi Hurtigrutenin laivaston keskimääräisen bruttovetoisuuden kasvamisesta ja osaksi huollon ja infrastruktuurin kehittämisen suurentuneista kustannuksista, jotka puolestaan johtuvat infrastruktuurihankkeista koskevien asetusten ja vaatimusten tiukentumisesta.

⁽²⁾ Valtiontukisääntöjen soveltaminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista myönnettäviin korvauksiin (EUVL L 161, 13.6.2013, s. 12 (liite I) ja ETA-täydennysosa N:o 34, 13.6.2013, s. 1), 60 kohta.

⁽³⁾ BDO:n muistio, "Price estimates, accounting separation and reporting" (hinta-arviot, erillinen kirjanpito ja raportointi), Oslo, 22. helmikuuta 2010.

⁽⁴⁾ BDO:n muistio, "The Bergen – Kirkenes route – New alternatives for price estimates" (Bergen–Kirkkonieppi-reitti – uusia vaihtoehtoja hinta-arvioille), Oslo, 9. kesäkuuta 2010.

- (47) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään valvontaviranomainen esitti huolensa siitä, ettei Hurtigruten varaa kapasiteettia julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajille vaan myy sen mieluummin risteilymatkustajille samalla, kun julkisesta palvelusta maksettava korvaus pysyy entisen suuruisena. Norjan viranomaiset korostavat, ettei Hurtigruten-sopimus kiellä Hurtigrutena myymästä matkalippuja risteilymatkustajille silloin, kun kysyntää julkisen palvelun matkalipuille ei ole.
- (48) Norjan viranomaisten mukaan Hurtigrutenin alusten kapasiteetin käyttöaste on varsin pieni ([...] prosenttia). Näin ollen aluksissa on useimmiten vapaata kapasiteettia. Lisäksi myytyjen ylimääräisten kaupallisten matkalippujen määrä on yleensä pieni (ks. jäljempänä oleva 5.3 jakso BDO:n ensimmäisestä raportista vuodelta 2016).
- (49) Norjan viranomaiset myöntävät, että harvoissa tapauksissa julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajat eivät ole saaneet makuupaikkaa varatusta 120 paikan kapasiteetista. Tätä kuitenkin kompensoidaan matkustustakuulla, joka otettiin käyttöön 24 päivänä syyskuuta 2014 ⁽¹⁾.
- (50) Väitteestä, jonka mukaan Hurtigruten-sopimukseen perustuva korvaus olisi suurentunut merkittävästi verrattuna edelliseen, kauden 2005–2012 sopimukseen, Norjan viranomaiset toteavat, että nykyistä Hurtigruten-sopimusta pitää arvioida riippumatta edellisestä sopimuksesta ja että arvioinnissa pitää ottaa huomioon palvelun järjestämisestä koituvat todelliset kustannukset ja kirjanpidon eriyttämistä koskevat periaatteet, kuten BDO:n raportissa vuodelta 2015 on selitetty (ks. jäljempänä oleva 5.2 jakso).
- (51) Valvontaviranomaisen argumentin osalta, jonka mukaan Hurtigruten saa edelleen korvausta palveluista, joita se ei tarjoa, Norjan viranomaiset korostavat, että suuri osa julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä aiheutuvista kustannuksista on kapasiteetikustannuksia, joihin aluksella tiettyä ajankohtana olevien matkustajien määrä ei vaikuta mitenkään. Lisäksi on muistettava, ettei välisatamissa käynnin peruuttaminen poikkeuksellisten sääolosuhteiden vuoksi vähennä kiinteitä kustannuksia (satamamaksuja lukuun ottamatta) vaan pikemminkin aiheuttaa yhtiölle lisäkustannuksia ⁽²⁾.
- (52) Norjan toimittamissa tiedoissa todetaan myös, että Hurtigruten-sopimukseen perustuva korvauksen määrä perustuu riskien ja velvoitteiden jakamiseen osapuolten välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että palvelun peruuttamisesta äärimmäisten sääolosuhteiden vuoksi aiheutuva riski siirrettiin osapuolten välisissä neuvotteluissa myöntävälle viranomaiselle ja korvauksen määrää pienennettiin vastaavasti ilman, että tästä syntyisi ongelmia Altmark-tuomion kolmanteen edellytykseen nähden.
- (53) Lisäksi Norjan viranomaiset toimittivat kuvauksen tapahtumista, joiden vuoksi palvelut Mehamn'n satamaan peruutettiin. Näiden tietojen mukaan yhtiö korvasi satamalle aiheutuneet vahingot syksyllä 2012 eikä satamaa ole korjattu Hurtigrutenin pyynnöstä huolimatta. Koska satamaviranomainen ei korjannut vaurioita, laiturin kunto huononi vähitellen, minkä vuoksi yhtiö – myöntävän viranomaisen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti – lakkasi käymästä satamassa tammikuussa 2014. Tätä kesti siihen saakka, kunnes satama korjattiin ja avattiin Hurtigrutenille virallisesti uudestaan syyskuussa 2014. Sillä välin rahdin kuljetus järjestettiin maanteitse ja pysähtymisaikaa Kjøllefjordin satamassa pidennettiin.
- (54) Norjan viranomaiset kuitenkin toteavat, että vuoden 2014 taloudellisen arvioinnin yhteydessä, kun myöntävä viranomainen ja Hurtigruten pääsivät sopimukseen satamassa käyntien peruuttamisesta, tämä peruutus on katsottu tuotannossa tapahtuneeksi muutokseksi Hurtigruten-sopimuksen 6 jakson mukaisesti, ja lopullista korvausta on näin ollen tarkistettu. Siksi tätä peruutusta ei voida pitää Hurtigruten-sopimuksen vastaisena eikä siihen sisälly liikaa maksettuja korvauksia Hurtigruten-sopimuksen nojalla.
- (55) Altmark-tuomion neljännen edellytyksen ja niiden valvontaviranomaisen esittämien epäilysten osalta, jotka koskivat sitä, voidaanko tämänkaltaista tarjousmenettelyä, jossa saadaan vain yksi tarjous, pitää riittävänä varmistaamaan ”yhteisön kannalta vähäisimmät kustannukset”, Norjan viranomaiset katsovat, että tämä tarjouskilpailu on toteutettu avoimena menettelynä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaisesti.

⁽¹⁾ Jos julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustaja ei voi saada makuupaikkaa, matkustustakuun nojalla hän voi joko vaatia ilmaisen matkan ilman makuupaikkaa suunnitellulla vuorolla tai ilmaisen matkan makuupaikan kanssa seuraavalla aikataulun mukaisella vuorolla. Matkustustakuuseen ei turvauduttu vuonna 2014, mutta vuonna 2015 sitä käytettiin 15 kertaa.

⁽²⁾ Lisäkustannukset liittyvät muun muassa matkustajien varausten muutoksiin, vaihtoehtoisen kuljetuksen järjestämiseen matkustajille ja rahdille, hyvitysten maksamisesta aiheutuviin kustannuksiin, lentolippuihin sekä hotelli- ja taksimaksuihin ja tilausajokuljetuksiin.

- (56) Lisäksi Norjan viranomaiset katsovat, että ”halvimman hinnan” käyttäminen ainoana tarjouksen hyväksymisperusteena ei voi tarkoittaa, että Altmark-tuomion neljäs edellytys ei olisi täytynyt ⁽¹⁾.
- (57) Tarjousmenettelyssä mainitusta kolmesta vaihtoehtoisesta reitistä Norjan viranomaiset totesivat, että Norjan julkisia hankintoja koskevan muutoksenhakulautakunnan (KOFA) oikeuskäytännön mukaan tarjouksia on arvioitava siltä kannalta, mikä tarjous vaikuttaa kokonaisuudessaan taloudellisesti edullisimmalta, jos tarjoajille ei anneta ohjeita vaihtoehtojen tarjoamisesta. Norjan viranomaiset viittaavat myös tarjouseritelmien 2.14 kohtaan, jossa mainitaan, että hankintaviranomainen varaa oikeuden valita vapaasti kilpailutettujen vaihtoehtojen välillä ⁽²⁾.
- (58) Siitä, että tarjousmenettelyyn lähetettiin vain yksi tarjous, joka ei periaatteessa riitä varmistamaan, että Altmark-tuomion neljäs edellytys täyttyy, Norjan viranomaiset katsovat, ettei tätä seikkaa sinänsä voida pitää yleisenä poissulkukriteerinä. Jotta voidaan selvittää, mahdollistiko hankintamenettely kuitenkin avoimen ja todellisen kilpailun, on tehtävä lisäarviointi. Norjan viranomaisten mukaan toteutettiin useita toimia, joilla kilpailu mukautettiin eri toimijoiden olosuhteisiin (esimerkiksi vaihtoehtoiset mallit, kapasiteetin pienentäminen, riittävä aika tarjousten ja alkamispäivän välillä, tarjousten toimittamisen määräajan pidentäminen). Lisäksi Hurtigruten tiesi, että muut yhtiöt olivat ainakin osoittaneet kiinnostusta kilpailumenettelyyn osallistumiseen.
- (59) Sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevien sääntöjen osalta Norjan viranomaiset myöntävät, ettei yleistä taloudellista etua koskevasta palvelusta annettua päätöstä voida soveltaa, koska Hurtigruten-sopimus on ylittänyt 300 000 matkustajan rajan kahdella tilikaudella ennen julkista velvoiteliikennettä koskevan sopimuksen tekemistä ⁽³⁾.
- (60) Tukitoimi ei Norjan näkemyksen mukaan ole valtiontukea Altmark-tuomion perusteella, mutta jos sitä arvioitaisiin julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevien valvontaviranomaisten puitteiden, jäljempänä ’puitteet’ ⁽⁴⁾, perusteella, se täyttäisi kaikki niissä määritetyt sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat säännöt.
- (61) Erityisesti oikeasuhteisuuden osalta Norjan viranomaiset katsovat, että laskelmat on tehty oikeuskäytännön vaatimusten ja Euroopan komission päätöksentekokäytännön mukaisesti, sillä vain velvoiteliikenteen järjestämisestä aiheutuneet todelliset kustannukset on otettu huomioon, mikä on julkisen palvelun velvoiteliikenteen ja kaupallisten palvelujen kustannusten ja tuottojen asianmukaisen jaottelun mukaista. Lisäksi on otettu huomioon kohtuullinen voittomarginaali [...] prosenttia (EBT).

5.2 BDO:n RAPORTTI VUODELTA 2015 ⁽⁵⁾

- (62) Norjan viranomaiset tilasivat raportin BDO-konsulttiyhtiöltä, joka tarkasteli Hurtigrutenin budjetoitua ja toteutunutta taloudellista tulosta vuosina 2012 ja 2013 seuraavien seikkojen osalta erikseen: a) valtionhallinnon ostamat palvelut Bergen–Kirkkonieimi-reitiltä ja b) kaikki Hurtigrutenin samalla reitillä tarjoamat palvelut (ts. sekä kaupalliset että valtionhallinnon hankkimat palvelut).
- (63) BDO erotteli arvioinnissaan kapasiteetikustannukset, matkustajakustannukset ja markkinointiin ja myyntitoimiin liittyvät kustannukset.
- (64) Kapasiteetikustannukset, joita pidetään kiinteinä kustannuksina, määritellään kustannuksiksi, joita aiheutuu alusten liikennöinnistä määrättyllä reitillä tietyissä käyntisatamissa, ja niihin sisältyvät kaikki toiminnot, jotka liittyvät alusten liikennöintiin rannikkoa pitkin. Kapasiteetikustannukset sisältävät seuraavat osat: turvallisuudesta

⁽¹⁾ Valtiontukisääntöjen soveltaminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista myönnettäviin korvauksiin (EUVL L 161, 13.6.2013, s. 12 (liite I) ja ETA-täydennysosa N:o 34, 13.6.2013, s. 1), 67 kohta.

⁽²⁾ Kohta 2.14 jatkuu näin: ”Valinta perustuu eri vaihtoehtojen hintatason arviointiin, ja siinä verrataan myös eri vaihtoehtoisia esitettyjä liikennöintitilheyksiä. Kun jokin vaihtoehto on valittu, hankintaviranomainen valitsee tarjouksen, jossa tarjotaan halvin hinta koko sopimuskaudelle (vuoden 2011 hintoina).”

⁽³⁾ Komission päätös 2012/21/EU, annettu 20 päivänä joulukuuta 2011, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (EUVL L 7, 11.1.2012, s. 3), sisällytetty ETA-sopimuksen liitteessä XV olevan 1h kohtaan.

⁽⁴⁾ EUVL L 161, 13.6.2013, s. 12 (liite II) ja ETA-täydennysosa N:o 34, 13.6.2013, s. 1.

⁽⁵⁾ BDO:n muistio ”An assessment of Hurtigruten’s reported income statements” (Hurtigrutenin ilmoitettujen tulojen arviointi), Oslo, 14. tammikuuta 2015.

vastaava miehistö, öljy ja polttoaine, korjaukset ja huolto, satamakustannukset, vakuutuskustannukset, alusten arvonalennukset/leasing-vuokraus ja nettorahoituskustannukset. Matkustajakustannukset sekä markkinointiin ja myyntiin liittyvät kustannukset katsotaan kaikki muuttuviksi kustannuksiksi. Ne sisältävät kaikki toimet, jotka liittyvät suoraan tai epäsuorasti matkustajaliikenteeseen. Matkustajakustannukset koostuvat seuraavista osista: myytyjen tavaroiden kustannukset, muu kuin turvallisuudesta vastaava miehistö, markkinointikustannukset ja myyntiprovisiot, hallinnolliset kustannukset sekä muut kustannukset.

- (65) Kapasiteetikustannukset kohdennettiin valtionhallinnon hankkimisiin palveluihin sen varaaman kapasiteetin määrän perusteella (laivaston kokonaiskapasiteettiin verrattuna), kun taas matkustajakustannukset kohdennettiin kaukomatkustajien matkustamien arvioitujen kilometrien perusteella (kaikkien laivaston matkustajien matkustajakilometrien kokonaismäärään verrattuna). Markkinointi- ja myyntikustannukset kohdennettiin valtionhallinnon hankkimisiin palveluihin, ja perusteena oli velvoiteliikenteen matkustajien arvioidun nettomatkustajatuoton osuus matkustajien kokonaismäärään verrattuna.
- (66) Raportin mukaan Hurtigrutenin toteutuneissa tuloksissa oli kummassakin edellä 62 kohdassa mainitussa segmentissä a) ja b) vuosina 2012 ja 2013 alijäämää verrattuna yhtiön tarjousasiakirjoissa budjetoimiin lukuihin. BDO katsoo, että vaikka Hurtigruten kirjasi kaupallisista toiminnoistaan nettotappion, sitä ei tule pitää osoituksena ristiintukemisesta. Vaikka kaupallisiin matkustajiin liittyvien toimintojen bruttokate on positiivinen, se ei kuitenkaan riitä kattamaan niihin liittyviä kiinteitä kapasiteetikustannuksia (koska kaupallisten matkustajien todellinen määrä on ollut budjetoituja määriä pienempi), joten kaupallisista toiminnoista on aiheutunut kokonaisnettotappiota.

5.3 BDO:n ENSIMMÄINEN RAPORTTI VUODELTA 2016 ⁽¹⁾

- (67) Tässä toisessa Norjan viranomaisten tilaamassa raportissa analysoidaan Hurtigruten-sopimuksen vähimmäiskapasiteettivaatimuksen asianmukaisuutta kaudelle 2012–2019. Päätelmiä varten raportissa arvioidaan kaikki vuorot kaikilla aluksilla kaikkien käyntisatamien välillä tarjouskilpailua edeltäneinä vuosina (2008–2010) Hurtigrutenilta saatujen yksityiskohtaisten tilastojen perusteella. Tilastot sisälsivät kullakin aluksella matkustaneiden matkustajien lukumäärän eri päivinä ja matkan eri osuuksilla vuonna 2015. Huomioon otettiin myös TØI:n vuonna 2002 samaan tarkoitukseen tekemän tutkimuksen tulokset kautta 2005–2012 koskevan sopimuksen yhteydessä ⁽²⁾.
- (68) Raportissa oletetaan, että koska reitin eri osuuksien käyttöaste vaikutti olevan sama vuosina 2015 ja 2002 ja koska kausivaihteluissa on ollut vain vähän muutoksia, tilanne pysyi samana myös vuosina 2008–2010.
- (69) Raportin mukaan julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien määrä on melko suuri kaikilla osuuksilla koko vuoden. Määrät ovat kuitenkin kesäkuukausina selvästi suuremmat kuin muulloin. Etenkin kesäkuun ja elokuun välisellä ajanjaksolla noin kolmasosassa vuoroista on ollut vähintään 320 julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajaa ainakin yhdellä reittiosuudella. Julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien enimmäismäärä näinä kuukausina on keskimäärin 285, kun taas tammikuun ja toukokuun sekä syyskuun ja joulukuun välisenä aikana tämä luku on noin 142 ⁽³⁾.
- (70) Lisäksi raportissa todetaan, että julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien määrä yhdellä osuudella vaihtelee suuresti. Osuuksia on siis yhteensä 70 (raportissa esitettyjen tietojen mukaan), ja niistä neljälletoista julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien enimmäismäärä ylitti 320 vuosina 2008 ja 2010. Vuonna 2009 oli seitsemän osuutta, joilla julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien enimmäismäärä oli yli 320.

⁽¹⁾ BDO:n muistio, "Analysis of Distance Travellers using Hurtigruten" (analyysi Hurtigrutenia käyttävistä kaukomatkustajista), Oslo, 12. helmikuuta 2016.

⁽²⁾ TØI:n raportti 609/2002 – Utredning av transportstandarden for kysten Bergen – Kirkenes.

⁽³⁾ Raportissa myös todetaan, että julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien keskimäärä (kaikki reittiosuudet huomioon ottaen) kesäkuusta elokuuhun on noin 112, kun taas tammikuun ja toukokuun sekä syyskuun ja joulukuun välisenä aikana tämä luku on noin 55. "Vuorolla" tarkoitetaan yhtä alusta, joka kulkee koko reitin Bergenistä Kirkkoniemeeseen ja takaisin Bergeniin, ja "osuus" tarkoittaa yhdensuuntaista vuoroa reitin varrella olevan kahden sataman välillä.

- (71) Makuupaikkojen käyttöasteen osalta raportissa todetaan, että vuonna 2015 julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien käyttämien makuupaikkojen enimmäismäärä oli keskimäärin 225 kaikilla osuuksilla, kun taas julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien käyttämien makuupaikkojen määrä oli keskimäärin 60 ⁽¹⁾.
- (72) Lopuksi raportissa todetaan, että suurimmassa osassa vuoroja kapasiteettia oli vähintään 320:lle julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajalle kaikilla osuuksilla.

5.4 BDO:n TOINEN RAPORTTI VUODELTA 2016 ⁽²⁾

- (73) Norjan viranomaiset tilasivat BDO:lta toisen raportin syksyllä 2016 ja pyysivät konsultteja luomaan vaihtoehtoisen mallin sijoitetun pääoman tuottoon perustuvan kohtuullisen voiton arviointia ja tarjousasiakirjojen liitteessä D esitettyä kustannustenjakomenetelmää varten. Tarkoituksena oli ensinnäkin arvioida sijoitetun pääoman tuoton odotettu taso sopimuksessa sovitun mukaisesti (ts. koko sopimuskaudelle) ja toiseksi määrittää kohtuullinen voittoväli sopimuksessa sovitun mukaisesti tiettyjen vertailuarvojen perusteella.
- (74) BDO arvioi, että julkista velvoiteliikennettä koskevan sopimuksen nojalla sijoitetun pääoman tuotto oli [...] prosenttia. BDO vertasi tätä seuraavaan kolmeen vertailuarvoon: keskimääräiseen pääomakustannukseen (WACC), jonka riippumaton pankkiiriliike laski vuonna 2009 olevan [...] prosenttia, kun se seurasi Hurtigrutenia pörssissä; [...] prosentin diskonttokorkoon, jota sovellettiin Hurtigrutenin tilinpäätöksessä käytetyissä arvonalennustesteissä, ja [...] prosentin vertailuarvoon, joka perustui neljään julkisen kaupankäynnin kohteena ja matkustajariesteilyliiketoiminnassa mukana olevaan yritykseen. Lisäksi BDO laski, että todellinen sijoitetun pääoman liukuva keskimääräinen tuotto vuosina 2012–2015 oli [...] prosenttia.

6. KANTELIJOIDEN HUOMAUTUKSET NORJAN VIRANOMAISTEN HUOMAUTUKSIIN

- (75) Kantelijat saivat julkisen version Norjan viranomaisten lähettämistä huomautuksista niille tehdyn julkisen tietopyynnön perusteella.
- (76) Kantelijat hyväksyvät Hurtigruten-sopimuksessa olevan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmän reittituotannon osalta, koska markkinat eivät pystyisi tuottamaan tätä palvelua yksin harvan asutuksen, infrastruktuurin puuttumisen ja Pohjois-Norjan alueiden syrjäisen sijainnin vuoksi.
- (77) Kapasiteettivaatimuksen osalta kantelijat katsovat, että valtaosalle liikennöidyistä satamista sen merkitys on toissijainen. Oleellista on se, että saatavilla on päivittäisiä ja säännöllisiä vuoroja, jotka tarjoavat matkustaja- ja rahtipalveluja rannikkoreitillä.
- (78) Kantelijoiden mukaan nykyisessä Hurtigruten-sopimuksessa määrätty korvaus on kuitenkin liian suuri siihen nähden, että julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien määrä on vähentynyt (rannikkoreitin kustannukset lisääntyivät vuosina 2009–2014 noin 17 prosenttia), ja koska kokonaiskäyttökapasiteetti on kasvanut, korvauksella on määrä kattaa mahdollinen vaje kapasiteetin kaupallisessa käytössä, jotta julkisen palvelun velvoiteliikenne voitaisiin pitää samantasoisena.
- (79) Kantelijat kritisoiivat myös sitä, ettei Hurtigruten-sopimuksessa ole määrätty takaisinperintämenettelyä tai selvää ylärajaa korvaukselle. Jos sellainen olisi olemassa, se olisi riittävä kannustin tehokkuuteen, ja samalla varmistettaisiin, ettei korvausta maksettaisi liikaa.

II. ARVIOINTI

1. VALTIONTUEN OLEMASSAOLO

1.1 VALTIONTUEN KÄSITE

- (80) ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan mukaan tukitoimi on valtiontukea, jos seuraavat edellytykset täyttyvät kumulatiivisesti. Toimi i) on valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty, ii) antaa valikoivaa taloudellista etua tuensaajalle, iii) saattaa vaikuttaa sopimuspuolten väliseen kauppaan ja vääristää kilpailua.

⁽¹⁾ Tietoa julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien vuosina 2008–2010 käyttämistä makuupaikoista ei ole ollut saatavilla.

⁽²⁾ BDO:n muistio "An assessment of the rate of return" (tuottoasteen arviointi), Oslo, 19. joulukuuta 2016.

- (81) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään valvontaviranomainen totesi, että i ja iii kohta täyttyvät. Norjan viranomaiset eivät ole toimittaneet tämän näkemyksen kiistäviä lisätietoja. Näin ollen valvontaviranomainen arvioi jäljempänä vain sitä, onko Hurtigruten saanut valikoivaa taloudellista etua Hurtigruten-sopimuksen nojalla.

1.2 HURTIGRUTENIIN KOHDISTUVA VALIKOIVA TALOUDELLINEN ETU

- (82) Jotta tukitoimi voi olla valtiontukea, sen on myös annettava Hurtigrutenille sellainen etu, joka vapauttaa yrityksen maksuista, jotka se tavallisesti suorittaa talousarviostaan.
- (83) Altmark-tuomiosta seuraa, että silloin, kun valtio myöntää korvausta palveluista, joita tukea saavat yritykset tarjoavat täyttääkseen julkisen palvelun velvoitteita, tällainen toimi ei kuulu ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Tuomioistuim on todennut Altmark-tuomiossa, että korvaus, joka on vastiketta julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi suoritetuista palveluista, ei ole valtiontukea, jos seuraavat neljä edellytystä täyttyvät kumulatiivisesti:
- i) ”Ensinnäkin edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiaassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja näiden velvoitteiden on oltava selvästi määriteltyjä.
 - ii) Toiseksi ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi [...].
 - iii) Kolmanneksi korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.
 - iv) Neljänneksi silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä vastaavaa yritystä ei valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä kuljetusvälineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.”⁽¹⁾

1.2.1 *Altmark-tuomion ensimmäinen edellytys*

- (84) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä valvontaviranomainen totesi, että julkisen palvelun velvoitteet on selvästi määritetty Hurtigruten-sopimuksen 4–1 jaksossa reitin tuotantoa koskevien vaatimusten osalta (ts. päivittäiset, ympärivuotiset ja säännölliset matkustajaliikennevuorot Bergenin ja Kirkkonniemen välillä 32:een ennalta määrättyyn käyntisatamaan sekä rahdin kuljetus Tromsø ja Kirkkonniemen välillä). Aluksia koskevat vaatimukset on määritetty Hurtigruten-sopimuksen 4–2 jaksossa, ja sopimuksen 4–3 jaksossa on määritetty hintoja ja alennuksia koskevat vaatimukset rahdin kuljetusta lukuun ottamatta.
- (85) Valvontaviranomainen esitti kuitenkin epäilyksiä siitä, voiko Norja luokitella Hurtigruten-sopimuksen 4–2 jaksossa olevan vaatimuksen varakapasiteetista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi, kun otetaan huomioon kaupallisen matkustajakuljetuksen kausivaihtelut. Hurtigruten-sopimuksen mukaan rannikko-reitillä käytettävien alusten matkustajakapasiteetin on oltava vähintään 320 matkustajaa ja hyteissä on oltava makuupaikkoja 120 matkustajalle. Lastauskorkeudeltaan normaalissa lastiruumassa on oltava rahtikapasiteettia 150 EUR-kuormalavalle.
- (86) Valvontaviranomainen ei ollut saanut myöskään tietoja makuupaikkojen käytöstä, ja Tromsø–Kirkkonniemi–Tromsø-reitin rahtikuljetuksen osalta valvontaviranomainen epäili, oliko rahdin kuljetusta koskeva julkisen palvelun velvoite määritelty selvästi Hurtigruten-sopimuksessa, kun otetaan huomioon, ettei se ole hintasäänneltyä, kuten meriliikenteen kabotaasista annetun asetuksen 4 artiklan 2 kohta edellyttää. Hurtigruten-sopimuksen 4–3 jakson mukaan Hurtigruten voi määrittää hinnat vapaasti.
- (87) Altmark-tuomion ensimmäisen edellytyksen täyttymistä on arvioitava meriliikenteen kabotaasista annetun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan nojalla. Siinä esitetään täsmennykset, joiden tulee sisältyä julkisen palvelun velvoitteen määritelmään: liikennöitävät satamat, säännöllisyys, jatkuvuus, tiheys, palvelun tarjoamisen kapasiteetti, veloitettavat hinnat ja aluksen miehistön koko.

⁽¹⁾ Tuomio asiassa Altmark, C-280/00, EU:C:2003:415, 87–93 kohta.

- (88) Valvontaviranomaisen meriliikenneohjeiden 9 jakson mukaan "[j]ulkisen palvelun velvoitteita voidaan asettaa tai julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia voidaan tehdä palveluista, jotka on mainittu asetuksen (ETY) N:o 3577/92 4 artiklassa" ⁽¹⁾.
- (89) Koska sellaisia ETA-sääntöjä ei ole, joissa määritettäisiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun soveltamisala, Norjan viranomaisilla on laaja harkintavalta jonkin palvelun määrittelemisessä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi ja korvauksen myöntämisessä palveluntarjoajalle. Valvontaviranomaisen toimivalta rajoittuu tältä osin sen selvittämiseen, onko Norja tehnyt ilmeisen virheen määritellessään palvelun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi ⁽²⁾. Esimerkiksi tiettyjen reittien määrittämisen yhteydessä meriliikenteen kabotaasista annetun asetuksen tulkintaa koskevassa tiedonannossa vahvistetaan, että "[j]äsenvaltioiden [...] tehtävänä on määritellä, mille reiteille on asetettava julkisen palvelun velvoitteita. Erityisesti julkisen palvelun velvoitteita voidaan asettaa vain säännöllisille saarikabotaasipalveluille (reittiliikenteelle) silloin, kun markkinoiden toiminnassa on puutteita riittävien palvelujen tarjoamisen kannalta" ⁽³⁾.
- (90) Oikeuskäytännön mukaan julkisen palvelun velvoitteita voidaan asettaa vain, jos ne perustuvat tarpeeseen varmistaa asianmukaiset säännölliset meriliikenteen kuljetuspalvelut, joita markkinat eivät pysty varmistamaan yksinään. Kansallisten viranomaisten on siis voitava osoittaa, että julkisen palvelun velvoitetta koskeva tarve on todellinen ⁽⁴⁾.
- (91) Kysymys on siis siitä, ovatko Norjan viranomaiset tehneet ilmeisen virheen asettaessaan vähimmäiskapasiteettireserviksi 320 julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajaa, makuupaikat 120 matkustajalle ja 150 EUR-lavan rahtikapasiteetin.
- (92) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä valvontaviranomainen korosti toimitettujen tietojen perusteella ⁽⁵⁾, että Hurtigrutenin saama korvaus kapasiteetin varaamisesta julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajille oli tuntuvasti suurempi kuin todellinen julkisen palvelun velvoitteeseen liittyvien matkustajapalvelujen tarve. Valvontaviranomainen ei siis voinut sulkea pois sitä, että tämänkaltaisen kapasiteetin varaaminen julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajille voisi olla tarpeetonta etenkin talvikaudella, jolloin kaupalliset matkustajat käyttäisivät palveluja tietysti paljon vähemmän.
- (93) Tutkinnan aikana Norjan viranomaiset toimittivat lisätietoja siitä, miten kumpikin matkustajaryhmä käyttää kapasiteettia (makuupaikat mukaan luettuina) ja rah tia. Tarkoituksena oli osoittaa, että tämän palvelun tavoitteena on varmistaa, että saatavilla on riittävästi kapasiteettia *kaikilla* rannikkoreitin osuuksilla *kaikkina* aikoina (ks. jäljempänä BDO:n vuoden 2016 ensimmäisen raportin 5.3 kohta).
- (94) Valvontaviranomainen toteaa, että noin 60 prosenttia arvioiduista kapasiteettikustannuksista katetaan julkisesta palvelusta maksettavalla korvauksella, kun taas vain noin 30 prosenttia arvioiduista matkustajakustannuksista on kohdennettu julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajiin (perusteena se, miten paljon julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien ja risteilymatkustajien odotetaan käyttävän aluksia). Tämä viittaa siihen, että kaupallisia toimintoja on mahdollisesti ristiintuettu määritetyn vähimmäiskapasiteettireservin takia.
- (95) Valvontaviranomainen toki myöntää, että kapasiteetin käytössä voi kyseessä olevan palvelun luonteen vuoksi olla merkittäviä alueellisia ja kausivaihteluja, koska julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajat kulkevat yleensä lyhyempiä matkoja kuin kaupalliset matkustajat. Ruuhka-aikoina etenkin kaupallisen kapasiteetin käyttöaste on

⁽¹⁾ EUVL L 240, 13.9.2007, s. 9 ja ETA-täydennysosa N:o 43, 13.9.2007, s. 1, saatavana myös osoitteessa www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/.

⁽²⁾ Tuomio asiassa *British United Provident Association Ltd (BUPA)*, BUPA Insurance Ltd ja BUPA Ireland Ltd v. Euroopan yhteisöjen komissio (BUPA), T-289/03, EU:T:2008:29, 268 kohta.

⁽³⁾ Komission tiedonanto: Komission tulkinta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 3577/92, COM(2014) 232 final, 22.4.2014, 5.2 kohta.

⁽⁴⁾ Tuomio asiassa *Alanir ym.*, C-205/99, EU:C:2001:107, 34 kohta.

⁽⁵⁾ BDO:n muistio 2011, sivu 7.

suuri muiden aikojen käyttöasteisiin verrattuna. Kun siis näin taataan tarvittava kapasiteetti ruuhka-aikoina ja reitin kaikilla osuuksilla, ruuhka-aikojen ulkopuolella on vääjäämättä paljon vapaata kapasiteettia Hurtigruten-sopimuksessa asetettujen vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Tätä havainnollistaa se seikka, että julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien enimmäismäärä ruuhka-aikojen ulkopuolella reitin kaikki osuudet huomioon ottaen on keskimäärin noin 142, vaikka todellinen keskiarvo on 55, koska useilla osuuksilla julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajia on vain muutama.

- (96) Lisäksi valvontaviranomainen myöntää, että Hurtigruten-sopimuksen nojalla järjestettävää palvelua ei voida tarjota kaupallisesti, kun otetaan huomioon, että suurin osa toimintakustannuksista, kuten alusten kustannukset sekä palkka- ja polttoainekustannukset, ovat suurimmaksi osaksi kiinteitä Hurtigruten-sopimuksen koko voimassaolon ajan, eikä niitä voida pienentää tai poistaa ruuhka-aikojen ulkopuolella. Tältä osin valvontaviranomainen yhtyy Norjan viranomaisten näkemykseen, jonka mukaan joidenkin alusten uudelleenkäyttö vuoden aikana (ts. pienempien alusten käyttö ruuhka-aikojen ulkopuolella ja suurempien alusten käyttö ruuhka-aikoina) ei pienentäisi toimintakustannuksia merkittävästi. Se myös lisäisi Hurtigrutenin taloudellista taakkaa, koska sen pitäisi löytää muita markkinoita, joilla niitä aluksia, joita rannikkoreitillä ei juuri silloin tarvittaisi, voitaisiin käyttää.
- (97) Rannikkoreitillä toimivien alusten tarvittava vähimmäiskoon osalta, valvontaviranomainen ottaa huomioon, että palvelun säännöllisyyden ja turvallisuuteen liittyvien näkökohtien vuoksi alusten tietty koko on perusteltu.
- (98) Kuten edellä on mainittu, EFTAn jäsenvaltioilla on harkintavaltaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määrittämisessä, ja niiden on otettava huomioon myös tietyt julkisen palvelun velvoitteet meriliikenteen kabotaasista annetun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ja muut ominaisuudet (esim. tekniset eritelmät), kuten tähän tapaukseen liittyvissä tarjouseritelmissä on määritetty. Näin ollen voidaan todeta, ettei ilmeistä virhettä ole tapahtunut. Edellä esitetyn perusteella ja kun otetaan huomioon, että rannikkoreitin kaikilla osuuksilla on tasainen määrä julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajia vuoden ympäri, kuten edellä 69 kohdassa on osoitettu, valvontaviranomainen katsoo, että Norjan viranomaisten määrittelemä vähimmäiskapasiteettireservi ei ole ilmeisen virheellinen, vaikka se ylittääkin julkisen palvelun velvoitteisiin liittyvien palvelujen odotetun keskimääräisen kysynnän.
- (99) Lisäksi valvontaviranomainen toteaa, että toimittamisissaan asiakirjoissa kantelijat puoltavat Hurtigruten-sopimuksen määrittelemistä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi, jota markkinat eivät voisi yksinään tarjota, kun otetaan huomioon harva asutus, infrastruktuurin puute ja Pohjois-Norjan alueiden syrjäinen sijainti.
- (100) Niiden menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettyjen epäilysten osalta, jotka liittyivät siihen, ettei rahtipalvelu ole hintasäänneltyä, valvontaviranomainen on samaa mieltä Norjan viranomaisten kanssa siitä, että meriliikenteen kabotaasista annetun asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa ei edellytetä, että jäsenvaltiot asettaisivat palveluntarjoajille kaikki kohdassa esitetty velvollisuudet. Viranomaisilla on huomattavan paljon harkintavaltaa siinä, mitä ne päättävät yleistä taloudellista etua koskevien palvelujensa hallinnoinnista, organisoinnista ja rahoittamisesta ⁽¹⁾.
- (101) Kun siis otetaan huomioon yksityisen toiminnan puuttuminen Bergenin ja Kirkkonien välisellä rannikkoreitillä sekä edellä esitetyt taloudelliset, tekniset ja maantieteelliset näkökohdat ja BDO:n ensimmäisessä vuoden 2016 raportissa esitetyt näkemykset kapasiteetin käytöstä, valvontaviranomainen ei voi todeta, että määritetty vähimmäiskapasiteettireservi (320 julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajaa, makuupaikka 120 matkustajalle ja 150 EUR-kuormalavan rahtikapasiteetti) olisi tarpeettoman suuri tai ettei se olisi oikeasuhteinen todelliseen julkisen palvelun tarpeeseen nähden.
- (102) Edellä esitetyn perusteella valvontaviranomainen katsoo, että Hurtigruten-sopimuksen 4–2 jaksossa esitetty julkisen palvelun velvoite oli varattua kapasiteettia koskevan vaatimuksen osalta riittävän selvästi määritetty, ja Altmark-tuomion ensimmäinen edellytys näin ollen täyttyy.
- (103) Seuraavaksi valvontaviranomainen arvioi, täyttyykö Altmark-tuomion neljäs edellytys.

⁽¹⁾ Kuten edellä 34 kohdassa on mainittu, Hurtigruten on tehnyt Nor Lines AS:n kanssa sopimuksen rahtikapasiteetin käyttämisestä Hurtigrutenin aluksilla. Tämän sopimuksen nojalla Nor Linesille annetaan oikeus käyttää Hurtigrutenin rahtitilaa rahdin kuljettamiseen Bergenin ja Kirkkonien välisellä reitillä sopimuspuolten sopimaa korvausta vastaan. Tämä korvaus on otettu huomioon tarjouskilpailuun toimitetussa talousarviossa.

1.2.2 *Altmark-tuomion neljäs edellytys*

- (104) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä valvontaviranomainen epäili, oliko sellainen tarjousmenettely, jossa toimitetaan vain yksi tarjous, riittävä varmistamaan ”yhteisön kannalta vähäisimmät kustannukset” ⁽¹⁾. Edellä mainitun mukaisesti Hurtigruten oli tarjonnut jo vuosia tätä nimenomaista meriliikennepalvelua, joka koostui henkilöiden ja tavaroiden kuljettamisesta Norjan rannikolla Bergenistä Kirkkoniemeeseen ⁽²⁾. Koska Hurtigruten oli siis vakiintunut toimija, sillä oli merkittävä kilpailuetu, joka vahvisti sen asemaa tarjousmenettelyssä, kun otetaan huomioon, että sillä oli jo myös tarjouseritelmien vaatimusten mukaiset alukset.
- (105) Norjan viranomaisten tutkinnan aikana toimittamien tietojen perusteella valvontaviranomainen pysyy kannassaan, jonka mukaan julkinen hankintamenettely, jonka pohjalta Hurtigruten valittiin, ei mahdollistanut avointa ja todellista kilpailua. Näin on huolimatta siitä, että Norjan viranomaiset ryhtyivät lukuisiin toimiin kannustaakseen mahdollisia tarjoajia osallistumaan kilpailuun:
- i) Tarjouspyynnössä pyydettiin esittämään vaihtoehtoisia liikennöintimalleja.
 - ii) Minimikapasiteettivaatimusta pienennettiin 400 matkustajasta 320:aan ja 150 makuupaikasta 120:een.
 - iii) Tarjoajille annettiin riittävästi aikaa tarjousten jättämisen määräajasta (30. syyskuuta 2010) palvelun aloittamiseen (1. tammikuuta 2013), jotta ne pystyisivät ostamaan tai rakentamaan palvelun edellyttämät alukset. Myös tarjousten jättämisen määräaikaa pidennettiin 8. päivään marraskuuta 2010.
- (106) Tässä yhteydessä on korostettava, että Hurtigruten on perinteisesti liikennöinyt tällä nimenomaisella rannikko-reitillä julkista palvelua koskevan sopimuksen nojalla hyvin pitkän aikaa (jo ennen ETA-sopimuksen voimaantuloa vuonna 1994) ⁽³⁾.
- (107) Tietyillä sopimuskausilla (esimerkiksi 1991–2001 ja 2002–2004) sopimus oli annettu suoraan Hurtigrutenille, kun taas kausilla 2005–2012 ja 2012–2019 palvelusta järjestettiin tarjouskilpailu. Sen ainoa tarjoaja oli Hurtigruten, joka siis myös voitti kilpailun ⁽⁴⁾.
- (108) Se, että tältä alalta on puuttunut kilpailu jatkuvasti, vaikka vuodesta 2005 saakka on järjestetty tarjouskilpailuja, osoittaa, että markkinoilla ei ole ollut tarpeeksi monta toimijaa, joilla olisi tarvittava taloudellinen kapasiteetti sopimusten teknisten vaatimusten täyttämiseen (kapasiteettia ja aluksia koskevien vaatimusten osalta).
- (109) Kaikkiin 34 satamaan liikennöinnin vaihtoehtoisia malleja esiteltiin tarjouseritelmissä seuraavasti:
- i) Vaihtoehto 1: Päivittäinen liikennöinti ympäri vuoden
 - ii) Vaihtoehto 2: Liikennöinti seitsemänä päivänä viikossa kesällä (8 kuukautta), viitenä päivänä viikossa talvella (4 kuukautta)
 - iii) Vaihtoehto 3: Liikennöinti viitenä päivänä viikossa ympäri vuoden.
- (110) Tarjouseritelmien 2.14 jaksossa mainitaan näin: ”Valinta perustuu eri vaihtoehtojen hintatason arviointiin, ja siinä verrataan myös eri vaihtoehtoisia esitettyjä liikennöintiä vaihtoehtoja. Kun jokin vaihtoehto on valittu, hankintaviranomainen valitsee tarjouksen, jossa tarjotaan halvinta hintaa koko sopimuskaudelle (vuoden 2011 hintoina)”. Lisäksi tarjouseritelmissä määritetään tarkasti tietyt laadulliset vaatimukset, jotka kaikkien taloudellisten toimijoiden on täytettävä riippumatta valitusta vaihtoehdosta.

⁽¹⁾ Valtiontukisääntöjen soveltaminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista myönnettäviin korvauksiin (EUVL L 161, 13.6.2013, s. 12 (liite I) ja ETA-täydennysosa N:o 34, 13.6.2013, s. 1), 68 kohta. Tässä yhteydessä komissio on aiemmin ilmoittanut, että valtiontuen olemassaolon poissulkemiseksi julkisen palvelun velvoitteiden järjestämisestä maksettavan korvauksen määrän on vastattava markkinahintaa, jos asiaan liittyvissä markkinoissa on kyse kilpailullisista markkinoista, joilla on riittävä määrä mahdollisia tarjoajia (ks. Euroopan komission epävirallinen asiakirja yleistä taloudellista etua koskevista palveluista ja valtiontuesta, 12.11.2002, 87 kohta).

⁽²⁾ Katso taustatietoja Hurtigruten-sopimuksesta Hurtigruten-palvelun täydentävää sopimusta koskevan päätöksen N:o 205/11/KOL 2 jaksosta (EUVL L 175, 5.7.2012, s. 19 ja ETA-sopimuksen täydennysosa N:o 37, 5.7.2012, s. 1).

⁽³⁾ Ks. valvontaviranomaisen päätös N:o 417/01/KOL (19. joulukuuta 2001) Hurtigruten-sopimuksen nojalla järjestettävien meriliikennepalvelujen korvauksista, saatavana osoitteessa <http://www.eftasurv.int>.

⁽⁴⁾ Vuoteen 2006 palvelusta vastasi kaksi meriliikenneyhtiötä, Ofotens or Vesteraalens Dampskipsselskap ASA ja Troms Fylkes Dampskipsselskap. Nämä kaksi yhtiötä yhdistyivät maaliskuussa 2006 ja muodostivat Hurtigruten-yhtiön, joka siis nyt vastaa palvelusta.

- (111) Voitaisiin väittää, ettei mahdollisia tarjoajia ollut kielletty valitsemasta edellä mainituista vaihtoehtoista käyttäen muita kuin kustannuksiin liittyviä kriteerejä ja että hankintaviranomainen oli joka tapauksessa avoimesti kehottanut tarjoajia valitsemaan jonkin vaihtoehdon tietäen, että valituksi tulee se tarjous, jonka hinta on alhaisin koko sopimuskaudelta.
- (112) Kun otetaan kuitenkin huomioon kyseessä olevan palvelun historia ja sopimuksen laajat ehdot, jotka olosuhteet huomioon ottaen viittasivat ensimmäiseen liikennöintivaihtoehtoon (joka myös valittiin) ja Hurtigrutenin valintaan, muita mahdollisia tarjoajia on tavallaan estetty osallistumasta tarjouskilpailuun myös toisen vaihtoehdon valinnan myötä (vaikka eri vaihtoehtojen väliset erot eivät olleet merkittäviä), joskaan hankintaviranomainen ei suoraan osoittanut, että ensimmäinen vaihtoehto on ensisijainen ⁽¹⁾.
- (113) Näin ollen valvontaviranomainen toteaa, että suunnitellun kaltainen julkinen hankintamenettely (myös aiempien sopimuskausien osalta) ei mahdollistanut todellista kilpailua, vaikkei mahdollisia tarjoajia suljettu pois perusteettomasti ja suoraan ⁽²⁾. Tämä saattaa edellyttää tiettyjä toimia, kuten toimeksiannon keston tai laajuuden rajaamista tai erillisiä toimeksiantoja esimerkiksi jaotteleamalla reitti eri osuuksiin tai päiväkohtaisiin aikatauluihin, sekä tarjousten jättämisen määräajan pidentämistä palvelun aloittamispäivään saakka.
- (114) Näin ollen tarjouskilpailun lopputulosta eli sitä, että kilpailuun lähetettiin vain yksi tarjous, ei voida pitää riittävänä markkinoiden kilpailuedellytysten huomioon ottamisen kannalta.
- (115) Valvontaviranomainen katsoo, ettei julkista hankintamenettelyä, johon toimitettiin vain Hurtigrutenin tarjous, voida pitää riittävänä varmistamaan ”yhteisön kannalta vähäisimmät kustannukset”.
- (116) Norjan viranomaiset eivät toimittaneet Altmark-tuomion neljännen edellytyksen toisesta osasta tietoja, jotka olisivat osoittaneet, että myönnetty korvaus perustui keskeytöyrytykselle aiheutuneiden kustannusten analyysiin.
- (117) Edellä esitetyn perusteella valvontaviranomainen katsoo, ettei Altmark-tuomion neljäs edellytys täyty.
- (118) Koska Altmark-tuomion neljäs edellytystä on arvioitava kumulatiivisesti, toista ja kolmatta edellytystä ei näin ollen tarvitse arvioida.

1.2.3 **Päätelmä Altmark-tuomion edellytyksistä**

- (119) Valvontaviranomainen katsoo, ettei Hurtigruten-sopimuksen nojalla myönnetty korvaus täytä kaikkia Altmark-tuomion neljää edellytystä. Valvontaviranomainen toteaa, että Hurtigrutenille on annettu ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua kyseessä olevien palvelujen järjestämisestä.

2. VALTIONTUEN OLEMASSAOLOA KOSKEVA PÄÄTELMÄ

- (120) Valvontaviranomainen katsoo, että Hurtigruten-sopimuksen nojalla myönnettyssä korvauksessa on kyse ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuesta.

3. MENETTELYVAATIMUKSET

- (121) Pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohdan mukaan ”EFTAn valvontaviranomaiselle on ilmoitettava tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. [...] Valtio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.”
- (122) Norjan viranomaiset eivät ilmoittaneet Hurtigruten-sopimuksesta valvontaviranomaiselle. Näin ollen valvontaviranomainen katsoo, etteivät Norjan viranomaiset ole noudattaneet pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohdan mukaisia velvollisuuksiaan, tämän kuitenkaan rajoittamatta yleistä taloudellista etua koskevasta palvelusta tehdyn päätöksen soveltamista.

⁽¹⁾ Toimitettujen tietojen myötä Boreal/Veolia Transport -niminen yhtiö oli lähettänyt kysymyksiä hankintamenettelyn kysymys- ja vastausprosessin aikana ja harkitsi osallistumista.

⁽²⁾ Tuomio asiassa CoNISMa, C-305/08, EU:C:2009:807, 37 kohta; tuomio asiassa Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, 26 kohta.

3.1 YLEISIIN TALOUDELLISIIN TARKOITUKSIIN LIITTYVÄSTÄ PALVELUSTA TEHDYN PÄÄTÖKSEN SOVELLETTAVUUS ⁽¹⁾

- (123) Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta tehdyssä päätöksessä määrätään ehdot, joiden mukaan tiettytyypiset julkisesta palvelusta maksettavat korvaukset katsotaan ETA-sopimuksen toimintaan soveltuvaksi sen 59 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja vapautetaan valvonta- ja tuomioistuinten sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohdan mukaisesta vaatimuksesta, joka koskee etukäteisilmoittamista.
- (124) Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta tehdyn päätöksen 2 artiklan mukaisesta ilmoitusvaatimuksesta on yksi poikkeus, jolla voi olla merkitystä nyt käsiteltävässä tapauksessa:
- ”d) korvaus sellaisten yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta, jotka liittyvät saaria palveleviin lento- ja meriliikenneyhteyksiin, joiden keskimääräinen vuosittainen matkustajamäärä kahdelta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun toimeksiantamista edeltäneeltä tilikaudelta on enintään 300 000 matkustajaa”.
- (125) Toimitettujen tietojen mukaan 300 000 matkustajan raja on ylitetty.
- (126) Näin ollen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta tehtyä päätöstä ei voida soveltaa.

4 TUEN SOPIMUKSEN MUKAISUUS

4.1 OIKEUSPERUSTA

- (127) Meriliikennepalveluihin liittyvästä julkisesta palvelusta maksettavan korvauksen sääntöjen mukaisuutta arvioidaan ETA-sopimuksen 59 artiklan 2 kohdan ja valvontaviranomaisen puitteiden perusteella ⁽²⁾.
- (128) Puitteissa määritettyjä periaatteita sovelletaan julkisesta palvelusta maksettavaan korvaukseen vain, jos se on valtiontukea, jota yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta tehty päätös ei koske.
- (129) Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot voivat vedota mahdollisiin sääntöjen mukaisuutta koskeviin perusteisiin ja osoittaa, että sääntöjen mukaisuuden edellytykset täyttyvät ⁽³⁾.

4.2 PUITTEIDEN SOVELLETTAVUUS

- (130) Hurtigruten-sopimuksen sääntöjen mukaisuutta arvioidaan seuraavien puitteissa määrättyjen edellytysten nojalla:
- a) todellinen yleistä taloudellista etua koskeva palvelu
 - b) toimeksianto ja toimeksiannon voimassaoloaika
 - c) korvauksen määrä ja liiallisten korvausten välttäminen
 - d) ei niin suurta vaikutusta kaupan kehittymiseen, että se vahingoittaisi ETA:n yleisiä etuja.
- (131) Puitteet sisältävät myös tiettyjä muita edellytyksiä, joiden mukaan menettelyssä on oltava ETA:n julkinen kuuleminen, jotta voidaan ottaa huomioon julkisen palvelun tarpeet (14 kohta), julkisia hankintoja koskevat säännöt (19 kohta), syrjinnän välttäminen (20 kohta), vältettyjä nettokustannuksia koskevan menetelmän käyttö (24 kohta), tehokkuuteen liittyvät kannustimet (39 kohta) ja avoimuus (60 kohta). Näiden edellytysten on täyttyvä, jotta tukitoimi olisi ETA-sopimuksen 59 artiklan 2 kohdan mukainen.
- (132) Kuten puitteiden 69 kohdassa on todettu, ”[v]alvontaviranomainen soveltaa näissä puitteissa vahvistettuja periaatteita sääntöjenvastaiseen tukeen, josta se tekee päätöksen 31 päivän tammikuuta 2012 jälkeen, vaikka tuki olisi myönnetty jo ennen kyseistä päivämäärää. Kun tuki on myönnetty ennen 31 päivää tammikuuta 2012, tämän tiedonannon 14, 19, 20, 24, 39 ja 60 kohdassa vahvistettuja periaatteita ei kuitenkaan sovelleta”.

⁽¹⁾ Päätös 2012/21/EU.

⁽²⁾ Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat puitteet, EUVL L 161, 13.6.2013, s. 12 (liite II) ja ETA-täydennysosa N:o 34, 13.6.2013, s. 1.

⁽³⁾ Tuomio asiassa Italia v. komissio, C-364/90, EU:C:1993:157, 20 kohta.

- (133) Koska Hurtigruten-sopimus tuli voimaan 13 päivänä huhtikuuta 2011 ja koska siinä määritettiin etukäteen korvauksen koko määrä ja vain vuotuiset indeksitarkistukset koko sopimuskauden ajaksi, edellä 131 kohdassa mainittuja edellytyksiä ei sovelleta, koska tuki oli myönnetty ennen 31 päivää tammikuuta 2012.

4.2.1 *Todellinen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu*

- (134) Kuten 84–102 kohdissa on määrätty, Hurtigruten-sopimuksessa, jossa edellytetään vähimmäiskapasiteettireserviä, on kyse todellisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta.
- (135) On kuitenkin selvitettävä, täyttääkö Hurtigruten-sopimus myös muut puitteissa esitetyt edellytykset.

4.2.2 *Toimeksianto*

- (136) Hurtigruten-sopimuksessa määritetään tarkasti julkisen palvelun velvoitteet, palvelun järjestävä yritys sekä alue, jolla palvelut tarjotaan.
- (137) Lisäksi on täytettävä yksi puitteiden 16 kohdassa esitetty sääntöjenmukaisuuteen liittyvä edellytys, jonka mukaan toimeksiannon on sisällettävä "[...] d) korvausmenetelmä ja korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit".
- (138) Korvaus lasketaan tarjouseritelmien liitteessä D määritettyjen parametrien ja yleistä taloudellista etua koskevan palvelun ja kaupallisten toimintojen jaotteluun sovellettavien jakoperusteiden perusteella⁽¹⁾. Liitteessä D määrätään näin:

Taulukko 2

Julkisen palvelun talousarvion parametrit⁽¹⁾

A:	Kokonaistuotot kaukomatkustajilta
B:	Kaukomatkustajia koskevat matkustajakustannukset
C:	Nettomatkustajatuotot (A+B)
D:	Myyntituotot aluksilla
E:	Tavaroihin ja autoihin liittyvät nettotuotot
F:	Muut tuotot
G:	Omat kokonaistuotot (C+D+E+F)
H:	Valtionhallinnon hankkimat palvelut
I:	Kokonaistuotot (G+H)
J:	Turvallisuudesta vastaava miehistö
K:	Öljy ja polttoaine
L:	Korjaukset ja huolto
M:	Satamakustannukset
N:	Vakuutuskustannukset
O:	Poistot omista aluksista / alusten rahtaamisesta ilman miehistöä
P:	Nettorahoituskustannukset
Q:	Kapasiteettikustannukset yhteensä (J+K+L+M+N+P)
R:	Myytyjen tavaroiden kustannukset
S:	Muu miehistö kuin turvallisuudesta vastaava miehistö
T:	Markkinointikustannukset ja myyntiprovisiot

⁽¹⁾ Tarjouseritelmien liitteen C mukaan rannikkoreitin kustannukset jaetaan kapasiteetti- ja matkustajakustannuksiin, ja jokaisella kustannusluokalla on erillinen jakoperusteensa. Kapasiteettikustannusten jakokaava on laskettu määrittämällä valtion hankintasopimuksessa edellytetyn matkustajakilometrimäärän ja Hurtigrutenin todellisen matkustajakilometrikapasiteetin välinen suhde. Matkustajakustannusten jakokaava on laskettu määrittämällä kaukomatkustajien oletetun matkustajakilometrimäärän ja muiden matkustajien matkustajakilometrimäärän välinen suhde.

-
- U: Hallintokustannukset
- V: Muut kustannukset
- W: Matkustajakustannukset yhteensä (R+S+T+U+V)
- X: Julkisen palvelun kokonaiskustannukset (Q+W)
- Y: Nettotulos ennen veroja (I-X)
-

(¹) Norjan viranomaiset ovat vahvistaneet, etteivät nämä parametrit sisällä merenkulkijoiden veronpalautusohjelman perusteella odotettavissa olevia veronpalautuksia (ks. EFTAn valvontaviranomaisen päätös N:o 085/16/KOL, jonka mukaan EFTAn valvontaviranomainen ei vastusta merenkulkijoita työllistävien yritysten veronpalautusohjelmaa vuosiksi 2016–2026. Päätös on saatavana osoitteessa <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/085-16-COL.pdf>).

- (139) Hurtigruten on laatinut tarjouseritelmien mukaisesti julkisen palvelun velvoiteliikenteen reitistä sen kaikki kustannukset ja tuotot sisältävän erillisen talousarvion (käyttäen vuoden 2011 hintoja ja Norjan tilastokeskuksen kustannusindeksiin mukaisia tarkistuksia). Tarjouseritelmien 4.9.2 kohdan mukaan erillisen kirjanpidon tarkoituksena on varmistaa ennustettavuus, jolloin kustannukset ja tuotot voivat olla mahdollisten uusien neuvottelujen perusteena, kuten Hurtigruten-sopimuksen 6 ja 7 jaksossa määrätään (¹). Toisena tavoitteena on osoittaa, ettei julkinen hankintamenettely sisällä laittomia ristiintukemisia julkisen palvelun velvoitteeseen kuuluvien palvelujen ja kaupallisten palvelujen välillä.
- (140) Kuten menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä on mainittu, Hurtigruten-sopimuksessa on kiinteä vuotuinen korvaus, joka maksetaan meriliikennepalveluista jokaiselle vuodelle kaudella 2012–2019. Korvaus pohjautuu vähimmäiskapasiteettireserviin ja kustannuksiin, jotka on jaoteltu julkisen palvelun velvoiteliikenteen arvioidun vuotuisen matkustajakilometrimäärän perusteella. Tämä summa on perustunut liitteen D kustannusluokkiin, jotka on esitetty edellä taulukossa 2, ja käytyihin neuvotteluihin. Näiden neuvottelujen tuloksena Hurtigrutenin alkuperäiseen tarjoukseen liittyvää korvausta pienennettiin (²).
- (141) Hurtigruten-sopimuksen 4–1 jakson 3 kohdassa todetaan, että "[s]ovitun palvelun peruuttaminen enintään 10 päiväksi yhtä alusta kohti vuodessa sovittuun tuotantoon liittyvän seisonmääräyksen (off-hire) mukaisen määräaikaishuollon ja ennalta-arvaamattomien toimintahäiriöiden vuoksi katsotaan kuuluvan palvelun normaaliin järjestämiseen, eikä sovittua korvausta sen vuoksi pienennetä 9-2 jaksossa sovitun mukaisesti". Tältä osin valvontaviranomainen katsoo, että 10 päivän yläraja (110 päivää vuodessa koko laivaston osalta) perustuu edeltäviä vuosia koskevaan dokumentoituun näyttöön, jossa vahvistetaan, että määräaikaishuoltoon ja ennalta-arvaamattomiin toimintahäiriöihin tarvitaan vähintään 110 toimintapäivää vuodessa. Tämä parametri on myös sisällytetty tarjousasiakirjojen sopimusluonnokseen, eikä sitä muutettu lopullisessa sopimuksessa.
- (142) Hurtigruten-sopimuksen 6 ja 7 jakson osalta valvontaviranomainen toteaa, että kummassakin jaksossa on tiettyjä määrärahyksiä korvauksen tarkistamisesta tuotannossa tapahtuvien muutosten tai ennalta-arvaamattomien tapahtumien vuoksi.

(¹) Sopimuksen 6 jaksossa todetaan näin: "Kumpikin osapuoli voi käynnistää tuotannon muutoksiin liittyvät neuvottelut sopimuskaudella. Muutokset eivät saa olla merkittäviä, ja ne voivat koskea tuotannon lisääntymistä tai vähenemistä, laadun tai kapasiteetin muutoksia tai yksittäisten käyntisatamien lisäämistä tai poistamista. Muutoksia voidaan soveltaa sopimuskauden jäljellä olevaksi ajaksi tai lyhyemmällä ajanjaksoilla. Korvausta on tarkistettava muutoksen aiheuttamien kustannusten ja tuottojen perusteella. Kustannusten ja tuottojen jaottelun on perustuttava erilliseen kirjanpitoon." Sopimuksen 7 jaksossa todetaan näin: 1. "Mikäli lakeihin, asetuksiin tai muihin säädöksiin tehdään sellaisia muutoksia, joita osapuolet eivät ole voineet kohtuudella ennakoida sopimusta allekirjoitettaessa ja jotka sisältävät olennaisia lisäkustannuksia tai säästöjä palvelun julkista hankintaa koskevaan sopimukseen nähden, kumpikin osapuoli voi aloittaa neuvottelut hankintaviranomaisen maksaman korvauksen poikkeuksellisesta tarkistamisesta, tuotannon muutoksesta tai muista toimituksista [...]. Sopimuksen uudelleenneuvottelu perustuu erilliseen kirjanpitoon. Osapuolen kannalta muutosta pidetään merkittävänä olennaisena, jos se on yli viisi prosenttia sovitusta vuosikorvauksesta kyseisenä vuonna [...]."

(²) Neuvottelujen perusteella myös sopimusluonnokseen tehtiin tiettyjä muutoksia; ks. Hurtigruten-sopimuksen 4.1 jakson kolmas kohta (reitittuotantoa koskevat vaatimukset, 7 jakso (uudelleenneuvottelut), 8 jakso (ylivoimaiset esteet) ja 9.2 jakso (tuotannon peruuttaminen)).

- (143) Tästä EFTAn tuomioistuin totesi Hurtigruten-asiassa seuraavasti: "[o]n vain loogista, että arvioitaessa valtiontukea julkista palvelua koskevaan sopimukseen sisältyvän uudelleenneuvottelulausekkeen, kuten vuoden 2004 sopimuksen 8 artiklan, nojalla, otetaan asianmukaisesti huomioon, onko kaikki sopimuksen parametrit määritetty objektiivisesti ja avoimesti, koska tämä lauseke on olennainen osa julkista palvelua koskevaa sopimusta" ⁽¹⁾.
- (144) Lisäksi EFTAn tuomioistuin korosti sitä, että avoimuuden periaatetta on noudatettava aina: "[...] Norja olisi tarvittaessa voinut varata tarjouspyynnössä mahdollisuuden muuttaa tarjouskilpailuissa voittaneille maksettavien maksujen edellytyksiä tietyissä olosuhteissa määrittämällä tarkat järjestelyt ennalta-arvaamattomiin tappioihin ja kustannuksiin tarkoitettua lisäkorvausta varten." ⁽²⁾
- (145) Valvontaviranomainen katsoo, että Hurtigruten-sopimuksessa kuvataan korvausmekanismia riittävästi ja että siinä on määritetty korvauksen parametrit objektiivisesti ja avoimesti edellyttämällä erillistä talousarviota, joka sisältää kaikki julkisen palvelun velvoiteliikenteen reitteihin liittyvät kustannukset ja tuotot ja joka estää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun käsitteen sääntöjenvastaisen käytön ⁽³⁾, kuten edellä on kuvattu. Niiden korvauksen tarkistamista tuotannon muutosten tai ennalta-arvaamattomien tapahtumien yhteydessä koskevien määräysten osalta, jotka sisältyvät Hurtigruten-sopimuksen 6 ja 7 jaksoon, on tähdennettävä, ettei kumpikaan näistä määräyksistä muuta kompensointimekanismia merkittävästi, eikä niissä myöskään kyseenalaisteta sopimuksen parametreja.
- (146) Lisäksi puiteiden 16 kohdan e alakohdassa mainitaan, että toimeksiannon on sisällettävä "järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja takaisin perimiseksi".
- (147) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä valvontaviranomainen ei pitänyt poissuljettuna, että Hurtigruten olisi voinut saada liiallisen korvauksen julkisen palvelun järjestämisestä muun muassa sen vuoksi, ettei Hurtigruten-sopimuksessa ole takaisinperintää koskevaa lauseketta, kuten sitä, että jos sovittu voittomarginaali ylittyy, ylimäärä on palautettava valtiolle tai vähennettävä seuraavana vuonna tai sopimuskauden aikana maksettavasta korvauksesta ⁽⁴⁾. Norjan viranomaiset ovat vahvistaneet, ettei Hurtigruten-sopimus sisällä tällaisia konkreettisia järjestelyjä lukuun ottamatta Hurtigruten-sopimuksen 7 kohdan määräystä uudelleenneuvottelusta, jonka avulla voidaan tietyssä määrin välttää liiallinen korvaus ja takaisinperintä.
- (148) Kantelijat ovat myös viitanneet siihen, ettei Hurtigruten-sopimuksessa ole korvaukselle ylärajaa, jolla varmistettaisiin, että liiallinen korvaus voidaan välttää.
- (149) Valvontaviranomainen on nyt varma siitä, ettei Hurtigruten-sopimuksessa ole tällaisia järjestelyjä. Vaikka liiallisen korvauksen takaisinperintää koskevan menettelyn sisällyttäminen lisäisi prosessin objektiivisuutta ja avoimuutta, puiteiden perusteella se ei kuitenkaan ole ehdottoman välttämätöntä: "Kun EFTA-valtio on ennakolta määrittänyt kiinteän korvaustason, jossa otetaan riittävällä tavalla etukäteen huomioon tehokkuusedut, joita julkisen palvelun tarjoajan voidaan odottaa saavan toimeksiannon keston aikana, kustannusten ja tuottojen täsmällisen kohdentamisen ja tässä jaksossa kuvattujen kohtuullisten odotusten perusteella, liiallisten korvausten tarkistuksessa tarkistetaan periaatteessa ainoastaan, että se voittotaso, johon palveluntarjoaja on oikeutettu toimeksiannon perusteella, on todella kohtuullinen ennakolta tarkasteltuna." ⁽⁵⁾
- (150) Hurtigruten-sopimus perustuu määritelmään kokonaiskorvauksesta, joka myönnetään etukäteen sopimuksen koko voimassaolon ajaksi ja joka pienenee ajan myötä, mikä kannustaa yritystä parantamaan tehokkuuttaan jatkuvasti, jotta se saavuttaisi sopimuksen nojalla saman taloudellisen tuloksen ajan kuluessa.
- (151) Valvontaviranomainen panee kuitenkin merkille, että Norjan viranomaiset suunnittelevat sisällyttävänsä takaisinperintämenettelyn seuraavaan Bergen–Kirkkonieniemi-reitin meriliikennepalveluita koskevasta julkisen palvelun velvoiteliikenteestä tehtävään sopimukseen. Tämä auttaa varmistamaan, että tulevaisuudessa myönnettävä tuki ei ole sääntöjenvastainen ja että se voidaan periä takaisin.

⁽¹⁾ Tuomio yhdistetyistä tapauksista E-10/11 ja E-11/11 Hurtigruten [2012], EFTAn oikeustapauskokoelma, s. 758, 122 kohta.

⁽²⁾ Tuomio yhdistetyistä tapauksista E-10/11 ja E-11/11 Hurtigruten [2012], EFTAn oikeustapauskokoelma, s. 758, 127 kohta.

⁽³⁾ Ks. lisätietoja tästä asiasta: Tuomio asiassa Coordination bruxelloise d'institutions sociales et de santé (CBI) v. Euroopan komissio, T-137/10, EU:T:2012:584, 191 kohta.

⁽⁴⁾ Menettelyn aloittamista koskeva päätös, 75 kohta.

⁽⁵⁾ EUVL L 161, 13.6.2013, s. 12 (liite II) ja ETA-täydennysosa N:o 34, 13.6.2013, s. 1, 50 kohta.

4.2.3 Toimeksiannon kesto

- (152) Toimeksiannon kesto, seitsemän vuotta, on puitteissa esitetyn vaatimuksen ja meriliikenteen kabotaasista annetun asetuksen mukainen ⁽¹⁾.

4.2.4 Korvauksen määrä ja liiallisten korvausten välttäminen

- (153) Puitteiden 21 kohdan mukaan "[k]orvauksen määrä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, kohtuullinen voitto mukaan luettuna".
- (154) Puitteiden 23 kohdan mukaan "[k]un korvaus perustuu [kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa] kokonaan tai osittain odotettuihin kustannuksiin ja tuloihin, ne on täsmennettävä toimeksiannossa. Niiden on perustuttava uskottaviin ja havaittavissa oleviin parametreihin, jotka kuvaavat sitä taloudellista ympäristöä, jossa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu tuotetaan [...]".
- (155) Lisäksi, kuten edellä 149 kohdassa on mainittu, niissä tapauksissa, joissa kiinteä korvaus määritellään etukäteen, kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa, puitteet rajoittavat liiallisen korvauksen tarkistamisen vain sen tarkistamiseen, että voitotaso on kohtuullinen ennakolta tarkasteltuna.
- (156) Puitteiden 44 kohdan mukaan "jos yritys harjoittaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisen lisäksi muuta toimintaa, sisäisessä kirjanpidossa on eriteltävä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot 31 kohdassa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti".
- (157) Edellä sanotun perusteella valvontaviranomainen arvioi ensin kantelijoiden argumentit ja pohtii sen jälkeen, johtaako Hurtigruten-sopimus liialliseen korvaukseen joko mahdollisen kaupallisten toimintojen ristiintukemisen tai liiallisen voiton pidättämisen kautta.

4.2.4.1 Kantelijoiden argumentit

- (158) Kantelijoiden edellä 16 kohdassa tarkemmin esitettyjen argumenttien mukaan
- i) Hurtigruten ei varaa kapasiteettia julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajille, vaan myy sen mieluummin risteilymatkustajille samalla, kun julkisen palvelun korvaus pysyy yhtä suurena kuin ennenkin.
 - ii) Julkisen palvelun velvoitteisiin kuuluvien reittien järjestämisestä maksettu korvaus on kasvanut merkittävästi edelliseen sopimuskautteen verrattuna.
 - iii) Hurtigruten saa edelleen korvausta palveluista, joita ei tarjota.
 - iv) Hurtigruten yrittää saada alennuksia satamamaksuihin samalla, kun julkisen palvelun korvaus pysyy yhtä suurena kuin ennenkin.
- (159) Ensimmäisen kohdan osalta puitteiden 21 kohdan mukaan korvauksen määrällä saa kattaa vain kustannukset, jotka aiheutuvat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä. Näin ollen sellaista korvausta, joka on myönnetty julkisen palvelun velvoitteiden ulkopuolisten kustannusten kattamiseen, ei voida pitää julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi maksettavana korvauksena.
- (160) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä valvontaviranomainen totesi, että kun julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajille tarkoitettu kapasiteetti (matkustajat ja makuupaikat) myydään kaupallisille risteilymatkustajille, Hurtigrutenille ilmeisesti maksetaan kaksi kertaa samasta palvelusta, mikä periaatteessa on liiallista korvausta. Koska vuodessa voi olla jaksoja, jolloin julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajat käyttävät kapasiteettia enemmän, valvontaviranomainen ei voinut sulkea pois mahdollisuutta, että Hurtigruten-sopimuksen mukainen mekanismi johtaa Hurtigrutenille maksettaviin liiallisiin korvauksiin siksi, ettei siinä oteta huomioon kapasiteetin erilaista (ts. kausivaihteluista johtuvaa) käyttöä vuoden aikana ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Ks. myös komission tiedonanto: Komission tulkinta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 3577/92, COM(2014) 232 final, 22.4.2014, 5.5.2 kohta.

⁽²⁾ Sopimuksen 65–66 kohta.

- (161) Kuten edellä 1.2.1 kohdassa on todettu, Hurtigruten-sopimuksen tavoitteena on varmistaa, että käytettävissä on riittävästi kapasiteettia, jotta voidaan vastata julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajien kysyntään ympäri vuoden Bergenin ja Kirkkoniemen välisellä rannikkoreitillä. Jos julkisen palvelun velvoiteliikenteen kapasiteettia on vapaana, Hurtigruten-sopimus – joka on nettosopimus – ei perusteettomasti estä Hurtigrutenia myymästä matkalippuja risteilymatkustajille, kunhan julkinen palvelu ei vaarannu sen vuoksi.
- (162) Tiedetään, että kapasiteetin käytössä voi kyseessä olevan palvelun luonteen vuoksi olla merkittäviä alueellisia ja kausivaihteluita, jotka vääjäämättä johtavat siihen, että aluksilla on eritoten muulloin kuin ruuhka-aikoina vapaata kapasiteettia kuitenkin siten, että Hurtigruten-sopimuksessa määrättyt vähimmäisvaatimukset täyttyvät. Tämä on myös yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmän mukaisesti hyväksyttävää.
- (163) Norjan viranomaiset ovat ilmoittaneet ja osoittaneet, että Hurtigrutenin alusten kapasiteetin käyttöaste on melko pieni ([...] prosenttia). Näin ollen useimmissa tapauksissa, jolloin julkisen palvelun velvoiteliikenteen kapasiteettia on vapaana, sitä voitaisiin myydä kaupallisille matkustajille tarvittaessa (ks. BDO:n ensimmäinen raportti vuodelta 2016 edellä 5.3 kohdasta). Kuten Norjan viranomaiset ovat selittäneet, kapasiteettireservin vuoksi Hurtigrutenilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta optimoida toimintojaan ja maksimoida voittojaan esimerkiksi käyttämällä aluksiaan ruuhka-aikojen ulkopuolella muualla.
- (164) On myös totta, että on vain harvoja tapauksia, jolloin julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajat eivät ole saaneet matkalippua vähimmäiskapasiteettireservin turvin. Norjan viranomaisten mukaan tätä on kuitenkin kompensoitu käyttämällä matkustustakuuta ⁽¹⁾.
- (165) Vaikka matkustustakuun käyttö niille julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajille, jotka eivät voineet saada matkalippua vähimmäiskapasiteettireservistä, ei täysin täytä kyseisen julkisen palvelun velvoiteliikenteen vaatimuksia, sen ei kuitenkaan voida katsoa johtaneen liialliseen korvaukseen, joka olisi suurempi kuin kohtuullinen voitto.
- (166) Toisen kohdan osalta valvontaviranomainen tähdentää, että arvioidessaan, johtaako nykyinen Hurtigruten-sopimus liialliseen korvaukseen, se ottaa huomioon kaikki tämän julkisen palvelun järjestämisessä välttämättömät kustannukset sekä kaikki ansaitut tuotot. Tämä arviointi tehdään riippumatta aiemmilla sopimuskausilla maksetuista korvauksista ⁽²⁾.
- (167) Kuten edellä 136–151 kohdissa on esitetty, toimeksiannossa eli Hurtigruten-sopimuksessa kuvataan tarkasti korvauksen parametrit sekä kirjanpidon eriyttämisen menetelmä ja eri kustannusluokkiin jakoperusteet, joissa erotellaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun ja kaupallisten toimintojen kustannukset ja tuotot, ja tulokseksi saadaan korvauksen nettomäärä ennen veroja.
- (168) Näin ollen valvontaviranomainen katsoo, ettei se, että korvaus on suurentunut huomattavasti edelliseen sopimuskautteen nähden, sinänsä johda liialliseen korvaukseen, jos huomioon otetaan kaikki oleelliset kustannukset ja tuotot lukuun ottamatta mahdollista ristiintukemista tai liiallista voittoa, joita valvontaviranomainen arvioi jäljempänä 4.2.4.2 ja 4.2.4.3 kohdassa.
- (169) Siltä osin, että Hurtigruten saisi edelleen korvausta palveluista, joita ei järjestetä, valvontaviranomainen ei enää katso, että asiaan liittyisi liiallisen korvauksen riskiä. Se siis hyväksyy Norjan perustelut, jotka on esitetty edellä 51–54 kohdassa.
- (170) Viimeisessä kohdassa kyse oli siitä, että Hurtigruten yrittää neuvotella pienemmät satamamaksut samalla, kun Norjan viranomaiset pitävät korvauksen entisen suuruisena. Tältä osin on todettava, että tämänkaltaisissa nettosopimuksissa, joissa toimija vastaa kustannuksiin ja tuottoihin liittyvistä riskeistä koko sopimuskauden ajan, valvontaviranomainen voi vain arvioida, onko korvaus ollut liiallinen kohtuulliseen voittotasoon nähden (ks. edellä 4.2.4.3 kohta).

⁽¹⁾ Ks. 49 kohta.

⁽²⁾ Norjan viranomaiset olivat maksaneet Hurtigrutenille yhteensä 1 899,7 miljoonan Norjan kruunun suuruisen korvauksen samoista julkisen palvelun velvoiteliikenteen reiteistä kaudella 2005–2012. Vuodelle 2011 maksettu korvaus oli tarkalleen ottaen 236,8 miljoonaa Norjan kruunua. Ks. valvontaviranomaisen Hurtigruten-palvelun täydentävää sopimusta koskevan päätöksen N:o 205/11/KOL (EUVL L 175, 5.7.2012, s. 19 ja ETA-täydennysosa N:o 37, 5.7.2012, s. 1), 2 jakso.

4.2.4.2 Kaupallisten toimintojen mahdollinen ristiintukeminen

- (171) Kun palveluntarjoaja järjestää sekä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja että kaupallisia toimintoja, käytössä on oltava sellainen kustannuslaskentajärjestelmä, jonka avulla voidaan varmistaa, ettei Hurtigrutenin kaupallisia toimintoja tueta julkisesta palvelusta saatavalla korvauksella, jota sille maksetaan sen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista.
- (172) Puitteiden 31 kohdassa todetaan, että "[j]os yritys harjoittaa myös toimintaa, joka ei koske yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua, huomioon otettavat kustannukset voivat kattaa kaikki suorat kustannukset, jotka ovat välttämättömiä julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi, ja asianmukaisen osuuden välillisistä kustannuksista, jotka ovat yhteisiä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvälle palvelulle ja muille toiminnoille. Mahdolliseen muuhun toimintaan kuin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun liittyviin kustannuksiin on sisällytettävä kaikki suorat kustannukset ja asianmukainen osuus yhteisistä kustannuksista."
- (173) Lisäksi tuomioistuimen BUPA-tuomiossa todetaan korvauksen tarpeellisuudesta ja suhteellisuudesta, että "[...] [ku]n otetaan huomioon se harkintavalta, joka jäsenvaltiolla on sen määrittäessä julkisen palvelun tehtävää ja sen toimeenpanon edellytyksiä ja myös silloin, kun se arvioi sen täytäntöönpanosta aiheutuvia lisäkustannuksia, mikä riippuu monitahoisista taloudellisista seikoista, sen valvonnan ulottuvuus, jota komissiolla on oikeus tällä perusteella harjoittaa, rajoittuu ilmeiseen virheeseen [...]" ja että "valvonta, jota komission on [...] harjoitettava, rajoittuu välttämättä sen tarkistamiseen, perustuuiko järjestelmä ilmeisesti väärin taloudellisiin ja tosiseikkoja koskeviin oletamiin ja onko kyseinen järjestelmä selvästi epäasianmukainen tavoiteltuihin päämääriin nähden" ⁽¹⁾.
- (174) Edellä 94 kohdassa todettiin, että noin 60 prosenttia Hurtigrutenin kiinteistä kapasiteetikustannuksista katetaan julkisesta palvelusta saatavalla korvauksella, kun taas vain noin 30 prosenttia muuttuvista matkustajakustannuksista oli kohdennettu julkisen palvelun velvoiteliikenteen kirjanpitoon (julkisen palvelun velvoiteliikenteen arvioitujen matkustajakilometrilukujen perusteella). Näin ollen valvontaviranomaisen tehtävänä on siis arvioida, voidaanko järjestelmää, jonka nojalla julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajia koskeva kapasiteettireservi (ts. 320 matkustajaa) johtaa siihen, että 60 prosenttia kiinteistä kapasiteetikustannuksista kohdennetaan julkisen palvelun velvoiteliikenteen kirjanpitoon, pitää suhteettomana ja epäasianmukaisena tavoiteltuihin päämääriin nähden.
- (175) Norjan viranomaiset ovat käyttäneet jakomenetelmää, joka perustuu eri kustannusluokkien jakokaavoihin edellä 64 ja 65 kohdassa selitetyn mukaisesti.
- (176) Varsinkin kiinteät yhteiset kustannukset jaetaan kokonaismatkustajakapasiteetista julkisen palvelun velvoiteliikenteen matkustajille varatun osuuden mukaan.
- (177) Valvontaviranomainen on jo hyväksynyt tämän vähimmäiskapasiteettireservin osaksi selkeästi määritettyä yleistä taloudellista etua koskevaa palvelua huolimatta siitä, että julkisen palvelun kapasiteetin käyttöaste on ollut keskimäärin varsin alhainen (ks. edellä 1.2.1 kohta). Lisäksi on todettu, että tällaisessa yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tehtävässä alueelliset ja kausivaihtelut ovat vääjäämättömiä, jolloin on niin ikään vääjäämätöntä, että merkittävä osa kustannusperustasta, joka koostuu pitkälti kiinteistä kustannuksista, kohdennetaan julkisen palvelun velvoiteliikenteen kirjanpitoon.
- (178) Lisäksi on korostettava, että Hurtigrutenin käyttämän, edellä 138, 139, 144 ja 145 kohdassa kuvatun kirjanpitojärjestelmän perusteella on mahdollista määrittää eri kustannukset ja tuotot, jotka kuuluvat julkisen palvelun velvoiteliikenteeseen ja kaupallisiin toimintoihin. Tämä tehdään objektiivisesti ja avoimesti määrittämällä korvauksen parametrit etukäteen erillisessä kirjanpidossa, jossa siis erotellaan eri kustannusluokat, jotta lopullisessa korvauksessa voidaan ottaa huomioon vain julkisen palvelun velvoitteen täyttämiseen kuuluvat kustannukset ja tuotot.
- (179) Edellä esitetyn nojalla valvontaviranomainen katsoo, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmän perusteella kustannusten jakotapa vaikuttaa olevan hyväksyttävä ja että näyttöä siitä, että kiinteiden yhteisten kustannusten kohdentamisessa olisi tapahtunut ilmeinen virhe, jonka vuoksi kaupallisten toimintojen ristiintukeminen olisi mahdollista, ei ole riittävästi.

⁽¹⁾ Tuomio asiassa British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd ja BUPA Ireland Ltd v. Euroopan yhteisöjen komissio (BUPA), T-289/03, EU:T:2008:29, 220 ja 222 kohta.

4.2.4.3 Kohtuullinen voitto

- (180) Valvontaviranomaisen on arvioitava, vastaako pääomalle saatava tuotto sitä, mitä "[...] tyypillinen yritys edellyttäisi harkitessaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamista koko toimeksiannon keston ajan, ottaen huomioon riskin suuruus [...]" (puitteiden 33 kohta).
- (181) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä valvontaviranomainen esitti epäilyksiä menetelmästä, jota Norjan viranomaiset olivat käyttäneet laskiessaan, että Hurtigrutenin Hurtigruten-sopimuksesta saama voittomarginaali oli [...] prosenttia ⁽¹⁾.
- (182) Puiteiden 37 kohdan mukaan "[...] kun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseen liittyy merkittävä kaupallinen tai sopimusriski, esimerkiksi siitä syystä, että korvaus maksetaan kiinteänä kertamaksuna, joka kattaa odotetut nettokustannukset ja kohtuullisen voiton, ja kyseinen yritys toimii kilpailuympäristössä, kohtuullinen voitto ei saa ylittää sitä tasoa, joka vastaa sellaista pääoman tuottoastetta, joka on suhteessa riskiin. Tämä tuottoaste olisi mahdollisuuksien mukaan määritettävä ottaen huomioon se pääoman tuottoaste, joka on saavutettu samantyyppisillä julkisia palveluja koskevilla sopimuksilla, jotka on tehty kilpailuolosuhteissa (esimerkiksi tarjouskilpailun perusteella tehdyillä sopimuksilla). Kun tällaisen menetelmän soveltaminen ei ole mahdollista, voidaan perustelluissa tapauksissa käyttää muita menetelmiä pääoman tuoton määrittämiseksi."
- (183) Tutinnan aikana Norjan viranomaiset toimittivat lisätietoja taloudellisista arvioinneista, jotka oli tehty ennen tarjouspyynnön julkistamista. Ne sisälsivät arvioita odotetuista kustannuksista ja tuotoista sekä ennusteita pääoman tuottoasteesta. Norjan viranomaisten mukaan tulosta ennen veroja koskeva luku, [...] prosenttia, ei ole tuottoaste, vaan jäännöstulos sovitusta korvauksesta suhteessa budjetoituihin kustannuksiin ja tuottoihin, eikä sen käyttö kohtuullisen voiton mittarina ole asianmukaista.
- (184) Näiden BDO:n tekemien ennakoarvointien mukaan (ks. edellä 5.4 kohta) tuottoaste oli esitetty keskimääräisenä pääomakustannuksena verojen jälkeen, ja sen odotettiin olevan [...] ja [...] prosentin välillä (joskin lähempänä ylärajaa). Näitä tuloksia käytettiin sittemmin Hurtigrutenin tarjouksen arvioinnissa, ja Norjan viranomaiset aloittivat yrityksen kanssa neuvottelut, joiden tuloksena korvausta pienennettiin. Sovitun korvauksen arvioitiin tuottavan noin [...] prosentin tuoton sijoitetulle pääomalle Hurtigrutenin arvioitujen kustannusten ja tuottojen perusteella, kuten tarjouskilpailussa oli esitetty. Tätä lukua on tarkistettu ja perusteltu BDO:n toisen vuotta 2016 koskevan raportin pohjalta. Raportissa todettiin, että etukäteen arvioitu tuotto, [...] prosenttia, oli asianmukaisten vertailuarvojen vaihteluvälin mukainen ja että vuosia 2012–2015 koskevan julkisen palvelun velvoiteliikennettä koskevan sopimuksen todellinen keskimääräinen sijoitetun pääoman tuotto on [...] prosenttia (ks. edellä 73 ja 74 kohta).
- (185) Edellä esitetyn perusteella (ts. sijoitetun pääoman tuotto-prosentin etukäteisanalyysi vertailemalla sitä keskimääräiseen pääomakustannukseen, asianmukaisen diskonttokoron käyttö ja vertailuanalyysi muiden risteily-yritysten kanssa) valvontaviranomainen katsoo, että odotettu etukäteen arvioitu voitto on kohtuullinen tämäntyyppisessä toiminnassa, kun otetaan huomioon esimerkiksi toimintaan sisältyvät riskit (esimerkiksi suuret kiinteät kustannukset, pienet tulot, lisäkustannukset mahdollisesta tuotantopoikkeamasta jne.).
- (186) Lisäksi arvioitu voittomarginaali oli seurausta julkisesta hankintamenettelystä (ja neuvotteluista), jossa otettiin huomioon tietyt varotoimet julkisen palvelun velvoitteen täyttämiseksi maksettavan liiallisen korvauksen välttämiseksi, vaikka menettelyn perusteella ei voitukaan valita sellaista toimijaa, joka olisi pystynyt järjestämään meriliikennepalvelut yhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin ⁽²⁾.

4.2.5 Lisävaatimukset, jotka voivat olla tarpeen sen varmistamiseksi, ettei toimi vaikuta kaupan kehitykseen siinä määrin, että se vahingoittaisi ETA:n etuja

- (187) Valvontaviranomainen ottaa huomioon, että Norjan viranomaiset järjestivät tarjouskilpailun, jonka tavoitteena oli valita palveluntarjoaja Bergenin ja Kirkkoniemen väliselle rannikkoreitille kaudelle 2012–2019. Vaikka tarjouskilpailuun tuli vain yksi tarjous, ei ole merkkejä siitä, että tarjouskilpailu olisi vääristänyt kilpailua meriliikenteen alalla, eikä valvontaviranomainen ole saanut tällaisia väitteitä asiaan liittyviltä kilpailijoilta.

⁽¹⁾ Sopimuksen 59 kohta.

⁽²⁾ Vaikka julkista palvelua koskeva sopimus ei sisällä takaisinerintämekanismia, joka on yleensä ensisijainen mekanismi, jolla varmistetaan, että mahdollinen liiallinen korvaus palautetaan Norjan viranomaisille, Hurtigruten-sopimuksen 7 kohdan määräys uudelleenneuvottelusta auttaa ainakin jossain määrin välttämään liiallisen korvauksen ja perimään sen takaisin.

- (188) Lisäksi todettakoon, ettei palveluntarjoaja voi ristiintukea kaupallisia toimintojaan Hurtigruten-sopimuksen mukaisella korvauksella esimerkiksi kohdentamalla kiinteät yhteiset kustannukset selvästi väärin eikä palveluntarjoaja voi tehdä niin myöskään hankkimalla liiallista voittoa. Sen sijaan Hurtigruten-sopimus kattaa vain julkisesta palvelusta aiheutuvat kustannukset ja kohtuullisen voiton.
- (189) Näin ollen valvontaviranomainen ei pidä tarpeellisenä asettaa lisäedellytyksiä, joilla varmistetaan Hurtigruten-sopimuksen soveltuvuus ETA-sopimuksen toimintaan, mutta se kehottaa Norjan viranomaisia kuitenkin ottamaan huomioon antamansa suosituksen, joka on esitetty 113 kohdassa.

5. PÄÄTELMÄT

- (190) Edellä esitetyn perusteella valvontaviranomainen katsoo, että Hurtigrutenin Hurtigruten-sopimuksen nojalla saama korvaus on ETA-sopimuksen toimintaan soveltuvaa tukea ETA-sopimuksen 59 artiklan 2 kohdan nojalla,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Hurtigruten-sopimuksen nojalla maksettu korvaus on ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea. Tuki on myönnetty pöytäkirjan 3 osassa I olevan 1 artiklan 3 kohdan mukaisen ilmoitusvelvollisuuden vastaisesti.

2 artikla

Hurtigruten-sopimuksen nojalla myönnetyn korvauksen katsotaan soveltuvan ETA-sopimuksen toimintaan ETA-sopimuksen 59 artiklan 2 kohdan nojalla.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Norjan kuningaskunnalle.

4 artikla

Ainoastaan tämän päätöksen englanninkielinen teksti on todistusvoimainen.

Tehty Brysselissä 29 päivänä maaliskuuta 2017.

EFTAn valvontaviranomaisen puolesta

Sven Erik SVEDMAN

Puheenjohtaja

Frank J. BÜCHELin puolesta

Kollegion jäsen
